

Ministerie van Economische Zaken (XIII) en Nationaal Groeifonds (L)

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 Economische Zaken en het Nationaal Groeifonds. 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 | 12**
 - 3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie | 12
 - 3.2 Ontwikkeling van de uitgaven | 16
4. **Resultaten van geld en beleid | 18**
 - 4.1 Beleidsresultaten Industrieel Participatiebeleid | 18
 - 4.2 Beleidsevaluaties | 29
 - 4.3 Fiscale regelingen | 30
 - 4.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 31
 - 4.5 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 31
 - 4.6 Totstandkoming beleidsinformatie | 33
5. **Bedrijfsvoering | 34**
 - 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 34
 - 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 35
 - 5.3 Onvolkomenheden | 35
 - 5.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 38
 - 5.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 44
6. **Geld gecontroleerd | 45**
 - 6.1 Ministerie van Economische Zaken | 46
 - 6.2 Nationaal Groeifonds | 48
7. **Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 50**
 - 7.1 Reactie minister van Economische Zaken | 50
 - 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 52

Bijlagen | 53

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van EZ 2025 | 53

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 56

Bijlage 3 Literatuur | 58

Bijlage 4 Begrippenlijst | 60

Bijlage 5 Eindnoten | 61

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Economische Zaken (EZ) waren in 2025 de uitgaven € 3.117,5 miljoen, de ontvangsten € 573,8 miljoen en de verplichtingen € 3.772,8 miljoen. Bij het Nationaal Groeifonds waren er geen uitgaven, ontvangsten of aanvullende verplichtingen. Er is nog € 156,8 miljoen beschikbaar in het Nationaal Groeifonds.

De minister van EZ is verantwoordelijk voor een sterke en weerbare economie. Dit doet de minister onder andere door het bevorderen van ondernemerschap en innovatie. Hiertoe werd in 2025 onder andere een nieuwe aanpak voor het verminderen van de regeldruk aangekondigd. Het ondernemingsklimaat is volgens de minister zelf in 2025 nauwelijks verbeterd. Ook rapporteert de minister dat Nederland nog niet het doel haalt om jaarlijks 3% van het bruto binnenlands product aan onderzoek en ontwikkeling te besteden. De minister werkt ook aan de verbetering van de internationale marktpositie van Nederlandse defensiebedrijven. Daarvoor gebruikt de minister het Industrieel Participatiebeleid (IP-beleid). In ons onderzoek naar het IP-beleid concluderen wij dat de minister dit beleid moet aanscherpen. Met deze aanscherping kan het IP-beleid een optimale bijdrage leveren aan de Nederlandse defensie-industrie en de prioriteiten van de nationale veiligheid. Wij onderzochten ook of de minister voldoende aandacht heeft voor de veiligheid van digitale werkplekken. Dit is het geval. Ten slotte maakte het kabinet € 270,0 miljoen vrij voor het bieden van financiële steun aan een noodlijdend bedrijf.

Aanscherping Industrieel Participatiebeleid nodig

Wij hebben onderzocht of de minister van EZ de doelen van het IP-beleid heeft gerealiseerd. Via het IP-beleid maakt de minister van EZ afspraken met buitenlandse leveranciers van defensiematerieel over het plaatsen van tegenorders bij Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen. De omvang van nieuwe (en ophogingen van bestaande) IP-overeenkomsten bedroeg € 2,4 miljard in 2025. De omvang van nieuwe verplichtingen vanuit het Defensiematerieelfonds bedroeg € 19 miljard in 2025. Niet al deze verplichtingen komen in aanmerking voor het IP-beleid.

Na 2012 zijn de economische doelstellingen van het IP-beleid komen te vervallen. In ons onderzoek hebben we door een gebrek aan concrete doelen en informatie over de beleidsresultaten niet kunnen beoordelen of de minister van EZ de doelen van het IP-beleid heeft gehaald. Ook zijn er geen beleidsevaluaties van het IP-beleid uitgevoerd. De minister heeft hierdoor beperkt inzicht of het IP-beleid kan

worden verbeterd. We concluderen dan ook dat de minister van EZ onvoldoende waarborgt dat de (financiële) kansen voor de Nederlandse defensie-industrie volledig worden benut en het IP-beleid een optimale bijdrage levert aan de prioriteiten van de nationale veiligheid. Daarom komen wij tot het oordeel matig voor de kwaliteitswaarborgen van het gevoerde beleid.

Bedrijfsvoering: inkoopbeheer en autorisatiebeheer moeten worden verbeterd

Op het gebied van de bedrijfsvoering zien wij 2 bestaande onvolkomenheden. Deze onvolkomenheden gaan over het inkoopbeheer en het autorisatiebeheer. Hoewel er in het inkoopbeheer sprake is van verbetering, zijn er nog te veel inkopen die niet aan de aanbestedingsregels voldoen. Ook in het autorisatiebeheer zijn er nog steeds tekortkomingen. Het gaat hierbij met name om het verbeteren van centraal inzicht in het autorisatiebeheer. Beide onvolkomenheden zijn dit jaar nog niet opgelost.

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

Negatieve oordelen bij het totaal van de verplichtingen, de uitgaven en ontvangsten, en de agentschappen en bij 2 artikelen

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen. Het geld is echter niet altijd volgens de regels besteed. Hierdoor is ons oordeel over de totaalbedragen negatief bij de verplichtingen, de uitgaven en ontvangsten, en de agentschappen.

Voor de artikelen 2 en 40 is ons oordeel negatief.

Onvolkomenheden bij ministerie van Economische Zaken

Bestaande onvolkomenheden	2022	2023	2024	2025	
1. Autorisatiebeheer financieel systeem (Oracle EBS)	✗	✗	✗	✗	▶
2. Inkoopbeheer	✗	✗	✗	✗	▶

✗ 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 Economische Zaken (EZ) is verantwoordelijk voor een goed functionerende en weerbare economie, een goed ondernemingsklimaat en innovatiebevordering. De minister van EZ is ook verantwoordelijk voor het beheer en de uitvoering van het Nationaal Groeifonds. Dit fonds heeft als doel om het duurzame verdienvermogen van Nederland te verbeteren. We gaan hierna in op een aantal ontwikkelingen die zich op het beleidsterrein van het ministerie van EZ hebben voorgedaan.

Zorgen over productiviteitsgroei

De Nederlandse economie groeide met 1,9% in 2025 (CBS, 2026, geciteerd in het dashboard *Blik op Nederland: Doelen en Resultaten* van de Algemene Rekenkamer, 2026). Toch groeit de arbeidsproductiviteit – de toegevoegde waarde per gewerkt uur – minder snel dan voorheen. De arbeidsproductiviteit groeide niet of nauwelijks tussen 2021 en 2024 (CBS, 2025). Daarom kwam de demissionaire minister van EZ in 2025 onder andere met een productiviteitsagenda. De productiviteitsagenda gaat onder andere in op de gewenste verhoging van investeringen in onderzoek en ontwikkeling (research and development, R&D). Investeringen in R&D kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de arbeidsproductiviteitsgroei, maar liggen met 2,3% van het bruto binnenlands product nog ver onder de doelstelling van 3% in 2030. In onze begrotingsbrief (september 2025) stelden wij al dat Nederland niet op koers ligt om de 3%-doelstelling te halen.

Met de voorstellen in het 3%-R&D-actieplan beoogt de minister van EZ deze doelstelling in 2030 alsnog te halen. In het actieplan worden 9 maatregelen voorgesteld om R&D-uitgaven te verhogen. Daaronder vallen de oprichting van een R&D-lanceerplatform, het mobiliseren van kapitaal voor R&D-intensieve scale-ups en optimalisering van bestaande regelingen. Zo kunnen bedrijven beter worden gestimuleerd om in R&D te investeren. Al deze maatregelen moeten uiteindelijk bijdragen aan de concurrentiekracht van Nederland. Nederland stond in 2025 op plek 5 van meest concurrerende economieën in Europa (IMD, 2025).

Economische veiligheid onder druk

Door toenemende geopolitieke spanningen moeten Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen zich beter voorbereiden op buitenlandse dreigingen. Behalve aan cyberaanvallen en spionage valt ook te denken aan de dreiging van buitenlandse overnames. Daarmee kunnen andere landen ongewenste toegang krijgen tot kennis van Nederlandse bodem. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten stellen dat statelijke actoren hiermee een bedreiging voor de nationale veiligheid vormen (minister van EZ, 2025).

Om de geopolitieke dreigingen werd het budget van de Beschermingsvoorziening Economische Veiligheid voor 2025 verhoogd van € 100 miljoen naar € 150 miljoen. De Beschermingsvoorziening Economische Veiligheid is een instrument dat het kabinet in staat stelt bedrijven te beschermen tegen ongewenste invloeden van buitenaf. Het gaat hierbij specifiek om buitenlandse partijen die in Nederlandse bedrijven investeren en daarmee ongewenste zeggenschap verkrijgen. Door de Beschermingsvoorziening Economische Veiligheid kan het kabinet een belang nemen in bedrijven waarbij deze dreiging speelt. Hiermee wordt ongewenste zeggenschap voorkomen.

Ook is in 2025 het bereik van de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames (Wet Vifo) uitgebreid met 6 extra sectoren. Bedrijven in deze sectoren krijgen te maken met een veiligheidstoets bij investeringen door buitenlandse partijen. Daarnaast greep de minister van EZ in bij chipfabrikant Nexperia. Dit deed hij naar aanleiding van signalen over de oneigenlijke verplaatsing van productiemiddelen naar het buitenland. In februari 2026 besloot een rechter dat er onderzoek moet komen dat moet uitwijzen of er inderdaad sprake was van wanbeleid.

De sterke afhankelijkheid van internationale toeleveringsketens vormt een risico voor de economische veiligheid van Nederland. Om kritische en strategische grondstoffen te verkrijgen, is Nederland afhankelijk van een beperkt aantal landen (AIVD, MIVD en

NCTV, 2025). Het in 2025 opgerichte Nederlands Materialen Observatorium brengt onder meer de risico's in kaart voor de levering van kritieke en strategische grondstoffen.

Ondernemingsklimaat laat weinig verbetering zien

Nederland staat in 2025 niet meer in de top 5 van meest concurrerende economieën (IMD 2025). Nederland daalde van de negende naar de tiende plek. Hiermee raakt het doel van het kabinet verder uit zicht om weer in de top 5 van meest concurrerende economieën te staan. Volgens de Monitor Ondernemingsklimaat van het ministerie van EZ is het ondernemingsklimaat in 2025 gestabiliseerd, maar nog steeds significant slechter dan in eerdere jaren. Ondernemers ervaren nog steeds hinder van onder andere onvoorspelbaar overheidsbeleid, ingewikkelde regelgeving en de hoge (energie)kosten. Sommige Nederlandse bedrijven zeggen dat zij overwegen hun activiteiten om deze redenen naar het buitenland te verplaatsen.

Om het ondernemingsklimaat te verbeteren kwam de minister van EZ in 2025 met een nieuwe aanpak om de regeldruk terug te dringen. De minister van EZ heeft in 2025 ook geld beschikbaar gemaakt om een specifiek bedrijf te steunen. Hiervoor heeft hij door middel van een incidentele suppletoire begroting € 270 miljoen beschikbaar gemaakt voor het verlenen van een overbruggingskrediet. Het bedrijf heeft hier uiteindelijk geen gebruik van gemaakt.

Aankondiging nieuw industriebeleid

Naar aanleiding van economische en geopolitieke ontwikkelingen kondigde het kabinet een nieuwe koers voor het Nederlandse industriebeleid aan (minister van EZ, 2025). Het demissionaire kabinet verwees hierbij onder andere naar het rapport van Mario Draghi (2024) over het Europese concurrentievermogen. Ook werd verwezen naar het advies van Peter Wennink dat in december 2025 werd gepresenteerd. Het nieuwe industriebeleid heeft als doel om onder andere investeringen van het bedrijfsleven en de overheid in specifieke sectoren aan te jagen. De doelen hierbij zijn om het Nederlandse verdienvermogen te vergroten, de economische weerbaarheid te verbeteren en bij te dragen aan de oplossing van maatschappelijke uitdagingen waarvoor Nederland staat.

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 EZ heeft in zijn jaarverslag de volgende risico's benoemd.

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

Risico	Toelichting van de minister van EZ	Bedrag
Economisch veiligheidsbeleid	Statelijke actoren gebruiken zowel legale als illegale middelen, zoals gerichte investeringen, spionage, sabotage en cyberaanvallen voor geopolitieke doeleinden. Dit vergroot het risico dat hoogwaardige Nederlandse kennis, technologie weglegt, we strategisch afhankelijk(er) worden en dat vitale processen zoals energie- en drinkwatervoorziening worden verstoord. [...] Het belangrijkste risico is dat deze snel groeiende en complexere opgave veel urgentie vraagt, mede op verzoek van de maatschappij en politiek, en dat daardoor te weinig tijd wordt genomen voor een zorgvuldige uitwerking van beleidsmaatregelen.	In het <i>Jaarverslag 2025</i> is geen bedrag genoemd.
De kwaliteit en doelmatigheid van financieel-administratieve processen	Door een forse toename van het aantal af te handelen (subsidie)dossiers, mede als gevolg van forse uitbreidingen van budgetten en personeel, en afname van de kwaliteit van deze dossiers, was een toenemende druk op de financiële administratie waarneembaar aan het einde van het kalenderjaar. Deze verhoogde druk is een risico voor de zorgvuldigheid van de beoordeling en afhandeling van de dossiers. Dit kan onjuiste boekingen van financiële verplichtingen en betalingen tot gevolg hebben. Daarnaast ontstaat het risico dat aanvragen niet tijdig kunnen worden afgedaan en de jaargrens overschreden wordt. [...] Een ander risico voor de financiële administratie betreft de opeenvolging van departementale herverkavelingen.	In het <i>Jaarverslag 2025</i> is geen bedrag genoemd.
Europese wetgevingstrajecten	Steeds meer Europese taken komen terecht bij EZ zelf maar ook bij diensten en uitvoeringsorganisaties onder ministeriële verantwoordelijkheid van EZ. Deze taken hebben vaak een wettelijke grondslag, maar komen tot stand zonder dat op voorhand goed duidelijk is wat de budgettaire gevolgen zijn, en zonder financiële compensatie vooraf. Dit betekent dat de uitvoering van nieuwe taken gefinancierd moet worden binnen een al krimpende begroting. Het gaat voornamelijk over wetgeving in het digitale domein.	In het <i>Jaarverslag 2025</i> is geen bedrag genoemd.

In aanvulling op de risico's van de minister zien wij ook de volgende risico's:

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

Risico	Toelichting	Bedrag
Ondoeltreffende fiscale regelingen voor ondernemerschap en innovatie	Het risico is dat de effectiviteit van fiscale regelingen voor de bevordering van ondernemerschap en innovatie afneemt door factoren waar de minister van EZ beperkt invloed op heeft. Daarnaast draagt een aantal fiscale ondernemerschapsregelingen, zoals de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling, beperkt bij aan ondernemerschap volgens de evaluaties die het ministerie van EZ heeft laten uitvoeren.	€ 10,0 miljard (2025)
Onvoldoende investeringen in research en development (R&D)	De omvang van de publieke en private R&D-uitgaven als percentage van het bruto binnenlands product is lager dan het doel van 3% in 2030 (2,3% in 2024). Dit terwijl de minister R&D-investeringen ziet als een van de fundamenten voor het innovatievermogen van Nederland.	Niet gekwantificeerd.

3.

Inzicht in geld

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van Economische Zaken heeft in 2025 € 3.118 miljoen uitgegeven. Dit is 0,8% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 3.773 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 574 miljoen. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

Vanuit het Nationaal Groeifonds (NGF) zijn er in 2025 geen uitgaven of ontvangsten. Ook zijn er vanuit het NGF geen verplichtingen aangegaan. Aan het einde van 2025 was er volgens het *Jaarverslag van het Nationaal Groeifonds 2025* nog € 157 miljoen beschikbaar in het Nationaal Groeifonds.

Tabel 3 Ministerie van Economische Zaken (EZ) en het voormalige ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2023 en 2024) in miljoenen € en aantallen fte's

	2023	2024	2025
XIII Economische Zaken			
Verplichtingen	26.067	20.044	3.773
Uitgaven	13.652	10.010	3.118
Ontvangsten	7.920	6.766	574
Fte's	10.772	11.539	11.379

	2023	2024	2025
L Nationaal Groeifonds			
Verplichtingen	0	105	0
Uitgaven	0	21	0
Ontvangsten	0	0	0

De aangegane verplichtingen en uitgaven van het ministerie van EZ zijn in 2025 veel lager dan in 2024. Dit komt door de overheveling van verantwoordelijkheden en bijbehorende uitgaven en verplichtingen naar de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (de schade- en hersteloperatie in Groningen) en naar Klimaat en Groene Groei. Ook de ontvangsten zijn in 2025 aanzienlijk lager dan in voorgaande jaren. Dit komt doordat de ontvangsten uit de winning van aardgas vanaf 2025 naar het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) zijn overgegaan. De daling in het aantal fte's houdt onder andere verband met de overheveling van de Nationaal Coördinator Groningen naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

De uitgaven van het begrotingshoofdstuk XIII waren in 2025 € 6.892 miljoen lager dan 2024. Voor het Nationaal Groeifonds waren de uitgaven in 2025 € 21 miljoen lager. 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 Economische Zaken (EZ) verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
XIII Economische Zaken			
1. Goed functionerende economie en markten	457	437	-20
2. Bedrijvenbeleid: innovatie en ondernemerschap voor duurzame welvaartsgroei	2.098	1.817	-281
3. Toekomstfonds	357	308	-49
4. Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering	4.206	0	-4.206
5. Een veilig Groningen met perspectief	2.178	0	-2.178
6. Bijdrage Nationaal Groeifonds	0	0	0
40. Apparaat	714	555	-159
41. Nog onverdeeld	0	0	0
Totaal	10.010	3.118	-6.892

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
L Nationaal Groeifonds			
1. Kennisontwikkeling	0	0	0
2. Onderzoek, ontwikkeling en innovatie	21	0	-21
Totaal	21	0	-21

Voor het begrotingshoofdstuk XIII zien we de grootste verschillen bij de artikelen 4 en 5. Dit komt doordat de uitgaven en verplichtingen die bij deze artikelen horen, zijn overgegaan naar de ministeries van BZK en KGG. Het kabinet-Jetten heeft artikel 4 (Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering) begin 2026 overigens weer ondergebracht bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Ook de apparaatsuitgaven zijn lager in 2025. Dit komt onder andere door de lagere uitgaven aan eigen personeel en externe inhuur ten opzichte van 2024. De oorzaak is dat de Nationaal Coördinator Groningen is overgegaan naar het ministerie van BZK.

Bij het Nationaal Groeifonds zien we dat de gerealiseerde uitgaven op de beleidsartikelen nihil zijn. Dit komt doordat het Nationaal Groeifonds een overhevelingsfonds is geworden. Dit betekent dat middelen vanuit dit fonds worden overgeheveld naar de uitvoerende departementen.

Bij de introductie van het Nationaal Groeifonds in 2020 werd een bedrag van € 20 miljard beschikbaar gesteld (zie tabel 5). Er zijn 2 routes voor het aanvragen van middelen uit het Nationaal Groeifonds. Ten eerste kunnen veldpartijen (zoals bedrijven) rechtstreeks een aanvraag indienen bij het Nationaal Groeifonds. Dit is de subsidieroute. Via de subsidieroute is in totaal € 143 miljoen toegekend. Ten tweede kunnen ministeries middelen aanvragen voor projecten die zij willen uitvoeren. De middelen worden bij toekenning overgeheveld naar het betreffende ministerie. Veel middelen zijn al eerder via deze departementale route (voorwaardelijk) toegekend of gereserveerd. Het gaat hierbij om in totaal € 11 miljard voor de uitvoering van 50 NGF-projecten.

In het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Schoof is afgesproken om het Nationaal Groeifonds uit te faseren. Hierdoor is het budget in 2024 met € 6.830 miljoen verlaagd. Daarna hebben nog 3 overhevelingen plaatsgevonden, waarvan 1 in 2025. Het betreft een overheveling naar de begroting van het ministerie van EZ voor deelname aan een Important Project of Common European Interest op het gebied van halfgeleider-technologie (IPCEI-AST). Het doel van dit project is om de Nederlandse en Europese positie in de wereldwijde halfgeleiderindustrie te verbeteren. In februari 2026 was er nog € 157 miljoen beschikbaar in het Nationaal Groeifonds.

Tabel 5 Verdeling van het NGF-budget in miljoenen €

Verdeling NGF-budget in miljoenen euro's	
Initieel budget	20.000
<hr/>	
Departementale route	
Toegekend	- 7.208,6
<i>waarvan verplicht door departementen</i>	- 4.906,3 (68%)
<i>waarvan uitgegeven door departementen</i>	- 2.576,8 (36%)
Voorwaardelijk toegekend	- 2.199,0
Gereserveerd	- 1.382,0
<hr/>	
Subsidieroute	
Toegekend	- 143,4
<hr/>	
Apparaatskosten	- 68,5
<hr/>	
Overige mutaties	
Loon- en prijsbijstelling 2022	697,1
Loon- en prijsbijstelling 2023	908,7
Loon- en prijsbijstelling 2024	890,6
Loon- en prijsbijstelling 2025	21,8
Terugboeking naar NGF 2024	1,6
Verlaging Voorjaarsnota 2022	- 660,0
Verlaging APB 2023	- 381,0
Verlaging Voorjaarsnota 2023	- 451,4
Verlaging Miljoenennota 2024	- 115,0
Verlaging amendement Belastingplan 2024	- 1.212,0
Verlaging Voorjaarsnota 2024	- 1.279,0
Verlaging Hoofdlijnenakkoord 2025	- 6.829,9
Overheveling project Rail Gent-Terneuzen naar Mobiliteitsfonds	- 103,3
Overheveling/afboeking NGF ACS/BES	- 130,0
Overheveling IPCEI AST	- 200,0
Nog beschikbaar	156,8

Bron: Jaarverslag van het Nationaal Groeifonds 2025.

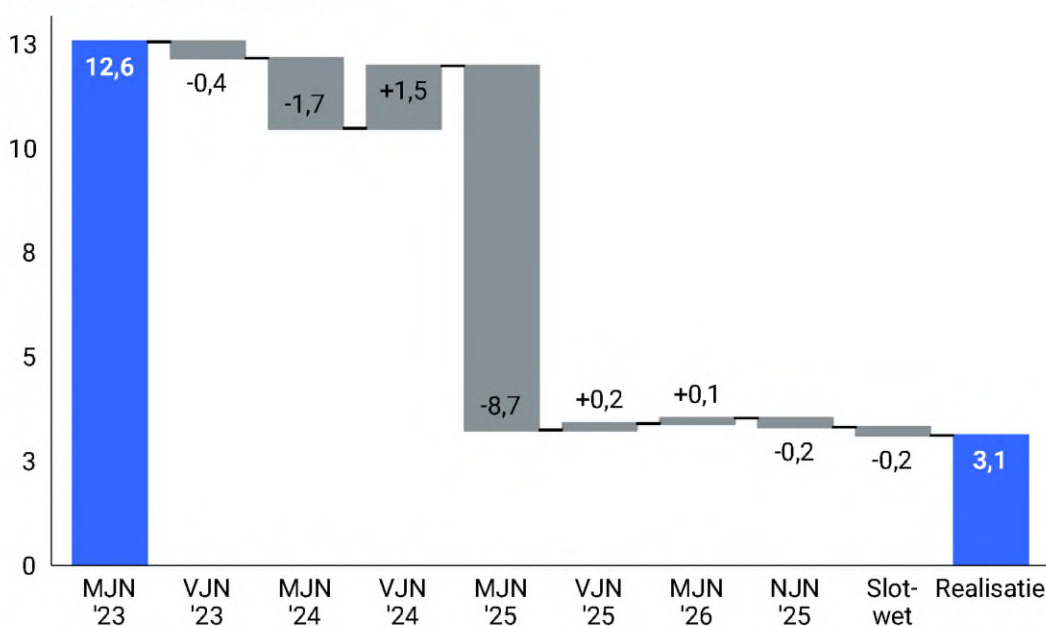
3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 voor het ministerie van EZ. 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 Economische Zaken

De uitgaven van EZ vallen met name lager uit door de herverkaveling

Geraamde uitgaven in miljarden €



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 € 12,6 miljard uit te geven voor het begrotingshoofdstuk van Economische Zaken. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 3,1 miljard. De uitgaven voor 2025 zijn vergeleken met de Miljoenennota 2023 aanzienlijk lager uitgekomen. Dit komt hoofdzakelijk doordat 2 beleidsartikelen vanaf 2025 zijn ondergebracht bij andere ministeries. Dit betreft de beleidsartikelen *Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering* en *Een veilig Groningen met perspectief*. Het gevolg hiervan is een forse daling van de werkelijke uitgaven in 2025.

In dezelfde periode zijn de uitgaven voor het Nationaal Groeifonds gedaald. Dit komt voornamelijk doordat in het Hoofdlijnenakkoord uit 2024 is afgesproken om het Nationaal Groeifonds uit te faseren.

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 Economische Zaken in de afgelopen 3 jaar (bedragen in miljoenen €)

Begroting	Wijziging	2025
MJN 2025	Het overgaan van beleidsartikel <i>Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering</i> naar KGG	-4.580
MJN 2025	Het overgaan van beleidsartikel <i>Een veilig Groningen met perspectief</i> naar BZK	-3.043
MJN 2024	Kasschuif Nationaal Groeifonds	-797

In 2024 is het ministerie van het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) afgesplitst van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Hierbij is het beleidsartikel *Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering* overgegaan naar het ministerie van KGG. Daarnaast zijn de middelen voor de schadeafhandeling- en versterkingsoperatie in Groningen vanaf 2025 ondergebracht bij het ministerie van BZK. Door deze wijzigingen vallen de bijbehorende uitgaven niet langer onder het ministerie van EZ. Ten slotte verplaatste de minister € 797 miljoen aan geplande uitgaven voor NGF-projecten naar latere jaren. Dit kwam doordat de planning van een toekomstige openstellingsronde was gewijzigd en omdat verwachtingen over de uitfinanciering van lopende projecten waren gewijzigd. Later is besloten om de vierde en vijfde openstellingsrondes geheel te laten vervallen.

4.

Resultaten van geld en beleid

4.1 Beleidsresultaten Industrieel Participatiebeleid

Het rijksbrede thema van het verantwoordingsonderzoek 2025 is veiligheid. Daarom onderzochten we dit jaar in ons verantwoordingsonderzoek het Industrieel Participatiebeleid (IP-beleid) van de minister van Economische Zaken (EZ). Tot medio 2025 vormde de Defensie Industrie Strategie 2018 (DIS 2018) het beleidskader waarbinnen het IP-beleid moet worden toegepast. Vanaf medio 2025 is dit de Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie 2025-2029 (D-SII 2025-2029).

Voor de periode 2018-2025 hebben we onderzocht of de minister van EZ de beleidsdoelen van het IP-beleid heeft gerealiseerd. Dat beleid is erop gericht om het Nederlands bedrijfsleven te versterken, zodat het kan bijdragen aan de nationale veiligheid. Via het IP-beleid maakt de minister van EZ afspraken met buitenlandse (Europese en niet-Europese) leveranciers van defensiematerieel over het plaatsen van tegenorders bij Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen die actief zijn in de defensie- en veiligheidssector. De minister noemt deze groep bedrijven en kennisinstellingen de Nederlandse Defensie Technologische en Industriële Basis (NLDTIB). De omvang van de nieuwe (en ophogingen van bestaande) IP-overeenkomsten was in 2025 € 2,4 miljard. We concluderen dat de minister van EZ onvoldoende waarborgen heeft dat Nederland de (financiële) kansen voor zijn defensie-industrie volledig benut en met het IP-beleid een optimale bijdrage levert aan de prioriteiten van de nationale veiligheid. Daarom komen wij tot het oordeel matig. Dit oordeel gaat over de kwaliteitswaarborgen van het IP-beleid.

4.1.1 IP-beleid is een belangrijk instrument voor de Nederlandse defensie-industrie

De minister van Defensie zoekt bij de verwerving van defensiematerieel in eerste instantie naar geschikte Nederlandse partijen. Wanneer de minister van Defensie in belangrijke mate is aangewezen op buitenlandse leveranciers, kan de minister van EZ het IP-beleid inzetten.

Hoe werkt het IP-beleid?

Nederland kent een relatief kleine defensie-industrie met een beperkt aantal producenten voor militaire eindproducten, zoals radarproducent Thales Nederland en scheepsbouwer Damen. Het is voor de Nederlandse toeleveringsbedrijven moeilijk om toegang te krijgen en te houden tot de internationale defensiemarkt zonder hulp van de overheid. Met het IP-beleid kan het ministerie van EZ bedrijven koppelen aan buitenlandse producenten en internationale productieketens.

Binnen het ministerie van EZ is het Commissariaat Militaire Productie (CMP) verantwoordelijk voor de uitvoering van het IP-beleid. In onderstaande figuur 2 laten we zien hoe dat werkt:

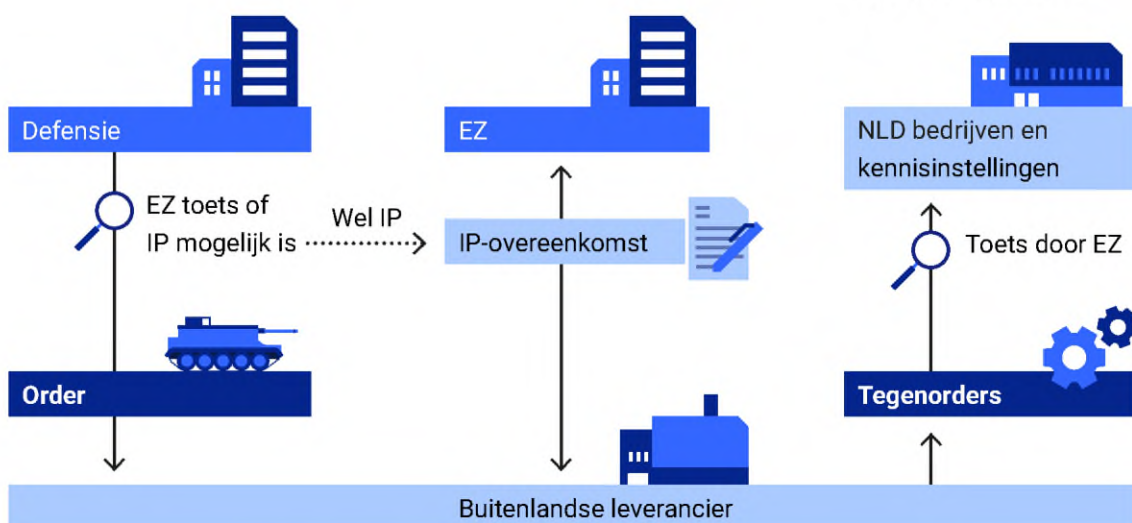
Figuur 2 Werking Industrieel Participatiebeleid

Minister van EZ is verantwoordelijk voor het afsluiten van IP-overeenkomsten

1. Defensie koopt materieel aan bij buitenlandse leverancier

2. EZ sluit IP-overeenkomst met buitenlandse leverancier

3. De IP-overeenkomst zorgt ervoor dat buitenlandse leveranciers tegenorders plaatsen



* Onder bepaalde voorwaarden kan het IP-beleid ook van toepassing zijn op Nederlandse leveranciers.

Als Defensie militair materieel wil kopen meldt Defensie dat aan het ministerie van EZ. Vervolgens bepaalt de minister van EZ of met de buitenlandse leverancier een IP-overeenkomst mogelijk is met daarin afspraken over tegenorders bij Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen (stap 1 in de figuur).

Als de minister van EZ deze afspraken wil maken, vraagt deze de buitenlandse leverancier om hiervoor een voorstel te doen. Op basis van dit voorstel onderhandelen het ministerie van EZ en de leverancier vervolgens over de definitieve IP-overeenkomst. Deze onderhandelingen zijn over het algemeen maatwerk (stap 2 in de figuur). In de IP-overeenkomst maken de minister van EZ en de buitenlandse leverancier onder meer afspraken over het totale bedrag aan tegenorders, het soort tegenorders, de looptijd van de overeenkomst en de eventuele toepassing van *multipliers*. Met *multipliers* kan de minister buitenlandse leveranciers stimuleren om te investeren in activiteiten met een hogere toegevoegde waarde voor Nederland, zoals onderzoek en ontwikkeling. Bijvoorbeeld: als de minister op een tegenorder een multiplier van 2 toepast, dan mag de buitenlandse leverancier een tegenorder plaatsen van € 1 miljoen in plaats van € 2 miljoen. De maximale multiplier die de minister kan inzetten is 10.

Na het sluiten van de overeenkomst plaatst de buitenlandse leverancier tegenorders met een militaire toepassing bij Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen. Het ministerie blijft hierbij betrokken door te toetsen of deze tegenorders voldoen aan de eisen van de IP-overeenkomst (stap 3 in de figuur).

Niet alle aankopen die het ministerie van Defensie doet zijn relevant voor het IP-beleid. Het IP-beleid is van toepassing op aankopen van defensiematerieel bij buitenlandse leveranciers van meer dan € 5 miljoen, waarbij een beroep kan worden gedaan op het uitzonderingsregime van artikel 346 van het EU-Werkingsverdrag (VWEU).¹ Op basis van dit artikel mogen EU-lidstaten afwijken van het EU-recht om hun wezenlijke veiligheidsbelangen te beschermen. Het ministerie van EZ geeft aan dat het IP-beleid ook van toepassing is op Nederlandse leveranciers aan het ministerie van Defensie wanneer een deel, meer dan € 5 miljoen, van de productie van een order bij hen in het buitenland plaatsvindt.

Het IP-beleid is niet van toepassing op aankopen waarvoor de ministers van Defensie en EZ op een andere manier afspraken maken over de betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven, zoals bij de verwerving van de F-35 of de nieuwe onderzeeboten. Daarnaast kan de minister van EZ besluiten om geen IP-overeenkomst af

te sluiten voor defensieaankopen waarop het IP-beleid wel van toepassing is. Dit kan bijvoorbeeld wanneer Defensie militair materieel aankoopt voor Oekraïne en vanwege operationele urgentie afziet van IP-afspraken.

Het IP-beleid heeft verschillende beleidsdoelen

De minister van EZ wil met het IP-beleid bijdragen aan de instandhouding, versterking en positionering van de Nederlandse defensie-industrie. Het doel is dat Nederland zo zijn nationale veiligheid kan waarborgen. Specifiek wil de minister van EZ met het IP-beleid dat:

- Nederlandse bedrijven een duurzame relatie opbouwen in de toeleveringsketens van buitenlandse leveranciers;
- Nederlandse bedrijven toegang krijgen tot nieuwe technologieën, kennis en ervaring;
- gesloten toeleveringsketens van defensiematerieel worden opengebrouwen.

Het beleidskader waarbinnen het IP-beleid moet worden toegepast was tot april 2025 de Defensie Industrie Strategie 2018 (DIS 2018). Met de Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie 2025-2029 (D-SII 2025-2029) is dit beleidskader vanaf mei 2025 aangepast. Wij gaan hier later op in.

Economische doelstelling vervallen

Tot 2012 had de voorloper van het IP-beleid ook een economische doelstelling. Per IP-overeenkomst moest de waarde van de tegenorders 100% van de door de minister van Defensie bij de buitenlandse leverancier geplaatste orderwaarde zijn. De economische doelstelling is komen te vervallen. Wel was er volgens de rapportage over het IP-beleid over 2015 en 2016 nog de verwachting dat 60% zou worden behaald. Na bezwaren van de Europese Commissie over mogelijke marktverstoring is het IP-beleid aangepast en heeft de minister aangegeven dat deze indicator niet meer past bij het beleid gericht op het waarborgen van nationale veiligheid.

4.1.2 Het financieel belang van het IP-beleid groeit snel

Voor het financieel belang van het beleid kijken wij naar het bedrag aan tegenorders die buitenlandse leveranciers met de minister van EZ afspreken op het moment dat er een nieuw IP-overeenkomst wordt afgesloten. Ook kijken we naar de tegenorders die op basis hiervan door de buitenlandse leveranciers van Defensie worden geplaatst bij Nederlandse bedrijven in de jaren die daarop volgen.

De financiële omvang van de afgesloten IP-overeenkomsten en geplaatste tegenorders stijgt

In figuur 3 is voor de periode 2018-2025 de financiële omvang van de jaarlijks nieuw afgesloten IP-overeenkomsten tussen de minister van EZ en de buitenlandse leveranciers opgenomen. In de jaren 2024 en 2025 was dit bedrag van de nieuwe overeenkomsten flink groter dan in de jaren daarvoor als gevolg van een stijging van het aantal aankopen door Defensie. Het gaat om een bedrag van circa € 2 miljard per jaar. De cijfers voor 2025 zijn volgens het ministerie van EZ voorlopig.

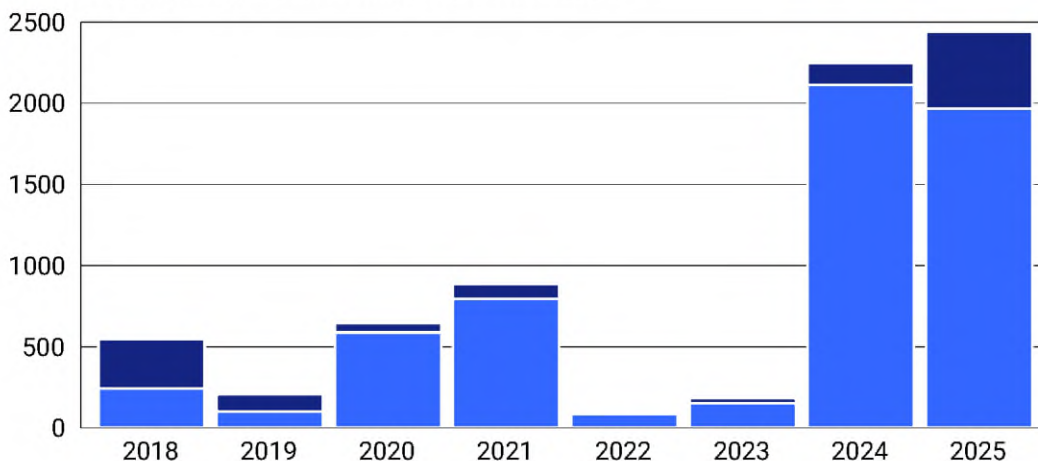
Als de minister van Defensie een vervolgorder plaatst bij een buitenlandse leverancier met een bestaande IP-overeenkomst, kan de minister van EZ deze IP-overeenkomst ophogen. Deze bedragen zijn ook opgenomen in figuur 3 hieronder. Het totale bedrag aan nieuwe afspraken met buitenlandse leveranciers stijgt hiermee van € 183 miljoen in 2023 tot ruim € 2,2 miljard in 2024 en ruim € 2,4 miljard in 2025. Eind 2024 was het cumulatief openstaande bedrag van nog in te vullen tegenorders € 2,9 miljard. Bij het afronden van dit onderzoek (maart 2026) was de stand eind 2025 nog niet beschikbaar.

Figuur 3 Financiële omvang nieuwe en ophogingen van bestaande IP-overeenkomsten

Het bedrag afgesproken in nieuwe en ophogingen van bestaande IP-overeenkomsten stijgt fors naar € 2,4 miljard in 2025

In miljoenen €

- Bedrag nieuwe IP-overeenkomsten
- Bedrag opgehoogde bestaande IP-overeenkomsten



Bron: Ministerie van EZ

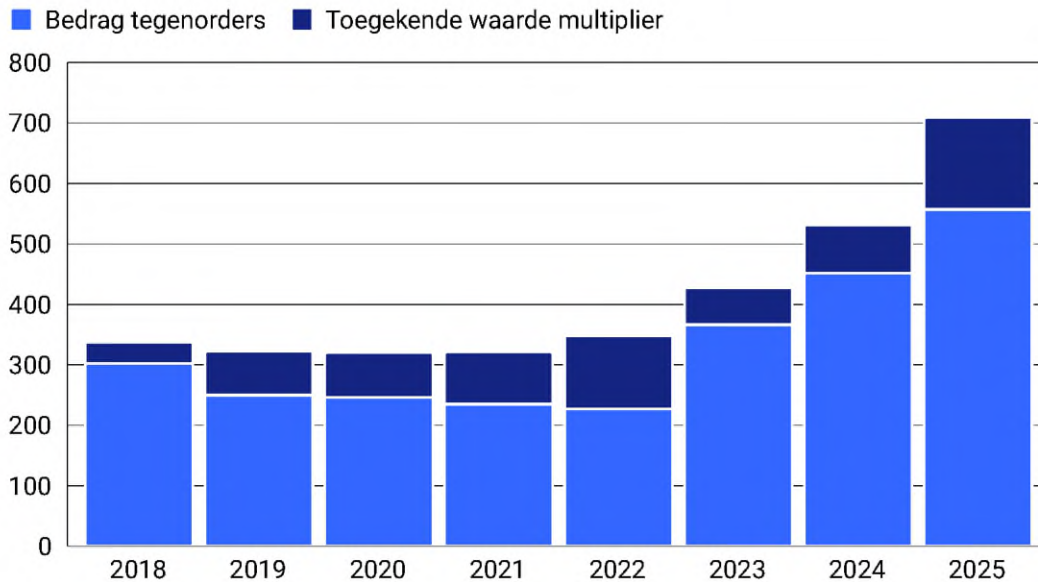
In figuur 4 hieronder staat per jaar de financiële omvang van de tegenorders die buitenlandse leveranciers daadwerkelijk hebben geplaatst bij Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen op basis van de afgesloten IP-overeenkomsten. Uit de figuur blijkt dat de financiële omvang van de geplaatste tegenorders de afgelopen jaren is gestegen van € 227 miljoen in 2022 naar € 557 miljoen in 2025. In de figuur is ook

de waarde van de toegekende multipliers opgenomen (zie § 4.1.1). In 2023 en 2024 hebben in totaal 119 bedrijven in Nederland een tegenorder ontvangen.

Figuur 4 Financiële omvang tegenorders in de jaren 2018 tot en met 2025

Het bedrag aan tegenorders loopt de laatste jaren op

In miljoenen €



Bron: Ministerie van EZ

Om een indicatie te geven van de financiële omvang van de tegenorders die bij Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen worden geplaatst, zetten we deze bedragen af tegen de totale omzet van Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen actief in de defensiesector (de NLDTIB). Voor 2024 schatte het onderzoeksbureau Berenschot de omzet van de NLDTIB op € 9,3 miljard (Berenschot, 2025). Buitenlandse leveranciers besteedden in 2024 ongeveer € 450 miljoen bij Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen als gevolg van het IP-beleid. Dat betekent dat het IP-beleid in 2024 tot uitgaven van buitenlandse leveranciers in Nederland leidde ter grootte van ongeveer 5% van de totale omzet van de NLDTIB.

De minister heeft geen zicht op potentiële financiële omvang van IP

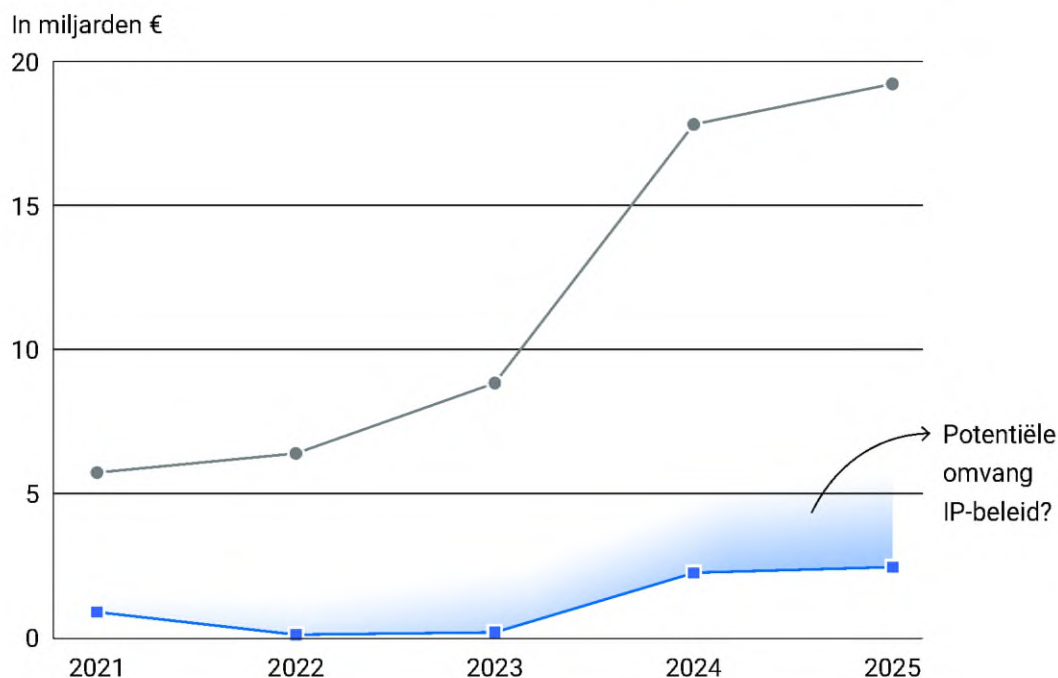
Het IP-beleid heeft geen economische doelstelling meer. Wel is in de DIS 2018 opgenomen dat bij de uitvoering van het bredere defensie-industriebeleid en hiermee ook het IP-beleid wordt gestreefd naar “een zo’n groot mogelijke betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven” (Ministerie van Defensie en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2018). Wij hebben daarom nagevraagd op welk deel van de defensie-investeringen het IP-beleid toegepast kon worden. Deze informatie is nodig om te kunnen onderzoeken of meer IP mogelijk zou zijn geweest. De minister van EZ beschikt niet over deze informatie en heeft hier geen zicht op.

In figuur 5 hebben wij ter illustratie de nieuwe IP-overeenkomsten en de ophogingen van bestaande IP-overeenkomsten afgezet tegen het totaal van de aangegane verplichtingen van het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF). Met dit begrotingsfonds koopt Defensie nieuw materieel aan en onderhoudt het materieel. Zoals eerder aangegeven is het IP-beleid van toepassing op aankopen van Defensie die voldoen aan een aantal specifieke criteria. Welk deel van de verplichtingen uit het DMF voldoet aan deze criteria en hiermee potentieel relevant is voor het IP-beleid, is onbekend.

Figuur 5 Potentiële financiële omvang Industrieel Participatiebeleid

De minister heeft geen inzicht in potentiële financiële omvang Industrieel Participatiebeleid

—●— Verplichtingen Defensiematerieelbegrotingsfonds —■— Totale bedrag IP-overeenkomsten



Bron: Ministerie van EZ en jaarverslagen DMF

4.1.3 Minister heeft beperkt zicht op realisatie beleidsdoelen IP-beleid

Wij constateren dat de beleidsdoelen onvoldoende concreet zijn omschreven of uitgewerkt in meetbare indicatoren. Hierdoor kunnen wij niet onderzoeken of de beleidsdoelen van het IP-beleid zijn gehaald. Zo heeft de minister niet nader gedefinieerd wanneer een Nederlands bedrijf een *duurzame* relatie met een (buitenlandse) leverancier is aangegaan, terwijl dat wel een beleidsdoel is. Ook is bijvoorbeeld niet duidelijk omschreven wat specifiek wordt bedoeld met instandhouding van de Nederlandse defensie-industrie en kennisinstellingen.

In de gesprekken die wij hebben gevoerd met bedrijven zien we overigens wel voorbeelden van individuele bedrijven die met behulp van het IP-beleid in de productieketen van (buitenlandse) leveranciers zijn gekomen. In de tekstkaders hebben we een aantal voorbeelden hiervan opgenomen.

Mogema

Het Nederlandse bedrijf Mogema (onderdeel van Aalberts) produceert grote stalen en aluminium frames met zeer hoge precisie voor de defensie- en de halfgeleiderindustrie. Mogema sloot in 2025 in het kader van IP-beleid een meerjarig raamcontract met een buitenlandse leverancier voor het produceren van *canisters* voor zogenoemde *naval strike missiles* (NSM). Daarmee is Mogema voor dit product direct opgenomen in de aanleveringsketen van deze leverancier.

Robin Radar

Robin Radar maakt radarsystemen om vogels rond vliegvelden te kunnen detecteren. Die techniek bleek ook een goede basis voor een militaire toepassing, namelijk het detecteren van drones. Met die toepassing heeft het bedrijf afgelopen jaren een grote groei doorgemaakt. Het vinden van een *launching customer* was voor Robin Radar een belangrijke stap om internationaal voet aan de grond te krijgen. Het ministerie van EZ koppelde het bedrijf aan Boeing. Boeing moest door IP-verplichtingen investeren in een Nederlands bedrijf en heeft hieraan voldaan door het leasen van een vogelradar van Robin Radar. Robin Radar geeft aan dat dit belangrijk was voor hun geloofwaardigheid, waardoor zij verder gegroeid zijn. Vervolgens heeft ook het ministerie van Defensie in 2025 een bestelling geplaatst van 100 droneradars.

Op grond van ons onderzoek is het aannemelijk dat bij bovenstaande voorbeelden het IP-beleid heeft bijgedragen aan versterking van de Nederlandse defensie-industrie. Maar op basis van individuele voorbeelden kunnen wij geen uitspraak doen over de doeltreffendheid van het IP-beleid als geheel. De minister van EZ geeft overigens aan dat zij een betere manier wil vinden om de beleidsresultaten van het IP-beleid zichtbaar te maken.

4.1.4 Het IP-beleid bereikt een aantal van de voor Defensie belangrijke categorieën beperkt

In de DIS 2018 zijn 30 verschillende kennis- en technologiegebieden en industriële capaciteiten opgenomen, de zogenaamde DIS 2018-categorieën. Die moeten volgens de minister van EZ “nationaal [...] worden verankerd om deze wezenlijke belangen van nationale veiligheid te kunnen beschermen” (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2023). Voor het IP-beleid betekent dit dat tegenorders of activiteiten van buitenlandse leveranciers gerelateerd moeten zijn aan een of meer van deze categorieën. Tussen de DIS 2018-categorieën is door de minister geen prioritering aangebracht. Toch is het interessant om inzicht te hebben hoe het IP-beleid bijdraagt aan de verschillende DIS 2018-categorieën.

Wij constateren dat in de periode 2020-2025 de DIS 2018-categorieën in verschillende mate bereikt worden door tegenorders van het IP-beleid. Voor de 10 technologiegebieden wordt bijvoorbeeld het gebied *3D printing* en *nieuwe materialen* het meest bereikt. Andere gebieden worden een stuk minder bereikt, zoals *space/satellieten*, *directed-energy weapons* en *human enhancement*. Het gebied *biotechnologie* is in deze periode helemaal niet bereikt. Wij kunnen hier geen specifieke bedragen of percentages aan koppelen, omdat investeringen aan meerdere DIS 2018-gebieden gekoppeld kunnen worden. Wij hebben niet onderzocht of deze technologiegebieden, die volgens de DIS 2018 van wezenlijk belang zijn voor de nationale veiligheid, via andere beleidsinstrumenten zijn gestimuleerd.

Wij merken wel op dat de minister van Defensie geen inzicht heeft in de verdeling van de investeringen in de verschillende DIS 2018-categorieën als gevolg van het IP-beleid. De minister van EZ deelt deze gegevens niet met de minister van Defensie.

Meer prioritering in de nieuwe industriestrategie

In de vernieuwde strategie (D-SII 2025-2029) hebben de ministers van Defensie en EZ een prioritering aangebracht van de categorieën die relevant zijn voor de nationale veiligheid. Hiermee geven ze specifiek aan welke categorieën belangrijk zijn voor de nationale veiligheid en dit geeft meer sturing aan het IP-beleid. Het gaat om de volgende 5 technologiegebieden: intelligente systemen, ruimtetechnologie, sensoren, slimme materialen en quantum. Voor deze 5 gebieden zijn ook *roadmaps* opgesteld met mijlpalen op het gebied van onderzoek, ontwikkeling, productie en gebruik. De oude DIS 2018-categorieën zijn in de D-SII 2025-2029 samengevoegd tot 10 defensiebasisgebieden. Boeing, een buitenlandse leverancier van de minister van Defensie, geeft in onderstaand tekstkader aan hoe de nieuwe strategie voor hen van toepassing is.

Boeing

Boeing is een buitenlandse leverancier gevestigd in de VS. Het bedrijf heeft een langdurige relatie met het ministerie van Defensie (onder meer voor de Chinook helikopter). Ook is het bedrijf al jarenlang betrokken bij het IP-beleid van het ministerie van EZ. Boeing ervaart een verschuiving van de focus van het IP-beleid naar meer research en development (R&D). Het bedrijf stelt deze verschuiving te steunen, omdat dit Boeing helpt te profiteren van het sterke innovatieklimaat in Nederland. In 2025 investeerde Boeing bijvoorbeeld zijn IP-verplichtingen in de ontwikkeling van kleine sensoren voor *unmanned aerial vehicles (UAV's)*.

In de actieagenda, STRAIK-D 2025, die hoort bij de D-SII 2025-2029, staat dat de ministers van EZ en Defensie binnen het IP-beleid ook nadrukkelijker gaan kijken naar de capaciteiten die in Nederland in samenwerking met de buitenlandse leveranciers kunnen worden versterkt. Om hiermee risicovolle strategische afhankelijkheden af te bouwen of wederzijds in te regelen waar nodig (Ministerie van Defensie en Ministerie van Economische Zaken, 2025). Omdat de D-SII halverwege 2025 is ingegaan, zullen de beleidsresultaten hiervan pas na 2025 zichtbaar worden.

4.1.5 De minister heeft het IP-beleid niet geëvalueerd

De minister van EZ heeft, voor zover wij konden nagaan, nog nooit een evaluatie laten uitvoeren van het IP-beleid. Ook is er geen evaluatie gepland, terwijl dit wel wordt voorgeschreven in artikel 4.1 van de Comptabiliteitswet. Evalueren is van belang om inzicht te krijgen in de werking van het IP-beleid. Een evaluatie biedt aanknopingspunten voor de minister om het beleid bij te sturen en te optimaliseren.

Het ministerie van EZ geeft aan dat het verschillende onderdelen en resultaten van het IP-beleid analyseert. Maar deze analyses hebben een ad-hockarakter. Het ministerie legt de uitkomsten van de analyses niet vast en rapporteert niet over de resultaten. Het was daarom voor ons niet mogelijk om deze analyses te beoordelen.

Wij constateren verder dat de interne informatievoorziening bij het ministerie van EZ over de uitvoering en resultaten van het IP-beleid beperkt is. Met de verwachte groei van de defensie-uitgaven hadden wij verwacht dat de minister zou willen weten of de huidige personele bezetting van het CMP voldoende is. Hier heeft de minister echter geen inzicht in.

4.1.6 Verantwoording geeft beperkt zicht op beleidsresultaten

De minister van EZ stuurt elke 2 jaar een rapportage naar het parlement over de resultaten van het IP-beleid. De rapportage bevat onder meer gegevens over aantallen en bedragen van tegenorders. Wij constateren dat de verantwoording beperkte informatie bevat over het halen van de beleidsdoelen. Ook worden de IP-orders niet afgezet tegen het potentiële bedrag aan IP. Hiermee biedt de rapportage beperkte informatie op basis waarvan het parlement zich een oordeel kan vormen over de effectiviteit van het beleid. Verder merken wij op dat de rapportage relatief laat na de verslagperiode naar het parlement wordt gestuurd. Zo was de IP-rapportage over 2023 en 2024 eind 2025 nog niet beschikbaar.

4.1.7 Conclusies en aanbevelingen

In ons onderzoek hebben we door gebrek aan concrete doelen en informatie over de beleidsresultaten niet kunnen vaststellen of de minister van EZ de doelen van het IP-beleid heeft gehaald. Wij zien dat de minister met een beperkte personele inzet en door gebruik van het netwerk van het CMP in 2025 met buitenlandse leveranciers van Defensie IP-verplichtingen voor ruim € 2,4 miljard heeft afgesloten. Ook zien wij voorbeelden op basis waarvan het aannemelijk is dat de tegenorders die door buitenlandse leveranciers worden geplaatst bij Nederlandse bedrijven bijdragen aan de versterking van de defensie-industrie. Op basis van individuele voorbeelden kunnen wij echter geen uitspraak doen over de beleidsresultaten van het IP-beleid als geheel.

Wij constateren dat de minister zelf geen actie heeft ondernomen om na te gaan of het beleid goed werkt via een beleidsevaluatie. De minister heeft hierdoor beperkt inzicht of het IP-beleid kan worden verbeterd. We concluderen dat de minister van EZ hiermee onvoldoende waarborgen heeft dat Nederland de (financiële) kansen voor zijn defensie-industrie volledig benut en met het IP-beleid een optimale bijdrage levert aan de prioriteiten van de nationale veiligheid. In de context van stijgende defensie-uitgaven, vraagt dit van de minister om een verbetering van het IP-beleid. Aanscherping van het beleid is belangrijk, aangezien de uitgaven aan Defensie de komende jaren flink zullen stijgen.

We bevelen de minister dan ook het volgende aan:

- Onderzoek of de bijdrage van het IP-beleid aan de nationale veiligheid en de Nederlandse defensie-industrie kan worden vergroot.
- Evalueer periodiek het IP-beleid en zorg voor inzicht in de resultaten. Ontwikkel, zo mogelijk, indicatoren die inzicht geven in de ontwikkeling van deze resultaten.
- Verbeter de verantwoording door deze aan te laten sluiten op de doelen.

4.1.8 Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek wilden we toetsen in hoeverre de resultaten van het gevoerde beleid van de minister voldoen aan de daaraan gestelde normen. Op basis van ons onderzoek is dit niet mogelijk gebleken door het ontbreken van concrete en meetbare beleidsdoelen. In plaats daarvan gaat ons oordeel over de kwaliteitswaarborgen van het beleid. Dit doen wij aan de hand van een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk.

Het IP-beleid is volgens de ministers van EZ en Defensie een belangrijk instrument om de Nederlandse defensie-industrie te versterken (Ministerie van Defensie en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2022). Maar de minister van EZ heeft geen actie ondernomen om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van het beleid. Er is hierdoor een risico dat het IP-beleid, in een periode van stijgende defensie-uitgaven en verslechtering van de nationale veiligheid, niet optimaal wordt ingezet. Ondanks de groei van IP-overeenkomsten en tegenorders, vinden wij dit problematisch omdat de mogelijke gevolgen van het niet optimaal inzetten van het IP-beleid voor de Nederlandse defensie-industrie en de nationale veiligheid hierdoor kunnen toenemen. Daarom komen wij tot het oordeel matig.

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 Economische Zaken is te vinden in de begroting en online op <https://evaluaties.rijksfinancien.nl>.

De Tweede Kamer heeft ons naar aanleiding van de motie-Van Vroonhoven/Vermeer gevraagd de kwaliteit van een (selectie van) recente periodieke rapportages te beoordelen. In onze publicatie *Evaluaties evalueren – naar betere inzichten en effectiever gebruik van periodieke rapportages*, die we ook op Verantwoordingsdag 2026 publiceren, staan de overkoepelende conclusies en aanbevelingen. Voor het begrotingshoofdstuk XIII van het ministerie van Economische Zaken hebben wij geen specifieke periodieke rapportages onderzocht.

4.3 Fiscale regelingen

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

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

Het financieel belang van de fiscale regelingen van het ministerie van EZ is voor 2025 geraamd op € 9.991 miljoen. De minister van EZ noemt onder meer de volgende fiscale regelingen in zijn begroting: de mkb-winstvrijstelling, de innovatiebox, de afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk (Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk, WBSO), de zelfstandigenaftrek en de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek.

In 2025 heeft de minister volgende fiscale regeling laten evalueren: de WBSO. Het financieel belang van de WBSO is voor 2025 geraamd op € 1.682 miljoen. De WBSO heeft als doel om onderzoek en ontwikkeling (research and development, R&D) bij bedrijven te stimuleren en om het vestigingsklimaat te verbeteren. De conclusie was dat de WBSO overwegend doeltreffend en doelmatig is. De conclusie was echter ook dat de effectiviteit van de WBSO is afgenomen ten opzichte van de voorgaande evaluatieperiode. Volgens de minister kan dit komen door de krapte op de arbeidsmarkt waarmee R&D-intensieve bedrijven te maken hebben. De minister geeft onder andere aan een aantal aanbevelingen uit de evaluatie te zullen onderzoeken. Ook geeft hij aan dat de uitkomsten van deze evaluatie geen aanleiding geven tot het

opnemen van een horizonbepaling. Dit is een bepaling in een wet of regeling die ertoe dwingt om opnieuw af te wegen of aan bepaalde belastinguitgaven opnieuw prioriteit moet worden gegeven (Ministerie van Financiën, 2012).

4.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

Op het beleidsterrein van het ministerie van EZ hebben wij in het verleden aanbevelingen gedaan voor onder andere subsidies in het kader van het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) en individuele steun aan bedrijven tijdens de coronacrisis. Het valt ons op dat de minister de meeste aanbevelingen heeft opgevolgd. In het laatstgenoemde onderzoek – dat wij in 2020 publiceerden – wezen wij bijvoorbeeld op het risico van belangenverstremeling. De aanleiding hiervoor was dat het kabinet zich bij een steunoperatie liet adviseren door een partij die tevens deel uitmaakte van een consortium waarmee moest worden onderhandeld over deelname aan de steunoperatie. Naar aanleiding van ons onderzoek zegde de minister toe aanpassingen door te voeren in een interne leidraad. Daarin benoemde de minister het belang van het voorkomen van (de schijn van) belangenverstremeling bij adviseurs.

Onze aanbeveling om de KIA – het financieel belang van de KIA bedroeg € 563 miljoen in 2025 – af te schaffen, volgde de minister niet op. Deze regeling heeft als doel bedrijven te stimuleren investeringen te doen en daardoor verder te groeien. In ons verantwoordingsonderzoek 2020 concludeerden wij dat de effectiviteit van deze regeling na 30 jaar nog steeds niet duidelijk is. Wij concludeerden dat de KIA volgens het toetsingskader voor fiscale regelingen zou moeten worden afgeschaft, maar dit heeft de minister niet gedaan.

4.5 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 6 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn jaarverslag en in andere bronnen.

Uit dit overzicht blijkt dat de minister over de doelen van een concurrerende economie en het bevorderen van innovatie en ondernemerschap rapporteert dat Nederland op de elfde plek staat op een internationale ranglijst voor arbeidsproductiviteit, dat de 3%-R&D-doelstelling nog niet in zicht is en dat het ondernemingsklimaat ongeveer een 6 scoort.

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

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag	Resultaat
Een concurrerende economie	Economische groei	Niet gekwantificeerd.	Het bruto binnenlands product groeide met 1,9% in 2025 (CBS, 2026).
	Koppositie in internationale ranglijst op het gebied van de arbeidsproductiviteit	Niet gekwantificeerd.	In het jaarverslag staat dat Nederland in 2025 op plek 11 staat in een ranglijst voor arbeidsproductiviteit. De ranglijst is gepubliceerd door The Conference Board (2025).
	Aantrekken buitenlandse investeringen	Circa € 19 miljoen per jaar (werkbudget NFIA). Bron: bedrijvenbeleid.nl.	In het jaarverslag van de NFIA en Invest in Holland (2025) wordt gerapporteerd over het aantal investeringsprojecten dat in 2025 is ondersteund. Het gaat om 180 investeringsprojecten van buitenlandse bedrijven die zijn ondersteund, waarvan 53% gericht op R&D.
Bevorderen innovatie	R&D-uitgaven ter grootte van 3% van het bbp per jaar in 2030	€ 1.817 miljoen in 2025 (uitgaven beleidsartikel 2 Bedrijvenbeleid)	De minister rapporteert in het <i>Jaarverslag 2025</i> over de omvang van R&D-uitgaven in 2024. Het gaat om 2,3% van het bruto binnenlands product.
Bevorderen ondernemerschap	Een uitmuntend ondernemingsklimaat		De minister rapporteert over het ondernemingsklimaat in de <i>Monitor Ondernemingsklimaat</i> . Het ondernemingsklimaat werd in 2025 door bedrijven gewaardeerd met een 6,1 (het was 6,0 in 2024).

In het jaarverslag van het Nationaal Groeifonds wordt niet gerapporteerd over de voortgang van NGF-projecten. De minister verwijst voor een beknopte toelichting hierover naar de begrotingen van de departementen die de NGF-projecten uitvoeren.

Voor een uitgebreidere toelichting verwijst zij naar de jaarlijkse voortgangsrapportage van de Adviescommissie Nationaal Groeifonds over 2025. Deze rapportage is nog niet beschikbaar voor 2025.

4.6 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 Economische Zaken en dat van het Nationaal Groeifonds 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

In 2024 is het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) opgesplitst in het ministerie van Economische Zaken (EZ) en het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG). Daarom hebben de ministeries van EZ en KGG in 2025 elk een eigen begrotingshoofdstuk. De ministeries van EZ en KGG voerden wel een gezamenlijke bedrijfsvoering.

In het Hoofdlijnenakkoord uit 2024 is afgesproken om structurele bezuinigingen door te voeren op subsidies en apparaatskosten. Dit raakt de bedrijfsvoering van het ministerie van EZ in 2025.

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), onderdeel van het ministerie van EZ, voert diverse regelingen uit waar burgers en bedrijven gebruik van kunnen maken. Uit klanttevredenheidsonderzoek blijkt dat zij de dienstverlening van RVO in 2025 beoordeelden met gemiddeld een 7,9. Deze beoordeling is 0,2 procentpunt hoger dan in 2024.

Naast deze ontwikkelingen zijn er ook ontwikkelingen in de reguliere bedrijfsvoering. Zo stellen wij vast dat er verbeteringen zijn doorgevoerd in het inkoopbeheer en autorisatiebeheer, maar we constateren ook dat bestaande onvolkomenheden in deze onderdelen van de bedrijfsvoering nog niet als opgelost kunnen worden beschouwd. Ook zien wij een nieuw aandachtspunt. Hier gaan wij in dit hoofdstuk nader op in.

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

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

Tabel 7 Onvolkomenheden bij het ministerie van Economische Zaken

Onvolkomenheden bij ministerie van Economische Zaken

Bestaande onvolkomenheden	2022	2023	2024	2025	
1. Autorisatiebeheer financieel systeem (Oracle EBS)	✗	✗	✗	✗	▶
2. Inkoopbeheer	✗	✗	✗	✗	▶

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

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

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

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

5.3 Onvolkomenheden

5.3.1 Autorisatiebeheer Oracle EBS niet op orde

De minister van EZ is eigenaar en beheerder van het financiële IT-systeem Oracle EBS. De ministeries van EZ, KGG en LVVN maken gebruik van dit systeem om hun financiële administratie te voeren. De ministeries hebben afgesproken dat het beheer van het IT-systeem bij het ministerie van EZ ligt, behalve de aspecten die decentraal bij de dienstonderdelen liggen. Sinds het verantwoordingsonderzoek 2020 beoordelen we het autorisatiebeheer van Oracle EBS als een onvolkomenheid.

Autorisatiebeheer regelt wie wat mag doen in het IT-systeem

Autorisatiebeheer zorgt ervoor dat gebruikers van IT-systemen uitsluitend toegang krijgen tot de delen van het systeem die ze nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren. Dat wil zeggen: het regelt welke medewerkers wat mogen doen, in welke delen van een systeem. Als ze te ruime of onjuist ingestelde autorisaties hebben, kunnen medewerkers informatie inzien waar ze geen toegang toe zouden moeten hebben. Gebruikers met te ruime

bevoegdheden kunnen ook ongewenste acties uitvoeren. Bijvoorbeeld als een medewerker die geld overmaakt, ook de betaling goedkeurt. Dit noemen we een functiescheidingsconflict. Autorisatiebeheer helpt dit te voorkomen. Bijvoorbeeld door te regelen dat degene die de betalingen doet, deze niet zelf ook kan goedkeuren.

Vorig jaar rapporteerden wij dat het ministerie van EZ verbeteringen in het autorisatiebeheer had doorgevoerd, maar dat nog 3 punten resteerden. In 2025 heeft de minister van EZ het autorisatiebeheer van Oracle EBS verbeterd. Toch waren de 3 verbeterpunten aan het eind van 2025 nog niet opgelost. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid.

Het gaat om de volgende 3 tekortkomingen:

- Systeembeheerders die werken bij het ministerie van EZ, hebben vanwege hun functie veel toegangs- en wijzigingsrechten in Oracle EBS. De minister van EZ heeft geen volledig inzicht in de tijdelijke rechten die systeembeheerders aan zichzelf hebben gegeven.
- De minister van EZ doet periodiek op centraal niveau verslag van de conflicterende rollen. De minister deelt dit beeld met alle dienstonderdelen van de ministeries van EZ, KGG en LVVN. Maar de minister weet onvoldoende hoe de dienstonderdelen met de conflicterende rollen omgaan, en hoe ze de risico's die daarbij horen mitigeren.
- De dienstonderdelen van de 3 ministeries zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de decentrale aspecten van het autorisatiebeheer. Het is van belang dat de minister van EZ ook centraal inzicht krijgt in de kwaliteit van dit decentrale autorisatiebeheer. Dit inzicht kan de minister delen met de ministers van LVVN en KGG. Hiermee krijgen de ministers meer grip op het autorisatiebeheer en worden zij minder afhankelijk van de uitkomsten van de controles door de Auditdienst Rijk (ADR). De minister van EZ wil dit centrale inzicht in 2026 tot stand brengen.

Conclusie

De minister van EZ moet de 3 verbeterpunten in het autorisatiebeheer nog oplossen, in afstemming met de minister van LVVN. Omdat het lang duurt de verbeteringen door te voeren, bevelen wij de minister aan prioriteit te geven aan een snelle oplossing in 2026. Eind 2025 is de zogenoemde vierhoek ingesteld, waarin de ministeries van EZ en LVVN zijn vertegenwoordigd. In deze vierhoek kunnen de ministeries de samenwerking en afstemming verder vormgeven.

5.3.2 Inkoopbeheer verbeterd, maar nog resterende uitdagingen

In het verantwoordingsonderzoek 2024 rapporteerden wij dat een aantal maatregelen voor een doelmatig en rechtmatig inkoopbeheer, niet goed werkt. Het ministerie heeft in 2025 aantoonbare stappen gezet om het inkoopbeheer te verbeteren. Toch is er nog geen sprake van een beheerst proces. Zo blijft de naleving van de aanbestedingsregels een punt van zorg. Enerzijds is er sprake van onterecht onderhands gegunde opdrachten, anderzijds zijn er nieuwe bevindingen bij de inhuur van personeel. Dit leidt tot fouten en onzekerheden die de tolerantie overschrijden, zie ook de financiële oordelen in hoofdstuk 6.

Pilot gestart voor zichtbare vastlegging van het tegenlezen van inkoopdossiers

Over 2024 stelden we vast dat de inhoudelijke controle (het tegenlezen) van inkoopdossiers onvoldoende zichtbaar was. In 2025 heeft het ministerie hier verdere stappen in gezet. Zo is het eind november 2025 een pilot gestart met een afdwingbaar tegenleesproces voor Europese aanbestedingen. Of dit goed werkt, wordt in 2026 geëvalueerd.

Inzicht in inkopen die niet volgens de regels plaatsvinden, is verbeterd

Het ministerie stelt 3 keer per jaar een lijst op van inkopen die niet volgens de regels zijn verlopen. Ook controleert het ministerie periodiek of deze lijst volledig is. Over 2024 was de lijst met onrechtmatige rijksbrede overbruggingsovereenkomsten niet compleet. In 2025 hebben de inkooppleinen en de Coördinerend Directeur Inkoop verdiepende controles uitgevoerd en vastgesteld dat de lijsten volledig zijn.

Versnelling analyse objectieve leverancierskeuze

In een inkoopdossier motiveert de inkoper de objectieve keuze van de leverancier. Bij de leveranciersanalyse wordt onder andere vastgesteld dat deze motivatie is vastgelegd. Ook wordt gekeken of opdrachten steeds aan dezelfde leveranciers zijn verstrekt. De jaarlijkse controle op de objectieve keuze van leveranciers is versneld. De analyse over de periode juli 2024-juni 2025 werd in oktober 2025 afgerond. De analyse over het jaar daarvoor was pas in maart 2025 klaar. Door de versnelde oplevering kunnen de bevindingen eerder worden meegenomen in de halfjaarlijkse besprekingen van de spendanalyse.

Uniforme vastlegging spendanalyse ingevoerd

Waar de vastlegging van de spendanalyse in 2024 nog vrijblijvend was, is in 2025 een uniform format ingevoerd. Het ministerie heeft dit format per 1 juli 2025 verplicht gesteld. Hierdoor worden acties, verantwoordelijkheden en deadlines nu op een eenduidige wijze geregistreerd voor alle dienstonderdelen.

Minicompetities bij inhuur voldoen regelmatig niet aan regels

Een minicompetitie is een aanbestedingsprocedure die wordt gebruikt als een opdrachtgever een raamovereenkomst heeft met meerdere leveranciers. De opdrachtgever vraagt de leveranciers dan voor een specifieke opdracht een offerte in te dienen. Op basis van vooraf vastgestelde criteria wint de beste aanbieder de opdracht. In 2025 hebben wij in diverse gevallen geconstateerd dat de opdrachtgevers bij de inhuur van personeel opdrachten hebben gegund aan leveranciers die niet voldeden aan deze criteria. Dit komt doordat de criteria niet duidelijk waren geformuleerd en doordat opdrachtgevers onvoldoende (intern) hebben getoetst aan de criteria.

Aanbestedingswet- en regelgeving te vaak niet nageleefd

Ondanks verbeteringen in het inkoopproces, zijn er nog te veel inkopen die niet aan de aanbestedingswet- en regelgeving voldoen. Dit geldt voor het ministerie van EZ, maar vooral voor de agentschappen DICTU en RVO (zie ook § 5.4.2). Wij bevelen de minister sterk aan het aantal en de omvang van de overschrijdingen van de regels te monitoren en te verminderen.

5.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

5.4.1 Veiligheid, beschikbaarheid en prijsopbouw digitale werkplekken bij DICTU

Rijksambtenaren hebben digitale werkplekken nodig om hun werk te kunnen doen. Met een digitale werkplek bedoelen we een digitale werkomgeving die toegang geeft tot e-mails, documenten, applicaties en andere functionaliteiten. Met een digitale werkplek kunnen ambtenaren op kantoor werken maar ook op afstand. Bijvoorbeeld door vanuit huis of andere (kantoor)locaties in te loggen via hun laptop. De meeste ministeries gebruiken de digitale werkplekken die 2 ICT-dienstverleners binnen het Rijk aanbieden. Dit zijn SSC-ICT (Shared Service Center-ICT) en DICTU (Dienst ICT Uitvoering). SSC-ICT valt onder het ministerie van BZK en leverde in 2025 ongeveer 58.000 digitale werkplekken aan 9 ministeries. DICTU valt onder het ministerie van EZ en leverde in 2025 ongeveer 20.000 digitale werkplekken aan 3 ministeries.

De veiligheid en beschikbaarheid van digitale werkplekken zijn cruciaal voor het functioneren van de rijksoverheid. Bij grote of langdurige storingen kunnen ambtenaren toegang verliezen tot e-mails, documenten, applicaties en functionaliteiten die ze nodig hebben om hun werk te kunnen doen. We zien de laatste jaren dat de kans op grote storingen toeneemt door cyberaanvallen. Dit is voor ons reden om de

veiligheid en beschikbaarheid van de digitale werkplekken van SSC-ICT en DICTU te onderzoeken. In dit onderzoek hebben we ook gekeken waarom SSC-ICT én DICTU beide rijksleveranciers zijn van digitale werkplekken. Verder hebben we ook gekeken naar de prijsopbouw van de digitale werkplekken die SSC-ICT en DICTU leveren.

Hieronder gaan wij in op ons onderzoek bij DICTU. DICTU is onderdeel van het ministerie van Economische Zaken. In het verantwoordingsonderzoek 2025 over het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaan we in op ons onderzoek bij SSC-ICT. We gaan eerst in op de beschikbaarheid en veiligheid van werkplekken. Vervolgens gaan we in op de prijsopbouw van de digitale werkplekken.

DICTU heeft voldoende aandacht voor beschikbaarheid en veiligheid werkplekken

We noemen een digitale werkplek weerbaar als deze onder alle omstandigheden beschikbaar is en alleen toegankelijk is voor de juiste personen. Als er iets misgaat, wordt dat snel opgemerkt en direct hersteld. In dit verantwoordingsonderzoek hebben we onderzocht of DICTU voorbereid is op verstoringen of misbruik van de digitale werkplek.

Voldoende maatregelen tegen verstoring of misbruik van digitale werkplekken

DICTU heeft in 2025 gecontroleerd of de digitale werkplekken veilig zijn en houdt continu in de gaten of er misbruik wordt gemaakt van een digitale werkplek en of er ergens een verstoring is. DICTU lost niet alle dagelijkse problemen op binnen de tijd die de dienstverlener daar zelf voor vaststelt. DICTU beoordeelt niet regelmatig of de in het verleden genomen beveiligingsmaatregelen nog steeds voldoende zijn om de huidige digitale aanvallen te weerstaan.

Reactie van DICTU op een crisis of verstoring is niet in de praktijk getest

Het kan gebeuren dat DICTU onverhoopt met een langdurige verstoring te maken krijgt. We wilden weten wat DICTU in dat geval doet om te herstellen van zo'n onverwachte gebeurtenis. Hierbij hebben we gekeken of bedrijfscontinuïteitsmanagement en crisismanagement zijn ingericht. Het doel van dit management is:

- de veiligheid van medewerkers te garanderen;
- schade aan de reputatie en bedrijfsvoering te minimaliseren;
- de bedrijfscontinuïteit te waarborgen.

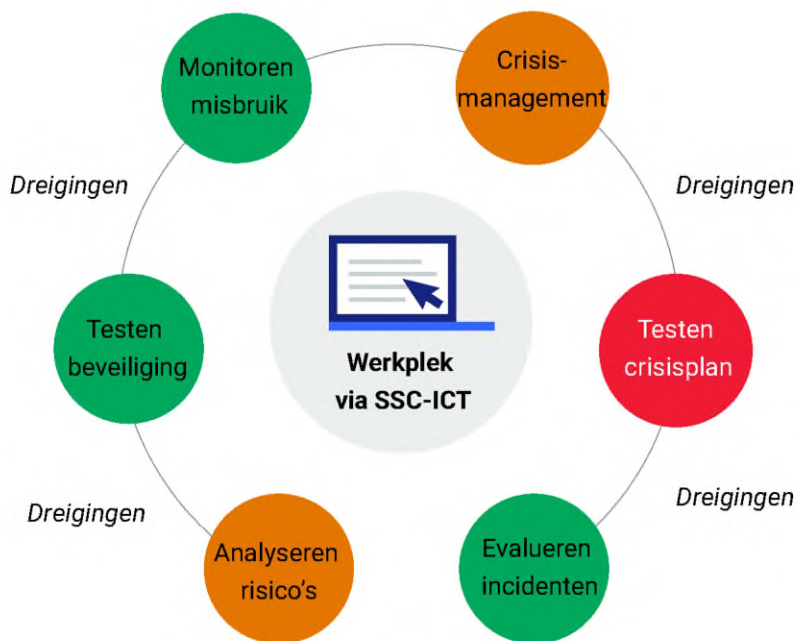
Tijdens het onderzoek hebben we vastgesteld dat DICTU beschikt over een reactie-structuur bij (dreigende) verstoring. Ook zijn er businesscontinuïteit- en herstelplannen. Het crisismanagementplan van DICTU voldoet en is in 2025 getest. De betrokken medewerkers van DICTU worden via geplande opleidingen en trainingen voorbereid

op crisissituaties. Verder evalueert DICTU grote incidenten en crises, en volgt de verbeterpunten uit deze evaluaties op. DICTU heeft in 2025 de reactiestructuur bij (dreigende) verstoring niet in de praktijk getest. Het management heeft het risico van het niet uitvoeren van een praktijktest geaccepteerd.

Figuur 6 Weerbaarheid digitale werkplek DICTU

Reactie SSC-ICT op crisis of verstoring is niet voldoende

● Voldoet aan de norm ● Voldoet deels aan de norm ● Voldoet niet aan de norm



Tariefverschil tussen werkplekken SSC-ICT en DICTU is groot

Rond het jaar 2000 regelden ministeries los van elkaar digitale werkplekken voor ambtenaren. In de jaren die volgden hebben 2 ministeries SSC-ICT en DICTU opgericht, na samenvoeging van diverse ICT-afdelingen van die ministeries en andere overheidsorganisaties. Het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft SSC-ICT in 2003 opgericht en het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in 2005 DICTU. SSC-ICT en DICTU werkten tot aan 2010 alleen voor hun 'eigen' ministeries.

Eind 2010 heeft het kabinet het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst gestart. Een van de doelen van dit programma was om één rijksbrede ICT-dienstverlener op te richten. Alle ministeries zouden uiteindelijk gebruik moeten maken van de digitale werkplekken van SSC-ICT. In 2014 had een groot deel van de ministeries zich aangesloten bij SSC-ICT. Het ministerie van Economische Zaken, waar DICTU sinds 2010

onder valt, zou de digitale werkplekken van SSC-ICT ook gaan gebruiken. Het ministerie van EZ heeft in 2014 toch besloten om digitale werkplekken te laten ontwikkelen die DICTU zou gaan beheren. Inmiddels gebruiken 9 ministeries de werkplekken van SSC-ICT en 3 ministeries de werkplekken van DICTU. De ministeries van Algemene Zaken (AZ), Defensie en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) hebben daarnaast alle 3 afzonderlijk van elkaar hun werkplekdienstverlening geregeld.

In 2022 en 2023 hebben SSC-ICT en DICTU de mogelijkheden onderzocht voor samenwerking. Een uitkomst van dit onderzoek was dat DICTU zijn digitale werkplekdienstverlening aan een andere partij wilde overdragen. Volgens beide partijen zou overdracht naar SSC-ICT voordelen met zich meebrengen, zoals minder arbeidsmarktconcurrentie binnen het Rijk, een grotere inkoopkracht vanuit het Rijk en vereenvoudiging van ICT tussen ministeries. Conclusie was dat dit verder onderzocht moest worden. Dit vervolgonderzoek heeft echter nog niet plaatsgevonden.

De aangeboden standaard digitale werkplekken van SSC-ICT en DICTU waren tot en met 2022 in grote mate vergelijkbaar. Sinds begin 2023 verschillen ze op technisch vlak steeds meer van elkaar. Qua functionaliteiten zijn ze nog wel vergelijkbaar, maar anders dan SSC-ICT gebruikt DICTU voor een deel van zijn werkplek nu niet-Europese *public cloud*-diensten. Bij *public cloud*-diensten wordt via het internet gebruik gemaakt van middelen die door meerdere partijen worden gebruikt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om hardware, software en gegevens. In het kader van het versterken van de autonomie op het gebied van infrastructuur en werkplekomgeving, hebben DICTU en SSC-ICT in 2025 gezamenlijk het opensource-platform Nextcloud onderzocht. Dit opensource-platform is van een Duitse leverancier. De centrale vraag van dit initiatief luidt: "Kan open source als autonoom alternatief bijdragen aan onze huidige softwarevoorzieningen?" Dit initiatief loopt door in 2026.

Ook zien wij een groot verschil in de tarieven die de ICT-dienstverleners rekenden voor een digitale werkplek in 2025. Een werkplek (account zonder laptop) kostte bij SSC-ICT ongeveer € 1.500 per jaar en bij DICTU ongeveer € 3.000 per jaar. Het is onduidelijk of dit tariefverschil te maken heeft met het verschil in technische inrichting van de werkplekken.

Tot slot

We bevelen niet aan om als Rijk te kiezen voor één van de digitale werkplekken die de 2 verschillende organisaties aanbieden. Wel willen we meegeven dat het initiatief Nextcloud op langere termijn bij kan dragen aan meer digitale soevereiniteit.

5.4.2 Rijksbreed inkopen: aandacht nodig voor vereenvoudiging inkoopregels

De minister van EZ is verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving op het gebied van aanbestedingen. Die regels gelden voor alle aanbestedende overheidsdiensten in Nederland. De minister is onder meer verantwoordelijk voor de omzetting van Europese aanbestedingsrichtlijnen naar nationale regelgeving en de *Gids Proportionaliteit*. Die gids bevat voorschriften met uitleg die ervoor moeten zorgen dat aanbestedende diensten (zoals ministeries) bij een aanbesteding keuzes maken, en eisen en voorwaarden stellen die in redelijke verhouding staan tot de aard en omvang van de aan te besteden opdracht (het beginsel van proportionaliteit).

Vorig jaar constateerden we dat vereenvoudiging van aanbestedingsregelgeving zou kunnen helpen om fouten in het inkoopbeheer te voorkomen. De minister onderschreef dat de regelgeving voor inkopers eenvoudiger gemaakt kan worden. Hij kondigde aan deze prioriteit mee te nemen bij de evaluatie en herziening van de EU-aanbestedingsrichtlijnen. Het Europese wetgevingsvoorstel behorende bij deze herziening wordt in het tweede kwartaal van 2026 verwacht. Ook zei de minister dat hij snel de evaluatie van de *Gids Proportionaliteit* zou oppakken. Wij constateren dat deze evaluatie nog niet is uitgevoerd en vragen hier aandacht voor.

De minister van BZK, verantwoordelijk voor het rijksinkoopbeleid en het rijksinkoopstelsel, heeft een aantal aanpassingen in gang gezet: zo is onder andere de circulaire *Grensbetragingen voor procedures Aanbestedingswet 2012 onder de Europese drempelwaarden* aangepast. Hiermee hoopt de minister van BZK de last bij inkoop te verminderen. Wij constateren dat de circulaire van dit ministerie niet meer aansluit op de vereisten uit de *Gids Proportionaliteit* (voorschrift 3.4A). Hierdoor kunnen opdrachten volgens de circulaire een-op-een gegund worden, terwijl volgens de gids eigenlijk een meervoudig onderhandse procedure moet worden gevolgd. Dat volgt namelijk uit de toepassing van objectieve criteria zoals die wordt voorgeschreven in artikel 1.4 Aanbestedingswet 2012 en is uitgewerkt in voorschrift 3.4A van de *Gids Proportionaliteit*. Wij vragen de ministers van EZ en BZK hiervoor aandacht te hebben bij de evaluatie van de *Gids Proportionaliteit*.

5.4.3 Dienstverlening van DICTU aan RvIG is verbeterd

De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) is een agentschap van het ministerie van BZK. Deze dienst beheert de stelsels van identiteitsgegevens, waaronder de Basisregistratie Personen (BRP). In de BRP-Verstrekkingvoorziening (BRP-V) staan persoonsgegevens van alle inwoners van Nederland. Organisaties zoals de Belastingdienst, gemeenten en zorgverzekeraars gebruiken bij het uitvoeren van hun taken

gegevens uit de BRP-V. Zij betalen hiervoor jaarlijks een bedrag aan de RvIG, afhankelijk van het aantal berichten dat zij hebben ontvangen. Het beheer van de BRP-V heeft de RvIG uitbesteed aan de Dienst ICT-Uitvoering (DICTU) van het ministerie van EZ.

Sinds 2022 beoordelen wij de dienstverlening van DICTU aan de RvIG als aandachtspunt. Reden hiervoor is dat de betrouwbaarheid van gegevens in de BRP-V niet vanzelfsprekend was. Vorig jaar rapporteerden wij dat een onafhankelijke auditor verschillende tekortkomingen zag in het beheer van de BRP-V door DICTU. In 2025 heeft een onafhankelijke auditor opnieuw het beheer van de BRP-V onderzocht. Op basis daarvan zien we dat de minister van EZ bijna alle tekortkomingen heeft opgelost. De resterende bevindingen vormen een beperkt risico voor de betrouwbaarheid van de gegevens in de BRP-V.

Conclusie

Nu de minister van EZ de dienstverlening van DICTU aan de RvIG voor de BRP-V voldoende op orde heeft, is het aandachtspunt komen te vervallen.

5.4.4 Waarborgen continuïteit financiële en subsidiesystemen is aandachtspunt

Bij het ministerie van EZ bestaat de kans dat financiële en subsidiesystemen bij een calamiteit langdurig niet beschikbaar zijn. Dat kan leiden tot verstoring van de dienstverlening.

Het ministerie van EZ werkt met verschillende IT-systemen die belangrijk zijn voor een goede dienstverlening aan burgers en bedrijven. Voor deze systemen ontbreken actuele risicoanalyses. Dat kan gevolgen hebben voor de voorbereiding op uitwijk en herstel bij calamiteiten. Voor de systemen zijn in 2025 ook geen uitwijktesten uitgevoerd. Hierdoor bestaat de kans dat systemen bij een calamiteit langdurig niet beschikbaar zijn. Voor de overheid is het van groot belang weerbaar te zijn tegen (cyber)dreigingen van buitenaf. In geval van een calamiteit moet de dienstverlening aan burgers en bedrijven snel weer doorgang kunnen vinden.

Wij vragen aandacht voor deze risico's die de continuïteit van de dienstverlening kunnen bedreigen. We constateren verder dat het ministerie van EZ in het najaar van 2025 verbeteracties in gang heeft gezet. Zo is het ministerie onder andere gestart met het in kaart brengen van welke systemen van groot belang zijn voor het bereiken van de doelstellingen van de ministeries, in het bijzonder de dienstverlening aan burgers en bedrijven.

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 Economische Zaken en dat van het Nationaal Groeifonds 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 2 aanvullende totaalbedragen:

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

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

6.1 Ministerie van Economische Zaken

6.1.1 Oordelen over de financiële informatie

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

Negatieve oordelen bij het totaal van de verplichtingen, de uitgaven en ontvangsten, en de agentschappen en bij 2 artikelen

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen. Het geld is echter niet altijd volgens de regels besteed. Hierdoor is ons oordeel over de totaalbedragen negatief bij de verplichtingen, de uitgaven en ontvangsten, en de agentschappen.

Voor de artikelen 2 en 40 is ons oordeel negatief.

Het ministerie van EZ is in 2025 € 3.773 miljoen aan verplichtingen aangegaan en heeft € 3.118 miljoen uitgegeven. Een groot deel wordt uitgegeven aan subsidies en bijdragen. Het is positief om vast te stellen dat deze processen in het algemeen goed verlopen, dat de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed. Ook zijn de verplichtingen op de juiste manier aangegaan.

Het ministerie van EZ heeft ook geld niet volgens de regels besteed. Dit gebeurde bij de inkoop van diensten. Voorbeelden zijn de inhuur van medewerkers en diverse adviesdiensten. Het ministerie heeft de aanbestedingsregels in deze gevallen niet gevolgd. Naast het kerndepartement speelde dit vooral bij de agentschappen RVO en DICTU. Het inkoopbeheer vraagt nog aandacht van de minister (zie § 5.3.2).

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 7 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 ministerie van Economische Zaken

Verantwoorde bedragen over 2025		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €				In miljoenen €
Verplichtingen		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 3.772,8	Volgens de regels:		€ 28,7
Artikel 40 Apparaat		Volgens de regels:		€ 24,5
De andere 4 artikelen		Volgens de regels:		
Uitgaven en Ontvangsten		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 3.691,3	Volgens de regels:		€ 36,8
Artikel 2 Bedrijvenbeleid: innovatie en ondernemerschap voor duurzame welvaartsgroei		Volgens de regels:		€ 25,3
De andere 4 artikelen		Volgens de regels:		
Afgerекende voorschotten		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 4.637,1	Volgens de regels:		
Agentschappen		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 1.849,0	Volgens de regels:		€ 132,4
Saldibalans		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 14.223,9	Volgens de regels:		

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

6.1.2 Toelichting financiële oordelen

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

Verplichtingen

Aanbesteding rijksbrede inkoopcontracten niet volgens de regels

Bij het ministerie van EZ zijn aanbestedingsregels niet goed gevolgd. Zo koopt het ministerie van EZ adviesdiensten in via een rijksbrede overeenkomst waarvoor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) verantwoordelijk is. Maar bij de verlenging van het contract heeft het ministerie van IenW de aanbestedingsregels niet nageleefd. Hierdoor zijn de tolerantiegrenzen voor rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 40 Apparaat en op het totaal overschreden. We verwijzen naar bijlage 1 waar het bedrag aan fouten en onzekerheden is opgenomen.

Uitgaven en ontvangsten

Ook bij de uitgaven en ontvangsten van artikel 2 Bedrijvenbeleid: innovatie en ondernemerschap voor duurzame welvaartsgroei, en bij het totaal van de uitgaven en ontvangsten is de tolerantiegrens voor rechtmatigheid overschreden door vergelijkbare problematiek als bij de verplichtingen. We verwijzen naar bijlage 1 waar het bedrag aan fouten en onzekerheden is opgenomen.

Samenvattende staat van agentschappen

RVO en DICTU hebben de aanbestedingsregels niet goed gevolgd

De fouten die we constateren bij de samenvattende staat van agentschappen gaan ook vooral over inkopen. Dit speelt met name bij de agentschappen RVO en DICTU. De aanbestedingsregels zijn niet goed nageleefd. Dit komt enerzijds doordat bij de inhuur van personeel opdrachten zijn gegund aan leveranciers die niet voldeden aan de vooraf gestelde criteria. Anderzijds komt dit door voldongen feiten. Dit zijn inkopen waarvan achteraf is gebleken dat een verkeerd inkooptraject in gang is gezet. Dit komt doordat de inkoopspecialisten te laat, of zelfs niet, zijn ingeschakeld. Hierdoor zijn de inkopen niet volgens de regels en is de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid van de agentschappen overschreden. In totaal gaat het om € 132,4 miljoen aan fouten.

6.2 Nationaal Groeifonds

6.2.1 Oordelen over de financiële informatie

Tot vorig jaar had het Nationaal Groeifonds (NGF) in zijn financiële administratie 2 projecten opgenomen via de zogenoemde subsidieroute (zie § 3.1). Per 1 januari 2025 zijn deze projecten overgezet naar het ministerie van EZ. Daardoor heeft het NGF geen projecten meer via de subsidieroute. Hierdoor is het NGF weer volledig een overhevelingsfonds geworden. Dat wil zeggen dat vanuit het fonds budgetten worden overgedragen aan de uitvoerende departementen. De ministers daarvan zijn verantwoordelijk voor het verder begroten, realiseren en verantwoorden van deze gelden.

Als gevolg van het besluit zijn alle openstaande saldi op de saldibalans per 1 januari 2025 overgeboekt naar het ministerie van EZ. Er resteert een saldibalans zonder saldi. In 2025 is het NGF geen verplichtingen aangegaan, heeft het geen uitgaven gedaan en hebben geen ontvangsten plaatsgevonden ten gunste van het NGF. In het jaarverslag van NGF is de financiële verantwoordingsinformatie daardoor nul. Als gevolg daarvan geven we geen financieel oordeel bij het jaarverslag.

7.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Economische Zaken heeft op 29 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar 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 Economische Zaken

Industrieel Participatiebeleid

De minister deelt onze constatering dat het belang van defensie en veiligheid sterk is toegenomen en daarmee ook de rol en (potentiële) omvang van het IP-beleid. Ook deelt zij de constatering dat er een goed beeld moet zijn van de bijdrage van het IP-beleid aan de versterking, bescherming en internationale positionering van de Nederlandse defensie-industrie. Daarnaast deelt de minister dat de beleidsdoelen van het IP-beleid niet voldoende zijn uitgewerkt in meetbare indicatoren. Zij plaatst hier als kanttekening bij dat output en impact op nationale veiligheid moeilijk meetbaar zijn, waardoor deze doelen praktisch gezien moeilijk in indicatoren zijn vast te leggen en vooral zichtbaar worden in de ervaringen van bedrijven. De minister geeft aan dat zij wil onderzoeken hoe de beleidsdoelen verder kunnen worden geoperationaliseerd, met als randvoorwaarde dat metingen valide zijn en niet leiden tot hogere administratieve lasten. Verder herkent de minister onze bevinding dat de (externe) rapportage over het IP-beleid beperkt is. Naar aanleiding hiervan heeft zij aan het Commissariaat Militaire Productie onder andere gevraagd of het mogelijk is om de externe rapportage in plaats van tweejaarlijks, gelijktijdig met de jaarlijkse interne rapportage te doen.

De minister deelt niet onze constatering dat zij geen inzicht heeft in het potentieel van het IP-beleid. Zij geeft aan dat haar ambtsvoorganger regelmatig een inschatting van de potentiële omvang ontving op basis van de verwachte aankopen van Defensie. De minister onderschrijft wel dat er geen formele evaluatie van het IP-beleid heeft plaatsgevonden. Zij benadrukt dat een evaluatie waardevolle lessen kan opleveren, maar dat zij daarbij zorgvuldig te werk wil gaan. Zij geeft aan eerst nog nut en noodzaak en de timing van een evaluatie van het IP-beleid te willen bezien in het kader van lopende evaluatietrajecten.

Bedrijfsvoering

De minister geeft aan het autorisatiebeheer in 2026 verder te willen verbeteren. Zo wil zij het centraal inzicht in het decentrale autorisatiebeheer verbeteren door de verbeterpunten te laten uitwerken in het reguliere halfjaarlijkse controleproces.

De minister onderschrijft het belang van het verder verbeteren van het inkoopbeheer. Zij zal er in 2026 onder andere op toezien dat het tegenlezen door het Inkoopuitvoeringscentrum verder wordt geoptimaliseerd. Ook wil zij het aantal voldongen feiten verder terugdringen door gericht te informeren over de juiste inkoopprocessen en met name het tijdig opstarten daarvan. De minister neemt kennis van de geconstateerde fouten en onzekerheden bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. De minister geeft aan dat onrechtmatigheden via rijksbrede overeenkomsten hebben geleid tot het overschrijden van de tolerantiegrenzen. Daarnaast erkent zij dat er eigen inkoopfouten gemaakt zijn, zoals bij het gunnen van opdrachten. Zij zal erop toezien dat interne processen en procedures rondom aanbestedingen worden opgevolgd en waar nodig aangescherpt. De minister vindt het positief om bevestigd te krijgen dat DICTU voldoende aandacht heeft voor de beschikbaarheid en veiligheid van de digitale werkplekken en dat DICTU beschikt over een reactiestructuur bij (dreigende) verstoringen.

Over de evaluatie van de *Gids Proportionaliteit* geeft de minister aan dat die in het najaar van 2026 wordt afgerond. In die evaluatie zal ook worden ingegaan op de aansluiting tussen de circulaire *Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012 onder de Europese drempelwaarden* van de minister van Binnenlandse Zaken op de vereisten uit de *Gids Proportionaliteit* (voorschrift 3.4A van de Gids).

Ten slotte geeft de minister aan de noodzaak te herkennen om de weerbaarheid van zogenoemde missiekritische systemen te versterken. Dit doet zij naar aanleiding van onze constatering dat het waarborgen van de continuïteit van financiële en subsidie-systemen aandacht vereist.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We danken de minister van EZ voor haar reactie op ons rapport. We zijn verheugd dat zij de meeste van onze bevindingen en conclusies herkent.

Wij waarderen de inzet van de minister voor het verbeteren en vereenvoudigen van het inkoopstelsel en de inkoopregelgeving. Inkoop is immers een middel om maatschappelijke doelen te realiseren, bijvoorbeeld op het gebied van mobiliteit, digitalisering en veiligheid.

Wij verwelkomen de toezegging van de minister om te onderzoeken of de beleidsdoelen en de verantwoording over de resultaten kunnen worden verbeterd. Wij merken op dat de minister stelt dat zij wel degelijk inzicht heeft in het potentieel van het IP-beleid. Wij hebben tijdens het onderzoek om dit inzicht gevraagd, maar de minister kon dit niet overleggen. Het is van belang dat de minister inzicht in de potentiële omvang van het IP-beleid deelt met het parlement indien zij hierover beschikt.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van EZ 2025

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

Tabel 8 Overschrijdingen door alleen de maximale fout en onzekerheid (bedragen in miljoenen €)

	Meest waarschijnlijke fout en onzekerheid	Tolerantiegrens	Maximale fout en onzekerheid
Rechtmatigheid totale verplichtingen	28,7	75,5	118,7
Verplichtingen Artikel 40 Apparaat	24,5	27,8	32,7
Rechtmatigheid totale uitgaven en ontvangsten	36,8	73,8	105,0
Uitgaven en ontvangsten Artikel 2 Bedrijvenbeleid	25,3	73,8	77,6

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

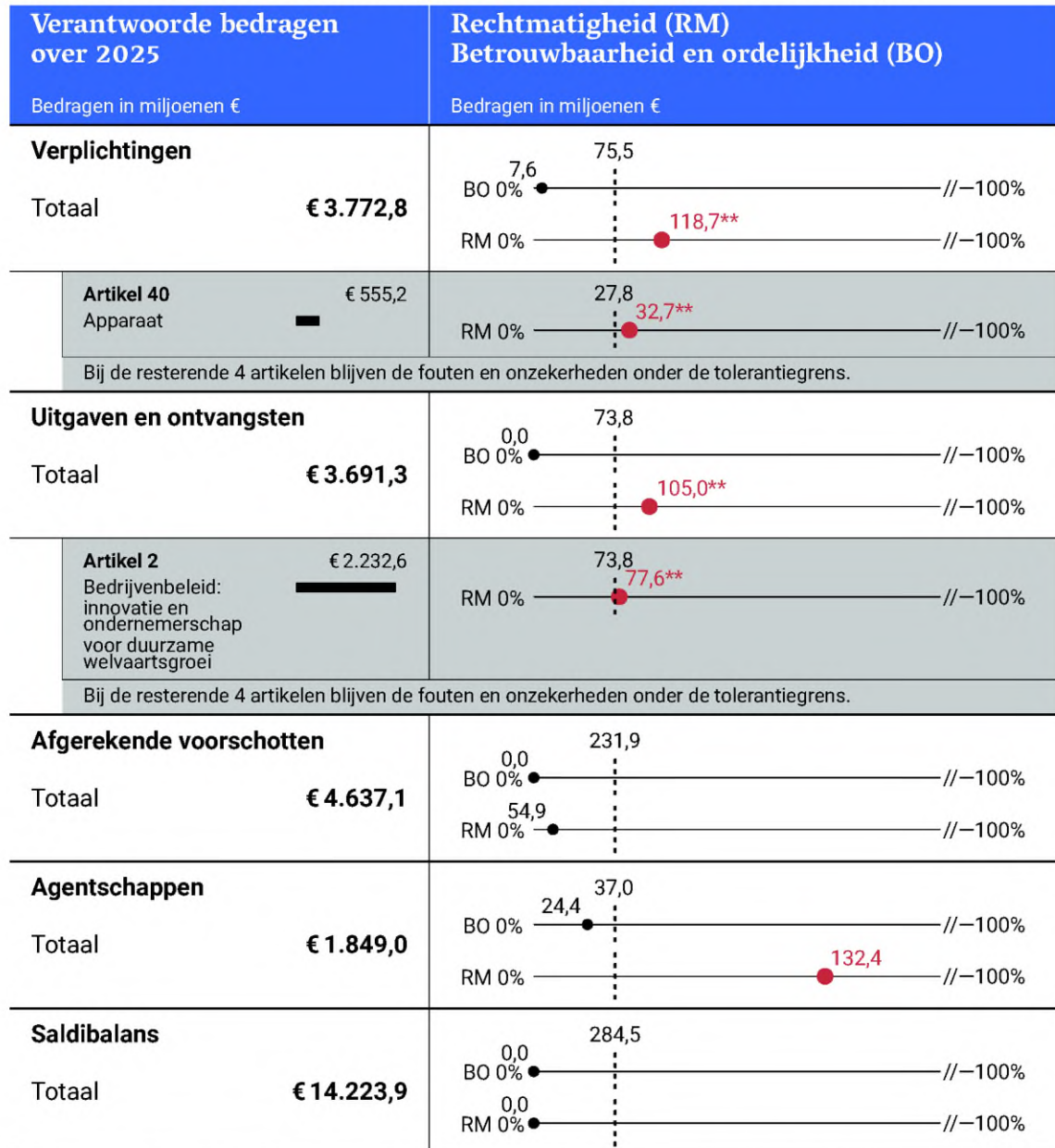
- Aan de linkerkant staan de verantwoorde bedragen.
- Voor elk verantwoord bedrag is een tolerantiegrens aangegeven voor de omvang van fouten en onzekerheden die we toelaatbaar vinden. Dit zijn de bedragen bij de verticale, gestippelde lijn.
- Met een kleine bol is de omvang van de fouten en onzekerheden 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 8 Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van EZ

Fouten en onzekerheden bij Economische Zaken

⋮ Tolerantiegrens*

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



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

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

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

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

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

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

Beleidsresultaten

De probleemstelling die wij hanteerden in het onderzoek naar de beleidsresultaten van het Industrieel Participatiebeleid luidt: heeft de minister van Economische Zaken (EZ), in de periode 2018-2025, de doelen van het IP behaald (doelbereik) en beschikt de minister over informatie om het beleid bij te sturen en de Tweede Kamer te informeren?

We hanteerden de volgende onderzoeksvragen:

1. Heeft de minister van EZ concrete en consistente beleidsdoelen geformuleerd?
2. Heeft de minister van EZ met het gevoerde beleid de beoogde beleidsdoelen in de periode 2018-2025 behaald (doelbereik)?
3. Beschikt de minister over een goede onderbouwing voor de verschillen tussen beoogde beleidsdoelen en de behaalde beleidsresultaten?
4. Stuurt de minister het IP-beleid bij op basis van evaluaties van het beleid?
5. Verantwoordt de minister zich volgens de afspraken aan het parlement, over de beleidsresultaten van het IP-beleid?

De benodigde informatie hebben we verkregen op basis van interviews en documentatie. We hebben gesprekken gevoerd bij de ministeries van EZ en Defensie, de Auditdienst Rijk (ADR), het Centraal Planbureau (CPB), de stichting Nederlandse Industrie voor Defensie en Veiligheid (NIDV) en met 4 bedrijven. Wij zijn uitgegaan van de informatie over de beleidsresultaten die beschikbaar is bij het ministerie van EZ.

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. In onderstaande tabel staan de gehanteerde normen per onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag	Norm(en)
1	De minister heeft beleidsdoelen geformuleerd voor zijn beleid. Deze beleidsdoelen zijn SMART-C geformuleerd.
2	De minister beschikt over informatie op basis waarvan beoordeeld kan worden of de beleidsdoelen zijn gerealiseerd. De minister behaalt de beoogde beleidsresultaten.
3	De minister verzamelt informatie op basis waarvan de verschillen tussen beleidsdoelen en beleidsresultaten verklaard kunnen worden.
4	De minister evalueert periodiek het IP-beleid. Op basis van deze evaluaties neemt de minister maatregelen om het beleid te aan te passen.
5	De minister heeft met de Tweede Kamer afspraken gemaakt over de verantwoording en verantwoordt zich conform deze afspraken.

Op grond van de getoetste normen hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de resultaten ervan voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel.

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 (2026). *Blik op Nederland: Doelen en Resultaten*.
www.rekenkamer.nl (geraadpleegd op 2 april 2026).

AIVD, MIVD en NCTV (2025). *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2025*. www.nctv.nl
(geraadpleegd op 16 maart 2026).

Berenschot (2025). *Strategie Trendsonderzoek 2025: Defensie-industrie, Vizier defensie-industrie gericht op Europa, rugdekking overheid noodzakelijk*. Utrecht.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2025). *Arbeidsproductiviteit Nederlandse economie in 2024 opnieuw gedaald*. www.cbs.nl (geraadpleegd op 1 april 2026).

Centraal Bureau voor de Statistiek (2026). *Economie groeit in vierde kwartaal 2025 met 0,5 procent*. www.cbs.nl (geraadpleegd op 19 maart 2026).

Draghi, Mario (2024). *The future of European competitiveness*. Commission.europa.eu
(geraadpleegd op 16 maart 2026).

IMD (2025). *World Competitiveness Ranking 2025 – IMD Business School*.
www.imd.org (geraadpleegd op 1 april 2026).

Ministerie van Defensie en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2018).
Defensie Industrie Strategie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31125, nr. 92.

Ministerie van Defensie en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2022).
Defensie Industrie Strategie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 31 125, nr. 123.

Ministerie van Defensie en Ministerie van Economische Zaken (2025). *STRAIIK-D 2025: Strategische Actieagenda Industrie, Innovatie en Kennis – Defensie*. Bijlage bij
Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 125, nr. 134.

Ministerie van Defensie (2025). Bijlage bij Aanbiedingsbrief Defensie Strategie voor
Industrie en Innovatie 2025-2029. Kenmerk: MINDEF20250014072.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2023). *Rapportage Industrieel Participatie beleid 2021-2022*. Kenmerk: DGBI-TOP / 41394495.

Ministerie van Economische Zaken (2025). *Monitor Ondernemingsklimaat 2025*.
Bijlage bij Kamerbrief over Monitor Ondernemingsklimaat, DGBI / 102685121.

Minister van Economische Zaken (2025). Kamerbrief over Industriebeleid.
Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 29826, nr. 277.

Minister van Economische Zaken (2025). Kamerbrief over Grondstoffenvoorzienings-
zekerheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 30821, nr. 302.

Ministerie van Financiën (2012). *Rijksbegroting 2013 – 1.4 Horizonbepaling*.
www.rijksfinancien.nl (geraadpleegd op 16 maart 2026).

NFIA en Invest in Holland (2025). *Terugblik 2025*. Bijlage bij Aanbiedingsbrief
Jaarresultaten NFIA en liH 2025, DGBI / 103892640.

Wennink, Peter (2025). *De route naar toekomstige welvaart*. www.rapportwennink.nl
(geraadpleegd op 16 maart 2026).

Bijlage 4 Begrippenlijst

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

Bijlage 5 Eindnoten

Het volgende tekstdeel is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van Economische Zaken voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om een feitelijke verbetering van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen zijn niet in onderstaande lijst opgenomen:

- 1 In deze zin is “die vallen onder” gewijzigd in “waarbij een beroep kan worden gedaan op”. De tekst luidt nu: “Het IP-beleid is van toepassing op aankopen van defensiematerieel bij buitenlandse leveranciers van meer dan € 5 miljoen, waarbij een beroep kan worden gedaan op het uitzonderingsregime van artikel 346 van het EU-Werkingsverdrag (VWEU).”

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

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (XIV) en Diergezondheidsfonds (F)

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 Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en van het Diergezondheidsfonds. 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) | 8
3. **Inzicht in geld | 10**
 - 3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie | 10
 - 3.2 Ontwikkeling van de uitgaven | 12
4. **Resultaten van geld en beleid | 15**
 - 4.1 Regelgeving gewasbeschermingsmiddelen | 15
 - 4.2 Stikstofaanpak kabinet-Schoof | 20
 - 4.3 Beleidsevaluaties | 24
 - 4.4 Fiscale regelingen | 26
 - 4.5 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 26
 - 4.6 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 27
 - 4.7 Totstandkoming beleidsinformatie | 29
5. **Bedrijfsvoering | 30**
 - 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 30
 - 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 30
 - 5.3 Onvolkomenheden | 31
 - 5.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 32
 - 5.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 32
6. **Geld gecontroleerd | 34**
 - 6.1 Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur | 35
 - 6.2 Diergezondheidsfonds | 37
7. **Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 39**
 - 7.1 Reactie minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur | 39
 - 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 41

Bijlagen | 43

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur en Diergezondheidsfonds 2025 | 43

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 46

Bijlage 3 Literatuur | 47

Bijlage 4 Begrippenlijst | 49

Bijlage 5 Eindnoten | 50

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) waren in 2025 de uitgaven € 3.756,9 miljoen, de ontvangsten € 272,9 miljoen en de verplichtingen € 2.776,6 miljoen.

De minister van LVVN is verantwoordelijk voor duurzaam voedsel, waardevolle natuur en een vitaal platteland. Bij dit ministerie zijn echter zowel de regels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen als de stikstofaanpak niet op orde. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan risico's opleveren voor de volksgezondheid, de waterkwaliteit en de natuur. Goede regelgeving en effectief toezicht kunnen die risico's beperken. Een deel van de huidige regels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan echter niet of moeilijk gecontroleerd worden. Daarnaast blijkt op basis van rechtspraak en een analyse van kennisinstellingen dat de stikstofaanpak van het kabinet-Schoof onvoldoende zou hebben geholpen om de vergunningverlening weer op gang te brengen.

Regelgeving gebruik gewasbeschermingsmiddelen niet op orde

Gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt om gewassen te beschermen tegen insecten, schimmels en onkruid. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) controleert of telers de regels naleven. We hebben de controleerbaarheid van 14 belangrijke regels onderzocht en uit ons onderzoek blijkt dat de helft van deze regels moeilijk of niet controleerbaar is. De regels en het toezicht op de naleving ervan bieden dan ook geen zekerheid over een juist gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Het gevoerde beleid beoordelen we daarom als zorgelijk.

In de jaarplannen 2023 en 2024 van de NVWA stond de doelstelling om in 2025 te komen tot een naleving van de regels van 90%. In het jaarplan 2025 is de doelstelling echter gewijzigd in 'vermindering van de blootstellingsrisico's voor mens, dier en milieu'. Dit jaarplan is goedgekeurd door de minister. Duidelijk is dat de naleving in 2025 68% was, ruim onder de eerdere doelstelling. En omdat de NVWA een aantal regels niet kan controleren, is het werkelijke percentage waarschijnlijk lager. Hierbij moet worden opgemerkt dat er grote verschillen zijn tussen sectoren, zoals kersenteelt, sierteelt of volleggrondsteelten.

Stikstofaanpak kabinet-Schoof helpt onvoldoende om vergunningverlening op gang te brengen

In een civiele zaak kwam de rechtbank Den Haag op 22 januari 2025 tot het oordeel dat de Staat onrechtmatig handelt door de verslechtering van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden niet te stoppen. In geval van verslechtering van de natuur gelden voor een natuurvergunning strenge eisen. Volgens uitspraken van de hoogste bestuursrechter in Nederland moet het bevoegd gezag (meestal de provincie) dan namelijk inzichtelijk maken met welke maatregelen de *noodzakelijke daling van stikstofneerslag* binnen een *afzienbare termijn* wordt gerealiseerd. Uit de analyse van een kennisconsortium van het PBL, het RIVM, Deltares en de WUR blijkt dat de stikstofaanpak van het kabinet-Schoof onvoldoende zou hebben geholpen om dit inzicht te geven. Als gevolg hiervan zou vergunningverlening voor bijvoorbeeld bouw- en infrastructuurprojecten in de buurt van stikstofgevoelige natuur met de aanpak van het kabinet-Schoof waarschijnlijk nog langere tijd moeizaam zijn gebleven. Wij bevelen het kabinet-Jetten dan ook aan om bij de opzet en uitwerking van de stikstofplannen goede nota te nemen van de juridische eisen voor een vergunning in geval van verslechtering van de natuur.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Negatieve oordelen bij het totaal van de verplichtingen en bij 1 artikel

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen. Het geld is volgens de regels besteed, met uitzondering van het totaalbedrag van de verplichtingen.

Voor artikel 22 is ons oordeel negatief.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het Diergezondheidsfonds

Alle oordelen zijn positief

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen en het geld is volgens de regels besteed.

Ook voor het artikel is ons oordeel positief.

Onvolkomenheden bij ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Autorisatiebeheer Oracle EBS	✗	✗	✗	✗	▶

✗ 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 LVVN is verantwoordelijk voor duurzaam voedsel, waardevolle natuur en een vitaal platteland. De minister van LVVN is ook verantwoordelijk voor het beheer van het Diergezondheidsfonds. Dit is een begrotingsfonds waaruit de kosten worden betaald die verband houden met de bestrijding, bewaking en preventie van besmettelijke dierziekten en zoönosen. Daarnaast is de minister van LVVN verantwoordelijk voor de NVWA. Dit agentschap ziet toe op de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, dierenwelzijn en de bescherming van de natuur. Op het beleidsterrein van het ministerie van LVVN hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan.

Landelijke beëindigingsregelingen Lbv en Lbv-plus

Om de stikstofneerslag te verminderen heeft de minister van LVVN onder andere gekozen voor het instrument van vrijwillige beëindigingsregelingen. In ons verantwoordingsonderzoek 2024 hebben we de verwachte doelmatigheid van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus), met elkaar vergeleken. Wij kwamen tot de conclusie dat de Lbv-plus 5 keer doelmatiger is dan de Lbv. De aanvragers van de Lbv-plus veroorzaken namelijk relatief veel stikstofneerslag in Natura 2000-gebieden ten opzichte van de vergoeding. Als zij stoppen met hun bedrijf, levert dat naar verwachting een grotere reductie van stikstof op. Na sluiting van beide regelingen waren ervoor de Lbv 666 aanvragen ontvangen, en voor de Lbv-plus 921 aanvragen. We merkten daarbij op dat aanvragers zich nog kunnen terugtrekken, wat ook is

gebeurd.¹ Per 12 maart 2026 zijn voor de Lbv 409 overeenkomsten ontvangen en voor de Lbv-plus 537. Dit heeft geen gevolgen voor onze conclusies over de doelmatigheid, zolang de groep terugtrekkers een afspiegeling is van de groep aanvragers. Of dit zo is hebben we niet nader onderzocht.

PAS-melders

PAS-melders zijn ondernemers die een melding hebben gedaan voor een project met een beperkte stikstofneerslag op beschermde natuur. Onder het Programma Aanpak Stikstof (PAS) dat per 1 juli 2015 in werking trad, konden deze ondernemers volstaan met een melding bij de provincie. Deze ondernemers hebben nu alsnog een vergunning nodig, omdat de Raad van State in 2019 heeft geconcludeerd dat het PAS in strijd is met Europese natuurbeschermingsregels. Daardoor zijn de PAS-melders buiten hun schuld in overtreding en kunnen ze te maken krijgen met handhaving.

2.557 PAS-melders hebben bij de RVO een verzoek ingediend voor een vergunning (Algemene Rekenkamer, 2024). Eind 2024 hadden 8 PAS-melders een onherroepelijke vergunning voor hun project (LVVN, 2024a). In 2025 zijn 6 PAS-melders gelegaliseerd, waarmee het totaal aantal PAS-melders met een onherroepelijke vergunning uitkomt op 14. Deze 14 moeten worden afgezet tegen het aantal PAS-melders dat voldoet aan de criteria om in aanmerking te komen voor een oplossing. Per 29 augustus 2025 voldeden 1.364 PAS-melders (van de 2.557 PAS-melders) aan deze criteria. Dit aantal kan nog toenemen, omdat per 29 augustus 2025 nog 795 verzoeken in behandeling waren om in aanmerking te komen voor een vergunning. In 2025 is het wetsvoorstel Maatwerkeraanpak PAS-projecten door de Tweede Kamer aangenomen en aangeboden aan de Eerste Kamer. Dit wetsvoorstel is erop gericht om alle mogelijke oplossingen te onderzoeken. Hierbij blijft het legaliseren van de PAS-melding het doel, maar als de betreffende PAS-melders hiervoor kiezen wordt ook gezocht naar andere manieren om tot een legale situatie te komen (LVVN, 2026a). De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel op 10 februari 2026 aanvaard.

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 LVVN heeft in zijn jaarverslag de volgende risico's benoemd.

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

Risico	Toelichting
Onzekerheid kasritme en uitputting bij beëindigingsregelingen.	Nadat ondernemers een overeenkomst hebben ondertekend, kunnen ze zich later alsnog terugtrekken. Dit leidt ertoe dat er onderuitputting optreedt in een begrotingsjaar en financiële verplichtingen doorschuiven. De opzet van de regeling met termijnen en uitbetalingen van de voorschotten, zorgt ook voor grotere onzekerheid wanneer precies de betalingen komen.
Mestplafonds dreigen overschreden te worden.	Daarmee wordt niet voldaan aan de voorwaarden van de Europese Commissie (EC) in de derogatiebeschikking 2022-2025. Dit heeft het risico dat de EC een inbreukprocedure begint.
Reorganisatie kan impact hebben op behalen beleidsdoelen.	De afspraak uit het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Schoof om te bezuinigen op de apparaatsuitgaven van de ministeries heeft geleid tot een reorganisatie bij het ministerie van LVVN. De doorlooptijd van de reorganisatie en de krimppogave hebben echter impact op de organisatie en dit kan op korte termijn een risico voor het behalen van de beleidsdoelen.

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

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

Risico	Toelichting	Budgetrisico overheid ²	Maatschappelijke schade
De wettelijke verplichtingen voor bescherming van stikstofgevoelige natuur worden niet gehaald, Nederland komt niet van het stikstofslot.	De aanpak van het kabinet is onvoldoende om de nodige en tijdige reductie van de stikstofneerslag te realiseren.	€ 19.977 miljoen Startpakket Nederland van het slot, het coalitieakkoord en diverse afgesloten en lopende beëindigingsregelingen. ³	<i>Kosten</i> De schade aan het milieu, de natuur en de volksgezondheid is jaarlijks € 12 tot € 15 miljard (SEO/ CE Delft, 2025). <i>Risico's</i> Rechtszaken, intrekken vergunningen en schadevergoeding kunnen oplopen tot € 7 miljard incidenteel (LNV, 2024b).
Niet halen deadline Kaderrichtlijn Water in 2027.	De waterkwaliteit is op dit moment onvoldoende. Uit de Nitraatrapportage 2024 van het RIVM blijkt onder meer dat bij 44% van de zoete oppervlaktewateren de kwaliteit niet op orde is, mede als gevolg van meststoffen.	€ 2.600 miljoen Watermaatregelen coalitieakkoord, Startpakket NL van het slot, en geschat bedrag toekomstige reguliere uitgaven voor mestbeleid.	Biodiversiteitsverlies en extra kosten waterzuivering. Omvang kosten en aandeel van het ministerie van LVVN hierin is lastig te bepalen.

3.

Inzicht in geld

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van LVVN heeft in 2025 € 3.756,9 miljoen uitgegeven. Dit is 1,0% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 2.776,6 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 272,9 miljoen (LVVN, 2026b). De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

Vanuit het Diergezondheidsfonds zijn in 2025 uitgaven gedaan voor € 43,0 miljoen. Dit is 0,0% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 50,4 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 57,5 miljoen.

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

	2023	2024	2025
XIV Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur			
Verplichtingen	2.024	7.906	2.777
Uitgaven	2.277	4.044	3.757
Ontvangsten	171	235	273
Fte's	4.199	4.341	4.844

	2023	2024	2025
F Diergezondheidsfonds			
Verplichtingen	42	34	50
Uitgaven	44	35	43
Ontvangsten	41	30	58

De uitgaven van het begrotingshoofdstuk XIV waren in 2025 € 288 miljoen lager dan 2024. Voor het Diergezondheidsfonds waren de uitgaven in 2025 € 8 miljoen hoger. De toename van het aantal fte komt door de groei van de bezetting met 475 fte bij de NVWA. Deze groei wordt voornamelijk verklaard door de aansluiting van de Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS) bij de NVWA per 1 januari 2025. Hierdoor is de bezetting met circa 300 fte toegenomen. De resterende stijging komt door een uitbreiding van het takenpakket, waarvoor veel nieuwe medewerkers zijn geworven in 2025.

Tabel 4 laat zien op welke artikelen de uitgaven gedaan worden en hoe ze zijn veranderd ten opzichte van vorig jaar. De afname van de uitgaven in 2025 komt met name voor rekening van het beleidsartikel 22 Natuur, visserij en gebiedsgericht werken. Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen niet precies overeen met het totaal.

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

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
XIV Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur			
21. Land- en tuinbouw	943	1.500	557
22. Natuur, visserij en gebiedsgericht werken	1.797	884	- 913
23. Kennis en innovatie	348	390	42
24. Uitvoering en toezicht	699	728	29
50. Apparaat	257	254	-3
51. Nog onverdeeld	0	0	0
Totaal	4.044	3.756	-288
F Diergezondheidsfonds			
1. Bewaking en bestrijding van dierziekten en voorkomen en verminderen van welzijnsproblemen	35	43	8
Totaal	35	43	8

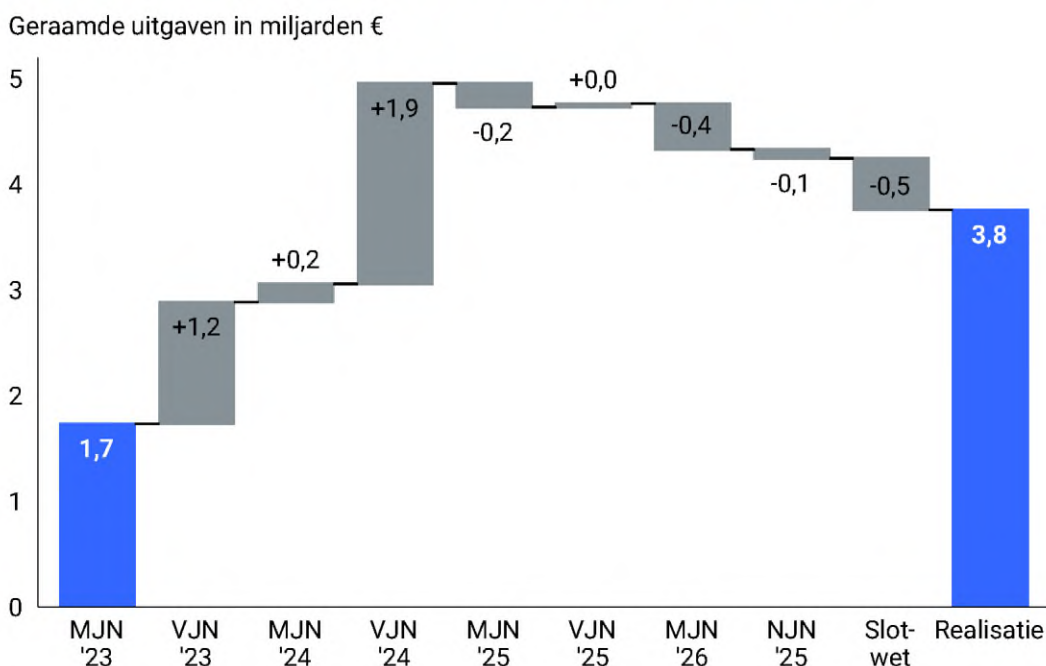
Voor het begrotingshoofdstuk XIV zien we de grootste verschillen bij de artikelen 21 Land- en tuinbouw en 22 Natuur, visserij en gebiedsgericht werken. De uitgaven voor beleidsartikel 21 Land- en tuinbouw zijn toegenomen van € 943 miljoen in 2024 naar € 1.500 miljoen in 2025. Dit komt voornamelijk door de toegenomen uitgaven aan de post *Subsidies (regelingen)*. Hier vallen uitgaven aan de regelingen als de Lbv en de Lbv-plus onder. De afname van de uitgaven voor artikel 22 zit met name in de *Bijdrage aan medeoverheden*, waarvan de uitgaven voor *Specifieke uitkeringen* zijn afgenomen van € 1.592 miljoen in 2024 naar € 638 miljoen in 2025. Deze uitgaven zijn afgenomen omdat in 2025 onder andere minder is uitgegeven aan door provincies ingediende maatregelpakketten in het kader van de Provinciale Programma's Landelijk Gebied. Daarnaast is minder uitgegeven aan de specifieke uitkering voor Programma Natuur.

De stijging van de uitgaven in 2025 van het Diergezondheidsfonds komt door uitbraken van vogelgriep eind 2025.

3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 voor het ministerie van LVVN. 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 LVVN
In 2025 gaf LVVN 2,2 keer meer uit dan was begroot in 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 € 1.700 miljoen uit te geven voor het begrotingshoofdstuk van XIV. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 3.757 miljoen.

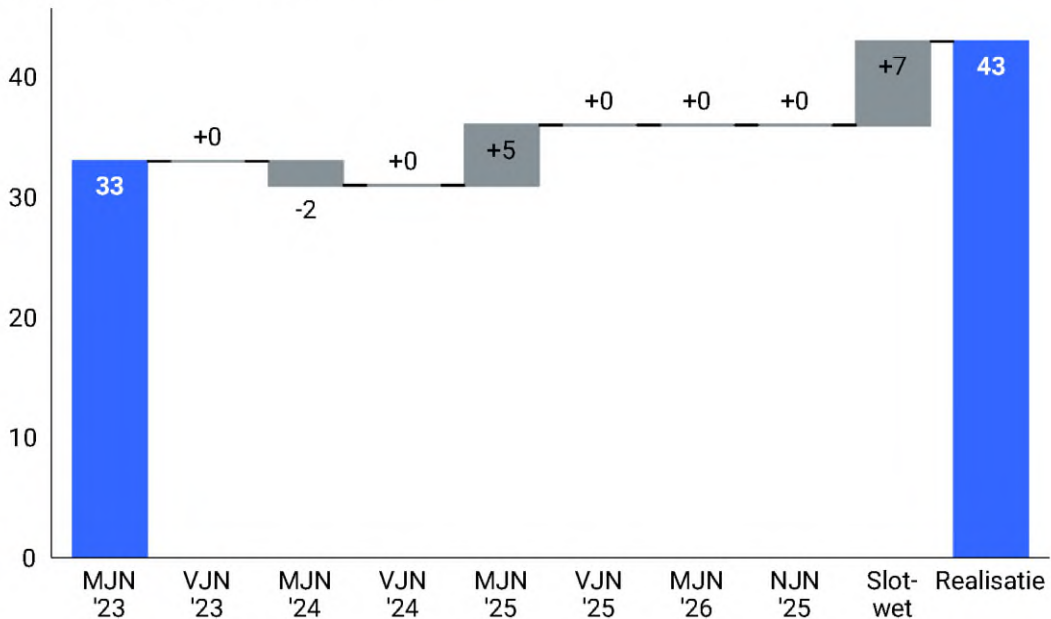
Voor het ministerie van LVVN zijn de uitgaven voor 2025 met een factor 2,2 toegenomen sinds de Miljoenennota 2023. De grootste toename zat bij de Voorjaarsnota 2024. Deze toename wordt hieronder in tabel 5 toegelicht.

In dezelfde periode zijn ook de uitgaven voor het Diergezondheidsfonds toegenomen. Bij de Miljoenennota 2023 was het plan om € 33 miljoen uit te geven voor het Diergezondheidsfonds. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 43 miljoen.

Figuur 2 De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 voor het Diergezondheidsfonds

In 2025 waren de uitgaven € 10 miljoen hoger dan begroot in 2023

Geraamde uitgaven in miljoenen €



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

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

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

Begroting	Mutatie	2025
VJN 2023	Overboekingen van de Aanvullende Post naar LNV t.b.v. transitiefonds	708
VJN 2024	Aanvullend budget Lbv-plus	450
VJN 2024	Koploperprojecten PPLG's	426

Bij de Voorjaarsnota 2023 heeft het ministerie van Financiën middelen vrijgegeven ten gunste van de LNV-begroting. Dit betreft vooral budget voor de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus). Bij de Voorjaarsnota 2024 is het budget voor de Lbv-plus opgehoogd, omdat het aantal inschrijvingen hoger was dan gedacht. Ook heeft het ministerie van Financiën bij de Voorjaarsnota 2024 middelen vrijgegeven voor zogeheten koploperprojecten die door provincies zijn ingediend in de Provinciale Programma's Landelijk Gebied.

4.

Resultaten van geld en beleid

Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan risico's opleveren voor de volksgezondheid, de waterkwaliteit en de natuur. Goede regelgeving en toezicht dragen bij aan het beperken van die risico's. We hebben onderzocht of 14 belangrijke regels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen goed zijn te handhaven. Uit ons onderzoek blijkt dat de helft van deze belangrijke regels moeilijk of niet handhaafbaar is.

4.1 Regelgeving gewasbeschermingsmiddelen

Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van LVVN in 2025 heeft gevoerd rond de regelgeving voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Gewasbescherming van open teelten

Gewasbeschermingsmiddelen zijn stoffen die telers mogen gebruiken om gewassen te beschermen tegen schadelijke insecten, schimmels en onkruid. In dit onderzoek hebben we gekeken naar de regels voor middelen die worden gebruikt voor gewassen die in de buitenlucht worden geteeld (open teelten). Dit gebruik kan risico's met zich meebrengen voor de gezondheid van omwonenden. Zo zijn er aanwijzingen voor een mogelijke relatie tussen blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen en de kans op gezondheidsschade bij omwonenden, zoals ontwikkelingsstoornissen bij kinderen.⁴ Ook kunnen gewasbeschermingsmiddelen een negatief effect hebben op de natuur en op de waterkwaliteit.⁵ De afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor de

risico's van gewasbeschermingsmiddelen. Zo vond er op 12 februari 2025 een technische briefing plaats over gewasbeschermingsmiddelen en was er op 15 mei 2025 een Tweede Kamer commissiedebat over gewasbeschermingsmiddelen. Ook is er in diverse media aandacht geweest voor gewasbeschermingsmiddelen.⁶

Risico's gebruik gewasbeschermingsmiddelen

Bij een verkeerd gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kunnen deze terechtkomen buiten het perceel waarop de gewassen geteeld worden. Dat gebeurt vooral op 2 manieren:

- Tijdens het bespuiten van gewassen kan spuitnevel – een fijne nevel van druppeltjes van het gewasbeschermingsmiddel – door de wind onbedoeld naar andere gebieden dan het beoogde perceel waaien. Dit wordt ook wel 'drift' genoemd.
- Gewasbeschermingsmiddelen kunnen wegspoelen naar het grond- en oppervlaktewater.

Regelgeving gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

Om omwonenden, de natuur en de waterkwaliteit te beschermen tegen bovengenoemde risico's zijn er regels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij open teelten. Voorbeelden zijn: niet spuiten bij harde wind en regels voor het vullen van de veldspuit. Naast deze algemene regels staan er op het etiket van de gewasbeschermingsmiddelen specifieke voorschriften voor het gebruik. Bijvoorbeeld het maximumaantal toepassingen per jaar of per teeltcyclus en de vereiste driftreductie. Regels die te handhaven zijn, bieden meer zekerheid over het juist gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

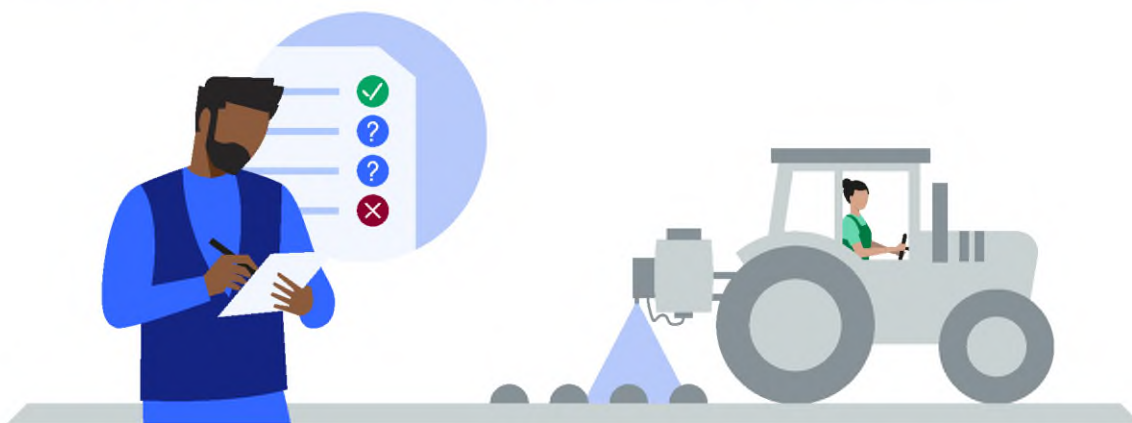
Diverse partijen zijn betrokken bij het proces van de totstandkoming van de regelgeving voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, waaronder de minister van LNVN, het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb), een zelfstandig bestuursorgaan van het ministerie van LNVN en de NVWA, een agentschap van datzelfde ministerie. De minister van LNVN is verantwoordelijk voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen binnen de landbouw. Het Ctgb beoordeelt of gewasbeschermingsmiddelen en biociden – bij juist gebruik – veilig zijn voor mens, dier en milieu. Het Ctgb stelt voorschriften verplicht voor het gebruik van het gewasbeschermingsmiddel. Deze voorschriften komen bijvoorbeeld terug op de etiketten van de gewasbeschermingsmiddelen. De minister van LNVN is verantwoordelijk voor het Ctgb. De NVWA is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving door telers van de wettelijke regels voor gewasbeschermingsmiddelen.

Helft van de regels is niet goed te handhaven

Het is niet vanzelfsprekend dat telers de regels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kennen en goed begrijpen. Zo zijn de etiketten op gewasbeschermingsmiddelen soms zeer uitgebreid en complex. Uit gesprekken met telers is ons gebleken dat het, afhankelijk van het type teelt, moeilijk en tijdrovend is om zo'n etiket (goed) te lezen. Wanneer telers de regels niet opvolgen, is handhaving van de regels voor een juist gebruik van gewasbeschermingsmiddelen belangrijk. In dit onderzoek hebben wij daarom gekeken of 14 belangrijke regels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen goed zijn te handhaven. Van deze regels zijn er 7 niet of moeilijk te handhaven door een inspecteur (zie figuur 3). De andere helft is goed te handhaven.

Figuur 3 Handhaafbaarheid regels gebruik gewasbeschermingsmiddelen

Helft regels gebruik gewasbeschermingsmiddelen niet goed handhaafbaar



We schetsen hieronder tegen welke problemen inspecteurs bij de handhaafbaarheid van die 7 regels aanlopen:

- **Geïntegreerde gewasbescherming**
Land- en tuinbouwers in de EU zijn verplicht om bij het beheersen van ziekten schimmels en insecten eerst alle beschikbare gewasbeschermingsmethoden zorgvuldig af te wegen, voordat er wordt ingegrepen met chemische middelen. Deze regel geeft slechts algemene kaders en schrijft niet specifiek voor hoe telers eraan moeten voldoen.
- **Niet spuiten dichtbij een kwetsbaar gebied**
Er zijn momenteel geen Rijksregels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die concreet maken wat kwetsbare gebieden zijn en welke afstand tot deze gebieden moet worden aangehouden.

- **Niet spuiten bij harde wind en natte omstandigheden**

In het Besluit activiteiten leefomgeving staat een voorschrift over spuiten bij harde wind en in wettelijke gebruiksvoorschriften staat een voorschrift over spuiten bij 'natte omstandigheden'. Deze regels zijn moeilijk te controleren. Wind kan namelijk erg lokaal zijn. Er is bovendien geen garantie dat geconstateerde overtredingen tot een veroordeling leiden.
- **Maximumaantal toepassingen per jaar of per teeltcyclus**

In de praktijk kan een inspecteur niet goed controleren of een teler onder de maximaantal toepassingen per jaar of per teeltcyclus is gebleven. De NVWA heeft dit in 2017 al gesignaleerd. Telers kunnen het aantal geregistreerde toepassingen eenvoudig 'kloppend' maken wanneer een inspecteur deze opvraagt.
- **Wettelijke gebruiksvoorschriften waarin specifieke spuittechnieken worden genoemd**

De NVWA concludeert dat een aantal van deze voorschriften slecht te handhaven is. Dit geldt ook voor regels over de spuitdoppen. Telers moeten bij het spuiten langs de gewasranden bijvoorbeeld een kant-dop gebruiken om verwaaiing van spuitvloeistof buiten het perceel te minimaliseren. Een inspecteur kan echter niet altijd zien of een teler deze kant-doppen gebruikt.
- **Het vullen van de veldspuit op voldoende afstand tot water**

Een teler moet zijn veldspuit vullen op 'voldoende' afstand tot water. Dit is een open norm: inspecteurs kunnen daarmee niet vaststellen of de afstand voldoende is. Handhaven op open normen die niet duidelijk zijn ingevuld, is juridisch lastig.
- **Laag toerental van de tractor en spuitwerktuigen**

Een aantal technieken om het verwaaien (drift) van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen, is gebaseerd op een laag toerental van de tractor (en daarmee een lage spuitdruk). Een inspecteur kan echter niet altijd waarnemen of een teler een te hoog toerental gebruikt.

We merken hierbij op dat bij bepaalde regels wordt gewerkt aan het verbeteren van de handhaafbaarheid. Vanaf 1 januari 2027 worden telers verplicht om voor het vullen van de veldspuit een gesloten vulsysteem te gebruiken om het morsen van gewasbeschermingsmiddelen tegen te gaan. Ook zal een verplichtte elektronische registratie van gewasbeschermingsmiddelen ingaan per 1 januari 2027. Dit kan het controleren van de regel 'Maximumaantal toepassingen per jaar of per teeltcyclus' wellicht uitvoerbaarder maken.

Nalevingsdoelstelling voor 2025 niet gehaald

Zowel in 2023 als in 2024 was het de doelstelling van de NVWA om in 2025 te komen tot een naleving van 90% van de regels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Deze doelstelling was in het jaarplan voor 2025 echter gewijzigd in 'vermindering van de blootstellingsrisico's voor mens, dier en milieu'. Duidelijk is dat de naleving in 2025 op 68% lag (cijfers is op basis van toepassingsinspecties), ruim onder de eerdere doelstelling. En omdat de NVWA een aantal regels niet kan controleren, is het werkelijke percentage waarschijnlijk lager. Hierbij merken we op dat er grote verschillen in naleving zijn tussen sectoren, zoals kersenteelt, sierteelt of vollegrondsteelten.

Conclusies

Uit ons onderzoek blijkt dat de helft van 14 belangrijke regels moeilijk of niet handhaafbaar is. De regels en het toezicht op de naleving ervan bieden dan ook onvoldoende zekerheid over een juist gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Oordeel over de beleidsresultaten

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

De resultaten van het gevoerde beleid voor de regelgeving voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen beoordelen wij als zorgelijk. Dit oordeel baseren wij op het feit dat de helft van 14 belangrijke regels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij open teelt, moeilijk of niet handhaafbaar is. De maatschappelijke gevolgen kunnen zijn dat dit risico's oplevert voor de volksgezondheid, de natuur en de waterkwaliteit.

Oordeel



Aanbevelingen

We bevelen de minister van LVVN aan om:

- Bij nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving met substantiële gevolgen voor telers en toezichthouders betrokken organisaties tijdig om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets te vragen. Zorg er hierbij voor dat in deze toetsen onderwerpen als uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en gevolgen voor personele capaciteit altijd aan bod komen.
- Te bevorderen dat telers de regels kennen. Bijvoorbeeld door een app te ontwikkelen waarin telers informatie krijgen over welke middelen zij mogen gebruiken en hoe, op basis van onder meer type teelt en grondsoort.
- De per 1 januari 2027 verplichte digitale registratie van gewasbeschermingsmiddelen door de teler centraal toegankelijk te maken, zodat inspecteurs op afstand het gebruik van gewasbescherming kunnen inzien.

4.2 Stikstofaanpak kabinet-Schoof

Stikstofaanpak kabinet-Schoof helpt onvoldoende om de vergunningverlening op gang te brengen

De Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) regelt de bescherming van kwetsbare gebieden, dieren- en plantensoorten. Op grond van de VHR zijn speciale beschermingszones aangewezen (Natura 2000-gebieden). Artikel 6 van de Habitatrichtlijn is de kern van de bescherming. Samengevat houdt artikel 6 in dat lidstaten moeten zorgen voor een goede staat van de natuur, dat ze verslechtering van de natuur moeten voorkomen en dat voor een project alleen een natuurvergunning mag worden afgegeven als zeker is dat het project de natuur niet aantast. De VHR is opgenomen in de Nederlandse wetgeving.

Door de uitspraak van de Raad van State in 2019 en hierop volgende uitspraken, zit Nederland op het stikstofslot. Veel vergunningverlening voor bouw- en infrastructuurprojecten in de buurt van stikstofgevoelige natuur is namelijk stilgelegd, omdat een voorwaarde voor een vergunning is dat zeker moet zijn dat een project geen nadelige gevolgen voor de stikstofgevoelige natuur heeft. Door uit- of afstel van bouwprojecten verergert onder andere de krapte op de woningmarkt. Het niet kunnen afgeven van vergunningen betekent ook dat bedrijven niet meer kunnen uitbreiden.

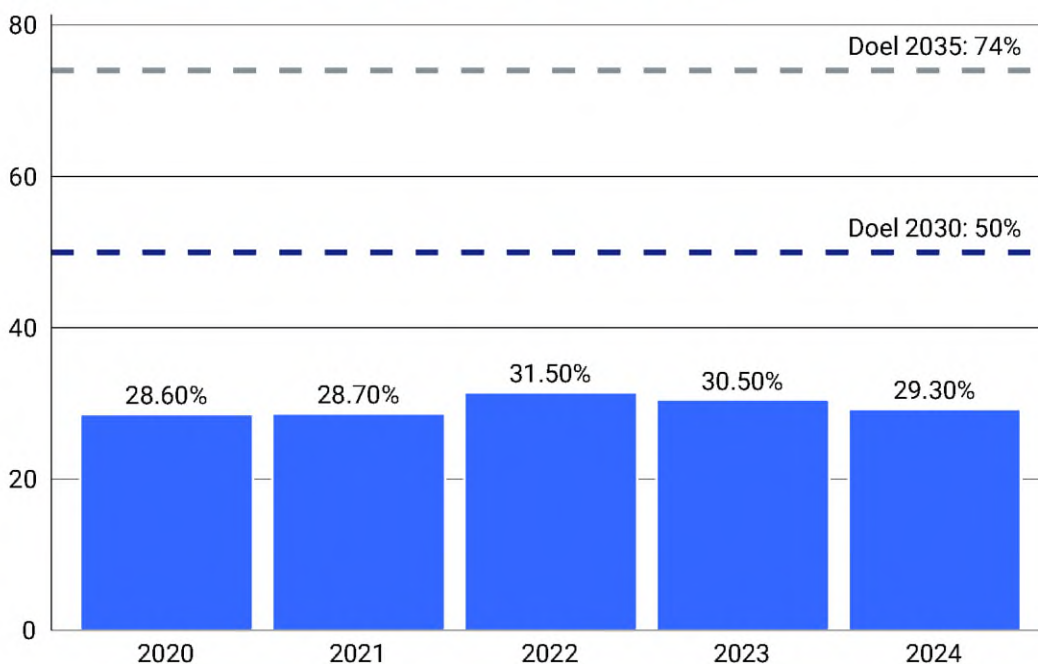
In een civiele zaak kwam de rechtbank Den Haag op 22 januari 2025 tot het oordeel dat de Staat onrechtmatig handelt door de verslechtering van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden niet te stoppen. De rechtbank sprak ook uit dat de Staat zich moet houden aan zijn wettelijk stikstofdoel voor 2030. Dit betekent dat in

2030 bij 50% van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden de stikstofneerslag onder de kritische depositiewaarde (KDW) moet zijn gebracht. De KDW is een wetenschappelijke norm die aangeeft hoeveel stikstof een bepaald type stikstofgevoelige natuur aankan zonder dat er risico is op schade door stikstof.

Het aandeel Natura 2000 dat in 2024 voldoende onder de KDW zit, is 29,3%. In de afgelopen jaren lag dit percentage in dezelfde orde van grootte. Op 25 maart 2026 publiceerden wij *Blik op Nederland: Dashboard Doelen en Resultaten*. Met dit dashboard willen wij laten zien in hoeverre het kabinet erin slaagt om doelen te bereiken op een aantal thema's waaronder Klimaat en Milieu. Binnen het thema Klimaat en Milieu hebben wij ook enkele indicatoren opgenomen over stikstof. In onderstaande figuur staat één van deze indicatoren.

Figuur 4 Aandeel Natura 2000-areaal dat voldoet aan de KDW

Aandeel Natura 2000 onder de KDW, ligt rond de 30%



Bron: RIVM/PBL/CLO

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in uitspraken aangegeven welke eisen voor de vergunningverlening gelden in geval van verslechtering van de natuur. Het gaat dan om eisen om vergunningverlening via intern of extern salderen mogelijk te maken.⁷ Bij intern en extern salderen wordt een bestaande legale activiteit op dezelfde locatie respectievelijk op een andere locatie aangepast of (deels) beëindigd. Met de daardoor vrijgekomen stikstofruimte wordt vervolgens de toename van stikstofneerslag van een nieuw project weggenomen. Volgens de uitspraken moet het bevoegd gezag (meestal de provincie), voor de vergunningverlening via intern en

extern salderen in geval van verslechtering van de natuur, inzichtelijk maken met welke maatregelen *de noodzakelijke daling* van stikstofneerslag *binnen een afzienbare termijn* wordt gerealiseerd om de achteruitgang van de natuur te stoppen (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 2024). De Raad van State heeft *binnen een afzienbare* termijn vooralsnog niet nader gepreciseerd.

Om Nederland van het stikstofslot te halen heeft het kabinet-Schoof in april 2025 besloten tot een startpakket met stikstof- en natuurmaatregelen en in september 2025 tot een vervolgpakket. Deze pakketten vormen samen het kabinetspakket en zijn erop gericht de stikstofuitstoot te verminderen met 42 tot 46% in de landbouw en circa 50% in zowel de industrie als de mobiliteit. Dit zijn te behalen reducties in 2035 ten opzichte van de uitstoot in 2019. De minister van LVVN gaf bij het vervolgpakket aan dat Nederland met deze maatregelen nog niet volledig van het slot kan. De financiële middelen voor het start- en vervolgpakket zijn respectievelijk via de goedgekeurde eerste suppletoire begroting LVVN 2025 en de goedgekeurde begroting LVVN 2026 toegevoegd aan de LVVN-begroting. In onderstaande figuur geven we de tijdslijn weer van de stikstofaanpak van het kabinet-Schoof.

Figuur 5 Tijdslijn stikstofaanpak kabinet-Schoof



Voor de besluitvorming over het vervolgpakket heeft de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN) in juni 2025 een kennisconsortium, bestaande uit het PBL, het RIVM, Deltares en de WUR, gevraagd om een conceptpakket met

stikstof- en natuurmaatregelen te analyseren (PBL, 2025). Dit pakket heeft dezelfde doelen als het start- en vervolgpakket. Uit de analyse van het kennisconsortium bleek:

- Met het conceptpakket bereikt het kabinet het emissiereductiedoel voor de landbouw niet.
- Ook als de emissiereductiedoelen voor de 3 genoemde sectoren wel volledig worden behaald, blijft het aandeel natuur onder de KDW naar schatting steken op ongeveer 40 tot 45% in 2035. Dit is lager dan de wettelijke stikstofdoelen voor zowel 2030 als 2035 (respectievelijk 50% en 74%).

Zelfs het volledig behalen van de door het kabinet gestelde emissiedoelen is dus onvoldoende om de wettelijke stikstofdoelen te bereiken.

De analyse van het kennisconsortium laat zien dat de vergunningverlening met het beoordeelde conceptpakket slechts in beperkte mate weer op gang zou zijn gekomen. Hiervoor zijn 2 redenen. Ten eerste leidt de focus op de realisatie van het doel in 2035 ertoe dat de daling van de stikstofneerslag in veel gevallen voor vergunningverlening te laat komt om te kunnen laten zien dat wordt voldaan aan het criterium 'binnen een afzienbare termijn'. Ten tweede slaat er – zeker in de jaren tot 2035 – meer stikstof neer dan de natuur op grond van de KDW aankan. En ook in 2035 zal het grootste deel van deze natuur nog een overschrijding van de KDW kennen. Dit is een belangrijke aanwijzing dat bevoegde gezagen veelal ook niet zullen kunnen aantonen dat de noodzakelijke daling van stikstofneerslag zal worden gerealiseerd.

Zou het pakket van het kabinet-Schoof volledig tot uitvoering zijn gekomen, dan zou daarmee – net als bij het conceptpakket – de vergunningverlening moeizaam zijn gebleven. Het enige grote verschil tussen beide pakketten is namelijk het budget dat aan de verschillende stikstof- en natuurmaatregelen is toegekend. Dit betekent dat het kabinetspakket minder slagkracht kent dan het beoordeelde pakket. Als gevolg hiervan verwachten wij dat met het kabinetspakket het aandeel natuur onder de KDW in 2035 aanmerkelijk lager zou zijn uitgekomen dan de maximaal haalbare 40 tot 45%.

We bevelen daarom het kabinet-Jetten aan om bij de opzet en uitwerking van de stikstofplannen goede nota te nemen van de juridische eisen voor een vergunning in geval van verslechtering van de natuur.

Zie § 2.2 voor de maatschappelijke schade van het risico van het niet halen van wettelijke verplichtingen voor het beschermen van stikstofgevoelige natuur.

4.3 Beleidsvaluaties

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 LVVN 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 uitbrengen, staan de overkoepelende conclusies en aanbevelingen.

Voor het ministerie van LVVN hebben we 1 periodieke rapportage onderzocht. We zien dat de periodieke rapportage inzichten oplevert over beleidsresultaten in de praktijk, zoals onderstaand voorbeeld laat zien.

De periodieke rapportage *Kennis- en innovatiebeleid* (Berenschot, 2025) stelt dat veel van het beleid van de minister bijdraagt aan een goede kennisinfrastructuur. Tegelijkertijd zijn veel maatschappelijke doelen, zoals het bevorderen van kringlooplandbouw, te algemeen geformuleerd om vast te stellen of het beleid in de praktijk succesvol is geweest.

In ons overkoepelende rapport concluderen we dat de Tweede Kamer nog weinig gebruik van periodieke rapportages maakt. Dat geldt ook voor de onderzochte periodieke rapportage van het ministerie van LVVN. Deze onderzochte periodieke rapportage geeft minder inzicht in de resultaten dan we in het algemeen in ons overkoepelende rapport zagen. De rapportage werd wel geagendeerd voor een commissiedebat, maar de commissie refereerde daar in het debat niet aan. De betrokken commissie stelde 8 schriftelijke vragen over de periodieke rapportage.

Figuur 6 Tweede Kamer maakt weinig gebruik van periodieke rapportages

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur - 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?
Kennis- en innovatiebeleid	6	✕	●	✕

We hebben ook onderzocht of de periodieke rapportages aan de regels voldoen en welk type inzichten ze opleveren. Daarover concluderen we dat de onderzochte rapportage van LVVN deels aan de vereisten uit de regelgeving voldoet, omdat zij wel een uitspraak bevat over de doeltreffendheid van het beleid maar niet over de doelmatigheid. Soms gaan deze 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 de onderzochte periodieke rapportage voor een gedeelte van het beleid uitspraken bevat over de doeltreffendheid in de praktijk.

Figuur 7 Periodieke rapportages geven inzichten in de beleidsresultaten in de praktijk

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur - periodieke rapportages geven inzichten in de beleidsresultaten in de praktijk

Titel periodieke rapportage	Voldoet aan regels?		Uitspraak over praktijk?	
	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Kennis- en innovatiebeleid	✓	✕	●	●

4.4 Fiscale regelingen

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

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

Het financieel belang van de fiscale regelingen van het ministerie van LVVN is voor 2025 geraamd op € 2.138 miljoen. De minister van LVVN noemt de volgende 12 fiscale regelingen in zijn begroting:

- landbouwvrijstelling in de winstfeer;
- verlaagd tarief energiebelasting glastuinbouw;
- verlaagd btw-tarief sierteelt;
- vrijstelling assurantiebelasting brede weersverzekering;
- vrijstelling overdrachtsbelasting cultuurgrond;
- fiscale faciliteiten Natuurschoonwet;
- vrijstelling vergoeding bos- en natuurbeheer;
- bosbouwvrijstelling;
- vrijstelling box 3 bos- en natuurterreinen;
- vrijstelling overdrachtsbelasting inrichting landelijk gebied;
- vrijstelling overdrachtsbelasting Bureau Beheer Landbouwgronden (vervallen per 1 januari 2019);
- vrijstelling overdrachtsbelasting natuurgrond.

In 2025 heeft de minister geen fiscale regelingen laten evalueren. De evaluatie Bos, natuur en cultuur (financieel belang € 330 miljoen) is uitgesteld tot 2026.⁸

4.5 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

Op het beleidsterrein van de minister van LVVN hebben wij in het verleden aanbevelingen gedaan naar aanleiding van ons onderzoek naar 2 beëindigingsregelingen voor veehouders: de Lbv en de Lbv-plus. De minister zegde toe onze aanbeveling over te nemen om bij toekomstige beëindigingsregelingen de hoogte van de te verstrekken

vergoedingen zo goed mogelijk te onderbouwen. Wij deden ook de aanbeveling om toekomstige beëindigingsregelingen ten bate van Natura 2000-gebieden te richten op die bedrijven die de meeste stikstof neerslaan op deze beschermde natuurgebieden. Die aanbeveling heeft de minister echter niet overgenomen. De minister stelde dat bij een te eenzijdige focus op doelmatigheid het risico bestaat dat uitsluitend of voornamelijk stikstofwinst wordt geboekt in enkele van de grotere Natura 2000-gebieden, terwijl er een opgave ligt bij alle overbelaste Natura 2000-gebieden in Nederland.

We hebben daarnaast onderzoek gedaan naar de rekennormen die de minister had aangepast voor de hoeveelheid stikstof die een koe produceert. Wij concludeerden dat met de aanpassing het werkelijke stikstofgebruik gemiddeld enkele procenten hoger kan liggen dan de Europese norm doordat bij de vaststelling van de rekennormen geen rekening gehouden is met het effect van beweiding. De minister deelde onze conclusie niet, onder andere omdat ook andere factoren van invloed zijn op de hoeveelheid stikstof die gebruikt wordt op een melkveebedrijf. Tegelijkertijd liet de minister weten dat zij bij de volgende actualisatie van de rekennormen rekening zal houden met het effect van beweiding.

4.6 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 6 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn jaarverslag en andere bronnen.

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

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag 2025	Resultaat kortetermijndoel
Duurzame veehouderij: verdere verduurzaming van de veehouderij door verminderde emissies naar lucht, water en bodem.	Het in 2025 verder verduurzamen van de veehouderij en verminderen van stikstofdepositie door de beëindiging van veehouderijlocaties.	<ul style="list-style-type: none"> • Totale gerealiseerde uitgaven Lbv, Lbv-plus, Lbv kleinere sectoren en de Landelijke verplaatsingsregeling veehouderijen met piekbelasting (Lvvp) 2025: € 866,5. • Geen afzonderlijke rapportage van de minister over de uitgaven aan de Maatregel Gebiedsgerichte Beëindiging (MGB).⁹ 	<ul style="list-style-type: none"> • Voor de stand van de Lbv en Lbv-plus verwijzen wij naar § 2.1 van dit rapport. Voor de Lvvp-bedrijfsverplaatsing zijn per 25 maart 2026 8 aanvragen in behandeling en is 1 aanvraag toegekend. • De provincies zijn in 2025 gestart met opstellen en openstellen van eigen provinciale subsidie-regelingen onder de specifieke uitkering MGB.
Regeling provinciale maatregelen PAS-melders: de uitvoering van het legalisatie-programma bevorderen.	Sneller meer PAS-melders helpen via (maatwerk)oplossingen door provincies.	Over de uitgaven schadeclaims PAS-melders en kosten Commissie schadevergoeding PAS-melders, rapporteert de minister € 0,1 aan uitgaven.	De minister meldt dat 14 PAS-melders een onherroepelijke vergunning hebben. Ook meldt de minister dat in 2025 het Wetsvoorstel Maatwerk-aanpak PAS-melders door de Tweede Kamer is aangenomen en is aangeboden aan de Eerste Kamer (LVVN, 2026a).
Mestbeleid: het verbeteren van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater door het bevorderen van een effectief en efficiënt gebruik van meststoffen in de landbouw.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Een nieuwe derogatie en aanpassing van Nitraatrichtlijn voor meer mestplaatsingsruimte. 2. Na akkoord van Brussel treedt nationale regelgeving voor RENURE (producten waarin stikstof wordt gewonnen uit dierlijke mest) zo snel mogelijk in werking. 3. Kortetermijnmaatregelen verlichting mestmarkt, zoals stimuleren mest-export. 	Uitgaven mestbeleid: € 166,3	<ol style="list-style-type: none"> 1. De EC heeft het verzoek van Nederland om een nieuwe derogatie afgewezen. De evaluatie van de Nitraatrichtlijn wordt in 2026 verwacht.¹⁰ 2. Brussel is akkoord met RENURE. 3. Er is geen rapportage over de verlichting van de mestmarkt bekend.

4.7 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 LVVN betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is. Dit geldt ook voor het Diergezondheidsfonds.

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. Dit geldt ook voor het Diergezondheidsfonds.

5.

Bedrijfsvoering

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

In het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Schoof is afgesproken om € 1 miljard structureel te bezuinigen op de apparaatsuitgaven van de ministeries. Voor het ministerie van LVVN betekent dit een taakstelling die oploopt tot 14,3% structureel vanaf 2029. Dit heeft geleid tot een reorganisatie bij het ministerie van LVVN. Die draagt niet alleen bij aan de taakstelling, maar beoogt volgens het ministerie ook om een duurzame organisatie te creëren. De doorlooptijd van de reorganisatie en de krimpopgave hebben echter impact op de organisatie. Dit kan op korte termijn een risico vormen voor het behalen van de beleidsdoelen.

Het risicomanagement bij het ministerie van LVVN is in 2025 verder ontwikkeld. Onder leiding van een *riskfacilitator* zijn meerdere DG's, directies, teams en programma's aan de slag gegaan met risicodialoogsessies. Deze sessies zijn breed ingezet om het risicobewustzijn binnen het ministerie van LVVN te verspreiden en te laten groeien. Medio 2024 heeft de minister van LVVN besloten de planning-en-controlcyclus tijdelijk te stoppen. Gedurende 2025 is gewerkt aan de vormgeving van een nieuwe cyclus waarbij de nadruk komt te liggen op risicomanagement. Deze nieuwe cyclus is per 2026 ingevoerd.

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van LVVN die wij hebben onderzocht voldeden in 2025 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 1 onvolkomenheid.

Tabel 7 Onvolkomenheden bij het ministerie van LVVN

Onvolkomenheden bij ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Autorisatiebeheer Oracle EBS	✗	✗	✗	✗	▶

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

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

5.3 Onvolkomenheden

5.3.1 Autorisatiebeheer Oracle EBS niet op orde

De minister van EZ is eigenaar en beheerder van het financiële IT-systeem Oracle EBS. De ministeries van EZ, van KGG en van LVVN maken gebruik van dit systeem om hun financiële administratie te voeren. De ministeries hebben afgesproken dat het beheer van het IT-systeem bij het ministerie van EZ ligt, behalve de aspecten die decentraal bij de dienstonderdelen liggen. Sinds het verantwoordingsonderzoek 2020 beoordelen we het autorisatiebeheer van Oracle EBS als een onvolkomenheid. In 2025 heeft de minister van EZ het autorisatiebeheer van Oracle EBS verbeterd. Toch waren de 3 verbeterpunten aan het eind van 2025 nog niet opgelost. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid.

Voor deze tekortkomingen zijn ook acties nodig van het ministerie van LVVN.

De tekortkomingen hebben te maken met de volgende 3 punten, waarbij het van belang is dat het ministerie van LVVN ook zelf de voortgang monitort:

- het ontbreken van volledig inzicht in de tijdelijke rechten die systeembeheerders aan zichzelf hebben gegeven;
- het ontbreken van volledig inzicht op centraal niveau hoe de dienstonderdelen, dus ook die van het ministerie van LVVN, de risico's van conflicterende rollen mitigeren;
- het ontbreken van centraal inzicht in de kwaliteit van het decentrale autorisatiebeheer.

Conclusie

Hoewel de minister van EZ hoofdzakelijk aan zet is om de 3 verbeterpunten in het autorisatiebeheer op te lossen, dient de minister van LVVN als mede-opdrachtgever de volgende acties uit te voeren:

- In samenwerking en afstemming met de minister van EZ kwaliteitseisen aan het autorisatiebeheer stellen en procesafspraken maken. Denk hierbij aan het vastleggen van de rollen en verantwoordelijkheden van de ministers van EZ én LVVN, als het gaat om het autorisatiebeheer van Oracle EBS.
- Via monitoring en voortgangsoverleg periodiek vaststellen dat het autorisatiebeheer goed werkt.

Eind 2025 is de zogenoemde vierhoek ingesteld, waarin vertegenwoordigers van het ministerie van EZ en LVVN zitten. In deze vierhoek kunnen de ministeries de samenwerking en afstemming verder vormgeven.

5.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

Waarborgen continuïteit IT-dienstverlening is aandachtspunt

Het ministerie van LVVN werkt met verschillende IT-systemen, zoals financiële en subsidiesystemen, die belangrijk zijn voor een goede dienstverlening aan burgers en bedrijven. Als er sprake is van een calamiteit bij deze IT-systemen, is er een kans dat dat leidt tot verstoring van de dienstverlening. Het is daarom zinvol als het ministerie een risicoanalyse opstelt in hoeverre de risico's aanvaardbaar zijn of dat extra maatregelen getroffen moeten worden.

Daarnaast is het ministerie van EZ de eigenaar van de IT-systemen die het ministerie van LVVN gebruikt. Het ministerie van EZ heeft geen uitwijktesten uitgevoerd. Hierdoor bestaat de kans dat systemen bij een calamiteit langdurig niet beschikbaar zijn. Voor de overheid is het van groot belang weerbaar te zijn tegen (cyber)dreigingen van buitenaf. In geval van een calamiteit moet de dienstverlening aan burgers en bedrijven snel weer doorgang kunnen vinden. We verwachten dat de minister afspraken maakt met de minister van EZ, die zijn gericht op de continuïteit van de dienstverlening.

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 LVVN betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is. Dit geldt ook voor het Diergezondheidsfonds.

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. Dit geldt ook voor het Diergezondheidsfonds.

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 2 aanvullende totaalbedragen:

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

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

Hierna gaan we eerst in op onze oordelen over de financiële informatie in het jaarverslag van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur. Daarna gaan we in op deze oordelen bij het jaarverslag van het Diergezondheidsfonds.

6.1 Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

6.1.1 Oordelen over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur


Negatieve oordelen bij het totaal van de verplichtingen en bij 1 artikel

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen. Het geld is volgens de regels besteed, met uitzondering van het totaalbedrag van de verplichtingen. Voor artikel 22 is ons oordeel negatief.

Het ministerie van LVVN is in 2025 € 2.776,6 miljoen aan verplichtingen aangegaan en heeft € 3.756,9 miljoen uitgegeven. Een groot deel wordt uitgegeven aan subsidies en bijdragen. Alleen bij één relatief kleine regeling hebben we onzekerheden geconstateerd. Bij de *Tijdelijke subsidieregeling sanering garnalenvisserij* kon de minister niet aantonen dat aan alle voorwaarden voor de subsidieverlening was voldaan.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 8 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Verantwoorde bedragen over 2025	Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €			In miljoenen €
Verplichtingen	Cijfers kloppen:		
Totaal € 2.776,6	Volgens de regels:		€ 41,0
Artikel 22 Natuur, visserij en gebiedsgericht werken	Volgens de regels:		€ 32,9
De andere 5 artikelen	Volgens de regels:		
Uitgaven en Ontvangsten	Cijfers kloppen:		
Totaal € 4.029,8	Volgens de regels:		
Alle 6 artikelen	Volgens de regels:		
Afgerekende voorschotten	Cijfers kloppen:		
Totaal € 791,6	Volgens de regels:		
Agentschappen	Cijfers kloppen:		
Totaal € 674,0	Volgens de regels:		
Saldibalans	Cijfers kloppen:		
Totaal € 12.394,1	Volgens de regels:		

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

6.1.2 Toelichting financiële oordelen

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

Verplichtingen

De fouten en onzekerheden die we constateren bij de verplichtingen op totaalniveau, betreffen vooral artikel 22 Natuur, visserij en gebiedsgericht werken. De minister van LVVN heeft verschillende aspecten van de aanbestedingsregels niet nageleefd. Dat leidt tot € 19,7 miljoen aan fouten en € 0,1 miljoen aan onzekerheden op totaalniveau.

Daarnaast kon de minister in enkele gevallen niet aantonen dat aan een voorwaarde voor de *Tijdelijke subsidieregeling sanering garnalenvisserij* was voldaan. Die voorwaarde is dat de eigenaar moet verklaren dat de subsidie niet wordt gebruikt voor de vervanging of modernisering van een hoofd- of hulpmotor van de boot. Dit leidt tot € 16,0 miljoen aan onzekerheden. We verwijzen naar bijlage 1 waar het bedrag aan fouten en onzekerheden is opgenomen.

6.2 Diergezondheidsfonds

6.2.1 Oordelen over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het Diergezondheidsfonds

Alle oordelen zijn positief

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen en het geld is volgens de regels besteed.

Ook voor het artikel is ons oordeel positief.

Uitgaven vanuit het Diergezondheidsfonds hebben als doel om dierziekten te voorkomen, te bestrijden en te onderzoeken. Het gaat om dierziekten die zich snel kunnen uitbreiden, ernstige schade veroorzaken bij de diersoort, of niet of niet compleet te voorkomen of bestrijden zijn met normale bedrijfsmiddelen. Alle fouten en onzekerheden blijven binnen de tolerantiegrenzen. Hierdoor beoordelen wij de financiële informatie positief: de cijfers kloppen en het geld is volgens de regels besteed en ontvangen, en verplichtingen zijn op de juiste manier aangegaan.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 9 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het Diergezondheidsfonds

Verantwoorde bedragen over 2025		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €				In miljoenen €
Verplichtingen		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 50,4	Volgens de regels:		
Uitgaven en Ontvangsten		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 100,5	Volgens de regels:		
Afgerekende voorschotten		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 17,8	Volgens de regels:		
Saldibalans		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 65,8	Volgens de regels:		

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

7.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van LVVN heeft op 28 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 Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Regelgeving gewasbeschermingsmiddelen

De minister van LVVN herkent onze conclusie dat een deel van de onderzochte regels voor juist gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in open teelten niet of onvoldoende controleerbaar en handhaafbaar zijn. Hierbij merkt hij op dat ons rapport niet vermeldt dat regels in een aantal gevallen gericht zijn op bescherming van de waterkwaliteit en daarmee vallen onder de beleidsverantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). De kritiek op de bewuste regels is bij beide ministers bekend. In zijn reactie schetst de minister van LVVN welke actie wordt ondernomen om de controleerbaarheid te verbeteren. Hij geeft daarbij aan dat voor een optimale toepassing van geïntegreerde gewasbescherming nadere wettelijke voorschriften niet voor de hand liggen.

Zijn inzet is om in het benchmarkingsysteem voor de sector ook digitale registratie van niet-chemische maatregelen te betrekken, zodat telers en adviseurs van elkaar kunnen leren en daarmee hun aanpak kunnen optimaliseren. Hierover loopt het gesprek met de sector. Voor spuiten dichtbij een kwetsbaar gebied stelt de minister dat een nuancering op zijn plaats is over onvoldoende handhaafbaarheid, omdat wij al stellen dat regels ontbreken. Zijn inzet is om op korte termijn ruimtelijke kaders uit te werken voor zonerings rond kwetsbare gebieden waarin al dan niet strengere regels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen gelden. Ten aanzien van spuiten bij harde wind en natte omstandigheden geeft de minister van LVVN aan dat de minister van lenW werkt aan een geactualiseerd protocol voor uitvoering van het voorschrift en dat wordt overwogen om te verplichten dat drift reducerende kant-doppen elektronisch versteld moeten kunnen worden. Wat betreft het maximale toerental van de aftakas van de trekker wordt door de minister van lenW heroverwogen of dit een eis is die in de praktijk naleefbaar is én of een tuinder bij toezicht kan verantwoorden dat dit voorschrift daadwerkelijk is nageleefd.

De minister geeft verder aan onze aanbeveling om betrokken organisaties vroegtijdig te informeren over wetgevingstrajecten voor een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid reeds uit te voeren. Bij onze aanbeveling om te bevorderen dat telers de regels kennen, wijst de minister ons op de verplichte opleiding voor het bewijs van vakbekwaamheid (spuitlicentie). Tegelijkertijd herkent de minister dat etiketvoorschriften op gewasbeschermingsmiddelen complex kunnen zijn. Om dit meer hanteerbaar te maken voor telers, heeft hij het Ctgb inmiddels opdracht gegeven om restrictiezinnen digitaal te ontsluiten. Volgens de minister rondt het Ctgb dit werk in 2027 af. Daarmee kunnen aanbieders van agrarische bedrijfsmanagementsystemen een adviesfunctie inrichten of versterken over juist gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De inschatting van de minister is daarbij dat 80% van de telers al gebruikmaakt van deze systemen, zodat hiervan veel effect kan uitgaan.

In zijn reactie op de aanbeveling een centraal spuitregister in te richten, geeft de minister aan dat zijn inzet is gericht op het doorontwikkelen van een benchmark-systeem door de sector. Dit systeem stelt telers in staat om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te registreren en te vergelijken. Een centraal spuitregister zou dit systeem volgens de minister doorkruisen. Echter, op dit moment loopt ook een beroep bij de Raad van State over de aan de minister van LVVN opgelegde verzamelplicht van gegevens uit spuitregisters die door agrarische ondernemers worden bijgehouden. Duidelijkheid in deze procedure over de interpretatie van de betrokken verplichting zal bepalen welke route de minister in dit dossier zal volgen.

Stikstofpakket Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN)

Ten aanzien van het start- en vervolgpakket waartoe door het Kabinet Schoof is besloten, geeft de minister aan dat we hierbij terecht benoemen dat Nederland hiermee niet volledig van het stikstofslot zou komen. Zowel de bestaande wettelijke stikstofdoelen, als de emissiereductiedoelstellingen die het vorige kabinet heeft gepresenteerd, zouden immers niet worden behaald met de twee pakketten. De minister geeft aan dat dit inzicht ook bekend was bij zijn ambtsvoorganger.

De minister geeft aan de richting te herkennen die we beschrijven die nodig is om Nederland van het stikstofslot te halen. Om die reden werkt het kabinet op dit moment aan een pakket met maatregelen gericht op natuurherstel en op het realiseren van de emissiereductiedoelstellingen voor 2035 die dit kabinet wettelijk wil vastleggen, aldus de minister. De minister geeft aan dat om ook op de kortere termijn voor beweging te zorgen, waarvan wij ook het belang benoemen in ons rapport, de aanpak van het kabinet-Jetten zich daarnaast richt op realisatie van een streefdoel voor de landbouw voor 2030. De minister geeft aan dat onder andere de conclusies die wij trekken en de reflecties van kennisinstellingen waar wij naar verwijzen, van grote waarde zijn voor het uitwerken van een effectief maatregelpakket. Vanzelfsprekend betreft hij deze dan ook bij besluitvorming over een samenhangend maatregelpakket, aldus de minister.

Autorisatiebeheer financieel systeem

Ten aanzien van het autorisatiebeheer van het financieel systeem merkt de minister van LVVN op dat de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) als eigenaar en beheerder verantwoordelijk is voor het financieel systeem en primair aan zet is om de verbeterpunten op te lossen. De door ons aangegeven verbeterpunten hangen volgens de minister van LVVN grotendeels samen met het inrichten van een toereikende tweedelijnscontrole. Omdat de minister van EZK eind 2025 tot de conclusie kwam dat de ingezette koers niet de juiste was, is vertraging ontstaan in het inrichten van een tweedelijnscontrole. De minister van LVVN zal in 2026 de monitoring op de voortgang bij EZK verder versterken via de door ons genoemde Vierhoek.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij realiseren ons dat enkele van de betreffende regels voor gewasbeschermingsmiddelen onder de verantwoordelijkheid van de minister van IenW vallen. Wij wijzen de minister van LVVN er echter op dat hij verantwoordelijk is voor het Nederlandse beleid voor gewasbeschermingsmiddelen. Verder is de NVWA, een agentschap van het ministerie van LVVN, primair verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving door telers van de wettelijke regels voor gewasbeschermingsmiddelen.

De minister van LVVN herkent onze conclusie dat een deel van de onderzochte regels voor het juist gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in open teelten niet of onvoldoende controleerbaar en handhaafbaar is. Bij 3 van de 7 regels waar de minister inzet voor verbetering aangeeft, vragen wij ons echter af of de inzet van de minister de door ons geconstateerde problemen over handhaafbaarheid zal oplossen. Hetzij omdat met die inzet het probleem van open normen blijft bestaan, hetzij omdat het de vraag is of de genoemde technische maatregel de handhaafbaarheid verbetert. Wij zijn voorstander van vereenvoudiging van regels en voorschriften en om voldoende zekerheid te kunnen bieden over een juist gebruik van gewasbeschermingsmiddelen moeten regels duidelijkheid bieden voor telers en inspecteurs.

Ten slotte geeft de minister aan bij wetgevingstrajecten een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid al uit te voeren. Wij wijzen de minister erop dat het uitvoeren van genoemde trajecten dan ook tot handhaafbare regels had moeten leiden.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en Diergezondheidsfonds 2025

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

Tabel 8 Overschrijdingen door alleen de maximale fout en onzekerheid (bedragen in miljoenen €)

	Meest waarschijnlijke fout en onzekerheid	Tolerantiegrens	Maximale fout en onzekerheid
Rechtmatigheid totale verplichtingen	41,0	55,5	106,8

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

- Aan de linkerkant staan de verantwoorde bedragen.
- Voor elk verantwoord bedrag is een tolerantiegrens aangegeven voor de omvang van fouten en onzekerheden die we toelaatbaar vinden. Dit zijn de bedragen bij de verticale, gestippelde lijn.

- Met een kleine bol is de omvang van de fouten en onzekerheden geplot. Wanneer de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens blijven is de bol zwart gekleurd. Wanneer de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden, is de bol rood gekleurd en is ons oordeel negatief.

Figuur 10 Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en van het Diergezondheidsfonds

Fouten en onzekerheden bij Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

⋮ 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	€ 2.776,6		//-100%
Artikel 22	€ 452,6		//-100%
Bij de resterende 5 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
Uitgaven en ontvangsten			
Totaal	€ 4.029,8		//-100%
Afgerekende voorschotten			
Totaal	€ 791,6		//-100%
Agentschappen			
Totaal	€ 674,0		//-100%
Saldibalans			
Totaal	€ 12.394,1		//-100%

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

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

Fouten en onzekerheden bij Diergezondheidsfonds

⋮ 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	€ 50,4	 BO 0% ● // -100% RM 0% ● // -100% Tolerantiegrens: 5,0	
Uitgaven en ontvangsten			
Totaal	€ 100,5	 BO 0% ● // -100% RM 0% ● // -100% Tolerantiegrens: 10,0	
Afgerekende voorschotten			
Totaal	€ 17,8	 BO 0% ● // -100% RM 0% ● // -100% Tolerantiegrens: 1,8	
Saldibalans			
Totaal	€ 65,8	 BO 0% ● // -100% RM 0% ● // -100% Tolerantiegrens: 6,6	

* 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.

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

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (2024). Uitspraken over intern salderen. ECLI:NL:RVS:2024:4923 en ECLI:NL:RVS:2024:4909.

Algemene Rekenkamer (2024). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en Diergezondheidsfonds (F), rapport bij het jaarverslag.*

Algemene Rekenkamer (2025). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2024 ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en Diergezondheidsfonds (F), rapport bij het jaarverslag.*

Algemene Rekenkamer (2026). *Evaluaties evalueren – naar meer inzichten en effectiever gebruik van periodieke rapportages.*

Berenschot (2025). *Periodieke rapportage kennis- en innovatiebeleid.* 72099, 9 januari 2025.

Financiën (2023). *Voorjaarsnota.*

Financiën (2024). *Voorjaarsnota.*

Kamerstuk (2025). *Tweede tussentijds verslag van de rapporteurs over de evaluatie en mogelijke herziening van de Nitraatrichtlijn.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 33 037, nr. 624.

LVVN (2024a). *Problematiek rondom stikstof en PFAS.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 35 334, nr. 322.

LNV (2024b). *Reactie op verzoek van de informateur.* Brief van 9 februari 2024 over financiële risico's van de secretaris-generaal van het ministerie van LNV aan de minister-president.

LVVN (2025). *PAS-melders en handhavingsverzoeken.* DGLGS /100782430.

LVVN (2026a). *Voortgang opvolger legalisatieprogramma PAS-melders.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 35 334, nr. 426.

LVVN (2026b). *Jaarverslag en Slotwet van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (XIV) en Diergezondheidsfonds (F) 2025*. Vergaderjaar 2025-2026, XIV, nr. 1.

PBL (2025). *Reflectie op MCEN-maatregelenpakket spoor 2. Toelichting bij de PowerPoint-presentatie*. Consortium PBL-Deltares-RIVM-WUR, Den Haag, PBL-publicatienummer: 5923.

Pels Rijcken (2025). *Advies inzake Maatregelenpakket MCE&N i.r.t. toestemmingverlening*, 22 april 2025. Zaaknummer 11020410.

Rechtbank Den Haag (2025). *Uitspraak in de civiele zaak tussen Greenpeace en de Nederlandse Staat*. ECLI:NL :RBDH:2025:578.

SEO/ CE Delft (2025). *Stikstofuitstoot en stikstofbeperkingen, wat is de schade?*

Op internet geraadpleegde bronnen:

CBS (2026). *SDG 15 Leven op het land*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals/sdg-s/sdg-15-leven-op-het-land>

Ministerie van Financiën. *Evaluaties*. <https://evaluaties.rijksfinancien.nl/>

NVWA (2024). *Jaarbeeld 2023*. <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/publicaties/jaarbeeld-2023>

NVWA (2025). *Jaarbeeld 2024*. <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/publicaties/jaarbeeld-2024>

NVWA (2025). *Jaarplan 2025*. <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/publicaties/jaarplan-2025>

PWC (2024). *Agentschapsdoorlichting NVWA*.

Risicobrief BuRO (2024): <https://www.nvwa.nl/documenten/nvwa/organisatie/buro/publicatie/risicobrief-buro-2024>

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>

PBL: Planbureau voor de Leefomgeving

RIVM: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

WUR: Wageningen University & Research

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Aanvragers kunnen zich ook nog terugtrekken *na* het ondertekenen en insturen van de overeenkomst.
- 2 We hebben alleen posten met een groot financieel belang meegenomen en posten die ook goed zijn toe te rekenen aan de risico's.
- 3 Dit is inclusief Srv met een budget van € 0,27 miljard voor stikstof en klimaat.
- 4 <https://www.signalenleefomgeving.nl/signalen/bestrijdingsmiddelen-en-omwonenden>
- 5 <https://www.stowa.nl/deltafacts/waterkwaliteit/kennisimpuls-waterkwaliteit/oppervlakkige-afspoeling-van-gewasbeschermingsmiddelen-naar-oppervlaktewater>
- 6 <https://www.nrc.nl/nieuws/2025/08/12/enorme-hoeveelheden-pesticiden-trof-de-vlinderstichting-aan-in-de-natuur-toch-haalde-ze-na-een-dreigement-het-rapport-offline-a4902791> en <https://www.volkskrant.nl/columns-van-de-dag/dat-de-landbouw-minder-kilo-s-bestrijdingsmiddelen-gebruikt-kan-best-slecht-nieuws-zijn~bd6de6cd/>
- 7 In veel Natura 2000-gebieden komt natuur voor die (al lange tijd) overbelast wordt door stikstofdepositie. Daardoor kan voor projecten die leiden tot een toename van stikstofdepositie vaak niet worden uitgesloten dat significante gevolgen voor die beschermde natuur optreden, ook als het project op zichzelf slechts leidt tot een beperkte stikstofdepositie. Om toch een natuurvergunning te kunnen verlenen, komt dan intern en extern salderen in beeld.
- 8 De Kamerleden Holman, Vedder en Meulenkamp hebben op 25 september 2025 met de EC gesproken. In dit gesprek hebben zij vernomen dat de evaluatie begin 2026 wordt verwacht (bron: Kamerstuk, 2025).
- 9 Het financieel belang betreft het totale financieel belang van de fiscale regelingen voor bos-, natuur- en cultuurgronden die door de minister in de begroting 2025 zijn opgenomen, met uitzondering van de regelingen met een financieel belang van minder dan € 5 miljoen en met uitzondering van de landbouwvrijstelling die in 2024 is geëvalueerd. Het financieel belang van de afzonderlijke regelingen is door ons overgenomen uit de bijlagen bij de Miljoenennota 2025, onderdeel Fiscale regelingen, tabel 10.3.2 Overzicht budgettair belang per fiscale regeling 2020-2025 op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen), kolom 2025. Deze tabel geeft rijksbreed inzicht in de fiscale regelingen met een financieel belang groter dan € 5 miljoen.

- 10 De Maatregel Gebiedsgerichte Beëindiging (MGB) is een uitkering voor provincies. Hiermee kunnen provincies subsidie geven aan veehouders. Veehouders kunnen hiermee vrijwillig hun veehouderijlocatie helemaal of voor een deel beëindigen. De MGB is gericht op (gedeeltelijke) beëindiging van veehouderijlocaties in veenweidegebieden, beekdalen, zandgronden en overgangszones rond Natura 2000-gebieden.

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

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)

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 Sociale Zaken en Werkgelegenheid. 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
 - 3.3 Premiefinanciering | 14
4. **Resultaten van geld en beleid | 17**
 - 4.1 Opvolgonderzoek arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling | 17
 - 4.2 Beleidsevaluaties | 27
 - 4.3 Fiscale regelingen | 28
 - 4.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 28
 - 4.5 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 32
 - 4.6 Totstandkoming beleidsinformatie | 35
5. **Bedrijfsvoering | 37**
 - 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 37
 - 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 38
 - 5.3 Onvolkomenheden | 39
 - 5.4 Uitvoeringstoetsen | 42
 - 5.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 43
6. **Geld gecontroleerd | 44**
 - 6.1 Oordelen over de financiële informatie | 45
 - 6.2 Toelichting financiële oordelen | 46
7. **Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 49**
 - 7.1 Reactie minister van SZW | 49
 - 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 51

Bijlagen | 53

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van SZW 2025 | 53

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 55

Bijlage 3 Literatuur | 58

Bijlage 4 Begrippenlijst | 61

Bijlage 5 Eindnoten | 65

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) waren in 2025 de uitgaven € 60,9 miljard, de ontvangsten € 2,6 miljard en de verplichtingen € 60,9 miljard.

De minister van SZW moet er beter op letten dat sociale uitkeringen volgens de regels aan burgers worden betaald. Het zijn de organisaties UWV en SVB die de uitvoering doen, de minister erkent dat hij daar beter toezicht op moet houden. Daarnaast zien wij nog weinig verbetering in de bescherming van slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling door werkgevers.

Ontoereikend toezicht

De minister heeft in zijn toezicht op het UWV en de SVB te weinig aandacht voor de juistheid van uitkeringsbesluiten. Naast de WIA betreft dit ook andere uitkeringen. De minister heeft daarom geen zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven aan de Wajong (€ 4,4 miljard). Voor de kinderbijslag en de AOW geldt dit niet, omdat deze regelingen eenvoudiger zijn en de kans op fouten daardoor kleiner is.

Weinig vooruitgang in bestrijding arbeidsuitbuiting

De minister probeert arbeidsuitbuiting te bestrijden, maar voorlopig zien wij nog niet veel effect. Wel deelt de inspectie meer boetes en waarschuwingen uit dan een paar jaar geleden. In dit onderzoek hebben wij vooral gekeken naar de bescherming van slachtoffers van uitbuiting als er geen strafzaak van komt. Deze 'ernstig benadeelden' kunnen sinds kort een noodbed krijgen, dus tijdelijk ergens anders wonen, maar daar wordt nog weinig gebruik van gemaakt. Of andere hulp werkt, weet de minister niet. Al met al beoordelen we de bestrijding van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling als matig.

Eigen rapportages minister zeggen weinig over effecten

De minister publiceert ook zelf resultaten van zijn beleid. Dit jaar hebben we gekeken naar de rapportages over:

- aanpak van arbeidsuitbuiting;
- hulp aan mensen die hun energierekening niet of nauwelijks kunnen betalen (Tijdelijk Noodfonds Energie);
- subsidies om te zorgen dat mensen gezond langer kunnen doorwerken of juist vroeger stoppen als dat nodig is (MDIEU-regeling).

De minister publiceert wel enkele cijfers over deze onderwerpen, maar die zeggen niet veel over de vraag of dit beleid nu echt geholpen heeft om het probleem op te lossen.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Negatieve oordelen bij het totaal van de afgerekende voorschotten en bij 3 artikelen

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen. Het geld is volgens de regels besteed, met uitzondering van het totaalbedrag van de afgerekende voorschotten.

Voor de artikelen 3, 8 en 9 is ons oordeel negatief.

Onvolkomenheden bij ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Financieel beheer Rijksdienst Caribisch Nederland-unit SZW	✗	✗	✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
2. Sturing en toezicht op rechtmatigheid uitkeringen				✗	

✗ 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

Op het beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan.

Hoewel diverse sectoren (met de bouwnijverheid als koploper) blijven kampen met personeelstekorten, is de krapte op de arbeidsmarkt als geheel in 2025 opnieuw iets afgenomen. De werkloosheid in Nederland bleef licht stijgen na een laagterecord in 2022. Eind 2025 was 4% van de beroepsbevolking werkloos, tegen 3,7% een jaar eerder. In Europees perspectief is dat nog steeds laag. Onder jongeren van 15 tot 25 jaar steeg de werkloosheid tot 9,2%, het hoogste percentage in meer dan 4 jaar (CBS, 2026a). De Nederlandsche Bank concludeert op basis van de cijfers dat de extreme krapte op de arbeidsmarkt voorbij is en dat vraag en aanbod beter in balans zijn gekomen (DNB, 2025, 2026). De Bredewelvaartsindex geeft informatie over het aandeel van de bevolking tussen 15 en 75 jaar dat betaald werk heeft, de netto-arbeidsparticipatie. Die was eind 2025 met 73,2% historisch hoog. De langdurige werkloosheid, het deel van de beroepsbevolking dat een jaar of langer werkloos was, daalde in 2025 naar 0,5%. Nederlanders oordelen ook steeds positiever over hun werk. In 2024 was 79,4% van de Nederlandse werkenden tevreden over zijn of haar werk. In december 2025 hadden 191.459 mensen een WW-uitkering, ten opzichte van 174.837 in december 2024.

Aanpak schijnzelfstandigheid

De aanpak van schijnzelfstandigheid lijkt in de cijfers zichtbaar te zijn. Na een jarenlange stijging van het aantal zzp'ers in Nederland, daalde dit in 2025 met 71.000 naar 1,5 miljoen. Afgelopen jaar was te zien dat zzp'ers overstappen naar vaste banen en

dat er minder mensen als zzp'er beginnen. Dat is volgens de minister goed omdat werknemers met vaste banen beter zijn beschermd en omdat mensen in loondienst meer sociale premies afdragen. Sinds 1 januari 2025 scherpt de Belastingdienst de handhaving op schijnzelfstandigheid aan, hoewel er op verzoek van de Tweede Kamer nog wel coulance wordt betracht.

Armoede en schulden

Naar verwachting daalt het deel van de bevolking dat in armoede leeft in 2025 naar 2,9% ten opzichte van 3,4% in 2024. Daarmee lijkt de doelstelling voor 2025 gehaald te worden, namelijk niet boven het streefcijfer van 2024 uitkomen. Ditzelfde geldt voor kinderarmoede, waar het percentage naar verwachting van 3,2% in 2024 naar 2,9% in 2025 daalt. Hoewel het aantal mensen in armoede dus afneemt, neemt de armoede-intensiteit de afgelopen jaren toe: van 10% in 2021 naar 19% in 2024. Deze meetlat over de diepte van armoede laat zien hoe ver het besteedbare inkomen van mensen die in armoede leven onder de armoedegrens ligt. Verder lijkt er een stijging te zijn van het aantal huishoudens dat kampt met armoede in combinatie met een relatief hoge energierekening. Volgens de meest recente cijfers ging het in 2024 om circa 510.000 huishoudens, 6,1% van het totaal aantal huishoudens. Het CBS schatte dat in de periode 2022-2023 nog op 4% (TNO, 2025). De minister van SZW stelde in 2025 geld beschikbaar voor een *Tijdelijk Noodfonds Energie* (zie daarvoor § 4.6). Na een jarenlange stijging is het aantal huishoudens met geregistreerde problematische schulden licht afgenomen. Op 1 januari 2025 waren dat 724.110 huishoudens (8,6%), tegen 747.560 huishoudens (8,9%) een jaar eerder (CBS, 2026b). Het doel van de minister van SZW is dat minder huishoudens problematische schulden krijgen en hebben.

WIA

Eind 2025 hadden 873.000 mensen een uitkering voor arbeidsongeschiktheid. Daaronder vallen 483.000 WIA-uitkeringen. We zien dat het aantal aanvragen voor een WIA-beoordeling nog steeds stijgt. Mensen moeten langer wachten op hun keuring, ook omdat het tekort aan verzekeringsartsen nog niet is opgelost. De stijging vlakkt wel af. Er zijn in 2025 3% meer aanvragen voor een medische beoordeling, terwijl die groei een jaar eerder nog 15% was.

Banenaafpraak overheid-bedrijfsleven

Mensen die wel kunnen werken, maar daarbij ondersteuning nodig hebben omdat ze een geestelijke of lichamelijke beperking hebben, vallen onder de doelgroep voor de banenaafpraak tussen overheid en bedrijfsleven. Van deze mensen had de helft

(92.450) in het derde kwartaal van 2025 een baan (UWV, 2026). Dat blijft ruim achter bij het doel van de minister uit 2013: eind 2025 125.000 extra banen voor deze doelgroep.

AOW en pensioenen

In Nederland zijn er 3,7 miljoen AOW-gerechtigden. Hun aantal is in 2025 met 2% gestegen. Door de vergrijzing stijgt de komende jaren het aantal AOW'ers verder en daarmee worden ook de AOW-uitgaven hoger. In 2025 zijn de eerste 6 pensioenfondsen overgestapt naar het nieuwe pensioenstelsel (Wet toekomst pensioenen). Per 1 januari 2026 zijn 30 fondsen overgestapt, zoals die voor de sectoren bouw en zorg en welzijn. In totaal zijn nu 36 van de 137 fondsen over naar het nieuwe stelsel. Bij elkaar gaat dit om de helft van het aantal deelnemers, ongeveer 10 miljoen mensen (SZW, 2026a). Het ABP, met 3 miljoen deelnemers bij overheid en onderwijs, stapt per 1 januari 2027 over naar het nieuwe stelsel.

Verantwoordelijkheden minister

De minister van SZW is verantwoordelijk voor het goed functioneren van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Denk hierbij aan: een eerlijke en inclusieve arbeidsmarkt, gezonde en veilige arbeidsomstandigheden, passende uitkeringen en re-integratie bij werkloosheid, ziekte en arbeidsbeperkingen, inkomens- en armoedebeleid en pensioen. De minister laat zijn beleid grotendeels uitvoeren door de zelfstandige bestuursorganen Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Belastingdienst en Toeslagen, en 342 gemeenten. De minister houdt toezicht op zowel de SVB als UWV.

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 SZW heeft in zijn jaarverslag de volgende risico's benoemd.

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

Risico	Toelichting	Bedrag
Uitvoerbaarheid WIA	De uitvoerbaarheid van het stelsel van ziekte en arbeidsongeschiktheid staat onder druk. Mensen zitten in onzekerheid door late beoordelingen en UWV staat voor grote organisatorische uitdagingen.	€ 12,2 miljard aan uitkeringen WIA (2025)
Hervorming inkomensondersteuning	Het huidige stelsel van inkomensondersteuning is voor groepen mensen onbegrijpelijk en kan tot onzekerheid en onrechtvaardige uitkomsten leiden.	Grote hoeveelheid aan regelingen, bedrag niet genoemd
Weerbaarheid	Door de geopolitieke situatie is de kans groter geworden dat Nederland als lid van een bondgenootschap betrokken raakt bij een conflict. Daardoor kunnen arbeidsmarkt, sociale zekerheid en sociale stabiliteit onder druk komen te staan. De digitale weerbaarheid van SZW vraagt speciale aandacht.	Niet genoemd

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

3.

Inzicht in geld

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van SZW heeft in 2025 € 60,9 miljard uitgegeven. Dit is 16,1% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 60,9 miljard. De ontvangsten bedroegen € 2,6 miljard. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

Tabel 2 Ministerie van SZW in miljoenen € en aantallen fte's

XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2023	2024	2025
Verplichtingen	48.391	63.876	60.882
Uitgaven	48.323	63.329	60.927
Ontvangsten	3.345	2.579	2.589
Fte's	4.876	4.994	5.042

De uitgaven van het begrotingshoofdstuk XV waren in 2025 € 2,4 miljard lager dan in 2024. Tabel 3 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 3 Ministerie van SZW verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
1. Arbeidsmarkt	2.062	627	-1.435
2. Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet	8.497	9.037	540
3. Arbeidsongeschiktheid	7	9	2
4. Jonggehandicapten	4.466	4.726	260
5. Werkloosheid	165	120	-45
6. Ziekte en verlofregelingen	21	24	3
7. Kinderopvang	4.991	5.681	690
8. Oudedagsvoorziening	182	62	-120
9. Nabestaanden	3	3	0
10. Tegemoetkoming ouders	9.754	10.044	290
11. Uitvoering	734	722	-13
12. Rijksbijdragen	31.203	29.182	-2.021
13. Integratie en maatschappelijke samenhang	627	51	-576
96. Apparaat Kerndepartement	617	639	22
99. Nog onverdeeld	0	0	0
Totaal	63.329	60.927	-2.402

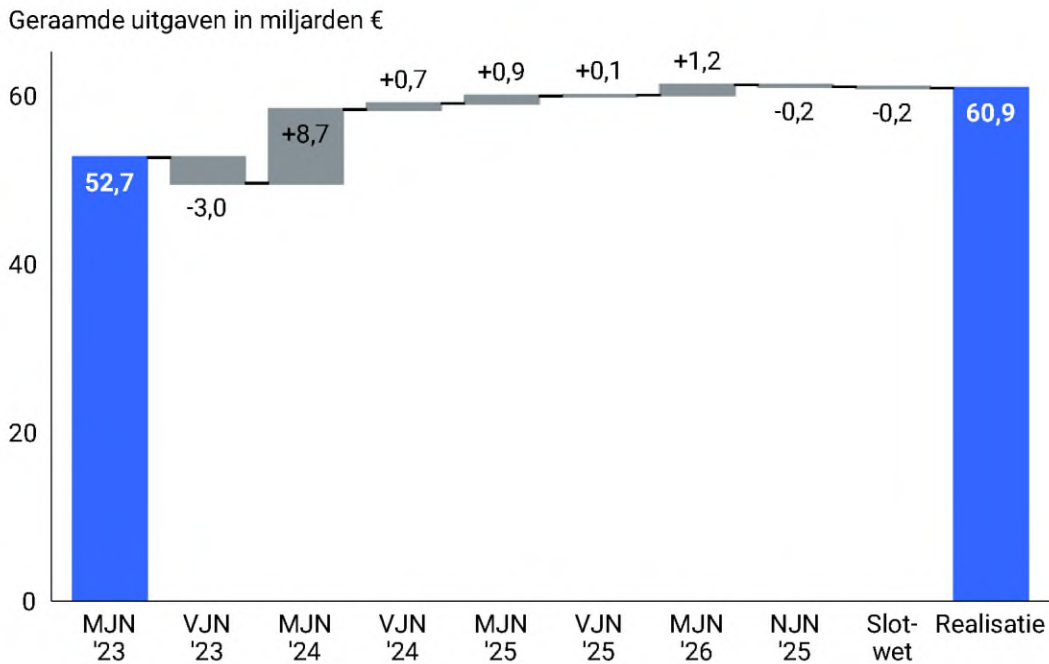
Voor het begrotingshoofdstuk XV zien we de grootste verschillen bij de artikelen 12 en 1, respectievelijk rijksbijdragen en arbeidsmarkt.

3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 van het ministerie van SZW. 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 4 belangrijkste veranderingen die deze ontwikkeling hebben veroorzaakt.

In figuur 1 staan standen van de geraamde uitgaven op verschillende begrotingsmomenten. Als een stand op een bepaald moment is gewijzigd kan dat worden veroorzaakt door meerdere veranderingen. We lichten alleen de grootste veranderingen toe in de tabel 4, daarom zijn de bedragen in onderstaand figuur en de tabel niet een-op-een aan elkaar te koppelen.

Figuur 1 De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 van het ministerie van SZW
De ramingen van SZW zijn aanzienlijk naar boven bijgesteld



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 € 52,7 miljard uit te geven voor het begrotingshoofdstuk van SZW. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 60,9 miljard. De toename komt vooral op het conto van de Miljoenennota 2024, toen de uitgaven met € 8,7 miljard stegen. Dat gebeurde na een daling van € 3 miljard in de Voorjaarsnota 2023.

Tabel 4 toont de 4 grootste veranderingen voor de uitgaven van 2025, van de Miljoenennota 2023 tot het jaarverslag 2025.

Tabel 4 De grootste wijzigingen in de uitgaven van het ministerie van SZW in de afgelopen 3 jaar (bedragen in miljoenen €)

Begroting	Wijziging	2025
MJN 2024	Rijksbijdragen	5.421
MJN 2024	Toevoeging nominale ontwikkeling 2023	2.078
VJN 2023	Rijksbijdragen	-1.973
VJN 2023	Uitstel invoering nieuw financieringsstelsel kinderopvang	-1.900

In de ontwikkeling van de ramingen voor 2025 valt op dat de grootste wijzigingen niet komen door gevolgen van beleid, maar door aanpassingen van de ramingen op basis van de meest recente macro-economische inzichten. Zo gaat het bij de post Rijksbijdragen om het geld dat vanuit de begroting naar sociale fondsen gaat om premiegelden aan te vullen en zo alle uitkeringen te kunnen betalen. De raming van deze post verandert nogal vaak: in de Voorjaarsnota 2023 stelde de minister de verwachtingen voor deze uitgave naar beneden bij met bijna € 2 miljard, onder andere als gevolg van meevallende premie-inkomsten voor de ouderdomsvoorziening (AOW). In de Miljoenennota 2024 steeg deze post juist weer flink met € 5,4 miljard, onder meer omdat er een tekort in het Ouderdomsfonds werd verwacht. In diezelfde Miljoenennota zagen we ook een verhoging van ruim € 2 miljard door een aanpassing voor begrotingsuitgaven aan het prijspeil. Dit staat in de tabel als ‘toevoeging nominale ontwikkeling’.

De grootste beleidsmatige verandering is het uitstel van de invoering van het nieuwe stelsel voor kinderopvang, van 2025 naar 2027. Dit geeft zowel de uitvoering als de branche meer tijd om klaar te zijn voor het nieuwe stelsel. Daardoor werd in de Voorjaarsnota 2023 ongeveer € 1,9 miljard minder geraamd voor 2025. In de Voorjaarsnota 2025 is overigens opnieuw besloten tot 2 jaar uitstel, nu naar 2029.

3.3 Premiefinanciering

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is niet alleen verantwoordelijk voor de besteding van het begrotingsgeld, maar moet ook toezicht houden op het beheer van de uitgaven aan sociale zekerheid die worden gefinancierd uit socialeverzekeringspremies. Deze premiegefinancierde uitgaven vormen het grootste deel van de uitgaven aan sociale zekerheid, namelijk € 88,3 miljard. Daarvan is de oudedagsvoorziening met € 55,2 miljard verreweg de grootste post.

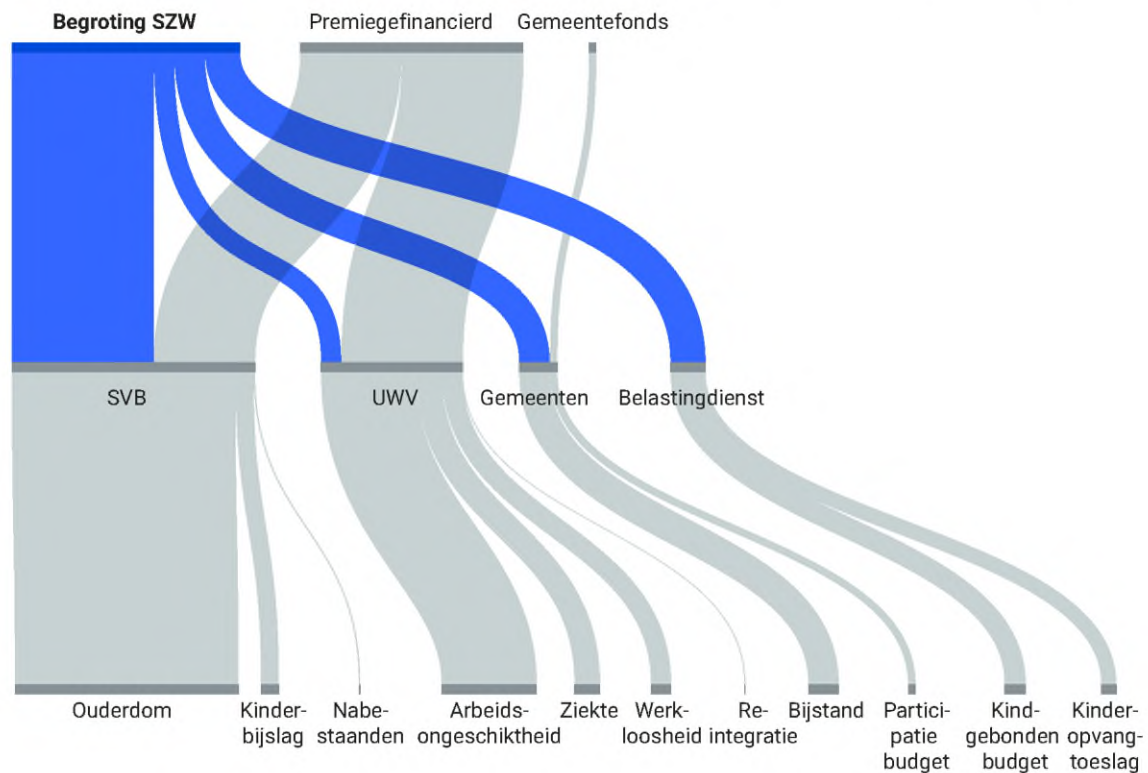
Financiering sociale fondsen

SVB en UWV beheren de sociale fondsen voor de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen en betalen uitkeringen en toeslagen aan burgers. Deze fondsen worden gevuld met de sociale premies die de Belastingdienst heft over het inkomen. De opbrengst van de premies is niet voldoende om alle uitkeringen te betalen. Om dit vermogenstekort te compenseren, draagt de minister van SZW uit zijn begroting bij aan de sociale fondsen. Zo ging in 2025 € 29,2 miljard aan rijksbijdragen naar de sociale fondsen, met name voor de AOW die goed is voor € 28,9 miljard.

Figuur 2 De geldstromen voor de sociale zekerheid uit begroting en premies

De Algemene Rekenkamer controleert een deel van de uitgaven aan sociale zekerheid op rechtmatigheid

■ Stromen die de Rekenkamer controleert ■ Stromen die de Rekenkamer niet controleert



Premiegefinancierde uitgaven

De premiegefinancierde uitgaven zijn collectieve uitgaven. Het jaarlijkse verschil tussen inkomsten en uitgaven van de fondsen heeft invloed op het EMU-saldo en de fondsvermogens maken deel uit van de EMU-schuld. Maar de premiegefinancierde uitgaven en de premie-inkomsten behoren niet tot de rijksrekening.

Ze kennen een ander begrotings- en verantwoordingsproces dan de rijksbegrotingscyclus. Het parlement heeft geen formeel budgetrecht bij deze uitgaven. De minister heeft geen goedkeuring nodig van het parlement voordat SVB en UWV de uitkeringen kunnen betalen. Het parlement heeft als medewetgever wel invloed op de hoogte van de premiegefinancierde uitgaven en de premieontvangsten via onderliggende wet- en regelgeving en moties. In deze wet- en regelgeving is vastgelegd op welke uitkeringen en toeslagen mensen recht hebben. De Raad van State noemt dit het materiële budgetrecht. De minister van SZW stelt de premies voor de sociale verzekeringen vast.

Controle

De Algemene Rekenkamer onderzoekt de resultaten die ministers behalen op alle beleidsterreinen. Ook op het gebied van de sociale zekerheid. Maar we onderzoeken in het verantwoordingsonderzoek niet alle geldstromen.

De Algemene Rekenkamer controleert in het verantwoordingsonderzoek niet of de premiegefinancierde uitgaven volgens de regels zijn besteed (de rechtmatigheid). Voor de sociale zekerheid doen de interne auditdiensten van UWV en de SVB dit. De minister van SZW moet toezicht houden op het werk van deze auditdiensten.

4.

Resultaten van geld en beleid

- De minister probeert arbeidsuitbuiting te bestrijden. Wij zien weinig vooruitgang sinds wij daar in 2021 onderzoek naar deden. De minister weet niet goed of slachtoffers van arbeidsuitbuiting beter worden geholpen, vooral niet als er geen strafzaak van komt. En er zijn niet veel strafzaken tegen daders, al groeit dat aantal wel iets.
- De minister rapporteert zelf over de resultaten van zijn beleid, maar de gepubliceerde resultaten waar wij naar hebben gekeken zeggen niet veel over de effecten van het beleid. Dat geldt voor 3 beleidsonderwerpen: de aanpak van arbeidsuitbuiting, het Tijdelijk Noodfonds Energie en voor de MDIEU-regeling die ervoor moet zorgen dat mensen gezond langer kunnen doorwerken of juist vroeger stoppen met werken als dat nodig is.

4.1 Opvolgonderzoek arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

4.4.1 Inleiding

Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van SZW sinds 2021 voert om slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling te beschermen. De uitgaven aan dit beleid bedroegen in 2025 € 30,1 miljoen.¹ Het gaat daarbij om mensen die gedwongen worden te werken en/of dit werk onder zeer slechte omstandigheden moeten doen. In 2021 deed de Algemene Rekenkamer hier al onderzoek naar. In het rapport *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen* constateerden we dat de instrumenten om dit aan te pakken

niet effectief waren (Algemene Rekenkamer, 2021). Wet- en regelgeving bleken een effectieve aanpak in de weg te staan en slachtoffers bleven buiten beeld. Ook ontbrak een goede informatievoorziening. We deden destijds 4 aanbevelingen aan de minister van SZW:

1. Verbeter bestaande instrumenten zoals wetten zodat daders worden gestopt en slachtoffers hulp en bescherming krijgen.
2. Verbeter de positie van slachtoffers van ernstige benadeling door meer hulp en bescherming te bieden en samen te werken met netwerkpartners.
3. Krijg slachtoffers beter in beeld door de meldingsbereidheid van netwerkpartners en inspecteurs te verhogen.
4. Verbeter informatie over de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.

In dit opvolgonderzoek kijken we naar de tweede en derde aanbeveling. We komen tot de conclusie dat slachtoffers in de praktijk nog geen betere positie hebben. Wel zien we dat inspecteurs zelf meer meldingen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling maken. Ook geeft de Arbeidsinspectie meer waarschuwingen en legt ze meer boetes op dan ten tijde van ons vorige onderzoek.

4.1.2 De aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

Wat is arbeidsuitbuiting en wat is ernstige benadeling?

We spreken van *arbeidsuitbuiting* als werknemers in hun werk te maken krijgen met dwang, geweld, misleiding, lange werkdagen en/of onderbetaling.²

Arbeidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel en het is een strafbaar feit. Soms is dit juridisch moeilijk aantoonbaar, terwijl werkgevers wel degelijk meerdere arbeidswetten overtreden en werknemers ernstiger duperen dan bij 'reguliere' overtredingen. In die gevallen spreken we van *ernstige benadeling*, een vergrijp waartegen bestuursrechtelijk kan worden opgetreden. In dit rapport gebruiken we voor beide categorieën de term *slachtoffer* voor de werknemers om wie het gaat. Werkgevers die arbeidsuitbuiting plegen of arbeidswetten overtreden noemen we in dit rapport *daders*.³

Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling: verborgen delicten

Naar de precieze omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in Nederland is het gissen. Het is een verborgen delict, omdat uitbuiting vaak niet zichtbaar is. Ook bevinden slachtoffers zich vaak in een benarde positie. Ze zijn afhankelijk van hun werkgever, bijvoorbeeld voor hun huisvesting en zorgverzekering. Ze zullen dus niet gauw problemen of misstanden aankaarten, omdat ze daarmee hun woning, zorg en inkomen op het spel zetten. Dat arbeidsuitbuiting en ernstig benadeling nog steeds

urgente problemen zijn, blijkt uit onderzoek van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel uit 2024. Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) kreeg in 2024 meldingen van 356 slachtoffers van arbeidsuitbuiting, meer dan de 299 meldingen uit 2023 (CoMensha, 2025; Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2025). Het gaat hier om het topje van de ijsberg en vanwege het verborgen karakter is het onbekend hoeveel slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling er in Nederland zijn (Algemene Rekenkamer, 2021).

Extra kwetsbaar zijn mensen die laaggeletterd zijn, de Nederlandse taal niet spreken of geen sociaal netwerk hebben. Zij weten vaak niet wat hun rechten zijn of waar ze misstanden kunnen aankaarten. Met name arbeidsmigranten lopen aanzienlijke risico's. Dat zijn er in Nederland minstens 290.000 (CPB, 2025). Werkgevers maken soms bewust misbruik van de kwetsbare positie van hun werknemers. In het kader beschrijven we een voorbeeld waarin werknemers het slachtoffer zijn van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling.

Een voorbeeld van mogelijke arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling⁴
(Arbeidsinspectie, 2025b)

In een 'dark kitchen' in Weesp werkten 3 mensen uit India. Zij maakten daar eten klaar voor bezorging en online platforms. Ze werkten en sliepen in dezelfde te warme bedrijfsruimte, zonder ramen of sanitaire voorzieningen. Ze hadden geen werkvergunning, moesten 6 nachten per week werken en kregen een te laag salaris contant uitbetaald. De klanten hadden geen idee onder welke omstandigheden hun maaltijden werden bereid.

Recente ontwikkelingen bij aanpak arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

Sinds ons onderzoek uit 2021 heeft de minister 2 wetten voorbereid om de aanpak te verbeteren, maar die zijn nog niet in werking: een nieuw stelsel voor toelating van uitzendbureaus en een wet om de strafbaarheidstelling van arbeidsuitbuiting beter te regelen. De minister zag eind 2025 af van een voornemen om werkgevers de mogelijkheid te ontnemen het loon van werknemers in te houden voor huisvestingskosten (SZW 2025). De aanpassing van de strafbaarheidstelling is belangrijk om dat we in ons eerdere onderzoek vaststelden dat de huidige bepaling dusdanig geformuleerd is dat een strafrechtelijke aanpak moeizaam verloopt.

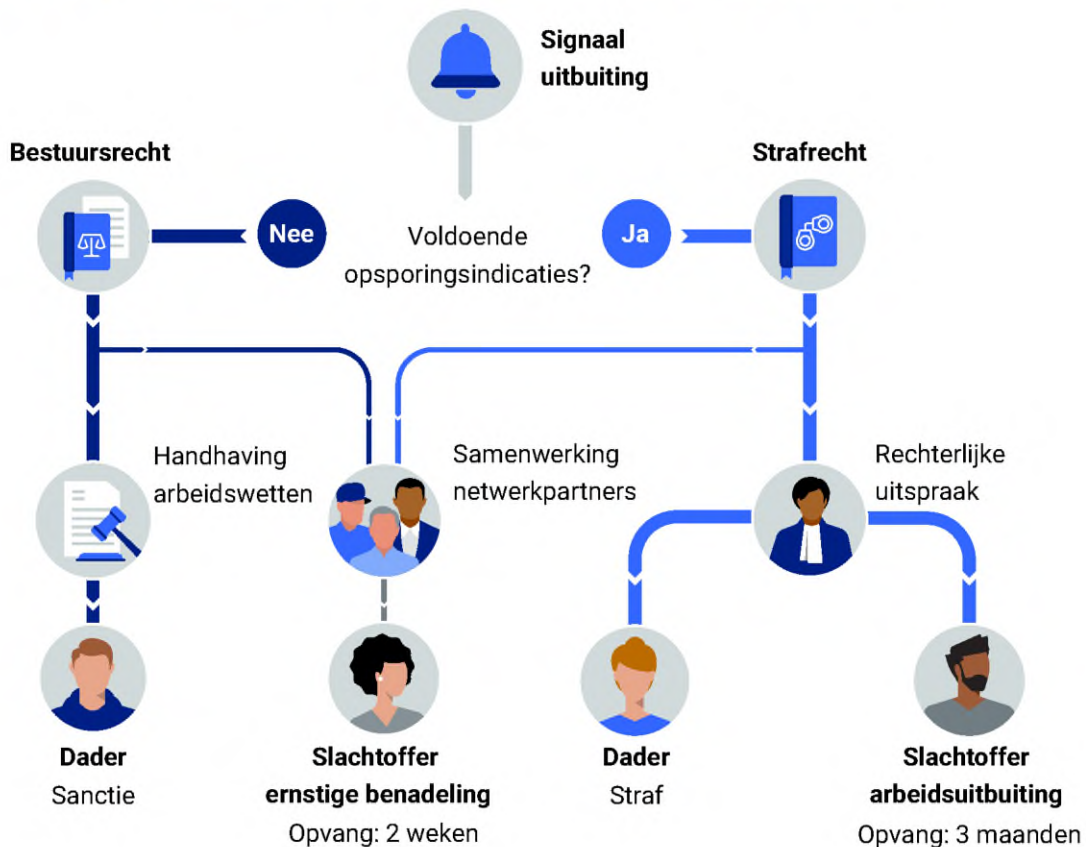
Een strafrechtelijk of bestuursrechtelijk vervolg

Opsporing, vervolging en berechting van daders van arbeidsuitbuiting blijft achter bij andere vormen van mensenhandel (Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2024). De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de naleving van arbeidswetten en controleert

of werkomstandigheden eerlijk, gezond en veilig zijn. In 2025 beschikte de Arbeidsinspectie in totaal over 1.850 fte om de ongeveer 332.000 werkgevers in Nederland te controleren. In 2025 werd van die formatie 36 fte (€ 4,6 miljoen) ingezet voor ernstige benadeling en 82 fte voor de strafrechtelijke opsporing van arbeidsuitbuiting (€ 11,8 miljoen). Dat is ongeveer 6% van het totaal aantal medewerkers. Bij de Arbeidsinspectie is het Meldingen informatiecentrum (MIC) het centrale loket voor meldingen en verzoeken van burgers, bedrijven en netwerkpartners over onveilig, ongezond en oneerlijk werk. Het MIC beoordeelt meldingen, verrijkt de meldingen met informatie en geleidt deze door voor de juiste opvolging. Hierna kunnen meldingen bij de Arbeidsinspectie 2 routes volgen, zoals te zien is in figuur 3.

Figuur 3 De strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

De aanpak heeft verschillende gevolgen voor daders en slachtoffers



Indien er voldoende aanwijzingen en opsporingsindicaties zijn voor arbeidsuitbuiting, krijgt de melding een strafrechtelijk vervolg. Sinds 2023 beschikt de Arbeidsinspectie over een nieuwe specialistische afdeling: Recherche Arbeidsuitbuiting, waar misstanden ook rechtstreeks gemeld kunnen worden. Die recherche houdt zich onder gezag van het Openbaar Ministerie (OM) bezig met strafrechtelijke onderzoeken, die kunnen leiden tot boetes of gevangenisstraf. Het aantal opsporingsonderzoeken is echter klein.

In de periode 2022 – 2025 rondde de Arbeidsinspectie respectievelijk 4, 5, 6 en 10 strafrechtelijke onderzoeken af (Arbeidsinspectie 2023, Arbeidsinspectie 2024, Arbeidsinspectie 2025a). In 2025 gebeurde dit in overeenstemming met het 'target' dat met het OM is afgesproken in het *Handhavingsarrangement*. Bij 4 van die zaken ging het echter om ontneming. Dat zijn afgeleiden van een oorspronkelijke strafzaak die daarmee in de statistieken nogmaals worden geteld (Arbeidsinspectie, 2025a).

Naast deze afdeling Recherche is er de afdeling Toezicht van de Arbeidsinspectie, die een specifiek programma heeft voor Arbeidsuitbuiting en Ernstige Benadeling. Dit programma richt zich op de bestuursrechtelijke aanpak van werkgevers die zich schuldig maken aan ernstige benadeling. Zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke onderzoeken kunnen lang duren, soms meer dan een jaar. Het aantal afgeronde zaken is de afgelopen jaren afgenomen van 103 in 2022 naar 74 in 2024. Volgens de Arbeidsinspectie kon van de zaken in 2024 achteraf wel vaker worden vastgesteld dat het inderdaad om ernstige benadeling ging.

Als we kijken naar enkele instrumenten die de Arbeidsinspectie bestuursrechtelijk inzet om ernstige benadeling aan te pakken, zien we een groei ten opzichte van ons vorige onderzoek: het aantal boetes ligt sinds 2022 min of meer stabiel op zo'n 90 per jaar, met een opgelegd bedrag in 2024 van € 1,1 miljoen. In de periode 2017-2019 werden er maximaal 30 boetes per jaar opgelegd (Nederlandse Arbeidsinspectie, 2021). Ook deelt de Arbeidsinspectie meer waarschuwingen voor preventieve stilleggingen aan bedrijven uit: in 2017 en 2018 waren dat er in totaal 5 (Algemene Rekenkamer, 2021). Vanaf 2021 waren dat er tussen de 8 en 23 per jaar. Maar wat het effect van die acties is op het terugdringen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling is onduidelijk.

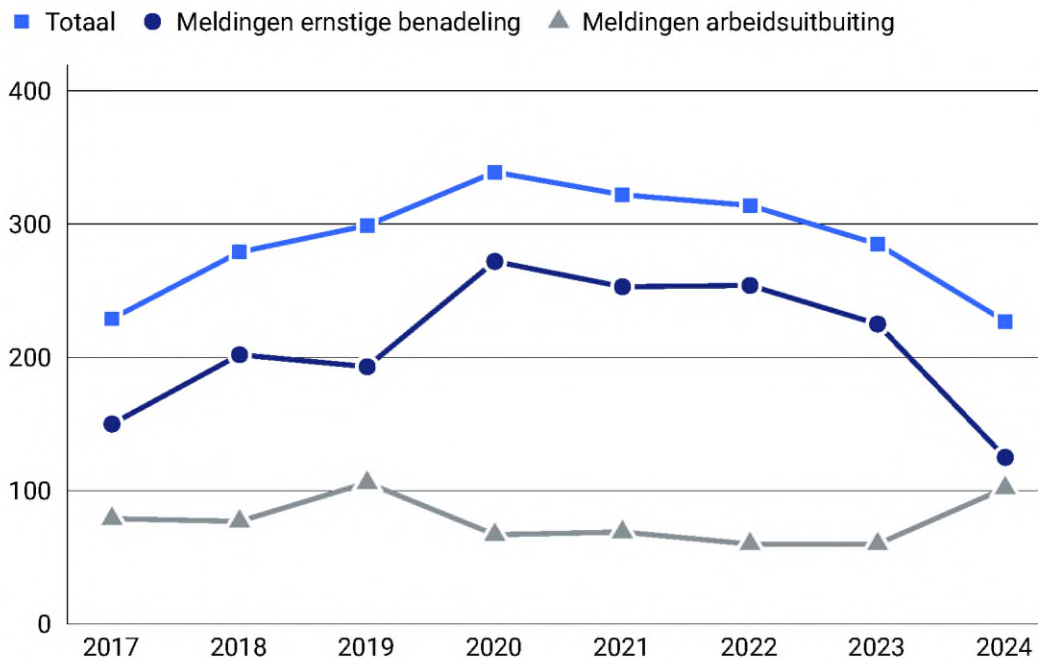
4.1.3 Het is niet duidelijk of de Arbeidsinspectie slachtoffers beter in beeld heeft

We hebben onderzocht of de Arbeidsinspectie slachtoffers beter in beeld heeft dan in de periode van ons vorige onderzoek uit 2021. De cijfers van nu sluiten echter niet goed aan op de registraties die we voor dat onderzoek gebruikten. Wel kunnen we kijken naar de ontwikkelingen sinds 2021. Dan zien we dat er meer meldingen op het gebied van 'eerlijk werk' bij de Arbeidsinspectie binnengekomen zijn: in 2022 waren dat er 4.748 en in 2025 ging het om 6.354 meldingen (+33,8%). Het totaal aantal meldingen dat de Arbeidsinspectie vervolgens aan arbeidsuitbuiting toeschrijft is 2021 en 2024 gestegen van 69 naar 102 (+47,8%). Het aantal meldingen van ernstige benadeling is sterk gedaald van 253 naar 125 (-50,1%), zoals te zien is in figuur 4. Terwijl we geen indicatie hebben dat de totale omvang van arbeidsuitbuiting afneemt, omdat bijvoorbeeld het aantal aanmeldingen van slachtoffers bij CoMensha toeneemt.

De Arbeidsinspectie zelf zegt dat de daling van het aantal doorgeleide meldingen komt doordat interne processen zijn veranderd en ze beter in staat is ernstige benadeling te herkennen. Wij hebben niet onderzocht of de Arbeidsinspectie hier beter in is geworden.

Figuur 4 Aantal meldingen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2017 – 2024

Sinds 2020 neemt het aantal doorgeleide meldingen ernstige benadeling af



In 2021 constateerden we dat de bereidheid van inspecteurs om melding te maken van verdenkingen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling omhoog moest. Zij zijn inderdaad meer gaan melden, het aantal meldingen steeg van 25 in 2022 naar 45 in 2024. Vermoedelijk heeft dat onder meer te maken met een basismodule in de opleiding van inspecteurs die hen leert om situaties van arbeidsuitbuiting te herkennen. Deze stijging werd de afgelopen jaren meer dan tenietgedaan door een sterke daling in het aantal meldingen door partijen waarmee de Arbeidsinspectie samenwerkt, van 195 in 2022 naar 111 (-43,1%) in 2024. Het aantal meldingen van burgers, anonieme melders of (ex-)werknemers daalde van 94 in 2022 naar 68 (-27,7%) in 2024.

4.1.4 Maatregelen om de positie van slachtoffers van ernstige benadeling te verbeteren

Slachtoffers van arbeidsuitbuiting hebben recht op meer hulp en bescherming dan slachtoffers van ernstige benadeling

Uit ons onderzoek van 2021 bleek onder meer dat slachtoffers van ernstige benadeling geen recht hebben op bescherming en ondersteuning. De bescherming van het slachtoffer van arbeidsuitbuiting is gekoppeld aan het strafrecht. Daar geldt:

bij de geringste aanwijzing van mensenhandel, waar ook arbeidsuitbuiting onder valt, moeten opsporingsambtenaren van de Arbeidsinspectie het slachtoffer een bedenktijd van 3 maanden aanbieden. In die tijd kunnen slachtoffers nadenken of ze aangifte willen doen. Intussen hebben ze recht op opvang, vergoeding van kosten van levensonderhoud, medische bijstand en rechtshulp. Als ze illegaal in Nederland verblijven, schort de Immigratie- en Naturalisatiedienst hun vertrek tijdelijk op. Slachtoffers van ernstige benadeling daarentegen hebben geen recht op deze bedenktijd en hadden in 2021 ook geen recht op opvang. Vandaar dat we er in 2021 bij de minister op aandrongen deze slachtoffers beter te beschermen en hun positie te verbeteren. De minister heeft 2 maatregelen genomen: noodbedden en Work in NL. Daarnaast moet ook betere samenwerking leiden tot een betere positie van slachtoffers.

Slachtoffers van ernstige benadeling beter beschermd door noodbedden

Een jaar na ons onderzoek startte de minister een pilot waarin hij ook voor slachtoffers van ernstige benadeling noodbedden beschikbaar stelde. 'Noodbedden' is de term voor een opvanglocatie waar slachtoffers tijdelijk verblijven. Sinds 2012 konden vermoedelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting al gebruik maken van een noodbed. Een inspecteur kan nu ook slachtoffers van ernstige benadeling een noodbed aanbieden, voor 2 weken. De noodlocatie mag dit verlengen met nog eens 2 weken. Op 2 locaties in Nederland zijn in totaal 20 noodbedden beschikbaar.⁵ Voor deze nieuwe opvang is € 120.000 per jaar begroot en vanaf 2026 is de pilot omgezet in structurele opvang. Tijdens hun verblijf op de opvanglocatie krijgen slachtoffers leefgeld en de nodige zorg. Veel van hen hebben fysieke klachten en kunnen een arts bezoeken. Slachtoffers mogen niet werken zolang ze gebruikmaken van een noodbed, maar ze kunnen wel onder begeleiding op zoek gaan naar ander werk.

De Arbeidsinspectie en maatschappelijke organisaties die voor deze slachtoffers in de bres springen (we noemen ze hier 'netwerkpartners') zien toegevoegde waarde in deze noodbedden. Netwerkpartners geven aan dat de bedden een stap in de goede richting zijn. Inspecteurs vertellen dat het bij gesprekken met vermoedelijke slachtoffers heel nuttig is om ook hulp te kunnen bieden. De slachtoffers zitten in een kwetsbare situatie; ze lopen het risico hun werk, inkomsten en hun onderkomen te verliezen. Ook merken inspecteurs dat slachtoffers tijdens inspecties vaak niet in staat zijn meteen het volledige verhaal te vertellen. Plaatsing in de opvang geeft slachtoffers rust, waardoor zij uiteindelijk uitgebreider over hun ervaringen kunnen vertellen aan inspecteurs.

De noodbedden hebben de positie van de slachtoffers van ernstige benadeling die de Arbeidsinspectie in beeld heeft in theorie verbeterd. Toch blijft het de vraag hoe effectief deze maatregel daadwerkelijk is. Het gebruik van deze voorziening blijft

namelijk sterk achter bij de verwachting van de minister. Die hield er rekening mee dat 53 slachtoffers per jaar gebruik zouden maken van de noodbedden. In 2025 waren dat er 19. In de periode 2022 – 2025 hebben in totaal 47 ernstig benadeelden een noodbed gebruikt. Van hen vonden 7 met begeleiding ander werk, 6 keerden terug naar hun land van herkomst en bij 8 personen ging het om een bij nader inzien zwaardere zaak, die overgenomen is door de opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie (met een strafrechtelijk in plaats van bestuursrechtelijk vervolg). Van de overige 24 slachtoffers is onduidelijk of ze verder zijn geholpen. Overigens accepteren slachtoffers niet altijd een noodbed. Ze zijn soms bang om hun inkomsten te verliezen. Slachtoffers die een noodbed gebruiken, mogen immers tijdelijk niet werken.

Onbekend of andere maatregelen zorgen voor verbetering positie slachtoffers van ernstige benadeling

Een ander project waarmee de minister probeert om de positie van slachtoffers van ernstige benadeling te verbeteren, is Work in NL (WIN). Met een structureel budget van € 66,6 miljoen voor de periode 2025 – 2028 is dit project financieel gezien een stuk groter dan de noodbedden. Met WIN wil de minister goede informatie, hulp en ondersteuning organiseren voor arbeidsmigranten uit de EU, onder wie slachtoffers van ernstige benadeling. Met WIN financiert de minister onder meer laagdrempelige rechtspraak via de ‘regelrechter’, ondersteuning van het Juridisch Loket en een netwerk van lokale informatiepunten (WIN-punten).

Wij constateren dat het project, dat in 2025 van start ging, in opzet goed is onderbouwd. Maar de minister weet nog niet of WIN de positie van slachtoffers van ernstige benadeling ook echt verbetert. Dit is de situatie:

- In december 2025 hadden 12 van de 35 arbeidsmarktregio's⁶ een operationeel WIN-punt. Het is de bedoeling dat elke arbeidsmarktregio zo'n punt krijgt. Op WIN-punten zijn van november 2024 tot eind 2025 16.500 contactmomenten geweest. De minister weet echter niet hoeveel arbeidsmigranten met een vraag over ernstige benadeling zijn geholpen. Ook weet de minister niet hoeveel arbeidsmigranten via een WIN-punt zijn doorgestuurd naar de Arbeidsinspectie.
- Het Juridisch Loket biedt ondersteuning aan arbeidsmigranten. Van mei 2024 tot september 2025 bood het Juridisch Loket hulp aan 3.330 mensen. De minister weet echter niet hoeveel van hen slachtoffer zijn of waren van ernstige benadeling.
- De regelrechter startte in maart 2025 in 4 van de 11 rechtbankgebieden. Dit zijn rechtbankgebieden waar relatief veel arbeidsmigranten wonen en werken. In het eerste halfjaar heeft de regelrechter 17 zaken in het arbeidsrecht behandeld. De minister weet echter niet wat de uitkomst is van deze zaken en hoeveel mensen slachtoffer zijn of waren van ernstige benadeling. Overigens gaan werkgevers bij

een positieve uitspraak voor de werknemer meestal niet meteen over tot betaling van achterstallig loon. Daarvoor moet de werknemer vaak eerst een deurwaarder inschakelen. In het kader lichten we dit toe.

Terugvorderen achterstallig loon lastig voor slachtoffers

Wanneer een werkgever achterstallig loon niet betaalt, kan een slachtoffer een civiele procedure starten. Maar zonder juridische bijstand is dat moeilijk en de procedure kost vaak meer dan wat de werkgever nog schuldig is aan het slachtoffer. Als een werkgever de Wet minimumloon overtreedt, kan de Arbeidsinspectie ook een rol spelen bij de terugvordering van achterstallig loon. De Arbeidsinspectie kan dan een 'last onder dwangsom' opleggen. Dat betekent dat de werkgever voor elke periode dat hij of zij het achterstallig loon niet betaalt, een dwangsom moet betalen. Bij een overtreding van de Wet minimumloon stuurt de Arbeidsinspectie een brief aan het slachtoffer. Het slachtoffer kan deze brief gebruiken als bewijs in een civiele procedure. De Arbeidsinspectie kan deze overtreding echter alleen vaststellen als dit blijkt uit de administratie van de werkgever. Als er geen administratie is, moet het slachtoffer zonder brief van de Arbeidsinspectie bewijzen dat er een werkrelatie is tussen hem of haar en de werkgever. Dit is lastig en tijdrovend.

Bescherming slachtoffers door samenwerking

In ons onderzoek uit 2021 concludeerden we ook dat de Arbeidsinspectie voor het beschermen van slachtoffers van ernstige benadeling beter moest samenwerken met netwerkpartners. De Arbeidsinspectie werkt onder meer samen met CoMensha, Fairwork en gemeenten.

- CoMensha zet zich in voor de belangen en rechten van slachtoffers van mensenhandel in Nederland. De organisatie coördineert de eerste plaatsing van slachtoffers in opvanginstellingen (zoals noodbedden) of verwijst hen naar passende hulpverlening.
- FairWork biedt ondersteuning aan arbeidsmigranten die geen eerlijk loon krijgen of in onfatsoenlijke arbeidsomstandigheden werken. Medewerkers van Fairwork informeren arbeidsmigranten over hun rechten en verwijzen hen naar andere organisaties.
- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving op de basisregistratie en huisvesting. Zij hebben hierdoor een belangrijke rol in het signaleren van misstanden zoals arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.

We kunnen niet vaststellen of de samenwerking tussen de Arbeidsinspectie en netwerkpartners sinds 2021 is verbeterd. En ook niet in hoeverre samenwerking heeft

bijgedragen aan een betere bescherming van slachtoffers. De Arbeidsinspectie houdt niet bij hoeveel slachtoffers van ernstige benadeling ze tijdens inspecties aantreft en naar welke partijen ze hen doorverwijst. Wel zoekt de Arbeidsinspectie op verschillende niveaus de samenwerking met netwerkpartners op, maar ze heeft daarvoor geen doelen geformuleerd. Alleen met Fairwork heeft de Arbeidsinspectie in 2021 samenwerkingsafspraken schriftelijk uitgewerkt. Maar deze afspraken waren eind 2025 nog niet uitgevoerd. Door het gebrek aan concrete afspraken over samenwerking, kunnen wij ook niet vaststellen of de doelen daarvan zijn behaald. Er is ook geen indicatie dat de samenwerking sinds 2021 is geïntensiveerd. De Arbeidsinspectie zelf erkent dat de samenwerking met netwerkpartners beter kan.

4.1.5 Conclusies en oordeel

Conclusies

Op de door ons onderzochte onderdelen van de aanpak van arbeidsuitbuiting zien wij een gemengd beeld ten opzichte van de situatie in 2021:

- Het aantal meldingen van ernstige benadeling neemt af sinds 2020, terwijl er geen indicatie is dat de totale omvang van arbeidsuitbuiting afneemt. Ook het aantal afgeronde bestuursrechtelijke onderzoeken hiernaar is gedaald. Inspecteurs van de Arbeidsinspectie zelf zijn meer gaan melden, netwerkpartners, burgers en anonieme melders juist minder. Het aantal afgeronde strafrechtelijke onderzoeken naar arbeidsuitbuiting is laag, al stijgt het iets.
- De Arbeidsinspectie maakt meer gebruik van enkele bestuursrechtelijke instrumenten om arbeidsuitbuiting tegen te gaan, in vergelijking met de periode 2017-2019. Ze legt meer boetes op en geeft meer waarschuwingen aan bedrijven, al weten we niet wat het effect daarvan is.
- Noodbedden hebben de positie van slachtoffers van ernstige benadeling in theorie verbeterd, maar er wordt nog niet veel gebruik van gemaakt.
- De minister weet niet of het project Work in NL de positie van slachtoffers van ernstige benadeling heeft verbeterd.
- We hebben geen indicaties dat de samenwerking tussen de Arbeidsinspectie en netwerkpartners sinds 2021 beter is geworden.

Aanbevelingen

Omdat we vinden dat er te weinig aantoonbare verbetering is ten opzichte van de situatie uit 2021 herhalen we de 2 aanbevelingen uit ons vorige onderzoek. We bevelen de minister aan:

- de positie van slachtoffers in de bestuursrechtelijke aanpak te verbeteren en meer mogelijkheden voor hulp en bescherming voor slachtoffers te bieden in de bestuursrechtelijke aanpak. Om dit te bewerkstelligen is het nodig dat de

Arbeidsinspectie samenwerkt, en daarover afspraken maakt, met partners, bijvoorbeeld gemeenten en hulpverleningsorganisaties, die hulp en bescherming kunnen bieden aan slachtoffers;

- slachtoffers van arbeidsuitbuiting beter in beeld te krijgen, door de meldingsbereidheid van netwerkpartners te verhogen.

Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre de resultaten van het gevoerde beleid van de minister voldoen aan de daaraan te stellen normen. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. De resultaten van het gevoerde beleid voor bescherming van slachtoffers van ernstige benadeling beoordelen wij als matig.

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 SZW is te vinden in de begroting en online op <https://evaluaties.rijksfinancien.nl>.

De Tweede Kamer heeft ons naar aanleiding van de motie-Vroonhoven/Vermeer gevraagd de kwaliteit van een (selectie van) recente periodieke rapportages te beoordelen. In onze publicatie *Evaluaties evalueren – naar betere inzichten en effectiever gebruik van periodieke rapportages*, die we ook op Verantwoordingsdag 2026 uitbrengen, staan de overkoepelende conclusies en aanbevelingen. Er zaten geen rapportages over het ministerie van SZW in dit onderzoek.

4.3 Fiscale regelingen

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

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

Het financieel belang van de fiscale regelingen van het ministerie van SZW is voor 2025 geraamd op € 65 miljard. De minister van SZW noemt onder meer de volgende fiscale regelingen in zijn begroting: arbeidskorting, niet-belaste pensioenpremie en jonggehandicaptenkorting.

Evaluatie Werkkostenregeling

In 2025 heeft de minister de werkkostenregeling (WKR) laten evalueren. Die regeling bepaalt welke vergoedingen een werkgever extra, dus boven het loon, aan een werknemer mag geven in geld en materieel ('verstrekkingen' en 'terbeschikkingstellingen') zonder dat de werknemer daar belasting over hoeft te betalen. De onderzoekers die de evaluatie deden, zagen de WKR als doeltreffend en (deels) doelmatig. Wel is de regeling volgens hen complex door een groot aantal vrijstellingen en een 'vrije ruimte'. Ook deden de onderzoekers de aanbeveling zeer terughoudend te zijn in gebruik van de WKR voor aanvullende doelen. Bijvoorbeeld bij de wens om filedrukke te verminderen door mogelijkheden voor reisvergoedingen aan te passen (SEO 2025). Omdat de minister demissionair was, liet hij de beoordeling van deze evaluatie over aan het nieuwe kabinet.

4.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

In deze paragraaf belichten we enkele onderzoeken die we de afgelopen jaren op het beleidsterrein van het ministerie hebben gedaan.

Uitvoering van de arbeidsongeschiktheidsverzekering WIA

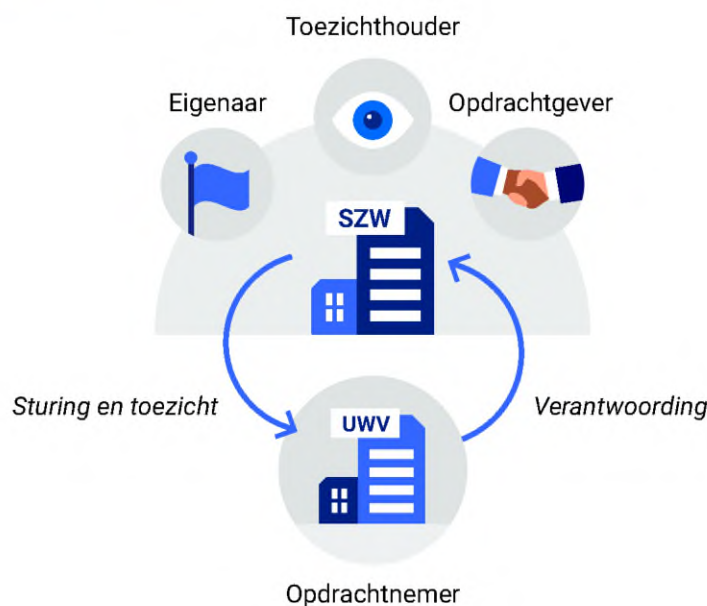
Op verzoek van de minister deden we in 2025 onderzoek naar de uitvoering van de arbeidsongeschiktheidsverzekering WIA. Dit verzoek kwam na signalen over fouten

bij de beoordeling door uitvoeringsorganisatie UWV. Op 3 december 2025 publiceerden we het rapport *Fouten bij WIA-uitkeringen: blind voor de signalen, burgers geraakt*. Daarin constateerden we dat UWV in de periode 2020 tot 2024 bij sociaal-medische beoordelingen aanzienlijk meer fouten maakte dan in voorgaande jaren. Het gaat om fouten bij berekeningen voor de duur of lengte van uitkeringen, of bij de vastlegging van gegevens in systemen. De fouten hebben gevolgen voor het inkomen van arbeidsongeschikte werknemers.

De oorzaken van de fouten zijn velerlei: de WIA is door de ingewikkelde regels foutgevoelig, de IT-systemen die de beoordelingen ondersteunen zijn verouderd en de controle op kwaliteit was bij UWV niet centraal aangestuurd. Ook speelde de coronacrisis een grote rol in het toenemend aantal fouten: UWV zag zich genoodzaakt minder te controleren op kwaliteit en doordat veel medewerkers thuiswerkten was er minder onderlinge hulp. Dat het hoge aantal fouten ondanks zorgelijke signalen tot 2024 kon aanhouden heeft volgens ons te maken met de manier waarop de sturingsrelatie functioneert tussen de minister als eigenaar, opdrachtgever en toezichthouder en het UWV als opdrachtnemer. Zo had de minister een blinde vlek voor het kwaliteitsmanagement bij UWV en dan in het bijzonder de divisie Sociaal-medische Zaken. In zijn toezicht was de minister niet alert op kwaliteitsrisico's die financiële gevolgen kunnen hebben voor uitkeringsgerechtigden.

Figuur 5 De rollen van het ministerie van SZW en uitvoeringsorganisatie UWV

De sturingsrelatie tussen de minister van SZW en UWV verdient aandacht



In de sturing en het toezicht van de minister en bij kritieke prestatie-indicatoren constateren we een gebrek aan aandacht voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering van UWV. Het toezicht van de minister heeft te weinig diepgang en scherpte om de bedrijfsvoering van UWV te kunnen verbeteren. Onze conclusies over het toezicht hebben gevolgen voor ons oordeel over het jaarverslag van het ministerie van SZW. In § 5.3. gaan wij daar nader op in. De minister werkt intussen aan een andere inrichting van zowel het toezicht op UWV als dat op de andere grote uitvoeringsorganisatie, de SVB. Naast verbetering in sturing en toezicht, hebben we de aanbeveling gedaan om de vereenvoudiging van de WIA slagvaardiger aan te pakken. De complexiteit van de WIA, voor zowel de uitvoerder als voor de burger, staat aan de basis van de fouten.

Menselijke maat

In 2024 deden we ook al onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de WIA voor werknemers. Toen publiceerden wij ons rapport *Grip op menselijke maat*. De inzichten uit dit onderzoek hebben we uitgewerkt in een *Leidraad voor menselijke maat* voor het parlement, ministers, ministeries en uitvoeringsorganisaties. We concludeerden dat de WIA en de uitvoering daarvan voor de meeste mensen uitpakt volgens de bedoeling van de wet, maar voor een deel van de mensen niet. Mensen in de WIA zijn soms onzeker over hun inkomen door terugvorderingen, hebben gebrekkig overzicht over hun financiën, maken geen gebruik van toeslagen waar ze mogelijk wel recht op hebben en ondervinden problemen bij de terugkeer naar werk. We deden de aanbeveling aan de minister van SZW om alle gevolgen van de WIA en de uitvoering daarvan die tegen de bedoeling van de wet in gaan, te beoordelen en maatregelen te overwegen om deze gevolgen tegen te gaan. De minister heeft toegezegd om deze aanbeveling mee te nemen in de opvolging van de adviezen van de Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS).

Wij vinden het positief dat de minister maatregelen heeft genomen om enkele negatieve gevolgen voor uitkeringsgerechtigden te verbeteren. Zo heeft de minister een tijdelijke tegemoetkoming ingesteld voor huishoudens met een UWV-uitkering die door een samenloop van regelingen onbedoeld onder het bestaansminimum terechtkomen (SZW, 2024). Vanaf 2028 wordt deze alleenverdienersproblematiek structureel opgelost door een wijziging van fiscale wet- en regelgeving. Daarnaast heeft de minister op basis van uitspraken van de Centrale Raad van Beroep een maatregel in voorbereiding om het negatieve effect op te heffen dat loonloze tijdvakken (periodes waarin iemand niet gewerkt heeft en geen loon heeft ontvangen) kunnen hebben op de WIA-uitkering. Tot slot is de werkwijze voor het verrekenen van inkomsten met een WIA-uitkering aangepast bij grote schommelingen in het inkomen. Hierdoor kan UWV voorschotten eerder bijstellen en worden terugvorderingen voorkomen.

We constateren echter ook dat de minister niet álle gevolgen van de WIA heeft beoordeeld die tegen de bedoeling van de wet ingaan. Zo hebben gedeeltelijk arbeidsongeschikten bijvoorbeeld minder vaak betaald werk dan bij de invoering van de WIA werd verwacht. De minister heeft begin 2025 varianten voor een toekomstig arbeidsongeschiktheidsstelsel uitgewerkt op basis van het eindrapport van de OCTAS (SZW, 2025b). Hij heeft hierin nog geen concrete voorstellen gedaan. Ook heeft de minister eind 2025 *Werk aan de WIA – naar een stelsel dat weer werkt* aan de Tweede Kamer gestuurd (Rijksoverheid, 2025), een uitwerking van beleidsopties voor een beter arbeidsongeschiktheidsstelsel. Wij blijven met belangstelling volgen hoe de minister de andere onbedoelde gevolgen van de WIA beoordeelt en waar nodig maatregelen instelt.

Toezicht op arbeidsomstandigheden in de asbestsector

In ons rapport bij het *Jaarverslag* van 2023 van het ministerie van SZW publiceerden we de uitkomsten van ons onderzoek naar het toezicht op arbeidsomstandigheden in de asbestsector. We concludeerden daarin dat de Arbeidsinspectie geen toereikende handhavinginstrumenten heeft ervoor om te zorgen dat asbestverwijderingsbedrijven die veelvuldig overtredingen begaan, zich beter gaan gedragen. Dat komt door strikte eisen aan het opleggen van zwaardere maatregelen en door lange bezwaar- en beroepsprocedures. Op basis van onze constatering heeft de minister extra maatregelen genomen bij de invoering van de nieuwe Europese asbestrichtlijn (SZW, 2025c). Het wetsvoorstel biedt onder meer de mogelijkheid om de Wet Bibob in te zetten. Daarmee kunnen overheidsinstanties de integriteit van bedrijven beoordelen voordat deze een vergunning krijgen. Als ernstig gevaar dreigt voor misbruik van een vergunning, kan de minister van SZW een aanvraag weigeren of een afgegeven vergunning intrekken. Wij vinden het positief dat de minister extra maatregelen heeft genomen, en we blijven deze ontwikkelingen met belangstelling volgen.

Daarnaast zagen we ook dat het de Arbeidsinspectie niet lukt om het nalevingsgedrag van hardnekkige overtreders te verbeteren. We concludeerden dat de aanpak van deze bedrijven onvoldoende zijn onderbouwd. Dat er onvoldoende zicht is op de effectiviteit van interventies zagen we al in eerder onderzoek, bijvoorbeeld in onze onderzoeken naar arbeidsuitbuiting en milieucriminaliteit (Algemene Rekenkamer, 2021a; 2021b). We raadden toen de minister van SZW aan om te onderzoeken of de Arbeidsinspectie ook in andere sectoren te weinig kan doen tegen recidivisten omdat effectieve handhavinginstrumenten ontbreken. De minister heeft toegezegd dat te zullen doen. De minister heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de effectiviteit van boeteverhogingen om naleving van arbeidswetten voor eerlijk werk te bevorderen. Maar een onderzoek naar de naleving van de arbeidsomstandighedenwet is nog niet

uitgevoerd. Uit het onderzoek naar de effectiviteit van boetes van de minister blijkt dat de reële waarde van boetes is gedaald, door inflatie en het achterwege blijven van indexatie. Op basis van de conclusies van dit onderzoek heeft de minister besloten boetes voor overtredingen van wetten over eerlijk werk eenmalig te verhogen en vervolgens jaarlijks te indexeren (SZW, 2025d). Later heeft de minister in reactie op het SER-advies over arbeidsmigratie dezelfde maatregelen aangekondigd voor de Arbowet- en regelgeving en de Arbeidstijdenwet (SZW, 2026b). Wij vinden het positief dat de minister extra maatregelen heeft genomen, en ook deze ontwikkelingen blijven we met belangstelling volgen.

Rijksincassovisie

In 2023 publiceerden we het rapport *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk*. Daarin concludeerden we dat het Rijk er voor een groep burgers met schulden niet in slaagt om de doelen van de Rijksincassovisie te bereiken. Deze mensen dreigen met een opeenstapeling van schulden en betalingsregelingen onder het bestaansminimum te zakken. Dat komt onder meer doordat uitvoeringsorganisaties niet goed in kaart brengen wat burgers in de praktijk maandelijks kunnen afdragen. De minister van SZW is verantwoordelijk voor het Nationaal Programma Armoede en Schulden en heeft een coördinerende rol voor de Rijksincassovisie die erin voorziet dat het Rijk schulden kan innen zonder burgers dieper in de problemen te brengen. In zijn Kamerbrief van 6 juli 2025 schrijft hij dat overheidsorganisaties werken aan het vereenvoudigen en verbeteren van de publieke dienstverlening door zoveel mogelijk als één overheid te werken. Er komt een vorderingenoverzicht Rijk en alle deelnemende partijen moeten vanaf 2027 de mogelijkheid bieden om één gezamenlijke betalingsregeling aan te gaan voor alle schulden en betalingsachterstanden bij het Rijk (SZW 2025e).

We maken ons echter zorgen omdat de minister in diezelfde brief zegt dat het structurele budget voor de aanpak hiervan vanaf 2029 vervalst. Volgens hem is een van de gevolgen hiervan dat het niet mogelijk is een integraal schuldenoverzicht te realiseren. Voor andere partijen, zoals de Belastingdienst, maakt dit het moeilijker om de inning van schulden te verbeteren.

4.5 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 5 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn jaarverslag en in andere openbare bronnen.

We kozen ervoor 3 maatregelen te onderzoeken: de aanpak van arbeidsuitbuiting, het noodfonds energie en de MDIEU-regeling. Deze maatregelen zijn namelijk terug te voeren op belangrijke beleidsprioriteiten van de minister. Het valt ons op dat de minister bij al die maatregelen wel rapporteert over enkele meetbare indicatoren voor resultaten van beleid. Maar uiteindelijk maken die indicatoren niet duidelijk of de minister met deze maatregelen inderdaad de gewenste maatschappelijke effecten bereikt.

Tabel 5 De bereikte resultaten, zoals de minister van SZW rapporteerde in openbare bronnen

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag	Resultaat
Een vangnet bieden aan mensen als dat echt nodig is.	Energiearme huishoudens helpen bij het betalen van hun energierekening, door middel van het Tijdelijk Noodfonds Energie (TNE) .	€ 56,3 miljoen vanuit het Rijk voor de huishoudens; € 28,2 miljoen private inleg voor uitvoeringskosten.	120.000 huishoudens ontvangen gemiddeld € 80 per maand voor een periode van 6 maanden als tegemoetkoming.
Het stimuleren van duurzame arbeidsrelaties en een toekomstbestendige arbeidsmarkt.	Het faciliteren van maatwerkafspraken rondom duurzame inzetbaarheid, langer doorwerken en eerder uittreden met Maatwerkregeling Duurzame Inzetbaarheid en Eerder Uittreden (MDIEU) .	€ 133 miljoen (2025); in totaal € 790 miljoen (2021– 2024).	Duurzame inzetbaarheid: <ul style="list-style-type: none"> • 50% van de werknemers onder een sectoraal samenwerkingsverband; • 13% van de werknemers werkt bij een bedrijf met subsidie; • werknemers werken niet langer door. Eerder uittreden: <ul style="list-style-type: none"> • instroom 13.200 werknemers in de Regeling voor Vervroegd Uittreden (RVU) in 2024; • zonder RVU werken deelnemers 2 jaar langer door.

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag	Resultaat
Uitbuiting en misstanden actief tegengaan.	<p>Aanpak arbeidsuitbuiting:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nieuwe wetgeving voor strafbaarstelling en uitzendconstructies; • 2025: 10 straf-onderzoeken naar arbeidsuitbuiting. <p>Arbeidsinspectie-breed:</p> <ul style="list-style-type: none"> • interventiedekking eerlijk werk van 3,8% naar 5%; • handhavingspercentage eerste inspectie eerlijk werk minimaal 50% en herinspectie minder dan 50%; • beslaglegging op alle domeinen van Opsporing: € 13,4 miljoen. 	<p>Uitgaven voor aanpak arbeidsuitbuiting niet uitgesplit op basis van openbare bronnen.</p> <p>Totale uitgaven inspectie: € 239 miljoen, waarvan € 201 miljoen personele kosten.</p>	<p>Arbeidsuitbuiting:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel door Tweede Kamer; Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten door Eerste Kamer; • 10 onderzoeken naar arbeidsuitbuiting, waarvan 4 ontnemingen. <p>Arbeidsinspectie-breed:</p> <ul style="list-style-type: none"> • interventiedekking eerlijk werk: 4,9%; • handhavingspercentage eerste inspectie eerlijk werk: 51%; • handhavingspercentage herinspectie eerlijk werk: 37%; • beslaglegging : € 17,7 miljoen.

Bronnen: Arbeidsinspectie (2026), SEOR (2025), SZW (2025g).

Het Tijdelijk Noodfonds Energie (TNE)

In 2025 heeft de minister geld beschikbaar gesteld aan de Stichting Tijdelijk Noodfonds Energie voor huishoudens die hun energierekening niet of nauwelijks kunnen betalen. Huishoudens met een inkomen tot 200% van het sociaal minimum en een relatief hoge energierekening, konden een aanvraag doen voor geld uit het noodfonds. Na een week werd de inschrijving al gesloten omdat er voldoende aanvragen waren die aan de voorwaarden voldeden. Uiteindelijk kregen dus 120.000 huishoudens geld uit het fonds. Vooraf heeft de minister gezegd dat de beschikbare € 56,3 miljoen niet genoeg zou zijn om alle huishoudens in energiearmoede (circa 510.00 in 2024) te helpen (SZW, 2025f, TNO, 2025). De minister zegt dat hij initiatieven heeft ondernomen om de mensen voor wie het fonds bedoeld was te bereiken (SZW, 2025g). Onduidelijk blijft echter of het de meest kwetsbare huishoudens waren die met deze regeling zijn geholpen.

Maatwerkregeling Duurzame Inzetbaarheid en Eerder Uittreden (MDIEU)

De minister wil dat mensen die dat kunnen 'duurzaam' langer kunnen doorwerken, en tegelijkertijd dat mensen met zwaar werk eerder kunnen stoppen. Daarvoor heeft hij de Maatwerkregeling Duurzame Inzetbaarheid en Eerder Uittreden (MDIEU) ingesteld. Die liep eind 2025 af. In totaal is in de jaren 2021-2024 € 790 miljoen subsidie verleend

aan bedrijven om hun werknemers hierbij te helpen. De doelen van de MDIEU zijn ruim geformuleerd, dus het is lastig te beoordelen wat nu het precieze effect is geweest. De gerapporteerde resultaten gaan over wie met de regeling is bereikt, niet over de vraag of werknemers daardoor langer in goede gezondheid doorwerken. Uit de tussen-evaluatie blijkt wel dat werknemers voorsnog niet langer doorwerken dan ze vooraf hadden bedacht (SEOR, 2025). Mensen die vervroegd uittraden werken vaak 2 jaar korter. Dat heeft meestal te maken met de zwaarte van het werk en gezondheid. Maar uit de gepubliceerde instroomcijfers wordt niet duidelijk hoeveel mensen daarbij gebruik hebben gemaakt van een MDIEU-subsidie. Later in 2026 komt er nadere informatie over de effecten en resultaten van de regeling beschikbaar. Dan volgt ook het eindrapport over de MDIEU-regeling.

Aanpak arbeidsuitbuiting

De minister wil arbeidsuitbuiting en de aanpak van misstanden tegengaan. Daarom bereidt hij nieuwe wetgeving voor om de aanpak in de toekomst te verbeteren. Deze wetten zijn nog niet ingegaan, dus de effecten daarvan moeten nog blijken. Intussen moet de Nederlandse Arbeidsinspectie er met opsporing, toezicht en handhaving voor zorgen dat arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling nu al worden teruggedrongen. De doelen die de inspectie stelt en de rapportages daarover geven maar heel beperkt antwoord op de vraag of dit ook echt gebeurt. De Arbeidsinspectie haalt het doel van 10 strafonderzoeken, maar gecorrigeerd voor ontnemingen zijn dat 6 unieke zaken. De gerapporteerde interventiedekking gaat over de bredere categorie 'eerlijk werk'. Sinds 2022 publiceert de Arbeidsinspectie voor de Tweede Kamer de factsheet *Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling* over het aantal aangiften en onderzoeken (Arbeidsinspectie, 2022). Niet duidelijk is echter welke instrumenten de Arbeidsinspectie inzet, zoals een last onder dwangsom en waarschuwing preventieve stillegging en wat het effect is van deze interventies.

4.6 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 Sociale Zaken en Werkgelegenheid 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

- We constateren een onvolkomenheid in het toezicht door de minister van SZW op de uitvoeringsorganisaties UWV en SVB. Het gaat daarbij om de rechtmatigheid van uitkeringen.
- Hoewel er wel verbeteringen zichtbaar zijn, is het financieel beheer van de SZW-unit van de Rijksdienst Caribisch Nederland nog onvoldoende op orde.
- We vragen bij de minister aandacht voor uitvoeringstoetsen bij uitvoeringsorganisaties die niet onder zijn ministerie vallen. Die hebben soms ook te maken met de gevolgen van wetgeving van de minister van SZW.

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De minister van SZW is voor het bereiken van zijn doelen vrijwel volledig afhankelijk van de prestaties van andere organisaties en andere bestuurslagen. De uitvoering van de sociale zekerheid loopt via 2 zelfstandige bestuursorganen, SVB en UWV. Zij geven jaarlijks tientallen miljarden aan publiek geld uit, in de vorm van uitkeringen en andere voorzieningen die bijdragen aan de bestaanszekerheid van burgers.

Het is zaak dat de minister goede afspraken maakt bij de opdrachtverstrekking, de resultaten monitort en via toezicht stuurt op de uitvoering van het werk van deze organisaties. Voor 2025 constateren we een onvolkomenheid in het toezicht op SVB en UWV. Dit is een gevolg van leemtes die we zagen in ons onderzoek naar het functioneren van de arbeidsongeschiktheidsverzekering WIA. In § 5.4.1. gaan wij hier nader op in.

De onvolkomenheid in het financieel beheer van de Rijksdienst Caribisch Nederland, unit SZW blijft ook in 2025 staan. Er zijn voorzichtige verbeteringen zichtbaar, maar de unit heeft naar ons oordeel nog te weinig grip op het financieel beheer. In § 5.4.2. leggen wij dit verder uit.

Zorgen heeft de minister zelf ook over de beveiliging van informatie en privacy, zoals al opgemerkt in § 2.2. De stappen die de minister in 2025 heeft gezet om de digitale weerbaarheid groter te maken en de privacy te waarborgen hebben nog niet geleid tot aantoonbare verbeteringen, zo schrijft hij in het *Jaarverslag 2025 van het ministerie van SZW*.

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van SZW die wij hebben onderzocht voldeden in 2025 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden bij ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Financieel beheer Rijksdienst Caribisch Nederland-unit SZW	✗	✗	✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
2. Sturing en toezicht op rechtmatigheid uitkeringen				✗	

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

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

5.3 Onvolkomenheden

5.3.1 Sturing en toezicht op rechtmatige uitkeringen

Voor 2025 constateren we een nieuwe onvolkomenheid, namelijk in het toezicht van de minister van SZW op de rechtmatigheid van de uitgaven van sociale uitkeringen. Voor de uitbetaling van deze uitkeringen zijn de zelfstandige bestuursorganen UWV en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) verantwoordelijk.

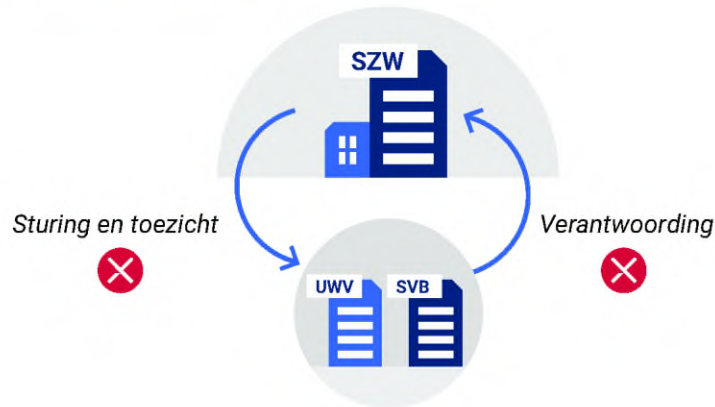
Jaarlijks verstrekt de minister tientallen miljarden euro's aan beide uitvoeringsorganisaties voor de bekostiging van uitkeringen. Dit zijn uitgaven, die voor een groot deel worden gefinancierd uit de begroting van het ministerie van SZW, door middel van maandelijks voorschotten. In het jaarverslag legt de minister verantwoording af over de vraag of deze uitgaven rechtmatig zijn. Door toezicht te houden op UWV en de SVB zou de minister zekerheid moeten verkrijgen over de rechtmatige besteding van dat geld.

Dat laatste blijkt een probleem. Uit interne controles van het UWV kwamen fouten naar boven bij 2 uitkeringen die door deze organisatie worden verstrekt: de WIA (de regeling voor arbeidsongeschikten) en de Wajong (voor jonggehandicapten). De minister heeft het parlement geïnformeerd over de uitkomsten: bij een groot aantal WIA- (14%) en Wajong-uitkeringen (13%) zijn er fouten gemaakt of kan de juistheid van de uitkering niet worden bepaald. Deze percentages hebben betrekking op aantallen dossiers en gaan niet over bedragen (SZW, 2025h).

Op verzoek van de minister hebben wij in 2025 onderzoek uitgevoerd naar fouten bij de uitvoering van de WIA (Algemene Rekenkamer 2025a), zie daarvoor ook § 4.5. In dit onderzoek komen we tot de conclusie dat het toezicht van de minister van SZW op UWV ontoereikend is. Het voldoet namelijk niet aan de eisen die de minister zelf stelt. Zo weet de minister niet zeker of de WIA-uitkeringen wel rechtmatig zijn, met andere woorden: of ze volgens de regels worden verstrekt.

Figuur 6 Sturing, toezicht en verantwoording tussen het ministerie van SZW en zijn uitvoeringsorganisaties

Het toezicht van SZW op de rechtmatigheid van sociale uitkeringen is ontoereikend



De nieuwe onvolkomenheid geldt voor het toezicht op de naleving van de regels voor alle sociale uitkeringen. Het toezicht van de minister op andere UWV-uitkeringen, maar ook op die van de SVB, werkt op dezelfde manier. Uit ons onderzoek naar de WIA komt naar voren dat de minister onvoldoende informatie heeft over de werkzaamheden van de interne auditdienst van het UWV om zeker te zijn over de rechtmatigheid van uitkeringen. Voor het toezicht op de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) maakt de minister gebruik van de uitkomsten van kwaliteitstoetsen van de interne auditdiensten van de zbo's. Deze toetsen gaan niet specifiek in op de rechtmatigheid van de uitkeringen of controles hierop, maar zeggen iets over de kwaliteit van werkzaamheden van de interne auditdiensten in algemene zin.

Door de problemen met het toezicht, heeft de minister dus geen zekerheid over de rechtmatige besteding van de uitgaven aan de zbo's, die de minister financiert uit zijn begroting. De minister trekt hieruit net als wij de conclusie dat er onzekerheid is ontstaan over de afgerekende voorschotten voor de Wajong-uitkering. De WIA-uitkeringen zijn volledig premiegefinancierd, het rechtmatigheidsoordeel daarover wordt afgegeven door de interne accountant en is opgenomen in het jaarverslag van UWV. In § 3.3 staat meer uitleg over premiegefinancierde uitgaven. Voor de AOW-uitkeringen en de kinderbijslag, beide uitbetaald door de SVB, zijn er volgens de minister geen grote onzekerheden. Dat komt doordat uitkeringen bij de SVB minder foutgevoelig zijn en er bij ons geen signalen bekend zijn van fouten of onzekerheden bij het verstrekken daarvan.

De minister heeft begin 2026 acties in gang gezet om het toezicht op de uitvoeringsorganisaties te verbeteren. Met deze acties wil de minister de informatievoorziening

door UWV en de SVB verbeteren. Het huidige cijfer voor de financiële rechtmatigheid geeft geen goed beeld van het totaal aan fouten in uitkeringen, en evenmin van de financiële risico's voor burgers door een onjuiste beoordeling. Daarom onderzoekt de minister of hij voor zijn toezicht gebruik kan maken van betekenisvollere cijfers over rechtmatigheid van UWV en de SVB. Dit heeft hij toegezegd in zijn bestuurlijke reactie op het WIA-rapport. In het vorige verantwoordingsonderzoek hadden wij het toezicht op zbo's al aangemerkt als aandachtspunt.

5.3.2 Financieel beheer uitkeringen Caribisch Nederland

Al sinds 2016 is er een onvolkomenheid voor het financieel beheer door de unit Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN). Die unit verzorgt de sociale uitkeringen voor de inwoners van de bijzondere gemeenten Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Ook in 2025 is daarom sprake van een onvolkomenheid omdat we niet zien dat verbeteringen hebben geleid tot voldoende en bestendig financieel beheer.

In 2025 hebben wij de minister geadviseerd om een 'realistisch einddoel' en een 'haalbaar tijdpad' te bepalen voor een structurele verbetering van het financieel beheer van de RCN-unit. De minister heeft onze aanbeveling gedeeltelijk overgenomen. De minister vindt dat er al een goede basis is gelegd voor beter financieel beheer door de al ingevoerde aanpassingen in de interne beheersing, blijkt uit een interne voortgangsnotitie uit november 2025. Volgens hem zal dat beheer vanaf 2026 verantwoord kunnen worden uitgevoerd. Het is in zijn ogen daarom niet nodig om daarvoor nieuwe acties te plannen. De komende jaren wil het ministerie van SZW de automatisering moderniseren. Dat is volgens de minister belangrijk om de interne beheersing verder te verbeteren.

Inderdaad zijn er verbeteringen zichtbaar. In 2025 heeft de RCN-unit de eerste lijnscontroles versterkt. Dit heeft geleid tot minder fouten en onzekerheden bij het verstrekken van uitkeringen dan een jaar eerder. De RCN-unit heeft in 2025 echter geen tweedelijnscontroles uitgevoerd. Voor inzicht in de fouten en onzekerheden is het ministerie van SZW afhankelijk van de Auditdienst Rijk (ADR). Voor zijn oordeel bij het SZW-jaarverslag voert de ADR jaarlijks controles uit en rapporteert hij over de uitkomsten aan de minister. Voor 2025 is nog niet aangetoond dat de RCN-unit voldoende in staat is om fouten en onzekerheden te voorkomen en zelf te signaleren.

De RCN-unit kan evenmin goed aantonen dat de maatregelen die ze tot dusver heeft doorgevoerd leiden tot voldoende en bestendig financieel beheer. Bij het toekennen en uitbetalen van uitkeringen gebeuren relatief veel controles nu nog handmatig.

Door de handmatige controles worden weliswaar minder fouten gemaakt, maar ze zijn arbeidsintensief en worden niet afgedwongen door systemen.

5.4 Uitvoeringstoetsen

In ons verantwoordingsonderzoek over 2024 concludeerden we dat het ministerie van SZW het proces voor uitvoeringstoetsen goed ingericht heeft (Algemene Rekenkamer 2025b). In dit verantwoordingsonderzoek over 2025 hebben we onder andere gekeken naar de uitvoeringstoetsen die uitvoeringsorganisaties op het terrein van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben gedaan (Algemene Rekenkamer 2026). Daaruit komt naar voren dat de Wet invoering minimumuurloon en de Wet aanpassing regeling dienstverlening aan huis, substantiële gevolgen hebben voor de zorgkantoren. De zorgkantoren voeren de Wet langdurige zorg (Wlz) uit. Ze zijn onder andere verantwoordelijk voor het regelen van betalingen via een persoonsgebonden budget (pgb).

Beide wetten raken aan de uitvoeringstaken van zorgkantoren. Maar deze geven aan dat hun niet om een uitvoeringstoets is gevraagd. Het ministerie van SZW zegt dat het een beperktere rol heeft bij initiatiefwetten zoals de Wet invoering minimumuurloon en dat het ministerie van VWS de zorgkantoren betrok bij de voorbereiding van de Wet aanpassing Rdah.

Wij concluderen, in lijn met de bevindingen van vorig jaar, dat het ministerie van SZW niet stuurt op uitvoeringstoetsen door uitvoeringsorganisaties die niet onder zijn eigen toezicht vallen. Dit is ongewenst, omdat opnieuw blijkt dat de uitvoering van wet- en regelgeving op het terrein van de minister van SZW deels gebeurt via uitvoeringsorganisaties van andere ministeries. We raden de minister aan om de regie op deze interdepartementale uitvoering te versterken en scherper in beeld te brengen hoe de verantwoordelijkheden tussen ministeries zijn verdeeld. Ook bij initiatiefwetten zoals de Wet invoering minimumuurloon moet de minister alle relevante uitvoeringsorganisaties tijdig om een uitvoeringstoets vragen. Het staat initiatiefnemers in de Tweede Kamer natuurlijk ook vrij om zelf om een uitvoeringstoets van de betrokken organisaties te vragen.

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 Sociale Zaken en Werkgelegenheid 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 dat geld 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 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 per begrotingsartikel wijzigingen voorstellen (en zelfs daarbinnen). Wij controleren bij de begrotingsartikelen alleen of de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten volgens de regels zijn besteed.

Hierna gaan we eerst in op onze oordelen over de financiële informatie in het jaarverslag van het ministerie.

6.1 Oordelen over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Negatieve oordelen bij het totaal van de afgerekende voorschotten en bij 3 artikelen

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen. Het geld is volgens de regels besteed, met uitzondering van het totaalbedrag van de afgerekende voorschotten.

Voor de artikelen 3, 8 en 9 is ons oordeel negatief.

Het ministerie van SZW maakt voor de financiering van onder andere uitkeringen en subsidies geld over aan gemeenten en zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Deze organisaties moeten het geld rechtmatig besteden. De minister is hiervoor verantwoordelijk. In 2025 heeft de Algemene Rekenkamer vastgesteld, dat het toezicht van SZW op de zbo's ontoereikend is (zie § 5.2).












De minister kan door beter toezicht op de zbo's meer zekerheid verkrijgen over de rechtmatige besteding van begrotingsgeld. De minister heeft sinds begin dit jaar acties gepland om de informatievoorziening door UWV en de SVB te verbeteren. Wij vragen de minister om duidelijke doelen te stellen en de voortgang nauwgezet te bewaken.

Afgrenzing controle

Conform artikel 7.12 van de Comptabiliteitswet 2016 is de rechtmatigheid die de Algemene Rekenkamer controleert, afgebakend tot de begrotingsuitgaven van het ministerie. De premiegefinancierde uitgaven van de zbo's maken dus geen deel uit van het rechtmatigheidsoordeel. Zie daarvoor ook figuur 2 op pagina 14.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 7 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Verantwoorde bedragen over 2025	Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €			In miljoenen €
Verplichtingen	Cijfers kloppen:		
Totaal € 60.882,1	Volgens de regels:		
Alle 15 artikelen	Volgens de regels:		
Uitgaven en Ontvangsten	Cijfers kloppen:		
Totaal € 63.516,4	Volgens de regels:		
Artikel 3 Arbeidsongeschiktheid	Volgens de regels:		€ 0,4
Artikel 8 Oudedagsvoorziening	Volgens de regels:		€ 23,1
Artikel 9 Nabestaanden	Volgens de regels:		€ 0,6
De andere 12 artikelen	Volgens de regels:		
Afgerekende voorschotten	Cijfers kloppen:		
Totaal € 20.550,8	Volgens de regels:		€ 4.420,5
Saldibalans	Cijfers kloppen:		
Totaal € 26.906,2	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 afgerekende voorschotten hebben wij geconstateerd dat de tolerantiegrens voor rechtmatigheid is overschreden. Voor de uitgaven is voor 3 artikelen sprake van een overschrijding van de tolerantiegrens voor rechtmatigheid. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

6.2.1 Afgerekende voorschotten

Voor de financiering van sociale uitkeringen verstrekt het ministerie maandelijks voorschotten aan de zbo's (UWV en SVB). Over 2025 was dit € 21,1 miljard. Jaarlijks vindt een afrekening van deze voorschotten plaats. De minister geeft dan goedkeuring aan de zbo's voor de uitgaven die zij hebben gedaan en met begrotingsgeld zijn gefinancierd.

Om goedkeuring te kunnen verlenen aan de zbo's heeft de minister betrouwbare informatie nodig over de rechtmatige besteding van het begrotingsgeld. Door ontoereikend toezicht op de zbo's heeft de minister hier onvoldoende zekerheid over.

In 2025 heeft de Algemene Rekenkamer in opdracht van de minister een onderzoek gedaan naar de WIA. Uit dit onderzoek bleek, dat het toezicht op de zbo's ontoereikend is (zie § 5.2). Voor de uitkeringen WIA en Wajong heeft de minister de Tweede Kamer in 2025 geïnformeerd, dat sprake is van fouten en onzekerheden. Uit controles is gebleken, dat bij 14% van de dossiers WIA en bij 13% van de dossiers Wajong fouten zijn gemaakt (SZW, 2025h).

Als gevolg van de aangetoonde fouten en het ontoereikende toezicht heeft de minister van SZW onvoldoende zekerheid over de rechtmatige besteding van geld aan de WIA en de Wajong. De WIA-uitkeringen worden gefinancierd vanuit de premies werknemersverzekeringen en worden daarom niet verantwoord in de begroting en het jaarverslag van SZW. De Algemene Rekenkamer controleert niet of de premiegefinancierde uitgaven volgens de regels zijn besteed (de rechtmatigheid). Voor de sociale zekerheid doen de interne auditdiensten van UWV en de SVB dit. De minister van SZW moet toezicht houden op het werk van deze auditdiensten. De Wajong-uitkeringen worden echter gefinancierd uit de begroting en maken daarom onderdeel uit van de begroting en het jaarverslag van de minister van SZW. Deze uitgaven vallen wel onder de controle van de Algemene Rekenkamer. Wij merken de rechtmatigheid van deze uitgaven, net als de minister van SZW zelf, aan als onzeker.

De minister heeft de financiële omvang van de fouten en onzekerheden niet kunnen kwantificeren. Het gevolg hiervan is, dat het volledige bedrag van de afgerekende voorschotten Wajong over 2024 (€ 4.420,5 miljoen) als onzeker voor de rechtmatigheid is verantwoord in het jaarverslag van SZW. Als UWV meer inzicht zou hebben in de omvang en onzekerheden zou het waarschijnlijk mogelijk zijn geweest om aan te tonen, dat een groot deel hiervan wel rechtmatig is besteed. Voor de AOW en kinderbijslag, beide ook (deels) begrotingsgefinancierd, geldt die onzekerheid niet, want die zijn minder foutgevoelig en bij ons zijn er geen signalen bekend van fouten of onzekerheden bij het verstrekken daarvan.

6.2.2 Uitgaven

Voor de uitgaven op artikelniveau is sprake van dezelfde fouten en onzekerheden als vorig jaar. Deze hebben betrekking op het uitkeringsproces in Caribisch Nederland. Ten opzichte van vorig jaar is het aantal fouten en onzekerheden rechtmatigheid verder afgenomen (zie § 5.3.2).

Voor de artikelen die verband houden met uitkeringen aan de bewoners van Caribisch Nederland is er onzekerheid over de rechtmatigheid voor een deel van de uitgaven op de artikelen 3) Arbeidsongeschiktheid, 8) Oudedagsvoorziening en 9) Nabestaanden (€ 24,0 miljoen). Deze onzekerheid wordt grotendeels (€ 23,6 miljoen) veroorzaakt, doordat in 2010 gegevens over uitkeringsgerechtigden verloren zijn gegaan. Deze onzekerheid kan niet worden hersteld en zal de komende jaren geleidelijk afnemen als gevolg van overlijden van de uitkeringsgerechtigden.

7.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van SZW heeft op 24 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 SZW

De minister van SZW heeft met belangstelling kennisgenomen van ons rapport.

Onvolkomenheid sturing en toezicht op rechtmatigheid uitkeringen

De minister onderschrijft het belang van goed toezicht op de zbo's. Mede naar aanleiding van ons WIA-onderzoek uit december 2025 zijn er verbeteracties aangekondigd en in gang gezet. Hij zal het toezicht binnen SZW verstevigen en bundelen, het contact met de auditdiensten van UWV en de SVB intensiveren, de risicodialoog intensiveren en de gesprekscyclus verbeteren. Ook de op 7 april 2026 aangekondigde aanvullende maatregelen ter verbetering van (het toezicht op) UWV als organisatie, dragen hieraan bij. Daarnaast werkt de minister samen met UWV en de SVB aan een meer betekenisvolle invulling van het rechtmatigheidsbegrip dat vanaf 2027 gebruikt moet gaan worden. Om te komen tot een structurele verantwoording over de kwaliteit van de uitvoering werkt SZW met UWV aan reguliere kwaliteitsmetingen per regeling. Daarmee verkrijgen SZW en UWV periodiek een actueel beeld van de juistheid van uitkeringen, en bijvoorbeeld ook de effectiviteit van maatregelen om fouten te voorkomen. De minister zal ons op de hoogte houden van de voortgang en blijft hierover graag in gesprek.

Onvolkomenheid RCN-unit

De minister deelt ons oordeel dat het financieel beheer van de RCN-unit SZW in Caribisch Nederland in 2025 is verbeterd, maar dat die verbetering nog niet bestendig genoeg is om de onvolkomenheid op te heffen. De minister is blij met de verbeteringen die zijn gerealiseerd. Het doel van het verdere verbetertraject is om de tijdige en rechtmatige verstrekking van de uitkeringen aan mensen in Caribisch Nederland te borgen, waardoor een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de sociale zekerheid. De minister schrijft dat wij aangeven dat in 2025 een goede basis is gelegd voor het financieel beheer en de verantwoording. Daarom continueert hij in 2026 de extra genomen organisatorische maatregelen. Zijn streven is om in 2026 de eerstelijnscontrole dusdanig verstevigd te hebben, dat het controleteam van de unit zich kan richten op de tweedelijnscontrole, op basis van het interne controleplan.

Uitvoeringstoetsen

De minister zal er conform ons advies zorg voor dragen dat SZW de regie op interdepartementale samenwerking bij uitvoeringstoetsen versterkt en scherper in beeld krijgt hoe de verantwoordelijkheden tussen ministeries zijn verdeeld.

Beleidsonderzoek arbeidsuitbuiting

De minister bespreekt onze herhaalde aanbevelingen om de positie en bescherming van slachtoffers van arbeidsuitbuiting te verbeteren en om slachtoffers beter in beeld te krijgen. Slachtoffers van arbeidsuitbuiting verdienen volgens hem uiteraard in de volle breedte ondersteuning. In dat verband refereert hij aan wetgeving die in het parlement ligt om de mogelijkheden voor strafrechtelijk optreden te vergroten waardoor daders sneller kunnen worden vervolgd en er een grotere groep kwetsbare personen kan worden beschermd. Hij noemt daarnaast onder meer de noodbedden die steeds beter worden benut, en een centraal informatiepunt van het landelijk coördinatiecentrum tegen mensenhandel (CoMensha) waar slachtoffers, professionals en burgers terecht kunnen.

De minister steunt uitdrukkelijk het Actieplan Samen tegen Mensenhandel, waarin wordt verkend of het vaststellen van slachtofferschap losgekoppeld kan worden van het strafrechtelijk onderzoek. Dat is in het voordeel van de aandacht voor slachtoffers. De Arbeidsinspectie werkt op operationeel niveau al samen met partners die hulp en bescherming kunnen bieden. De minister zal nader bezien of aanvullende afspraken nodig zijn om die samenwerking te verbeteren.

Beleidsresultaten van aanpak arbeidsuitbuiting, de MDIEU-regeling en het Tijdelijk Noodfonds Energie (TNE)

In reactie op onze constatering dat het niet altijd duidelijk is of SZW de gewenste maatschappelijke effecten bereikt, onderschrijft de minister dat inzicht in de effecten van beleid belangrijk is. Tegelijkertijd noemt hij dit complex. SZW werkt doorlopend aan het zo inzichtelijk mogelijk maken van de effecten van beleid.

Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

Naar aanleiding van het WIA-onderzoek (2025) en Grip op menselijke maat (2024) schrijft de minister dat hij maatregelen neemt om de WIA eenvoudiger, uitvoerbaarder en begrijpelijker voor burgers te maken. Daarbij is de menselijke maat een belangrijk uitgangspunt. Verder begrijpt de minister naar aanleiding van ons onderzoek naar Betalingsregelingen (2023) onze zorgen over het vanaf 2029 vervallen van het structurele budget voor de uitvoering van de Rijksincassovisie. Daarmee stopt namelijk de voortzetting van een integraal schuldenoverzicht. De minister zegt zich samen met andere bewindspersonen in te zetten voor het zoveel mogelijk werken als één overheid. Verder werkt het kabinet aan de invulling van het door de coalitie afgesproken extra budget van € 150 miljoen voor een effectieve aanpak van armoede en problematische schulden.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We danken de minister voor zijn toezeggingen en kijken uit naar de voortgang.

We blijven graag met de minister in gesprek over de verbetering van het toezicht op organisaties die sociale uitkeringen verstrekken. Het is goed dat de minister actie onderneemt, zowel voor het toezicht op deze zbo's in algemenere zin als in het bijzonder voor controles op de rechtmatigheid. Veel hangt hierbij echter af van de concrete invulling die de minister geeft aan deze voornemens. Ook verwachten we dat hij de verbeteringen met spoed zal invoeren. Ten aanzien van de WIA-uitkeringen herhalen wij onze boodschap om tempo te maken met vereenvoudiging van regelgeving die al mogelijk is zonder het arbeidsongeschiktheidsstelsel te herzien. Een concreet einddoel en een realistisch tijdpad bij dergelijke voorstellen kan perspectief bieden aan UWV als uitvoerder én aan mensen die een beroep doen op de WIA.

De minister schrijft in zijn reactie op ons oordeel over de bedrijfsvoering van de RCN-unit van SZW dat wij aangeven dat er in 2025 een goede basis is gelegd voor het financieel beheer en de verantwoording. We zien inderdaad verbeteringen, maar constateren nog niet dat de basis op orde is. Net als vorig jaar roepen we de minister

op een realistisch einddoel te bepalen voor de interne beheersing van de rechtmatigheid van uitkeringen in Caribisch Nederland. En dat hij een haalbaar tijdspad daarnaartoe benoemt en hierover het parlement informeert. Het betreft hier een onvolkomenheid die al sinds 2016 bestaat.

We zijn verheugd over de toezegging van de minister om de regie te versterken bij uitvoeringstoetsen die meerdere departementen betreffen. Ook zijn we blij met zijn toezegging om in de aanpak van arbeidsuitbuiting te bezien of er aanvullende afspraken nodig zijn voor de samenwerking tussen partijen als de Arbeidsinspectie en hulporganisaties. Dat is nodig om de positie van slachtoffers van ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting te verbeteren. We benadrukken daarbij dat de bestuursrechtelijke aanpak van deze misstand extra aandacht vraagt.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van SZW 2025

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

Tabel 6 Overschrijdingen door alleen de maximale fout en onzekerheid (bedragen in miljoenen €)

	Meest waarschijnlijke fout en onzekerheid	Tolerantiegrens	Maximale fout en onzekerheid
Uitgaven Artikel 3 Arbeidsongeschiktheid	0,4	0,9	1,0

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 8 Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van SZW

Fouten en onzekerheden bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid

⋮ 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	€ 60.882,1		//-100%
Uitgaven en ontvangsten			
Totaal	€ 63.516,4		//-100%
Artikel 3	Arbeidsongeschiktheid ■ € 9,4		//-100%
Artikel 8	Oudedagsvoorziening ■■■■■ € 63,8		//-100%
Artikel 9	Nabestaanden ■ ■ ■ ■ ■ € 3,1		//-100%
Bij de resterende 12 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
Afgerekende voorschotten			
Totaal	€ 20.550,8		//-100%
Saldibalans			
Totaal	€ 26.906,2		//-100%

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

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

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

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

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

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

Algemeen

De gegevens die zijn gebruikt voor paragraaf 3.1 en 3.2 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Beleidsresultaten

In september 2021 verscheen het Rekenkamerrapport *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen* over de knelpunten in de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. In dat onderzoek concludeerden wij dat de instrumenten om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling aan te pakken niet effectief waren. We gaven de minister van SZW in ons rapport 4 aanbevelingen, waarvan we er in dit onderzoek 2 opvolgen:

1. We bevelen de minister van SZW aan om de positie van slachtoffers in de bestuursrechtelijke aanpak te verbeteren en meer mogelijkheden voor hulp en bescherming voor slachtoffers te bieden in de bestuursrechtelijke aanpak. Om dit te bewerkstelligen is het nodig dat de Arbeidsinspectie samenwerkt en daarover afspraken maakt, met partners, bijvoorbeeld gemeenten en hulpverleningsorganisaties, die hulp en bescherming kunnen bieden aan slachtoffers.

2. We bevelen de minister van SZW aan om slachtoffers van arbeidsuitbuiting beter in beeld te krijgen. Om dit te bewerkstelligen is het nodig dat de meldingsbereidheid van inspecteurs van de arbeidsinspectie en ketenpartners wordt verhoogd.

We hebben onderzocht hoe het nu staat met deze aanbevelingen aan de hand van 3 onderzoeksvragen. Onze bevindingen hebben we getoetst aan een aantal normen. Hieronder beschrijven we onze onderzoeksvragen en geven we per deelvraag onze gehanteerde normen weer:

1. Heeft de minister sinds 2021 onderbouwde maatregelen genomen om de positie van slachtoffers in de bestuursrechtelijke aanpak te verbeteren?
 - a. De maatregelen zijn zorgvuldig voorbereid.
 - b. Op basis van relevant, valide en betrouwbaar onderzoek is er zicht op de doeltreffendheid van de maatregelen.
 - c. De maatregelen bieden hulp, bescherming en ondersteuning aan slachtoffers.
2. Heeft de minister er zicht op of de samenwerking tussen de Arbeidsinspectie en netwerkpartners is verbeterd?
 - a. De beleidsdoelen zijn SMART-C geformuleerd: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent.
 - b. In de samenwerking is aandacht voor de volgende elementen:
 - I. Er is een convenant overeengekomen.
 - II. Er is een gedeelde verantwoordelijkheid voor het behalen van het doel van de samenwerking.
 - III. De rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partners zijn geformuleerd en bekend bij alle spelers.
 - IV. Er zijn heldere, concrete en passende afspraken gemaakt over het delen van informatie.
 - V. Er wordt periodiek geëvalueerd en zo nodig bijgesteld.
3. Heeft de Arbeidsinspectie er zicht op of de meldingsbereidheid van inspecteurs en netwerkpartners sinds 2021 is toegenomen?
 - a. De meldingsbereidheid van inspecteurs en netwerkpartners is in de periode 2021-2025 toegenomen.
 - b. De Arbeidsinspectie kan aantonen dat voor de cijfers over meldingsbereidheid gebruik is gemaakt van valide en betrouwbare gegevens.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we de volgende methodes en bronnen gebruikt:

- analyse van kwalitatieve bronnen: interne documenten van de Arbeidsinspectie en SZW, Kamerstukken, jaarverslagen;

- analyse van kwantitatieve bronnen: aantal meldingen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling per jaar, aantal ingezette instrumenten van de Arbeidsinspectie per jaar;
- gesprekken met relevante partijen: Arbeidsinspectie, het ministerie van SZW, Rapporteur Mensenhandel, FairWork, CoMensha, gemeente;
- werkbezoek: meelopen met een inspectie, bezoek aan Work in NL-informatiepunt, presentaties over werkwijze Arbeidsinspectie.

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 (2021a). *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021b). *Handhaven in het duister. De aanpak van milieu-criminaliteit en –overtredingen, deel 2*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2023). *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024). *Grip op menselijke maat. Onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2025a). *Fouten bij WIA-uitkeringen: blind voor de signalen, burgers geraakt*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2025b). Verantwoordingsonderzoek 2024 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV). Den Haag: Eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2026). Verantwoordingsonderzoek 2025 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI). Den Haag: Eigen beheer.

Arbeidsinspectie (2021). *Rapportage Inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting*.

Arbeidsinspectie (2022). *Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020-2021*.

Arbeidsinspectie (2023). *Jaarverslag 2022 Nederlandse Arbeidsinspectie*.

Arbeidsinspectie (2024). *Jaarverslag 2023 Nederlandse Arbeidsinspectie*.

Arbeidsinspectie (2025a). *Jaarverslag 2024 Nederlandse Arbeidsinspectie*.

Arbeidsinspectie (2025b). Nieuwsbericht 3 september 2025; Nieuwsbericht 15 juli 2025. <https://www.nlarbeidsinspectie.nl>

Arbeidsinspectie (2026). *Jaarverslag 2026 Nederlandse Arbeidsinspectie*.

CoMensha (2025). *Mensenhandel in beeld, het Beeld van 2024*.

CBS (2026a). *Werkloosheid toegenomen in 2025, lager dan in meeste EU-landen*.

<https://www.cbs.nl>

CBS (2026b). Dashboard Schuldenproblematiek in Beeld. <https://dashboards.cbs.nl>
(geraadpleegd op 25-3-2026)

CPB (2025). *De economische effecten van arbeidsmigratie*, pagina 9.

De Nederlandsche Bank (2025). *DNB Najaarsraming*, december 2025.

De Nederlandsche Bank (2026). *De werkloosheid loopt iets op: reden tot zorg?*,
8 januari 2026.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2024). *Monitor mensenhandel 2019-2023*.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2025). *Jaarcijfers Mensenhandel 2024*.

Rijksoverheid (2025). *Werk aan de WIA – naar een stelsel dat weer werkt. IBO Wet
werk en inkomen naar arbeidsvermogen*.

SEO (2025). *Loont de werkkostenregeling? Evaluatie werkkostenregeling 2019-2024*,
juni 2025.

SEOR (2025). *Voortgang MDIEU-regeling: bereik en eerste effecten*. Derde tussenrapport
monitoring en evaluatie MDIEU-regeling.

SZW (2024). *Tegemoetkoming alleenverdienersproblematiek 2025*. Tweede Kamer,
vergaderjaar 2024-2025 36 617, nr. 17.

SZW (2025a). *Informerend over Bouwplaats-ID en over inhoudingen op het minimumloon*.
Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, Kamerbrief 29 861 nr. 170, 30 oktober 2025.

SZW (2025b). *Opvolging rapport OCTAS*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026
26 448, nr. 799.

SZW (2025c). *Memorie van toelichting, Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met een nieuwe vergunningplicht bij bepaalde asbestwerkzaamheden ten behoeve van de implementatie van Richtlijn (EU) 2023/2668*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026 26 843, nr. 3.

SZW (2025d). *Kabinetsreactie rapport SEO 'Hard waar het moet, zacht waar het kan – de effectiviteit van boeteverhogingen om de naleving van arbeidswetten voor eerlijk werk te bevorderen'*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025 36 600 XV, nr 114.

SZW (2025e). *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025 24 515, nr. 799.

SZW (2025f). *Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025 29 023, nr. 562.

SZW (2025g). *Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025 29 023, nr. 565.

SZW (2025h). *Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 26 448 nr. 821.

SZW (2026a). *Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026 32 043, nr. 694.

SZW (2026b). *Kamerbrief voortgang arbeidsmigratiebeleid en reactie op het IBO, SER-advies en OVV-rapport*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026 29 861, nr. 187.

TNO (2025). *Energiearmoede in Nederland 2019-2024. Een overzicht en verdieping op risicohuishoudens bij hoge energieprijzen*.

UWV (2026). *Dashboard Banenafpraak*. <https://www.uwv.nl> (geraadpleegd op 25-03-2026)

Bijlage 4 Begrippenlijst

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

Daarnaast gebruiken we in dit rapport de volgende begrippen:

apparaatsuitgaven

Dit zijn de uitgaven voor het personeel en materieel van een ministerie. Bijvoorbeeld de salarissen, de kosten van de huisvesting en het onderhoud daarvan, en de kosten voor ICT.

Auditdienst Rijk (ADR)

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

bedrijfsvoering

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

beleidsinformatie

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

betrouwbaar

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

budgetrecht

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

Comptabiliteitswet

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

decharge verlenen

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

financieel beheer

Het financieel beheer van een ministerie omvat alle beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld om de financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering te beheersen.

fouten

We spreken van een fout als:

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

jaarverslag

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

onvolkomenheid

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

onzeker

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

ordelijk

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

rechtmatig

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

Rijksbegrotingsvoorschriften

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

saldibalans

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

slotverschillen

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

(overschrijding van de) tolerantiegrens

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

verplichting

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

voorschot

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

zelfstandig bestuursorgaan (zbo)

Een zelfstandig bestuursorgaan is een organisatie die overheidstaken uitvoert, maar die niet direct onder het gezag van een ministerie valt. Voorbeelden van zbo's zijn de Autoriteit Consument en Markt (ACM), het CBR en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De meeste zbo's zijn ook een rechtspersoon met wettelijke taak (rwt).

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Het gaat hier om de uitgaven voor het Work in NL project (€ 13,6 miljoen), fte's van de Arbeidsinspectie opsporing (€ 11,8 miljoen) en toezicht (€ 4,6 miljoen) en de opvang van ernstige benadeelden (begroot € 120.000, geen realisatie uit 2025 bekend.)
- 2 Bij arbeidsuitbuiting zijn er altijd situaties waarin een slachtoffer wordt beïnvloed om te werken voor een verdachte, onder omstandigheden die uitbuiting opleveren. De beïnvloeding kan bestaan uit misleiding, geweld of misbruik van de afhankelijke of kwetsbare positie van het slachtoffer. Ook kan het gaan om structurele onderbetaling, lange werkdagen, fysiek werk in onveilige werkomstandigheden.
- 3 De Arbeidsinspectie gebruikt zelf in haar factsheet de term 'ernstig benadeelden'. In juridische zin is er onder het bestuursrecht geen sprake van 'slachtoffers'. Er zijn in juridische zin in het bestuursrecht alleen maar werkgevers die arbeidswetten overtreden.
- 4 De Arbeidsinspectie heeft beide situaties onderzocht om te beoordelen of hier sprake was van arbeidsuitbuiting. Of het daadwerkelijk gaat om arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling blijkt pas na afronding van een onderzoek.
- 5 Deze noodbedden waren eerst alleen beschikbaar voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting, maar zijn nu ook beschikbaar voor slachtoffers van ernstige benadeling.
- 6 Een arbeidsmarktregio is een indeling in regio's van waaruit gemeenten en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden vormgeven. Het is een regionaal niveau tussen gemeenten en provincies in.

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 8 mei 2026.

Dit document is op 20 mei 2026

aangeboden aan de

Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2026

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)

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 Volksgezondheid, Welzijn en Sport. 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 | 12**
 - 3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie | 12
 - 3.2 Ontwikkeling van de uitgavenramingen | 13
 - 3.3 Premiefinanciering | 16
4. **Resultaten van geld en beleid | 20**
 - 4.1 Nationale Zorgreserve | 20
 - 4.2 Beleidsevaluaties | 30
 - 4.3 Fiscale regelingen | 31
 - 4.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 32
 - 4.5 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 35
 - 4.6 Totstandkoming beleidsinformatie | 41
5. **Bedrijfsvoering | 42**
 - 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 43
 - 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 43
 - 5.3 Opgeloste onvolkomenheden | 44
 - 5.4 Onvolkomenheden | 46
 - 5.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 54
 - 5.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 58
6. **Geld gecontroleerd | 59**
 - 6.1 Oordelen over de financiële informatie | 60
 - 6.2 Toelichting financiële oordelen | 62
7. **Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 64**
 - 7.1 Reactie minister van VWS | 64
 - 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 66

Bijlagen | 68

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport 2025 | 68

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 70

Bijlage 3 Literatuur | 78

Bijlage 4 Begrippenlijst | 85

Bijlage 5 Eindnoten | 86

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) waren in 2025 de uitgaven € 34.830,4 miljoen, de ontvangsten € 1.309,2 miljoen en de verplichtingen € 40.443,8 miljoen.

Wie zorg nodig heeft, moet op tijd goede zorg krijgen. Maar het is steeds moeilijker om mensen te vinden om die zorg te geven. En de uitgaven aan zorg stijgen met de jaren, onder andere door de vergrijzing en meer chronisch zieken. De minister van VWS heeft daarom akkoorden gesloten om de zorg te veranderen, zodat de komende jaren minder zorgpersoneel nodig is en de uitgaven minder hard stijgen. Ze weet alleen niet of dat goed genoeg lukt. Ook weet ze vaak niet hoeveel mensen nodig zijn om nieuwe wetten uit te voeren. Wel heeft ze ervoor gezorgd dat er bij een crisis extra personeel is; in geval van nood zijn 5.000 oud-zorgmedewerkers als reservisten beschikbaar om in te springen. Op haar eigen ministerie heeft de minister 2 grote problemen opgelost. Subsidies en inkoop gaan nu goed, terwijl dat lang niet zo was.

5.000 zorgreservisten staan klaar

Er staat een Nationale Zorgreserve van 5.000 oud-zorgmedewerkers klaar waarvan verwacht wordt dat ze bij een zorgcrisis meteen kunnen bijspringen. De minister heeft nog niet getest of dit werkt. We beoordelen het gevoerde beleid voor de zorgreserve als toereikend.

2 hardnekkige problemen in de bedrijfsvoering opgelost

Het ministerie controleert in 2025 goed of subsidies worden uitgegeven volgens de regels en de bedoeling van de wet. Daarmee zijn de problemen in het subsidiebeheer opgelost, die er al waren sinds 2016 en extra zichtbaar werden in de coronacrisis. Ook de problemen in het inkoopbeheer, vanaf 2019, zijn nu opgelost. De belangrijkste maatregelen om in te kopen volgens de aanbestedingsregels zijn op orde. Het financieel beheer is nog niet op orde, maar we zien wel dat de nieuwe manier van werken in de financiële functie goed uitpakt voor de organisatie. Het is belangrijk dat het ministerie deze verbetering vasthoudt. Positief is verder dat de minister in 2025 veel minder geld niet volgens de regels heeft besteed dan in voorgaande jaren.

Bouw PALLAS-reactor: nog geen interne controleur

De minister laat een kernreactor bouwen om medicijnen te maken voor het behandelen van kanker. Het is belangrijk dat ze weet of de bouw van de kernreactor op schema ligt, de kosten niet uit de hand lopen en dat ze weet welke risico's er spelen. Een interne controleur kan hierbij helpen, maar die is er nog niet.

Hebben de zorgakkoorden genoeg resultaat?

De minister heeft het *Integraal Zorgakkoord* en een aanvullend akkoord afgesloten om de zorg te veranderen, zodat minder personeel nodig is en de uitgaven beheersbaarder worden. De minister weet wat er bereikt wordt met de akkoorden, maar nog niet of alle initiatieven samen genoeg zijn om de zorg goed, toegankelijk en betaalbaar te houden in de toekomst.

De minister vraagt niet alle uitvoerders om een uitvoeringstoets

De minister betreft organisaties die nieuwe wetten moeten gaan uitvoeren meestal goed bij het maken van die wetten. Maar ze vraagt niet alle relevante organisaties om uitvoeringstoetsen.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport


Oordelen zijn positief, met uitzondering van het totaalbedrag voor de agentschappen en 3 artikelen


Voor de meeste totaalbedragen in de financiële verantwoording geldt dat de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed. Voor het totaalbedrag voor de agentschappen is ons oordeel echter negatief en dat geldt ook voor de artikelen 2, 3 en 10.


Onvolkomenheden bij ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport


Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Financieel beheer					
Nieuwe onvolkomenheden					
2. Uitvoeringstoetsen					
3. PALLAS (aandachtspunt)					
Opgeloste onvolkomenheden					
4. Inkoopbeheer					
5. Subsidiebeheer					

 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 Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is verantwoordelijk voor toegankelijke, betaalbare en goede gezondheidszorg, voor het beschermen en bevorderen van de volksgezondheid, voor het stelsel van maatschappelijke ondersteuning en voor het landelijke sport- en beweegbeleid.

Op het beleidsterrein van het ministerie van VWS hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan. In aanvulling op het *Integraal Zorgakkoord* (IZA) heeft de minister met organisaties in het zorgveld het *Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord* (AZWA) en het *Hoofdlijnenakkoord Ouderenzorg* (HLO) afgesloten. Met de akkoorden wil de minister van VWS onder andere de toegankelijkheid van de zorg vergroten, door arbeidsmarkttekorten tegen te gaan en gelijkwaardiger toegang tot de zorg bevorderen (VWS, 2026a). In § 4.5.2 gaan we in op de zelfrapportage van de minister over resultaten van het IZA en AZWA.

Toegankelijkheid zorg

Een belangrijke indicator voor de toegankelijkheid van de zorg zijn de wachttijden tussen aanmelding en behandeling. Zorgverleners en zorgverzekeraars hebben per zorgsoort afspraken gemaakt over de maximaal aanvaardbare wachttijden, de Treeknormen. Het doel is dat deze niet overschreden worden. De maximaal aanvaardbare wachttijden worden echter al jaren wel overschreden. In 2025 was voor 42% van de soorten ziekenhuisbehandelingen de gemiddelde wachttijd langer dan aanvaardbaar (Volksgezondheid en Zorg, 2025). Zo was in 2025 de gemiddelde wachttijd voor hartritmestoornisbehandelingen langer dan de afgesproken maximaal

aanvaardbare wachttijd. De Algemene Rekenkamer onderzocht in 2020 wachttijden in de ggz en constateerde dat mensen met complexe psychische problemen vaak het langst moeten wachten op behandeling. De minister heeft daarop de financiering aangepast. Het is aannemelijk dat dit ervoor heeft gezorgd dat de ggz voor meer mensen met een complexe problematiek iets beter toegankelijk is, schreven wij in mei 2024. De ontwikkeling van het percentage ziekenhuisbehandelingen waarop mensen gemiddeld langer dan aanvaardbaar moeten wachten, is ook terug te vinden in *Blik op Nederland* (Algemene Rekenkamer, 2026).

Arbeidsmarkt

In 2025 werkten er 1,51 miljoen mensen in zorg en welzijn (CBS, 2026). Er was ook een arbeidsmarkttekort van 72.600 mensen. Dit tekort kan oplopen naar 261.800 mensen in 2035 (CBS, 2026). Het afwenden van arbeidsmarkttekorten is daarom een prioriteit van de minister (VWS, 2024). De minister wil onder meer de administratietijd voor zorgpersoneel in 2030 halveren tot 20% van de werktijd (VWS, 2025a). Daarvoor zet zij in op digitale ondersteuning en kunstmatige intelligentie (VWS, 2026a). Uit de Monitor Digitale Zorg blijkt dat het gebruik van digitale toepassingen en kunstmatige intelligentie in de zorg in 2025 gemiddeld stabiel is gebleven (RIVM, 2026a).

Beschikbaarheid medicijnen en medische hulpmiddelen

Een betere beschikbaarheid van geneesmiddelen en medische hulpmiddelen kan volgens de minister bijdragen aan gelijkwaardiger toegang tot zorg. In 2025 heeft de minister gewerkt aan een betere signalering van tekorten, grotere beschikbaarheid van vervangende geneesmiddelen en extra voorraden (VWS, 2026a). Daarnaast wil de minister maatregelen nemen zodat nieuwe, effectieve medicijnen snel beschikbaar komen tegen een maatschappelijk aanvaardbare prijs. Het Zorginstituut heeft hiervoor een verkenning uitgevoerd (VWS, 2025b). In 2025 concludeerden wij dat het zicht van de minister op medicijntekorten beperkt is en dat de algemene voorraadplicht waarschijnlijk niet werkte (zie § 4.4). Eerder onderzochten we ook de prijsonderhandelingen voor medicijnen (zie § 4.4).

Volksgezondheid

Naast deze acties op het gebied van zorg wil de minister ook de volksgezondheid verbeteren (VWS, 2024). In § 2.2 hebben wij een ongezonde bevolking door ongezonde leefstijl en -omgeving als belangrijk risico geïdentificeerd. Mensen in Nederland leven in vergelijking met andere Europese landen relatief kort in goede gezondheid. Mannen gemiddeld 63,5 jaar en vrouwen 62 jaar (Algemene Rekenkamer, 2026; Volksgezondheid en Zorg, 2025). De minister probeert de volksgezondheid onder andere te verbeteren door mensen te ontmoedigen te roken en aan te sporen meer te bewegen. De minister

heeft daarom in 2025 onder meer de handhaving op illegale vapes versterkt. Ook heeft zij projecten gefinancierd om vapes, alcohol- en drugsgebruik tegen te gaan (VWS, 2026a). Voor jongeren tot 25 jaar streeft ze naar een rook- en vapevrije generatie. Het nuldoel voor roken geldt ook voor zwangere vrouwen. Daarnaast wil ze dat in 2040 minimaal 75% van de minderjarigen voldoende beweegt. Deze doelen worden voorlopig nog niet gehaald. Bij jongeren stagneert het percentage rokers al een aantal jaar. Vapen is in opkomst. Het aantal studenten dat vapet tussen 2021 en 2025 is toegenomen (Volksgezondheid en Zorg, 2025).

Weerbare en parate zorg

Om Nederland voor te bereiden op een oorlog, pandemie of andere crisis wil de minister de weerbaarheid en paraatheid van de zorg vergroten (VWS, 2024). De financiering hiervoor ontbreekt echter deels, door de afbouw van € 300 miljoen die eerder voor pandemische paraatheid was bestemd. Verschillende maatregelen die voortkomen uit de lessen van de coronacrisis worden hierdoor teruggedraaid of niet uitgevoerd. De minister heeft voor een deel van de maatregelen incidentele alternatieve financiering kunnen vinden (VWS, 2026a).

Op 27 maart 2026 heeft de minister van VWS de Tweede Kamer geïnformeerd om alsnog € 177 miljoen beschikbaar te stellen voor pandemische paraatheid (VWS, 2026b). De beschikbare middelen gaan onder andere naar het versterken van inzicht in beschikbare capaciteit in de (acute) zorgketen, versterken van GGD'en en infectiebestrijding door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), strategische voorraden, opschaalbare productie van geneesmiddelen en medische hulpmiddelen en internationale samenwerking (VWS, 2026b). In § 4.1 gaan we in op de Nationale Zorgreserve en in § 4.5 gaan we in op de zelfrapportage van de minister van VWS over de resultaten van weerbare zorg.

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 Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft in haar jaarverslag de volgende risico's benoemd (VWS, 2026a).

Tabel 2 *Risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld volgens de minister van VWS*

Risico	Toelichting	Bedrag
Externe inhuur – naleving Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (Wet DBA)	Begin 2025 worden binnen VWS ruim 1.000 medewerkers extern ingehuurd. Zij vallen onder de Wet DBA. VWS zag hier een risico voor de naleving van de Wet DBA. Dit was zowel een fiscaal risico, als een risico om als Rijk niet het goede voorbeeld te stellen voor de maatschappij.	Onbekend
Herstel- en Veerkrachtplan	VWS is verantwoordelijk voor 3 maatregelen binnen het Herstel- en Veerkrachtplan: de Stimuleringsregeling E-Health Thuis COVID-19, IC-opstapeling en de Tijdelijke extra personele capaciteit voor de zorg in crisistijd. VWS zag hier een risico voor het correct verantwoord over de bestede gelden.	In 2025 heeft Nederland een derde betaalverzoek ingediend bij de Europese Commissie, met een omvang van € 551 miljoen voor de maatregel Tijdelijke extra personele capaciteit voor de zorg in crisistijd. Dit is onder andere voor de Nationale Zorgreserve.
PALLAS	Vanwege de financiële omvang en het risico-profiel van het PALLAS-nieuwbouwprogramma, heeft de Tweede Kamer begin januari PALLAS aangewezen als een groot project volgens de Regeling Grote Projecten.	€ 2,5 miljard (VWS, 2025c)

De minister van VWS heeft in haar jaarverslag in § 4.17 naast deze risico's ook de mitigerende maatregelen beschreven die zij neemt om deze risico's te beheersen (VWS, 2026a). In § 5.5.1 van dit verantwoordingsonderzoek gaan wij verder in op PALLAS.

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

Tabel 3 Belangrijke risico's voor het behalen van beleidsdoelen of voor de bedrijfsvoering

Risico	Toelichting	Bedrag
Beperkte impact van hoofdlijnen-akkoorden (gestoeld op inspanningsverplichting)	Overheids- en veldpartijen in de zorg sluiten steeds vaker akkoorden (bijv. IZA, AZWA, HLO, Preventie-akkoord) om duurzame en toekomstbestendige veranderingen voor zorg, welzijn en gezondheid te bereiken. In het verleden kwam het regelmatig voor dat zorgakkoorden en bijbehorende investeringsprogramma's voor inhoudelijke verbeteringen in de zorg niet of nauwelijks bijdroegen aan het in de hand houden van zorguitgaven (Algemene Rekenkamer, 2016; Algemene Rekenkamer, 2020). Ook constateerden we eerder dat de Tweede Kamer moeilijk grip krijgt op de resultaten van het IZA (Algemene Rekenkamer, 2025). Het risico is dat overheids- en veldpartijen de doelen uit deze akkoorden niet behalen en dat de effecten op de lange termijn tegenvallen.	VWS heeft voor bijvoorbeeld het IZA/AZWA € 2,8 miljard (transformatiemiddelen) beschikbaar gesteld aan veldpartijen. Dit budget moet bijdragen aan het behalen van de doelen.
Impliciete verdeling van personeel en middelen door toenemend personeelstekort	Het personeelstekort in de zorg neemt toe. Bij niets doen loopt dit op tot bijna 266.0000 werknemers in 2034 (VWS, 2025d). Risico daarbij is dat personeel en middelen impliciet verdeeld worden doordat onvoldoende nagedacht wordt over de keuzes die nodig zijn door het personeelstekort. Het risico daarvan is dat de zorg niet terechtkomt bij de mensen die de zorg het hardst nodig hebben, en dat dit vooral bepaalde doelgroepen raakt waardoor gezondheidsverschillen toenemen (RIVM, 2024a).	Geen concreet bedrag aan te koppelen voor Nederland. In de EU worden de kosten van gezondheidsverschillen geschat op € 980 miljard per jaar (Mackenbach et al. 2011).
Ongezonde bevolking door ongezonde leefstijl en omgeving	Mensen in Nederland leven in vergelijking met andere Europese landen relatief kort in goede gezondheid. Ondanks positieve of stabiele trends op factoren van leefstijl (bijv. roken neemt af, alcoholgebruik en bewegen blijven redelijk stabiel), is er zeker nog gezondheidswinst te behalen en lopen de resultaten achter op de doelen uit het <i>Nationaal Preventieakkoord</i> (RIVM, 2024b). Vanwege de verstedelijking is de lucht in Nederland relatief ongezond vergeleken met de landen om ons heen (Rijkswaterstaat et. al, 2026). De luchtkwaliteit verbetert, maar ook nu nog is de vervuiling van lucht (vooral fijnstof) schadelijk voor de gezondheid (Volksgezondheid en Zorg, 2025). Het risico van een ongezonde leefstijl en dito leefomgeving is dat de bevolking ongezond(er) wordt.	Geen concreet bedrag aan te koppelen. In 2018 berekende het RIVM dat 18,5% van de ziektelast het gevolg was van menselijk gedrag en dat dit zo'n € 8,6 miljard aan zorguitgaven kostte (RIVM, 2018). Dit betekent overigens niet dat als mensen wel gezond gaan leven er per se minder zorguitgaven gemaakt zullen worden, maar mensen zullen langer in gezondheid kunnen leven.

3.

Inzicht in geld

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van VWS heeft in 2025 € 34.830,4 miljoen uitgegeven. Dit is 9,2% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 40.443,8 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.309,2 miljoen. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

Tabel 4 Ministerie van VWS in miljoenen € en aantallen fte's

	2023	2024	2025
XVI Volksgezondheid Welzijn en Sport			
Verplichtingen	51.529	39.639	40.444
Uitgaven	47.586	38.231	34.830
Ontvangsten	1.350	1.129	1.309
Fte's	6.518	6.920	6.952

De uitgaven van het begrotingshoofdstuk XVI waren in 2025 € 3.401 miljoen lager dan in 2024. De verplichtingen waren wel € 805 miljoen hoger. De inkomsten waren € 180 miljoen hoger dan in 2024. Tabel 5 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 5 Ministerie van VWS verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
1. Volksgezondheid	2.402	2.336	-66
2. Curatieve zorg	4.094	868	-3.227
3. Langdurige zorg en ondersteuning	21.618	882	-20.736
4. Zorgbreed beleid	1.401	1.311	-90
5. Jeugd	216	175	-41
6. Sport en bewegen	479	453	-26
7. Oorlogsgetroffenen en Herinnering WO II	218	206	-12
8. Tegemoetkomingen en Rijksbijdragen	7.134	27.927	20.793
9. Algemeen	46	42	-4
10. Apparaatsuitgaven	622	631	9
11. Nog onverdeeld	0	0	0
Totaal	38.231	34.830	-3.401

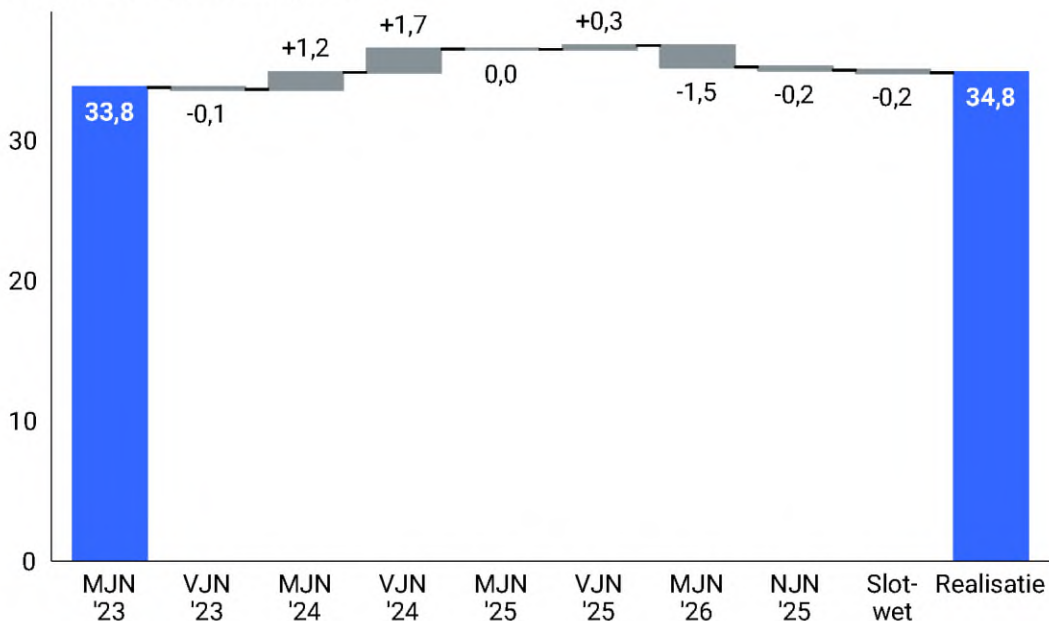
De grootste verschillen in de tabel komen door het verplaatsen van de rijksbijdrage voor de gratis basisverzekering voor minderjarigen (rijksbijdrage 18-), de rijksbijdrage in de kosten van kortingen (rijksbijdrage BIKK) en de rijksbijdrage voor de langdurige zorg (rijksbijdrage Wlz) van de artikelen 2 en 3 naar artikel 8.

3.2 Ontwikkeling van de uitgavenramingen

Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgavenramingen van 2025 voor het ministerie van VWS. We kijken terug op de ontwikkelingen van de ramingen van de uitgaven voor 2025 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. Bij het ministerie van VWS hebben de ramingen over de uitgaven van 2025 de afgelopen jaren redelijk geschommeld. Het overgrote deel van deze schommelingen had niets te maken met beleidswijzigingen. Hieronder leggen we uit wat de schommelingen wel veroorzaakte.

Figuur 1 De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 voor het ministerie van VWS
Begrotingsuitgaven ministerie van VWS bijna gelijk aan raming

Geraamde uitgaven in miljarden €



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

Figuur 1 laat zien hoe de ramingen van de uitgaven voor 2025 per begrotingsmoment zijn veranderd. Bij de Miljoenennota 2023 was het plan om in 2025 € 33,8 miljard uit te geven voor het begrotingshoofdstuk van VWS. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 34,8 miljard. Hoewel de uiteindelijke uitgaven voor 2025 dus 3% hoger waren dan de inschatting was op Prinsjesdag 2022, gaat het bij het ministerie van VWS om grote bedragen. De 3% is ongeveer € 1,0 miljard.

Waar bestaan deze veranderingen in de ramingen uit?

In de Voorjaarsnota 2023 ligt de raming voor 2025 vrij dicht bij de inschatting die het ministerie van VWS maakte in de Miljoenennota van een half jaar eerder. Om precies te zijn: de raming die VWS in de Voorjaarsnota 2023 maakte, is € 0,1 miljard (€ 100 miljoen) lager dan de inschatting in de Miljoenennota van een half jaar eerder (zie figuur 1). Kijken we naar de onderliggende posten, dan zien we dat die verwachte verlaging van € 0,1 miljard bestaat uit 2 verhogingen en een verlaging, die elkaar ongeveer opheffen. De verhogingen komen voort uit besluitvorming (€ 0,7 miljard, grotendeels overheveling van coalitiemiddelen) en technische posten (€ 0,3 miljard, grotendeels loon- en prijsbijstellingen). De verlaging is € 1,2 miljard 'niet-plafond-relevante uitgaven' (zie tabel 6). Niet-plafondrelevante uitgaven zijn uitgaven die buiten de strikte uitgavenkaders (het begrotingsplafond) van de rijksoverheid vallen. Het gaat onder meer om de uitgaven voor de zorgtoeslag, de rijksbijdrage voor de

langdurige zorg (rijksbijdrage Wlz) en de gratis basisverzekering voor minderjarigen (rijksbijdrage 18-). Ten tijde van het opstellen van de Voorjaarsnota 2023 werd ingeschat dat de uitgaven hieraan in 2025 lager zouden zijn dan eerder gedacht.

In de Miljoenennota 2024 en de Voorjaarsnota 2024 worden deze niet-plafondrelevante uitgaven opnieuw bijgesteld en stijgen de geraamde uitgaven voor 2025 veel sterker, namelijk met respectievelijk € 1,2 miljard en daarna nog eens met € 1,7 miljard (zie figuur 1). Uit de Voorjaarsnota 2024 blijkt dat de ramingen van deze niet-plafondgerelateerde bijdragen zijn aangepast op basis van de economische vooruitzichten in het *Centraal Economisch Plan* (CEP). Na de sterke groei van de economie in de eerste jaren na de coronacrisis, normaliseerde deze groei. En minder macro-economische groei betekent lagere inkomens en dus hogere uitgaven aan inkomensondersteunende maatregelen zoals de zorgtoeslag. In tabel 6 staan deze vermeld als ‘macromutaties’.

Tabel 6 toont de 3 grootste veranderingen van de ramingen voor de uitgaven van 2025, van de Miljoenennota 2023 tot het jaarverslag 2025.

Tabel 6 De grootste wijzigingen in de geraamde uitgaven voor 2025 van het ministerie van VWS in de afgelopen 3 jaar (bedragen in miljoenen €)

Begroting	Wijziging	2025
VJN 2023	Overig niet-plafondrelevante uitgaven	-1.230
VJN 2024	Macromutaties	1.302
MJN 2026	Rijksbijdrage Wlz	-1.000

Tot slot worden de geraamde begrotingsbijdragen voor het ministerie van VWS voor 2025 nogmaals bijgesteld in de Miljoenennota 2026, gepubliceerd in de herfst van 2025. Ditmaal wordt de begroting naar beneden aangepast met ongeveer € 1,5 miljard. Ook hier zijn de niet-plafondrelevante uitgaven (de uitgaven voor de zorgtoeslag, de rijksbijdrage Wlz en de gratis basisverzekering voor minderjarigen) verreweg het grootste deel van de veranderde verwachting; ze zijn goed voor een daling van de verwachte uitgaven met € 1,3 miljard. De verlaging bestaat uit een verlaagde verwachting van de uitgaven voor de zorgtoeslag (€ 0,3 miljard) en een verlaging van de uitgaven voor de rijksbijdrage Wlz (€ 1,0 miljard). De rijksbijdrage Wlz moet voorkomen dat er een tekort ontstaat in het Fonds langdurige zorg (Flz). De geraamde inkomsten uit Wlz-premies zijn namelijk onvoldoende om de totale Wlz-uitgaven te financieren. Het Centraal Planbureau verwacht dat in 2025 een lagere rijksbijdrage Wlz volstaat om een tekort in het Flz te voorkomen. Daarom wordt deze rijksbijdrage in 2025 met € 1,0 miljard verlaagd. De totale geraamde uitgaven voor de rijksbijdrage Wlz in de

Miljoenennota 2026 komen daarmee uit op € 11,0 miljard. Daarnaast is er de rijksbijdrage in de kosten van kortingen (BIKK). Voor 2025 is de BIKK voor de Wlz vastgesteld op € 6,1 miljard. De totale uitgaven aan de Wlz in 2025 zijn € 38,6 miljard.

Deze laatste raming uit september 2025 komt ongeveer uit op het bedrag van de daadwerkelijke uitgaven in 2025.

3.3 Premiefinanciering

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is niet alleen verantwoordelijk voor de besteding van het begrotingsgeld, maar moet ook toezicht houden op het beheer van de zorguitgaven die worden gefinancierd uit de premies die particulieren en werkgevers betalen voor de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Zorgverzekeringswet (Zvw). Deze premiegefinancierde uitgaven vormen het grootste deel van de zorguitgaven, namelijk € 65,7 miljard voor de Zvw en € 38,6 miljard voor de Wlz.

De Zorgverzekeringswet regelt de zorg die herstel van gezondheid tot doel heeft, bijvoorbeeld ziekenhuiszorg, huisartsenzorg en medicijnen. Zorgverzekeraars vergoeden deze zorg aan zorgaanbieders en krijgen hiervoor de zorgpremies die verzekerden afdragen. Daarnaast ontvangen zij bijdragen uit het Zorgverzekeringsfonds (Zvf).

De Wet langdurige zorg (Wlz) regelt de zorg voor mensen die blijvend intensieve zorg of toezicht nodig hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om ouderen met dementie of mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking. De zorgkantoren betalen de uitgaven voor langdurige zorg en krijgen daarvoor geld uit het Fonds langdurige zorg (Flz).

Financiering

De uitgaven voor de Zvw en Wlz worden gefinancierd uit premies, eigen betalingen en rijksbijdragen (figuur 2). Voor de Zvw gaat het om € 61,6 miljard aan premies (de nominale premie plus de inkomensafhankelijke bijdrage); voor de Wlz is dit € 18,0 miljard. Het eigen risico dat verzekerden betalen in het kader van de Zvw bedraagt € 3,4 miljard; bij de Wlz gaat het om € 2,6 miljard aan eigen bijdragen.

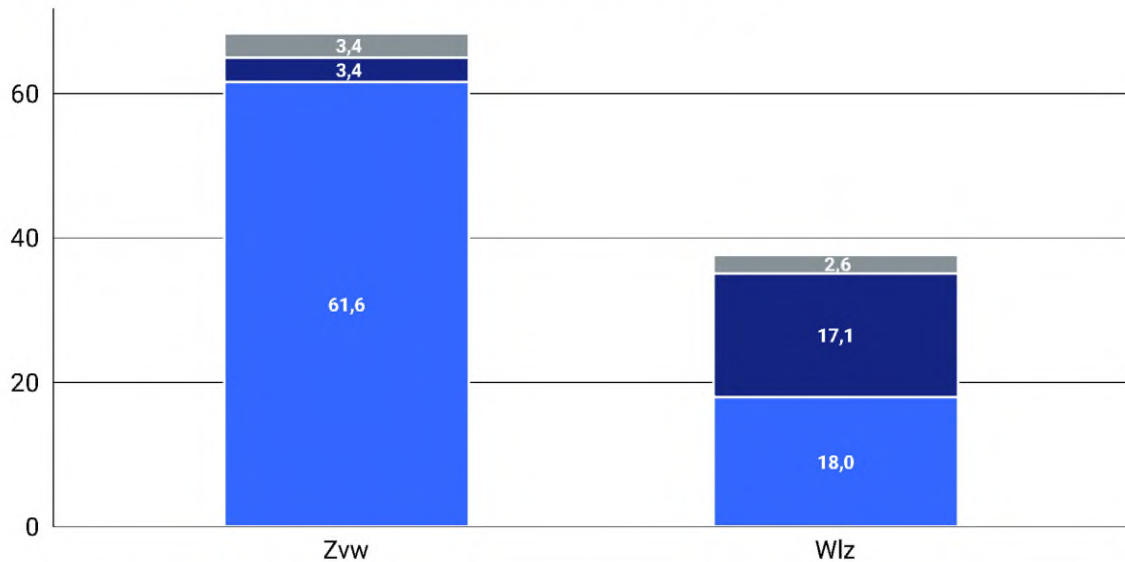
De rijksbijdragen zijn geldstromen die lopen van de begroting van het ministerie naar de fondsen Zvf en Flz. Voor de Zvw gaat het om € 3,4 miljard aan rijksbijdragen; de rijksbijdragen voor de Wlz tellen op tot € 17,1 miljard. Omdat de rijksbijdragen uit de begroting komen, vallen alleen deze onder het formele budgetrecht van het parlement.

Figuur 2 Financiering van de Zorgverzekeringswet (Zvw) en Wet langdurige zorg (Wlz) in 2025

Zvw-uitgaven vooral betaald uit premies en Wlz-uitgaven vooral uit rijksbijdragen

In miljarden €

■ Premies ■ Rijksbijdragen ■ Eigen risico of eigen bijdragen



Premiegefinancierde uitgaven

De premiegefinancierde uitgaven zijn collectieve uitgaven. Het jaarlijkse verschil tussen inkomsten en uitgaven van de fondsen heeft invloed op het EMU-saldo en de fondsvermogens maken onderdeel uit van de EMU-schuld. Maar de premiegefinancierde uitgaven en de premie-inkomsten behoren niet tot de rijksrekening.

Ze kennen een ander begrotings- en verantwoordingsproces dan de rijksbegrotingscyclus. Het parlement heeft geen formeel budgetrecht bij deze uitgaven. De minister heeft geen goedkeuring nodig van het parlement voordat zorgverzekeraars en zorgkantoren de zorgaanbieders betalen. Het parlement heeft als medewetgever wel invloed op de hoogte van de zorguitgaven via de onderliggende wet- en regelgeving en moties. In deze wet- en regelgeving is vastgelegd op welke zorg mensen recht hebben en hoe de zorgpremies worden vastgesteld. De Raad van State noemt dit het materiële budgetrecht.

Controle

De Algemene Rekenkamer onderzoekt de resultaten die ministers behalen op alle beleidsterreinen. Ook op het gebied van de zorg. Maar we onderzoeken in het verantwoordingsonderzoek voor het onderdeel rechtmatigheid niet alle geldstromen, alleen die geldstromen die begrotingsgefinancierd (betaald uit belastingen) zijn.

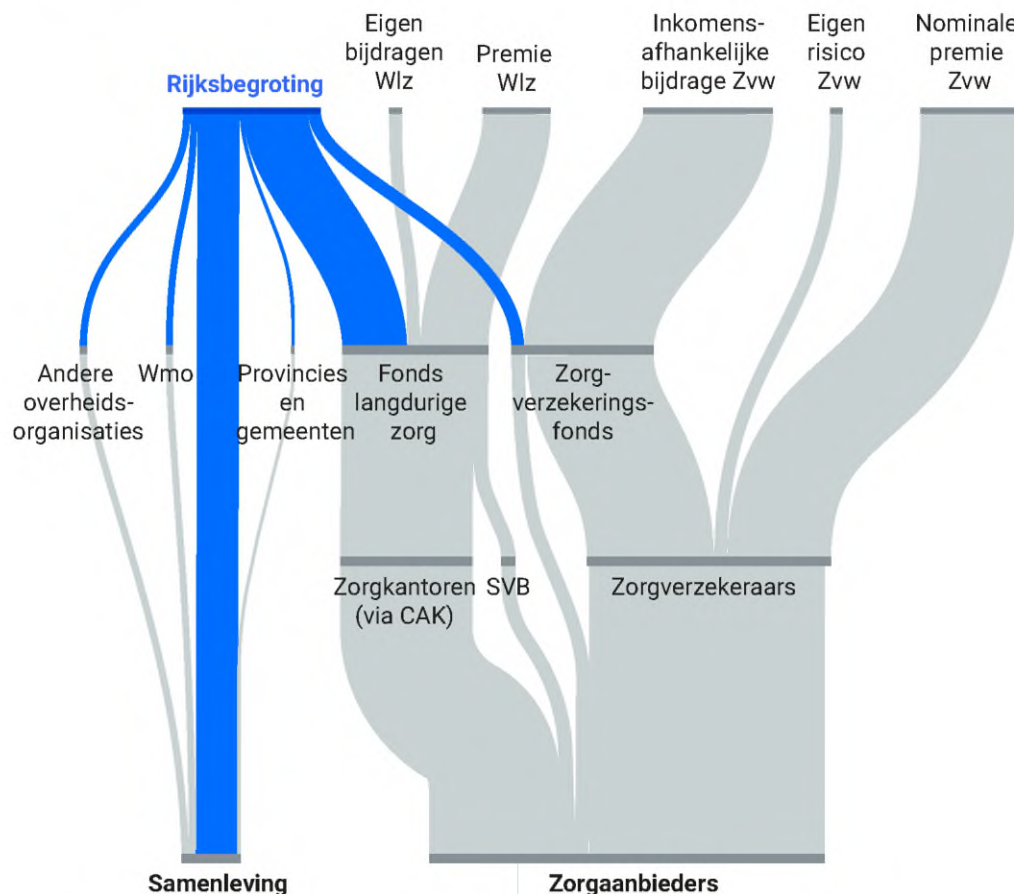
Figuur 3 toont welke financiële stromen via de begroting van het ministerie van VWS lopen, welke buiten de rijksbegroting om gaan en bij welke partijen die geldstromen terecht komen.¹

De grootste geldstromen uit de rijksbegroting zijn de rijksbijdragen aan de fondsen die gefinancierd worden via algemene belastingopbrengsten. De geldstroom die direct van de rijksbegroting naar de samenleving loopt, bevat bijvoorbeeld subsidies en opdrachten. De andere stromen uit de rijksbegroting lopen naar organisaties zoals gemeenten, zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's). De Algemene Rekenkamer geeft geen rechtmatigheidsoordeel over de uitgaven door gemeenten. Ook controleren wij binnen ons verantwoordingsonderzoek niet rechtstreeks hoe de rwt's en zbo's in het zorgdomein het geld uitgeven. Ons oordeel over de financiële informatie in het verantwoordingsonderzoek beperkt zich tot de bijdragen die de minister uit de VWS-begroting aan derden, waaronder rwt's en zbo's, verstrekt.

Figuur 3 Financiële stromen zorg die de Algemene Rekenkamer controleert op rechtmatigheid

In ons verantwoordingsonderzoek controleren wij een klein deel van de totale geldstromen in de zorg op rechtmatigheid

■ Geldstromen die de Algemene Rekenkamer controleert op rechtmatigheid ■ Geldstromen die de Algemene Rekenkamer niet controleert op rechtmatigheid



De Algemene Rekenkamer controleert in het verantwoordingsonderzoek niet of de premiegefinancierde zorguitgaven volgens de regels zijn besteed (de rechtmatigheid).

Er zijn verschillende publieke en private partijen betrokken bij de verantwoording, het toezicht en de controle op de premiegefinancierde geldstromen. Hier volgt een toelichting op hoofdlijnen. Zorgaanbieders in zowel de curatieve als langdurige zorg stellen een jaarverantwoording op. De accountant van de zorgaanbieder geeft een controleverklaring af over de getrouwheid van het jaarverslag. Zorgverzekeraars en zorgkantoren controleren de rechtmatigheid van de declaraties van zorgaanbieders onder andere aan de hand van formele en materiële controles.

Zorgverzekeraars en zorgkantoren² stellen zelf onder andere een jaarstaat en een financieel jaarverslag op die door een accountant wordt gecontroleerd en van een controleverklaring wordt voorzien.

De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) doet vervolgens een toezichtsonderzoek, om onder andere vast te stellen of en in hoeverre de NZa gebruik kan maken van de werkzaamheden die de accountant heeft verricht. Mede op basis van de uitvoeringsverslagen, financiële jaarstaten en jaarverslagen van zorgverzekeraars en zorgkantoren rapporteert de NZa vervolgens over de rechtmatige uitvoering van de Zvw en Wlz aan de minister van VWS.³ De NZa geeft een bestuurlijk oordeel over de juistheid van de jaarstaten en stuurt de toezichtrapporten ook door naar het Zorginstituut.

Als beheerder van het Fonds langdurige zorg en Zorgverzekeringsfonds stelt het Zorginstituut daarna vast of de betreffende geldstromen zijn voorzien van een bestuurlijk oordeel van de NZa, en of er onrechtmatigheden en/of onzekerheden zijn geconstateerd. In het *Financieel Jaarverslag Fondsen* (1 over het Fonds langdurige zorg en 1 over het Zorgverzekeringsfonds) legt het Zorginstituut verantwoording af aan de minister over het beheer van de fondsen. Bij dit *Financieel Jaarverslag Fondsen* worden ook controleverklaringen afgegeven van een externe accountant over het getrouw beeld van het financieel verslag en over de rechtmatigheidsverantwoording van het Zorginstituut.

Het parlement ontvangt de rapportages van de NZa en het Zorginstituut ook. De minister heeft al deze informatie nodig om verantwoording te kunnen afleggen aan het parlement over de uitvoering van publieke taken en de besteding van publiek geld.

4.

Resultaten van geld en beleid

- Nationale Zorgreserve: 5.000 zorgreservisten zijn beschikbaar om bij te springen in een crisis. Een crisisoefening om na te gaan of dat ook goed werkt, is nog niet gedaan (zie § 4.1).
- Zelfrapportage weerbare zorg: De minister heeft veel plannen voor weerbare zorg, maar hiervoor heeft zij minder geld dan zij eerder had bedacht (zie § 4.5).
- Zelfrapportage IZA en AZWA: De minister heeft het *Integraal Zorgakkoord* (IZA) en een *Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord* (AZWA) afgesloten. De minister weet wat zorgpartijen bereiken, maar nog niet of dat genoeg is om de zorg goed, toegankelijk en betaalbaar te houden in de toekomst (zie § 4.5).

4.1 Nationale Zorgreserve

Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van VWS in 2025 heeft gevoerd voor de Nationale Zorgreserve. De Zorgreserve moet helpen de weerbaarheid van de gezondheidszorg te vergroten, zodat patiënten ook als de druk zeer sterk oploopt, de zorg kunnen krijgen die zij nodig hebben. De Nationale Zorgreserve bestaat uit een pool van ervaren en gekwalificeerde ex-zorgprofessionals die kunnen bijspringen als er een crisis is. In 2029 moet de Zorgreserve volledig operationeel zijn, met 5.000 inzetbare zorgreservisten.

In 2025 heeft de minister € 3,8 miljoen besteed aan de Nationale Zorgreserve. Tot en met 2030 heeft de minister jaarlijks ongeveer € 5 miljoen uitgetrokken om de Zorgreserve op te bouwen, in te richten en te onderhouden (VWS, 2024; VWS, 2025).

Op basis van de resultaten die de minister tot nu toe heeft behaald, vinden we het aannemelijk dat de Nationale Zorgreserve kan worden ingezet bij een zorgcrisis en daarmee onze weerbaarheid verhoogt. Er staan ruim 5.000 inzetbare reservisten ingeschreven. De administratie is verbeterd en er zijn vaste takenpakketten ontwikkeld. Hiermee zijn 2 grote struikelblokken uit de covidcrisis aangepakt, zodat de reservisten gemakkelijker inzetbaar zijn. Het is wel belangrijk dat de minister de inzet van reservisten toetst in een crisisoefening en dat zij meer zicht krijgt op de voorbereidingen van de zorgorganisaties. Op deze manier kunnen de zorgreservisten tijdens een crisis zorgmedewerkers en zorgorganisaties optimaal ondersteunen, waardoor patiënten de zorg kunnen krijgen die zij nodig hebben.

4.1.1 De Nationale Zorgreserve: extra zorgpersoneel bij een (veiligheids)crisis

Als er door een crisis in korte tijd veel meer patiënten zijn dan normaal, of als zorgpersoneel massaal uitvalt, kan de zorg overbelast raken en in het ergste geval vastlopen. Dat kan een grootschalige oorlog zijn met veel militaire slachtoffers die in Nederland behandeld moeten worden. Maar ook een nieuwe pandemie kan tot een enorme toename van patiënten leiden. Wat dat betekent, werd duidelijk tijdens de covidpandemie. Toen belandden meer dan 140.000 ernstig zieke covidpatiënten in het ziekenhuis, van wie bijna 20.000 op de intensive care (OVV, 2023). In de hele keten werden zorgprofessionals zelf ziek, of ze vielen overbelast uit. Oud-zorgmedewerkers boden zich al snel aan om bij te springen, maar in de praktijk was het vaak lastig hen goed in te zetten. De druk op de zorg had een direct effect op patiënten, die bijvoorbeeld langer moesten wachten op behandelingen en operaties.

Een van de lessen uit de covidcrisis is dat Nederland niet was voorbereid op zo'n grote en langdurige crisis in de gezondheidszorg (OVV, 2023). De kans is reëel dat zo'n crisis zich opnieuw voordoet, door een pandemie, natuurramp of gewapend conflict (Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 2022). Daarom is het belangrijk dat de minister van VWS zich goed voorbereidt op een volgende crisis, zoals wij benadrukten in eerder onderzoek (Algemene Rekenkamer, 2024). Eind 2020 vroeg de Tweede Kamer het kabinet om onderzoek te doen naar een structureel in te richten nationale reserve van ex-zorgmedewerkers (Tweede Kamer, 2020). Op basis van dit onderzoek (AEF, 2022a en 2022b) gaf de minister van VWS aan stichting Extra ZorgSamen in 2024 de opdracht om de Nationale Zorgreserve tot en met 2029 verder op te bouwen, in te richten en te onderhouden. Stichting Extra Zorg Samen is opgericht tijdens de covidcrisis om oud-zorgmedewerkers te verbinden met overbelaste zorgorganisaties.

Bedoeling van de Nationale Zorgreserve

De Nationale Zorgreserve is een van de instrumenten die de minister wil inzetten om de zorg tijdens een crisis langer toegankelijk te houden. De bedoeling van de minister is dat er in 2029 een pool van 5.000 goed voorbereide, gekwalificeerde zorgreservisten klaarstaat die bij een volgende crisis snel aan de slag kan op die plekken waar de nood het hoogst is. Dat kan in ziekenhuizen zijn, maar ook in instellingen waar mensen wonen die langdurig zorg nodig hebben. Doordat zorgreservisten taken overnemen, kunnen reguliere zorgmedewerkers de zorg blijven bieden die patiënten en cliënten nodig hebben.

De inzet van de ex-zorgprofessionals werd tijdens de covidcrisis onder meer belemmerd door een zware administratieve last en een mismatch tussen de vraag van zorgorganisaties en het aanbod van zorgreservisten (SEOR, 2021). Een belangrijk onderdeel van de Nationale Zorgreserve is daarom het controleren en vastleggen van de gegevens die nodig zijn om de reservisten in een crisis snel in te kunnen zetten, zoals de zorgopleidingen, diploma's en BIG-registratie, die bepalen welke taken de reservisten kunnen uitvoeren. Ook wil de minister vraag en aanbod beter op elkaar laten aansluiten met vaste profielen en takenpakketten. De minister wil daarnaast de kwaliteit van de Zorgreserve op peil houden met trainingen voor reservisten en heeft ook afspraken gemaakt over de besluitvorming bij en aansturing van de Nationale Zorgreserve tijdens een crisis.

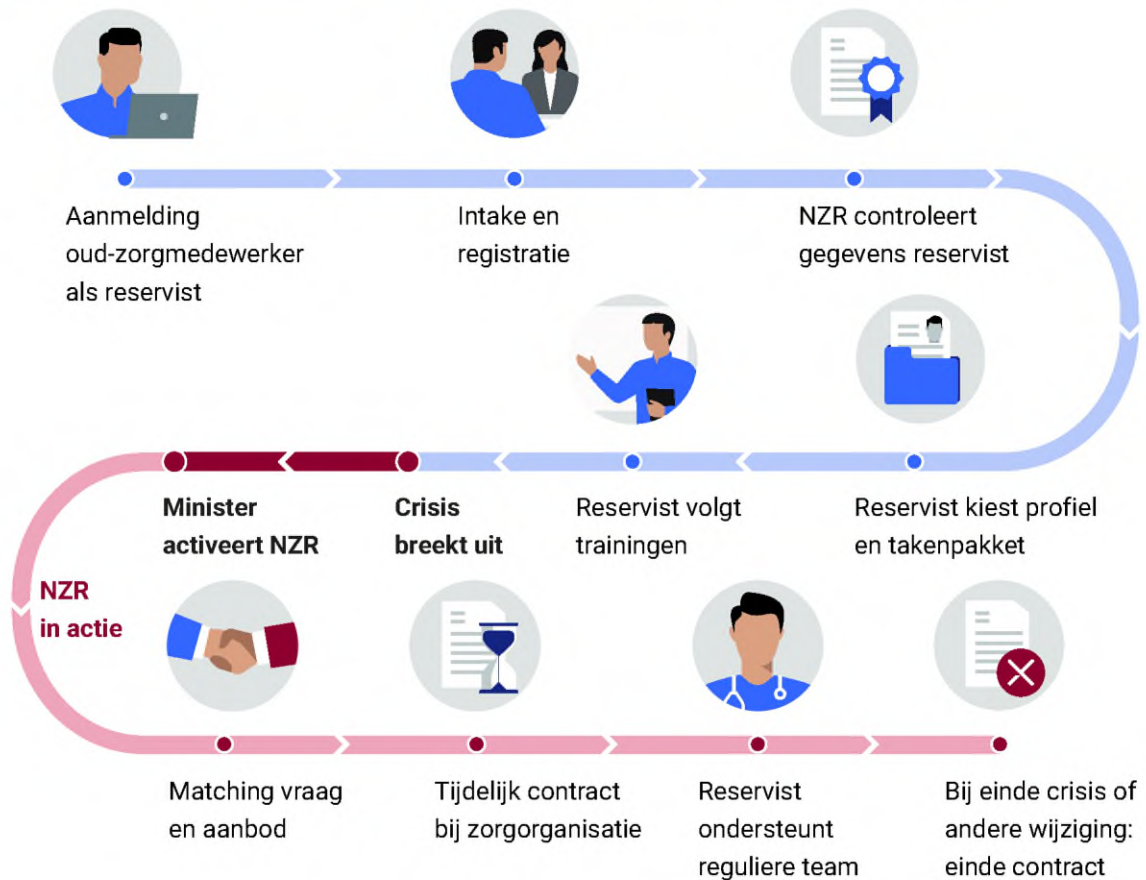
Wij hebben onderzocht welke resultaten de minister tot nu toe heeft behaald, en of het aannemelijk is dat de Nationale Zorgreserve inderdaad kan worden ingezet als de zorg dreigt vast te lopen. Voor meer informatie over onze onderzoeksmethoden, zie bijlage 2.

4.1.2 De werking van de Nationale Zorgreserve

Voordat we ingaan op de resultaten die de minister tot nu toe heeft geboekt, beschrijven we hoe de Nationale Zorgreserve werkt.

Figuur 4 De werking van de Nationale Zorgreserve

De reservist: van aanmelding bij de Nationale Zorgreserve (NZR) tot inzet



Aanmelding en intake

De Nationale Zorgreserve bestaat uit mensen die in de zorg gewerkt hebben en nu met pensioen zijn of buiten de zorgsector werken. Alle zorgreservisten zijn ervaren en gekwalificeerde zorgprofessionals, die beschikken over de vereiste zorgopleiding om ingezet te kunnen worden. Een nieuwe reservist die zich via de website aanmeldt bij de Nationale Zorgreserve krijgt een intakegesprek met uitleg over hoe de Zorgreserve werkt en wat dat vraagt van reservisten, bijvoorbeeld op het gebied van actief bijhouden van kennis en vaardigheden.

Registratie en controle van de benodigde gegevens

Bij de intake legt de Nationale Zorgreserve de gegevens van de nieuwe reservist vast in een register. De Zorgreserve controleert en administreert ook de zorgachtergrond (werkervaring, zorgopleidingen, diploma's en BIG-registratie). Het register bevat daarmee de informatie die nodig is om de ingeschreven reservisten in te kunnen zetten. De Nationale Zorgreserve controleert periodiek of de gegevens nog kloppen en of de reservisten nog beschikbaar zijn.

Vaste profielen en takenpakketten

De Nationale Zorgreserve hanteert 5 verschillende profielen met bijbehorende vaste takenpakketten: verzorging, verpleegkundige zorg, specialistische geneeskundige zorg, psychosociale zorg en begeleiding (voor de gehandicaptenzorg en ggz) en paramedische zorg. Elk takenpakket stelt eisen aan de zorgachtergrond en kwalificaties van de reservisten. Reservisten kunnen zich voor een of meerdere passende profielen inschrijven. Een actieve BIG-registratie is een vereiste voor de profielen verpleegkundige zorg en specialistische geneeskundige zorg. Als de BIG-registratie van een reservist verloopt, wordt de reservist uitgeschreven voor het betreffende profiel.

Trainingen om kennis en vaardigheden op peil te houden

Ingeschreven reservisten zijn op basis van hun werkervaring, zorgopleiding, diploma's en actieve BIG-registratie (als ze die hebben) inzetbaar om bepaalde takenpakketten uit te voeren. Om hun kennis en vaardigheden bij te houden, kunnen de reservisten via het leerplatform van de Nationale Zorgreserve kosteloos trainingen volgen die passen bij het takenpakket dat zij gekozen hebben.

Activering van de Zorgreserve in een crisis

De Nationale Zorgreserve is alleen bedoeld voor crisissituaties. De minister van VWS bepaalt bij een crisis wanneer de Zorgreserve ingezet moet worden. Vanaf dat moment kunnen zorgorganisaties een beroep doen op de zorgreservisten. Dat kan alleen als *last resort*: als zij via andere kanalen, zoals de eigen flexibele schil of andere zorgorganisaties in de regio, geen aanvullend, gekwalificeerd personeel hebben kunnen vinden. Als er meer vraag naar extra personeel is dan aanbod, bepaalt de minister waar de inzet van reservisten prioriteit heeft.

Matching tussen reservisten en zorgorganisaties

Zorgorganisaties kunnen zorgreservisten inzetten op basis van de vastgestelde profielen en takenpakketten. Als er een zorgcrisis is, kunnen reservisten via het online platform van de Nationale Zorgreserve reageren op oproepen van zorgorganisaties die aansluiten bij hun profiel en beschikbaarheid. Bij een match sluiten de reservist en de zorgorganisatie een tijdelijke arbeidsovereenkomst. Voor hun werkzaamheden ontvangen de reservisten een CAO-conform salaris.

Reservistenpas

Om de administratie rond de inzet van reservisten te vergemakkelijken, is de reservistenpas ontwikkeld. Dit is een digitale 'pas' die zowel de reservist als de zorgorganisatie snel en gemakkelijk toegang geeft tot de belangrijkste geverifieerde informatie uit het register: persoons- en contactgegevens, zorgopleidingen, diploma's en BIG-registratie.

Daarnaast bevat de pas informatie over de werkervaring van de reservist, de profielen en takenpakketten waarop de reservist inzetbaar is en trainingen die de reservist gevolgd heeft. Reservisten kunnen zonder pas ook ingezet worden, maar de pas zorgt dat de benodigde gegevens snel en gemakkelijk toegankelijk zijn.

Reservisten ondersteunen reguliere teams

De Nationale Zorgreserve ondersteunt de zorgorganisaties bij hun voorbereiding op de komst van de reservisten, bijvoorbeeld met een stappenplan. Voordat de reservisten aan de slag gaan, krijgen zij een briefing van de zorgorganisatie waar zij gaan werken. De reservisten worden vervolgens tijdelijk ingezet in teams van vaste medewerkers.

4.1.3 Wat heeft de minister bereikt met de Nationale Zorgreserve?

De minister van VWS heeft geformuleerd welke resultaten zij jaarlijks wil behalen om het doel van de Nationale Zorgreserve in 2029 te bereiken. Wij zijn nagegaan of de minister met de huidige resultaten op schema ligt en of de Zorgreserve daarmee in een crisis kan functioneren zoals bedoeld.

5.000 inzetbare zorgreservisten begin 2026 ingeschreven, administratie op orde

De minister wil dat er in 2029 5.000 reservisten ingeschreven staan met de informatie die minimaal nodig is om hen in te zetten. Om de kwaliteit en inzetbaarheid van de Zorgreserve op peil te houden, heeft de minister met de Nationale Zorgreserve ook afspraken gemaakt over periodieke controle en updates van het reservistenbestand. In 2025 is het reservistenbestand volledig gecontroleerd en na contact met de reservisten geactualiseerd. Reservisten die niet meer beschikbaar zijn, zijn daarbij uitgeschreven. Het resultaat dat de minister voor 2029 voor ogen heeft, is al begin 2026 bereikt: op dat moment stonden er volgens de voortgangsrapportage van de Nationale Zorgreserve ruim 5.000 reservisten ingeschreven met de benodigde gegevens. Deze reservisten zijn inzetbaar in een zorgcrisis. Omdat er ook reservisten uitstromen, heeft de minister met de Nationale Zorgreserve afgesproken dat zij dit aantal van 5.000 op peil houden door nieuwe reservisten te blijven werven.

5 vaste profielen met bijbehorende takenpakketten ontwikkeld

De minister vindt het belangrijk dat de Nationale Zorgreserve bij een crisis zorgbreed inzetbaar is en aansluit bij de verwachte vraag. In 2029 wil zij ook dit doel bereikt hebben. De vaste profielen en takenpakketten zouden hierbij moeten helpen. In 2025 heeft de Nationale Zorgreserve de 3 profielen verzorging, verpleegkundige zorg en specialistische geneeskundige zorg verder ontwikkeld. Eind 2025 zijn 2 profielen toegevoegd, voor psychosociale zorg en begeleiding, en voor paramedische zorg.

Daarmee bestrijkt de Zorgreserve een groter deel van de zorgketen. De organisatie heeft samen met het werkveld de bijbehorende takenpakketten uitgewerkt.

Op alle 5 profielen zijn reservisten ingeschreven

Volgens de rapportage van de Nationale Zorgreserve stonden er eind 2025 gekwalificeerde reservisten ingeschreven op alle 5 profielen. Op het profiel verzorging zijn de meeste reservisten inzetbaar, meer dan een derde van de reservisten die een profiel hebben gekozen. Op verpleegkundige zorg en specialistische geneeskundige zorg is per profiel ook ongeveer een derde van de reservisten inzetbaar. Eind 2025 hadden ruim 1.900 reservisten een actieve BIG-registratie die vereist is voor deze 2 profielen. Voor de overige profielen is geen BIG-registratie nodig.

Optimale verdeling over de profielen nog niet duidelijk

Afhankelijk van het type crisis kunnen er vooral reservisten van bepaalde profielen nodig zijn. Tijdens de covidcrisis waren er tekorten in de hele keten, van acute zorg tot thuiszorg en langdurige zorg. Bij de crisisoefening in 2025, over een nieuwe pandemie, bleek er veel behoefte te zijn aan verzorgenden en verpleegkundigen. Bij een militair conflict of een natuurramp is dat, afhankelijk van het soort gewonden, mogelijk weer anders.

Op alle profielen staan nu reservisten ingeschreven, zodat de Nationale Zorgreserve bijvoorbeeld beschikt over verzorgenden, patiënten-begeleiders, artsen, verpleegkundigen en paramedici. Maar het is nog niet duidelijk hoeveel reservisten van elk profiel nodig zijn om goed voorbereid te zijn op verschillende soorten crises. De Nationale Zorgreserve laat nu een breder onderzoek uitvoeren naar de optimale verdeling van profielen en takenpakketten, op basis van verschillende crisisscenario's. De uitkomsten hiervan worden in 2026 verwacht. We vinden het aannemelijk dat dit de minister voldoende tijd geeft om de benodigde verdeling in 2029 te bereiken.

Reservistenpas compleet voor meer dan de helft van de reservisten

Een volledig ingevulde reservistenpas is geen voorwaarde voor de inzet van reservisten, maar maakt de administratie als zij worden ingezet wel gemakkelijker. De minister wil dat minimaal 45% van de 5.000 reservisten in 2029 een volledig ingevulde reservistenpas heeft. Eind 2025 rapporteerde de Nationale Zorgreserve dat meer dan de helft van de reservisten (ruim 2600) een complete reservistenpas heeft. Dit resultaat voor 2029 is dus bereikt. Omdat er in de tweede helft van 2025 veel nieuwe reservisten bij zijn gekomen, en er tijd nodig is om hun pas compleet te maken, verwachten wij dat dit aantal de komende tijd nog toeneemt. Ook hiervoor geldt dat het belangrijk is dit goed bij te houden, in verband met in- en uitstroom van reservisten.

Vakinhoudelijke en crisistrainingen beschikbaar, aanvullende trainingen in ontwikkeling

Eind 2024 waren er meer dan 200 geaccrediteerde trainingen beschikbaar die reservisten, afhankelijk van hun gekozen takenpakket, kunnen volgen om hun kennis en vaardigheden op peil te houden. De Zorgreserve ontwikkelt ook specifieke opfrustrainingen voor reservisten die al lang uit het werkveld zijn. Het is de bedoeling dat reservisten voor wie dat relevant is, die opfrustrainingen vanaf 2026 gaan volgen.

Aanvullend heeft de minister afspraken gemaakt over crisistrainingen voor reservisten. De crisistrainingen zijn in de tweede helft van 2025 gestart; een kleine 10% van de reservisten heeft deze trainingen in 2025 gevolgd. Hiermee heeft de minister het doel dat zij in 2025 wilde behalen, bereikt. Wanneer de Zorgreserve dit tempo volhoudt, is het aannemelijk dat de minister op dit vlak haar doel bereikt: in 2029 heeft meer dan de helft van de reservisten de crisistraining gevolgd. Deze trainingen helpen reservisten bij hun voorbereiding op een crisis, maar zijn niet noodzakelijk voor een goede taakuitvoering. Daarom is het geen belemmering voor de inzet van de Zorgreserve dat niet alle reservisten de trainingen volgen.

Minister heeft weinig zicht op voorbereidingen bij zorgorganisaties

De komst van reservisten vraagt ook voorbereiding door zorgorganisaties, bijvoorbeeld voor de instroom en briefing van reservisten en het inpassen van reservisten in de reguliere teams bij een crisis. De Nationale Zorgreserve ondersteunt zorgorganisaties hierbij, bijvoorbeeld met informatie op de website en checklists voor de inzet van reservisten.

Niet alle zorgorganisaties zullen de Nationale Zorgreserve in een crisis nodig hebben, maar de organisaties die er wel een beroep op doen, moeten in staat zijn reservisten goed in te zetten. De minister heeft hier geen doelen voor gesteld, met als overweging dat zorgorganisaties binnen het zorgstelsel zelf verantwoordelijk zijn voor hun personeelsbeleid. De minister heeft echter ook geen zicht op de voortgang van de voorbereidingen bij de zorgorganisaties, terwijl dat wel van belang is om vast te kunnen stellen of de zorgreservisten in de praktijk snel ingezet kunnen worden.

Inzet tijdens de crisis: praktijkoefening ontbreekt

Bij het ontwikkelen van de Zorgreserve heeft de minister van VWS veel aandacht besteed aan de voorbereiding van reservisten op een crisis. Maar wat er nodig is voor een goede afstemming en besluitvorming over en aansturing van de Zorgreserve tijdens een crisis, is minder goed uitgewerkt.

De minister van VWS heeft wel de voorwaarden beschreven waaronder zorgorganisaties een beroep kunnen doen op de Zorgreserve. Ook heeft zij vastgelegd dat zij verantwoordelijk is voor de besluitvorming over de activering van de Nationale Zorgreserve en de prioritering van de inzet van reservisten. Op basis waarvan deze besluiten in de praktijk worden genomen, heeft de minister niet verder uitgewerkt. In 2025 was er een crisisoefening. Die biedt de minister aanknopingspunten om deze afspraken verder uit te werken en onduidelijkheden in de afstemming, besluitvorming en communicatie weg te nemen.

Bij die crisisoefening in 2025 is niet geoefend met de concrete inzet van reservisten bij zorgorganisaties. Dat maakt het voor de minister lastig te overzien hoe de huidige inrichting en voorbereidingen tijdens een crisis in de praktijk kunnen uitpakken, en welke knelpunten hierbij bestaan. Wij geven daarom mee dat het goed is als de minister van VWS de inzet van de reservisten toetst in een crisisoefening met alle betrokken partijen, inclusief reservisten en zorgorganisaties. En dat zij de uitkomsten gebruikt om haar doelen, resultaten en afspraken te evalueren en waar nodig bij te stellen of aan te vullen.

4.1.4 Conclusies

De minister heeft haar hoofddoel al begin 2026 bereikt. Er staan ruim 5.000 inzetbare reservisten ingeschreven. Hun gegevens en kwalificaties worden gecontroleerd en vastgelegd. Ruim de helft van hen heeft een compleet ingevulde reservistenpas. De 5 vaste profielen met bijbehorende takenpakketten laten het aanbod aan reservisten en de vraag van zorgorganisaties beter op elkaar aansluiten. Deze stappen zijn een belangrijke verbetering in vergelijking met de situatie tijdens de covidcrisis, toen de administratieve last en de aansluiting tussen vraag en aanbod juist grote struikelblokken waren. De belangrijkste elementen van de Nationale Zorgreserve zijn hiermee op orde. Hierdoor is de kans groter dat zorgorganisaties in een crisis reservisten kunnen inzetten, waardoor patiënten de zorg kunnen krijgen die zij nodig hebben. Omdat er ook reservisten uitstromen, is het belangrijk om de Nationale Zorgreserve de komende jaren op peil te houden.

Figuur 5 De resultaten van de Nationale Zorgreserve

De Nationale Zorgreserve is grotendeels op orde, inzetbaar bij een zorgcrisis

Behaalde doelen	Werk in uitvoering, op schema	Wat verder kan verbeteren
<p>5.000 reservisten inzetbaar</p>  <p>↑ 50% heeft reservistenpas voor eenvoudige matching</p>  <p>5 profielen voor matching en zorgbrede inzetbaarheid</p>	 <p>Aanvullende trainingen op schema</p>  <p>Verbeteren afstemming tijdens crisis</p>  <p>Optimale verdeling profielen</p>	 <p>Crisis oefeningen met reservisten en zorgorganisaties</p>  <p>Zicht op voorbereiding zorgorganisaties</p>

Om de Zorgreserve te verbeteren werken de minister en de Nationale Zorgreserve nog aan:

- aanvullende trainingen voor reservisten;
- bepalen van een optimale verdeling en bemensing van de profielen;
- betere afstemming tijdens een crisis.

Deze activiteiten liggen op schema voor 2029.

Om beter in te kunnen schatten hoe de Nationale Zorgreserve tijdens een crisis in de praktijk uitpakt, zijn 2 dingen belangrijk. Ten eerste dat de minister de inzet van reservisten toetst in een crisisoefening met reservisten en zorgorganisaties, en ten tweede dat zij meer zicht krijgt op de voorbereidingen van zorgorganisaties op de inzet van reservisten.

4.1.5 Oordeel over de beleidsresultaten

Oordeel



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

De resultaten van het gevoerde beleid voor de Nationale Zorgreserve beoordelen wij als toereikend. Op basis van de resultaten die de minister tot nu toe heeft behaald, vinden we het aannemelijk dat de Nationale Zorgreserve kan worden ingezet bij een zorgcrisis en daarmee onze weerbaarheid verhoogt. In eerdere onderzoeken hebben we het belang van een goede voorbereiding op een volgende crisis benadrukt. Sindsdien zijn het maatschappelijke belang en de urgentie hiervan alleen maar toegenomen. Daarom is het positief dat de minister van VWS al begin 2026 heeft bereikt dat er een Nationale Zorgreserve is van 5.000 inzetbare reservisten, en dat 2 grote knelpunten aangepakt zijn: de administratieve last is verminderd en de aansluiting van vraag en aanbod is verbeterd.

4.1.6 Aanbevelingen

- Toets met een crisisoefening hoe de inzet van zorgreservisten bij zorgorganisaties in de praktijk kan uitpakken, en welke knelpunten hierbij bestaan. Betrek ook reservisten, zorgmedewerkers en zorgorganisaties bij de oefening.
- Maak afspraken met de Nationale Zorgreserve om meer zicht te krijgen op de voorbereidingen die zorgorganisaties treffen voor de inzet van reservisten.

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 Volksgezondheid, Welzijn en Sport is te vinden in de begroting en online op <https://evaluaties.rijksfinancien.nl>.

De Tweede Kamer heeft ons naar aanleiding van de motie-Van Vroonhoven/Vermeer gevraagd de kwaliteit van een (selectie van) recente periodieke rapportages te beoordelen. In onze publicatie *Evaluaties evalueren – naar betere inzichten en effectiever gebruik van periodieke rapportages*, die we ook op Verantwoordingsdag 2026 uitbrengen, staan de overkoepelende conclusies en aanbevelingen. In dit onderzoek zaten geen evaluaties of periodieke rapportages van de minister van VWS.

4.3 Fiscale regelingen

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

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

Het financieel belang van de fiscale regelingen van het ministerie van VWS is voor het jaar 2025 geraamd op € 7.796 miljoen. Dit betreft de raming voor 2025 in de meest recente begroting. De minister van VWS noemt onder meer de volgende fiscale regelingen in deze begroting:

- aftrek specifieke zorgkosten (€ 314 miljoen);
- het lage btw-tarief voor geneesmiddelen en hulpmiddelen (€ 1.709 miljoen);
- de verlaagde motorrijtuigenbelasting bestelauto gehandicapten (€ 19 miljoen);
- de vrijstelling van assurantiebelaasting voor de verplichte zorgverzekering Zvw (€ 5.754 miljoen).

In het coalitieakkoord van januari 2026 is het kabinet van plan de aftrek van specifieke zorgkosten af te schaffen. Per 2028 moet dit € 618 miljoen per jaar opleveren (D66, VVD en CDA, 2026). Deze € 618 miljoen bestaat niet alleen uit de afschaffing van de

aftrek specifieke zorgkosten zelf. Ook de tegemoetkoming is niet meer nodig. Hiermee werden mensen gecompenseerd die door de aftrek een deel van de heffingskortingen misliepen. Verder leidt het afschaffen van een belastingaftrek tot een hoger verzamelinkomen en dus tot een lager recht op inkomensafhankelijke regelingen, zoals zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget.

Het geraamde bedrag voor de vrijstelling van de assurantiebelasting is in de meest recente begroting ruim € 4,5 miljard hoger dan in de vorige begroting, terwijl beide ramingen gaan over hetzelfde jaar (2025). Het ministerie van Financiën liet ons weten dat dit het gevolg is van een correctie in het ramingsmodel, waarin eerder per abuis de verkeerde grondslag voor de vrijstelling werd gebruikt. De regeling blijkt dus heel veel duurder dan deze vorig jaar leek te zijn. Dit is rechtgezet in de meest recente begroting. Een dergelijke bijstelling heeft afgelopen jaren bij meerdere regelingen gespeeld.

Naast de bovengenoemde fiscale regelingen verwijst de minister van VWS in de begroting naar enkele andere btw-vrijstellingen en belastingteruggaves die relevant zijn voor de zorg. Het gaat dan bijvoorbeeld om vrijstellingen of teruggaafregelingen voor ambulances, invalidenwagens en vervoer van rolstoelgebruikers in groepsverband. Zo telt bij rolstoelvervoer het gewicht van de rolstoelinstallatie niet mee als fiscaal belastbaar gewicht van de auto(bus).

In 2025 heeft de minister geen fiscale regelingen laten evalueren, omdat 4 regelingen in de afgelopen jaren al geëvalueerd zijn. Namelijk: de vrijstelling voor de verplichte zorgverzekering in 2020, de aftrek specifieke zorgkosten, de verlaagde belasting voor gehandicaptenbestelauto's in 2022, en een algemene evaluatie van het lage btw-tarief in 2023.

4.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

Uit de pandemie

In het onderzoek *Uit de pandemie. Onderzoek naar de aankoop van vaccins tegen COVID-19* concludeerden we dat de aankoop van coronavaccins tijdens de pandemie over het geheel genomen goed is gegaan. De minister handelde snel en had oog voor publieke doelen (Algemene Rekenkamer, 2024).

Een van onze aanbevelingen aan de minister was: werk scenario's uit om een volgende keer beter voorbereid te zijn op de belangrijkste typen grote, grensoverschrijdende gezondheids crises. Dus niet alleen de uitbraak van een infectieziekte, maar ook bijvoorbeeld oorlogen of rampen die kunnen leiden tot grote druk op het zorgstelsel.

Wij zien dat de minister aan de slag is gegaan met deze aanbeveling:

- Op het gebied van infectieziekten heeft de minister het RIVM opdracht gegeven scenario's uit te werken.
- In 2025 was er een grote crisisoefening rondom een virusuitbraak.
- De minister van Defensie en de minister van VWS organiseren een oefening over weerbare zorg bij militaire dreiging.

Wij wijzen erop dat het van belang is dat ambities, doel, middelen en resultaat in eikaars verlengde liggen. Het is zaak om inzicht te krijgen in hoeverre de afbouw van budget voor pandemische paraatheid gevolgen heeft voor de voorbereiding op verschillende soorten grote gezondheids crises.

Voorraden tegen medicijntekorten

Ieder jaar ondervinden miljoenen Nederlanders de gevolgen van medicijntekorten. In ons verantwoordingsonderzoek over 2024 hebben we gekeken naar een maatregel om die tekorten tegen te gaan: de verplichting voor groothandels en handelsvergunninghouders om van ieder medicijn een buffervoorraad aan te houden. Ons onderzoek liet zien dat deze voorraadverplichting waarschijnlijk niet zorgt voor minder tekorten in de apotheek.

Om de voorraadverplichting beter te laten werken, gaven we de minister in overweging om grotere buffervorraden te verplichten van essentiële medicijnen die kwetsbaar zijn voor leveringsproblemen. De minister heeft sindsdien extra voorraden laten aanleggen van enkele essentiële medicijnen (VWS, 2025a). Daarnaast heeft zij voor de periode 2025-2029 € 62,1 miljoen beschikbaar gesteld voor extra voorraden van andere kritieke geneesmiddelen (VWS, 2026a).

Ook gaven we de minister mee dat zij de leveringszekerheid aan de apotheek kon vergroten door bedrijven te verplichten aankomende tekorten eerder te melden bij een meldpunt, en signalen sneller te delen. In het *Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord* (augustus 2025) is bestuurlijk afgesproken om data-uitwisseling bij tekorten of dreigende tekorten te versnellen, maar een concrete uitwerking van deze afspraak ontbreekt nog. In november 2025 heeft de Tweede Kamer de motie-Bushoff aangenomen, waarin de minister wordt gevraagd om voor de zomer van 2026 met een voorstel te komen voor een verplicht centraal meldpunt voor medicijntekorten (Tweede Kamer, 2025).

De minister heeft de Tweede Kamer in april 2026 gemeld dat het aantal gemelde geneesmiddeltekorten in Nederland voor het tweede jaar op rij aanzienlijk is gedaald (VWS, 2026b). Bij de betrouwbaarheid van de informatie die de minister gebruikt om tekorten in kaart te brengen, plaatsten we in ons onderzoek kanttekeningen. De minister heeft hiermee namelijk geen zicht op de tekorten die relevant zijn vanuit patiëntperspectief (geen volwaardig alternatief voor het vertrouwde middel van de patiënt). Ook om die reden kan ze moeilijk vaststellen welk effect de voorraadverplichting uiteindelijk heeft op patiënten.

Prijsonderhandelingen geneesmiddelen

Wij hebben ook onderzoek gedaan naar de resultaten van de prijsonderhandelingen voor geneesmiddelen. Conclusie: het is aannemelijk dat de prijsonderhandelingen van de minister van VWS positief hebben bijgedragen aan beheersing van de uitgaven aan dure geneesmiddelen (Algemene Rekenkamer, 2020). We constateerden echter ook dat de minister er bij de onderhandelingen niet altijd in slaagt om de prijs van het geneesmiddel op of onder de adviesprijs van het Zorginstituut Nederland uit te laten komen. Hierdoor hebben de prijsonderhandelingen slechts beperkt bijgedragen aan kosteneffectieve zorg.

Een van onze aanbevelingen aan de minister was: zeg een keer nee tegen een ongunstig eindbod van een fabrikant, betrek daar het parlement tijdig bij en leg helder uit aan de samenleving waarom deze keuze gemaakt is. De minister van VWS heeft deze aanbeveling opgevolgd. In 2023 heeft de minister 2 keer besloten dat het eindbod van de fabrikant in de gevoerde onderhandelingen onvoldoende was om opname in het basispakket van de zorgverzekering te rechtvaardigen. Deze geneesmiddelen zijn na nieuwe onderhandelingen in 2024 die voor de minister leidden tot een gunstiger eindbod, alsnog opgenomen in het basispakket van de zorgverzekering. En in 2025 heeft de minister besloten om 2 geneesmiddelen niet, en 1 geneesmiddel niet volledig op te nemen in het basispakket, omdat de onderhandelingen volgens de minister niet geleid hebben tot een aanvaardbare prijs.

Onze voortgangsmeter geeft informatie over de voortgang van de aanbevelingen die wij de afgelopen jaren deden. Deze is te vinden op: <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/v/voortgangsmeter>.

4.5 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

Inzicht in beleidsresultaten begint bij de minister: zij 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 zij 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 enkele maatregelen binnen het beleid voor weerbare zorg (zie § 4.5.1 en tabel 7) en *Integraal Zorgakkoord en Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord* (zie § 4.5.2 en tabel 8) uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in haar jaarverslag en Kamerbrieven.

4.5.1 Zelfrapportage Weerbare zorg

Sinds 2024 zet het kabinet in op bredere versterking van de maatschappelijke weerbaarheid en de militaire paraatheid (VWS, 2024a). De gezondheidszorg is hierbij een van de prioriteiten, omdat deze bepalend is voor de continuïteit van de samenleving. De opgave voor de publieke, langdurige en curatieve zorg is om onder alle omstandigheden de zorgverlening voor zoveel mogelijk mensen, zo lang mogelijk beschikbaar te houden, met een daarbij passende kwaliteit. Om de zorg beschikbaar te houden, streeft de minister van VWS naar een slagvaardige, wendbare en opschaalbare zorg (VWS, 2025a).

Tabel 7 De bereikte resultaten, zoals de minister van VWS rapporteerde in openbare bronnen

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Budget	Resultaat
Onder alle omstandigheden de zorgverlening voor zoveel mogelijk mensen, zo lang mogelijk beschikbaar houden, met een daarbij passende kwaliteit.	Het op orde brengen en houden van de basisnoodzorg.	Voor gehele beleidsdoel: in 2026 € 250 miljoen met voornemen afbouw tot nul in 2029 (VWS, 2025a). ⁴ Voorjaarsbesluitvorming 2026: bijgesteld naar € 177 miljoen structureel (VWS, 2026b).	Inventarisatie uitgevoerd (VWS, 2025b). Pakket maatregelen opgesteld (VWS, 2025c).
	Inzicht in wat er nodig is voor opschaalbare noodzorg.	Idem. Voorjaarsbesluitvorming 2026: middelen bijgesteld naar € 177 miljoen structureel (VWS, 2026b), o.a. voor opschaalbare productie.	Coalitie met werkveld. Samenwerking met Defensie over o.a. spreiding van civiele en militaire patiënten en erkenning van buitenlands militair-medisch personeel (VWS, 2025c).

Veel maatregelen die bijdragen aan weerbare zorg komen voort uit het voormalige programma voor pandemische paraatheid, waarvoor jaarlijks € 300 miljoen beschikbaar was (VWS, 2024b). De minister van VWS verwijst onder meer in het *Jaarverslag 2025* naar het *Hoofdlijnenakkoord* van het kabinet uit 2024, waarin is vastgelegd deze budgetten tussen 2025 en 2030 volledig af te bouwen (VWS, 2026a). De minister en het kabinet hebben de Tweede Kamer in verschillende rapportages geïnformeerd over de gevolgen hiervan voor de weerbaarheid en de toegankelijkheid van de zorg (VWS, 2025b; VWS, 2025c).

Naar aanleiding van de voorjaarsbesluitvorming 2026 heeft de minister van VWS de Tweede Kamer op 27 maart 2026 geïnformeerd om in de VWS-begroting alsnog € 177 miljoen beschikbaar te stellen voor pandemische paraatheid (VWS, 2026b). Dit moet bijdragen aan het op orde brengen van de basisnoodzorg in Nederland.

Basisnoodzorg

Basisnoodzorg gaat over medische voorraden, zorgcapaciteit, IT, data en faciliteiten, bevoegdheden bij crises, en civiel-militaire samenwerking (VWS, 2025a). In 2025 heeft de minister een inventarisatie uitgevoerd om inzicht te krijgen in wat er nodig is om de basisnoodzorg op orde te brengen en te houden. De Tweede Kamer is hierover in juli 2025 geïnformeerd (VWS, 2025b). De minister gaat in deze brief in op de directe gevolgen die de afbouw van financiering van pandemische paraatheid heeft voor de continuïteit van de basisnoodzorg. Op korte termijn heeft de minister voor de periode 2027-2028 alternatieve dekking gevonden om te voorkomen dat enkele uitvoerende organisaties hun werkzaamheden op korte termijn zouden moeten staken.

Opschaalbare basisnoodzorg

Het kabinet heeft de Tweede Kamer eind 2025 geïnformeerd over enkele acties die de minister heeft ondernomen in afwachting van verdere besluitvorming over financiering (VWS, 2025c).

Het beschikbaar gestelde budget van € 177 miljoen gaat het kabinet onder andere gebruiken om te kijken hoe opschaalbare productie van geneesmiddelen en medische hulpmiddelen kan worden ingezet bij crises (VWS, 2026b).

Wegvallen financiering

Uit de rapportages van de minister aan de Tweede Kamer blijkt dat zij in het aflopen van de financiering een groot risico ziet voor de haalbaarheid van de doelen voor weerbare zorg. Naar aanleiding van de begroting voor 2026 antwoordt de minister aan de Tweede Kamer: "De financiën voor bestrijding van gezondheidszorgcrisis vallen terug tot onder het niveau van vóór de COVID-19 pandemie. [...] Dit overziend zijn we dan

dus slechter voorbereid op grootschalige gezondheids crisis [...]. Ik kan daarom niet borgen dat de afbouw van middelen voor pandemische paraatheid geen afbreuk doet aan de continuïteit en beschikbaarheid van zorg tijdens een toekomstige pandemie” (VWS, 2025d). Hoewel er nu alsnog € 177 miljoen beschikbaar is, wijzen wij erop dat ambities, doel, middelen en resultaat voor weerbare zorg bij elkaar moeten passen.

4.5.2 Zelfrapportage *Integraal Zorgakkoord en Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord*

In het *Integraal Zorgakkoord* (IZA; looptijd 2023 t/m 2026) en het *Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord* (AZWA; looptijd augustus 2025 t/m 2028) staan zorginhoudelijke en financiële afspraken tussen de overheid en partijen in de zorg, en (voor het AZWA) in het sociaal domein (VWS, 2022; VWS, 2025a).⁵ Het doel van de akkoorden is de zorg veranderen, zodat deze in de toekomst goed, toegankelijk en betaalbaar blijft, ondanks personeelstekorten en vergrijzing.

Oorspronkelijk stelde de minister van VWS € 2,8 miljard aan transformatiemiddelen beschikbaar gedurende de looptijd van het IZA. Bij het afsluiten van het AZWA is besloten de periode waarin de transformatiemiddelen beschikbaar zijn, te verlengen tot en met 2028 en een deel van de afspraken uit het AZWA te financieren vanuit deze bestaande middelen. Hiervoor was toen nog ongeveer € 2,0 miljard beschikbaar.⁶ Met dit geld kunnen zorgaanbieders, zorgprofessionals, patiëntenorganisaties, zorgverzekeraars en gemeenten per regio initiatieven ontplooiën ('transformatieplannen') die, binnen een paar jaar, moeten bijdragen aan de inhoudelijke en financiële doelen van de akkoorden.⁷

In ons verantwoordingsonderzoek VWS 2024 hebben wij in kaart gebracht hoe de minister van VWS de voortgang en resultaten van het IZA volgt en daarover rapporteert aan de Tweede Kamer (Algemene Rekenkamer, 2025). De voortgang en de resultaten van de aanvullende afspraken uit het AZWA worden ook gevolgd, met behulp van de IZA-monitor. In ons verantwoordingsonderzoek VWS 2024 concludeerden wij dat de Tweede Kamer moeilijk grip kan krijgen op de resultaten van het IZA. Zo concludeerden wij dat er geen overkoepelend beeld is van de resultaten van alle IZA-acties samen. We benadrukten dat we daarmee niet de vraag kunnen beantwoorden of het IZA leidt tot veranderingen in de zorg, zodat deze in de toekomst inderdaad goed, betaalbaar en toegankelijk blijft.

Overzicht IZA-resultaten

De minister van VWS heeft, mede naar aanleiding van onze conclusie, een overkoepelend overzicht opgesteld van de IZA-resultaten over 2023 en een deel van 2024 (VWS, 2025b). In dit overzicht schetst zij “de ontwikkelingen, samenhang en doorontwikkeling van de verschillende cruciale veranderingen binnen de IZA-beweging zoals weergegeven in de volledige rapportages van de afzonderlijke kennisinstituten” (VWS 2025c:2). Het overzicht geeft een samenvatting van de verschillende onderliggende rapportages en een overkoepelende duiding. Wij vinden het positief dat de minister de ambitie heeft om de Tweede Kamer te informeren over in hoeverre de IZA inspanningen “ons gezamenlijk dichterbij onze (langetermijn)doelen brengen van het IZA” (VWS 2025b:2).

Uit het overzicht blijkt dat de minister tot dusverre geen eenduidig antwoord kan geven op deze vraag. “Ondanks dat de deelmonitors soms een ‘positief’ of ‘negatief’ effect laten zien van het IZA, kunnen we niet spreken van een trend, noch causale relatie. Het zijn mogelijk indicaties van eerste effecten waar we zicht op zouden kunnen krijgen. Daarbij zien we dat op delen deze monitoring nog niet voldoende is opgebouwd en het komende jaar daar verdere ontwikkeling op nodig is” (VWS 2025c:5). Of, en hoe, de IZA-maatregelen effect hebben op patiënten is volgens de minister dan ook nog niet zichtbaar op basis van data uit 2023 en 2024 (VWS, 2025c). De minister verwacht in een volgende meting in 2026 meer duiding te kunnen geven over de dan zichtbare trends (VWS, 2025b). Wij vinden het belangrijk dat de Tweede Kamer dan duidelijkheid krijgt over het al dan niet dichterbij komen van de IZA-doelen.

Bereikte resultaten volgens zelfrapportage van de minister

Het IZA en het AZWA omvatten honderden te ondernemen acties op verschillende zorgdomeinen die samen de zorg goed, toegankelijk en betaalbaar moeten houden. Over concreet uitgevoerde acties van het IZA rapporteert de minister in haar jaarverslag 2025 dat 287 van de 445 acties zijn afgerond. Deze acties variëren van het opstellen van agenda’s en werkinstructies tot het vaststellen van nieuwe volumennormen en betaaltitels. In tabel 8 geven wij een voorbeeld uit het IZA en een voorbeeld uit het AZWA om te laten zien hoe acties zich verhouden tot gestelde doelen en resultaten.

Tabel 8 De bereikte resultaten, zoals de minister van VWS rapporteerde in openbare bronnen

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Budget	Resultaat
De zorg veranderen, zodat deze in de toekomst goed, toegankelijk en betaalbaar blijft (<i>Integraal Zorgakkoord</i> , VWS, 2022).	Eén IZA-subdoel: Door verdere concentratie de kwaliteit van zorg verhogen en de toegankelijkheid van zorg waarborgen door schaars personeel en dure infrastructuur optimaal in te zetten. Actie over o.a. vaststellen hogere volumennormen voor hoogcomplex oncologische zorg en vaatchirurgie (1 jan. 2024) en deze een plek geven in de contracten (1 jan. 2026) (VWS, 2022:58).	Van de oorspronkelijke € 2.800 miljoen aan transformatiemiddelen is niet direct duidelijk hoeveel hiervan gaat naar nieuwe plannen over concentratie en spreiding. ⁸	Volumennormen voor geselecteerde oncologische en vaatchirurgische interventies zijn vastgesteld in maart 2025 (VWS, 2025d). Vanaf januari 2026 of januari 2027 worden ze opgenomen in de contracten (VWS, 2025e). Resultaten in de praktijk en bijdrage aan bereiken van IZA-doelen moeten nog zichtbaar worden.
Het afwenden van het onbeheersbare arbeidsmarkttekort door tot en met 2028 het stijgende arbeidsmarkttekort met 100.000 personen lager uit te laten komen, dan anders het geval zou zijn geweest (transitiedoel 1, AZWA, VWS, 2025a).	Maximaal 20% administratietijd, o.a. door verminderen van de tijd die medewerkers kwijt zijn aan administratie en diagnostiek door te beginnen met versnelde en verantwoorde inzet van generatieve en diagnostische AI. Actie is o.a. dat partijen eind 2025 Aanpak AI in de zorg uitgewerkt hebben (VWS, 2025a:24-25).	Onder andere een deel van de € 400 miljoen per jaar voor 2027 en 2028 voor transformatieplannen over arbeidsbesparende maatregelen zoals inzet van AI, medische technologie en hulpmiddelen (VWS, 2025a:85).	Eerste plan van aanpak voor programma <i>Realisatie AI in de zorg</i> in oktober 2025 (VWS, 2025f). Resultaten in de praktijk en bijdrage aan AZWA-doelen moeten nog zichtbaar worden.

Voor het bereiken van de meeste (kortetermijn)subdoelen zijn er geen specifieke budgetten, omdat de invulling ervan vooral loopt via initiatieven van het veld (transformatieplannen).⁹ Hiervoor vragen partijen afzonderlijk budget aan. Wel is openbaar hoeveel geld er ongeveer gaat naar een transformatieplan, variërend van 'minder dan' € 5 miljoen tot 'meer dan' € 50 miljoen. Ook de inhoud van het plan en voor welke sectoren en regio's het geldt, is openbare informatie.

Voorbeeld: transformatieplan van het netwerk voor kankerzorg EMBRAZE

Het netwerk voor kankerzorg EMBRAZE bestaat uit meerdere ziekenhuizen en radiotherapeutische instituten. Het netwerk wil informatie over zijn kankerpatiënten, die nodig is voor de multidisciplinaire overleggen, veilig en efficiënt kunnen uitwisselen via een digitaal platform. Dit plan moet bijdragen aan passende zorg, concentratie en spreiding, arbeidsmarkt en ontzorgen van professionals, digitalisering en gegevensuitwisseling. Het plan is bestemd voor de regio's in Brabant en Zeeland. Inmiddels is het goedgekeurd en heeft het een budget gekregen van 'minder dan' € 5 miljoen (Zorgakkoorden, 2025).

In tabel 8 is te zien dat voor deze voorbeelden het resultaat bestaat uit een actie bij een (kortetermijn)subdoel, zonder dat duidelijk is of dit bijdraagt aan het hoofddoel. Of, en zo ja wanneer, deze acties bijdragen aan het bereiken van de IZA- en AZWA-doelen is nog niet te zeggen. Zo is de concentratie van hoogcomplexe zorg een maatregel om de kwaliteit van de zorg te verhogen en schaars personeel zo goed mogelijk in te zetten. Door de zorg te concentreren wordt veel ervaring opgedaan en veel ervaring betekent vaak betere resultaten. Voor 18 complexe behandelingen bij kanker- en vaatchirurgie zijn volumennormen vastgesteld, waardoor alleen ziekenhuizen die de norm halen deze behandelingen nog kunnen uitvoeren. In 7 regio's zijn afspraken gemaakt over de herverdeling van zorg. Deze afspraken zijn opgenomen in de transformatieplannen. Via monitoring moet worden gekeken of de volumennormen in de praktijk daadwerkelijk leiden tot betere kwaliteit en toegankelijkheid.

De minister van VWS is van plan de monitoring van het IZA en AZWA verder te ontwikkelen. Zo wil het kabinet met een geïntegreerde IZA/AZWA-monitor effectiever kunnen sturen op de voortgang (VWS, 2026). Wij benadrukken dat de minister de monitoring ook voort moet zetten na de looptijd van het IZA (2026) en het AZWA (2028), om hiermee de ontwikkelingen en trends voor de langere termijn te kunnen volgen.

4.6 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 Volksgezondheid, Welzijn en Sport 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

- Opgeloste onvolkomenheden: De minister heeft 2 onvolkomenheden opgelost. Het ministerie controleert nu goed of subsidies worden uitgegeven volgens de regels en de bedoeling van de wet. Daarmee zijn de jarenlange problemen in het subsidiebeheer, die er al waren sinds 2016, en zich extra manifesteerden in de coronaperiode, eindelijk opgelost. Ook de problemen in het inkoopbeheer, vanaf 2019, zijn nu weg. De belangrijkste maatregelen om in te kopen volgens de aanbestedingsregels zijn op orde (zie § 5.3).
- Onvolkomenheden: Het financieel beheer is nog onvolkomen. We zien dat de nieuwe manier van werken in de financiële functie goed uitpakt voor de organisatie. Het is wel belangrijk dat de minister van VWS deze verbetering vasthoudt. Positief is verder dat het bedrag dat de minister niet volgens de regels heeft besteed, dit jaar veel lager is dan voorgaande jaren. Daarnaast is er een nieuwe onvolkomenheid voor uitvoeringstoetsen. De minister betreft uitvoeringsorganisaties over het algemeen goed bij nieuwe wetgeving, maar krijgt vaak geen informatie over of er wel genoeg personeel is. Ook ontbreken er uitvoeringstoetsen (zie § 5.4).
- Aandachtspunten: De minister laat de PALLAS-kernreactor bouwen om medicijnen te maken voor het behandelen van kanker. Het is belangrijk dat de minister weet of de bouw van de kernreactor op schema ligt qua tijd en geld en dat zij weet welke risico's er spelen. Een eigenstandige control-functie voor deze kernreactor kan hierbij helpen. Die is er nog niet (zie § 5.5).

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

In 2025 heeft de minister van VWS de bedrijfsvoering verder verbeterd, met goede resultaten. Terwijl de bedrijfsvoering in 2020 nog 5 onvolkomenheden had, waarvan 1 ernstig, is in 2025 alleen het financieel beheer nog onvolkomen. Een compliment voor het harde werken met duidelijke resultaten.

In ons verantwoordingsonderzoek 2024 waren de onvolkomenheden van informatie-beveiliging en lifecyclemanagement al opgelost. In 2025 zijn ook de onvolkomenheden voor subsidiebeheer (zie § 5.3.1) en inkoopbeheer (zie § 5.3.2) opgelost. Bij subsidiebeheer, al sinds 2016 een onvolkomenheid, is het de minister eindelijk gelukt om de hardnekkige problemen daarin op te lossen.

Het is belangrijk dat de minister in 2026 doorzet met de concrete acties die bijdragen aan de verdere versterking van het financieel beheer (zie § 5.4.1). Er is ook een nieuwe onvolkomenheid bijgekomen over uitvoeringstoetsen (zie § 5.4.2). Hoewel de minister probeert goed uitvoerbaar beleid te maken, ontbreken er toch uitvoeringstoetsen voor 30% van de nieuwe wetgeving.

Tot slot vragen wij aandacht voor het op de juiste manier inrichten van een eigenstandige controlfunctie voor de PALLAS-reactor (zie § 5.5).















5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering


In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van VWS die wij hebben onderzocht voldeden in 2025 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

Tabel 9 Onvolkomenheden bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Onvolkomenheden bij ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Financieel beheer					
Nieuwe onvolkomenheden					
2. Uitvoeringstoetsen					
3. PALLAS (aandachtspunt)					
Opgeloste onvolkomenheden					
4. Inkoopbeheer					
5. Subsidiebeheer					

-  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

De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt met het oplossen van de onvolkomenheden Inkoopbeheer en Subsidiebeheer.

5.3 Opgeloste onvolkomenheden

5.3.1 Subsidiebeheer verder verbeterd en voldoende op orde

In 2025 zette de minister eerder ingezette acties voor subsidiebeheer voort en nam zij nieuwe maatregelen. Bij het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van subsidiegelden en specifieke uitkeringen, en bij staatssteun, heeft de minister de verbeterpunten uit ons verantwoordingsonderzoek 2024 opgevolgd. De minister heeft daarmee de langlopende onvolkomenheid (sinds 2016) in haar subsidiebeheer opgelost.

De minister van VWS heeft medio 2025 een nieuw M&O-beleid vastgesteld. Hierin zijn relevante thema's zoals risicoanalyse, controlebeleid, review- en sanctiebeleid concreet uitgewerkt. De minister heeft hier ook in de praktijk naar gehandeld. Zo zijn de M&O-risicoanalyses van voldoende kwaliteit en is het reviewbeleid gebaseerd op een risicogericht normenkader waar het dat voorheen niet was.

De kwaliteit van de staatssteuntoetsen vonden we in het vorige verantwoordingsonderzoek al op orde. Alleen had de minister toen enkele omvangrijke subsidies waarbij het risico op staatssteun speelde, niet tijdig volgens de regels gemeld bij de Europese Commissie. In 2025 heeft zij relevante subsidies wel gemeld.

5.3.2 Inkoopbeheer verder verbeterd en voldoende op orde

In 2024 heeft de minister ook het inkoopbeheer verder verbeterd, maar er waren nog enkele resterende tekortkomingen. De minister heeft in 2025 nieuwe maatregelen getroffen om het inkoopbeheer te verbeteren, waardoor de basis voor het inkoopbeheer nu op orde is. Hierdoor is de onvolkomenheid opgelost.

In ons verantwoordingsonderzoek 2024 zagen we dat sommige beheersmaatregelen nog niet voldoende waren uitgewerkt, waaronder het contractenregister, de aanbestedingskalender, interne controles en de spendanalyse.

Met de invoering van het nieuwe inkoopstelsel is er in 2025 1 centraal contractenregister. Daar waar de contracten eerst versnipperd waren over verschillende contractenregisters, zijn ze in 2025 in 1 centraal register opgenomen. Daardoor heeft het ministerie een totaaloverzicht van alle inkoopcontracten. Ook bij de aanbestedingskalender heeft het ministerie de kwaliteit verbeterd. Zo worden in de kalender aanbestedingen vanaf € 100.000 opgenomen, waardoor het duidelijk is welke aanbestedingen omvangrijk zijn en waar de focus meer op moet liggen.

De ADR heeft in 2025 vervolgonderzoek uitgevoerd naar de invoering van het nieuwe inkoopstelsel. Uit dat onderzoek blijkt dat het ministerie een goed beeld heeft van de risico's bij de invoering van het nieuwe stelsel, en daarmee geen grote risico's lijkt te missen. Er zijn nog wel enkele resterende tekortkomingen, maar wij zien dat het nieuwe inkoopstelsel berust op een gecontroleerd proces.

De interne controles zijn verder ontwikkeld. Bij de controle op naleving van de aanbestedingswet- en regelgeving leunde het ministerie van VWS in 2025 vaak op het Rijksinkoopcentrum RIS en de controles die RIS uitvoert. De interne controles op prestatieverklaren heeft de minister geïntensiveerd en bevindingen hieruit worden beter teruggekoppeld. Hierdoor is er meer bewustwording bij medewerkers over het belang van prestatieverklaren. Dit is terug te zien in de verbeterde uitkomsten van de interne controles, waaruit blijkt dat prestatieverklaren uitgebreider toegelicht wordt en er vaker een onderbouwing wordt gegeven.

Ook de spendanalyse is in 2025 verbeterd. De analyse is bijvoorbeeld in 2025 over het gehele jaar uitgevoerd, waar dat in 2024 niet zo was. De spendanalyse dekt nog steeds niet helemaal het splitsingsrisico af. Dit is het risico dat opdrachten ten onrechte opgeknipt worden in kleinere inkopen, waardoor onterecht minder regels in de aanbestedingsprocedure gevolgd worden. Waar die analyse nu alleen per directie wordt uitgevoerd, is het beter om een analyse te maken waarbij alle directies worden betrokken. De minister heeft hier op basis van risicoanalyse niet voor gekozen. Wij raden de minister aan om die risicoanalyse periodiek te herijken.

5.4 Onvolkomenheden

5.4.1 Verder versterken van het financieel beheer

Wat vooraf ging

Tijdens de coronapandemie schoot het financieel beheer bij het ministerie van VWS ernstig tekort. In april 2021 maakten we daarom bezwaar en over de periode 2020-2022 beoordeelden we het financieel beheer als ernstig onvolkomen. In 2023 heeft de minister de eerste grote stappen gezet in verbetering van het financieel beheer. Sinds 2023 beoordelen we het financieel beheer niet langer als ernstig onvolkomen, maar nog wel als onvolkomen. In 2024 heeft het ministerie van VWS het financieel beheer verder versterkt. De minister heeft de verbeteringen gestructureerd aangepakt. Zo zijn de interne controles en de kwaliteit van de administratie verbeterd, waardoor sinds 2023 het jaarverslag tijdig is opgeleverd.

Ook in 2025 heeft de minister het financieel beheer verder verbeterd, maar het is nog niet helemaal op orde. In de volgende alinea's leggen wij uit op welke onderdelen wij in 2025 verbeteringen zien. Maar ook op welke punten de minister volgens ons nog moet doorpakken.

Beheersagenda

De resultaten van de bijbehorende maatregelen vanuit de beheersagenda lichten wij per pijler onderstaand toe.

Advies en expertise

De 'FEZ Academy' van het ministerie is gestart in 2024. Hiermee biedt het ministerie medewerkers de mogelijkheid om opleidingen te volgen om de financiële functie verder te versterken. De cursussen worden goed bezocht en gewaardeerd. Wij verwachten dat de opleidingen bijdragen aan de verdere professionalisering en versterking van het financieel beheer.

In 2024 zijn 2 expertisecentra opgericht, namelijk het expertisecentrum voor subsidies en het expertisecentrum inkoop. In de expertisecentra is specifieke kennis gebundeld voor betere advisering aan de beleidsdirecties. In 2025 is een nieuw expertisecentrum opgericht voor financieel instrumentkeuze. Het doel van dit expertisecentrum is het faciliteren van de beleidsdirecties bij de juiste keuze van een financieel instrument om de beleidsdoelen te halen.

Sturing en beheersing

Sinds 2025 begeleidt de directie FEZ van het ministerie de gesprekken met de beleidsdirecties over de risico's bij het realiseren van haar beleidsdoelen. Dit is nieuw en het helpt de directies om meer risicogericht te denken voor hun jaarplannen 2026. In die plannen bepalen de beleidsdirecties welke maatregelen nodig zijn om risico's te beheersen.

In 2025 is de minister ook gestart met werken aan een betere verbinding tussen de financiële en beleidskant. Hiervoor is in 2025 een nieuwe functie ingericht namelijk de DG-controller. In 2026 moet duidelijk worden of deze bijdraagt aan de betere verbinding. Een hulpmiddel hierbij zijn de rapportages, nieuw ontwikkelde dashboards en managementinformatie over de realisatie van de beleidsdoelen. In 2026 onderzoekt het ministerie hoe de verschillende rapportages samengevoegd kunnen worden, zodat de ambtelijke top beter kan sturen op het behalen van haar doelen.

Toezicht

In 2025 is het toezicht versterkt door meer risicogericht te werken. Het ministerie heeft de interne controles verder doorontwikkeld en meer uniformiteit aangebracht. De uitkomsten van de interne controles worden gedeeld met de betrokken directies en het Audit Committee. Dat is leerzaam en draagt bij aan betere onderlinge samenwerking.

Financiële functie

Met 'financiële functie' bedoelen we hoe het departement alle financiële rollen, taken en verantwoordelijkheden van medewerkers heeft georganiseerd. De herinrichting van de financiële functie is in 2025 afgerond.

In maart 2025 zijn voor de financiële functie goedwerkende kenniskringen gestart. Deze kenniskringen hebben een brede samenstelling, van onder anderen financial controllers, directiecontrollers en managementteamleden. Deelnemen aan de kenniskringen bevordert verbinding, stimuleert gezamenlijk leren en verbeteren en draagt bij aan de uitwisseling van kennis en ervaring.

Resterende tekortkomingen in het financieel beheer

De financiële functie is versterkt, maar over 2025 zien we nog wel enkele tekortkomingen. In het beheerplan 2026 zet het ministerie van VWS de volgende stap naar verbeteren van het financieel beheer. Een goed initiatief, en een passend vervolg op de resultaten die voortkomen uit de beheersagenda van 2025. Wij vinden het belangrijk dat de aanpak van de resterende tekortkomingen onderdeel worden van het beheerplan 2026. De belangrijkste zullen we hieronder toelichten.

Meer aandacht nodig voor frauderisico's

Om frauderisico's tijdig te identificeren en passende maatregelen te treffen, is een fraudebeleid noodzakelijk. De minister van VWS heeft geen fraudebeleid. Dat vinden wij opmerkelijk voor een ministerie dat jaarlijks tientallen miljarden besteedt. Wel was het ministerie gestart met het in kaart brengen van de frauderisico's voor 2 belangrijke processen (inkopen en subsidies). Dit is gedaan door middel van risicodialoogsessies. Om fraude en corruptie te voorkomen werkt het ministerie ook aan de oprichting van een Bureau Integriteit. De verwachting is dat dit bureau halverwege 2026 van start kan gaan.

Inzicht

In 2025 lag de focus op inzicht in en beheersing van de belangrijkste processen en bijbehorende geldstromen. Het ministerie van VWS heeft daarmee nog geen volledig overzicht van en grip op alle processen. Hierdoor is het onduidelijk of van alle processen en financiële instrumenten de belangrijkste risico's en maatregelen beschreven zijn. Voor 2026 is het ministerie van plan om een totaaloverzicht van alle processen te maken en dit verder uit te werken. Wij vinden dit een goede ontwikkeling.

Eigenaarschap en verantwoordelijkheid

Als gevolg van de beperkt vastgelegde procesbeschrijvingen is op dit moment niet altijd duidelijk wie de eigenaar van een proces is. De duidelijkheid over eigenaarschap en verantwoordelijkheid is noodzakelijk. Als het proceseigenaarschap op het juiste niveau is belegd, kan het ministerie veel beter de processen monitoren en controleren of de regels worden nageleefd. Duidelijkheid in eigenaarschap helpt in de communicatie, zeker bij een minder routinematig dossier.

Conclusie

Het ministerie van VWS heeft in 2025 mooie resultaten behaald in de versterking van het financieel beheer. De minister heeft dit onder andere via de beheersagenda 2025 gestructureerd aangepakt. Zo is de herinrichting van de financiële functie succesvol afgerond en staat er een opleidingsprogramma voor de verdere professionalisering

van financiële medewerkers. Ook worden de uitkomsten van interne controles gedeeld met de directies, om zo het beheer van de processen te verbeteren. Wij vinden het belangrijk dat deze verbeteringen structureel onderdeel blijven van de huidige aanpak.

Wij vragen aandacht voor 3 punten. Het eerste punt is: zorg voor uniforme procesbeschrijvingen inclusief de samenhang tussen (sub)processen. Dit biedt direct de kans om het eigenaarschap te verstevigen, zodat ook bij niet-routinematige dossiers duidelijk is wie welke verantwoordelijkheid heeft. Het tweede punt heeft betrekking op integriteit en fraude. Voorschriften en maatregelen op dit vlak zijn nog onvoldoende verankerd op het ministerie. Met specifiek beleid, kaders en toezicht verwachten wij dat het fraudebewustzijn groeit. Het derde punt betreft de aandacht voor het proceseigenaarschap.

Met het beheerplan 2026 maakt de minister duidelijk dat zij verdere verbetering doorvoert voor het financieel beheer. De concrete acties dragen bij aan versterking van de financiële functie en goed financieel beheer. Het is belangrijk dat de minister de verbeterpunten die wij noemen, goed opvolgt.

5.4.2 Uitvoeringstoetsen

We onderzochten dit jaar de uitvoeringstoetsen op het werkkterrein van het ministerie van VWS. Daarbij constateren we dat bij 30% van de wet- en regelgeving op het terrein van het ministerie van VWS een of meer uitvoeringstoetsen ontbreken. In bijna de helft van de uitvoeringstoetsen die wel worden gedaan, ontbreekt informatie over personele gevolgen. We beoordelen deze elementen als onvolkomenheid in de beleidsvoorbereiding.

Onderzoek naar uitvoeringstoetsen

Het is belangrijk dat een minister in zijn rol als medewetgever zicht heeft op de uitvoerbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving. Daarom moet de minister bij wet- en regelgeving waarvan hij significante gevolgen voor de uitvoering verwacht, door alle relevante uitvoeringsorganisaties een uitvoeringstoets laten doen. In een uitvoeringstoets geven de organisaties aan of zij de voorgenomen maatregelen uitvoerbaar vinden.

Ook moet de minister ervoor zorgen dat in die uitvoeringstoets informatie is opgenomen over de personele consequenties van nieuwe wet- en regelgeving. We toetsen dus ook of uitvoeringstoetsen daarover informatie bevatten. We kijken naar personele gevolgen, omdat de uitvoering van belangrijke overheidsplannen in de afgelopen jaren juist door personeelsgebrek vertraging opliep. Door erop toe te zien dat uitvoeringsorganisaties

uitvoeringstoetsen doen, en daarin informatie opnemen over de voorwaarden voor uitvoerbaarheid – waaronder benodigd personeel – kan het parlement zijn controlerende taak beter uitvoeren.

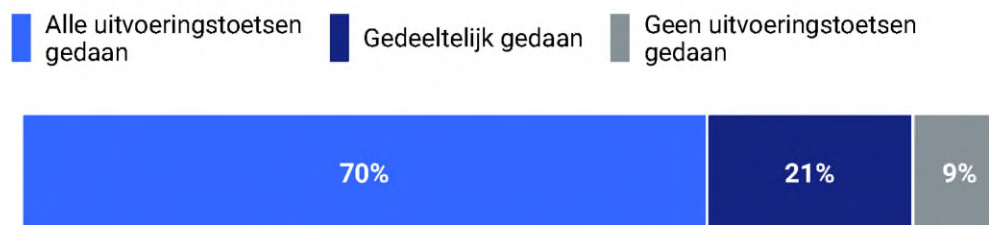
In de volgende paragrafen beschrijven we de resultaten van een uitgebreide documentstudie en van verdiepend onderzoek naar enkele uitvoeringstoetsen van het ministerie van VWS. We deden hetzelfde onderzoek bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Ontbrekende uitvoeringstoetsen

Op het terrein van de minister van VWS hebben we naar 33 wetten en algemene maatregelen van bestuur (AMVB's) uit de periode september 2024 tot en met september 2025 gekeken die naar verwachting gevolgen hebben voor uitvoeringsorganisaties. Bij 30% daarvan ontbreekt een of meer uitvoeringstoetsen. De categorie 'gedeeltelijk gedaan' in figuur 6 geeft aan dat sommige uitvoeringsorganisaties wel een uitvoeringstoets hebben gedaan, maar niet allemaal. Voor die 30% aan wet- en regelgeving is op basis van de gedane uitvoeringstoetsen niet te zeggen of de plannen voor alle betrokken uitvoeringsorganisaties uitvoerbaar zijn.

Figuur 6 Percentages wet- en regelgeving met gedane uitvoeringstoetsen

In 30% van de wet- en regelgeving mist 1 of meer uitvoeringstoetsen



Gebaseerd op 33 voorstellen van wet- en regelgeving op het terrein van VWS

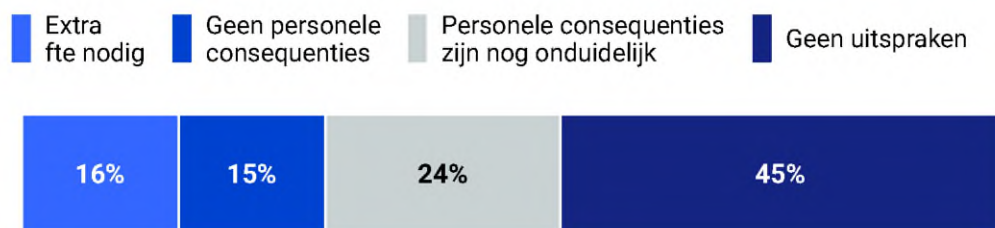
Missende of onvolledige informatie in uitvoeringstoetsen

Bij 1 wetsvoorstel kan meer dan 1 uitvoeringstoets worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld omdat er meerdere organisaties betrokken zijn. Voor het ministerie van VWS hebben we in totaal 55 uitvoeringstoetsen bekeken. In die toetsen is bijna altijd (98%) een expliciete uitspraak over de uitvoerbaarheid opgenomen. Meestal zijn nieuwe plannen uitvoerbaar (30%) of uitvoerbaar onder voorwaarden (51%). Heel soms zijn nieuwe plannen volgens de uitvoeringstoets niet uitvoerbaar (8%). In die gevallen zagen we dat het ministerie het wetsvoorstel wijzigde om het beter uitvoerbaar te maken.

Wel gaat een uitspraak over uitvoerbaarheid niet vaak gepaard met een uitspraak over personele gevolgen (zie figuur 7). Uitvoerbaarheid wordt veel vaker gekoppeld aan de juridische afbakening van een nieuwe taak of bevoegdheid. In 45% van de uitvoeringstoetsen mist een uitspraak over of er ook voldoende personeel voor is. In 16% van de toetsen staat wel dat er nieuwe mensen nodig zijn. En 15% van de toetsen vermeldt expliciet dat er geen nieuwe mensen nodig zijn. Zo is in een beperkt aantal toetsen duidelijk gemaakt dat personele gevolgen meegenomen zijn in het oordeel over uitvoerbaarheid.

Figuur 7 Uitspraken over personele gevolgen in uitvoeringstoetsen

In 45% van de toetsen mist een uitspraak over personele consequenties



Gebaseerd op 55 uitvoeringstoetsen op het terrein van VWS

Bij de uitvoeringstoetsen op het terrein van VWS zien we daarnaast relatief vaak dat expliciet wordt gesteld dat nieuw beleid nog niet voldoende uitgewerkt is om iets over personele gevolgen te kunnen zeggen (24%, zie figuur 7). De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) stelt bijvoorbeeld bij het Verbod op vaperen dat ze de consequenties voor haar handhavingstaak pas goed kan inschatten als de bijbehorende AMvB en ministeriële regeling ook aangepast zijn. We merken op dat dit het zicht op de uiteindelijke personele gevolgen voor de uitvoering moeilijker kan maken. Zeker omdat AMvB's en ministeriële regelingen en de daarbij horende uitvoeringstoetsen niet met het parlement gedeeld hoeven worden.

Personele gevolgen missen vaak in uitvoeringstoetsen van toezichthouders

Een groot deel van de uitvoeringstoetsen waarin personele consequenties ontbreken, komt van toezichthouders zoals de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). 64% van de uitvoeringstoetsen waarin geen uitspraak is opgenomen over personele consequenties, komt van deze 2 toezichthouders. Dit is opvallend omdat de IGJ en de NZa tussen 2022 en 2024 met respectievelijk 153 en 66 fte zijn gegroeid. Uit hun jaarverslagen blijkt dat deze groei nodig was om beter aan hun bestaande taken te kunnen voldoen. Als er extra mensen nodig zijn voor het bestaande takenpakket, is niet waarschijnlijk dat personele capaciteit bij de beoordeling

van nieuwe taken geen enkele rol speelt. Hoewel nieuwe wetgeving niet altijd nieuwe taken hoeft te betekenen voor een toezichthouder, is de kans groot dat dit voor sommige wetten wel geldt.

Informatie over personele consequenties niet onderbouwd en soms verouderd

Volgens de 55 uitvoeringstoetsen zijn in totaal 20 fte structureel en 112 fte incidenteel nodig voor de implementatie en uitvoering van nieuwe plannen uit de 33 wetsvoorstellen en AMvB's die we bestudeerd hebben. Dit lijkt ons weinig. De toets van het CAK bij het wetsvoorstel vervanging abonnementsstarief Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 geeft aan al 76 fte incidenteel nodig te hebben. De overige toetsen hebben bij elkaar dus maar 36 fte incidenteel nodig. Deze aantallen zijn moeilijk te controleren omdat in 70% van de uitvoeringstoetsen geen berekening staat die duidelijk maakt waarom dit nieuwe personeel nodig is. Daarnaast zagen we bij 2 wetsvoorstellen dat zeer oude uitvoeringstoetsen naar de Kamer zijn gestuurd. Bij deze uitvoeringstoetsen zat 2,5 tot 4,5 jaar tussen het doen van de toets en publicatie in het Staatsblad.

43% van de uitvoeringstoetsen is openbaar gemaakt

In beginsel moeten uitvoeringstoetsen bij wetsvoorstellen openbaar worden gemaakt. Bij het ministerie van VWS is 57% van de uitvoeringstoetsen niet openbaar, of wel openbaar maar niet naar de Tweede Kamer gestuurd. Een deel daarvan zijn uitvoeringstoetsen bij AMvB's. Die hoeft de minister niet met de Tweede Kamer te delen. Van de uitvoeringstoetsen bij wetten is 53% niet openbaar gemaakt of niet naar de Tweede Kamer gestuurd. Wel hebben we in het verdiepende deel van ons onderzoek (zie onderzoeksverantwoording, bijlage 2) gezien dat het ministerie ook niet-openbaar gemaakte uitvoeringstoetsen benoemt in de memorie van toelichting.

Doorwerking in de beleidsvoorbereiding

We hebben enkele uitvoeringstoetsen nader onderzocht om in beeld te kunnen brengen hoe deze doorwerken in de beleidsvoorbereiding van een wet en in de parlementaire behandeling. Voor het ministerie van VWS hebben we onder andere gekeken naar de uitvoeringstoetsen van het CAK en de NZa bij de inkomensafhankelijke bijdrage Wmo (wetsvoorstel Vervanging abonnementsstarief Wmo 2015).

Het ministerie van VWS betreft de uitvoeringsorganisaties tijdig bij het voorbereiden van de inkomensafhankelijke bijdrage Wmo. Het ministerie organiseert vanaf het begin van de beleidsvoorbereiding 2-wekelijkse stuurgroepoverleggen met het CAK en andere ketenpartners. Tijdens die bijeenkomsten konden de betrokken uitvoeringsorganisaties aangeven hoe de invoering van een inkomens- of vermogensafhankelijke bijdrage voor hen zo uitvoerbaar mogelijk was. Dit zorgde ervoor dat er vanaf het begin

een voor het CAK zo goed mogelijk uitvoerbaar wetsvoorstel lag. Het CAK vermeldt het goede overleg met het ministerie van VWS in hun meest recente *Stand van de uitvoering* (CAK, 2025).

Ons valt op dat toezichthouder NZa niet bij deze overleggen betrokken was, en pas later in het wetgevingsproces om een uitvoeringstoets werd gevraagd. Dit kan liggen aan het verschil tussen 'klassieke' uitvoeringsorganisaties en toezichthouders. De NZa raadt in hun toets af het CAK een dergelijke opdracht te geven, zolang het CAK zijn ICT-processen niet beter op orde heeft. Zowel het ministerie van VWS als het CAK hebben aangegeven die zorg niet te delen.

De uitvoeringstoetsen van het CAK als voorbeeld

We lichten graag de uitvoeringstoetsen van het CAK uit als voorbeeld van goed vormgegeven toetsen. Deze toetsen hebben standaard een oplegger met een stoplicht, waardoor uitvoerbaarheid in een oogopslag duidelijk is. Daarnaast worden het ketenperspectief en de impact van een nieuwe taak op grote veranderopdrachten standaard in de toets meegenomen. Het blijft wel de vraag of een goed vormgegeven uitvoeringstoets problemen in de uitvoering voorkomt. De zorgen die de NZa uit hebben wij ook beschreven in ons verantwoordingsonderzoek over 2024. De NZa heeft de zorgen ook herhaald in haar meest recente toezichtrapport.

Conclusie en oordeel

In ons onderzoek zien we dat de minister van VWS de uitvoeringsorganisaties over het algemeen goed betreft bij de beleidsvoorbereiding en ernaar streeft beleid op te stellen dat zo goed mogelijk uitvoerbaar is. Toch zien we dat er uitvoeringstoetsen ontbreken. En de uitvoeringstoetsen die er zijn, geven vaak geen informatie over personele gevolgen. Daardoor blijft de uitvoerbaarheid van nieuw beleid niet altijd duidelijk, en bestaat vaak het risico dat wetgeving door personeelsgebrek niet kan worden uitgevoerd.

Zeker met betrekking tot de toezichthouders is dit problematisch, omdat de Algemene Rekenkamer in eerder rijksbreed onderzoek vaststelt dat de kwaliteit van toezicht door toezichthouders stelselmatig te lijden heeft onder personeelsgebrek (Algemene Rekenkamer, 2025). Het gebrek aan informatie over benodigd personeel voor nieuwe taken voor toezichthouders op het terrein van VWS maakt het moeilijk te controleren of ook bij deze toezichthouders personeel een risico voor de uitvoering is.

We beoordelen de missende toetsen en de ontbrekende of onvolledige informatie in uitvoeringstoetsen op het terrein van het ministerie van VWS als onvolkomenheid.

Aanbevelingen

We bevelen de minister van VWS aan:

- Vraag bij nieuwe wet- en regelgeving met substantiële gevolgen voor uitvoeringsorganisaties altijd alle uitvoeringsorganisaties tijdig om een uitvoeringstoets.
- Zorg daarbij dat in uitvoeringstoetsen onderwerpen als personele capaciteit altijd aan bod komen. Zorg dat die informatie klopt en navolgbaar is.

5.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

5.5.1 Pallas

Bouw PALLAS-reactor van start

Met de bouw van de PALLAS-reactor wil de minister van VWS bijdragen aan de leveringszekerheid van medische isotopen, de ontwikkeling van innovatieve kankertherapieën en het uitvoeren van nucleair energieonderzoek. Op basis van een bandbreedte aan geraamde investeringskosten die lag tussen € 1,7 miljard en € 2,2 miljard besloot het kabinet in 2022 om € 1,3 miljard te reserveren voor de PALLAS-reactor (VWS, 2022). Na het actualiseren van de kostenraming en indexatie is deze bandbreedte in 2025 verhoogd naar € 2,3 miljard tot € 2,9 miljard en is de investering voor de PALLAS-reactor nu geraamd op ongeveer € 2,5 miljard (VWS, 2025b).

NRG PALLAS is een beleidsdeelneming die verantwoordelijk is voor de bouw van de PALLAS-reactor. Het ministerie van VWS is 100% eigenaar van NRG PALLAS en dat betekent dat de rollen van enige aandeelhouder, beleidsmaker en financier samenkomen bij het ministerie.

Het ministerie heeft PALLAS als 1 van de 3 hoge risico's geïdentificeerd in het jaarverslag 2025 (zie § 2.2). Om goed op de hoogte te kunnen blijven van wat er speelt, en hier tijdig naar te kunnen handelen, hebben NRG PALLAS en het ministerie van VWS een overlegstructuur ingericht. Ze spreken bijvoorbeeld maandelijks over de voortgang van de bouw en hebben ieder kwartaal bestuurlijk overleg. Daarin staan de maandrapportages van het bouwprogramma, de bouw en de risico's op de agenda. Daarnaast heeft het ministerie van VWS in aanvulling op de statuten een 'credit agreement' gesloten met NRG PALLAS (VWS, 2025b). In dit document staan onder andere de voorwaarden waaronder NRG PALLAS een volgend deel van de financiering ontvangt. NRG PALLAS is daarbij verplicht om grote investeringen aan het ministerie van VWS voor te leggen.

Groot Project

De Tweede Kamer heeft PALLAS aangewezen als 'groot project' volgens de Regeling Grote Projecten (Tweede Kamer, 2025). Daarmee krijgt de Tweede Kamer extra informatie over dit project. Elk halfjaar ontvangt de Tweede Kamer voortgangsrapportages van het ministerie van VWS, waarin onder andere informatie staat over de status van de businesscase. Op het moment dat NRG PALLAS de businesscase actualiseert of herijkt, kan de Tweede Kamer de minister van VWS bijvoorbeeld aanspreken op het al dan niet heroverwegen van het belang van toekomstbestendige productie van medische isotopen, en het daarvoor benodigde budget van de rijksoverheid. Daarnaast is onderdeel van deze regeling dat de Auditdienst Rijk (ADR) op vaste momenten de financiële informatie en risicobeheersing in het PALLAS-project controleert. Ook deze rapportages ontvangt de Tweede Kamer.

In ons verantwoordingsonderzoek 2024 onderzochten we of het ministerie van VWS adequate voorzorgsmaatregelen (governance/risicomanagement) getroffen heeft om de financiële risico's bij de bouw van de PALLAS-reactor te beheersen. Wij concludeerden dat aan een aantal cruciale voorwaarden nog niet was voldaan. In het verantwoordingsonderzoek 2025 keken we naar de opvolging van onze aanbevelingen. De focus lag daarbij op de invulling van de governance.

Voortgang PALLAS

In ons verantwoordingsonderzoek 2024 concludeerden we dat het ministerie van VWS werkte aan het opvolgen van de aanbevelingen uit de *Gate Review* die eind 2024 is uitgevoerd, op verzoek van het ministerie en NRG PALLAS. Dit onafhankelijke team van externe experts had de taak om advies te geven over de vraag of het project klaar is voor uitvoering, en of NRG PALLAS en het ministerie van VWS het vermogen hebben de uitvoeringsfase succesvol te beheren en te beheersen. Het team deed de aanbeveling om 3 cruciale voorwaarden te vervullen voor de bouw van de PALLAS-reactor.

Inmiddels heeft de minister van VWS aan 2 belangrijke voorwaarden voldaan: een goede samenwerking tussen VWS en NRG PALLAS en een actuele planning en kostenraming. Om te voldoen aan de eerste voorwaarde hebben het ministerie van VWS en NRG PALLAS de onderlinge samenwerking verbeterd. Zij hebben een samenwerkingsprotocol opgesteld met afspraken over de wijze van informeren, communiceren, besluiten en verantwoorden (*Gate Review-team*, 2025). Aan de tweede voorwaarde is ook voldaan; de minister heeft de Tweede Kamer op 1 juli 2025 laten weten dat de nieuwe kostenraming en planning van het PALLAS-nieuwbouwprogramma gereed is (VWS, 2025a). Ook heeft de Tweede Kamer in oktober 2025 volgens de regeling Grote Projecten een tweede basisrapportage ontvangen, met informatie over deze

kostenraming en planning (VWS, 2025b). Bij het doorrekenen van toekomstscenario's over planning en kosten zijn geen risico's van buiten het project meegenomen, zoals toekomstige prijsstijgingen van grondstoffen of geopolitieke ontwikkelingen. NRG PALLAS kan deze risico's niet beïnvloeden, maar is desondanks zelf verantwoordelijk voor de financiering van de gevolgen van deze risico's. Wij vragen ons af welke scenario's de minister van VWS heeft wanneer door externe omstandigheden de kosten in de toekomst (veel) sterker stijgen dan voorzien.

Nadat het Gate Review-team concludeerde dat het ministerie van VWS en NRG PALLAS klaar waren om met de uitvoering te beginnen, besloot de minister van VWS in september 2025 te starten met de bouw van de PALLAS-reactor. Wel deden zowel het Gate Review-team als de ADR nog enkele aanbevelingen over het verbeteren van de governance als belangrijke derde voorwaarde (Gate Review-team, 2025; ADR, 2026). Het ministerie van VWS werkt aan de invulling hiervan.

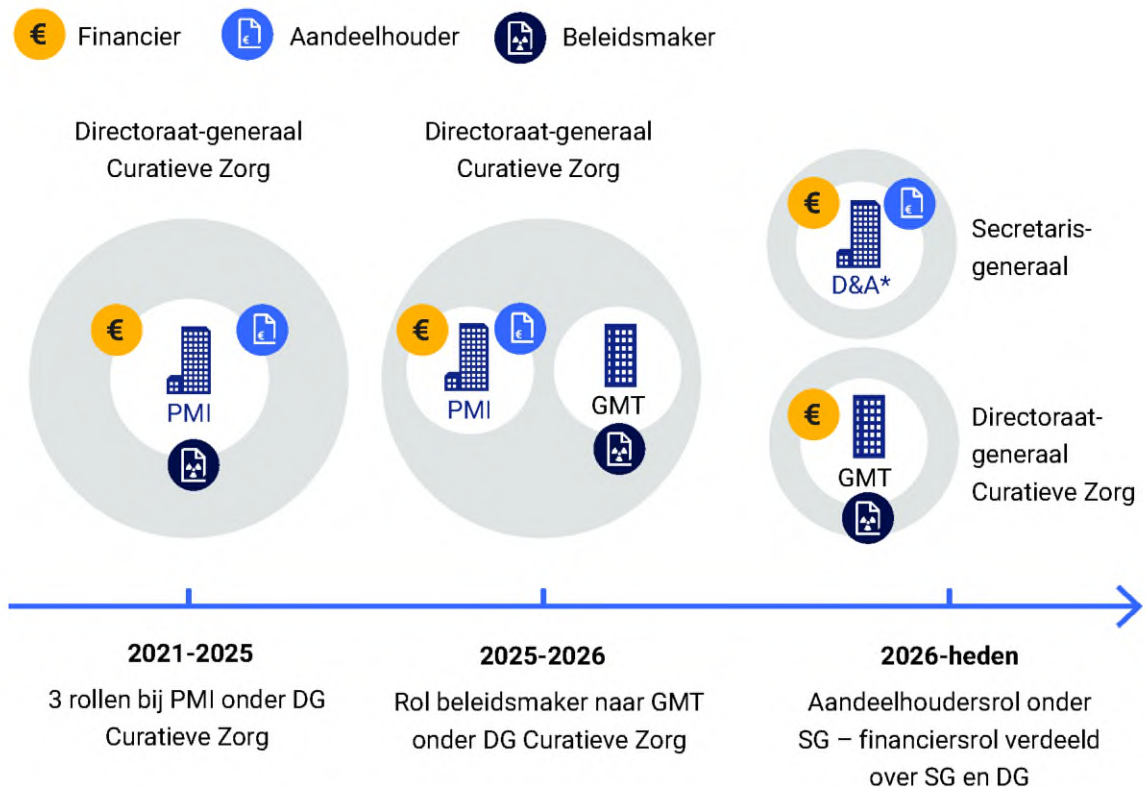
Ontwikkeling interne governance: duidelijkere scheiding van rollen

In het overleg met de minister van VWS over de oprichting van de privaatrechtelijke rechtspersoon voor de bouw van de PALLAS-reactor en in ons verantwoordingsonderzoek van 2024 maakten wij opmerkingen over de verdeling van de rollen aandeelhouder, financier en beleidsmaker binnen het ministerie van VWS (Algemene Rekenkamer, 2023; Algemene Rekenkamer, 2025). Zo gaven wij in ons verantwoordingsonderzoek 2024 aan dat de verdeling van rollen waarbij het ministerie van VWS aandeelhouder, financier én beleidsmaker is, niet overeenkomt met de beleidslijn in de *Nota Deelnemingenbeleid* uit 2022. Wij zien nu dat de minister van VWS ervoor heeft gekozen om de rollen binnen het ministerie duidelijker te scheiden. Hiermee is er in theorie ook een betere afweging mogelijk tussen de verschillende belangen die in het geding zijn, namelijk leveringszekerheid van medische isotopen enerzijds en beheersing van de publieke uitgaven daaraan anderzijds.

In figuur 8 staat de rolverdeling op het ministerie van VWS bij de aansturing van de bouw. De rollen zijn nu duidelijker van elkaar gescheiden. De rol van aandeelhouder is belegd bij de secretaris-generaal (SG) van het ministerie. De nieuwe directie Deelnemingen en Aandeelhoudersadvisering (D&A) ondersteunt de SG bij het invullen van de aandeelhoudersrol en vervult de rol van bouwexpert binnen het ministerie. De directie Geneesmiddelen en Medische Technologie (GMT) onder het directoraat-generaal Curatieve Zorg (DG CZ) is verantwoordelijk voor het beleid voor onder andere medische isotopen. De SG en het DG CZ beoordelen gezamenlijk de investeringsbeslissingen en de financiering. Het ministerie van VWS werkt volgens de nieuwe governance sinds januari 2026.

Figuur 8 Rolverdeling binnen VWS bij aansturing bouw PALLAS

De rollen van aandeelhouder en beleidsmaker zijn steeds beter gescheiden op het ministerie van VWS



* Per januari 2026 is de programmadirectie Medische Isotopen (PMI) onderdeel van de nieuwe directie Deelnemingen en Aandeelhoudersadvisering (D&A)

Inrichting van een eigenstandige controlfunctie als aandachtspunt

In het kader van de regeling Grote projecten heeft de ADR in januari 2026 een *Accountantsrapport bij de Basisrapportage PALLAS-nieuwbouwprogramma* gepubliceerd (ADR, 2026). Daarin staan enkele aanbevelingen aan de minister van VWS en NRG PALLAS, over de governance van het PALLAS-nieuwbouwprogramma. Zo beveelt de ADR aan: “dat VWS zorgt voor de definitieve inrichting van de Eigenstandige Control Functie (ECF) conform de daaraan te stellen eisen met een bijbehorende beschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, waaronder de bevoegdheid tot escalatie.” Het ministerie van VWS heeft aangegeven nog voor de zomer 2026 een besluit te nemen over hoe het omgaat met deze aanbeveling. Wij onderschrijven dat een eigenstandige controlfunctie inrichten belangrijk is om de governance verder te versterken. Deze controlfunctie geeft namelijk een extra onafhankelijk oordeel over onder andere de planning, de reikwijdte van het project, het geld en de risico’s van het PALLAS-programma binnen het ministerie van VWS.

Conclusie

De minister van VWS besloot in september 2025, na een positief oordeel van het Gate Review-team, te starten met de bouw van de PALLAS-reactor. Wij vinden het belangrijk dat de minister van VWS de Tweede Kamer tijdig blijft informeren over de beheersbaarheid van het project en de overwegingen die de minister van VWS hierbij maakt. De minister van VWS heeft de rollen van aandeelhouder en beleidsmaker beter gescheiden. De invulling hiervan moet zich nog wel in de praktijk bewijzen. Het is belangrijk dat de minister weet of de bouw van PALLAS op schema ligt qua tijd en geld en weet welke risico's er spelen. Wij vragen daarom expliciet aandacht voor de inrichting van een eigenstandige controlfunctie die hierbij kan helpen.

5.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van VWS 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 informatie¹⁰ 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 2 aanvullende totaalbedragen:

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

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

Hierna gaan we eerst in op onze oordelen over de financiële informatie in het jaarverslag van het ministerie.

6.1 Oordelen over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Oordelen zijn positief, met uitzondering van het totaalbedrag voor de agentschappen en 3 artikelen

Voor de meeste totaalbedragen in de financiële verantwoording geldt dat de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed. Voor het totaalbedrag voor de agentschappen is ons oordeel echter negatief en dat geldt ook voor de artikelen 2, 3 en 10.

Ons oordeel over de financiële informatie is positiever dan in ons verantwoordingsonderzoek 2024. In 2025 zijn fouten en de onzekerheden in het totaal van de verplichtingen en uitgaven binnen de tolerantiegrenzen gebleven. Voor het eerst in jaren constateren we ook bij de afgerekende voorschotten in 2025 dat de fouten en onzekerheden binnen de tolerantiegrenzen blijven.

In het beheer heeft het ministerie van VWS goede resultaten behaald. De onvolkomenheden voor het subsidiebeheer en inkoopbeheer zijn opgelost; deze onderdelen zijn nu op orde. Het ministerie heeft verdere stappen gezet om de onvolkomenheid van het financieel beheer op te lossen, maar deze onvolkomenheid is nog niet opgelost. De verdere verbetering van het financieel beheer (§ 5.4.1), en het feit dat subsidiebeheer (§ 5.3.1) en inkoopbeheer (§ 5.3.2) op orde zijn, dragen bij aan de positieve ontwikkeling in fouten en onzekerheden.

In de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen overschrijdt het bedrag aan fouten en onzekerheden in 2025 de tolerantiegrens. De bedragen die het ministerie van VWS niet volgens de regels heeft besteed, waren in 2025 lager dan in de voorgaande jaren. Wel bevatten de resterende bevindingen nog belangrijke punten. In de volgende paragrafen lichten we deze punten toe.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 9 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 ministerie van VWS

Verantwoorde bedragen over 2025		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €				In miljoenen €
Verplichtingen		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 40.443,8	Volgens de regels:		
Artikel 3 Langdurige zorg en ondersteuning		Volgens de regels:		€ 93,1
Artikel 10 Apparaatsuitgaven		Volgens de regels:		€ 52,6
De andere 9 artikelen		Volgens de regels:		
Uitgaven en Ontvangsten		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 36.139,5	Volgens de regels:		
Artikel 2 Curatieve Zorg		Volgens de regels:		€ 64,9
De andere 10 artikelen		Volgens de regels:		
Afgerekende voorschotten		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 11.081,1	Volgens de regels:		
Agentschappen		Cijfers kloppen:		€ 21,0
Totaal	€ 1.015,5	Volgens de regels:		€ 95,3
Saldibalans		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 51.052,7	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, uitgaven en samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen 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. In 2025 is de tolerantiegrens op totaalniveau van de verplichtingen niet overschreden. Op 2 artikelen constateren wij echter dat een deel van de verplichtingen niet is aangegaan volgens de regels. Dit is het geval bij artikel 3 en artikel 10. In de volgende alinea's lichten we dit toe.

Verlenging vervoer van mensen met een beperking (artikel 3)

De overschrijding van de tolerantie voor de verplichtingen op artikel 3 Langdurige zorg, komt door een fout in de naleving van de Europese aanbestedingsregels. In 2018 heeft het ministerie van VWS, na een Europese aanbesteding, een contract afgesloten met een partij voor het vervoer van mensen met een beperking. Na 7 jaar is contractverlenging niet meer toegestaan; dan is opnieuw aanbesteden verplicht. Als dit vervoer abrupt wegvalt of als de mogelijkheden minder worden, zou dit directe en ernstige gevolgen hebben voor mensen met een beperking. Het ministerie van VWS heeft ervoor gekozen dit specifieke vervoer te continueren en daarbij is het contract nogmaals met 1 jaar verlengd. Met deze keuze heeft het ministerie de continuïteit van het vervoer voor mensen met een beperking veiliggesteld. We hebben begrip voor deze keuze, maar volgens de aanbestedingsregels is deze contractverlenging niet toegestaan. Daarom moeten wij deze aangegane verplichting als een fout (€ 70,0 miljoen) aanmerken. Inmiddels is het ministerie van VWS gestart met de aanbesteding van het nieuwe contract.

Bijspringen bij zorginstelling gehandicapten niet getoetst op staatssteun (artikel 3)

Via 2 brieven (VWS, 2025a; VWS, 2025b) heeft de minister van VWS de Tweede Kamer geïnformeerd over de aanhoudende financiële problemen bij een gehandicaptenzorginstelling in Drenthe. Met de overdracht van personeel, de cliënten en de overdracht van activiteiten aan 2 andere gehandicaptenorganisaties is de continuïteit van de zorg gewaarborgd. In overleg met onder andere de zorgkantoren en met financiële steun van € 25,8 miljoen van het ministerie van VWS is toegewerkt naar een overgang per 1 januari 2026. Aangezien de minister de toets op staatssteun niet heeft uitgevoerd voorafgaand aan de formele toezegging, voldoet zij niet aan de geldende regelgeving. Dit resulteert in een onzekerheid. De formele toezegging leidt wel tot een verplichting die is verwerkt in de cijfers van het ministerie van VWS.

Aanbesteding niet volgens de regels (artikel 10)

In 2025 is de tolerantiegrens voor de verplichtingen op het artikel overschreden voor € 40 miljoen. Dit is vanwege het afroepen op onrechtmatige rijksbrede mantelcontracten. Zo koopt het ministerie van VWS in via rijksbrede overeenkomsten waarvoor andere ministeries verantwoordelijk zijn. We constateren dat het afsluiten en verlengen van deze rijksbrede overeenkomsten niet altijd volgens de regels plaatsvindt.

6.2.2 Uitgaven

In 2025 is de tolerantiegrens op totaalniveau van de uitgaven niet overschreden. Op 1 artikel constateren wij echter dat een deel van de uitgaven niet volgens de regels is besteed. Het gaat om de uitgaven op artikel 2 Curatieve zorg. Hierbij is de tolerantiegrens overschreden vanwege te vroege betalingen aan het grote project PALLAS (€ 64 miljoen).

Overschrijding maximumsaldo bankrekening PALLAS

De bouw van de kerncentrale PALLAS is in volle gang. Het ministerie van VWS maakt periodiek voorschotbetalingen over voor deze bouw. Er is een contractuele afspraak tussen het ministerie van VWS en NRG PALLAS voor het maximumsaldo van de bankrekening van NRG Pallas. In december 2025 is dit maximumsaldo overschreden. Het bedrag dat boven dit maximum uitkomt, hebben wij aangemerkt als fout.

6.2.3 Samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen

Aanbesteding niet volgens de regels

In 2025 is ook de tolerantiegrens op de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen overschreden. Bij de agentschappen constateren we dat het afsluiten en verlengen van rijksbrede overeenkomsten niet altijd volgens de regels plaatsvindt. Het agentschap RIVM koopt bijvoorbeeld adviesdiensten in (voor € 15,5 miljoen) via een rijksbrede overeenkomst, waarvoor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) verantwoordelijk is en ICT-inhuur (voor € 19,6 miljoen), waarvoor het ministerie van Economische Zaken verantwoordelijk is. Maar bij de verlening van het contract hebben de ministeries van I&W en EZ de aanbestedingsregels niet nageleefd.

7.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van VWS heeft op 28 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

7.1 Reactie minister van VWS

De minister schrijft: "Geachte heer Duisenberg,

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van uw verantwoordingsonderzoek over 2025. Ik dank u voor het onderzoek en de constructieve bevindingen. De conclusies en aanbevelingen bieden waardevolle handvatten voor de verdere doorontwikkeling van beleid en bedrijfsvoering. In deze brief geef ik, mede namens de minister van Langdurige Zorg, Jeugd en Sport, een reactie.

U besteedt in uw onderzoek aandacht aan weerbare en parate zorg, waaronder de Nationale Zorgreserve (NZR). Zoals u aangeeft is in 2025 gewerkt aan verdere professionalisering van de NZR en daarmee aan de opbouw van het reservistenbestand. Het onderzoek laat deze ontwikkeling zien en concludeert dat de belangrijkste elementen van de NZR op orde zijn. Uw aanbevelingen betrek ik in de verdere verkenning naar het opdrachtgeverschap van de NZR.

In uw terugblik op eerdere onderzoeken gaat u ook in op uw onderzoek naar de voorraadverplichting van geneesmiddelen. Ik onderschrijf met u het belang van de beschikbaarheid van geneesmiddelen, ook in het licht van de continuïteit van zorg tijdens crisissituaties. Onlangs heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de laatste stand van zaken (Voortgangsbrief Beschikbaarheid Geneesmiddelen, d.d. 1 april 2026).

U plaatst – naast verschillende positieve ontwikkelingen – ook een terechte kanttekening: er bestaat nog geen uniforme definitie van “geneesmiddeltekorten” en complete data over de ernst en omvang van tekorten ontbreekt. Ik werk op dit moment samen met veldpartijen om dit te verbeteren. Zo wordt via het Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord gewerkt aan uniforme definities van geneesmiddeltekorten, worden afspraken gemaakt over versnelde data-uitwisseling tijdens tekorten, en wordt de haalbaarheid van een informatiepunt geneesmiddeltekorten onderzocht. Dit is een complex traject, mede vanwege veel verschillende belangen en de zorgvuldigheid die dit vereist.

Zoals in de genoemde Kamerbrief ook is verwoord, zal ik de Tweede Kamer in het eerste kwartaal van 2027 informeren over de voortgang op dit beleidsterrein.

Uw rapport onderstreept tevens de positieve ontwikkeling op het gebied van de bedrijfsvoering. Het financieel beheer van het ministerie van VWS bevond zich het afgelopen jaar in de fase van consolidatie en verankering. De verbeterprogramma’s van de afgelopen jaren hebben hun vruchten afgeworpen: het beheer is zichtbaar verbeterd. Waar punten van aandacht resteren – zoals de verdere uniformering van processen, de versterking van de concernbrede controlfunctie voor niet-routinematige dossiers en de verdere ontwikkeling van het fraudebeleid – zijn in 2025 concrete stappen gezet en acties geïnitieerd voor 2026.

Ik onderschrijf daarnaast het belang van gedegen uitvoeringstoetsen bij de vormgeving van beleid en regelgeving. Uw bevindingen en aanbevelingen zal ik benutten bij de wijze waarop we binnen VWS gebruik maken van de uitvoeringstoetsen. We sluiten hierbij ook aan bij het rijksbrede traject ‘doorontwikkeling uitvoeringstoetsen’ dat in het najaar van 2025 is gestart en waaraan het ministerie van VWS ook deelneemt. Dit biedt concrete handvatten voor onder andere de structuur, het taalgebruik en de helderheid in de uitvoeringstoetsen. Ik verwacht hier in 2026 concrete verbeteringen te kunnen doorvoeren.

Ten slotte vraagt u aandacht voor PALLAS en met name onderstreept u het belang van een afdoende governance om dit complexe project beheerst te laten verlopen. Ik onderschrijf met u het belang van een sterke beheersstructuur, waaronder voldoende interne checks and balances. In dit licht onderzoek ik momenteel hoe een eigenstandige controlfunctie – een beproefd concept binnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – ook van toegevoegde waarde is voor het ministerie van VWS en PALLAS. Ik zal hierover de Tweede Kamer via de reguliere rapportagecyclus informeren.

Hoogachtend, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Sophie Hermans”

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Dat de minister haar doelen voor de Nationale Zorgreserve heeft gehaald is positief. Maar we wijzen erop dat de huidige aanbestedingsopdracht eind 2027 afloopt, terwijl het nog niet duidelijk is hoe de aansturing van de Nationale Zorgreserve daarna zal zijn.

De minister heeft zich tot doel gesteld om de gezondheidszorg beter voor te bereiden dan in 2020 op een oorlog, pandemie of andere crisis. De € 300 miljoen structureel die eerder voor pandemische paraatheid was bestemd, is echter afgebouwd naar € 177 miljoen. Verschillende maatregelen die voortkomen uit de lessen van de coronacrisis worden hierdoor teruggedraaid of niet uitgevoerd. Dit is zorgelijk omdat het maatschappelijk belang en de urgentie van een goede voorbereiding op een volgende crisis is toegenomen. Wij vinden het belangrijk dat de minister de Tweede Kamer inzicht geeft welke gevolgen de afbouw van budget voor pandemische paraatheid heeft voor de voorbereiding op verschillende soorten grote crises.

De minister geeft aan dat zij samen met het veld bezig is om definities voor medicijntekorten te uniformeren, afspraken te maken over versnelde data-uitwisseling tijdens tekorten, en de haalbaarheid van een informatiepunt te onderzoeken. De minister van VWS gaf op basis van data van groothandels en apothekers aan dat in 2025 het aantal gemelde geneesmiddeltekorten in Nederland voor het tweede jaar op rij aanzienlijk is gedaald (VWS, 2026b). Tegelijkertijd gaf het Meldpunt Geneesmiddeltekorten aan dat het aantal meldingen van verwachte leveringsproblemen in 2025 juist licht is gestegen (Meldpunt Geneesmiddeltekorten en -defecten, 2026). Hoewel verwachte leveringsproblemen niet automatisch betekenen dat er tekorten ontstaan, illustreert dit wel het gebrek aan eenduidige cijfers. Daarnaast plaatsten wij kanttekeningen bij de betrouwbaarheid, validiteit en vergelijkbaarheid van deze cijfers. In het nawoord gaat de minister van VWS niet in op hoe ze gaat zorgen voor betrouwbaarder gegevens, noch of ze zicht gaat krijgen op de omvang en de ernst van geneesmiddeltekorten vanuit patiëntperspectief.

De minister onderzoekt hoe een eigenstandige controlfunctie van toegevoegde waarde is voor het ministerie van VWS en PALLAS. Zij zal de Tweede Kamer hierover via de reguliere rapportagecyclus informeren. Wij benadrukken dat het bouwtraject van PALLAS gebaat is bij een vroegtijdig en voor de Tweede Kamer navolgbaar besluit hierover. De bouw van de PALLAS-reactor is tenslotte al van start.

De minister gaat in het nawoord niet in op onze zorgen over of de behaalde resultaten van de akkoorden (IZA en AZWA), waar miljarden in omgaan, de zorg ook daadwerkelijk toekomstbestendiger maken. Wij vinden het belangrijk dat de Tweede Kamer duidelijkheid krijgt over het realiseren van de IZA-doelen. Daarnaast benadrukken we dat de minister de monitoring van de resultaten ook voort moet zetten na de looptijd van het IZA (2026) en het AZWA (2028), om hiermee de ontwikkelingen en trends voor de langere termijn te kunnen volgen. Het gaat immers om de toekomst.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 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.

Fouten en onzekerheden bij Volksgezondheid, Welzijn en Sport

⋮ 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	€ 40.443,8		//-100%
Artikel 3	€ 817,0		//-100%
Langdurige zorg en ondersteuning		93,1	
Artikel 10	€ 639,5		//-100%
Apparaatsuitgaven		52,6	
Bij de resterende 9 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
Uitgaven en ontvangsten			
Totaal	€ 36.139,5		//-100%
Artikel 2	€ 969,6		//-100%
Curatieve Zorg		64,9	
Bij de resterende 10 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
Afgerekende voorschotten			
Totaal	€ 11.081,1		//-100%
Agentschappen			
Totaal	€ 1.015,5		//-100%
Saldibalans			
Totaal	€ 51.052,7		//-100%

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

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

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

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

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

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

Algemeen

De gegevens die zijn gebruikt in § 3.1 en § 3.2 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Onderzoeksverantwoording beleidsresultaten Nationale Zorgreserve

In dit verantwoordingsonderzoek onderzochten we voor de periode 2024-2025 het beleid van de minister van VWS rondom de Nationale Zorgreserve. We gingen ook na of de Nationale Zorgreserve functioneert zoals bedoeld. Dat deden we aan de hand van 3 onderzoeksvragen:

- Wat wil de minister bereiken met de Nationale Zorgreserve?
- Wat heeft de minister gedaan om haar doelen te bereiken?
- Wat zijn de concrete resultaten van de Nationale Zorgreserve tot nu toe, en bereikt de minister daarmee wat zij ermee wil bereiken?

We hebben onder meer onderzocht of de doelen van de minister voldoende concreet zijn en of zij zicht heeft op de voortgang. De resultaten die de minister tot nu toe behaald heeft, hebben wij getoetst aan haar eigen doelen voor de Zorgreserve. We hebben zowel naar de tussentijdse doelen voor 2025 gekeken als naar de einddoelen voor 2029. Ook hebben wij beoordeeld of het reservistenregister de informatie bevat die nodig is om de reservisten in een crisis in te zetten. We hebben ook getoetst of de inzet van de Nationale Zorgreserve in de praktijk is geoefend.

Voor ons onderzoek hebben we onder meer een analyse gemaakt van informatie over de Nationale Zorgreserve in openbare stukken van het ministerie van VWS, bijvoorbeeld Tweede Kamerbrieven, jaarverslagen en begrotingen. Ook hebben we gebruik gemaakt van interne beleidsdocumenten die we opgevraagd hebben bij het ministerie. Dat zijn onder meer stukken over de aanbesteding en opdracht en de voortgangsrapportages van de Nationale Zorgreserve over de jaren 2024 en 2025. Bij stichting Extra ZorgSamen (die de Nationale Zorgreserve uitvoert) hebben we inzicht gekregen in de werking en de voortgang van het reservistenregister. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd bij het ministerie van VWS, stichting Extra ZorgSamen, het Nationaal Crisiscentrum, een ziekenhuis met regiofunctie, een netwerkorganisatie die met de Nationale Zorgreserve te maken heeft. Ook hebben we in november 2025 een landelijke crisisoefening over een mogelijke pandemie bijgewoond, en hebben we het ministerie van VWS en stichting Extra ZorgSamen geïnterviewd over de lessen en ervaringen die zij hebben opgedaan bij deze oefening.

Onderzoeksverantwoording uitvoeringstoetsen

In verantwoordingsonderzoek onderzochten we ook uitvoeringstoetsen. Het doel van dit onderzoek is om vast te stellen of bij de totstandkoming van nieuw beleid of het doorvoeren van een substantiële wetswijziging voldoende rekening wordt gehouden met gevolgen voor de personele capaciteit voor de uitvoering. Wij analyseren uitvoeringstoetsen op het terrein van VWS van regelingen uit de periode september 2024-september 2025 om mogelijke knelpunten of aandachtspunten bij het opstellen, gebruik en doorwerking van uitvoeringstoetsen in de praktijk te kunnen signaleren.

Om de daadwerkelijke impact van nieuw beleid op – de personele inzet van – uitvoeringsorganisaties goed in beeld te brengen, zijn uitvoeringstoetsen een belangrijk instrument. Dat vraagt wel dat de informatie in de uitvoeringstoetsen klopt en volledig is. Vervolgens moeten uitvoeringstoetsen binnen het ministerie ook gebruikt worden om keuzes te maken tussen doelen of om regelingen aan te passen als de toets daar aanleiding toe geeft. Dit is relevant omdat de rijksoverheid vanwege aanstaande

bezuinigingen en krapte op de arbeidsmarkt voor een grote personele-capaciteits-opgave staat om beleid uit te voeren. Daarin zullen, onder andere aan de hand van uitvoeringstoetsen, keuzes moeten worden gemaakt over wat wel kan en wat niet.

De hoofdvraag van ons onderzoek luidt: Wordt bij nieuwe wet- en regelgeving op het terrein van VWS via uitvoeringstoetsen rekening gehouden met personele gevolgen voor de uitvoering van dit beleid?

Een minister is verantwoordelijk voor het verzoek of de opdracht aan de uitvoeringsorganisatie voor de uitvoeringstoets en de verwerking ervan. Als de uitvoeringsorganisatie onderdeel is van het ministerie, is de minister ook verantwoordelijk voor de inhoud van de uitvoeringstoets. Daarentegen is het bestuur van zelfstandige uitvoeringsorganisaties zelf verantwoordelijk voor de inhoud van de uitvoeringstoets. Maar hoe dan ook is de minister in zijn rol als 'opdrachtgever' betrokken. In dit onderzoek spreken we uitsluitend de minister aan.

De hoofdvraag van dit onderzoek beantwoorden we met de volgende deelvragen:

1. Is bij nieuwe wet- en regelgeving een uitvoeringstoets uitgevoerd?
2. Wordt in de uitvoeringstoetsen op een onderbouwde wijze rekening gehouden met gevolgen voor de personele capaciteit van betrokken organisaties?
3. Zijn de uitkomsten van de uitvoeringstoetsen betrokken in nadere vormgeving van de regelgeving en prioritering van beleid?
4. Is de uitvoeringstoets naar de Kamer gestuurd, is de informatie uit de uitvoeringstoets gebruikt door Eerste en/of Tweede Kamer bij de wetsbehandeling en heeft dit geleid tot wijzigingen in de wet- en regelgeving?

Goed inzicht in de uitvoerings- en handhavingsmogelijkheden van nieuw beleid zijn onontbeerlijk om een reële uitvoering mogelijk te maken. Voor dit onderzoek is de hoofdnorm: Beleid is zorgvuldig voorbereid, uitvoerbaar en handhaafbaar. Per deelvraag hanteren we specifieke normen (zie tabel 11).

Tabel 11 Normen

Normen	
Onderzoeksvraag 1	Indien er sprake is van substantiële (neven)effecten voor de uitvoerende en handhavende instanties als gevolg van nieuw beleid, worden deze instanties om een oordeel gevraagd over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van nieuw beleid. In dit oordeel is informatie opgenomen over de consequenties voor personele capaciteit (bron: Stcrt. 2017, 69429, o.a. aanwijzing 2.10).
Onderzoeksvraag 2	<p>De aannames waarmee de raming van personele capaciteit is opgesteld zijn plausibel, objectief en consistent.</p> <ul style="list-style-type: none">• Consistentie is beoordeeld door alle toetsen van organisaties met elkaar te vergelijken.• Onderbouwing is beoordeeld door vast te stellen of er een expliciete berekening voor personele consequenties is opgenomen.• Plausibiliteit is beoordeeld door:<ol style="list-style-type: none">1) alle toetsen bij elkaar op te tellen en het totaal aantal benodigde fte berekenen. Dit hebben we afgezet tegen de verdeling van dit totaal over verschillende uitvoeringstoetsen om te zien of voor sommige toetsen het aantal te verwachten fte disproportioneel hoog is. Daarnaast is bijgehouden in welk deel van dit totaal de benodigde personele capaciteit ook als probleem is aangemerkt. Er is bij wetten en AMvB's waarop door uitvoeringsorganisaties meer dan 1 uitvoeringstoets is gedaan, steeds uitgegaan van de meest recente uitvoeringstoets.2) de datum van de uitvoeringstoets af te zetten tegen de publicatiedatum van de wet- en regelgeving. Daarmee wordt duidelijk hoe actueel de uitvoeringstoets is.3) de datum van de uitvoeringstoets af te zetten tegen de datum waarop de uitvoeringsorganisatie het verzoek tot het doen van een uitvoeringstoets heeft ontvangen. Daarmee wordt duidelijk hoeveel tijd de uitvoeringsorganisatie had om de toets op te stellen.
Onderzoeksvraag 3	De beleidskeuzes sluiten aan bij de raming van personele capaciteit. Wanneer uit de uitvoeringstoets problemen voor personele capaciteit blijken, maakt de minister keuzes in de prioritering van beleid of neemt andere maatregelen om de uitvoer- en handhaafbaarheid van het voorgenomen beleid te waarborgen.
Onderzoeksvraag 4	Dit is een beschrijvende vraag en heeft geen normen.

Voor de beantwoording van onze onderzoeksvraag en de deelvragen hebben we 2 methoden gebruikt: een kwantitatieve analyse van uitvoeringstoetsen op het terrein van VWS, en casusonderzoek naar een aantal specifieke uitvoeringstoetsen bij wet- en regelgeving. De kwantitatieve analyse bestond uit 2 delen. Voor het eerste deel hebben we in kaart gebracht welke wetten en AMvB's op het terrein van VWS in scope zijn. Daarvoor hebben we met een scraper alle gepubliceerde wet- en regelgeving in het Staatsblad uit de periode 2024-september 2025 verzameld via de Application Programming Interface (API) van zoek.officielebekendmakingen.nl,

peildatum 23 september 2024 en alle voorstellen van wet- en regelgeving die bij de Eerste of Tweede Kamer ter behandeling lagen. De webscrapers zijn voor het laatst op 31 september 2025 gebruikt.

We hebben hierdoor wetten en AMvB's geïdentificeerd. Een aantal van deze wetten zijn niet geschikt voor ons onderzoek, omdat ze geen significante gevolgen hebben voor uitvoeringsorganisaties, omdat dit bijvoorbeeld om begrotingswetten ging. Ook hebben we 'gewone' wetten zonder consequenties voor uitvoeringsorganisaties niet meegenomen. Dit hebben we in de eerste plaats op basis van de memorie van toelichting vastgesteld. Daarnaast hebben we voor een aantal gevallen de ministeries of uitvoeringsorganisaties gevraagd om uit te leggen of in die gevallen geen uitvoeringstoets nodig was.

Voor de overgebleven wetten en AMvB's hebben we in kaart gebracht van welke uitvoeringsorganisaties we een uitvoeringstoets verwachtten, en of de uitvoeringstoetsen ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd. We hebben op basis van zoek.officielebekendmakingen.nl en navraag bij uitvoeringsorganisaties de uitvoeringstoetsen verzameld.

We merken hierbij op dat dit onderzoek alleen kijkt naar uitvoeringstoetsen die gedaan zijn door organisaties binnen het ministerie, of door een rechtspersoon met een wettelijke taak op het terrein van het ministerie. Bij deze organisaties heeft de Algemene Rekenkamer bevoegdheden op grond van de Comptabiliteitswet. Andere uitvoeringstoetsen hebben we buiten beschouwing gelaten.

We merken daarnaast op dat een document dat wordt opgestuurd als uitvoeringstoets niet altijd 'uitvoeringstoets' in de titel heeft. Soms wordt bijvoorbeeld gesproken over 'een advies'. We hebben alle documenten die 'uitvoeringstoets' in de titel hebben als uitvoeringstoets beschouwd. Documenten die andere titels hebben, beschouwden we als uitvoeringstoets, wanneer er concluderende uitspraken in staan over de uitvoerbaarheid van het nieuwe beleid of gevolgen voor personele capaciteit. Documenten met een andere titel die bijvoorbeeld enkel ingaan op juridische aspecten van een wetsvoorstel, zijn niet als een uitvoeringstoets beschouwd.

De uitvoeringstoetsen hebben we gescoord op een aantal voor ons onderzoek relevante categorieën, zoals 'oordeel over uitvoerbaarheid' en 'benodigde structurele en incidentele fte'.

Deelvraag 3 en 4 beantwoorden we op basis van casusonderzoek. De selectie van casussen is gebaseerd op het overzicht aan uitvoeringstoetsen dat we hebben gemaakt ter beantwoording van deelvragen 1 en 2. Het doel van deze deelvragen is in kaart brengen hoe de minister van VWS de inhoud van uitvoeringstoetsen meeneemt in de beleidsvoorbereiding van een nieuwe wet of AMvB, en hoe de Kamer met de inhoud van uitvoeringstoetsen omgaat. We hebben ervoor gekozen om dit in kaart te brengen aan de hand van negatieve of zeer kritische uitvoeringstoetsen. Dit zijn de uitvoeringstoetsen waarvan het zorgvuldig meenemen van de inhoud het zwaarst weegt voor het tot stand brengen van uitvoerbaar beleid. In deze gevallen is het dus het meest van belang dat de ministeries aan de norm voldoen.

We hebben 2 selectiecriteria gehanteerd voor het selecteren van uitvoeringstoetsen voor casusonderzoek: 1) de uitvoeringstoets stelt zware voorwaarden aan de uitvoerbaarheid van een nieuwe taak of oordeelt zelfs negatief over de uitvoerbaarheid en 2) de uitvoeringstoets voorziet een relatief grote impact op de personele capaciteit van de uitvoeringsorganisatie.

Op basis van deze selectiecriteria hebben we 2 casussen geselecteerd: een uitvoeringstoets van het CAK 'Vervanging abonnementstarief Wmo 2015' en een uitvoeringstoets van de NVWA 'Verbod op vaperen'. Per casus kunnen er meerdere uitvoeringstoetsen zijn gedaan, van verschillende uitvoeringsorganisaties. We hebben gekeken naar maximaal 2 organisaties per casus.

Voor de Wmo-casus hebben we gesprekken van een uur gevoerd met verantwoordelijke beleidsambtenaren op de ministeries, en bij de uitvoeringstoets betrokken medewerkers van de uitvoeringsorganisaties. We hebben op basis van de gesprekken extra documenten opgevraagd. Voor 'verbod op vaperen' hebben we aanvullende vragen gesteld via mailwisseling met medewerkers.

Daarnaast bleek uit de inventarisatie van uitvoeringstoetsen voor deelvraag 1 en 2 ook dat er uitvoeringstoetsen waren met het oordeel 'niet uitvoerbaar', toetsen die relatief hoge uitvoeringskosten vragen, en een toets die een relatief grote personele opgave deed. Voor deze uitvoeringstoetsen hebben we op basis van openbare bronnen en schriftelijke navraag summier in kaart gebracht hoe het ministerie met deze uitvoeringstoetsen is omgegaan en of de uitvoeringstoetsen ter sprake zijn gekomen in de parlementaire behandeling.

We beperken ons tot wetten in formele zin en AMvB's. Ministeriële regelingen laten we buiten beschouwing, omdat deze in hoge mate heterogeen zijn en ook zaken als

benoemingen of erkenningen beslaan. Daarnaast hebben we geen begrotingswetten en verzamelwetten meegenomen, omdat deze vaak geen grondslag zijn voor taken van uitvoeringsorganisaties. Dit onderzoek beperkt zich verder tot uitvoeringstoetsen van organisaties binnen het ministerie of door een rechtspersoon met een wettelijke taak op het terrein van het ministerie. Bij deze organisaties heeft de Algemene Rekenkamer bevoegdheden op grond van de Comptabiliteitswet. Bij uitzondering hebben we ook de NVWA meegenomen in dit onderzoek. Hoewel dit een uitvoeringsorganisatie is op het terrein van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, wordt de NVWA door veel wet- en regelgeving van het ministerie van VWS geraakt en wordt door dat ministerie vaak gevraagd een uitvoeringstoets te doen. Voor ons onderzoek hebben we de rechtspraak buiten beschouwing gelaten.

De afbakening die we voor dit onderzoek hebben gekozen heeft enkele gevolgen:

- Via de gekozen werkwijze is geen zicht op wetsvoorstellen die zijn ingetrokken omdat de uitvoeringstoets aangeeft dat de nieuwe wet niet uitvoerbaar is.
- Onze onderzoeksaanpak leidt tot een onderschatting van het aantal gevallen waar uitvoeringsorganisaties geen uitvoeringstoets uitvoeren, omdat we hoofdzakelijk uitgaan van de memories en nota's van toelichting. Dat betekent dat we uitvoeringsorganisaties over het hoofd kunnen zien die *niet* in de memories en nota's van toelichting genoemd worden, maar *wel* om een uitvoeringstoets hadden moeten zijn gevraagd. We hebben dit bij een aantal uitvoeringsorganisaties geverifieerd, maar dat sluit de onderschatting van missende uitvoeringstoetsen niet volledig uit. De zorgkantoren geven aan dat ze door het ministerie van VWS altijd worden geconsulteerd bij nieuwe wet- en regelgeving, maar niet altijd middels een uitvoeringstoets. Ze worden in ieder geval niet over het hoofd gezien.

Wet- en regelgeving die buiten scope van ons onderzoek is, omdat het geen significante gevolgen voor de uitvoering heeft:

- verzamelwetten en -besluiten, omdat deze doorgaans beleidsneutrale en technische wijzigingen betreffen, zoals het corrigeren van onjuiste verwijzingen en redactionele aanpassingen;
- wet- en regelgeving die uitsluitend veranderingen voor de rechtelijke macht betref;
- wet- en regelgeving die uitsluitend wijzigingen voor Aruba, Curaçao, St Maarten of de BES-eilanden betref;
- instellingswetten.

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

Ingedeeld per hoofdstuk of paragraaf

Hoofdstuk 2 Actuele ontwikkelingen en risico's

Algemene Rekenkamer (2016). *Zorgakkoorden*. Bijlage bij Kamerstuk 33 060 nr. 8, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017.

Algemene Rekenkamer (2020). *Verzekerd van Zinnige Zorg*. Bijlage bij Kamerstuk 29 689, nr. 1083, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021.

Algemene Rekenkamer (2025). *Rapport bij het Jaarverslag 2024, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)*. Bijlage bij Kamerstuk 36 740 XVI nr. 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

Algemene Rekenkamer (2026). Dashboard Blik op Nederland, *Blik Op Nederland: Dashboard Doelen & Resultaten*, gepubliceerd op 25 maart 2026.

CBS (2026). Monitor Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn, Trendrapportage *De staat van de arbeidsmarkt en zorg en welzijn 2025*.

Mackenbach, Meerding & Kunst (2011). Economic costs of health inequalities in the European Union, *Journal Epidemiol Community Health*, p. 412-9.

Rijkswaterstaat, RIVM en BIJ12, *Atlas Leefomgeving*, <https://www.atlasleefomgeving.nl/nieuws/hoe-is-luchtkwaliteit-verdeeld-over-nederland-en-europa>, geraadpleegd op 30 maart 2026.

RIVM (2018). *Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018 – Een gezond vooruitzicht – Synthese*. RIVM, juni 2018.

RIVM (2024a). *Zorg en sociaal domein – Themaverkenning bij de Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2024*. RIVM-rapport 2024-0047, RIVM, november 2024.

RIVM (2024b). *Impact Nationaal Preventieakkoord op roken, overgewicht en problematisch alcoholgebruik nog onvoldoende*. Publicaties | RIVM, geraadpleegd op 30 maart 2026.

RIVM (2026a). Monitor Digitale Zorg 2025, *Stand van zaken van de digitale zorg in Nederland*.

RIVM (2026b). Leefstijlmonitor Bewegen, Bewegen | RIVM, geraadpleegd op 30 maart 2026.

Volksgezondheid en Zorg (2025). Website VZ info, Prestatie-indicatoren | Medisch specialistische zorg: wachttijden | Volksgezondheid en Zorg, en Prestatie-indicatoren | Uitkomsten van het zorgsysteem op populatieniveau | Volksgezondheid en Zorg, en Prestatie-indicatoren | Context van het zorgsysteem | Risicofactoren | Volksgezondheid en Zorg), en Roken | Jongeren | Volksgezondheid en Zorg, en Leefomgeving | Luchtverontreiniging | Fijn stof | Volksgezondheid en Zorg, geraadpleegd op 30 maart 2026.

VWS (2022). *Integraal Zorgakkoord Samen werken aan gezonde zorg*. Bijlage bij Kamerstuk 31 765 nr. 655, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022.

VWS (2024). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het jaar 2025. Kamerstuk 36 600 XVI, nr. 1, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

VWS (2025a). *Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord (AZWA) – Samen sterker voor zorg en welzijn*, bijlage bij *Aanbieding Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord (AZWA)*, Kamerstuk 31 765, nr. 943, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

VWS (2025b). Kamerbrief *Voortgang toekomstbestendig stelsel geneesmiddelen*. Kamerstuk 29 477, nr. 960, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

VWS (2025c). *PALLAS-nieuwbouwprogramma Tweede basisrapportage Stand van zaken t/m 30 juni 2025. Datum 24 oktober 2025*. Bijlage bij Brief van de minister van VWS, Kamerstuk 33 626, nr. 35, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

VWS (2025d). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het jaar 2026. Kamerstuk 36 800 XVI, nr. 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

VWS (2026a). Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2025. nr.1, vergaderjaar 2025-2026.

VWS (2026b). *Pakket Pandemische Paraatheid*, Kamerstuk 25 295, nr. 2265, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

§ 4.1 Nationale Zorgreserve

AEF (2022a). *Eindrapport Institutioneel ontwerp zorgreserve*. Utrecht, 30 juni 2022.

AEF (2022b). *Eindrapport Werven, binden, boeien en behouden van zorgreservisten*. Utrecht, 14 september 2022.

Algemene Rekenkamer (2024). *Uit de pandemie. Onderzoek naar de aankoop van vaccins tegen COVID-19*. Bijlage bij Kamerstuk 25 295, nr. 2174, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2022). *Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid 2022*. <https://www.rivm.nl/nationale-veiligheid/actuele-analyses/rijksbrede-risicoanalyse-nationale-veiligheid-2022>, geraadpleegd op 21 januari 2025.

VWS (2024). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het jaar 2025. Kamerstuk 36 600 XVI, nr. 1, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

VWS (2025). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het jaar 2026. Kamerstuk 36 800 XVI, nr. 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

OVV (2023). *Aanpak coronacrisis Deel 3: januari 2020 – september 2022*. Den Haag, 25 oktober 2023

SEOR (2021). *Evaluatie Extra handen voor de zorg*. Rotterdam, 14 oktober 2021.

Tweede Kamer (2020). *Motie van de leden Wilders en Pieter Heerma*, 25 295, nr. 692, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021.

§ 4.3 Fiscale regelingen

D66, VVD en CDA (2026). Budgettaire tabel. Bijlage bij: *Aan de slag – Bouwen aan een beter Nederland*. Coalitieakkoord 2026-2030.

§4.4 Terugblik op eerdere rekenkameronderzoeken

Algemene Rekenkamer (2020). *Paardenmiddel of noodverband? Resultaten prijs- onderhandelingen geneesmiddelen*. Bijlage bij Kamerstuk 29 477, nr. 653, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020.

Algemene Rekenkamer (2024). *Uit de pandemie. Onderzoek naar de aankoop van vaccins tegen COVID-19*. Bijlage bij Kamerstuk 25 295, nr. 2174, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

Algemene Rekenkamer (2025). *Rapport bij het Jaarverslag 2024, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)*. Bijlage bij Kamerstuk 36 740 XVI nr. 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

VWS (2025a). *Verslag commissiedebat*, Kamerstuk 29 477, nr. 952, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

Tweede Kamer (2025). *Motie van het Lid Bushoff*, Kamerstuk 29 477, nr. 956, vergaderjaar 2025-2026.

VWS (2026a). *Brief van de minister van VWS over geneesmiddelenbeleid*, Kamerstuk 29 477, nr. 965, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

VWS (2026b). *Voortgang beschikbaarheid geneesmiddelen*, Kamerstuk 29 477, nr. 969, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

§ 4.5.1 Zelfrapportage weerbare zorg

VWS (2024a). *Versterken van weerbaarheid in het licht van militaire en hybride dreigingen*, Kamerstuk 30 821, nr. 249, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

VWS (2024b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het jaar 2025*. Kamerstuk 36 600 XVI, nr. 1, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

VWS (2025a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het jaar 2026*. Kamerstuk 36 800 XVI, nr. 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

VWS (2025b). *Stand van zaken weerbare zorg*, Kamerstuk 30 821, nr. 303, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

VWS (2025c). *Weerbaarheid en militaire paraatheid tegen hybride en militaire dreigingen*, Kamerstuk 30 821, nr. 326, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

VWS (2025d). Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden, Kamerstuk 36 800 XVI, nr. 16, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

VWS (2026a). Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2025. nr. 1, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

VWS (2026b). *Pakket Pandemische Paraatheid*, Kamerstuk 25 295, nr. 2265, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

§ 4.5.2 Zelfrapportage IZA en AZWA

Algemene Rekenkamer (2025). *Rapport bij het Jaarverslag 2024, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)*. Bijlage bij Kamerstuk 36 740 XVI nr. 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

VWS (2022). *Integraal Zorgakkoord Samen werken aan gezonde zorg*. Bijlage bij Kamerstuk 31 765, nr. 655, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022.

VWS (2025a). *Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord (AZWA) – Samen sterker voor zorg en welzijn*, bijlage bij *Aanbieding Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord (AZWA)*, Kamerstuk 31 765, nr. 943, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

VWS (2025b). *Beweging van het Integraal Zorgakkoord*, Kamerstuk 31 765, nr. 941, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

VWS (2025c). *1-meting van de 'beweging van het IZA' – overzicht van rapporten over effecten en uitkomsten van de IZA-beweging*. Bijlage bij Kamerstuk 31 765, nr. 941, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

VWS (2025d). *Voortgangsrapportage Integraal Zorgakkoord*, 17 maart 2025. Bijlage bij *Voortgang Integraal Zorgakkoord: Kwartaalrapportage*, Kamerstuk 31 765, nr. 913, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

VWS (2025e). *Voortgangsrapportage Integraal Zorgakkoord Q3 2025*. Bijlage bij Kamerstuk 36 800 XVI, nr. 24, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

VWS (2025f). *Inzet op realisatie AI in de zorg*, Kamerstuk 27 529, nr. 350, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

VWS (2026). *Brief voortgang IZA en AZWA*, Kamerstuk 31 765, nr. 976, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

Zorgakkoorden (2025). Website Zorgakkoorden <https://www.zorgakkoorden.nl/programmas/integraal-zorgakkoord/iza-onderdelen/transformatieplannen/goedgekeurde-voorstellen-en-plannen/samenvatting-goedgekeurd-transformatieplan-embraze/positief-beoordeeld-transformatieplan-embraze.pdf>, en 'Lijst goedgekeurde plannen', geraadpleegd 30 maart 2026.

§ 5.4 Uitvoeringstoetsen

Algemene Rekenkamer (2025). *Door de mazen van toezicht en handhaving. Rode draden uit 12,5 jaar onderzoek*. Bijlage bij Kamerstuk 29 279, nr. 1000, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

CAK (2025). *Stand van de Uitvoering CAK 2025. 9 keuzes met impact voor de burger*. Den Haag: eigen beheer.

NZa (2025). *Toezichtrapport NZa. Over de uitvoering van de wettelijke taken door het CAK in 2024*. Utrecht: eigen beheer.

Staatscourant, Aanwijzingen voor de regelgeving, Stcrt 2017, 69 426.

§ 5.5 Pallas

Auditdienst Rijk (2026). *Accountantsrapport bij de Basisrapportage PALLAS-nieuwbouwprogramma*. 8 januari 2026.

Financiën (2022). *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022*. Bijlage bij Kamerstuk 28 165, nr. 370, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022.

Gate Review-team (2025). *Eindrapport Gate Review PALLAS/VWS – In opdracht van Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en NRG PALLAS*, 5 juni 2025.

Tweede Kamer (2025). *Stemming brief Aanwijzing van het project PALLAS-reactor als groot project*. 28 januari 2025, Tweede Kamer 46, 46-9-1.

VWS (2022). *Oprichting stichting voorbereiding Pallas-reactor*, Kamerstuk 33 626, nr.16, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023.

VWS (2025a). *Pallas reactorproject*. Kamerstuk 33 626, nr. 32, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

VWS (2025b). *PALLAS-nieuwbouwprogramma Tweede basisrapportage Stand van zaken t/m 30 juni 2025. Datum 24 oktober 2025*. Bijlage bij Kamerstuk 33 626, nr. 35, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

VWS & NRG PALLAS (2025). *Verbeterplan Gate Review*.

Hoofdstuk 6 Geld gecontroleerd

VWS (2025a). *Toekomstbestendige gehandicaptenzorg Drenthe en Groningen*. Kamerstuk 31 765, nr. 944, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

VWS (2025b). *Nadere informatie continuïteit van gehandicaptenzorg in Drenthe en Groningen*. Kamerstuk 31 765, nr. 955, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

§ 7.2 Nawoord

Meldpunt Geneesmiddeltekorten en -defecten (2026). *Rapportage Meldpunt Geneesmiddeltekorten en -defecten 2025*. <https://www.cbg-meb.nl/documenten/2026/03/19/rapportage-meldpunt-geneesmiddeltekorten-en--defecten-2025>, geraadpleegd 8 mei 2026.

VWS (2026b). *Pakket Pandemische Paraatheid*, Kamerstuk 25 295, nr. 2265, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

Bijlage 4 Begrippenlijst

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

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Figuur 3 geeft op hoofdlijnen aan hoe de financiële geldstromen lopen in de zorg. Zo zijn de beheerskosten van zorgverzekeraars en zorgkantoren hierin niet opgenomen. Het CAK en de SVB lichten wij niet verder toe in de tekst. Het CAK betaalt bij Wlz zorg in natura de zorgaanbieder in opdracht van het zorgkantoor. De SVB betaalt bij een persoonsgebonden budget in de Wlz de zorgaanbieder in opdracht van de zorggebruiker.
- 2 Formeel gaat het hier om Wlz-uitvoerders in plaats van zorgkantoren. Wlz-uitvoerders hebben regionale zorgkantoren aangewezen die namens de Wlz-uitvoerders de zorg regelen voor mensen met een Wlz-indicatie in de betreffende regio.
- 3 Voor de Wlz kijkt de NZa daarnaast onder andere naar de doelmatige uitvoering door zorgkantoren.
- 4 Voorjaarsbesluitvorming 2026 heeft geleid tot het alsnog beschikbaar stellen van € 177 miljoen structureel voor de borging van een aantal versterkingen van de pandemische paraatheid van Nederland (VWS, 2026b).
- 5 Ondertekenaars IZA zijn VWS, VNG, Actiz, Nederlandse GGZ, FMS, InEen, LHV, NFU, NVZ, Patiëntenfederatie Nederland, V&VN, ZKN, Zorgthuisnl, ZN. Daarnaast zijn ZiN en NZa betrokken, bijvoorbeeld bij de monitoring van afspraken uit het IZA. Ondertekenaars AZWA zijn dezelfde als het IZA, met aanvullend GGD GHOR Nederland, MIND, SWN.
- 6 Van de € 2,8 miljard aan transformatiemiddelen is na het afsluiten van het IZA € 400 miljoen overgeheveld naar de VWS-begroting om afspraken uit te voeren. Er was € 2,4 miljard beschikbaar voor transformatieplannen. Na het afsluiten van het AZWA is € 350 miljoen overgeheveld naar de VWS-begroting om afspraken uit te voeren. Na mutaties en onderuitputting was er nog € 1,9 miljard beschikbaar voor de transformatieplannen. Zie ook Zorgakkoorden (2025) bij veelgestelde vragen over transformatiemiddelen.
- 7 Zie verantwoordingsonderzoek VWS 2024 voor meer toelichting over de transformatieplannen.
- 8 Het ministerie van VWS heeft ons toegelicht dat concentratie en spreiding plaatsvindt in 7 regio's en dat het regiobudget is gebaseerd op het vaste bedrag van € 100.000 vermenigvuldigd met het aantal zorginstellingen (ca 70 ziekenhuizen) dat moet worden gecompenseerd voor negatieve effecten. Het gaat daarmee om een bedrag van (7 regio's x € 100.000 x 70 instellingen) € 7 miljoen. Deze methodiek is terug te vinden: Bijlagen bij publicatie – Naar passende oncologische en vaatchirurgische zorg | Zorginstituut Nederland.

- 9 Daarnaast wordt een beperkt aantal (kortetermijn)doelen gefinancierd met een budget uit de VWS-begroting. Zo is er € 10 miljoen per jaar voor 2026 en 2027 beschikbaar voor het AZWA-doel 'domeinoverstijgend indiceren' (VWS, 2025a:28-29, 91).
- 10 Ons onderzoek naar de financiële informatie en de totstandkoming beleidsinformatie heeft betrekking op de begrotingsgefinancierde gelden van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Ons onderzoek heeft geen betrekking op het hoofdstuk premiegefinancierde zorguitgaven in het jaarverslag van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Zie § 3.3 voor een toelichting.

De volgende tekstdelen zijn aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van VWS voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om feitelijke verbeteringen van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen zijn niet in onderstaande lijst opgenomen.

- In § 3.2 Ontwikkeling van de uitgavenramingen hebben we het woord 'rijksbijdrage' verwijderd uit twee zinnen die mede gaan over de uitgaven voor de zorgtoeslag. Aangepast omdat de zorgtoeslag geen rijksbijdrage is.
- In § 4.5.1 Zelfrapportage Weerbare zorg hebben we de zin 'De minister heeft in afwachting van besluitvorming over financiering ook in kaart gebracht wat er nodig is voor opschaalbare basisnoodzorg (VWS, 2025b)' verwijderd. Ook hebben we daarom in de resultaatkolom in tabel 7 'inventarisatie uitgevoerd' verwijderd. Aangepast omdat op basis van nieuwe informatie van VWS blijkt dat de inventarisatie niet is uitgevoerd.

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

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (XVII)

Rapport bij het Jaarverslag 2025

2026

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 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp. 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) | 10
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 | 14**
 - 4.1 Controle op doorvoer strategische goederen | 14
 - 4.2 Beleidsevaluaties | 25
 - 4.3 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 28
 - 4.4 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 29
 - 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 Bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking | 36
 - 5.5. Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 45
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 BHOS | 51
 - 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 53

Bijlagen | 54

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden BHO 2025 | 54

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 56

Bijlage 3 Literatuur | 60

Bijlage 4 Begrippenlijst | 62

1. Onze conclusies

Bij Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO) waren in 2025 de uitgaven € 3.790 miljoen, de ontvangsten € 66 miljoen en de verplichtingen € 2.144 miljoen.

De minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) stond in 2025 voor een grote opgave om de bezuinigingen op ODA (*Official Development Assistance*) uit te werken. Wij constateren dat de minister transparant is over de keuzes die zijn gemaakt en de bezuiniging gestructureerd heeft aangepakt, rekening houdend met lopende verplichtingen. Kanttekening daarbij is dat een inhoudelijke strategische analyse van de langetermijneffecten ontbreekt. 2025 was geopolitiek gezien een zeer onrustig jaar. De verschillende conflicten en oorlogen wereldwijd onderschrijven het belang van noodhulp en ook van een goede exportcontrole, om te voorkomen dat Nederland ongewenst bijdraagt aan instabiliteit in de wereld. We hebben onderzoek gedaan naar het exportcontrolebeleid en concluderen dat Nederland, in lijn met internationale verplichtingen, een controleregime op de doorvoer van strategische goederen heeft ingericht en hieraan voldoet. Op de effectiviteit van deze controles is echter nauwelijks zicht.

Minister maakt heldere keuzes bij bezuinigingen

De minister heeft de meerjarige bezuinigingen op ODA in 2025 uitgewerkt. De bezuinigingen lopen op van € 300 miljoen in 2025 tot € 2,4 miljard structureel vanaf 2027. De minister is transparant over de keuzes die zijn gemaakt en komt toegezegde verplichtingen na. Wel constateren we dat een inhoudelijke strategische analyse van de langetermijneffecten van de bezuinigingen ontbreekt. De minister focust op een beperkt aantal thema's en stelt dat deze bij moeten dragen aan de belangen van Nederland. We constateren dat de bezuinigingen op ODA voor een klein deel bij andere ministeries terecht komen, maar dat het overgrote deel voor rekening van de minister van BHOS komt. Desondanks blijft het bedrag dat de minister komende jaren te besteden heeft voor ontwikkelingssamenwerking vergelijkbaar met dat van afgelopen jaren. Zonder de bezuiniging zou het budget van de minister van BHOS de komende jaren zijn gestegen.

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 BHOS is verantwoordelijk voor dit beleid. Namens de minister van BHOS beoordelen de Douane en het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) vergunningsaanvragen van bedrijven die strategische goederen willen exporteren of via Nederland willen doorvoeren. Nederland heeft, in lijn met 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.

Verantwoordings- en toezichtskader voor Invest International schiet tekort

Invest International Public Programs BV (IIPP) beheert namens de minister van BHOS een aantal subsidieregelingen onder mandaat. Onder mandaat betekent dat de middelen namens de minister worden toegekend. In totaal gaat het in 2025 om € 200,4 miljoen aan verplichtingen en € 123,8 miljoen aan uitgaven.

In het verantwoordingsonderzoek 2024 constateerden we dat het verantwoordings- en toezichtskader tekortschoot. De minister heeft geen inzicht in de rechtmatigheid van de financiële transacties en geen tijdig inzicht in de betrouwbare weergave van de cijfers bij IIPP. In 2025 zijn de problemen niet opgelost. De

minister werkt weliswaar aan nieuwe afspraken met IIPP, maar de voortgang is beperkt. In 2025 leidden deze problemen tot een overschrijding van meerdere tolerantiegrenzen. Van de verplichtingen op het begrotingshoofdstuk was ruim 9% onzeker (€ 200,4 miljoen). We handhaven daarom de onvolkomenheid.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van BHO

Negatieve oordelen bij het totaal van de verplichtingen, het totaal van de uitgaven en ontvangsten en bij 1 artikel

De totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen, met uitzondering van de verplichtingen. Het geld is echter niet altijd volgens de regels besteed. Hierdoor is ons oordeel over de totaalbedragen negatief bij de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten.

Voor artikel 1 is ons oordeel negatief.

Onvolkomenheden bij Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Toezicht op Invest International			✗	✗	

✗ 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 BHOS is verantwoordelijk voor internationale handel en ontwikkelings-samenwerking. Voor 2025 waren de beleidsprioriteiten van de minister het waarborgen van de Nederlandse welvaart en weerbaarheid in het handelsbeleid. Bij ontwikkelings-samenwerking lag de focus op wederzijdse belangen van Nederland en derde landen. Voor de uitvoering van zijn beleid maakt de minister van BHOS gebruik van het apparaat van het ministerie van BZ.

Met het aantreden van het kabinet-Schoof in 2024 werd de naam van het begrotings-hoofdstuk *Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS)* veranderd naar *Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO)*. Met het aantreden van het kabinet-Jetten werd de naam van het begrotingshoofdstuk weer veranderd naar *Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS)*. In dit rapport spreken we over (de minister voor) BHO wanneer specifiek wordt gesproken over de bevindingen van ons onderzoek over het jaarverslag 2025. Verder spreken we over (de minister van) BHOS.

Op het beleidsterrein van de minister van BHOS hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan in 2025.

Binnenlandse ontwikkelingen

Op het budget voor *Official Development Assistance* (ODA) heeft het kabinet-Schoof flink bezuinigd. De bezuinigingen lopen op tot structureel € 2,4 miljard vanaf 2027. Bovendien is de koppeling met 0,7% van het bruto nationaal inkomen (bni) losgelaten. Het percentage van het bni dat Nederland uitgeeft aan ontwikkelingssamenwerking zou daardoor dalen naar 0,44% in 2029. Dit is onder de norm van 0,7% waar Nederland zich sinds 1975 aan heeft gecommitteerd (BHO, 2025c). Tegelijkertijd besloot het kabinet-Schoof om met ingang van 2027 maximaal 10% van het ODA-budget te besteden aan de eerstejaarsopvang van asielzoekers in Nederland. De begrenzing zorgt ervoor dat uitgaven aan de eerstejaarsopvang van asielzoekers vanaf 2027 niet langer onbeperkt ten koste gaan van de BHOS-begroting en de OS-programmering daarin. Het huidige kabinet maakt de bezuinigingen van het kabinet-Schoof voor een deel ongedaan en is voornemens om vanaf 2027 structureel € 257 miljoen meer te besteden aan ontwikkelingssamenwerking.

In het budget voor ontwikkelingssamenwerking koos het kabinet-Schoof voor andere accenten. In de *Beleidsbrief ontwikkelingshulp* van februari 2025 schrijft de toenmalige minister dat ze zich in wil blijven zetten voor de sociaaleconomische ontwikkeling van lage- en middeninkomenslanden en voor mensen in nood, maar dat ze ontwikkelingshulp nadrukkelijk wil koppelen aan de belangen van Nederland en de behoefte van de landen waarmee wordt samengewerkt (BHO, 2025d). Die Nederlandse belangen zijn: handel en economie, veiligheid en stabiliteit, en migratie. Deze belangen moeten worden behartigd met programma's en diplomatieke inzet op gebieden waar Nederland goed in is: watermanagement, voedselzekerheid en gezondheid.

In § 5.4 van dit rapport gaan we in op de resultaten van ons onderzoek naar onder andere de aanpak van de bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking en de budgettaire effecten ervan.

Buitenlandse ontwikkelingen: bezuinigingen en economische onzekerheid

Nederland is niet het enige land dat bezuinigt op ontwikkelingssamenwerking. Boven op de daling van 9% van de wereldwijde ODA-uitgaven in 2024 verwacht de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in 2025 een verdere daling van 9 tot 17% in wereldwijde ODA-uitgaven. De bezuinigingen zullen volgens de OESO vooral de *least developed countries* en de landen in sub-Sahara Afrika raken, aangezien deze landen relatief veel ODA ontvingen (OECD, 2025).

In 2025 nam de onzekerheid in de wereldhandel toe. De importheffingen van de Verenigde Staten en de tegenreacties daarop zorgden voor onrust op de financiële markten. Nederland heeft een op handel gerichte economie en ontkomt niet aan de gevolgen van deze economische onzekerheid. In mei 2025 bracht de minister voor BHO een beleidsbrief Buitenlandse Handel uit, waarin zij reflecteerde op de rol van Nederland in deze economisch roerige tijden en welke stappen ze neemt om de welvaart en weerbaarheid van Nederland te vergroten (BHO, 2025a). In de beleidsbrief geeft de minister aan te willen inzetten op een assertief handelsbeleid waarin het Nederlandse verdienvermogen op de eerste plaats staat. Concreet betekent dit onder andere dat Nederland markten met het grootste potentieel wil aanboren. Bijvoorbeeld gevestigde markten zoals het Verenigd Koninkrijk. De minister ziet ook potentieel in opkomende markten; economieën die naar verwachting economisch sterk zullen groeien door ontwikkeling en bevolkingsgroei. Handelsverdragen in EU-verband en handelsmissies moeten de banden met deze markten verdiepen.

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

Uit de *Factsheets Brede Welvaart 2025* (CBS, 2026) blijkt dat inkomensoverdrachten en ontwikkelingshulp in Nederland relatief hoog zijn vergeleken met andere EU-landen. Door de bezuinigingen op het ODA-budget daalt de Nederlandse ODA-prestatie. De bezuinigingen op ODA hebben daarmee gevolgen voor de welvaart van mensen elders in de wereld.

Een belangrijke kanttekening is dat de meeste andere indicatoren die momenteel in de factsheets staan slechts een zeer beperkte relatie hebben met het beleid waar de minister van BHOS verantwoordelijk voor is. De indicatoren zijn een goede eerste stap om inzicht te geven in de raakvlakken van brede welvaart met de beleidsterreinen van de minister en om handvatten te bieden voor het politieke debat, maar de beschikbare indicatoren zijn beperkt. Het is volgens ons van belang dat de minister van BHOS 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 BHOS heeft in zijn jaarverslag de volgende risico's benoemd (BHO, 2026). Wij vinden de risico's die de minister in zijn top 3 noemt herkenbaar.

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

Risico	Toelichting	Bedrag
Rechtspersonen met een wettelijke taak (RVO, Invest International), gezien de onzekerheid rondom de door deze partners gerapporteerde cijfers van de regelingen die zij onder mandaat uitvoeren.	Het is belangrijk dat het ministerie het overzicht houdt over verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, ook van regelingen die worden uitgevoerd onder mandaat. In 2024 heeft de Auditdienst Rijk (ADR) een verklaring met beperking afgegeven bij het jaarverslag BHO. Voornaamste reden voor de beperking: onzekerheid rondom de door Invest International en RVO gerapporteerde cijfers van de regelingen die zij onder mandaat uitvoeren. De gecontroleerde cijfers van Invest International waren bijvoorbeeld te laat beschikbaar. Door vertraging in de aanlevering van cijfers vanuit verschillende bronnen diende de minister van BZ de jaarverslagen te laat in en ging de Algemene Rekenkamer over tot een bezwaarprocedure.	Niet genoemd.
Subsidies als financieel instrument, omdat een groot deel van de budgetten via subsidies wordt uitgegeven.	Omdat het ministerie zelf niet de capaciteit heeft om ontwikkelingshulpactiviteiten op grote schaal uit te voeren, zet het ministerie subsidies in om via onder meer maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen BHO-beleidsdoelen te behalen. Subsidies kenmerken zich door beperkte sturingsmogelijkheid en niet-afdwingbaarheid. Daarmee heeft het ministerie minder zeggenschap over het behalen van de resultaten. Bovendien vinden de activiteiten geregeld plaats in een weerbarstige context.	Niet genoemd.
Humanitaire hulp, vanwege de veiligheid van hulpverleners.	Een risico voor de effectiviteit van de humanitaire inzet is de toenemende onveiligheid van hulpverleners. Als hulpverleners hun werk niet kunnen doen, blijven mensen in nood verstoken van hulp. Hierbij verdient de positie van lokale staf, die de grootste risico's loopt, bijzondere aandacht.	Niet genoemd.

3.

Inzicht in geld

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

De minister voor BHO heeft in 2025 € 3.790 miljoen uitgegeven. Dit is 1% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast zijn er verplichtingen aangegaan voor € 2.144 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 66 miljoen.

Tabel 2 BHO in miljoenen €

	2023	2024	2025
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp			
Verplichtingen	4.967	3.336	2.144
Uitgaven	3.904	3.986	3.790
Ontvangsten	135	76	66

De uitgaven van het begrotingshoofdstuk XVII waren in 2025 € 196 miljoen lager dan in 2024. Tabel 3 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 3 BHO verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp			
1. Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen	645	654	9
2. Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, water en klimaat	960	960	-
3. Sociale vooruitgang	835	668	-167
4. Vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling	1.101	1.015	-86
5. Multilaterale samenwerking en overige inzet	445	493	48
Totaal	3.986	3.790	-196

Voor het begrotingshoofdstuk XVII zien we de grootste verschillen bij de artikelen Sociale vooruitgang en Vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling.

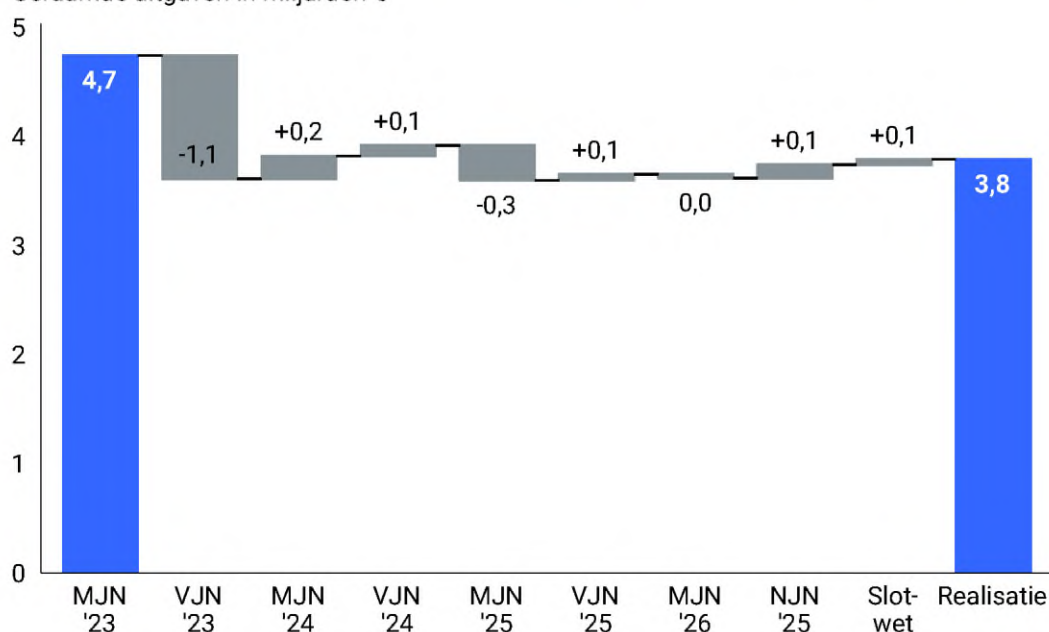
3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 voor BHO. 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 BHO

Uitgaven 2025 lager dan raming in 2023 door bijstelling asielopvang

Geraamde uitgaven in miljarden €



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 € 4,7 miljard uit te geven voor het begrotingshoofdstuk van BHO. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 3,8 miljard. De grootste wijzigingen hebben te maken met overboekingen en/of kasschuiven als gevolg van de bijdragen aan de eerstejaarsopvang asielzoekers. Uiteindelijk is het budget voor BHO hierdoor in 2025 met € 0,9 miljard gedaald.

Tabel 4 toont de 3 grootste veranderingen voor de uitgaven van 2025, van de Miljoenennota 2023 tot het jaarverslag 2025.

Tabel 4 De grootste wijzigingen in de uitgaven voor BHO in de afgelopen 3 jaar (bedragen in miljoenen €)

Begroting	Wijziging	2025
VJN 2023	ODA-bijdrage eerstejaarsopvang asielzoekers	-1.103
MJN 2025	Gerichte keuzes ontwikkelingssamenwerking	-292
VJN 2025	ODA-toerekening asiel	200

Ten tijde van de Voorjaarsnota 2023 bleek de raming voor de eerstejaarsopvang in 2025 te laag waardoor er € 1,1 miljard extra nodig was voor de eerstejaarsopvang bij, toen nog, het ministerie van Justitie en Veiligheid. Ten tijde van de Voorjaarsnota 2025 bleek de bijgestelde raming uit 2023 echter weer te hoog, waardoor er op de begroting van de minister van BHOS een bedrag van € 571 miljoen meer te besteden was. Een kasschuif van € 371 miljoen heeft deze middelen in een ander ritme gezet, resulterend in een positieve wijziging voor 2025 van € 200 miljoen.

De gerichte keuzes die het gevolg zijn van de beleidswijzigingen van het kabinet-Schoof hebben geleid tot een neerwaartse bijstelling van € 292 miljoen. Zie hiervoor ons onderzoek naar de bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking in paragraaf § 5.4.

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.

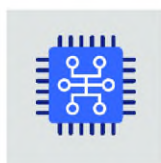
Strategische goederen bestaan uit militaire goederen, dual-use goederen, foltergoederen en sanctiegoederen. Ons onderzoek heeft alleen betrekking op militaire goederen en dual-use goederen. Figuur 2 laat zien welke goederen in deze categorieën vallen.

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 BHO 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 vergunningplicht voor doorvoer van dual-use goederen

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

Op basis van artikel 7 van de Dual-use Verordening hebben EU-lidstaten de bevoegdheid om aanvullende controlemaatregelen te nemen, zoals het verbieden van de doorvoer van dual-use goederen van buiten de EU, vanwege risico's voor de openbare orde, veiligheid, terrorisme of mensenrechtenschendingen. De minister van BHOS heeft dus de bevoegdheid om voor de doorvoer van deze goederen toch een vergunning verplicht te stellen. Dit heet een ad-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.

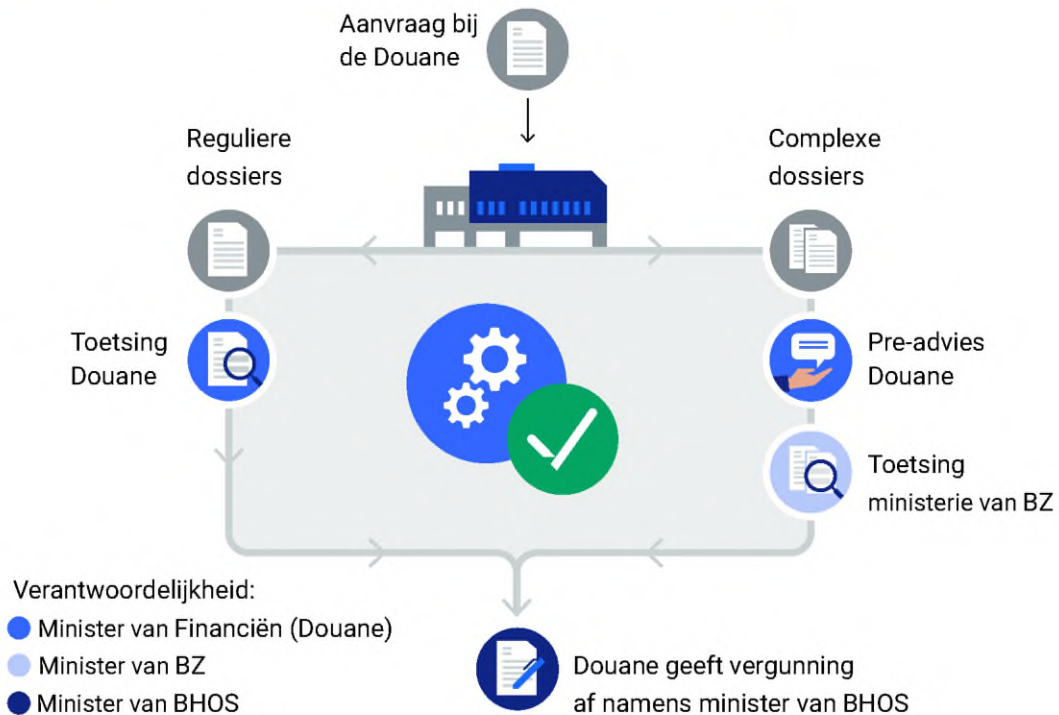
Omdat er voor de doorvoer van dual-use goederen geen meldplicht is, is het volgens het ministerie van BZ moeilijk om op deze goederenstroom zicht te hebben. Als gevolg hiervan zijn *catch-all*-besluiten op dual-use transacties zeldzaam. In principe komen deze besluiten alleen voor als er gerichte inlichtingen 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.

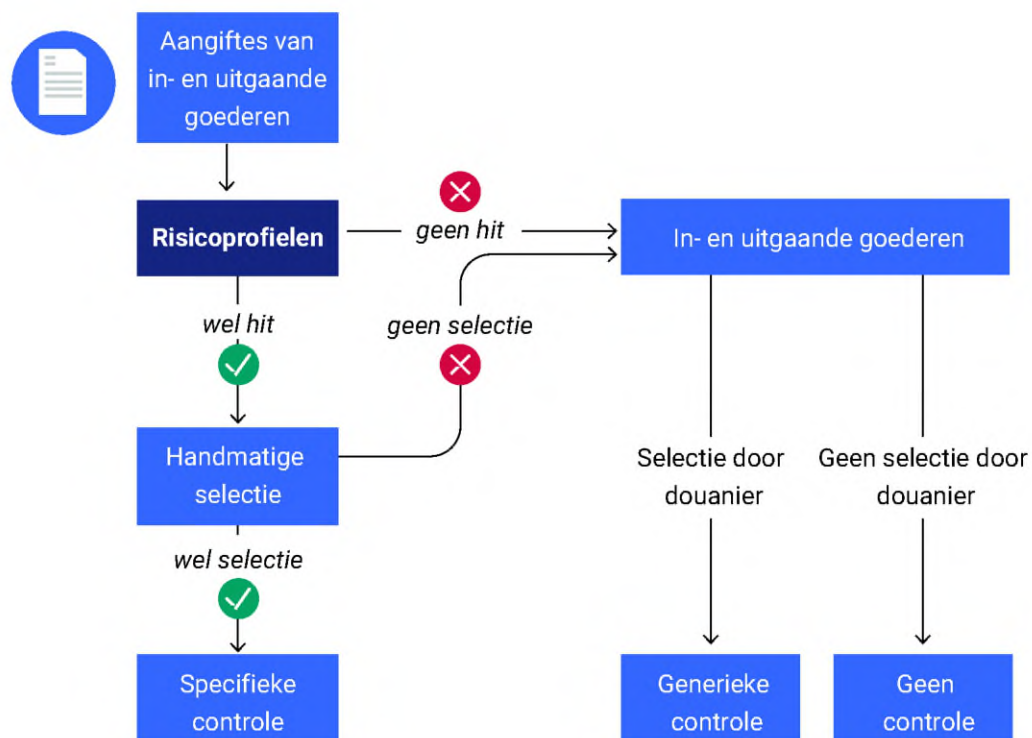
Controles gebeuren hoofdzakelijk op basis van risicoprofielen

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 douane-aangiften 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 BHOS 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 BHOS hebben we 4 periodieke rapportages onderzocht. We zien dat relatief veel periodieke rapportages van BHOS inzicht geven in beleidsresultaten in de praktijk, zoals onderstaand voorbeeld laat zien.

Periodieke rapportage Vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling

In de periodieke rapportage *Vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling* wordt gesteld dat de samenwerking met humanitaire organisaties doeltreffend was in het redden van levens en verlichten van lijden van door crisis getroffen mensen. In diezelfde periodieke rapportage wordt gesteld dat het beleid gericht op opvang in de regio, mede door economische crises en de coronapandemie, niet doeltreffend was in het verbeteren van perspectieven en leefomstandigheden van vluchtelingen en gastgemeenschappen.

In ons overkoepelende rapport concluderen we dat de Tweede Kamer nog weinig gebruik van periodieke rapportages maakt. Dat geldt ook voor de onderzochte periodieke rapportage van BHOS. 1 van de onderzochte periodieke rapportages werd geagendeerd voor een commissiedebat, maar daarin werd geen vraag gesteld over de rapportage. De betrokken commissie stelde over 1 rapportage schriftelijke vragen.

Figuur 5 Tweede Kamer maakt weinig gebruik van periodieke rapportages

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking - 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?
Beleidscoherentie voor Voedselzekerheid, water en klimaat	15	✕	✕	✕
Vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling	?	nvt	?	?
Multilaterale samenwerking	?	nvt	?	?
Sociale vooruitgang	✕	✕	●	✕

We hebben ook onderzocht of de periodieke rapportages aan de regels voldoen en welk type inzichten ze opleveren. Daarover concluderen we in het overkoepelende rapport 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. Maar soms gaan die uitspraken niet verder dan bijvoorbeeld over de manier waarop de uitvoering van het beleid is georganiseerd.

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

Specifiek voor de minister van BHOS concluderen we dat 2 periodieke rapportages voor een aanzienlijk deel van het beleid uitspraken bevatten over de doeltreffendheid in de praktijk. Voor 2 rapportages betreft die uitspraak over doeltreffendheid in de praktijk een gedeelte van het beleid. In 1 periodieke rapportage gaat het daarnaast ook over doelmatigheid in de praktijk voor een aanzienlijk deel van het beleid, voor de andere 3 voor een gedeelte van het beleid.

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

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking - periodieke rapportages geven inzichten in de beleidsresultaten in de praktijk

Titel periodieke rapportage	Voldoet aan regels?		Uitspraak over praktijk?	
	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Beleidscoherentie voor Voedselzekerheid, water en klimaat	✓	–	●	●
Vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling	✓	✓	●	●
Multilaterale samenwerking	✓	✓	●	●
Sociale vooruitgang	✓	✓	●	●

Ondanks dat we zien dat de periodieke rapportages inzichten opleveren over beleidsresultaten in de praktijk, concluderen we in ons overkoepelende rapport ook dat de Tweede Kamer nog weinig gebruik van periodieke rapportages maakt.

4.3 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

Revolverende fondsen

In het verantwoordingsonderzoek BHOS 2024 deden wij onderzoek naar revolverende fondsen (Algemene Rekenkamer, 2025). Deze fondsen hebben als kenmerk dat uitgaven uit de fondsen, zoals leningen, na enige tijd worden terugontvangen, waarna de minister ze opnieuw kan inzetten. De minister van BHOS is verantwoordelijk voor 13 van dat soort fondsen. De maximale cumulatieve bijdrage van de minister hieraan bedraagt € 2,5 miljard. In het verantwoordingsonderzoek 2024 lag onze focus op het Dutch Good Growth Fund (DGGF) dat is opgericht in 2014, en het Dutch Trade and Investment Fund (DTIF) uit 2016.

We bevelen de minister, in lijn met onze aanbevelingen uit eerder onderzoek naar revolverende fondsen, aan om:

- een exitstrategie op te stellen voor alle revolverende fondsen, inclusief afspraken over wat er moet gebeuren bij beëindiging van het revolverend fonds;
- een einddatum op te nemen in het beleidskader voor het DGGF, voor de lopende fondsen waar dit niet het geval is en voor toekomstige revolverende fondsen;
- de informatie in de factsheets in de begroting van de minister uit te breiden met in ieder geval informatie over de te verwachte revolverendheid en over de uitvoeringskosten.

Mede naar aanleiding van ons onderzoek zijn in de Tweede Kamer 2 moties aangenomen rondom exitstrategieën en informatievoorziening ten aanzien van revolverende fondsen. Het gaat om de motie van de leden Ram en Hirsch (Tweede Kamer, 2025a) waarin gevraagd wordt om een betere informatievoorziening over de fondsen. En om de motie van het lid Ram (Tweede Kamer, 2025b) waarin voor de revolverende fondsen waar de minister van BHOS verantwoordelijk voor is, gevraagd wordt een heldere exitstrategie op te stellen.

In december 2025 heeft de minister een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin zij aangaf het proces van uitwisseling over de fondsen met de nieuwe rapporteurs te willen voortzetten. Ook deed zij een voorstel voor de elementen van een exitstrategie voor de revolverende fondsen die vanuit de begroting voor BHOS worden gefinancierd. We zullen dit traject en de voorstellen van de minister met interesse blijven volgen.

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 klantcontactsysteem 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 7 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn jaarverslag.

Tabel 7 De bereikte resultaten, zoals de minister van BHOS rapporteerde in openbare bronnen

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag	Resultaat
Onder artikel 2 Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid water en klimaat, wordt als subdoel genoemd: inzetten op verbeterd waterbeheer en watermanagement.	In de indicatoren tabel, die werd nagezonden bij de begroting 2025, wordt als indicator genoemd: Het aantal mensen bereikt met activiteiten gericht op verbeterd stroomgebiedbeheer en veiligere delta's. Er wordt een streefwaarde van 2.700.000 mensen genoemd voor 2025.	Voor waterbeheer is € 110 miljoen gerealiseerd in 2025 (subsidies, opdrachten en bijdragen aan internationale organisaties opgeteld).	In de indicatoren tabel staat dit als realisatie 2025: 3.308.717 mensen. De minister geeft aan dat de hogere resultaten mede te danken zijn aan de inzet via de Wereldbank en via partnerschappen van Nederlandse waterbedrijven met waterbedrijven in partnerlanden. Verder zorgden programma's van Aqua for All en Global Water Partnership (GWP) voor een veelvoud aan private investeringen in de watersector.
Onder artikel 1 Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen, wordt als subdoel/subartikel genoemd: Versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie.	In de indicatoren tabel, die werd nagezonden bij de begroting 2025, wordt bij het resultaatgebied 'Bevorderen van internationaal ondernemerschap' als indicator genoemd: Het aantal door RVO voor internationalisering ondersteunde ondernemingen dat in de 3 jaar na de beleidsinterventie meer heeft geëxporteerd naar de doelmarkt. Er staat geen streefwaarde genoemd.	Aan deze doelstelling wordt in de verantwoording geen specifiek bedrag gekoppeld. De uitgaven aan artikel 1 betreffen meer doelstellingen dan alleen deze.	Uit de verantwoording is niet op te maken wat de realisatie is van deze doelstelling. De minister had voor 2025 ook geen streefwaarde geformuleerd.

In bijlage 4 bij het jaarverslag (BHOS, 2026) geeft de minister een overzicht van de 20 indicatoren en bijbehorende streefwaarden van zijn beleid. Het is goed dat de minister de resultaten van zijn beleid inzichtelijker maakt door aan te geven wat zijn doelstellingen zijn en in hoeverre deze zijn behaald. Duidelijke doelstellingen en goede indicatoren zijn belangrijk, omdat de minister daarmee een goed beeld kan geven van de behaalde resultaten van het beleid.

In 2024 hebben we 2 rapporten gepubliceerd: *Resultaten tellen. De Nederlandse bijdrage aan toegang tot schoon drinkwater en sanitatie in ontwikkelingslanden* (Algemene Rekenkamer, 2024a) en *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023*

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (Algemene Rekenkamer, 2024b), waarin we rapporteerden over de opvang van vluchtelingen in de regio. In beide rapporten concludeerden we dat de huidige werkwijze met indicatoren niet goed werkt en een beperkt beeld van de werkelijkheid geeft. De minister werkt daarom op verzoek van de Tweede Kamer aan een nieuwe verantwoordingssystematiek. De minister wil de Kamer hiermee beter inzicht geven in de effecten en risico's van het beleid. De minister wil hierbij meer focus leggen op duiding van de resultaten en tot welke aanpassingen in het beleid dit leidt. De Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) is hierbij een belangrijk instrument (BHO, 2025b).

De minister heeft aangegeven deze systematiek met ingang van de begroting 2027 in te voeren. De planning die de minister eerder voor ogen had, was dat deze systematiek bij het jaarverslag 2025 al zou zijn doorgevoerd. Daarom maakte de indicatoren tabel in eerste instantie geen onderdeel uit van de ontwerpbegroting 2025 (BHO, 2024). Na vragen vanuit de Tweede Kamer is deze nagezonden door de minister.

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 BHO 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 minister van BHOS maakt voor de bedrijfsvoering gebruik van de bedrijfsvoering van het ministerie van BZ. 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 bij het ministerie van BZ. Dit raakte ook de bedrijfsvoering van de minister van BHOS. 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.

Specifiek voor BHOS speelden tekortkomingen in het toezicht van de minister op de uitvoering van regelingen onder mandaat door Invest International Public Programs (IIPP). Het bezwaar is in mei 2025 opgeheven nadat het ministerie een toereikend verbeterplan had opgesteld, inclusief verbetermaatregelen inzake IIPP. Het jaar 2025 stond in het teken van uitvoering van dit meerjarige verbeterplan. In ons rapport bij het jaarverslag van het ministerie van BZ beschrijven we uitgebreid de problematiek en de huidige stand van zaken. In § 5.3 gaan we uitgebreid in op de stand van zaken van de verbetermaatregelen inzake IIPP. De problemen zijn nog niet verholpen. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid inzake het toezicht op IIPP.

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van de minister van BHOS.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van de minister van BHOS die wij hebben onderzocht voldeden in 2025 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 1 onvolkomenheid.

Tabel 8 Onvolkomenheden bij BHOS

Onvolkomenheden bij Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Toezicht op Invest International			✗	✗	

✗ 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 Verantwoordings- en toezichtskader voor Invest International schiet tekort

Invest International Public Programs BV voert belangrijke subsidie- en financieringsregelingen uit onder mandaat van de minister van BHOS. Onder mandaat betekent dat de middelen namens de minister worden toegekend. In totaal gaat het in 2025 om € 200,4 miljoen aan verplichtingen en € 123,8 miljoen aan uitgaven. Het verantwoordings- en toezichtskader is niet op orde. Hierdoor kunnen de gecontroleerde financiële transacties niet tijdig verwerkt worden in de financiële verantwoording van het begrotingshoofdstuk. Ook ontbreekt verantwoording over de rechtmatigheid van deze financiële transacties. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid.

Allereerst betekenen de tekortkomingen dat de minister bij het opstellen van het jaarverslag onvoldoende zekerheid heeft over de correcte besteding van een groot deel van zijn subsidieprogramma's. Controle op naleving van regels is nog niet afgedekt en zekerheid of de cijfers kloppen, komt nog niet op tijd. Dit heeft grote impact op de financiële oordelen bij de financiële verantwoording (zie hoofdstuk 6).

In 2020 hebben wij al gewezen op de noodzaak van een toereikend kader, dus de noodzaak om dit goed te regelen was al lange tijd bekend. Tot slot heeft de minister de voorgenomen herstelacties in 2025 niet kunnen afronden. Wij lichten dit hieronder nader toe.

Uitvoering regelingen onder mandaat door IIPP

Invest International Public Programs BV (hierna: IIPP) is een rechtspersoon met een wettelijke taak en tevens een 100% dochtervennootschap van Invest International. Invest International BV is een staatsdeelneming, die onder toezicht valt van het ministerie van Financiën. Omdat IIPP een rechtspersoon met een wettelijke taak is en regelingen onder mandaat van de minister van BHOS uitvoert, blijft deze minister verantwoordelijk voor de uitvoering en de besteding van het geld.

Subsidie- en financieringsregelingen uitgevoerd door IIPP

IIPP voert namens de minister van BHOS meerdere subsidie- en financieringsregelingen uit voor diverse investeringen in het buitenland. Deze regelingen onder mandaat zijn:

- Dutch Good Growth Fund (DGGF, met de onderdelen 'Investeren Nederlands mkb' en 'Exporteren Nederlands mkb');
- Dutch Trade and Investment Fund (DTIF);
- Development Related Infrastructure Investment Vehicle (DRIVE);
- Develop2Build (D2B);
- Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurprogramma (ORIO).

Bij IIPP waren in 2025 de totale uitgaven € 123,8 miljoen, de totale ontvangsten € 27,4 miljoen en de totale verplichtingen € 200,4 miljoen. Bij 2 van de 5 regelingen, DGGF en DTIF, is sprake van revolverende fondsen. Hierbij kan IIPP terugontvangen gelden (bijvoorbeeld aflossingen op leningen) opnieuw inzetten (revolveren). Deze 2 regelingen ondersteunen internationaal actieve start-ups en mkb-ondernemers met financieringen (subsidies, leningen, garanties). De regelingen DRIVE, D2B en ORIO betreffen met name subsidies voor buitenlandse infrastructurele projecten.

Onvolkomenheid 2024 voor verantwoordings- en toezichtskader

In ons verantwoordingsonderzoek 2024 constateerden wij dat het verantwoordings- en toezichtskader dat de minister nu gebruikt, herijkt moet worden. Zodat de minister tijdig inzicht kan krijgen in de rechtmatigheid van de financiële transacties (besteed volgens de regels) en de betrouwbare weergave hiervan in de financiële verantwoording (cijfers kloppen). Dat was in 2024 nog niet het geval en wij beoordeelden dit als een onvolkomenheid (Algemene Rekenkamer, 2025).

IIPP heeft in oktober 2021 de uitvoering van deze regelingen overgenomen van RVO. RVO heeft het administratieve beheer uitgevoerd tot en met december 2022. In 2023 is ook de administratie overgegaan naar IIPP. IIPP, een rechtspersoon met een wettelijke taak, is geen agentschap, zoals RVO, en evenmin een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De rijksbrede comptabiliteitsvoorschriften voor agentschappen en zbo's gelden niet automatisch voor IIPP. Er is dus een specifiek verantwoordings- en controlearrangement nodig, bestaande uit comptabiliteitsvoorschriften en een controleprotocol.

Dat betekent dat de verantwoordingsinformatie en de tijdige controle hiervan specifiek voor IIPP geregeld moeten worden. Op die manier is tijdig inzicht mogelijk in de getrouwheid (de juistheid en volledigheid) én in de rechtmatigheid (voldoen aan wet- en regelgeving) van de financiële transacties. We hebben de minister hierop gewezen in een brief naar aanleiding van de oprichting van Invest International (19 februari 2020) en in ons verantwoordingsonderzoek BHOS 2021 (Algemene Rekenkamer, 2022). De minister heeft toen toegezegd dat zij hier opvolging aan zou geven.

Voortgang in 2025

Het is het ministerie nog niet gelukt om – zoals initieel gepland – in 2025 het verantwoordings- en toezichtskader in voldoende mate te herzien. In een verbeterplan (mei 2025) zijn verbetermaatregelen opgenomen, waarvan de uitvoering in 2025 langzamer verliep dan was gepland. Op te leveren producten zijn: een financieel toezichtskader, werkafspraken/procedurebeschrijvingen, een herzien controleprotocol en een aansluiting tussen de zogenoemde 'staat van middelen' van IIPP en de financiële administratie van BHO. De definitieve oplevering van deze producten is grotendeels verschoven naar 2026.

Dit heeft geleid tot ruime overschrijding van de tolerantie voor de verplichtingen die zijn opgenomen in de departementale verantwoordingsstaat (onzekerheid van € 200,4 miljoen), en tot verplichte toelichting van de onzekerheid over de rechtmatigheid van de verplichtingen en uitgaven in de bedrijfsvoeringsparagraaf. De tolerantie is de drempel waarboven fouten en onzekerheden gevolgen hebben voor ons oordeel. De onzekerheid bedraagt ruim 9% van de verplichtingen en 3% van de uitgaven en ontvangsten van het begrotingshoofdstuk.

Er is wel voortgang geboekt op deelaspecten van de oplossing. De minister heeft afspraken gemaakt met IIPP om de aanlevering van gecontroleerde cijfers te vervroegen. Desondanks lukt het IIPP dit jaar – vanwege beperkte capaciteit – nog niet de oplevering zodanig te vervroegen dat gecontroleerde, zekere cijfers beschikbaar zijn voor tijdige opname in de financiële verantwoording (uiterlijk medio maart).

Omdat kaders ontbreken, dekt de controle door de externe accountant van IIPP over 2025 nog alleen de getrouwheid af, nog niet volledig de rechtmatigheid. Wel zijn eerste aspecten van de rechtmatigheid voor het eerst getoetst door de accountant.

Ook speelt er nog een discussie over de correcte verwerking van de 2 revolverende fondsen van IIPP (DGGF en DTIF) in de financiële administratie en verantwoording van BHOS. Voor deze fondsen was in de departementale boekhouding een verplichting aangemaakt ter hoogte van het subsidieplafond, en niet voor het bedrag dat daadwerkelijk is verplicht door IIPP aan derden. De systematiek van administratieve verwerking van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten bij IIPP verschilt nog van die bij het ministerie. Dit resulteert in een onjuiste weergave en in benodigde correcties in de administratie van het ministerie. De minister van BHOS is nog in gesprek met de minister van Financiën om deze situatie op te lossen, met inachtneming van de comptabiliteitsregels.

Conclusie

Vorig jaar bevalen wij de minister aan om het verantwoordings- en toezichtskader te herijken. Zodat er vanaf boekjaar 2025 jaarlijks vóór 15 maart duidelijk inzicht is in de rechtmatigheid (bested volgens de regels) en betrouwbare weergave (cijfers kloppen) van de financiële transacties van IIPP. Het ministerie had de oplossing gepland voor 2025, maar dit doel is nog niet bereikt. Dit heeft op 2 manieren impact op de financiële verantwoording van het begrotingshoofdstuk. Ten eerste is er materiële onzekerheid over de omvang van de verplichtingen in de departementale verantwoordingsstaat. Dit heeft ook geleid tot een beperking in de controleverklaring van de ADR. Het gaat om ruim 9% van de verplichtingen (€ 200,4 miljoen van de € 2.143,9 miljoen) van het begrotingshoofdstuk. Ten tweede is sprake van een verplichte toelichting door de minister over de onzekerheid over de rechtmatigheid van de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Deze toelichting is verplicht als de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden. Vanwege de beperkte voortgang in de oplossing van de onvolkomenheid en de impact op het jaarverslag, handhaven wij de onvolkomenheid.

5.4 Bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking

Het kabinet-Schoof stelde andere prioriteiten dan zijn voorganger. Op het budget voor *Official Development Assistance* (ODA; ontwikkelingshulp) is een bezuinigingstaakstelling afgesproken. De bezuinigingen lopen op tot structureel € 2,4 miljard vanaf 2027. Bovendien is de koppeling met 0,7% van het bruto nationaal inkomen (bni) losgelaten, We hebben onderzoek gedaan naar hoe de bezuinigingen op het ODA-budget zijn

doorgevoerd. We zijn daarbij nagegaan hoe deze financieel uitpakken, wat de gevolgen zijn voor het budget van de minister van BHO en voor het beleid voor ontwikkelings-samenwerking. In de volgende paragrafen gaan we hier nader op in.

5.4.1 Financiële consequenties van de bezuiniging

ODA-prestatie daalt door beleid kabinet-Schoof

Tot aan het kabinet-Schoof was het ODA-budget gekoppeld aan de streefwaarde die de Verenigde Naties hanteren: 0,7% van het bni. Het ODA-budget werd bepaald door uit te gaan van 0,7% van het bni en op dit bedrag ombuigingen in mindering te brengen en intensiveringen toe te voegen. Als het bni stijgt, dan stijgt het ODA-budget met 0,7% van deze stijging. In de HGIS-nota 2024 wordt de ODA-prestatie voor 2028 geraamd op 0,66% (BZ, 2024). De ODA-prestatie is het ODA-budget ten opzichte van het bni (ODA-budget gedeeld door het bni).

Het kabinet-Schoof kondigde bezuinigingen op het ODA-budget aan. Bij de publicatie van de ontwerp-begroting 2025 BHO bleek dat het niet alleen ging om een bezuiniging op het ODA-budget, oplopend van € 300 miljoen in 2025 tot structureel € 2,4 miljard vanaf 2027, maar bleek dat bovendien de omvang van het ODA-budget niet langer wordt gekoppeld aan 0,7% van het bni. Voor het meerjarig ODA-budget werd de stand van het budget ten tijde van de Voorjaarsnota 2024 als uitgangspunt genomen. Dit is de laatste stand vóór het aantreden van het kabinet-Schoof. De ODA-prestatie zou daardoor dalen tot 0,42% in 2028 (BZ, 2025). Bij de Voorjaarsnota 2025 is de koppeling deels hersteld; zie hierna. De ODA-prestatie stijgt mede daardoor naar 0,44% in 2028 (BZ, 2026).

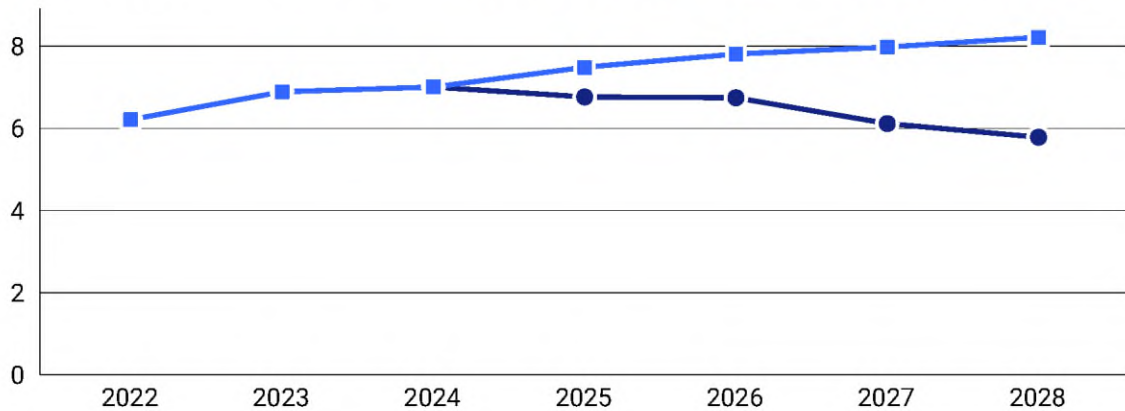
Figuur 7 laat zien dat het ODA-budget vanaf 2025 daalt door de beide maatregelen van het kabinet-Schoof: de bezuiniging op ODA én de gewijzigde koppeling van het ODA-budget met het bni. Op beide maatregelen gaan we vervolgens nader in.

Figuur 7 Ontwikkeling ODA-budget na maatregelen kabinet-Schoof in vergelijking met oorspronkelijke ontwikkeling ODA-budget

ODA-budget daalt tijdens kabinet-Schoof terwijl het oorspronkelijke budget stijgt

Bedrag in miljard €

■ Totaal oorspronkelijk ODA (stand voorjaarsnota 2024) ● Totaal ODA (stand HGIS-nota 2026)



Bni-koppeling niet volledig hersteld

Bij de behandeling van de ontwerpbegroting 2025 is in de Eerste Kamer de (gewijzigde) motie-Huizinga-Heringa c.s. aangenomen (Eerste Kamer, 2025). De motie verzoekt de regering om de systematiek waarbij het ODA-budget gekoppeld is aan het bni structureel te waarborgen. In reactie daarop heeft het kabinet-Schoof besloten het ODA-budget met ingang van het jaar 2026 bij te stellen op basis van de ontwikkeling van het bni.

Over deze nieuwe koppeling zijn de volgende 3 opmerkingen te maken:

1. Waar het ODA-budget voorheen gekoppeld werd aan 0,7% van het bni, en het budget daardoor nominaal met een gelijk bedrag groeide als 0,7% van het bni, is de koppeling in de nieuwe situatie op basis van de *ontwikkeling* van het bni en groeit het ODA-budget dus gelijk aan het percentage groei van het bni.
2. De nieuwe koppeling wordt ingevoerd met ingang van het jaar 2026. Dit betekent dat in het jaar 2025 het ODA-budget niet is bijgesteld voor de stijging van het bni.
3. Omdat de nieuwe koppeling wordt ingevoerd met ingang van het jaar 2026, wordt een stuk van de stijging van het bni structureel niet meegenomen.

De financiële effecten van de nieuwe koppeling zijn weergegeven in tabel 9. Na de tabel worden deze nader toegelicht. De cijfers in de tabel zijn bijgewerkt tot en met de bni-raming uit het Centraal Economisch Plan (CEP) 2025.

Tabel 9 Effecten wijzigingen berekeningsmethodiek ODA-budget (in miljoenen €)

	2025	2026	2027	2028	2029
3. Niet meenemen stijging bni CEP 2024 – MEV 2025	-319	-336	-364	-364	-364
2. Geen bni-bijstelling in 2025	-105				
1. Koppeling aan ontwikkeling bni in plaats van aan 0,7% bni	-15	-19	-52	-75	-78
Totaal	-439	-355	-416	-439	-442

Voor de nieuwe koppeling neemt het kabinet-Schoof de raming van het bni uit de Macro Economische Verkenning (MEV) 2025 als uitgangspunt. Dit betekent dat een deel van de stijging in de raming van het bni niet is meegenomen. Het betreft de stijging tussen het CEP 2024 (de raming ten tijde van de Voorjaarsnota 2025) en de MEV 2025 (de raming ten tijde van de ontwerpbegroting 2025). Het effect daarvan op het meerjarige ODA-budget is zichtbaar in de bovenste regel van de tabel. Het ODA-budget in 2025 is hierdoor € 319 miljoen lager, oplopend tot € 364 miljoen lager structureel vanaf 2027.

Het kabinet-Schoof heeft ook besloten het ODA-budget niet in 2025, maar met ingang van de begroting 2026 te actualiseren en bij te stellen op basis van de nieuwe koppeling. Dit betekent dat het ODA-budget 2025 niet gekoppeld is aan het bni en dus in 2025 niet meestijgt met de stijging van het bni. Dat is zichtbaar in de middelste regel van de tabel. Het ODA-budget is hierdoor in 2025 € 105 miljoen lager.

De onderste regel van de tabel laat het effect zien van de nieuwe koppeling van het ODA-budget; namelijk op basis van de *ontwikkeling* van het bni in plaats van 0,7% van het bni als uitgangspunt. Hierdoor is het ODA-budget in 2025 € 15 miljoen lager. Dit verschil wordt jaarlijks groter. In 2029 loopt dit verschil op tot € 78 miljoen.

Bezuiniging op ODA komt voor het overgrote deel voor rekening van de minister van BHOS

Niet alleen de minister van BHOS doet uitgaven die onder ODA vallen. Ook op de begrotingen van onder meer de ministers van BZ, Asiel en Migratie, Financiën en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) staan uitgaven die zich kwalificeren als ODA. Tabel 10 toont de verdeling van de bezuiniging op het ODA-budget van € 300 miljoen in 2025 tot structureel € 2,4 miljard vanaf 2027.

Tabel 10 Verdeling bezuiniging ODA-budget (in miljoenen €)

	2025	2026	2027	2028	2029
BHO	292	486	1.104	754	477
BZ	8	14	28	20	13
OCW			15	11	7
Financiën			93	76	63
Verdeelartikel (artikel 5.4 BHO)			1.161	1.539	1.840
Totaal	300	500	2.400	2.400	2.400

Het verdeelartikel is een onderdeel van de begroting van de minister van BHOS. Door de koppeling van het ODA-budget aan het bni schommelt het budget van de minister van BHOS. Deze schommelingen worden opgevangen op begrotingsartikel 5.4, ook wel het verdeelartikel genoemd. Toenames of afnames van ODA-uitgaven op andere begrotingen, zoals de uitgaven aan de eerstejaarsopvang van asielzoekers, worden ook op het verdeelartikel verwerkt.

De uitgaven van de minister van BHOS blijven redelijk constant

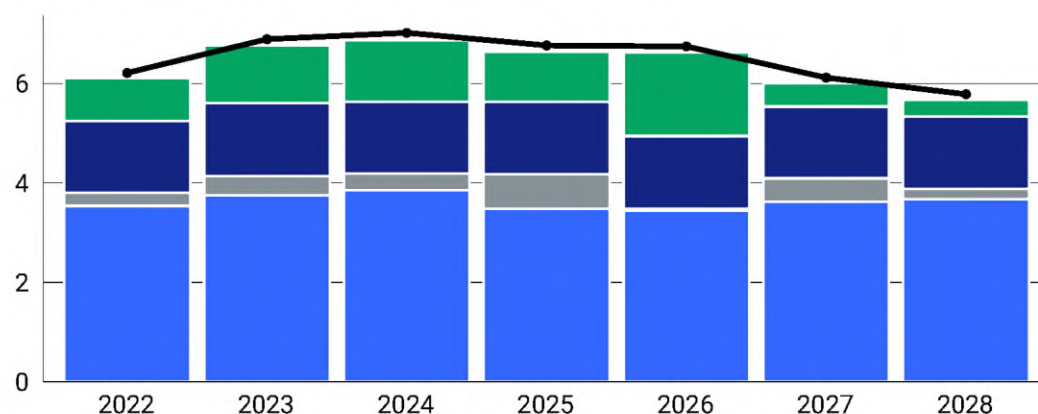
Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven doet niet alleen de minister van BHOS uitgaven die onder ODA vallen. Een deel van het ODA-budget loopt via de begrotingen van de ministers van Asiel en Migratie, Financiën en BZ, zie hiervoor figuur 8. Bij Asiel en Migratie gaat het bijvoorbeeld om uitgaven aan de eerstejaarsopvang van asielzoekers. Figuur 8 laat zien hoe het ODA-budget na verwerking van de maatregelen van het kabinet-Schoof zich ontwikkelt voor deze ministeries.

Figuur 8 Verdeling ODA-budget 2022-2028 over de verschillende begrotingen

Belangrijkste ministeries met ODA-uitgaven

Bedrag in miljard €

ODA totaal A&M BZ Financiën BHO



Uit figuur 8 blijkt dat de begrote uitgaven uit de BHO-begroting vanaf 2026 een lichte stijging laten zien, ondanks de bezuiniging op het ODA-budget die voor rekening zijn gekomen van de minister van BHOS. Uit figuur 8 blijkt verder dat de begrote ODA-uitgaven van de minister van BZ redelijk constant blijven. Dat geldt ook voor de ODA-uitgaven van de minister van Financiën. Deze lijken misschien op het oog niet constant, maar dat is het gevolg van 'kasschuiven'. Alleen bij de minister van Asiel en Migratie zien we een daling in de uitgaven vanaf 2027.

De verwachting van het kabinet-Schoof was dat in er 2027 veel minder asielzoekers Nederland binnenkomen, zodat er € 1,2 miljard minder nodig is voor de eerstejaarsopvang. In het regeerakkoord van het kabinet-Schoof is afgesproken dat met ingang van 2027 maximaal 10% van het ODA-budget wordt uitgegeven aan de eerstejaarsopvang. Deze begrenzing zorgt ervoor dat onverwacht hoge uitgaven aan de eerstejaarsopvang van asielzoekers vanaf 2027 niet langer onbeperkt ten koste kunnen gaan van de BHO-begroting. Mochten de uitgaven aan eerstejaarsopvang toch hoger zijn dan die 10%, dan zal dit op een andere wijze gefinancierd moeten worden.

Uit het coalitieakkoord van het kabinet-Jetten valt op te maken dat de koppeling van het ODA-budget aan de *ontwikkeling* van het bni gehandhaafd blijft en dat de koppeling met 0,7% van het bni niet wordt hersteld. Wel is er vanaf de begroting 2027 een verhoging voorzien van het ODA-budget van structureel € 257 miljoen.

5.4.2 Onderbouwing beleidskeuzes minister van BHOS

De keuzes die de minister heeft gemaakt voor de invulling van de bezuinigingen op de BHO-begroting zijn uitgewerkt in de *Beleidsbrief ontwikkelingshulp* van februari 2025 (BHO, 2025d). De toenmalige minister schrijft hierin dat ze ontwikkelingshulp uitdrukkelijk wil koppelen aan de belangen van Nederland en de behoefte van de landen waarmee wordt samengewerkt. De Nederlandse belangen waar ze zich op wil richten zijn: handel en economie, veiligheid en stabiliteit, en migratie. Deze belangen moeten worden behartigd met programma's en diplomatieke inzet op gebieden waar Nederland goed in is: watermanagement, voedselzekerheid en gezondheid.

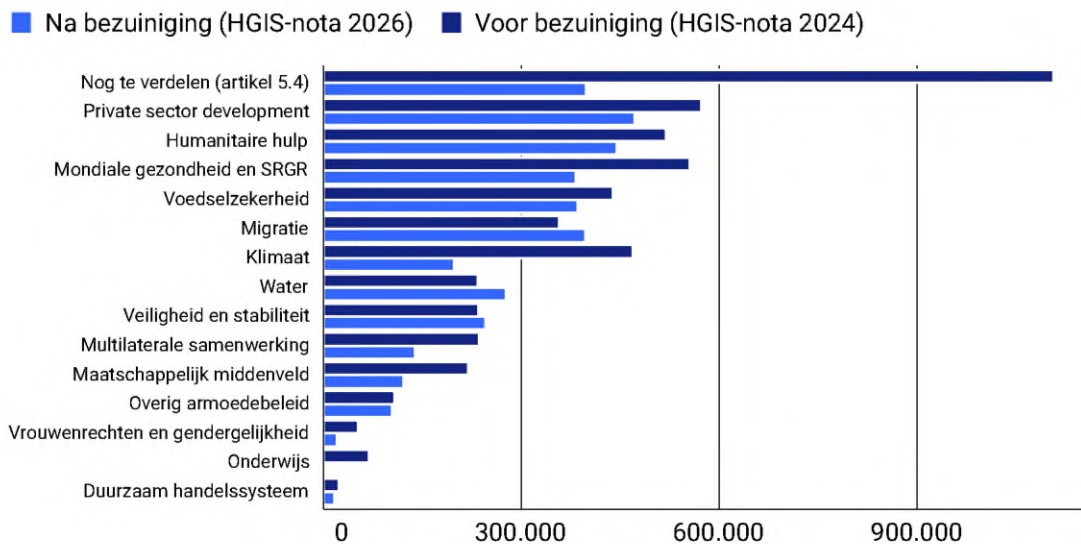
De financiële gevolgen van deze keuzes verschillen per thema. Thema's als watermanagement, voedselzekerheid en gezondheid worden voortgezet, gendergelijkheid, onderwijs en sport en cultuur worden afgebouwd. De inzet op klimaat, maatschappelijk middenveld en multilaterale samenwerking wordt verminderd. Daarnaast wordt klimaat ook als dwarsdoorsnijdend thema meegenomen bij de andere thema's, en dat geldt ook voor gender.

Figuur 9 toont de verwachte ODA-uitgaven 2027 per subartikel van de BHOS-begroting voor en na de bezuiniging. Uit de figuur blijkt dat een groot deel van de bezuiniging wordt opgevangen door het verdeelartikel.

Figuur 9 Verdeling bezuiniging naar subartikelen BHOS

ODA-uitgaven 2027 voor en na bezuiniging: verdeelartikel vangt groot deel op

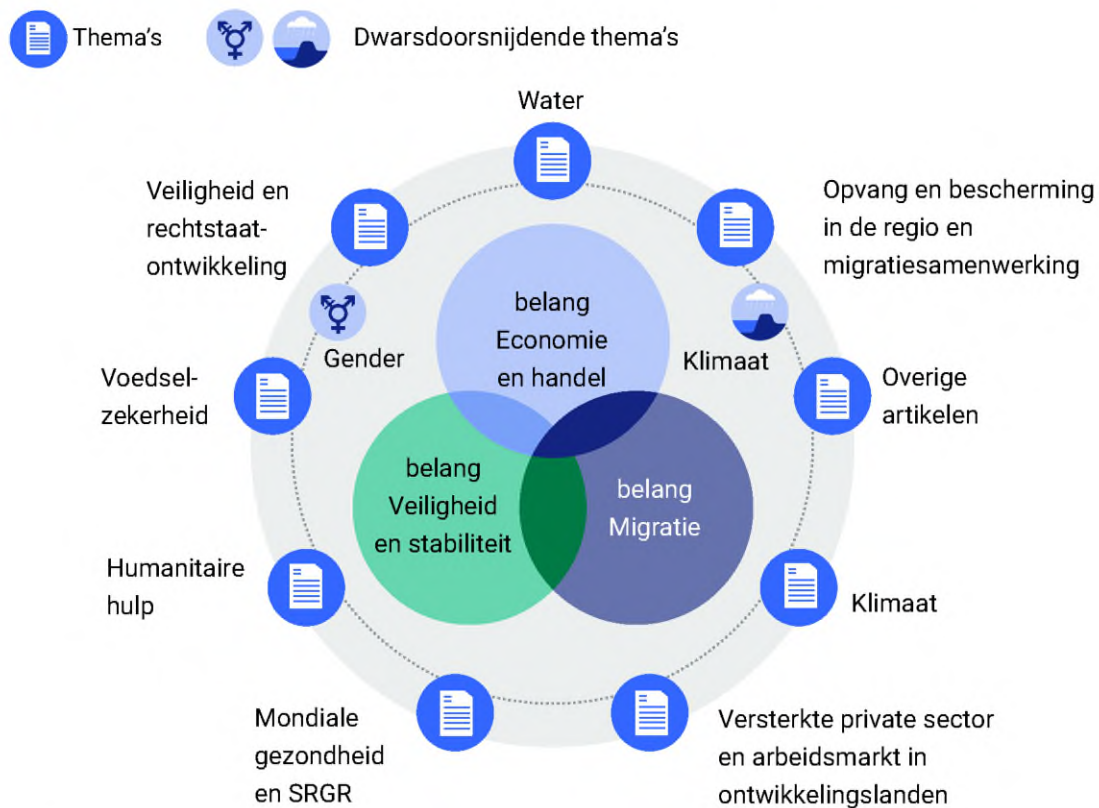
Bedrag x 1.000 €



De inzet op de thema's moet volgens de *Beleidsbrief ontwikkelingshulp* bovendien bijdragen aan het Nederlandse belang. Hieruit volgt een soort matrix waarbij thema's (ook) Nederlandse belangen moeten dienen, zoals te zien in figuur 10.

Figuur 10 Samenhang tussen thema's en belangen

De uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking moeten bijdragen aan de 3 Nederlandse belangen



Uitvoeringsaspecten gedegen meegenomen

Om bij de beleidskeuzes een gedegen afweging te kunnen maken, heeft het ministerie verschillende activiteiten ontplooid. Zo zijn er consultaties gehouden met verschillende externe partijen en stakeholders (BHO, 2025e) en is er een uitvoerbaarheidstoets gedaan op de beleidskeuzes in de beleidsbrief. Uitgangspunt hierbij was om geen contractbreuk te plegen en de lopende verplichtingen na te komen. Uit ons onderzoek blijkt dat de minister dit ook is nagekomen.

Tijdens het afwegingsproces is in september 2024 voor het hele departement (kerndepartement en ambassades) een richtlijn ingesteld voor sterke terughoudendheid in het aangaan van meerjarige verplichtingen. Voor verplichtingen boven de € 100.000 moest toestemming worden gevraagd aan de ambtelijke leiding. Ook het verhogen van bestaande verplichtingen viel hieronder. Na publicatie van de beleidsbrief is de richtlijn in maart 2025 weer opgeheven. Effect hiervan was wel dat partners in deze periode niet wisten of projecten konden worden verlengd of niet, en of ze hierop moesten anticiperen door bijvoorbeeld personeel af te laten vloeien.

Keuzes dragen bij aan terugdringen fragmentatie

De keuze voor focus op een beperkter aantal thema's sluit aan bij een beweging die intern al gaande was op het ministerie, en die ook past bij adviezen uit eerdere studies. Zo pleitte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid al in 2010 in het rapport *Minder pretentie, meer ambitie* voor een gerichtere aanpak van ontwikkelingshulp, waarbij deze verleend wordt op terreinen waarin Nederland sterk is of wil zijn (WRR, 2010). Het rapport *Less pretention, more realism* uit 2019 van de IOB, de interne evaluatiedienst van het ministerie van BZ, riep ook op tot minder fragmentatie (IOB, 2019). Dit zou duurzame resultaten bevorderen. Ook werd in een recente OESO DAC peerreview van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking uit 2023 opgeroepen tot minder versnippering en meer focus (OESO DAC, 2023).

De keuzes in de beleidsbrief zijn gemaakt op basis van politieke en financieel-juridische en praktische gronden. Dit zou de minst directe schade opleveren, ook omdat contracten hierdoor niet opengebroken hoefden te worden. Een inhoudelijke strategische analyse van de langetermijneffecten van stopzetten van de financiering ontbreekt echter, waardoor de gevolgen op de lange termijn niet bekend zijn.

Geen expliciete afbouwstrategie

Het ministerie heeft geen expliciete afbouwstrategieën opgesteld voor de thema's die worden afgebouwd. Bij de start van nieuwe projecten moet weliswaar worden aangegeven hoe de resultaten kunnen worden behouden als de financiering is afgelopen, maar dit geldt alleen op het niveau van individuele projecten.

5.4.3 Nederlandse belangen

In haar beleidsbrief gaf de minister aan dat de thema's voor ontwikkelingshulp waarop zij in wil zetten bij moeten dragen aan de 3 belangen van Nederland: handel en economie, veiligheid en stabiliteit, en migratie. Om dit ook in praktijk te kunnen brengen, moest hiervoor een nieuwe aanpak worden ontwikkeld. Dit heeft geresulteerd in een deelstrategie voor elk belang.

De mate waarin instrumenten om thema's en belangen te combineren al ontwikkeld waren, verschilt. Het combineren van de hulp- en handelsagenda bijvoorbeeld was al staand beleid onder de eerdere kabinetten. Ook voor het belang 'migratie' geldt dat de migratieprogrammering altijd al werd gedaan vanuit het Nederlandse belang, en dat vooral moest worden bekeken hoe het migratiebelang kan worden meegenomen in de andere thema's. Voor het belang 'veiligheid en stabiliteit' is het uitgangspunt dat veiligheid en stabiliteit elders in de wereld bijdraagt aan veiligheid in Nederland. Met

dit belang is minder ervaring. Dit thema speelt bovendien vaak in instabiele landen, soms zonder een functionerende overheid, wat de programmering van ontwikkelings-samenwerking complex maakt.

De ondersteuning van de programmering van de thema's die bijdragen aan de 3 Nederlandse belangen moet leiden tot een meer geïntegreerde programmering. De *Theories of Change* (ToC) en de daarbij behorende resultatenkaders zijn nu nog opgesteld per thema. De minister zou daarom moeten nagaan of de nieuwe strategie met daarin de nadruk op de Nederlandse belangen, aanleiding geeft de bestaande ToC's en de resultatenkaders aan te passen, of om hiervoor nieuwe ToC's te ontwikkelen. Dit met als doel de verbanden tussen belangen en de thema's die hieraan bijdragen, zichtbaar én meetbaar te maken.

5.4.4 Conclusie

We concluderen dat de minister transparant is over de keuzes die zijn gemaakt bij de invulling van de bezuiniging, en de bezuiniging gestructureerd heeft aangepakt. Zo heeft de minister bijvoorbeeld rekening gehouden met lopende verplichtingen, externe consultatie gepleegd en een uitvoeringstoets gedaan. Door de keuzes die zijn gemaakt is de fragmentatie van ODA-budget afgenomen, in lijn met onze eerdere aanbevelingen en van bijvoorbeeld de OESO.

Kanttekening is dat een inhoudelijke strategische analyse van de langetermijneffecten van de bezuiniging ontbreekt. Hoewel het om een forse bezuiniging gaat, constateren we dat het bedrag dat de minister de komende jaren te besteden heeft voor ontwikkelings-samenwerking, vergelijkbaar is met dat wat ze de afgelopen jaren te besteden had. Zonder de bezuiniging zou het budget van de minister de komende jaren harder zijn gestegen. Door de bezuiniging op ODA en de gewijzigde koppeling daalt de Nederlandse ODA-prestatie en blijft door de nieuwe wijze van koppeling daarna min of meer constant.

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 BHO 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 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp

Negatieve oordelen bij het totaal van de verplichtingen, het totaal van de uitgaven en ontvangsten en bij 1 artikel

De totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen, met uitzondering van de verplichtingen. Het geld is echter niet altijd volgens de regels besteed. Hierdoor is ons oordeel over de totaalbedragen negatief bij de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten.

Voor artikel 1 is ons oordeel negatief.

Het financieel beheer van BHOS kent tekortkomingen, zoals blijkt uit de gehandhaafde onvolkomenheid (zie § 5.3.1). De problemen spelen bij de regelingen onder mandaat die Invest International Public Programs (IIPP) namens de minister uitvoert. De minister hanteert hierbij kaders voor verantwoording van en toezicht op IIPP.













In deze kaders zijn 2 aspecten nog niet goed geregeld:

- het tijdig aanleveren van gecontroleerde cijfers van IIPP;
- en de vereisten voor de controle van de rechtmatigheid van de financiële transacties van IIPP.

Hierdoor zijn de cijfers van de regelingen die IIPP uitvoert niet tijdig en niet voldoende gecontroleerd. Dit resulteert in de bovengenoemde negatieve financiële oordelen over het totaal van de verplichtingen en het totaal van de uitgaven en ontvangsten. Sinds mei 2025 werkt de minister via een verbeterplan aan het oplossen van de tekortkomingen. Het is het ministerie niet gelukt de verbeteracties in 2025 af te ronden. Dit is uitgebreid toegelicht in § 5.3.1.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 11 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp

Verantwoorde bedragen over 2025		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €				In miljoenen €
Verplichtingen		Cijfers kloppen:		€ 200,4
Totaal	€ 2.143,9	Volgens de regels:		€ 208,1
Artikel 1 Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen		Volgens de regels:		€ 203,0
De andere 4 artikelen		Volgens de regels:		
Uitgaven en Ontvangsten		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 3.856,2	Volgens de regels:		€ 128,3
Artikel 1 Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen		Volgens de regels:		€ 124,1
De andere 4 artikelen		Volgens de regels:		
Afgerekende voorschotten		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 635,6	Volgens de regels:		
Saldibalans		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 20.306,7	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 uitgaven en ontvangsten 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.

Onzekerheid over verplichtingen via regelingen onder mandaat van Invest International

Op totaalniveau overschrijden de fouten en onzekerheden in de verplichtingen de tolerantiegrens, zowel wat betreft de rechtmatigheid (niet aangegaan volgens de regels) als wat betreft de betrouwbare weergave in de jaarrekening (niet kloppende cijfers).

Bij de rechtmatigheid (niet aangegaan volgens de regels) zijn de verplichtingen voor € 208,1 miljoen onzeker. Het gaat hierbij hoofdzakelijk over verplichtingen die door IIPP zijn aangegaan. Deze overschrijding op totaalniveau komt voor het grootste deel vanuit de overschrijding op artikel 1 Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen. De verplichtingen die IIPP namens het ministerie met derden is aangegaan zijn niet volgens de regels gegaan. Het gaat om € 203,0 miljoen aan onrechtmatigheden. Er zijn nog geen formele afspraken gemaakt tussen het ministerie en IIPP over het kunnen aantonen van de rechtmatigheid. Er is daarom geen zekerheid over de rechtmatigheid van deze verplichtingen over 2025. Zie § 5.3.1 voor een nadere toelichting op de onvolkomenheid die hieraan ten grondslag ligt.

Daarnaast is ook de betrouwbare weergave (kloppen de cijfers) in de jaarrekening van door IIPP aangegane verplichtingen onzeker. Dit komt doordat IIPP de gecontroleerde cijfers nog niet tijdig kon aanleveren. Waardoor de minister deze niet op tijd kon verwerken in de jaarrekening en er onzekerheid was of de cijfers kloppen. Dit is een overschrijding van € 200,4 miljoen op totaalniveau. Dit bedrag was zo hoog dat de ADR een controleverklaring met beperking heeft afgegeven.

6.2.2 Uitgaven en ontvangsten

Onzekerheid over uitgaven via regelingen onder mandaat van Invest International

Op totaalniveau overschrijden fouten en onzekerheden in de uitgaven en ontvangsten de tolerantiegrens (overschrijding € 128,3 miljoen). Dit probleem betreft hoofdzakelijk de rechtmatigheid (niet aangegaan volgens de regels) van uitgaven en ontvangsten van IIPP.

Deze overschrijding speelt hoofdzakelijk op artikel 1 Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen. Op dit artikel is ook een overschrijding van de tolerantiegrens. De uitgaven die IIPP namens het ministerie aan derden heeft gedaan zijn niet volgens de regels gedaan. Het gaat om € 124,1 miljoen aan onrechtmatigheden.

Dit gaat om dezelfde problematiek als verwoord in § 6.2.1: ontbreken van formele afspraken tussen ministerie en IIPP over het kunnen aantonen van de rechtmatigheid. Er is daarom geen zekerheid over de rechtmatigheid van deze uitgaven over 2025. Zie § 5.3.1 voor een nadere toelichting op de onvolkomenheid die hieraan ten grondslag ligt.

7.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BHOS 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 BHOS

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.

Invest International Public Programs (IIPP)

De Algemene Rekenkamer handhaaft de onvolkomenheid uit 2024 omdat niet alle tekortkomingen in 2025 zijn opgelost. De minister deelt onze constatering dat de uitvoering van het verbeterplan langzamer is verlopen dan gepland, maar dat op deelaspecten wel vooruitgang is geboekt. Deze voortgang ziet onder meer op de versnelling van de aanlevering van de financiële informatie en op de eerste stappen in de toetsing van de rechtmatigheid. Er is een afspraak gemaakt met IIPP om de aanlevering van de gecontroleerde cijfers verder te vervroegen. De minister geeft aan dat de inzet is om in 2026 het verantwoordings- en toezichtkader, inclusief controleprotocol en werkafspraken, af te ronden, zodat de gecontroleerde cijfers van IIPP tijdig in de jaarrekening BHO kunnen worden verwerkt en de rechtmatigheid van uitgaven en verplichtingen aantoonbaar is.

Bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking

De minister waardeert onze conclusie dat de gemaakte keuzes en aanpak van de bezuinigingen van het kabinet-Schoof transparant en onderbouwd zijn. Hij geeft aan dat het risico van fragmentatie van het ODA-budget de continue aandacht heeft. Bij onze kanttekening dat een inhoudelijke strategische analyse van de langetermijneffecten van de bezuinigingen ontbreekt, geeft de minister aan dat een dergelijke

causale analyse uitermate lastig is gelet op de geopolitieke en volatiele context van het werk op ontwikkelingssamenwerking. De minister geeft aan dat de impact van de bezuinigingen van het vorige kabinet zo goed als mogelijk wordt meegenomen in de evaluatieonderzoeken binnen de Strategische Evaluatie Agenda.

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.

De minister bedankt ons in zijn reactie voor de onderzoeken op zijn beleidsterrein het afgelopen jaar en stelt dat de hierdoor verkregen inzichten bijdragen aan een doelmatiger en efficiëntere beleidsuitvoering en -verantwoording. Wij stellen de stappen die de minister zet naar aanleiding van onze bevindingen over de verantwoording van de afgelopen jaren op prijs. Die waardering hebben we ook voor de vragen, moties en inzet van rapporteurs van de Tweede Kamer hierover. Hierbij doelen wij met name op het verbetertraject rondom de verantwoordingssystematiek en de informatievoorziening over de revolverende fondsen. We kijken uit naar de begroting 2027 van de minister. Dat wordt de eerste begroting die is opgebouwd langs de lijnen van de nieuwe verantwoordingssystematiek. Met een zekere ironie stellen we vast dat er zo mogelijk soms meer zicht ontstaat op resultaten van Nederlands belastinggeld in het buitenland, dan op de resultaten van de besteding van belastinggeld in het binnenland.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden BHO 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 12 Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van BHO

Fouten en onzekerheden bij Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp

⋮ 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	€ 2.143,9	42,9	
		BO 0%	200,4 // -100%
		RM 0%	208,1 // -100%
Artikel 1	€ 466,7	25,0	
Duurz. econ. ontw., handel en invest.		RM 0%	203,0 // -100%
Bij de resterende 4 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
Uitgaven en ontvangsten			
Totaal	€ 3.856,2	77,1	
		BO 0%	46,4 // -100%
		RM 0%	128,3 // -100%
Artikel 1	€ 683,2	34,2	
Duurz. econ. ontw., handel en invest.		RM 0%	124,1 // -100%
Bij de resterende 4 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
Afgerekende voorschotten			
Totaal	€ 635,6	31,8	
		BO 0%	6,1 // -100%
		RM 0%	2,2 // -100%
Saldibalans			
Totaal	€ 20.306,7	406,1	
		BO 0%	137,7 // -100%
		RM 0%	0,0 // -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 4 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Beleidsresultaten

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

Wij onderzoeken of:

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

In ons onderzoek naar de 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 toetsing aan de normen.

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 (2024a). *Resultaten tellen. De Nederlandse bijdrage aan toegang tot schoon drinkwater en sanitatie in ontwikkelingslanden*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024b). *Rapport bij het Jaarverslag 2023 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2025). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2024 bij Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag: eigen beheer.

BHO (2024). *Kamerbrief betreft Indicatoren begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp 2025*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2025, 36 600, nr.7.

BHO (2025a). *Beleidsagenda Buitenlandse Handel 'Nederland: welvarend en weerbaar*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36180, nr. 164.

BHO (2025b). *Voorstel verbeterde verantwoordingssystematiek BHO-beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31865, nr. 282.

BHO (2025c). *Effecten ingezette bezuinigingen op ontwikkelingshulp*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36 180, nr. 6.

BHO (2025d). *Beleidsbrief ontwikkelingshulp*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 180 nr. 133.

BHO (2025e). *Bijlage bij Beleidsbrief ontwikkelingshulp*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 180 nr. 133.

BHO (2026). *Jaarverslag en slotwet Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp 2025*.

BZ (2024). *HGIS-nota 2024*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 411 nr. 1.

BZ (2025). *HGIS-nota 2025*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 601 nr. 1.

BZ (2026). *HGIS-nota 2026*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36 801 nr. 1.

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

OESO DAC (2023). *Peer review Netherlands*.

OECD (2025). *Cuts in official development assistance: OECD projections for 2025 and the near term*, OECD Policy Briefs, No. 26, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8c530629-en>.

Eerste Kamer (2025). *Gewijzigde motie van het lid Huizinga-Heringa*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 600, M.

IOB (2019). *Less pretention, more realism*.

Tweede Kamer (2025a). *Motie van de leden Ram en Hirsch*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 725-XVII nr. 38.

Tweede Kamer (2025b). *Motie van het lid Ram*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 725-XVII nr. 39.

WRR (2010). *Minder pretentie meer ambitie*.

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

Ministerie van Asiel en Migratie (XX)

Rapport bij het Jaarverslag 2025

2026

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 Asiel en Migratie (XX). 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 Beleidsonderzoek Screening asielzoekers en nareizigers op signalen van terrorisme | 15

4.2 Beleidsevaluaties | 25

4.3 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 26

4.4 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 26

4.5 Totstandkoming beleidsinformatie | 28

5. Bedrijfsvoering | 29

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 29

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 30

5.3 Opgeloste onvolkomenheden | 31

5.4 Bestaande en nieuwe onvolkomenheden | 32

5.5 Steeds vaker overschrijding van wettelijke beslistermijn asielprocedures IND | 34

5.6 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 48

5.7 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 49

6. Geld gecontroleerd | 50

6.1 Oordelen over de financiële informatie | 51

6.2 Toelichting financiële oordelen | 52

7.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 53

7.1 Reactie minister van Asiel en Migratie | 53

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 55

Bijlage | 57

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Asiel en Migratie 2025 | 57

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 59

Bijlage 3 Literatuur | 61

Bijlage 4 Begrippenlijst | 63

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Asiel en Migratie (AenM) waren in 2025 de uitgaven € 7.610,8 miljoen, de ontvangsten € 463,4 miljoen en de verplichtingen € 7.665,2 miljoen.

De minister van AenM is verantwoordelijk voor onder andere asiel- en migratiebeleid. Voor dit verantwoordingsonderzoek heeft de Algemene Rekenkamer 2 onderzoeken uitgevoerd bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het agentschap van het ministerie van AenM. We onderzochten het screenen op terrorisme in de asiel- en nareisprocedure en de beslistermijnen bij de IND. We concluderen dat de IND er gemiddeld 2 jaar over doet om asielzoekers te screenen, in plaats van de afgesproken 14 dagen. Dit hangt samen met onze conclusie dat er steeds langere doorlooptijden en achterstanden in de asielprocedures zijn. De minister zou de IND beter kunnen aansturen, zodat de IND sneller voldoet aan de wettelijke beslistermijnen.

Het ministerie van AenM is nieuw. 2025 is het eerste jaar waarover wij in ons verantwoordingsonderzoek apart verslag doen van dit ministerie. De minister van AenM gaat over meer dan alleen asiel; ook reguliere migratie, grenscontroles en opvang van ontheemde Oekraïners behoren tot zijn taken. De asielketen staat echter in de schijnwerpers.

Screening asielzoekers te laat

De screening op terrorisme door de IND is minder effectief omdat de IND er gemiddeld 2 jaar over doet om asielzoekers te screenen, in plaats van binnen de afgesproken 14 dagen. Screening door de IND is niet het enige moment in de asielketen waar signalen van terrorismedreigingen opgevangen worden. Er zijn meer momenten in de asielprocedure, zoals bij het identificatie- en registratieproces voorafgaand aan de asielprocedure, bij de interviews door de IND met de asielzoeker, door signalen vanuit het COA of van andere mede-asielzoekers. 100% uitsluiten van elk risico is volgens de minister echter onmogelijk. We beoordelen het gevoerde beleid voor het screenen van asielzoekers als zorgelijk.

Beslistermijnen in de asielprocedure vaak niet gehaald

Het moment waarop de IND een interview heeft met de asielzoeker is steeds later in de asielprocedure. Dat blijkt uit ons onderzoek naar de beslistermijnen in de asielprocedures. Daardoor ontstaan er steeds meer achterstanden. De gemiddelde doorlooptijd is 67 weken, waar dit in 2022 nog 31 weken was. Dit heeft meerdere oorzaken. Sommige daarvan liggen buiten de IND, bijvoorbeeld grotere toestroom van asielzoekers en andere prioritering van de politiek. Een andere oorzaak waar de IND wel invloed op heeft, is het gebrek aan monitoring en sturing op de werking van eigen maatregelen. Dit komt omdat de IND de juiste data niet voorhanden heeft om de effecten van de maatregelen in kaart te brengen. De minister stuurt ook niet op het inzichtelijk maken van de effecten van de maatregelen. Door de invoering van het Asiel- en Migratiepact op 12 juni 2026 is het wegwerken van de achterstanden een uitdaging voor de IND, omdat de minister voorrang geeft aan tijdig beslissen op nieuwe instroom. Hierdoor kost het wegwerken van achterstanden in bestaande aanvragen volgens de IND minimaal 5 jaar. We vragen ons af hoe zich dit verhoudt tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Asiel en Migratie

Oordelen zijn positief, met uitzondering van het totaalbedrag voor de agentschappen

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

Onvolkomenheden bij ministerie van Asiel en Migratie

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Accreditaties IT-systemen en opvolging verbeterpunten beveiligingstesten			✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
2. Beheersing beslistermijnen asielpcedure				✗	▶
Opgeloste onvolkomenheid					
3. Prestatieverklaringen IND		✗	✗	✓	

✗ 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

Op het beleidsterrein van het ministerie van AenM hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan. Het ministerie van AenM werd na de verkiezingen van 2024 ingesteld. Daarvoor was het als directoraat-generaal Migratie onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). In 2025 kreeg het ministerie van AenM een begroting. Nu heeft het ook zijn eerste jaarverslag. Met de komst van het kabinet-Jetten, eind februari 2026, is het ministerie van AenM opgeheven en is het apparaat weer ondergebracht bij het ministerie van JenV. Voor het beleid is er een verantwoorde minister van AenM met een eigen begroting (Eindverslag formateur Jetten, 2026).

In 2025 was de minister van AenM verantwoordelijk voor vreemdelingenzaken, asiel, artikel 1F van het vluchtelingenverdrag, grensbewaking, het internationale migratiebeleid en het Europese Asiel- en Migratiepact (Parlement, 2025).

De begroting van de minister van AenM heeft 1 beleidsartikel, artikel 37 Migratie, en 1 apparaatskosten-artikel, artikel 91 Apparaat kerndepartement. Het ministerie heeft ook 1 agentschap: de IND. Daarnaast zijn er 2 rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) bekostigd door het ministerie van AenM: het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de stichting Nidos (opvang van Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen).

Artikel 37 heeft het volgende doel: 'een op maatschappelijk verantwoorde wijze en in overeenstemming met internationale verplichtingen gereguleerde en beheerste toelating tot, verblijf in en vertrek uit Nederland van vreemdelingen, alsmede verkrijging van het Nederlanderschap of de intrekking daarvan'.

Migratie en de Monitor Brede Welvaart

Volgens de Monitor Brede Welvaart 2025 van het CBS heeft migratie invloed op alle kanten van 'brede welvaart'. Niet alleen op bijvoorbeeld de bevolkingsgroei en daarmee ook op hulpbronnen en de beschikbare ruimte, maar ook op de sociale cohesie. Denk aan integratie en zorgen in de samenleving. De wetenschap heeft geen eenduidig zicht op de effecten van migratie. Dat maakt het lastig voor het CBS om 'migratie' als enkele indicator op te nemen in de Monitor Brede Welvaart.

De afgelopen 20 jaar nam de immigratie naar Nederland sterk toe (CBS, 2025). Eerst door arbeidsmigratie, gezinsmigratie en studiemigratie als gevolg van de Europese integratie, en daarna ook door asielmigratie. Inmiddels zien we een daling in het aantal eerste asielaanvragen. Deze dalende trend heeft zich ook in 2025 doorgezet.

Migratie in Nederland wordt door het CBS ingedeeld in 6 categorieën:

- arbeidsmigratie;
- studiemigratie;
- gezinsmigratie;
- asielmigratie;
- tijdelijke bescherming;
- overig.

In de periode 2013-2022 was 26% van de migranten een arbeidsmigrant, 27% was een gezinsmigrant, 17% een studiemigrant en 11% een asielmigrant (AenM, 2025a). Meer dan de helft van de instromende migranten bestaat uit gezinsmigranten, arbeidsmigranten en studiemigranten.

Vluchtelingen uit Oekraïne

Eind 2025 verblijven meer dan 132.000 ontheemden uit Oekraïne in Nederland op grond van de Europese Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB), van wie er bijna 91.000 in gemeentelijke opvanglocaties wonen. In juli 2025 is de RTB verlengd tot en met 4 maart 2027. In november 2025 heeft het kabinet ingestemd met een nieuwe reguliere verblijfsvergunning voor ontheemden uit Oekraïne na maart 2027.

Toezicht

Tijdens de grenscontroles kan aan personen de toegang tot Nederland geweigerd worden. In 2025 waren er 3.800 toegangswegeningen aan de lucht- en maritieme buitengrenzen van Nederland. Daarnaast zijn er 2.360 persoonsgerichte controles gedaan, waarvan bij 62% van deze controles personen zonder verblijfsrecht zijn aangetroffen. Het aantal staatloze personen dat in Nederland woont is met 8% gedaald tot 4.745 (1 januari 2024).

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 AenM heeft in zijn jaarverslag de volgende risico's benoemd.

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

Risico	Toelichting	Bedrag
Arbeidsmarktproblematiek	De huidige krapte op de arbeidsmarkt heeft directe invloed op de taakuitvoering binnen organisaties. Het wordt steeds moeilijker om taken tijdig en op het gewenste kwaliteitsniveau uit te voeren. De urgente zaken krijgen voorrang.	-
Financiering	De afhankelijkheid van tijdelijke dan wel aflopende financiering maakt het moeilijk om continuïteit en kwaliteit te borgen. Hierdoor ontstaat het risico dat de kerntaken slechts fragmentarisch of ad hoc uitgevoerd worden, wat leidt tot vertraging of afname van de resultaten of hoge kosten.	-
Informatievoorzieningssystemen	Veel organisaties hebben verouderde systemen voor informatievoorziening. Ook hier speelt de krappe arbeidsmarkt een rol: de noodzakelijke vernieuwing van IV-systemen vertraagt en dit leidt tot uitval van systemen. Andere risico's op dit terrein zijn hacks, waarbij personeelsgegevens worden gestolen, data wordt gegijzeld, gecorrumpeerd of gestolen.	-

Wij vinden de risico's die de minister in zijn top 3 noemt herkenbaar. Voor financiering is het beleid gewijzigd: Het kabinet-Jetten heeft de raming op de asielbegroting bijgesteld met ingang van 2027. Hierdoor is de financiering stabiel volgens het kabinet. Bij de Voorjaarsnota 2026 is dit als volgt toegelicht. Het budget voor het COA is in lijn gebracht

met het beeld dat volgt uit de meest recente kernprognose bij de Meerjaren Productie Prognose (MPP 2025) voor 2026 en 2027. Daarna wordt de begroting stabiel gehouden op het niveau van 2027. Ook voor andere uitvoeringsorganisaties in de asielketen stelt het kabinet in de Voorjaarsnota 2026 budget beschikbaar op basis van de MPP.

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
Beleid (strategie) niet gericht op de lange termijn, niet realistisch en niet beheerst.	<p>Een voorbeeld is dat het kabinet verschillende nieuwe wetten introduceert die geen rekening houden met al afgesproken EU-beleid (Asiel- en Migratiepact). Hierover stuurden de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman op 3 maart 2026 een waarschuwing naar de Eerste Kamer. De waarschuwing betrof de asielwetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet en Tweestatusstelsel.</p> <p>Zij vrezen dat de nieuwe wetten zullen leiden tot nog langere wachttijden in de asielketen. Veel maatregelen uit de nieuwe asielwetten keren terug in het Europese Asiel- en Migratiepact dat 12 juni in werking treedt. Volgens hen zorgt het haastig invoeren van de nieuwe asielwetten voor extra druk op uitvoeringsorganisaties, terwijl onderdelen binnen enkele maanden alweer worden overschreven door het Migratiepact. De totstandkoming van deze wetgeving past volgens de ombudsmannen niet bij een realistische overheid die doet wat zij belooft.</p> <p>Ons onderzoek naar de beslistermijnen bij asielaanvragen van de IND (zie par. 5.5) signaleert ook risico's bij de invoering van het Migratiepact.</p> <p>Volgens het coalitieakkoord van het kabinet-Jetten loopt de asielketen nu al bijna elke dag tegen de grenzen van het mogelijke aan.</p>	-

3.

Inzicht in geld

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van AenM heeft in 2025 € 7.611 miljoen uitgegeven. Dit is 2,0% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 7.665 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 463 miljoen. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

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

	2023	2024	2025
XX Asiel en Migratie			
Verplichtingen	-	-	7.665
Uitgaven	-	-	7.611
Ontvangsten	-	-	463
Fte's	-	-	-

De fte's van AenM zijn niet apart beschikbaar. Deze fte's zijn onderdeel van de aantallen bij JenV.

AenM is in 2025 een nieuw begrotingshoofdstuk, afgesplitst van het begrotingshoofdstuk JenV. Daarom geeft de tabel geen meerjarig inzicht in de budgettaire gevolgen van beleid.

Wel geeft het ministerie middels een tabel een meerjarig cijfermatig overzicht voor de uitgaven opgenomen voor de artikelen. Daarom is het wel mogelijk om de uitgaven op het niveau van artikelen te vergelijken met jaren voorafgaand aan 2025. Hieruit blijkt dat de uitgaven voor artikel 37 lager zijn in 2025 (€ 7.554 miljoen) dan in 2024 (€ 8.245 miljoen).

Tabel 4 laat zien op welke artikelen de uitgaven gedaan worden en hoe ze zijn veranderd ten opzichte van vorig jaar.

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

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
XX Asiel en Migratie			
37. Migratie	8.245	7.554	-691
91. Apparaat kerndepartement	41	57	16
92. Nog onverdeeld	0	0	0
Totaal	8.286	7.611	-675

Voor het begrotingshoofdstuk XX zien we het grootste verschil bij het enige beleidsartikel. Artikel 37 Migratie heeft € 691 miljoen lagere uitgaven. Met als grootste verschilpost de € 684 miljoen lagere uitgaven op de bekostiging van gemeenten voor opvangplekken voor ontheemden uit Oekraïne.

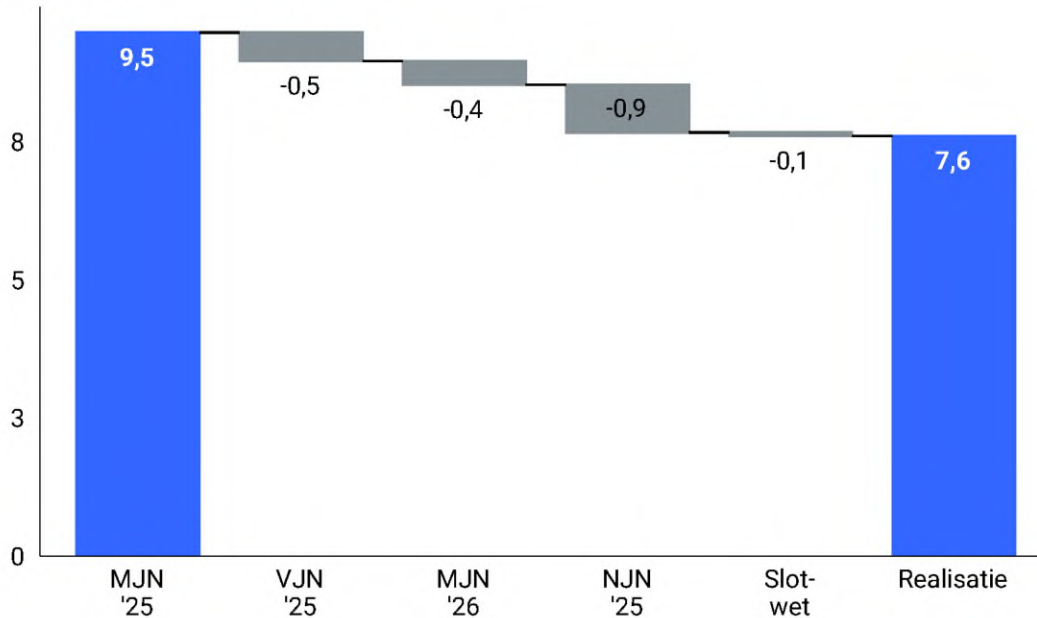
3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 van het ministerie van AenM. We kijken voor alle begrotingen terug op de ontwikkelingen van de uitgaven over de afgelopen 3 jaar, van de Miljoenennota 2023 tot het jaarverslag 2025. Voor de begroting AenM kan dit pas vanaf de Miljoenennota 2025, omdat deze begroting toen nieuw is ingesteld. 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 AenM

De geraamde uitgaven AenM zijn in de loop van het jaar afgenomen

Geraamde uitgaven in miljarden €



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 2025 was het plan om € 9.481 miljoen uit te geven. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 7.611 miljoen. De daling wordt vooral veroorzaakt door lagere kosten die gemeenten declareerden voor de opvang van Oekraïners. Dit leidde tot verlagingen van het budget bij de verschillende begrotingsmomenten. Ook waren er minder uitgaven voor de opvang van eerstejaars asielzoekers. Dit leidde tot verlaging van het budget, vooral bij de Najaarsnota. De eerdere verhoging bij de Voorjaarsnota 2025 voor opvang werd weer verlaagd. Zie ook de toelichting hieronder op de 3 grootste veranderingen.

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

Tabel 5 De grootste wijzigingen in de uitgaven voor 2025 van het ministerie van AenM in het afgelopen jaar (bedragen in miljoenen €)

Begroting	Wijziging	2025
MJN 2025	Herverkaveling Asiel en Migratie	9.481
VJN 2025	Oekraïne – opvang ontheemden	-1.231
VJN 2025	MPP: COA Crisisnoodopvang	815

Herverkaveling Asiel en Migratie

Deze reeks laat de bedragen zien voor migratie die bij de Miljoenennota 2025 vanaf de begroting van het ministerie van JenV worden overgeheveld. Voor JenV is de begroting 2025 mede hierdoor € 8.779 miljoen lager geraamd.

Dit lagere bedrag dan de wijziging in de tabel is voor een deel te verklaren uit het feit dat budget voor inburgering werd toegevoegd op de begroting van het ministerie van JenV.

Oekraïne – opvang ontheemden

In 2025 en 2026 zijn er meevallers volgens de toelichting bij de Miljoenennota.

Op basis van de prognose is de netto-instroom van Oekraïense ontheemden verlaagd. Daarnaast is de normvergoeding voor opvangplekken verlaagd, op basis van kostprijsonderzoek. Het budget is bij een aantal begrotingsmomenten naar beneden bijgesteld. Voor de opvang van ontheemden was in de Ontwerpbegroting 2025 € 3.603 miljoen aan uitgaven geraamd. Het feitelijk uitgegeven bedrag is € 1.956 miljoen.

MPP: COA Crisisnoodopvang

Omdat er onvoldoende reguliere opvangplekken zijn, is crisisnoodopvang nodig, volgens de Voorjaarsnota 2025. Voor de meerkosten wordt in 2025 en 2026 extra budget beschikbaar gesteld aan het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Uit de cijfers van het jaarverslag 2025 blijkt dat de asielinstroom op basis van het mediaan scenario MPP 2025 lager is dan eerder geraamd, waardoor er minder asielzoekers opgevangen hoeven te worden en de kosten voor het COA dalen. Voor het COA was in de Ontwerpbegroting 2025 € 4.063 miljoen aan uitgaven geraamd. De feitelijke uitgaven zijn € 3.593 miljoen.

4.

Resultaten van geld en beleid

- De IND onderzoekt alle asielzoekers op signalen van terrorisme. Dit duurt gemiddeld 2 jaar. Hierdoor haalt de IND het afgesproken doel van 14 dagen niet. We beoordelen het gevoerde beleid voor de screening van asielzoekers daarom als zorgelijk.
- De minister maakt resultaten in de zelfrapportage niet concreet.

4.1 Beleidsonderzoek Screening asielzoekers en nareizigers op signalen van terrorisme

4.1.1 Inleiding

Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van AenM in 2025 heeft gevoerd voor screening op terrorisme in asiel- en nareiszaken. Het screeningsproces is een van de taken van de IND. De uitgaven van de IND in 2025 waren in totaal € 1.017 miljoen. Het screeningsproces kost ongeveer € 4,9 miljoen (0,5%).

Het beleid voor screening van asielzoekers en nareizigers

Met de Veiligheidsstrategie zet het kabinet een strategische koers uit om de nationale veiligheid te beschermen. De strategie noemt het voorkómen en bestrijden van terrorisme als een van de gebieden waarop de overheid actie onderneemt. Dit actiegebied is verder uitgewerkt in de Contraterrorismestrategie (CT-strategie). 'Een breed scala van partners – inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politie, opsporingsdiensten, de justitiële keten, gemeenten, lokale professionals en vele anderen – zet zich in om

terroristisch geweld te voorkomen' (NCTV, 2022). Ook de IND heeft een rol in de CT-strategie. De IND bepaalt op basis van onderzoek of de toelating van een vreemdeling tot Nederland gerechtvaardigd is. Tijdens het onderzoek kunnen signalen duiden op terroristische dreigingen. Het streven is deze signalen zo snel mogelijk door te leiden naar de opsporings- en inlichtingendiensten.

Ons onderzoek gaat over een klein onderdeel van het asielproces van de IND, het screenen van asielzoekers en nareizende familieleden van statushouders. Hierbij hebben we specifiek gekeken naar het proces waarin signalen die duiden op een gevaar voor de nationale veiligheid opgevangen en doorgezet worden naar de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD).

Hoofdboodschap: screening minder effectief door lange looptijd

De hoofdboodschap van dit beleidsonderzoek is: de screening op terrorisme is minder effectief omdat de IND er gemiddeld 2 jaar over doet om asielzoekers te screenen, in plaats van binnen de afgesproken 14 dagen.

Screening door de IND is niet het enige moment in de asielketen waar signalen van terrorismedreigingen opgevangen worden. Er zijn meer momenten zoals bij het identificatie- en registratieproces voorafgaand aan de asielprocedure of bij de interviews door de IND met de asielzoeker, waarin de achtergrond van de asielzoeker verder onderzocht wordt. Ook vanuit het COA of van andere mede-asielzoekers kunnen signalen komen. Daarnaast zijn de opsporings- en inlichtingendiensten ook alert. 100% uitsluiten van elk risico is volgens de minister echter onmogelijk.

4.1.2 Achtergronden van het beleid

Verschillende aanslagen, zoals die op het WTC in New York op 11 september 2001 en de aanslagen in Parijs op 13 november 2015 (onder meer Bataclan), zijn de basis voor de ontwikkeling van nationaal veiligheidsbeleid. Het kabinet heeft met regelmaat aangegeven dat het kabinet er alles aan gelegen is om ons land te beschermen tegen terroristen die onze nationale veiligheid bedreigen. 'Dit strekt van de werkzaamheden van politie- en inlichtingen- en veiligheidsdiensten tot een brede preventieve aanpak gericht op tegengaan van radicalisering en maatregelen binnen de asiel- en nareisprocedure' (JenV, 2025). Zo is er in 2004 bij de IND een speciale afdeling opgericht die zich onder meer bezighoudt met signalen die duiden op een gevaar voor de nationale veiligheid. In 2016 is de screening ingevoerd voor alle asielzoekers en nareizende familieleden van statushouders.

Contraterrorismestrategie 2022-2026

De CT-strategie is een van de uitwerkingen van de Veiligheidsstrategie onder de coördinatie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Het doel van de CT-strategie is 'bescherming van de nationale veiligheid en de democratische rechtsorde tegen de dreiging van terrorisme en van die vormen van gewelddadig extremisme die mogelijk tot terrorisme leiden (...). De inzet is erop gericht om terroristische aanslagen te voorkomen en personen die terroristisch geweld nastreven te bestrijden. Door tijdig zicht te krijgen op potentiële terroristische dreigingen' (NCTV, 2022). Elke partner handelt daarbij volgens de eigen wettelijke bevoegdheden. Zowel in de Veiligheidsstrategie als in de CT-strategie staat dat de overheid geen 100% garantie kan bieden op veiligheid. 'Absolute veiligheid bestaat niet. Risico's kun je wel beheersen, maar niet uitsluiten' (NCTV, 2023).

De CT-strategie schrijft voor dat de gezamenlijke koers periodiek wordt getoetst. Dit heet een systeemcheck en die is in 2023 uitgevoerd.

Over die systeemcheck gaven de minister en staatssecretaris van het ministerie van Justitie en Veiligheid (waar de IND destijds onder viel) aan dat 'de bestaande procedures in algemene zin afdoende zijn ingericht om signalen van mogelijke betrokkenheid van asielzoekers en nareizigers bij terrorisme te onderkennen'.

Wel concludeerden ze dat maatregelen nodig waren. De maatregelen bestonden uit de versterking van het standaard openbronnenonderzoek op internet (waaronder sociale media), door duidelijkere werkinstructies en afspraken om de minimale zoekopdrachten te borgen en te uniformeren. Daarnaast kwam er een uitgebreider openbronnenonderzoek dat wordt uitgevoerd wanneer er signalen zijn dat een aanvrager mogelijk een gevaar vormt voor de nationale veiligheid (JenV, 2023).

De IND heeft de maatregelen doorgevoerd en dit is gemeld aan de Tweede Kamer (JenV, 2024b).

Wetenschappelijk onderzoek

Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat er een mogelijkheid is dat terroristen misbruik maken van de asiel- of migratiestroom (WODC/VU, 2016 en JenV, 2025).

In het Europees vergelijkend onderzoek uit 2025 concluderen de onderzoekers dat de veronderstelde kans klein is dat terroristen meekomen via asielstromen. Een klein aantal migranten (legale en illegale) radicaliseerde tijdens of na hun komst in Europa en pleegde een aanslag. Het overgrote deel van de migranten is niet betrokken bij terrorisme en de meeste aanslagplegers in Europa zijn geen eerstegeneratie-migrant (JenV, 2025).

Dat de IND in zijn onderzoek naar afwijzingsgronden ook screent op mogelijke dreiging voor de nationale veiligheid, is geen onlogische extra stap. Daarbij dient wel te worden aangegeven dat de IND geen opsporingsinstantie is en dat het slechts een momentopname is.

4.1.3 Controles bij asielaanvragen

Als een asielzoeker aankomt in Nederland, meldt hij zich bij het aanmeldcentrum Ter Apel of Budel en als hij met het vliegtuig of de boot komt bij het aanmeldcentrum op Schiphol. De IND verricht de aanmelding en doet een voorregistratie (met onder ander een controle op eerdere registraties). Vervolgens gaat de asielzoeker in Ter Apel naar de Dienst Identificatie en Screening Asielzoekers (DISA) voor identificatie en registratie (I&R). Op Schiphol doet de KMar de I&R. Tijdens het I&R-proces is er een check op de echtheid van documenten (als die er zijn) en worden de identiteit en nationaliteit van de asielzoeker vastgesteld. Ook worden pasfoto's gemaakt en vingerafdrukken afgenomen. Deze gegevens worden geverifieerd in nationale en internationale databanken.

I&R-fase

Tot 1 januari 2025 identificeerde en registreerde de Nationale Politie, Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), asielzoekers. Vanaf 1 januari 2025 zijn identificatie en registratie van asielzoekers tijdelijk ondergebracht in de nieuw opgerichte taakorganisatie DISA. Na invoering van het Asiel- en Migratiepact op 12 juni 2026 wordt de IND de screenings-autoriteit. De screeningstaak vloeit voort uit de Screeningsverordening en hij komt grotendeels overeen met de taakuitvoering van het huidige I&R proces dat momenteel door DISA wordt uitgevoerd. De I&R-fase waarin dus onder meer de internationale databanken worden geraadpleegd en biometrie wordt afgenomen, moet niet verward worden met de screening op terrorisme door de IND.

De ADR meldt in zijn auditrapport 2025: "Het risico bestaat dat het I&R-proces onder druk komt te staan als DISA tijdens het uitvoeren van dit proces tegelijkertijd taken moet afbouwen en mogelijk overdragen. (..) Daarnaast kan de onzekere situatie het voor DISA moeilijker maken gekwalificeerd personeel vast te houden. (..) Eventueel personeelsverloop kan dan op gespannen voet komen te staan met het zorgdragen voor een ordentelijk I&R-proces tot 12 juni. Als er na 12 juni 2026 geen gebruikgemaakt wordt van de kennis en middelen van de DISA, is dat bovendien een inefficiënte inzet van publieke middelen."

Na de asielaanvraag start de algemene asielprocedure of, als de asielzoeker via Schiphol Nederland binnenkomt, de grensprocedure. Tijdens de grensprocedure verblijft de asielzoeker in een gesloten opvanglocatie in de buurt van de luchthaven Schiphol. De asielzoeker die via Ter Apel binnenkomt krijgt in het algemeen onderdak van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). De nareizigers verblijven in het land van herkomst. De DISA is overigens geen opsporingsinstantie.

Hierna volgt de aanmeldprocedure ('aanmeldgehoor'). Vervolgens wordt de asielzoeker gescreend door de IND. Het doel van het aanmeldgehoor en de screening is te achterhalen wie de vreemdeling is en waarom hij asiel aanvraagt. Bij de onderzoeken wordt de informatie uit de voorgaande stap(pen) meegenomen. Zo wordt bij het screeningsonderzoek de informatie van de DISA en die van het aanmeldgehoor betrokken. De screener doet ook onderzoek op internet. Dit onderzoek duurt ongeveer 1 uur. Tijdens dat onderzoek kunnen signalen van ID-fraude, maar ook van mensenhandel of nationale veiligheid zichtbaar worden. Die signalen kunnen een reden zijn om de asielaanvraag af te wijzen. Voor de afwijzingsgrond 'gevaar voor de nationale veiligheid' kan dat alleen als daar een 'concrete aanwijzing' voor is. Een concrete aanwijzing is er in ieder geval als er een ambtsbericht is van de AIVD.

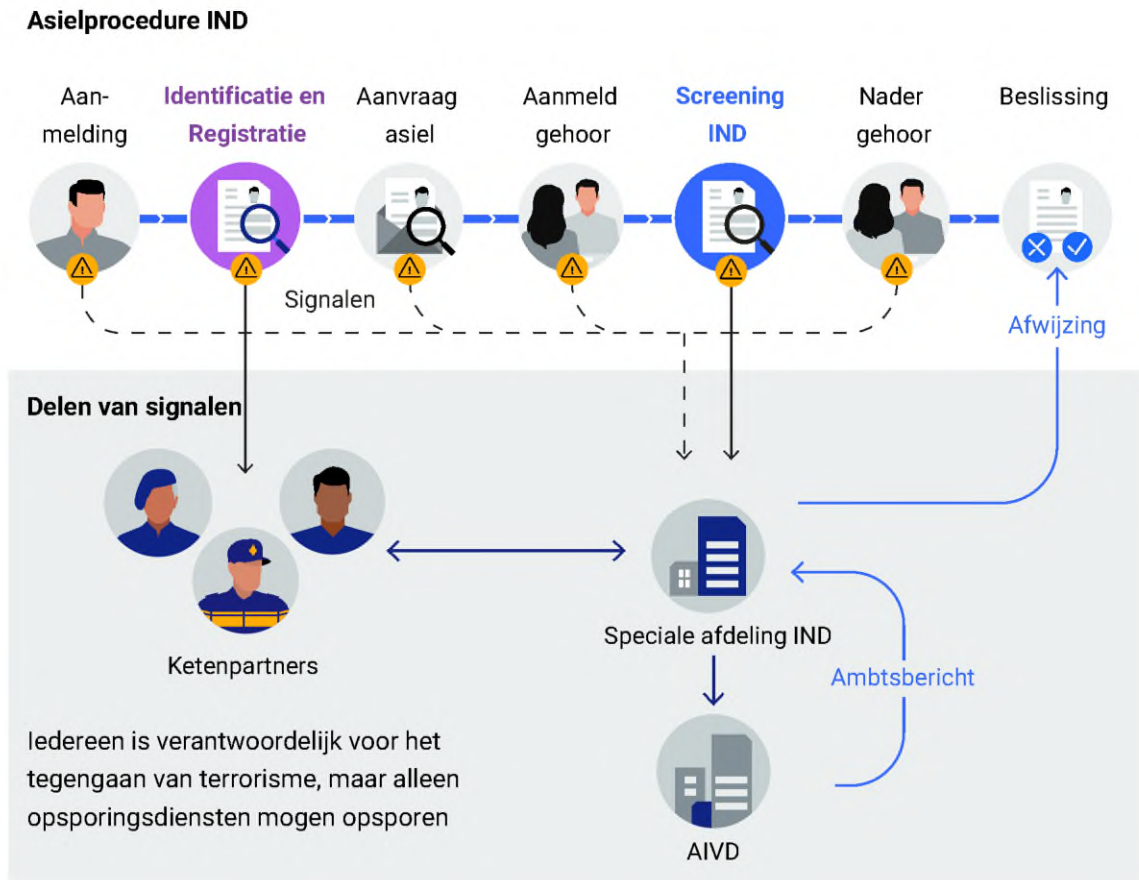
Na het aanmeldgehoor en de screening volgt het nader gehoor. Het doel hiervan is te bepalen of de asielaanvraag afgewezen of gegrond moet worden verklaard. Dit gebeurt mede op basis van de informatie die eerder uit het proces komt. Hier wordt het verhaal van de asielzoeker gecheckt alsook de overlegde documenten.

Tijdens de verschillende stappen in dit proces, de asielprocedure, is de IND alert op signalen die te maken hebben met nationale veiligheid. Als er een signaal is van een mogelijke dreiging van de nationale veiligheid, wordt die na afweging doorgegeven aan een gespecialiseerde afdeling. Die beoordeelt het signaal en bepaalt of het signaal moet worden voorgelegd aan de AIVD. De IND deelt alle signalen ook met ketenpartners waaronder de KMar en de politie. Voor alle duidelijkheid: een signaal melden bij de AIVD leidt niet direct tot een ambtsbericht van de AIVD.

De IND gaat over tot toekennen van de vergunning als de asielzoeker aan de voorwaarden voldoet en er geen bericht is van de opsporings- of inlichtingendienst dat er anders beslist zou moeten worden. Ook de IND is geen opsporingsinstantie.

Figuur 2 Asielprocedure bij de IND

In het asielproces wordt er op verschillende momenten getoetst op gevaar voor terrorisme



4.1.4 Inzicht in kosten, personeel, resultaten screenings en knelpunten

Kosten

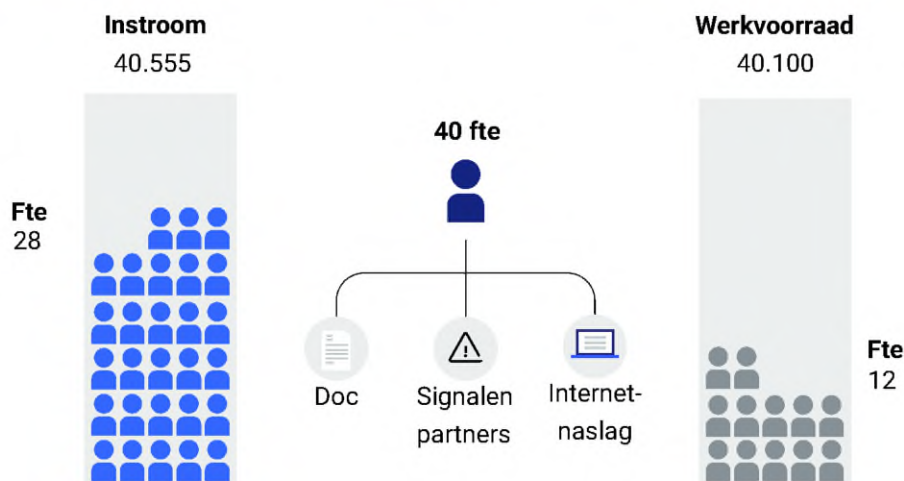
Hoewel de screening oorspronkelijk als product is gedefinieerd, geeft de IND aan dat dit anno 2025 niet meer het geval is. Daarom berekent de IND voor screenen geen afzonderlijke kosten. De screening is onderdeel van de kostprijs van het asielproduct. Voor de Algemene Rekenkamer heeft de IND kosten van alle werkzaamheden die te maken hebben met het opmerken en verwerken van signalen die wijzen op gevaar voor de nationale veiligheid inzichtelijk gemaakt: ongeveer € 4,9 miljoen op de totale uitgaven van € 1.017 miljoen voor 2025 (0,5%). Dit is een schatting want de screening is een controle op meer signalen dan alleen de signalen die de nationale veiligheid betreffen. Bovendien hebben de verschillende afdelingen van de IND ook andere taken. De kosten kunnen dus niet alleen aan screening op terrorisme worden toegeschreven.

Personeel

Eind 2025 was er 20 fte aan screeners voor asielaanvragen, waarvoor volgens de IND minimaal 26 fte nodig is. Voor screenings bij nareis gaat het om 8 fte, waarvoor volgens de IND minimaal 14 fte nodig is. Volgens de IND is er dus in totaal 40 fte aan personeel nodig voor screening bij asiel- en nareisaanvragen. Wij denken dat dit niet genoeg is. Volgens onze berekening is 28 fte voldoende voor het bijhouden van beide instromen (gebaseerd op de cijfers over 2025 van het CBS). Maar er is ook een 'huidige werkvoorraad' van 40.100 te screenen asiel- en nareisaanvragen (cijfers IND van 5 februari 2026). Als de IND 40 fte inzet, is er 12 fte beschikbaar voor het wegwerken van deze werkvoorraad. Dit wegwerken gaat enkele jaren duren.

Figuur 3 Aantallen screeners voor bijhouden instroom en wegwerken werkvoorraden (in fte)

Te weinig screeners voor bijhouden instroom en wegwerken huidige werkvoorraad



Resultaten screenings

De IND houdt geen managementinformatie bij van wat er uit de screenings komt. Uit wel aanwezige maar gedateerde en vertrouwelijke gegevens blijkt dat er voor alle afwijzingsgronden, zoals identiteitsfraude of mensenhandel, signalen zijn gezien en dat op basis daarvan ook vaak afwijzing van de asielaanvraag volgde.

Er is geen managementinformatie over de resultaten van de IND-screening – niet over hoeveel screenings de IND uitvoert binnen de tijd (of in welk tijdbestek dan ook), noch wat daaruit komt. Er wordt niet bijgehouden hoeveel signalen de screeners intern doorgeven aan de speciale afdeling van de IND en ook niet welke signalen uit de screening gerelateerd kunnen worden aan ambtsberichten van de AIVD. Een deel van deze informatie had er wel kunnen zijn. Het informatievoorzieningssysteem van de IND bevat een tool om informatie te verzamelen, maar deze tool wordt niet gebruikt.

De IND heeft op ons verzoek informatie overlegd over de signalen die de afgelopen 10 jaar zijn doorgezet naar de AIVD. Ook heeft de IND ons een overzicht gegeven van het aantal ambtsberichten over een persoon over wie de IND tijdens de screening ook een signaal had afgegeven. Op een ambtsbericht volgt per definitie een afwijzing, omdat dit een concrete aanwijzing is dat de nationale veiligheid in gevaar kan zijn.

Voor wat betreft deze stroom van signalen die uit de screening komen (dus niet welke later in het proces of bijvoorbeeld via het COA komen), hebben we gezien dat er veel minder ambtsberichten dan signalen zijn. Dit komt ons ook logisch voor (want signalen zijn vermoedens en niet ieder vermoeden hoeft juist te zijn). Dit betekent niet dat er niets is gedaan met de informatie van de overige signalen uit de screening, die dus niet geleid hebben tot een ambtsbericht. Volgens de AIVD zijn signalen van de IND een van de puzzelstukjes in een totaalbeeld. Over het directe effect van de IND-signalen is er geen openbare informatie. Ook zijn er volgens de AIVD geen ambtsberichten die alleen gebaseerd zijn op een signaal van de IND, omdat dit per definitie onvoldoende is voor een ambtsbericht. De AIVD geeft desgevraagd aan dat de informatievoorziening door de IND voldoet.

De meeste afwijzingen op basis van nationale veiligheid die gerelateerd kunnen worden aan een signaal uit de screening, zijn nog onder de rechter.

Knelpunten

Het tekort aan screeners, het ontbreken van managementinformatie, en inzicht in kosten, hiervoor al genoemd, zijn knelpunten. Verder zien we als knelpunt de tijdigheid van de screening.

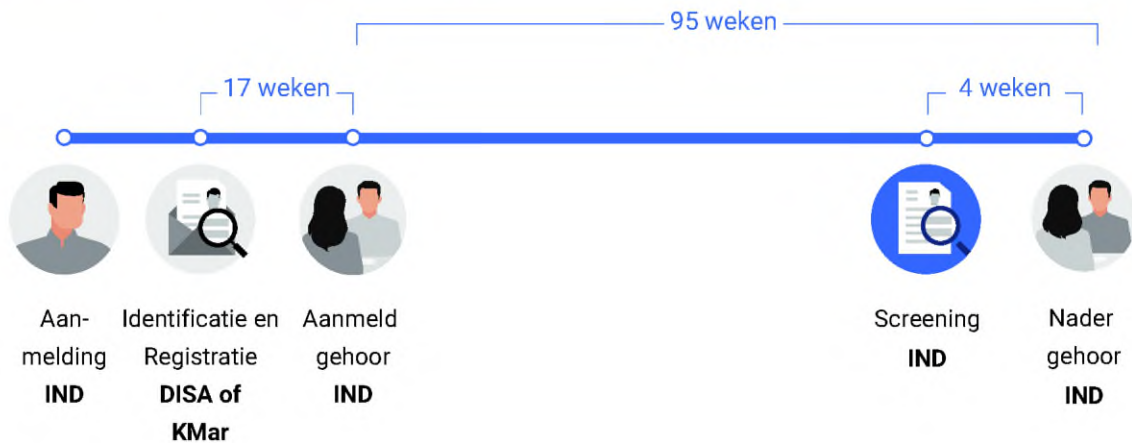
Tijdigheid

Het fundament voor de aanpak van terrorisme is het *tijdig* herkennen van dreigingen, volgens de NCTV in zijn rapportage *Integrale aanpak terrorisme* (JenV, 2024a). Wij constateren dat er op dit moment (voorjaar 2026) al minimaal 17 weken voorbijgaan tussen de aanmelding van de asielzoeker en de screening, terwijl de norm 14 dagen is. Dat die tussenliggende periode zo lang is, komt omdat er een wachtrij is voor het aanmeldgehoor. De screening kan pas worden uitgevoerd na het aanmeldgehoor, omdat de informatie uit het identificatie- en registratieproces en die uit het aanmeldgehoor basis van de screening zijn. In het proces wordt de screening ingepland na het aanmeldgehoor en ongeveer 4 weken voor het nader gehoor. Na het aanmeldgehoor moet de asielzoeker gemiddeld 95 weken wachten tot het nader gehoor uitgevoerd kan worden. In totaal duurt het gemiddeld meer dan 2 jaar voordat er gescreend wordt.

Dit maakt de screening niet tijdig en daardoor is het minder effectief. Het streven is mogelijke signalen zo vroeg mogelijk te herkennen om daarmee risico's te verkleinen.

Figuur 4 Moment van screening afgezet tegen wachttijden in asielprocedure (stand februari 2026).

Screening op terrorisme gebeurt gemiddeld na 2 jaar



4.1.5 Sturing op knelpunten door de minister

De minister en staatssecretaris van JenV hebben aangegeven dat het systeem bij de IND afdoende functioneert. In theorie is dat inderdaad het geval, zoals geconstateerd bij de systeemcheck en bij de rapportage *Integrale aanpak terrorisme 2024* (daar wordt gesproken over 'aansluitend op', NCTV, 2024a). In de praktijk duurt het lang voordat de IND daadwerkelijk screent. Het is de vraag in hoeverre de minister op de hoogte is dat de screening niet aansluitend plaatsvindt. Wij hebben geen managementinformatie aangetroffen, waaruit blijkt dat de minister hierover geïnformeerd wordt.

Als tijdigheid belangrijk is, dan heeft de IND te weinig screeners. De instroom kan bijgehouden worden, maar de huidige werkvoorraad kan met de beoogde personeelsinzet niet op korte termijn weggewerkt worden. Ook hierbij vragen we ons af of de minister dit weet.

Kan de minister sturen op knelpunten in het screeningsproces?

Daarvoor heeft de minister periodieke managementinformatie nodig. Maar over 3 belangrijke onderwerpen ontvangt hij die informatie niet, namelijk:

- hoeveel asielaanvragers en nareizigers daadwerkelijk gescreend worden;
- de uitkomsten van de screenings (en wat er vervolgens mee gebeurt);
- de tijdigheid van de screening (en achterliggende oorzaken).

Daarom concluderen wij dat de minister niet kan sturen op knelpunten in het screeningsproces. We stellen overigens wel vast dat er evaluaties en onderzoeken zijn uitgevoerd, waarover de Tweede Kamer voor een deel is geïnformeerd. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de systeemcheck.

4.1.6 Conclusies

Als we kijken naar het beleid voor screening van asielzoekers en nareizigers, zijn er 3 conclusies.

Ten eerste: het fundament voor de aanpak van terrorisme is het tijdig herkennen van dreigingen, zoals de NCTV stelt in *Integrale aanpak terrorisme 2024*.

We stellen vast dat de wachttijd voor de screening gemiddeld 2 jaar is. Dit maakt de screening niet tijdig en daardoor minder effectief. Screening door de IND is niet het enige moment in de asielketen waar signalen van terrorismedreigingen opgevangen worden. Er zijn meer momenten in de asielprocedure, zoals bij het identificatie- en registratieproces door de DISA of bij de interviews door de IND met de asielzoeker, waarin de achtergrond van de asielzoeker verder onderzocht wordt. Ook vanuit het COA of van andere mede-asielzoekers kunnen signalen komen. Daarnaast zijn de opsporings- en inlichtingendiensten ook alert. 100% uitsluiten van elk risico is volgens de minister echter onmogelijk. De veiligheid van Nederland is dus niet alleen afhankelijk van de screening door de IND.

Ten tweede: op dit moment zijn er te weinig screeners om de nieuwe instroom en de asielzoekers in de procedure die nog niet gescreend zijn, tijdig te screenen. Wij denken dat de minister niet op de hoogte is dat de screening niet aansluitend aan de aanmelding plaatsvindt en dat een groot deel van de asielzoekers nog niet gescreend is.

Ten derde: er zijn geen managementrapportages over de resultaten van screening. Hierdoor worden ook knelpunten niet duidelijk en kan de minister niet sturen op het proces.

Oordeel over de beleidsresultaten

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

De resultaten van het gevoerde beleid voor screening op terrorisme beoordelen wij als zorgelijk.

We beoordelen het IND screeningsbeleid als zorgelijk omdat de minister niet beschikt over managementinformatie over de tijdigheid, de werkvoorraad, de resultaten en de kosten van deze screening. De minister kan niet sturen en kan daarom niet bepalen of risico's in kaart gebracht zijn, er tijdig zicht is op signalen en of er alles aan gedaan wordt om ons land te beschermen tegen terrorisme. De structuur om signalen te onderkennen is wel afdoende ingericht, maar de daadwerkelijke screening door de IND gebeurt niet binnen de beoogde tijd en is daardoor minder effectief.

Oordeel



4.2 Beleidsbeoordelingen

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 AenM is te vinden in de begroting en online op <https://evaluaties.rijksfinancien.nl>.

De Tweede Kamer heeft ons naar aanleiding van de motie-Van Vroonhoven/Vermeer gevraagd de kwaliteit van een (selectie van) recente periodieke rapportages te beoordelen. In onze publicatie *Evaluaties evalueren – naar betere inzichten en effectiever gebruik van periodieke rapportages*, die we ook op Verantwoordingsdag 2026 uitbrengen, staan de overkoepelende conclusies en aanbevelingen. De periodieke rapportage *Toegang, toelating en opvang vreemdelingen* is niet in 2025 afgerond en daarom niet meegenomen in het onderzoek.

4.3 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

In 2023 deden wij een focusonderzoek naar de opvangcapaciteit voor asielzoekers. De focus van het onderzoek lag op de opvang van asielzoekers door het COA en de financiering hiervan uit de begrotingen van het ministerie van JenV en het ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS).

We concludeerden dat:

- de uitgaven aan asielopvang stelselmatig hoger zijn dan begroot;
- noodopvang fors duurder is dan reguliere opvang;
- er geen inzicht is in de kosten.

Het kabinet-Jetten heeft de raming op de asielbegroting bijgesteld met ingang van 2027. Hierdoor is de financiering stabiel (zie ook § 2.2). In de Voorjaarsnota 2026 wordt het budget voor het COA in lijn gebracht met het beeld dat volgt uit de meest recente kernprognose bij de MPP voor 2026 en 2027. Daarna wordt de begroting stabiel gehouden op het niveau van 2027.

In § 4.5 bespreken we ons onderzoek *Focus op grenscontroles*.

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 6 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn jaarverslag (en in andere bronnen).

1 van de maatregelen om het aantal asielaanvragen te beperken, was het beleid dat in werking trad op 9 december 2024 om de binnenlandse grenscontroles te intensiveren. In de begroting van 2025 geeft de minister aan dat effectief grensbeheer bijdraagt aan de veiligheid van Nederland en het Schengengebied. Ook voorkomt effectief grensbeheer illegale migratie en faciliteert het juist legale migratie. Kortom: het doel is dat grensbeheer helpt de migratiestromen te beheersen. In ons onderzoek *Focus op grenscontroles (2025a)* concluderen wij het volgende: Binnen-grenscontrole is geen instrument tegen asielzoekers; zodra een asielzoeker asiel aanvraagt bij de grenscontroles, is hij of zij geen irreguliere migrant meer. Vanaf dat moment heeft die persoon toestemming om in Nederland te verblijven, in afwachting

van de asielprocedure. Ondanks deze conclusie heeft de minister het binnengrenstoezicht opnieuw verlengd, tot en met 8 juni 2026 (AenM, 2025b). De minister rapporteert niet over concrete resultaten die aantonen hoe de intensivering van binnengrenscontroles helpt de migratiestromen te beheersen.

Een ander doel betrof de bevordering van de zelfredzaamheid van ontheemde Oekraïners die in gemeentelijke opvang verblijven. Nu het conflict in Oekraïne voortduurt, neemt volgens de minister de noodzaak toe om het tijdelijke karakter van opvang en voorzieningen door te ontwikkelen voor ontheemden uit Oekraïne die op grond van de RTB in Nederland verblijven. Daarom is door het kabinet in de begroting 2025 besloten om vanaf de zomer 2025 de ontheemden bij voldoende inkomsten uit werk een financiële bijdrage te laten leveren aan de kosten van de opvang en het leefgeld stop te zetten.

Het grootste deel van de uitgaven betreft de bijdrage aan gemeenten op basis van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO) (€ 1,9 miljard). Met deze bijdrage draagt het kabinet bij aan de realisatie van gemeentelijke noodopvangplekken en het verstrekken van leefgeld aan ontheemden uit Oekraïne. Uit het jaarverslag blijkt niet wat gerealiseerd is op dit doel. Ook de halfjaarlijks uitgebrachte verzamelbrief Oekraïne geeft hierover geen concrete informatie. Uit de verzamelbrief van november 2025 blijkt wel dat circa driekwart van de 135.000 Oekraïense ontheemden in Nederland verblijft in gemeentelijke opvang, waarvoor zij afhankelijk van hun inkomen een eigen bijdrage betalen. Volgens deze brief werkt 61% van de volwassen ontheemden.

Voor het verantwoordingsonderzoek 2023 onderzochten wij het beleid dat de staatssecretaris van JenV in 2022 heeft gevoerd om de particuliere opvang van Oekraïense ontheemden gecoördineerd (met selectie en begeleiding van gastgezinnen en ontheemden) te laten verlopen. Ons oordeel luidde dat dit toereikend was.

Tabel 6 De bereikte resultaten, zoals de minister van AenM rapporteerde in openbare bronnen

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag	Resultaat
Reguliere migratie, grenzen en nationaliteit; Aan de Nederlandse grenzen wordt de controle geïntensiveerd in het kader van de Schengen-gedragscode	Intensiveren grenscontroles door de Koninklijke Marechaussee: met de herinvoering van binnengrenscontroles wil het kabinet irreguliere migratie en grensoverschrijdende criminaliteit tegengaan (Focusonderzoek).	€ 14,2 mln. voor intensiveren grenscontrole door Koninklijke Marechaussee (via de begroting van Defensie toegevoegd bij Voorjaarsnota 2025, bedrag komt van het ministerie van Financiën en is overgeheveld naar Defensie).	De minister noemt geen concreet resultaat van het hoofddoel.
Opvang ontheemden uit Oekraïne; Bevorderen zelfredzaamheid en participatie van ontheemden	Leefgeld moet worden stopgezet bij voldoende inkomsten en ontheemden leveren bijdrage in opvangkosten. In gemeentelijke opvang verblijven 91.000 ontheemden.	De realisatie voor de bijdrage Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO) is € 1,9 mrd.	De minister noemt in de Oekraïne-verzamelbrief dat ontheemden die in gemeentelijke opvang verblijven afhankelijk van hun inkomen een eigen bijdrage betalen. Verder wordt dit niet concreet gemaakt.

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 AenM 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

- De invoering van het Europese Asiel- en Migratiepact op 12 juni 2026 is een grote verandering voor de IND. De keuze om het grootste deel van de capaciteit in te zetten op de behandeling van nieuwe aanvragen, leidt tot langere wachttijden voor oude aanvragen, verdere belasting van de opvang en uitstel van inburgering. Deze keuze is niet afgewogen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
- Accreditaties IT-systemen en opvolging van beveiligingstesten bij het ministerie van AenM worden aangepakt in een meerjarenplan.
- Prestatieverklaringen IND geven beter zicht op de ingekochte diensten en goederen.

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

2025 is het eerste jaar waarover de minister van AenM verantwoording aflegt. Het ministerie AenM was eerst onderdeel van JenV. Bij ons onderzoek in voorgaande jaren hebben wij in de bedrijfsvoering van het ministerie van JenV onvolkomenheden aangetroffen. Deze onvolkomenheden betroffen de systemen van de IND en van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Nu het ministerie van AenM afgesplitst is met daarin de IND en DT&V, valt de onvolkomenheid voor de systemen bij het ministerie van AenM. Beide ministeries hebben een verbeterplan aangekondigd, maar nog niet afgerond. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid.

De onvolkomenheid voor de accreditaties van IT-systemen en de opvolging van verbeterpunten beveiligingstesten is hiervan een voorbeeld. Het ministerie van AenM maakt gebruik van dezelfde systemen als het ministerie van JenV. De uitvoering van het aangekondigde meerjarige verbeterplan voor beide ministeries is in 2025 nog niet afgerond en daarom handhaven wij de onvolkomenheid.

Ook de onvolkomenheid voor prestatieverklaringen van de IND bij het ministerie AenM is ontstaan op het ministerie van JenV. In 2025 heeft de IND intensief gewerkt aan een verbetertraject. Met positieve resultaten: aantoonbare verbeteringen en toereikende prestatieverklaringen in 2025. Daarmee is deze onvolkomenheid opgelost.

We zien 1 nieuwe onvolkomenheid bij AenM. Dit is vanwege de ontoereikende aansturing van de minister van AenM op het voldoen aan wettelijke beslistermijnen door de IND en de ontbrekende sturing op de werking van maatregelen bij de IND.

De onvolkomenheid voor uitvoeringstoetsen uit het onderzoek bij JenV in 2024 is in 2025 een aandachtspunt voor AenM. Het ministerie van AenM doet mee met een verbeterplan van het ministerie van JenV.

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van AenM die wij hebben onderzocht voldeden in 2025 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

Tabel 7 Onvolkomenheden bij het ministerie van AenM

Onvolkomenheden bij ministerie van Asiel en Migratie

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Accreditaties IT-systemen en opvolging verbeterpunten beveiligingstesten			✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
2. Beheersing beslistermijnen asielprocedure				✗	▶
Opgeloste onvolkomenheid					
3. Prestatieverklaringen IND		✗	✗	✓	

✗ 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 Opgeloste onvolkomenheden

Prestatieverklaringen IND: onvolkomenheid opgelost

Uit het verantwoordingsonderzoek 2024 bleek dat de werking van de maatregelen bij prestatieverklaringen nog niet voldoende op orde was (Algemene Rekenkamer, 2025b). In 2025 heeft de IND intensief gewerkt aan het verbetertraject en de maatregelen van de IND hebben geleid tot het oplossen van de onvolkomenheid.

De IND heeft duidelijke verbeterstappen gezet voor het verbeteren van de aanwezigheid en kwaliteit van de prestatieverklaringen. De IND voert maandelijkse kwaliteitscontroles uit om meer inzicht te verkrijgen in de effecten van de maatregelen. De uitkomsten van deze controles worden gebruikt als sturingsinformatie om de kwaliteit van de prestatieverklaringen te verbeteren.

In 2025 is verder aandacht besteed aan het vergroten van bewustwording bij medewerkers in de vorm van trainingen en periodieke gesprekken. De onzekerheid in de financiële verantwoording van de IND is hierdoor gedaald naar een geringe omvang. Wij vinden het wel van belang dat de IND de ingezette maatregelen verder verankert in de primaire processen en de voortgang blijft monitoren.

5.4 Bestaande en nieuwe onvolkomenheden

5.4.1 Bestaande onvolkomenheid

Onvolkomenheid: Accreditaties IT-systemen en opvolging verbeterpunten beveiligingstesten nog onvoldoende

Deze onvolkomenheid werd vorig jaar vastgesteld bij het ministerie van JenV. Na de afsplitsing van het ministerie van AenM van JenV blijkt de onvolkomenheid ook op het ministerie van AenM van toepassing. Onze bevindingen hebben namelijk ook betrekking op de systemen die nu onder de minister van AenM vallen.

Vorig jaar rapporteerden wij dat bij het ministerie van JenV extra inzet nodig was voor de uitvoering van beveiligingsmaatregelen. Door de departementale herindeling is deze opgave ook van toepassing op het ministerie van AenM. Ondanks de in 2025 gezette stappen is de minister er niet in geslaagd de bevindingen uit 2024 over de accreditaties, de opvolging van verbeterpunten uit beveiligingstesten en de informatiedeling op te lossen. De minister heeft aangegeven meer tijd nodig te hebben om de vorig jaar gerapporteerde bevindingen op te lossen. Onze bevindingen richten zich op de volgende 3 specifieke onderdelen van de informatiebeveiliging:

1. Accreditaties

Accreditatie is een vorm van (voorafgaand) toezicht met als doel het waarborgen van een juist beveiligingsniveau bij informatiesystemen. Meerdere systemen van AenM moeten nog geaccrediteerd worden door het ministerie. Accreditatie is van belang omdat het zorgt voor transparantie over risico's en ook duidelijk maakt wie verantwoordelijk is voor beveiliging van deze informatiesystemen.

2. Opvolging verbeterpunten uit beveiligingstesten

Opvolging van verbeterpunten uit beveiligingstesten vindt nog onvoldoende plaats. Ook bij herhaalde beveiligingstesten blijven de meest voorkomende tekortkomingen op het gebied van informatiebeveiliging ongewijzigd. De uitvoering van beveiligingstesten heeft pas meerwaarde als de bevindingen die hieruit voortvloeien, tijdig en adequaat worden opgevolgd.

3. Informatiedeling

De verantwoordelijkheid voor vrijwel alle onderdelen van de informatiebeveiliging is decentraal belegd bij de circa 70 JenV- en AenM-organisaties. Elke organisatie is zelf verantwoordelijk voor de beveiliging van de eigen IT-systemen. Het centrale toezicht op decentrale ontwikkelingen is afhankelijk van de volledigheid en tijdigheid waarmee

deze organisaties informatie delen. Op centraal niveau heeft de minister van AenM nog onvoldoende inzicht in het niveau van de beveiliging van de IT-systemen bij de verschillende dienstonderdelen.

5.4.2 Nieuwe onvolkomenheid

Wij oordelen dat de bedrijfsvoering van het ministerie van AenM 1 onvolkomenheid bevat. Het onderzoek dat deze onvolkomenheid onderbouwt staat in § 5.5.

Beheersing beslistermijnen asielprocedure

De wettelijke beslistermijn wordt in 66% van de gevallen door de IND overschreden. Gemiddeld wordt pas na 67 weken een beslissing genomen waarmee de asielaanvraag wordt afgerond in plaats van 26 weken. Het probleem van oplopende doorlooptijden en achterstanden bij meer dan 50.000 asielzoekers wordt steeds groter, ondanks maatregelen van de minister en de IND. Met de invoering van het Asiel- en Migratiepact in juni 2026 wil de minister sneller en binnen de wettelijke termijn gaan beslissen. Om dat doel te realiseren is veel capaciteit nodig en resteert weinig inzet op de nog op een beslissing wachtende overige asielzoekers.

De minister stuurt niet op het inzichtelijk maken van de effecten van de maatregelen, die zouden moeten leiden tot het beter voldoen aan de wettelijke beslistermijn voor asielprocedures (zie het kader in § 5.5.3). Het IND-brede kwaliteitssysteem geeft niet genoeg inzicht in de effecten van de maatregelen waarmee de IND de achterstanden wil aanpakken. Hierdoor kan de IND niet goed bijsturen en slaagt hij er niet in de maatregelen structureel te verankeren in de primaire processen.

Bij de uitwerking van maatregelen vraagt de minister niet kritisch door of deze maatregelen voldoende effectief zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de strategie *Ambitie 2028* van de IND waarbij de minister niet doorvraagt op nadere onderbouwing en haalbaarheid van de beoogde productiviteitsverhoging van 25%. De IND beschikt niet over de juiste data, zoals over productiviteit, om de effecten van de maatregelen aan te tonen en kan hier ook niet op sturen.

Daarnaast is de invoering van het Migratiepact een grote verandering voor de IND. De IND heeft de minister voorgesteld om het grootste deel van de capaciteit in te zetten op de nieuwe aanvragen die vallen onder het Migratiepact. De minister is daarmee akkoord gegaan, zonder bij deze keuze de algemene beginselen van behoorlijk bestuur mee te wegen. We vragen ons af hoe zich dit verhoudt tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Als de IND voorrang geeft aan nieuwe asielaanvragen, dan is het aannemelijk dat hierdoor de wachttijden bij de bestaande aanvragen langer worden. Volgens inschatting van de IND kunnen de wachttijden oplopen tot 5 jaar. Ook betekent

dit een extra belasting van de opvang en uitstel van inburgering. De IND heeft ons laten weten in mei 2026 de Tweede Kamer te informeren over de gevolgen voor de asielzoekers en over een mogelijk plan van aanpak.

De ontoereikende aansturing van de minister van AenM op het voldoen aan wettelijke beslistermijnen door de IND en de ontbrekende sturing op de werking van maatregelen bij de IND merken wij daarom aan als een onvolkomenheid.

5.5 Steeds vaker overschrijding van wettelijke beslistermijn asielprocedures IND

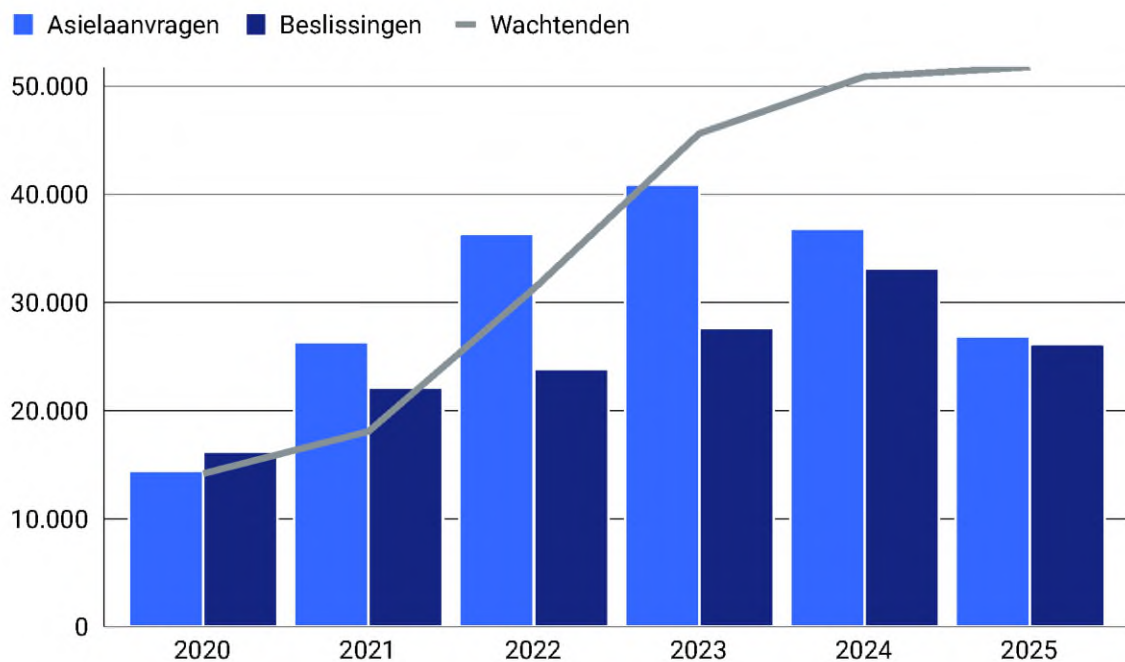
De IND beoordeelt alle verzoeken van mensen die in Nederland verblijf willen aanvragen, waaronder asielaanvragen. In 2025 ontving de IND ruim € 1 miljard van het ministerie.

De IND beslist jaarlijks over een groot aantal asielzaken, waarbij de dienst de verschillende typen aanvragen heeft onderverdeeld in categorieën (sporen). Asielzoekers die niet uit een veilig land komen en niet eerder in een ander Europees land asiel hebben aangevraagd, vallen onder spoor 4. De laatste jaren zijn vooral van asielaanvragen spoor 4 de doorlooptijden langer geworden en de achterstanden groter, omdat de wettelijke beslistermijn niet gehaald wordt.

Het aantal asielaanvragen was de laatste 5 jaar hoger dan verwacht. Hoewel de IND ook meer beslissingen heeft afgerond, was het in deze periode niet mogelijk de hoge instroom bij te benen. De achterstanden zijn gegroeid, zoals figuur 5 laat zien.

Figuur 5 Asielaanvragen, beslissingen en aantal asielzoekers wachtend op beslissing (voorraad).

IND kan toename in asielaanvragen niet aan



Wij hebben onderzocht welke maatregelen de minister en de IND in de periode 2021-2025 hebben genomen om de problemen in de afhandeling van asielaanvragen spoor 4 aan te pakken. Ook hebben we gekeken of de IND het effect van maatregelen in kaart heeft gebracht. Zijn de doorlooptijden korter geworden en de achterstanden teruggedrongen?

5.5.1 Asielzoekers wachten te lang op een beslissing

In de Vreemdelingenwet is vastgelegd dat de IND 6 maanden de tijd heeft om een besluit te nemen: de wettelijke beslistermijn. In theorie is de beslistermijn gelijk aan de doorlooptijd. De doorlooptijd is de tijd tussen het moment van indiening van de aanvraag tot aan de beslissing van de IND. Het is belangrijk dat doorlooptijden en dus wachttijden niet te lang duren, zodat de asielzoeker niet te lang in onzekerheid zit en bij een positief besluit kan beginnen met de inburgering. Op het moment dat de beslistermijn wordt overschreden, noemen we dat een achterstand. De IND gebruikt in haar rapportages meestal de term 'voorraad'. In die voorraad zitten alle aanvragen, binnen en buiten de wettelijke beslistermijn van 6 maanden.

Wij zien dat de IND steeds meer moeite heeft om binnen 6 maanden (26 weken) een besluit te nemen op asielzaken spoor 4. Eind 2025 is de gemiddelde doorlooptijd voor afgeronde asielaanvragen in spoor 4 opgelopen tot 67 weken (van aanvraag tot

beslissing). Als het gaat om voldoen aan deze wettelijke beslistermijn, is het percentage aanvragen waarop binnen de termijn een beslissing is genomen, gedaald van 44% in 2021 naar 34% in 2025. De Algemene Asielprocedure betreft een belangrijk deel van het geheel van de asielaanvragen binnen spoor 4. Asielzoekers die nu nog in de algemene asielprocedure wachten op een beslissing, moeten zelfs gemiddeld meer dan 2 jaar wachten op het nader gehoor (stand februari 2026). Want het duurt 17 plus 95 weken voordat het nader gehoor plaatsvindt. Dit gehoor is de inhoudelijke start van de asielprocedure. De actuele wachttijd voor het nader gehoor betreft asielzoekers in de Algemene Asielprocedure voor wie nog geen beslissing is genomen. De eerdergenoemde 67 weken betreft de gemiddelde gerealiseerde tijd van aanvraag tot beslissing in 2025 voor alle asielzoekers in spoor 4.

In figuur 6 zijn wachttijden in de asielprocedure afgezet tegen de beslistermijn.

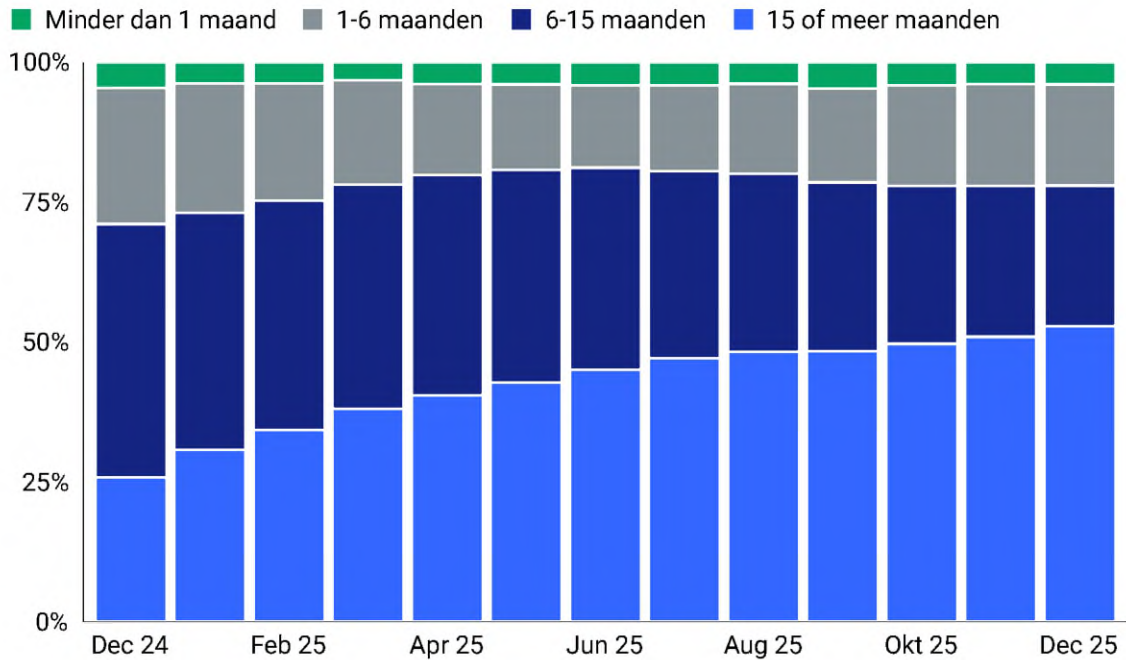
Figuur 6 *Wettelijke beslistermijn en actuele wachttijden*
Asielzoekers wachten meer dan 2 jaar op een beslissing



Niet alleen de doorlooptijden worden langer, als gevolg hiervan groeit ook de voorraad en daarbinnen ook de achterstand in tijdig beslissen op asielzaken spoor 4. Per 31 december 2025 wachten 51.790 asielzoekers, binnen spoor 4, op een beslissing. Bijna driekwart van hen (40.350) wacht inmiddels langer dan 6 maanden. En ruim de helft (27.370) langer dan 15 maanden. Figuur 7 laat zien dat vooral van deze groep het aandeel in 1 jaar tijd is verdubbeld.

Figuur 7 Oplopende wachttijd voor asielaanvragen spoor 4

Aandeel asielaanvragen van 15 maanden en ouder verdubbeld in 2025



5.5.2 Meerdere oorzaken van langere doorlooptijden

Het ontstaan van de langere doorlooptijden en de achterstanden heeft meerdere oorzaken. De belangrijkste oorzaak is de hoge instroom van asielzoekers. Hierop hebben de minister en de IND geen invloed. Er zijn ook oorzaken die meer mogelijkheden bieden om te beïnvloeden, zoals tekortkomingen in de bedrijfsvoering of de sturing. In figuur 8 geven we een selectie weer van deze oorzaken, gevolgen en uitdagingen. Daarmee willen we illustreren dat het hier gaat om complexe materie.

Figuur 8 *Ontstaan langere doorlooptijden asielaanvragen*

Oorzaken, gevolgen en uitdagingen voor asielaanvraag



In de volgende alinea's lichten we 4 oorzaken toe:

1. een hogere instroom dan verwacht;
2. motivering van besluiten vanwege beleid, wetgeving en eisen rechters wordt steeds uitgebreider;
3. inflexibele en onstabiele financiering;
4. tekortschietende sturingsinformatie op capaciteit.

Een hogere instroom dan verwacht

De instroom van nieuwe asielzoekers is lastig te voorspellen. Het aantal asielaanvragen was van 2021 tot en met 2023 hoger dan verwacht. Hoewel de IND ook meer beslissingen (productie) heeft afgerond, was het in deze periode niet mogelijk de hoge instroom bij te benen. De achterstanden zijn gegroeid, zoals figuur 5 in § 5.5.1 laat zien. De IND kan niet ongelimiteerd uitbreiden, want nieuwe medewerkers zijn pas na een jaar zelfstandig inzetbaar en hebben begeleiding nodig van ervaren medewerkers. De maximale opschaling van de IND in 2025 ligt rond de 9% per jaar.

Motivering van besluiten vanwege beleid, wetgeving en eisen rechters wordt steeds uitgebreider

Wijzigingen in asielbeleid en -wetgeving hebben bijgedragen aan achterstanden in de afhandeling van aanvragen. Zo kreeg de IND de opdracht om het toetsingskader te herzien waarmee de dienst asielaanvragen beoordeelt die een grote kans op inwilliging maken (vanwege het land van herkomst van de asielzoekers; JenV, 2024c). Het doel van de aanpassingen was om beter aan te sluiten bij Europese regelgeving en bij de werkwijze van andere lidstaten. De individuele beoordeling moest voortaan zwaarder wegen en de asielzoeker moest de geloofwaardigheid van het asielmotief beter kunnen aantonen. Deze beleidswijziging leidde tot een uitgebreidere motivering, omdat de IND op veel meer punten het asielverhaal moet toetsen. Ook door uitspraken van rechters (jurisprudentie) moet de IND zijn besluit grondiger onderbouwen. Een voorbeeld is het toetsen op de geloofwaardigheid van een 'bekeringsmotief'. Een asielzoeker kan dit motief opgeven als grond voor vervolging. Door de wijzigingen in het beleid op dit motief moet de IND zowel de verklaringen van de asielzoeker als verklaringen van derden en eventuele documenten integraal en afzonderlijk beoordelen. Voorheen was een tegenstrijdigheid in de verklaringen van de asielzoeker al voldoende om een aanvraag af te wijzen.

Inflexibele en onstabiele financiering

De uitgaven voor asiel worden vooraf begroot op basis van de verwachte instroom, volgens de raming in het zogenaamde MPP. Als de instroom in de praktijk hoger uitvalt, kan de IND daar niet direct op inspringen met nieuw personeel. De budgetten van de IND werden tot 2025 niet meerjarig geraamd, zodat investeren in de werving van personeel voor langere tijd ook lastiger was voor de IND. In ons verantwoordingsonderzoek over 2022 concludeerden we dat de minister van Justitie en Veiligheid (destijds de eigenaar van IND) agentschappen financierde aan de hand van strakke begrotingskaders, hetgeen in 2019 resulteerde in een verschil in extra budget van 25% tussen begroot budget aan het begin van het jaar en de realisatie van uitgaven aan het einde van het jaar. Dit was 22% in 2020, 16% in 2021 en 12% in 2022. De minister herstelde de tekorten bij de agentschappen steeds, maar met name bij de IND had de taakuitvoering onder de situatie te lijden. Het ministerie en de IND ontwikkelen nu een plan voor een toekomstbestendige bekostiging. Het kabinet-Jetten heeft in zijn regeerakkoord voor de hele vreemdelingenketen, waaronder de IND, aangekondigd de aanpak te baseren op meerjarige financiering op basis van realistische prognoses. Bij de Voorjaarsnota 2026 is hier nader invulling aan gegeven.

Tekortschietende sturingsinformatie op capaciteit

Door onvolledige informatie kan de IND niet goed sturen op de inzet van capaciteit. De IND heeft niet genoeg sturingsinformatie om inzicht te krijgen in de capaciteitsbehoefte, de inzet en productiviteit van medewerkers en het arbeidsverzuim. De gemiddelde productie per medewerker is gedaald. De IND kan moeilijk grip krijgen op de productiviteit, omdat hij hier onvoldoende inzicht in heeft. Zo legt de IND niet vast hoeveel uur een medewerker besteedt aan een bepaalde aanvraag en kan de IND, door het ontbreken van tijdschrijven, het verschil in productiviteit tussen medewerkers niet verklaren. Om de productiviteit te verhogen (zoals beoogd in *Ambitie 2028*, zie § 5.5.3) is het nodig dat de IND sturingsinformatie over capaciteit ontsluit.

5.5.3 Sturing op voldoen aan wettelijke beslistermijnen IND schiet tekort

Maatregelen leiden niet tot snellere afhandeling asielaanvragen

Waarom kan de IND niet voldoen aan de wettelijke beslistermijn? Om de verklaringen hiervoor in beeld te brengen, hebben de minister en de IND in de periode 2021-2025 meerdere onderzoeken laten uitvoeren. Alle onderzoeken geven aanbevelingen om vooral de uitvoering van bepaalde taken te verbeteren, bijvoorbeeld de werkverdeling en de informatievoorziening. De minister en de IND hebben zowel incidentele projectmatige maatregelen als structurele maatregelen uitgewerkt. De projectmatige maatregelen hebben tot doel de productie te verhogen en de achterstanden weg te werken. Met de structurele maatregelen willen de minister en de IND vooral blijvende verbeteringen tot stand brengen en deze vastleggen in de primaire processen.

Beide soorten maatregelen leiden niet aantoonbaar tot snellere afhandeling van asielaanvragen, binnen de wettelijke beslistermijn van 6 maanden. Versnellingsprojecten konden zelfs leiden tot een tegengesteld effect: nog meer achterstanden. In het tekstkader geven we 3 voorbeelden van maatregelen bij de IND.

Incidentele maatregel: project *Bespoediging Afdoening Asiel (BAA)*

Het project BAA had tot doel om versneld asielaanvragen van vluchtelingen uit Jemen en Syrië af te handelen. Hiervoor zijn extra medewerkers ingehuurd, zodat de hoor- en beslismedewerkers zich konden concentreren op het afhandelen van complexere aanvragen. Het project heeft wel geleid tot het versneld afhandelen van eenvoudige aanvragen die vrijwel allemaal zijn ingewilligd. Maar ingewikkelde aanvragen zijn hierdoor blijven liggen, waardoor er juist nieuwe achterstanden zijn ontstaan.

Structurele maatregel: oprichting Bedrijfsbureau

In 2021 is het programma *Vernieuwen Asiel* gestart. Een van de pijlers van het programma is de oprichting van het Bedrijfsbureau. Het Centraal Bedrijfsbureau (CBB) verzorgt het beheer van de centrale voorraad (het totaal aantal asiel-aanvragen) en regelt de werkverdeling van complexe zaken over de locaties. De lokale Bedrijfsbureaus (LBB) hebben administratieve en ondersteunende werkzaamheden overgenomen van de hoor- en beslismedewerkers. De IND heeft niet gemeten in hoeverre de invoering van de Bedrijfsbureaus heeft geleid tot meer productiviteit van de hoor- en beslismedewerkers, of tot kortere doorlooptijden.

Maatregelen in ontwikkeling: Ambitie 2028

Ambitie 2028 is een meerjarenstrategie van de IND met als doel de productiviteit geleidelijk te verhogen met 25% in 2028 ten opzichte van 2024. De IND wil dit bereiken door slimmer en efficiënter te werken, processen eenvoudiger te maken en, zo nodig, beperkt meer personeel aan te nemen. De deelplannen en maatregelen van *Ambitie 2028* zijn nog in ontwikkeling. De IND heeft nog niet in beeld of de maatregelen om slimmer te werken en processen te vereenvoudigen bijdragen aan hogere productiviteit. Deze doelen heeft de IND in het jaarplan 2025 afgesproken met de minister.

Maatregelen verankeren in primaire processen

Uit eerdere onderzoeken door verschillende externe bureaus naar de doorlooptijden en de achterstanden bij de IND zijn meer dan 100 aanbevelingen voortgekomen. Een deel van deze maatregelen heeft de IND ondergebracht in grote projecten, zoals het programma *Vernieuwen Asiel*. Deze projecten hebben geleid tot concrete aanpassingen, zoals het centrale planningsysteem van het Bedrijfsbureau. Bij de opzet van deze maatregelen heeft de IND niet vooraf bepaald wat de maatregelen moeten opleveren. Ook kan de IND niet cijfermatig onderbouwen wat de effecten zijn. Het is dan ook niet mogelijk te bepalen of de maatregelen toereikend zijn, en of ze het probleem oplossen waarvoor de maatregelen zijn ontwikkeld. De IND heeft over de opvolging van deze ruim 100 aanbevelingen periodieke monitorrapportages gestuurd aan de minister. Deze rapportages geven alleen inzicht in het proces van uitwerking en afhandeling, maar gaan niet in op de effecten van de maatregelen die voortvloeien uit de aanbevelingen.

Onduidelijk wat de effecten zijn van maatregelen vanwege niet werkend kwaliteitssysteem IND

Voor een goed werkend kwaliteitssysteem is nodig dat er een sluitende leer- en verbetercyclus is – *plan-do-check-act* (PDCA) – waarop wordt gestuurd. Het huidige kwaliteitssysteem van de IND wordt nu verder ontwikkeld met als doel de kwaliteit van primaire processen te verbeteren. In 2025 zijn diverse maatregelen genomen om de sturing bij de IND te verbeteren en resultaten meetbaar te maken door een verbeterde informatievoorziening. Deze maatregelen maken deel uit van *Ambitie 2028*. Het huidige kwaliteitssysteem van de IND maakt niet genoeg duidelijk wat de effecten zijn van de maatregelen. Dit beperkt de IND in de (bij)sturing en ook in het streven de maatregelen structureel te verankeren in de primaire processen. Dit leidt ertoe dat de IND te snel op zoek gaat naar nieuwe maatregelen zonder eerst de effecten van de vorige maatregelen in kaart te brengen. Bij de IND is er geen sluitende PDCA-cyclus, omdat de fases *check* en *act* ontbreken bij de uitvoering van de maatregelen.

Voor het toetsen van het kwaliteitssysteem heeft de IND onder andere een kwaliteitsrapportage opgesteld met een aantal onderwerpen. Het kwaliteitsteam heeft aangegeven dat het bij deze onderwerpen niet toetst op 'tijdig beslissen'. De reden was dat de grote voorraad asielaanvragen als een bekend probleem werd verondersteld. Bij de kwaliteitscontrole wordt ook niet gemeten wat het effect is van de maatregelen op het terugdringen van doorlooptijden, 'tijdig beslissen' en wegwerken van de achterstanden.

Wij zien de beperkte sturing op maatregelen bijvoorbeeld ook terug in de werking van het *three lines model* (zie onderzoeksverantwoording bijlage 2). De IND heeft eind 2020 het *three lines model* ingevoerd ter versterking van het kwaliteitssysteem waarin de rollen van de 3 lijnen zijn belegd in de organisatie.

Het *three lines model* werkt in de praktijk niet adequaat, omdat het huidige kwaliteitssysteem van de IND nog in ontwikkeling is. De rollen uit dit model en de PDCA-cyclus zijn onderdeel van dit kwaliteitssysteem. Sturingsinformatie voor een adequate sturing op de maatregelen en naleving van de wettelijke beslistermijn is niet op orde bij de eerste lijn. De tweede lijn voert geen interne controles uit op de maatregelen voor kortere doorlooptijden en terugdringen van achterstanden. De derde lijn heeft geen toetsende rol bij het beoordelen van de effectiviteit van de eerste en tweede lijn bij het onderdeel maatregelen doorlooptijden. De tweede en derde lijn kunnen hun rollen niet goed uitoefenen, wanneer informatievoorziening over het voldoen aan de wettelijke beslistermijn niet toereikend is. Hierdoor is niet duidelijk wat de effecten zijn van de maatregelen en in hoeverre deze bijdragen aan het doel: kortere doorlooptijden en terugdringen van achterstanden en dus voldoen aan de wettelijke beslistermijnen.

5.5.4 Onvoldoende sturing door minister

De politieke verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke driehoek ligt bij de minister. In het sturingsmodel en de regeling Agentschappen zijn kaders beschreven voor sturing, beheersing, toezicht en verantwoording. De bestuurlijke driehoek bestaat uit een continuïteitsverantwoordelijke (de plaatsvervangend secretaris-generaal), een beleidsverantwoordelijke (directeur-generaal Migratie) en een eindverantwoordelijke, ook wel 'uitvoeringsverantwoordelijke' (de IND).

Minister heeft onvoldoende inzicht in effecten van maatregelen

De IND informeert de minister volgens de afspraken in het sturingsmodel en de planning- en begrotingscyclus. Voorbeelden zijn de periodieke rapportages, monitor-rapportages en driehoeksoverleggen. De informatie heeft vooral betrekking op productie en voortgang van de maatregelen. Hierdoor heeft de minister geen inzicht in de effecten van de maatregelen voor doorlooptijden en achterstanden. Op basis van de voortgang die gemeld wordt in de monitorrapportages en aanschrijvingen vraagt het ministerie in de driehoeksoverleggen soms aan de IND om de effecten in kaart te brengen. Bij de uitwerking van *Ambitie 2028* heeft de minister niet gevraagd hoe de IND de geplande productiviteitsverhoging van 25% wil bereiken, en evenmin of dit bijdraagt aan kortere doorlooptijden en het terugdringen van achterstanden.

Aansturing door minister op effect maatregelen is ontoereikend

De minister maakt afspraken met de IND over de opdracht (opdrachtbrief) en is verantwoordelijk voor de monitoring op de uitvoering van deze opdracht. Monitoring is vooral gericht op productie en vindt plaats op basis van afspraken over de verantwoordingsinformatie om te kunnen voldoen aan de productieafspraken zoals vastgelegd in de opdrachtbrief. Enkele malen heeft de minister gevraagd naar de effecten van maatregelen, maar hieraan heeft de IND niet aantoonbaar opvolging gegeven. De IND als eindverantwoordelijke toetst bijvoorbeeld niet of de maatregelen leiden tot een doelmatige (efficiënte en effectieve) uitvoering van de opdracht, waaronder tijdig beslissen. Op dit punt zien we dat de rollen uit de bestuurlijke driehoek niet worden ingevuld zoals beschreven in het sturingsmodel. Daarin staat dat het ministerie een heldere opdracht geeft ('wat' moet worden gedaan), terwijl de eindverantwoordelijke (IND) verantwoordelijk is voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering ('hoe' dit gebeurt).

5.5.5 Keuze uitvoering Migratiepact vertraagt het wegwerken van achterstanden

In april 2024 heeft het Europees Parlement groen licht gegeven voor het Europese Asiel- en Migratiepact dat op 12 juni 2026 ingaat. Het Migratiepact is een wijziging van de asielwetgeving en vraagt om aanpassingen van de asielprocedures. Een

doel van het Migratiepact is het vereenvoudigen van de procedures, zodat aanvragen sneller kunnen worden afgehandeld. In 2024 heeft de minister aan de IND gevraagd om de uitvoering van het Migratiepact te toetsen. Dit is nog niet voor alle onderdelen gebeurd. Daarom zijn de risico's voor het verder oplopen van achterstanden niet in beeld. Een uitvoeringstoets is verplicht bij wijziging in wet- en regelgeving. Nadat ons onderzoek is afgesloten, heeft de minister van AenM in maart 2026 een rapport naar de Tweede Kamer gestuurd met de ondertitel *een verkenning van de asielprocedure onder het Asiel- en Migratiepact*. We hebben niet kunnen onderzoeken of dit voldoet aan de eisen voor uitvoeringstoetsen.

De minister en de IND zijn overeengekomen om met voorrang de nieuwe asielaanvragen onder het Migratiepact te behandelen en hiervoor het grootste deel van de capaciteit (73%) in te zetten. De IND wil zo kort mogelijk met 2 systemen werken en geen extra achterstanden oplopen voor aanvragen die worden afgehandeld onder het Migratiepact. De IND heeft berekend, op basis van aannames (lagere instroom, productiviteitsgroei van 25%, efficiencywinst door invoering Migratiepact) dat de 51.790 asielzoekers, van wie een groot deel nu al meer dan 6 maanden wacht, uiterlijk in 2031 uitsluitel krijgen. Wellicht lopen de wachttijden nog verder op als de beoogde productiviteitsverhoging van 25% en het sneller afhandelen binnen het Migratiepact niet worden bereikt. PwC berekende in 2025 dat met het huidige proces en de huidige capaciteit er nog 11,9 jaar nodig is om de achterstanden weg te werken. In deze berekening zijn de productiviteitsverhoging van 25% en de snellere procedures van het Migratiepact niet meegenomen.

Wij zien dat de minister de gevolgen van de keuze voor de capaciteitsinzet met prioriteit voor het Migratiepact niet heeft afgewogen. We vragen ons af hoe zich dit verhoudt tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, want:

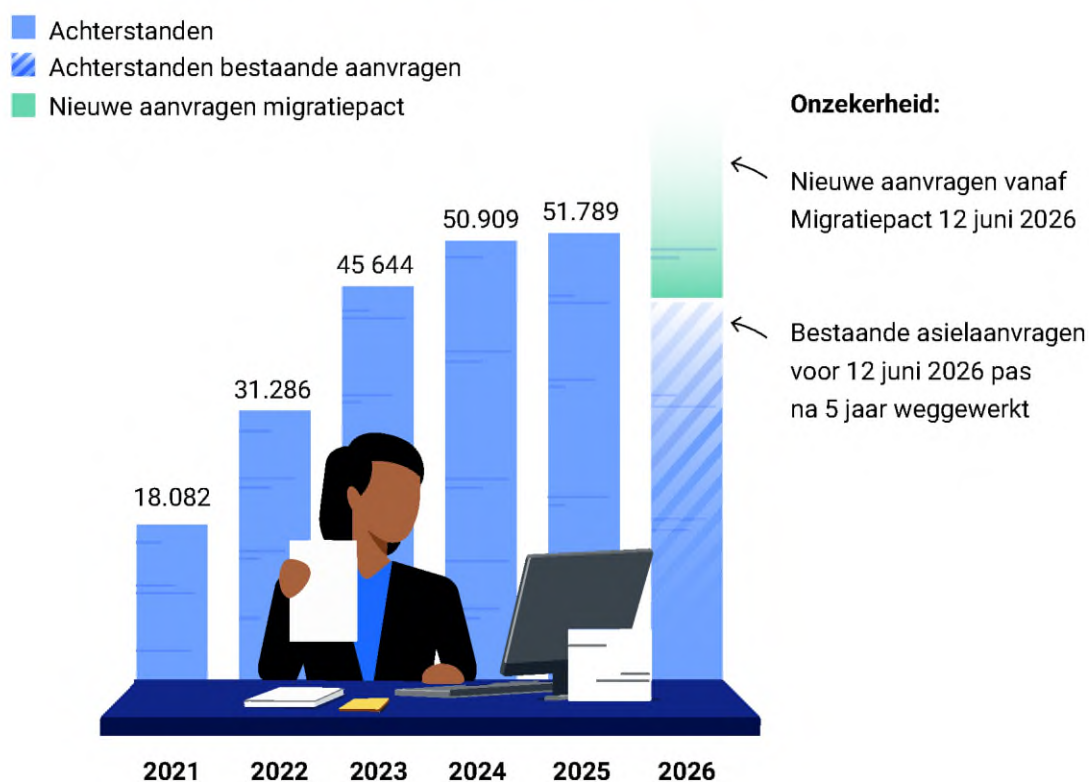
- het afwegen zou wel moeten volgens het rijksbrede afwegingskader dat onder meer bestaat uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur;
- de minister had bij het afronden van dit rapport (april 2026) de Tweede Kamer ook niet geïnformeerd over de afwegingen en de gevolgen bij de keuze nieuwe aanvragen voorrang te geven boven bestaande aanvragen. De Tweede Kamer is niet betrokken bij een keuze met grote gevolgen. De Tweede Kamer kan hierdoor geen goede afweging maken.
- naast langere wachttijden heeft deze keuze grote gevolgen voor de asielketen en de inburgering van asielzoekers. Voor de groep asielzoekers die nu wacht op een besluit, betekent dit bijvoorbeeld jarenlange onzekerheid en een lang verblijf in noodopvang.

- dwangsbetalingen die de IND moet betalen, lopen op omdat bij overschrijding van de wettelijke beslistermijn de aanvrager naar de rechter kan stappen, waarna deze de IND kan veroordelen tot het betalen van dwangsommen. In 2025 betaalde de IND € 79,1 miljoen aan dwangsommen, dit was € 36,8 miljoen in 2024. De IND heeft een voorziening voor dwangsommen die eind 2025 € 267,6 miljoen bedraagt. De dwangsommen gelden niet alleen voor vertraging op afhandelen van asiel-aanvragen, maar voor alle beslissingen van de IND die niet binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld.

Figuur 9 illustreert de oplopende achterstanden en de 2 asielsystemen die ontstaan door het Migratiepact. Voor de omvang van de achterstanden in de figuur gebruiken we de cijfers van de IND.

Figuur 9 Oplopende achterstanden en Migratiepact

De achterstanden in asielprocedures lopen verder op



5.5.6 Conclusies en oordeel

Uit ons onderzoek trekken we 4 conclusies.

1. Door onvoldoende sturing heeft de minister geen inzicht in de effecten van de maatregelen bij de IND

De minister stuurt niet op het inzichtelijk maken van de effecten van de maatregelen. Ook vraagt de minister bij de uitwerking van de maatregelen niet om onderbouwing van beoogde effecten, en niet om rapportage over bereikte resultaten. Dit zien we bij de uitwerking van het programma *Ambitie 2028* en het daarin genoemde doel van 25% productiviteitsverhoging. De IND toetst niet of de maatregelen effect hebben op een doelmatige uitvoering van de opdracht, waaronder tijdig beslissen. Op dit punt functioneert de bestuurlijke driehoek niet volgens het sturingsmodel.

2. Minister maakt geen zorgvuldige afweging voor capaciteitsinzet na invoering Migratiepact

De invoering van het Migratiepact op 12 juni 2026 is een grote verandering voor de IND. De keuze om het grootste deel van de capaciteit in te zetten op het behandelen van nieuwe aanvragen, zal leiden tot langere wachttijden voor oude aanvragen, verdere belasting van de opvang en uitstel van inburgering.

Deze keuze is niet afgewogen volgens het beleidskompas. We vragen ons af hoe zich dit verhoudt tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

3. De IND beheerst doorlooptijden en achterstanden niet door gebrek aan informatie

Ondanks incidentele en structurele maatregelen, beheerst de IND de oplopende doorlooptijden en achterstanden in de afhandeling van de aanvragen van meer dan 50.000 asielzoekers niet. De productiviteit van de IND-medewerkers is gedaald; de IND krijgt hier moeilijk grip op, omdat de juiste informatie ontbreekt.

4. Goed werkend kwaliteitssysteem ontbreekt; effecten maatregelen zijn onbekend

Bij de IND is er geen sluitende PDCA-cyclus; de fases *check* en *act* ontbreken bij de uitvoering van maatregelen voor doorlooptijden en achterstanden. Dit komt omdat het IND-brede kwaliteitssysteem niet toeziet op de kwaliteitsborging van de maatregelen in de primaire processen. Daarnaast werken de rollen uit het *three lines model* niet adequaat in de praktijk. Door het ontbreken van toereikende informatie over het voldoen aan de wettelijke beslistermijn is het niet duidelijk wat de effecten zijn van de maatregelen.

Oordeel

Wij achten het onwaarschijnlijk dat de IND erin slaagt de achterstanden binnen afzienbare tijd weg te werken. De acties van de minister zijn daarvoor onvoldoende. Wij wijzen de minister erop dat de Tweede Kamer bij het afronden van dit rapport (april 2026) onvoldoende is betrokken bij de gevolgen van de invoering van het Asiel- en Migratiepact voor de oude aanvragen.

De ontoereikende aansturing van de minister van AenM op het voldoen aan wettelijke beslistermijnen door de IND en de ontbrekende sturing op de werking van maatregelen bij de IND merken wij daarom aan als een onvolkomenheid.

Aanbevelingen

Op basis van ons onderzoek hebben wij 1 aanbeveling aan de minister van AenM en 2 aanbevelingen aan de IND.

Onze aanbeveling aan de minister:

- Verbeter de aansturing: stel een concreet toezicht- verantwoordingsarrangement op met onder andere een toezichtsvisie, een toezicht- en verantwoordingsarrangement en langetermijnscenario's, een risicoanalyse met inhoudelijke kwalitatieve toetsing, grip op de belangrijkste KPIs, en interventies bij het uitblijven van resultaten. Anticipeer op ontwikkelingen die leiden tot langere doorlooptijden en meer achterstanden zoals internationale conflicten, politieke wensen of grote beleidswijzigingen. Betrek hierbij de maatregelen uit het verleden, de toekomstige ontwikkelingen zoals *Ambitie 2028* en het Migratiepact.

Onze aanbevelingen aan de IND:

- Stel een concreet plan op voor het wegwerken van de achterstanden na de invoering van het Asiel- en Migratiepact en maak de keuzes duidelijk die daarvoor zijn gemaakt. Neem in het plan de tijdlijnen op, en een onderbouwing op grond van data over capaciteitsinzet en productiviteit. Baseer dit op de uitgangspunten van het beleidskompas en algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
- Verbeter en implementeer het IND-brede kwaliteitssysteem, zodat de stappen *check* en *act* uit de PDCA-cyclus goed worden doorlopen. Integreer de rollen uit het *three lines model* in dit kwaliteitssysteem. Zorg voor een beheersbare sturing en monitoring van de maatregelen op basis van toereikende managementinformatie om de effecten van de maatregelen te kunnen meten.

5.6 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

Uitvoeringstoetsen: van onvolkomenheid bij JenV naar aandachtspunt voor AenM

In ons verantwoordingsonderzoek 2024 voor het ministerie van JenV constateerden we een onvolkomenheid op uitvoeringstoetsen. De uitvoeringstoetsen van het ministerie van AenM zijn hier ook onderdeel van. Daarom deden we over 2025 een opvolgonderzoek bij het ministerie van AenM. Hieruit volgt geen onvolkomenheid, maar wel een aandachtspunt. Bij het ministerie van AenM ontbreken er namelijk veel minder vaak uitvoeringstoetsen dan bij het ministerie van JenV. Wel zijn de volledigheid en tijdigheid een probleem bij sommige uitvoeringstoetsen. Het ministerie van AenM doet mee met een verbeterplan voor uitvoeringstoetsen van het ministerie van JenV. Dit plan loopt tot het derde kwartaal van 2026 en de Tweede Kamer is hierover geïnformeerd.

De minister van AenM is in 2025 gestart met het verbeteren van uitvoeringstoetsen. Er is een plan gemaakt waarmee de inhoud en tijdigheid van uitvoeringstoetsen worden verbeterd. We moedigen de minister aan dit plan in 2026 uit te voeren. De uitvoeringstoetsen zijn een aandachtspunt.

Aandachtspunt voor uitvoeringstoetsen bij AenM

Ministers vragen bij nieuwe wet- en regelgeving de betrokken uitvoeringsorganisaties om een uitvoeringstoets te doen. In deze toets geven uitvoeringsorganisaties een oordeel over de uitvoerbaarheid van de nieuwe wet- en regelgeving. Ook geven zij bijvoorbeeld aan hoeveel personeel daarvoor nodig is en welke risico's zij zien. Een tijdige en volledige uitvoeringstoets is een belangrijk middel om te waarborgen dat voorgenomen beleid ook kan worden uitgevoerd.

In ons verantwoordingsonderzoek over 2024 concludeerden wij dat de minister van JenV tekortschoot bij uitvoeringstoetsen. Uitvoeringstoetsen van het ministerie van AenM waren ook onderdeel van dit onderzoek. De inhoud en timing van deze uitvoeringstoetsen op het terrein van AenM schoot in sommige gevallen tekort. Specifiek voor het ministerie van AenM zagen we wel dat uitvoeringstoetsen minder vaak ontbraken.

Verbetering uitvoeringstoetsen start in 2026

In 2025 heeft de minister van JenV een plan opgesteld om de uitvoeringstoetsen op zijn ministerie te verbeteren. Dit plan wordt ook gebruikt door het ministerie van AenM. Vanaf 2026 gaat de minister van AenM werken met een standaard-oplegger bij uitvoeringstoetsen en een standaard-opdrachtbrief. De brief en de oplegger dragen bij aan een verdere uniformering van uitvoeringstoetsen en zorgen ervoor dat alle noodzakelijke onderwerpen in een toets aan bod komen.

Het plan wordt in 2026 uitgevoerd. Daarna kunnen wij bij nieuwe wet- en regelgeving nagaan of in alle relevante gevallen tijdig volledige uitvoeringstoetsen zijn uitgevoerd.

5.7 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 AenM 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 2 aanvullende totaalbedragen:

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

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

Oordelen zijn positief, met uitzondering van het totaalbedrag voor de agentschappen

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

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 10 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 ministerie van AenM

Verantwoorde bedragen over 2025	Oordelen	Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €		In miljoenen €
Verplichtingen	Cijfers kloppen:	
Totaal € 7.665,2	Volgens de regels:	
Alle 3 artikelen	Volgens de regels:	
Uitgaven en Ontvangsten	Cijfers kloppen:	
Totaal € 8.074,1	Volgens de regels:	
Alle 3 artikelen	Volgens de regels:	
Afgerekende voorschotten	Cijfers kloppen:	
Totaal € 6.360,0	Volgens de regels:	
Agentschappen	Cijfers kloppen:	
Totaal € 1.111,9	Volgens de regels:	€ 29,5
Saldibalans	Cijfers kloppen:	
Totaal € 7.655,0	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 samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

Samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen

Aanbesteding niet volgens de regels

Bij agentschap IND zijn er fouten gemaakt bij de inkoop van goederen en diensten. Omdat de IND niet heeft voldaan aan de regels die gelden voor de inkoop van goederen en diensten, is er voor € 25,8 miljoen in totaal onrechtmatig ingekocht. Dit komt doordat het gebruik van rijksbrede contracten verplicht is. Dit zijn centraal afgesloten contracten die door een onderdeel van de Rijksoverheid worden afgesloten, maar waarvan ministeries gebruik maken. Over 2024 bedroegen de inkoopfouten € 19,6 miljoen.

Levering van goederen of diensten niet aantoonbaar

Afgelopen jaren kon de IND vaak niet aantonen dat betaalde goederen of diensten ook daadwerkelijk waren geleverd. De onzekerheid in 2024 als gevolg van het ontbreken van prestatieverklaringen bedroeg € 20,1 miljoen. Deze onzekerheid is in 2025 flink gedaald naar € 3,4 miljoen. Hiermee is de onvolkomenheid op prestatieverklaringen opgelost. Zie § 5.3.

7.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Asiel en Migratie heeft op 29 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

7.1 Reactie minister van Asiel en Migratie

De minister schrijft “Met belangstelling heb ik op dinsdag 14 april 2026 kennisgenomen van de resultaten van het Verantwoordingsonderzoek 2025 Asiel en Migratie (XX). In deze reactie ga ik graag in op uw constatering, de conclusies en aanbevelingen.

Prestatieverklaringen bij de IND

Ik ben blij dat u constateert dat de werking van het prestatieverklaringsproces van de IND op orde is en dat de onvolkomenheid op prestatieverklaringen is opgelost. De inspanningen die de IND heeft geleverd om dit proces te verbeteren hebben inderdaad gezorgd voor aantoonbare verbeteringen en toereikende prestatieverklaringen.

Screening asielzoekers en nareizigers op signalen van terrorisme

Het is van groot belang dat asielzoekers en nareizigers worden gescreend op signalen van terrorisme. In uw onderzoeksrapport geeft u aan dat in theorie het systeem bij de IND afdoende is ingericht, zoals geconstateerd bij de systeemcheck en bij de rapportage Integrale aanpak terrorisme 2024, maar dat in de praktijk het lang duurt voordat de IND daadwerkelijk screent. Ik herken de knelpunten die in dat verband uit uw onderzoek naar voren komen. De IND is al gestart met een traject om het screenen,

als onderdeel van het opbouwen van een persoonsbeeld, verder te versterken en ontwikkelen. In dit traject zal ook aandacht zijn voor de in uw onderzoek genoemde knelpunten. Daarnaast ontstaat met de invoering van het pact een nieuw proces voor de ontvangst en voorbereiding van de asielaanvraag waarbinnen identificatie plaatsvindt. Het is de bedoeling dat eerder in het asielproces ook de genoemde screening op signalen van terrorisme kunnen plaatsvinden. In het nieuwe proces zal daarop eenduidig worden gestuurd.

Beheersing beslistermijnen asielprocedure

In uw rapport geeft u aan dat u het onwaarschijnlijk acht dat de IND erin slaagt de achterstanden binnen afzienbare tijd weg te werken, het departement onvoldoende is betrokken bij de gevolgen van de invoering van het Asiel- en Migratiepact voor de oude aanvragen, en dat sturing ontbreekt op de werking van de verbetermaatregelen. Om die reden komt u tot een onvolkomenheid. Deze onvolkomenheid leidt tot drie aanbevelingen. Zoals u in uw bevindingen aangeeft, heeft het ontstaan van de langere doorlooptijden en de achterstanden bij de IND meerdere oorzaken. De belangrijkste oorzaak is de hoge instroom van asielzoekers.

De realiteit binnen het asieldomain is weerbarstig en dat heeft op meerdere uitvoeringsorganisaties, waaronder de IND, in de afgelopen vijf jaar maar ook daarvoor grote impact gehad wat mede de oorzaak is van de opgelopen achterstanden.

Ten aanzien van de onvolkomenheid met betrekking tot het wegwerken van de liggende aanvragen van voor 12 juni 2026 ben ik in gesprek met de IND over de gevolgen van de invoering van het Asiel- en Migratiepact. Het uitgangspunt is om in te zetten op het bijhouden van de nieuwe instroom onder het pact en tegelijkertijd te werken aan een versnelde afbouw van de nog liggende aanvragen. In aanvulling op wat door de IND zelf is gedaan en de versnelling die door de nieuwe procedureregels mogelijk wordt, wordt gezamenlijk hard gewerkt aan een plan van aanpak voor de asielaanvragen die zijn ingediend voor 12 juni 2026. In dit plan van aanpak worden de effecten van de te nemen maatregelen voor de ketenpartners meegenomen. Zonder aanvullende maatregelen zou de behandelduur van aanvragen van voor 12 juni 2026 verder kunnen oplopen. De betekenis hiervan voor de vreemdeling en alle ketenpartners, moet niet onderschat worden. Daarom vind ik het belangrijk om maatregelen te treffen die deze gevolgen kunnen inperken. Hiermee kom ik ook direct tegemoet aan uw aanbeveling aan de IND met betrekking tot het op te stellen plan van aanpak.

Tot slot zal ik de voortgang van het plan van aanpak en de instroom monitoren. De IND heeft ten aanzien van de sturing op de doorlooptijd de afgelopen jaren de nodige stappen gezet om de sturing en de sturingsinformatie te verbeteren. Uw aanbeveling over het IND-brede kwaliteitssysteem beschouw ik als een aansporing van het in gang gezette traject. De behoefte om beter de effecten van (beleids-) maatregelen in kaart te brengen en beter te leren van opgedane ervaringen, onderken ik en zie ik als een gezamenlijke opdracht.

Over de aanbeveling dat de aansturing van de IND verbeterd moet worden, het volgende. De aansturing van de IND is gebaseerd op de werkafspraken in de regeling Agentschappen 2024. In die regeling heeft de Rijksoverheid de kaders beschreven waarbinnen ieder zijn rol moet kunnen vervullen. Het daarin gevonden evenwicht staat centraal in het met de IND afgesproken sturingsarrangement. Daarbinnen kan de sturing altijd beter, hierover ga ik binnen het departement en met de IND in gesprek. Over de uitkomsten van deze gesprekken zal ik de Kamer in mei informeren.

Accreditaties IT-systemen en opvolging verbeterpunten beveiligingstesten

Ik onderschrijf uw constatering dat de drie bevindingen ten aanzien van informatiebeveiliging nog niet voldoende zijn opgelost. Het heeft nadrukkelijk aandacht, immers, goede beveiliging van informatie en systemen is van eminent belang. Voor een nadere toelichting op de drie bevindingen verwijs ik u naar de bestuurlijke reactie op het Verantwoordingsonderzoek 2025 JenV.

Financiële verantwoordingsinformatie

Ik onderschrijf uw negatief oordeel over het totaalbedrag van de agentschappen door het niet naleven van de geldende aanbestedingsregelgeving en het niet kunnen aantonen van de levering van goederen en diensten. Er is hier aandacht voor en worden de ingezette verbetermaatregelen voortgezet.”

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij bedanken de minister van AenM voor de reactie op onze bevindingen en aanbevelingen. De Algemene Rekenkamer constateert dat de minister een groot deel van onze punten herkent en onze aanbevelingen grotendeels overneemt. Wij hebben begrip voor de externe dynamiek waarmee betrokkenen op het terrein van Asiel en Migratie te maken hebben. Maar juist daarom is het van belang dat zaken waar minister en IND wel invloed op hebben op orde zijn, zoals de bedrijfsvoering en de sturing.

De minister geeft voor de onvolkomenheid rondom beslistermijnen een aantal acties aan zoals een plan van aanpak voor achterstanden, verbeteringen in het kwaliteits-systeem en verbeteringen in de aansturing van de IND. Tegelijk valt ons op dat de uitwerking van de acties die hij noemt weinig concreet is en meestal niet wordt voorzien van een duidelijk tijdpad.

Voor het wegwerken van de bestaande asielaanvragen na invoering van het Asiel- en Migratiepact (op 12 juni 2026) geeft de minister aan een plan van aanpak op te stellen, maar is daarbij niet concreet met welke insteek hij dat wil doen, bijvoorbeeld toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijke bestuur. Ook geeft hij niet aan welke doelstellingen hij wil bereiken, bijvoorbeeld ten aanzien van een door hem gewenst en acceptabel tijdpad voor afbouw van de achterstanden. Dit kan leiden tot onwenselijke gevolgen voor vreemdelingen en ketenpartners, zoals jarenlange extra wachttijd voor mensen die nu al lang in de asielprocedure zitten voordat er besloten wordt, en daardoor ook extra tijd in opvanglocaties zullen doorbrengen. Gevolgen waarmee de minister zegt rekening te willen houden.

Met de invoering van het Asiel- en Migratiepact geeft de minister aan dat de screening op terrorisme eerder in het asielproces gaat plaatsvinden. Hij geeft niet aan of dat wel binnen de vereiste 14 dagen kan worden uitgevoerd en of de achterstanden worden weggewerkt. De eenduidige sturing op snelle screening die hij voorstaat, is voorsnog niet concreet. Het zou goed zijn als de minister daar binnenkort ook richting Tweede Kamer meer duidelijkheid over kan verschaffen.

Bijlage

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Asiel en Migratie 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 AenM

Fouten en onzekerheden bij ministerie van Asiel en Migratie

⋮ 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	€ 7.665,2	 BO 0% 0,0 // -100%	 RM 0% 26,6 // -100%
Uitgaven en ontvangsten			
Totaal	€ 8.074,1	 BO 0% 0,1 // -100%	 RM 0% 0,0 // -100%
Afgerekende voorschotten			
Totaal	€ 6.360,0	 BO 0% 0,0 // -100%	 RM 0% 34,2 // -100%
Agentschappen			
Totaal	€ 1.111,9	 BO 0% 6,1 // -100%	 RM 0% 29,5 // -100%
Saldibalans			
Totaal	€ 7.655,0	 BO 0% 0,0 // -100%	 RM 0% 0,0 // -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/verantwoordingsonderzoek-2025>. U vindt hier meer informatie over onze onderzoeken naar de beleidsresultaten, de bedrijfsvoering en de financiële informatie.

Algemeen

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

Beleidsresultaten

Het beleidsonderzoek *Screening asielzoekers en nareizigers op signalen van terrorisme* past in een verzameling beleidsonderzoeken waarbij onderwerpen uit de Veiligheidsstrategie centraal staan. Ook in de verantwoordingsonderzoeken bij andere ministeries komen onderwerpen uit de Veiligheidsstrategie aan de orde.

We hebben onderzocht hoe de IND invulling geeft aan zijn rol in de CT-strategie.

Ons onderzoek gaat over een klein onderdeel van het asielproces, waarbij we specifiek gekeken hebben naar het proces om signalen die duiden op een gevaar voor de nationale veiligheid op te vangen en door te zetten. Voor het onderzoek

hebben we 16 gesprekken gevoerd met ambtenaren van het ministerie van AenM, de IND, de NCTV en de AIVD. Daarnaast hebben we relevante documenten bestudeerd en geanalyseerd.

Bedrijfsvoeringsonderzoek

Voor het bedrijfsvoeringsonderzoek *Wettelijke beslistermijnen asielaanvragen IND* stond de volgende probleemstelling centraal: In hoeverre worden asielaanvragen uit spoor 4 binnen de wettelijke termijnen behandeld en in hoeverre leiden de maatregelen van de minister van AenM en de IND tot het voldoen aan de wettelijke beslistermijnen voor asielaanvragen en tot het verminderen van de werkvoorraad?

Om deze probleemstelling en daarvan afgeleide onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we gebruik gemaakt van documentenanalyse, aangevuld met 20 gesprekken bij het ministerie van AenM en de IND. Voor dit onderzoek hebben we de relevante openbare stukken en aanvullend interne documenten van het ministerie van AenM en de IND geanalyseerd.

De cijfermatige en financiële gegevens in dit bedrijfsvoeringsonderzoek zijn afkomstig van de IND. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Zie ook voor toelichting op het *three lines model* <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek/over-dit-onderzoek/beoordelingskaders/beoordelingskader-interne-beheersing>.

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

ADR (2025). *Auditrapport Ministerie van Asiel en Migratie (XX)*.

AenM (2025a). *De staat van de migratie 2025*.

AenM (2025b). *Brief minister AenM over verlenging binnengrenscontroles*.
Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 30 821, nr. 322.

Algemene Rekenkamer (2023). *Verantwoordingsonderzoek Justitie en Veiligheid 2022*.

Algemene Rekenkamer (2024). *Verantwoordingsonderzoek Justitie en Veiligheid 2023*.

Algemene Rekenkamer (2025a). *Focus op grenscontroles*.

Algemene Rekenkamer (2025b). *Verantwoordingsonderzoek Justitie en Veiligheid 2024*.

CBS (2025). *Tijdslijn migratie, 1849-2025*. <https://www.cbs.nl/>.

JenV (2023). *Terrorismebestrijding, brief van de minister en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 29 754, nr. 680.

JenV (2024a). *Rapportage Integrale aanpak terrorisme 2024, Terrorismebestrijding, brief van de minister van Justitie en Veiligheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 29 754, nr. 713.

JenV (2024b). *Terrorismebestrijding, brief van de minister en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 29 754, nr. 716.

JenV (2024c). *Vreemdelingenbeleid, brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 19 637, nr. 321.

JenV (2025). *ICCT rapport Migratie Terrorismenexus, brief van de ministers van justitie en veiligheid en van asiel en migratie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 29 754, nr. 754.

Jetten (2025). *Eindverslag formateur Jetten*.

NCTV (2022). *Nationale Contraterrorismestrategie 2022-2026*; Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 29 754, nr. 641.

NCTV (2023). *De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden (2023-2029)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 30 821, nr. 178.

Parlement (2025). Geraadpleegd van: <https://www.parlement.com/ministerie-van-asiel-en-migratie>.

PwC (PriceWaterhouseCoopers) (2025). *Implementatie stabiele financiering IND*.

WODC/VU (2016). J. van Wijk en M. Bolhuis. *Jihadisme en de vreemdelingenketen. De signalering van vermoedelijke jihadisten onder asielzoekers en jihadistische activiteiten in en rond asielzoekerscentra nader onderzocht*.

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 8 mei 2026.

Dit document is op 20 mei 2026

aangeboden aan de

Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2026

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (XXII)

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 rijksaldi-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 Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. 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 | 14**
 - 4.1 Flexwoningen | 14
 - 4.2 Renovatie Binnenhof | 25
 - 4.3 Beleidsevaluaties | 27
 - 4.4 Fiscale regelingen | 28
 - 4.5 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 29
 - 4.6 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 31
 - 4.7 Totstandkoming beleidsinformatie | 32
5. **Bedrijfsvoering | 33**
 - 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 33
 - 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 33
 - 5.3 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 33
6. **Geld gecontroleerd | 35**
 - 6.1 Oordelen over de financiële informatie | 36
 - 6.2 Toelichting financiële oordelen | 37
7. **Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 39**
 - 7.1 Reactie minister van VRO | 39
 - 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 42

Bijlagen | 43

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van VRO 2025 | 43

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 45

Bijlage 3 Literatuur | 47

Bijlage 4 Begrippenlijst | 49

Bijlage 5 Eindnoten | 50

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) waren in 2025 de uitgaven € 8.779,5 miljoen, de ontvangsten € 800,7 miljoen en de verplichtingen € 9.887,2 miljoen.

De woningnood in Nederland is hoog. In 2025 was het woningtekort 396.000 woningen. De minister van VRO noemt het terugdringen van de woningnood een topprioriteit. Een belangrijk doel van de minister is de bouw van 100.000 woningen per jaar in Nederland. In 2025 zijn er 79.900 woningen bijgekomen. Dit is het derde jaar op rij, waarin het aantal nieuwe woningen daalt ten opzichte van het jaar ervoor. De woningbouw in Nederland loopt tegen verschillende knelpunten aan, zoals stikstof, netcongestie en een gebrek aan capaciteit bij ambtenaren. Dat blijkt ook uit de cijfers in het jaarverslag over 2025: van de begrote uitgaven (€ 731 miljoen) voor woningbouw is uiteindelijk minder dan de helft (€ 327 miljoen) in 2025 uitgegeven. De minister kan de knelpunten het beste in samenhang aanpakken.

Tegenvallende resultaten beleid flexwoningen

Door het stimuleren van de bouw van flexwoningen wil de minister snel meer woningen laten bouwen. Flexwoningen zijn meestal in de fabriek gebouwde, verplaatsbare woningen, die tijdelijk ergens staan. Vanaf 2021 heeft de minister € 948 miljoen beschikbaar gesteld om de bouw van flexwoningen te stimuleren, al is dat geld (nog) maar deels uitgegeven. De minister wekte hoge verwachtingen van de bijdrage van flexwoningen aan de woningbouw. Zo stelde de minister onder meer het doel om 15.000 flexwoningen per jaar te bouwen.

De minister draagt met haar beleid voor flexwoningen wel bij aan de woningbouw, maar veel minder dan het doel was. Van 2022 tot en met 2025 is met verschillende regelingen bijgedragen aan de bouw van in totaal 17.665 flexwoningen. Bij het bouwen van flexwoningen lopen gemeenten en ontwikkelaars tegen veel verschillende knelpunten aan. De minister probeert sommige knelpunten aan te pakken, maar de resultaten vallen tot nu toe tegen.

Flexwoningen zijn relatief duur en risicovol. Daardoor dragen ze minder bij aan het oplossen van het woningtekort dan de minister aanvankelijk verwachtte. Wij beoordelen het gevoerde beleid daarom als matig.

Geraamde kosten renovatie Binnenhof gestegen naar minimaal € 2,7 miljard

De minister van VRO kondigde in november 2025 aan dat de geraamde kosten voor de renovatie van het Binnenhof opnieuw gestegen zijn, naar minimaal € 2,7 miljard. Dat is ruim 5 keer het oorspronkelijke budget uit 2015. De gestegen kosten komen vooral doordat de werkzaamheden langer duren dan was voorzien en door de sterke stijging van de kosten in de bouw, vooral van arbeid. De minister verwacht dat de renovatie van het Binnenhof in de zomer van 2031 klaar is.

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

Negatieve oordelen bij het totaal van de uitgaven en ontvangsten en bij 1 artikel

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen. Het geld is echter niet altijd volgens de regels besteed. Hierdoor is ons oordeel over de totaalbedragen negatief bij de uitgaven en ontvangsten.

Voor artikel 1 Woningmarkt uitgaven en ontvangsten is ons oordeel negatief.

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 VRO is verantwoordelijk voor volkshuisvesting, verduurzaming van de gebouwde omgeving, ruimtelijke ordening en het Rijksvastgoedbedrijf.

Op het beleidsterrein van het ministerie van VRO hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan.

Voor het kabinet-Schoof, dat in juni 2025 demissionair werd, was het terugdringen van het woningtekort in Nederland topprioriteit. De minister van VRO zet verschillende instrumenten in om de beschikbaarheid van woningen te verbeteren. Zo maakte de minister afspraken over aantallen te bouwen (betaalbare) woningen met provincies, gemeenten en woningcorporaties in woondeals, die in 2025 werden geactualiseerd, en de Nationale Prestatieafspraken. Ook zet ze financiële regelingen in om woningbouw met geld te ondersteunen, zoals het gebiedsbudget voor Grootchalige woningbouwgebieden en de Woningbouwimpuls (Wbi). Naast nieuwbouw probeert de minister ook het beter benutten van de bestaande bouw te stimuleren.

Het woningtekort is een van de indicatoren die het CBS gebruikt bij het thema wonen in de Monitor Brede Welvaart en SDG's (CBS, 2025a). In 2025 was het woningtekort 4,8% van de woningvoorraad, dat zijn 396.000 woningen. Dat is een beperkte daling ten opzichte van 2024, toen het woningtekort 4,9% was (401.000 woningen). Deze beperkte daling komt door de lagere bevolkingsgroei (ABF research, 2025).

De woningbouw in Nederland heeft knelpunten. De minister noemt in het jaarverslag onder meer stikstof, netcongestie, onrendabele toppen en ambtelijke capaciteit. Ambtenaren zijn nodig voor de planvoorbereiding, vergunningverlening, projectbegeleiding en het kostenverhaal. Hoe meer woningbouwprojecten, hoe meer ambtenaren nodig zijn (IPO, 2025). Door de knelpunten komen woningbouwprojecten soms moeilijk van de grond en lopen ze vertraging op. Dit zien we ook terug in de cijfers van het jaarverslag. Voor het subartikel Woningbouw waren de voor 2025 begrote uitgaven € 731 miljoen. Daarvan werd minder dan de helft ook daadwerkelijk in 2025 uitgegeven, namelijk € 327 miljoen. Een deel van het geld is doorgeschoven naar latere jaren, zoals bij Grootchalige woningbouwgebieden. Een ander deel van de lage realisatie is te verklaren doordat het aantal aanvragen vanuit gemeenten achterbleef bij de verwachtingen, zoals bij de Wbi en de Stimuleringsregeling Flex- en Transformatiewoningen.

De minister van VRO wil het woningtekort onder meer aanpakken door de regie van Rijk, provincies en gemeenten op de volkshuisvesting te versterken. In juli 2025 nam de Tweede Kamer het voorstel Wet versterking regie volkshuisvesting aan. In december 2025 diende de minister een novelle in om het wetsvoorstel op 3 onderdelen aan te passen in verband met de juridische houdbaarheid en praktische uitvoerbaarheid en doeltreffendheid. De Tweede Kamer stemde in maart 2026 in met de novelle. Het streven van de minister is dat de wet per 1 juli 2026 in werking treedt.

De minister van VRO wil met het programma *STOER* (Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving) de woningbouw versnellen door regelgeving te vereenvoudigen. In juli 2025 ontving de minister daartoe een advies van een externe adviesgroep; een deel van de adviezen werkt de minister momenteel uit (VRO, 2025d).

Naast de beschikbaarheid van woningen, zet de minister in op de betaalbaarheid en kwaliteit van woningen in Nederland. Bij het verbeteren van de kwaliteit van woningen is verduurzamen een belangrijke opgave. Ook hiertoe maakt de minister afspraken, bijvoorbeeld met woningbouwcorporaties. De minister stelt subsidies beschikbaar voor individuele eigenaren van woningen en gebouwen. Daarnaast onderscheidt de minister een collectieve aanpak, waarbij bijvoorbeeld wijken aardgasvrij worden gemaakt door de aanleg van warmtenetten. Daartoe werkte zij in 2025 onder meer aan het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie. Dit is een uitwerking van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie, die gemeenten de bevoegdheid geeft om wijken aan te wijzen die op termijn aardgasvrij worden gemaakt. De ontwikkeling van warmtenetten verloopt vooralsnog echter nog stroef, zo schreef de minister aan de Tweede Kamer (VRO, 2025f).

Op het SDG-thema Betaalbare en duurzame energie blijkt dat de afgelopen jaren het aandeel aardgasvrije woningen in Nederland is toegenomen, van 7,2% in 2021 naar 11,2% in 2024 (VRO, 2025g).

Ruimte is schaars in Nederland. Naast woningbouw is er ruimte nodig voor onder meer infrastructuur, natuurherstel, energie en water. De minister van VRO wil meer regie gaan voeren op de ruimtelijke ordening in Nederland. De minister werkt aan een langetermijnvisie op de ruimtelijke inrichting van Nederland, zodat keuzes over het gebruik van ruimte in samenhang kunnen worden gemaakt. In september 2025 stuurde de minister in dat verband de ontwerp-Nota Ruimte naar de Tweede Kamer. Ook zijn afgelopen jaar afspraken gemaakt over ruimtelijke ordening met provincies. De Omgevingswet, de juridische basis voor de inrichting van de ruimte, was in 2025 voor het tweede jaar in werking.

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 VRO heeft in haar jaarverslag de volgende risico's benoemd.

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

Risico	Toelichting	Bedrag
Financiële haalbaarheid van woningbouw	Bij woningbouwprojecten met een groot verschil tussen totale kosten en opbrengsten (een hoge publieke onrendabele top) bestaat het risico dat de woningen niet of vertraagd worden gebouwd.	Niet genoemd
Duur van planvorming en vergunningverlening	Bij woningbouw moeten opeenvolgende ruimtelijke, juridische en bestuurlijke stappen worden doorlopen. Hierdoor bestaat het risico op vertraging bij het maken van plannen en verlenen van vergunningen.	Niet genoemd
Capaciteit van mensen en middelen	Door krapte op de arbeidsmarkt bestaat het risico dat het Rijk en decentrale overheden niet het personeel kunnen vinden dat nodig is om de opgaven van het ministerie van VRO uit te voeren.	Niet genoemd

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

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

Risico	Toelichting	Bedrag
Eigen woningregelingen	De fiscale behandeling van de eigen woning bestaat uit onder meer de hypotheekrenteaftrek, het eigenwoningforfait en de aftrek kleine woning-schuld (Wet Hillen), en andere aftrekposten voor kosten gemaakt voor de eigen woning. Deze behandeling kent een groot budgettair belang en is politiek en maatschappelijk gevoelig. Het effect van deze regelingen op het stimuleren van eigenwoningbezit is moeilijk vast te stellen, maar ze leiden wel tot een grote belastingderving. Evaluaties laten zien dat effecten op de woningmarkt lastig te isoleren zijn en mede kunnen samenhangen met hogere huizenprijzen en schulden. Het bevoordelende karakter hangt samen met de bredere fiscale behandeling van de eigen woning ten opzichte van andere vermogensvormen en niet uitsluitend met de hypotheekrenteaftrek. De regeling is bovendien complex voor burgers en brengt uitvoeringslasten met zich mee (Ambtelijk rapport, 2025).	€ 7,7 miljard in 2025 (Miljoenennota 2026)
Uitblijven keuzes en integrale aanpak ruimtelijke ordening	Als scherpe keuzes in de ruimtelijke ordening uitblijven en de minister van VRO onvoldoende invulling geeft aan haar Rijkscoördinerende rol om de verschillende belangen op het gebied van water, economie, energie, landbouw, defensie en huisvesting kabinetsbreed af te wegen en te vertalen naar de Omgevingswet, bestaat het risico dat een duurzame ruimtelijke inrichting van Nederland onvoldoende gestalte krijgt.	€ 163 miljoen (subartikel 3.1 en 3.2 begroting 2026 opgeteld)

3. Inzicht in geld

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van VRO heeft in 2025 € 8.779,5 miljoen uitgegeven. Dit is 2,3% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 9.887,2 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 800,7 miljoen. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

Tabel 3 Ministerie van VRO in miljoenen €

	2023	2024	2025
XXII Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening			
Verplichtingen	-	-	9.887
Uitgaven	-	-	8.780
Ontvangsten	-	-	801

Het jaar 2025 is het eerste begrotingsjaar waar voor het ministerie van VRO een apart begrotingshoofdstuk is opgenomen binnen de Rijksbegroting. Daarom staan in tabel 3 alleen cijfers voor 2025 en niet voor 2023 en 2024.

De beleidsartikelen werden in 2025 vanuit de begroting van BZK overgeheveld naar VRO. Daarom is het wel mogelijk om de uitgaven op het niveau van de beleidsartikelen te vergelijken met jaren voor 2025. De nummering van de begrotingsartikelen in tabel 4 komt overeen met de nummering vanaf 2025.

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

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
XXII Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening			
1. Woningmarkt	6.546	6.452	- 94
2. Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit	1.448	1.621	173
3. Ruimtelijke ordening en Omgevingswet	157	460	303
4. Uitvoering Rijksvastgoedbeleid	199	212	13

Voor het begrotingshoofdstuk XXII zien we de grootste verschillen bij de artikelen 3. Ruimtelijke ordening en Omgevingswet en 2. Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit. Bij artikel 3. Ruimtelijke ordening en Omgevingswet komt de toename in uitgaven vooral doordat vanaf 2025, bij de splitsing van de begroting van BZK en VRO, het onderwerp Regiodeals is toegevoegd aan dit beleidsartikel. Bij artikel 2. Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit komt de toename in uitgaven onder meer doordat het kabinet vanaf 2025 geld beschikbaar stelt voor het isoleren van woningen in Groningen en Noord-Drenthe als compensatie voor de aardbevingsschade.

3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

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

Tabel 5 De grootste wijzigingen in de geraamde uitgaven voor 2025 van het ministerie van VRO in het afgelopen jaar (bedragen in miljoenen €)

Begroting	Wijziging	2025
MJN 2025	Geld voor eigen begroting VRO	9.546
MJN 2025	Uitstel aanpassingen huurtoeslag	-285
VJN 2025	Bijstelling raming huurtoeslag	-236

De grootste wijziging op de begroting van VRO komt voort uit het besluit van het kabinet-Schoof om het ministerie van VRO op te richten, met een eigen begroting. Dit bedrag is de technische verwerking van de afsplitsing van het ministerie van VRO van het ministerie van BZK.

De op een na grootste wijziging op de begroting van het ministerie van VRO heeft te maken met aanpassingen van de huurtoeslag. De huurtoeslag is een bijdrage in de huurkosten voor mensen met een laag inkomen. De minister van VRO heeft de regels voor de huurtoeslag veranderd om de uitvoering te vereenvoudigen en om ervoor te zorgen dat meer mensen recht krijgen op huurtoeslag. De minister besloot om sommige aanpassingen van de huurtoeslag later in te laten gaan dan eerder was voorzien. Dit zorgde in 2025 voor een verwachte bezuiniging op de uitgaven van € 285 miljoen. Zo is bijvoorbeeld de verlaging van de eigen bijdrage, het deel van de huur dat een huurder zelf betaalt, in 2026 ingegaan in plaats van in 2025.

Ook de op 2 na grootste wijziging in de geraamde uitgaven van het ministerie van VRO gaat over de huurtoeslag. De verwachte uitgaven voor de huurtoeslag zijn vanaf 2025 namelijk structureel verlaagd op basis van cijfers van het CBS. De minister verwachtte daardoor in 2025 € 236 miljoen minder uit te geven. Die structurele verlaging komt onder andere doordat de inkomens meer zijn gestegen dan eerder werd verwacht. Hierdoor komen minder mensen in aanmerking voor huurtoeslag dan waar eerder rekening mee was gehouden.

4.

Resultaten van geld en beleid

- De minister van VRO heeft met het gevoerde beleid voor flexwoningen tot en met 2025 bijgedragen aan de bouw van 17.665 flexwoningen. Ze probeert knelpunten aan te pakken, maar de resultaten blijven achter bij de doelen en verwachtingen. Wij beoordelen het gevoerde beleid daarom als matig.
- De minister van VRO kondigde in 2025 aan dat de geraamde kosten voor de renovatie van het Binnenhof opnieuw gestegen zijn, naar minimaal € 2,7 miljard. Dat is ruim 5 keer het oorspronkelijke budget uit 2015.

4.1 Flexwoningen

Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van VRO in 2025 heeft gevoerd rond flexwoningen. De minister heeft vanaf 2021 met verschillende regelingen in totaal € 948 miljoen beschikbaar gesteld voor flexwoningen.

De woningnood in Nederland is hoog. In 2025 was er een tekort van 396.000 woningen, dat is 4,8% van alle woningen in Nederland (ABF Research, 2025). Wonen is een belangrijk thema in de Monitor Brede Welvaart. Uit de indicatoren in de monitor blijkt de krapte op de woningmarkt. Zo is het aandeel jongvolwassenen van 25 tot en met 29 jaar dat nog bij hun ouder(s) woont gestegen van 18,6% in 2017 naar 21,8% in 2025 (CBS, 2026).

De minister van VRO heeft als doel dat er jaarlijks 100.000 woningen worden gebouwd. Zij probeert het woningtekort op verschillende manieren terug te dringen. De minister zet onder andere financiële regelingen in, maakt bestuurlijke afspraken en werkt aan aanpassing van wet- en regelgeving. De bouw van flexwoningen is een van de manieren waarop de minister snel meer woningen wil realiseren. Deze woningen zijn volgens de minister in het bijzonder geschikt voor mensen die snel huisvesting nodig hebben en daar niet jaren op kunnen wachten, zoals studenten of statushouders. Deze groep noemt de minister 'spoedzoekers'.

Wat is een flexwoning?

Flexwoningen zijn woningen die op een (tijdelijke) locatie worden gebouwd. Meestal voor een periode van 15 jaar. Flexwoningen zijn vaak in de fabriek gebouwde, verplaatsbare woningen. Het kan ook gaan om omgebouwde woningen, zoals een kantoorpand dat tijdelijk wordt omgebouwd tot woningen. Flexwoningen voldoen minimaal aan de eisen voor bestaande bouw en als ze langer dan 15 jaar blijven staan, gelden de eisen voor nieuwbouw. Het zijn vaak kleine woningen, en in de meeste gevallen sociale huurwoningen, beheerd door woningcorporaties.

In 2019 stelde de minister de Stimuleringsaanpak Flexwonen op. Volgens de minister kunnen flexwoningen sneller gerealiseerd worden en op meer plekken gebouwd worden dan permanente woningen. Zo moeten flexwoningen bijdragen aan het verkleinen van de woningnood. Na het begin van de oorlog in Oekraïne in 2022, vluchtten veel Oekraïners naar Nederland. De druk op de (nood)opvang van asielzoekers en statushouders was toen al groot, maar werd hierdoor nog groter. Dit is naast het groeiende woningtekort een belangrijke aanleiding voor de regering om nog meer flexwoningen te willen bouwen.

In dit onderzoek hebben we gekeken in hoeverre de inzet van de minister van VRO op flexwoningen bijdraagt aan het terugdringen van het woningtekort. De minister wekte hoge verwachtingen van flexwoningen. Wij concluderen dat de minister met haar beleid bijdraagt aan de woningbouw, maar dat de resultaten ervan tot nu toe achterblijven bij de doelen en verwachtingen.

De regering stelt vanaf 2021 geld beschikbaar voor flexwoningen

Vanaf 2019 besteedde de minister aandacht aan flexwoningen als manier om snel meer woningen te realiseren voor spoedzoekers, bijvoorbeeld met een handreiking voor gemeenten. Vanaf 2021 stelde de minister hiervoor ook geld beschikbaar. De belangrijkste regeling in het beleid voor flexwoningen is de Stimuleringsregeling

Flex- en Transformatiewoningen (SFT). Gemeenten kunnen bij het Rijk een bijdrage per woning aanvragen om een deel van de kosten van het woningbouwproject te dekken.

Wat kost een flexwoning?

De kosten van een flexwoning verschillen sterk en hangen onder meer af van de grootte en de kwaliteit van de woning. De bouwkosten van een tijdelijke woning van 30 tot 45 m² zijn gemiddeld € 120.000, volgens een in opdracht van de minister gemaakt rekenmodel voor verplaatsbare woningen (Watkostdebouwvaneenhurwoning en Rekenen rondom wonen, 2025). Daar komen nog allerlei kosten bij, waarvan sommige niet bestaan bij permanente bouw. Zo gaat het model voor het verplaatsen van een flexwoning uit van € 14.000 bij een grondgebonden woning tot € 20.000 bij een appartement. Voor een woning van 30 tot 45 m² wordt daarnaast uitgegaan van € 8.700 voor gepland onderhoud bij de verplaatsing. De huurinkomsten over een periode van 30 jaar zijn meestal lager dan de gemaakte kosten. Hierdoor ontstaat een financieel tekort, de zogenoemde onrendabele top. Dit alles maakt flexwoningen relatief duur.

In 2022 stelde het kabinet-Rutte IV € 100 miljoen beschikbaar voor de SFT. Een voorwaarde van de SFT is dat voor elk project 30% van de huisvesting gereserveerd moet zijn voor statushouders of Oekraïense ontheemden. In 2022 moest dat in het project zelf, vanaf 2023 mag dat ook ergens anders in de gemeente.

In 2023 werd de SFT een meerjarige regeling waarvoor nog eens € 302 miljoen beschikbaar werd gesteld. Daarvan is € 115 miljoen naar andere woningbouw-instrumenten gegaan. Het demissionaire kabinet-Schoof stelde in december 2025 aanvullend € 79 miljoen beschikbaar om de SFT te verlengen tot en met 2027. In totaal is uiteindelijk € 366 miljoen beschikbaar voor de SFT. De minister heeft via de SFT tot en met 2025 € 145,7 miljoen daarvan toegekend aan gemeenten.

Naast de SFT heeft de minister nog op andere manieren geld beschikbaar gesteld voor flexwoningen. In 2022 kocht het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) bijna 2.000 flexwoningen in om die vervolgens door te verkopen aan onder meer gemeenten. Dit kostte € 254 miljoen. Daar staat € 231 miljoen aan opbrengsten van de geleverde flexwoningen tegenover. Daarnaast heeft de minister in 2023 en 2024 € 220 miljoen opzij gezet voor de Regeling tegemoetkoming herplaatsing flexwoningen (RTHF). Dit garantiefonds is bedoeld voor investeerders in flexwoningen, zoals woningcorporaties. Als in de toekomst voor een flexwoning geen volgende locatie gevonden kan worden, vergoedt het Rijk een deel van de restwaarde van de woning aan de deelnemende investeerders.

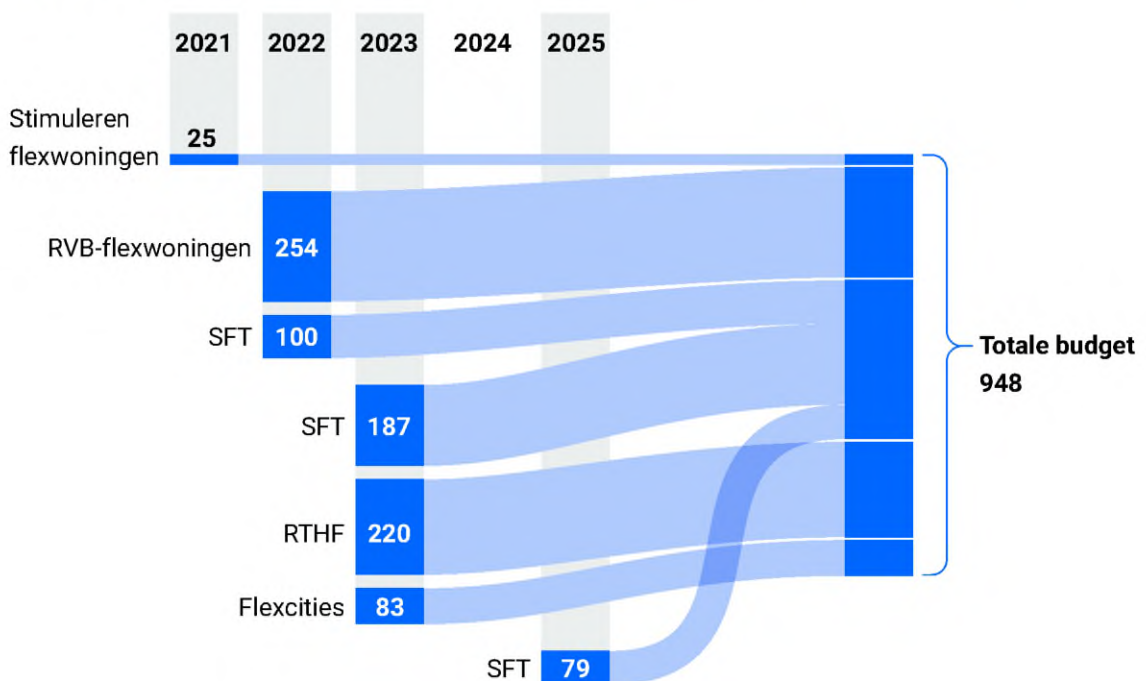
Tot slot heeft de minister voor € 83 miljoen afspraken gemaakt met 7 gemeenten. Zij bouwen in totaal 2.500 flexwoningen en houden daarbij 1.800 locaties vrij voor flexwoningen die verplaatst moeten worden en waarvoor geen andere locatie beschikbaar is. Dit zijn wat de minister de 'Flexcities' noemt.

In totaal heeft de minister sinds 2021 € 948 miljoen beschikbaar gesteld voor het stimuleren van de bouw van flexwoningen, zie figuur 1. Zoals hierboven toegelicht is dat geld (nog) niet allemaal uitgegeven, en staan daar € 231 miljoen aan inkomsten tegenover.

Figuur 1 Het budget voor flexwoningen per jaar waarin het beschikbaar werd gesteld

Het Rijk stelt sinds 2021 bijna € 1 miljard beschikbaar voor flexwoningen

Bedragen in miljoenen €



De minister wekte hoge verwachtingen van flexwoningen

Het beleid voor flexwoningen heeft als belangrijkste doel om snel meer woningen te realiseren, in het bijzonder voor spoedzoekers. De minister wekte hoge verwachtingen door in 2022 ambitieuze doelen te stellen. De minister wilde toegroeien naar de bouw van 15.000 flexwoningen per jaar. Van 2022 tot en met 2024 wilde de minister dat er 37.500 flexwoningen zouden worden gebouwd. Deze doelen zijn niet onderbouwd door de minister.

Toen de SFT in 2023 een meerjarige regeling werd, kwam er naast de algemene doelen ook nog een specifiek aantal voor de SFT bij: de minister wilde met de € 302 miljoen van de meerjarige SFT tot en met 2026 bijdragen aan de bouw van 38.700 flexwoningen. Dit aantal kwam voort uit het toen beschikbaar gestelde bedrag en de bijdrage per woning, en was niet gebaseerd op hoeveel flexwoningen er nodig zijn of hoeveel locaties er beschikbaar zijn. Voor de SFT-ronde in 2025 verhoogde de minister de bijdrage per woning, en voor de ronde in 2026 deed de minister dat weer.

Het doel van 15.000 flexwoningen per jaar was in eerste instantie gebaseerd op een brede definitie van flexwoningen. In 2019 was er sprake van een flexwoning als de woning zelf, de bewoning (bijvoorbeeld via een tijdelijk contract) of de locatie tijdelijk was. Maar op het moment dat de minister in 2022 met de SFT ging bijdragen aan projecten, vielen tijdelijke contracten niet meer onder de definitie van een flexwoning. De minister bereidde in die periode een wet voor die vaste huurcontracten weer de standaard maakte. Hierdoor werden de doelen voor flexwoningen, die op de bredere definitie gebaseerd waren, nog minder haalbaar. Het kabinet-Schoof liet het doel los om 15.000 flexwoningen per jaar en 37.500 flexwoningen tot en met 2024 te bouwen. De minister informeerde de Tweede Kamer daar echter niet over. Er kwamen ook geen onderbouwde doelen van het beleid voor flexwoningen voor in de plaats.

Flexwoningen moeten naast versnellen van woningbouw ook bijdragen aan andere zaken. Zo ziet de minister flexwoningen als een stimulans voor industriële bouw en innovatie. De regering heeft als doel dat in 2030 de helft van de nieuwbouwwoningen industrieel is gebouwd. Daar zouden flexwoningen aan moeten bijdragen. Flexwoningen worden in fabrieken gemaakt, maar hoe ze precies bijdragen aan industriële bouw van woningen in bredere zin maakt de minister niet duidelijk. De minister ziet flexwoningen daarnaast als een oplossing voor (tijdelijke) pieken en dalen in woonbehoeften, bijvoorbeeld in groei- en krimpgebieden. Doordat de minister meerdere doelen heeft, wordt het minder duidelijk waar het beleid voor flexwoningen precies op gericht is.

De resultaten vallen tegen

De inzet van de minister heeft ertoe geleid dat flexwoningen bekender zijn geworden onder bijvoorbeeld gemeenten en ontwikkelaars. Met de SFT, de Flexcities en de RVB-flexwoningen draagt de minister in de periode van 2022 tot en met 2025 bij aan de bouw van 17.665 flexwoningen. Daarvan zijn er 5.289 gebouwd in projecten die al zijn opgeleverd. Als we de (geplande) uitgaven tot en met 2025 voor de SFT, Flexcities en RVB-flexwoningen bij elkaar optellen, en de inkomsten van de RVB-flexwoningen daarvan aftrekken, komen we uit op een bedrag van € 251,7 miljoen.

Figuur 2 Aantal flexwoningen met bijdrage vanuit beleid voor flexwoningen

Het beleid voor flexwoningen draagt bij aan 17.665 flexwoningen



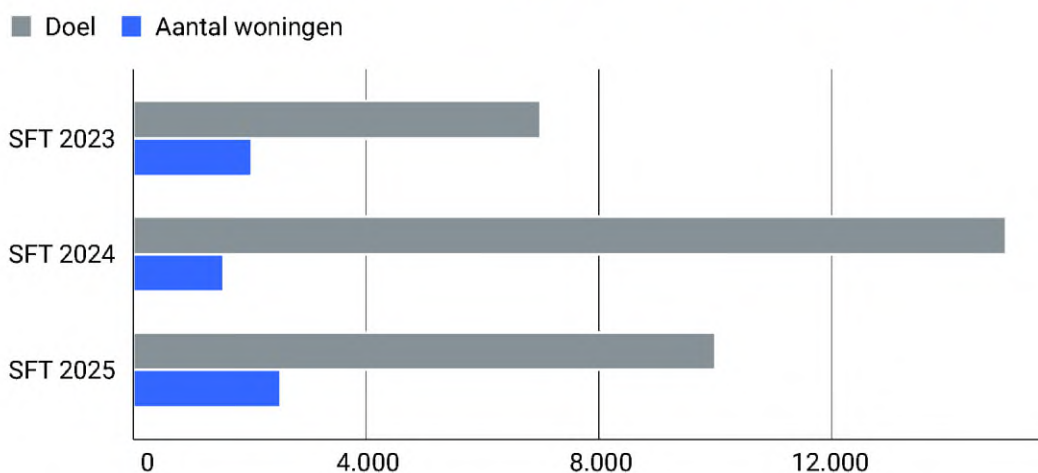
*Voor 2025 zijn de aanvragen meegenomen die op 3 februari 2026 waren toegekend.

Ook met de Regeling Huisvesting Aandachtsgroepen (RHA) worden (deels) flexwoningen gebouwd. Maar omdat de RHA niet de bouw van flexwoningen als doel heeft en het geld niet beschikbaar is gesteld vanuit het beleid voor flexwoningen, laten we die hier buiten beschouwing.

In Nederland kunnen de komende jaren op steeds meer plekken mensen in flexwoningen gaan wonen. Toch komen er minder flexwoningen bij dan de minister als doel had. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de resultaten van de belangrijkste regeling voor flexwoningen, de SFT. Met de SFT-ronde uit 2022 draagt de minister bij aan de bouw van 7.814 woningen, waarvan 7.403 flexwoningen. De minister wilde met de meerjarige SFT in de jaren 2023-2026 bijdragen aan de bouw van 38.700 flexwoningen, verdeeld over de verschillende SFT-rondes. De aanvragen voor een SFT-bijdrage bleven echter ver achter bij het aantal woningen waaraan de minister wilde bijdragen met de meerjarige SFT, zoals blijkt uit figuur 3.

Figuur 3 De doelen voor de SFT uit 2023 en het aantal woningen per SFT-ronde

Aantal woningen met een SFT-bijdrage blijft achter bij doelen uit 2023

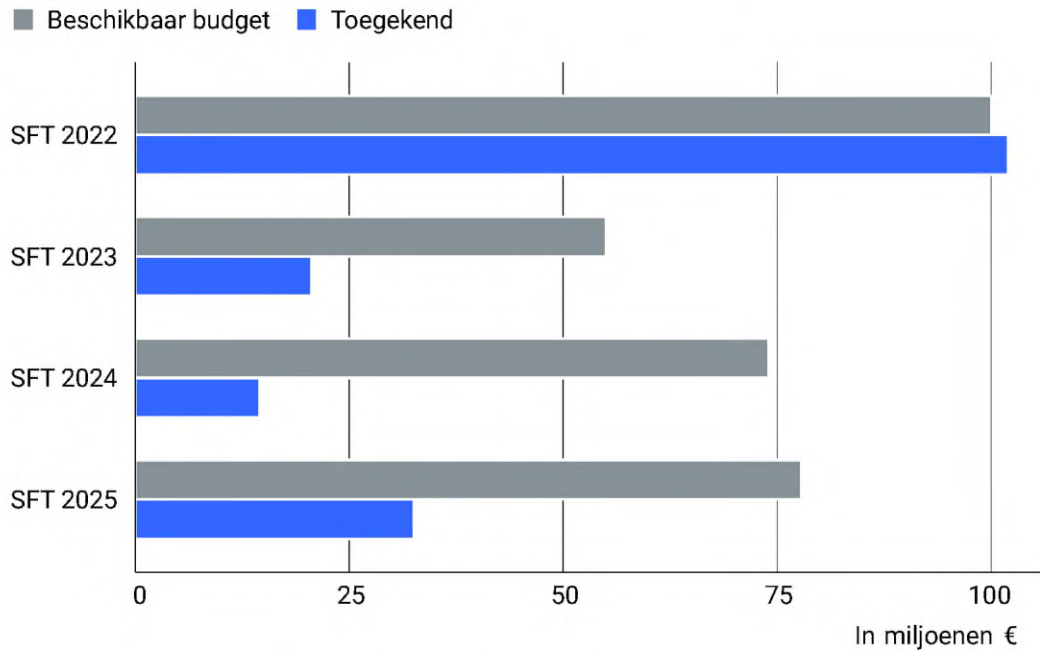


Het geld dat de minister beschikbaar stelde voor de SFT werd vanaf 2023 dan ook lang niet allemaal gebruikt (onderuitputting), zo laat figuur 4 zien. Bij de SFT-ronde

in 2023 werd er € 34,4 miljoen niet toegekend van het beschikbare bedrag, in 2024 € 59,5 miljoen en in 2025 € 45,2 miljoen (stand van zaken 3 februari 2026, toen € 2,7 miljoen aan aanvragen nog niet was beoordeeld).

Figuur 4 Het beschikbare en toegekende bedrag per SFT-ronde

Bij de laatste 3 SFT-rondes was er grote onderuitputting



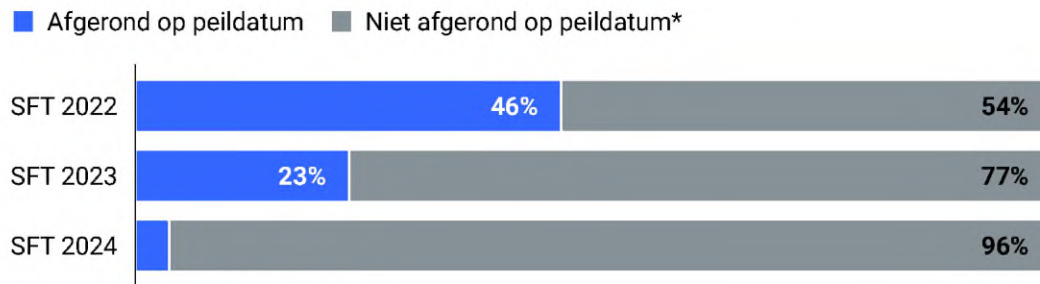
De minister informeert de Tweede Kamer over hoeveel flexwoningen er met steun van het Rijk zijn en worden gerealiseerd. Hierbij benoemt de minister meestal niet dat de realisatie achterblijft op de doelen.

Een belangrijk doel van de minister met het beleid voor flexwoningen is dat er sneller woningen bijkomen. De minister bepaalde dat de flexwoningen waarvoor gemeenten een SFT-bijdrage kregen, binnen een bepaalde termijn gebouwd moesten zijn. Bij de SFT-ronde in 2022 was dat 2 jaar, met de mogelijkheid om 1 jaar uitstel aan te vragen. Bij de SFT-rondes in 2023 en 2024 moesten de woningen zelfs al na 1 jaar opgeleverd zijn, met een mogelijkheid tot uitstel van 6 maanden.

We hebben op 1 peildatum (2 oktober 2025) gekeken hoeveel projecten er opgeleverd waren en hoeveel nog niet. Op die peildatum moesten alle projecten in de rondes 2022, 2023 en 2024 opgeleverd zijn volgens de termijn zonder uitstel. Deze termijn bleek voor de meeste projecten niet haalbaar, zie figuur 5. Bij de SFT-ronde uit 2023 hadden de projecten ook met uitstel afgerond moeten zijn op onze peildatum. In die ronde was dus ook met uitstel 23% van de projecten niet op tijd klaar. Bij de SFT-rondes uit 2022 en 2024 hoefden de projecten met uitstel nog niet opgeleverd te zijn op de peildatum.

Figuur 5 Aandeel projecten dat op onze peildatum was afgerond

Een klein deel van de SFT-projecten is op tijd opgeleverd



*De peildatum was 2 oktober 2025

Dat de minister te hoge verwachtingen had van de versnelling van de woningbouw met flexwoningen blijkt ook uit de resultaten van de RVB-flexwoningen. Het RVB kocht in de zomer van 2022 1.994 flexwoningen in opdracht van de minister voor VRO in. De hoop was dat de flexwoningen een jaar later bewoond zouden zijn. De meeste flexwoningen zijn echter pas in 2025 geplaatst en 406 flexwoningen waren in december 2025 nog niet geplaatst. Knelpunten waren vooral het vinden van geschikte locaties en het maken van afspraken tussen de betrokken partijen, zoals woningcorporaties en gemeenten.

De minister probeert knelpunten weg te nemen, maar resultaten blijven achter

Bij het bouwen van flexwoningen lopen ontwikkelaars en gemeenten tegen veel verschillende knelpunten aan. Grote knelpunten die de minister probeert weg te nemen zijn het niet rondkrijgen van de businesscase van projecten met flexwoningen en de onzekerheid over waar de flexwoningen in de toekomst kunnen staan. Het niet rondkrijgen van de businesscase betekent dat de kosten die worden gemaakt voor de woningen niet kunnen worden terugverdiend uit de verwachte opbrengsten van de woningen. Doordat flexwoningen maar tijdelijk ergens kunnen staan (meestal 15 jaar), lukt het niet om de kosten van die woningen in die tijd terug te verdienen. Flexwoningen zijn daardoor relatief dure woningen, waarbij het vaak moeilijker is om de businesscase rond te krijgen dan bij permanente woningen. Daarom achten we het aannemelijk dat subsidies kunnen bijdragen aan de bouw van flexwoningen, mits voldoende hoog.

Flexwoningen mogen tijdelijk ergens staan, maar vaak is nog onduidelijk wat er na die periode met de woning gaat gebeuren. In sommige gevallen zullen de woningen kunnen blijven staan. Als dat niet kan, moet de woning verplaatst worden naar een andere plek. Dat is belangrijk om de kosten van de flexwoning terug te verdienen.

Als de woning niet kan blijven staan en ook niet naar een andere plek verplaatst kan worden, kost dat de investeerder (vaak woningcorporatie) veel geld. Bovendien is er dan een woning minder in Nederland.

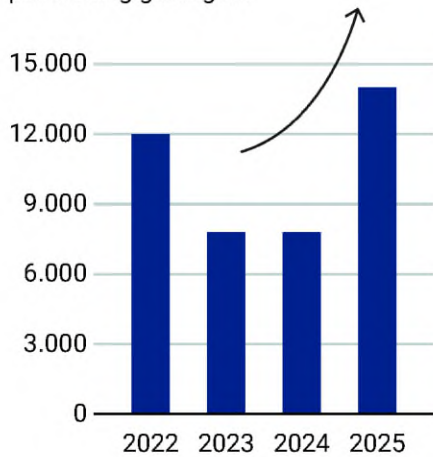
De minister probeert deze knelpunten van financiële haalbaarheid en het moeten verplaatsen van flexwoningen op verschillende manieren aan te pakken. De RTHF en de Flexcities zouden gemeenten en investeerders meer zekerheid moeten bieden voor de herplaatsing van flexwoningen. Zo wil de minister de bouw van flexwoningen aanjagen. Toch blijft het onzeker hoe dit in de toekomst gaat uitpakken. De onzekerheid van het herplaatsen kan een reden zijn om geen flexwoningen te bouwen. Bij de RTHF dragen gemeenten en woningcorporaties nog steeds een deel van het financiële risico. Dit risico kunnen gemeenten en woningcorporaties niet altijd dragen. Tot nu toe nemen nog maar weinig investeerders deel aan de RTHF, tot en met 2025 vallen er 1.918 flexwoningen onder. De woning verplaatsen naar een ander deel van Nederland is voor een woningcorporatie niet aantrekkelijk, omdat ze de woning dan niet meer zelf kunnen beheren.

Het knelpunt van de businesscase probeert de minister aan te pakken met de RTHF en door een bijdrage per woning te leveren via de SFT. In 2022 was de bijdrage per woning € 12.000. Dit bedrag was niet goed onderbouwd. De minister heeft het bedrag dat gemeenten krijgen per woning via de SFT een aantal keer aangepast. In 2023 en 2024 werd de SFT-bijdrage € 7.800, in 2025 € 14.000 en in 2026 en 2027 is de bijdrage € 20.000 per woning.

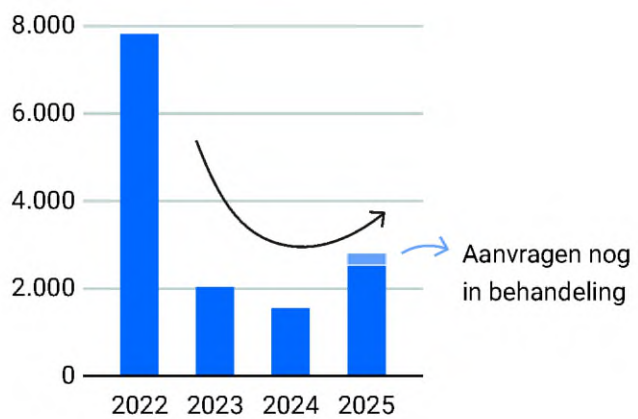
De minister verlaagde de bijdrage in 2023 omdat hij dacht dat de businesscase van projecten met flexwoningen zou verbeteren door de RTHF, en er daardoor een minder hoge bijdrage via de SFT nodig zou zijn. In 2023 en 2024 deden veel minder gemeenten een aanvraag voor de SFT dan de minister had verwacht. Gemeenten gaven in een onderzoek in opdracht van het ministerie aan dat de bijdrage niet genoeg was. Daarom verhoogde de minister de bijdrage in 2025 weer. De aanvragen stegen, maar vielen nog steeds tegen (zie figuur 6). Voor 2026 en 2027 verhoogde de minister de bijdrage daarom nog een keer, met € 6.000 extra, als bijdrage voor sociaal beheer. Die bijdrage kan gebruikt worden om de woningen leefbaar, veilig en schoon te houden en (kwetsbare) bewoners te ondersteunen.

Figuur 6 SFT-bijdrage per woning en aantal woningen in aanvragen per ronde
Een hogere SFT-bijdrage leidt tot een beperkte toename in aanvragen

In 2025 is de **bijdrage** in € per woning gestegen.



Desondanks blijft het **aantal woningen** in de aanvragen in 2025 achter



De minister heeft de termijnen waarbinnen de bouw van de woningen gestart moet zijn en wanneer de woningen opgeleverd moeten zijn, eerst verkort en daarna verlengd. Het verkorten van de oplevertermijn in 2023 van 2 naar 1 jaar (met mogelijk 6 in plaats van 12 maanden uitstel) was niet onderbouwd en bleek niet realistisch. In 2025 versoepelde de minister de voorwaarden, omdat gemeenten in een onderzoek in opdracht van het ministerie aangaven dat de termijn niet haalbaar was. Vanaf dat moment geldt dat de bouw binnen 18 maanden gestart moet zijn (met mogelijk 6 maanden uitstel). Oplevering moet binnen een 'redelijke termijn'. De aanpassingen van de SFT-bijdrage en SFT-termijnen hebben (nog) niet geleid tot de resultaten die de minister verwachtte.

Een ander knelpunt voor de realisatie van flexwoningen is bijvoorbeeld het negatieve imago van flexwoningen. Veel mensen zien ze als 'containerwoningen' en er wonen vaak statushouders in (PBL, 2022). Dit imago zorgt er vaak voor dat omwonenden bezwaar maken tegen projecten met flexwoningen. Ook de samenwerking tussen de betrokken partijen kan een knelpunt vormen, zeker vanwege de financiële risico's. Omdat er weinig locaties geschikt zijn voor het bouwen van flexwoningen, is het vinden van een locatie ook een belangrijk knelpunt. Verder kunnen knelpunten die voor de woningbouw in Nederland in het algemeen gelden, ook spelen bij flexwoningen. Dat gaat dan bijvoorbeeld om beperkte capaciteit bij gemeenten, langlopende juridische procedures en aansluiting op het stroomnet.

De minister informeert de Tweede Kamer over de verschillende knelpunten bij het realiseren van flexwoningen, en benoemt hierbij ook regelmatig hoe zij dit knelpunt wil aanpakken. Ondanks dat de minister knelpunten heeft geprobeerd weg te nemen, vallen de resultaten vooralsnog tegen.

Conclusies en aanbevelingen

De woningnood in Nederland is hoog. Een van de manieren waarop de minister snel meer woningen wil bouwen, is door het stimuleren van de bouw van flexwoningen. Flexwoningen worden gemaakt in een fabriek en kunnen op plekken worden geplaatst waar permanente woningbouw (nog) niet mogelijk is. Daarom zijn ze een aanvulling op permanente woningbouw.

De minister heeft vanaf 2021 € 948 miljoen beschikbaar gesteld om de bouw van flexwoningen te stimuleren, al is dat geld (nog) maar deels uitgegeven. De inzet van de minister heeft ertoe geleid dat flexwoningen bekender zijn geworden onder bijvoorbeeld gemeenten en ontwikkelaars. Tot en met 2025 is met verschillende regelingen bijgedragen aan de bouw van 17.665 flexwoningen.

Met veel en ambitieuze doelen wekte de minister grote verwachtingen van de bijdrage van flexwoningen aan de woningbouwopgave. De doelen die de minister in 2022 en 2023 stelde, zoals de bouw van 15.000 flexwoningen per jaar, werden ruimschoots niet gehaald. Het geld dat beschikbaar was, werd slechts deels besteed aan flexwoningen. Bij het bouwen van flexwoningen lopen gemeenten en ontwikkelaars tegen veel verschillende knelpunten aan. De minister probeert sommige knelpunten aan te pakken, maar de resultaten blijven tot nu toe tegenvallen.

Het kabinet-Schoof stelde in 2025 opnieuw geld beschikbaar voor het stimuleren van flexwoningen met de SFT. De minister verhoogde de bijdrage per woning. Hiermee accepteert de minister dat er met de SFT minder woningen kunnen worden gebouwd dan eerder werd verwacht. De ambitieuze doelen uit 2022 en 2023 zijn losgelaten, maar er zijn geen nieuwe onderbouwde doelen voor in de plaats gekomen. De Kamer is hierover niet geïnformeerd.

We concluderen dat de minister met haar beleid voor flexwoningen bijdraagt aan de woningbouw, maar dat de resultaten tot nu toe achterblijven bij de doelen en verwachtingen. Op bepaalde locaties en wanneer gemeenten en woningcorporaties de risico's willen en kunnen dragen, kunnen flexwoningen een aanvulling zijn op permanente woningbouw. Maar flexwoningen zijn relatief duur en risicovol, en ze dragen daardoor minder bij aan het oplossen van het woningtekort dan de minister aanvankelijk verwachtte.

Wij bevelen de minister het volgende aan:

- Stel concrete doelen in het beleid voor flexwoningen en wek daarmee realistischer verwachtingen. Maak duidelijk waar het beleid voor flexwoningen aan moet bijdragen. Wat zijn doelen en wat is bijvangst? Daarbij raden we de minister aan om onderscheid te maken tussen wanneer het bouwen van flexwoningen het doel is, en wanneer een middel om een ander doel te bereiken.
- Overweeg de voorwaarden voor huisvesting van specifieke doelgroepen bij de SFT te schrappen. Is bijdragen aan het snel bouwen van meer woningen het belangrijkste doel van het beleid voor flexwoningen? Dan kunnen zulke voorwaarden voor gemeenten beperkend werken.

Oordeel over de beleidsresultaten

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

De resultaten van het gevoerde beleid voor flexwoningen beoordelen wij als matig. De woningnood in Nederland is hoog en de woningbouwopgave is groot. De minister van VRO heeft via de SFT, Flexcities en RVB-flexwoningen tot en met 2025 bijgedragen aan de bouw van 17.665 flexwoningen. De minister probeert knelpunten aan te pakken, maar de resultaten blijven achter bij de doelen en verwachtingen. De minister van VRO bouwt niet zelf flexwoningen. Een deel van de knelpunten bij het realiseren van flexwoningen geldt voor de woningbouw in het algemeen.

Oordeel



4.2 Renovatie Binnenhof

Informatievoorziening aan Tweede Kamer

Vorig jaar hebben we in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2024 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* (Algemene Rekenkamer, 2025a) aandacht besteed aan de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de renovatie van het Binnenhof. De minister van VRO is opdrachtgever van deze renovatie. Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) is opdrachtnemer van de minister en formeel opdrachtgever bij

de uitvoering van de renovatie. In 2024 had de minister het budget voor de renovatie verhoogd naar circa € 2 miljard, veel meer dan de € 475 miljoen die aanvankelijk in 2015 was voorzien. We concludeerden vorig jaar dat het budget van 2015 onrealistisch laag was, ook met de kennis van toen. Daarnaast constateerden we vorig jaar dat de minister de informatievoorziening over het budget aan de Tweede Kamer kon verbeteren.

De minister informeert de Tweede Kamer 2 keer per jaar met een voortgangsrapportage over de stand van zaken van de renovatie. We stelden echter vast dat de Tweede Kamer niet alle beschikbare (financiële) informatie over de renovatie van het Binnenhof ontving. De prognoses van de kosten die het RVB in interne documenten rapporteerde, waren structureel hoger dan het budget dat in de voortgangsrapportages stond. Hiervoor waren verschillende oorzaken. Een daarvan was de regel dat de minister van VRO de Tweede Kamer alleen mag informeren over budgetclaims als deze vooraf zijn goedgekeurd door de minister van Financiën.

In november 2025 stuurde de minister van VRO de 14e voortgangsrapportage naar de Tweede Kamer. Uit de brief bij de voortgangsrapportage blijkt dat de voorlopige geraamde kosten voor de renovatie van het Binnenhof alweer fors verhoogd zijn, naar minimaal € 2,7 miljard, prijspeil 1 januari 2026 (VRO, 2025e). Dit bedrag is ook aangegeven in de Voorjaarsnota (Financiën, 2026). De stijgende kosten komen vooral doordat de werkzaamheden langer duren dan was voorzien en door de sterke stijging van de kosten in de bouw, vooral van arbeid, waar het RVB mee te maken heeft. De minister informeerde de Kamer hierover op basis van prognoses van het RVB, vooruitlopend op de besluitvorming bij de Voorjaarsnota 2026. Daarbij verwees de minister expliciet naar ons onderzoek en de aandacht die wij vroegen voor transparantie over het te verwachten budget. Wij vinden het goed dat de minister op deze wijze meer transparant is en openheid geeft over het verwachte oplopen van het budget.

In de brief bij de 14e voortgangsrapportage gaf de minister ook aan dat het kabinet nog moest besluiten over de renovatie van de Grafelijke Zalen. Ze gaf aan daarbij rekening te houden met een investering van € 225 miljoen (VRO, 2025e). Inmiddels heeft het kabinet besloten de Grafelijke Zalen te renoveren, en daar € 225 miljoen voor gereserveerd op de begroting (Financiën, 2026). Als gevolg van de afsluiting van de Straat van Hormuz wordt een (fors) hogere inflatie verwacht. Daarmee neemt de kans toe dat dit bedrag hoger zal uitvallen. De minister ziet de renovatie van de Grafelijke Zalen als een aparte opdracht en telt de kosten voor dit project niet op bij de geraamde kosten voor de renovatie van het Binnenhof.¹

Risico's voor hogere kosten

Voor het overgrote deel van de renovatiewerkzaamheden zijn de ontwerpen vastgelegd en contracten afgesloten. Voor 3 deelprojecten is dat in maart 2026 nog niet het geval: de kelders, de publieksentree en het complexdeel Algemene Zaken.

Ook in de uitvoeringsfase van de renovatiewerkzaamheden bestaan nog risico's voor verdere kostenstijgingen. Zo was de vaste budgetindexatie van 2,5% de afgelopen jaren niet voldoende. Ook aanpassingen in de ontwerpen door bijvoorbeeld nieuwe regelgeving of aanvullende wensen op het gebied van veiligheid kunnen tot hogere kosten leiden. Het uitgangspunt in het risicomanagement van het RVB is te doen wat is afgesproken in de ontwerpen. Ook vertraging vormt een risico voor het nog verder stijgen van de kosten, bijvoorbeeld door onverwachte vondsten, onvoldoende beschikbare (specialistische) arbeidskrachten of tegenvallers bij de uitvoering van dit complexe renovatieproject (VRO, 2025a).

In november 2025 maakte de minister ook de geactualiseerde planning voor de renovatie van het Binnenhof bekend. In april 2023 gaf de minister aan dat de renovatiewerkzaamheden op zijn vroegst eind 2028 zouden zijn afgerond. De minister verwacht nu dat de renovatie 2,5 jaar later, in de zomer van 2031 klaar is. De integrale testen van de nieuwe installaties, die nodig zijn om het gerenoveerde complex in gebruik te nemen, zijn voorzien in de laatste maanden van 2030. Het RVB stuurt er daarom op dat de renovatiewerkzaamheden in het derde kwartaal van 2030 zijn afgerond.

4.3 Beleidsevaluaties

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

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 VRO is te vinden in de begroting en online op <https://evaluaties.rijksfinancien.nl>.

De Tweede Kamer heeft ons naar aanleiding van de motie-Van Vroonhoven/Vermeer gevraagd de kwaliteit van een (selectie van) recente periodieke rapportages te beoordelen. In onze publicatie *Evaluaties evalueren – naar betere inzichten en effectiever*

gebruik van periodieke rapportages, die we ook op Verantwoordingsdag 2026 uitbrengen, staan de overkoepelende conclusies en aanbevelingen.

In 2025 heeft de minister van VRO geen periodieke rapportages laten uitvoeren.

4.4 Fiscale regelingen

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

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

Het financieel belang van de fiscale regelingen van het ministerie van VRO is voor 2025 geraamd op € 15,5 miljard. De minister van VRO noemt onder meer de volgende fiscale regelingen in haar begroting: hypotheekrenteaftrek, verlaagd tarief overdrachtsbelasting voor niet-starters, eigenwoningforfait, vrijstelling overdrachtsbelasting voor starters en de aftrek financieringskosten eigen woning.

In 2025 heeft de minister van VRO de volgende fiscale regelingen laten evalueren door SEO Economisch Onderzoek (SEO): 4 vrijstellingen in de overdrachtsbelasting gericht op de woningmarkt. De conclusies waren als volgt (SEO, 2025):

- De vrijstelling voor verkoop onder voorwaarden (budgettair belang in 2025: € 57 miljoen) is een doeltreffende en doelmatige regeling. Deze bevordert de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de koopwoningmarkt.
- De vrijstelling voor taakoverdracht door verenigingen en algemeen nut beogende instellingen (budgettair belang in 2025: € 33 miljoen) is deels doeltreffend en deels doelmatig. Deze vrijstelling is bedoeld voor woningcorporaties of maatschappelijke instellingen die bijvoorbeeld sociale huurwoningen aan elkaar overdragen. De voorwaarde is dat de nieuwe eigenaar niet alleen de woningen overneemt, maar ook de volkshuisvestingstaak voortzet. Nadat in 2021 het begrip 'taak' is aangepast, sluit dit niet meer aan bij de praktijk van woningcorporaties, zoals is vastgelegd in de Nationale Prestatieafspraken. Hierdoor vallen niet alle overdrachten onder de vrijstelling, terwijl die wel bijdragen aan maatschappelijke taken van woningcorporaties.

- De vrijstelling voor wijkontwikkelingsmaatschappijen (WOM) is in 2025 niet gebruikt en is niet doeltreffend. Deze vrijstelling is bedoeld om stedelijke herstructurering te bevorderen. De wijkontwikkelingsmaatschappij komt vrijwel niet meer voor. In plaats van deze vrijstelling zou een subsidie doeltreffender kunnen zijn, adviseert SEO.
- De vrijstelling voor een Wooninvesteringsfonds (WIF) wordt niet meer gebruikt. Daardoor kan de doeltreffendheid en doelmatigheid niet worden vastgesteld. SEO doet daarom de aanbeveling om deze vrijstelling af te schaffen.

De minister heeft besloten om een vervolgonderzoek in te stellen naar de vrijstelling voor taakoverdracht door verenigingen en algemeen nut beogende instellingen en de vrijstelling voor WOM. De minister heeft voorsnog geen opvolging gegeven aan de aanbeveling om de vrijstelling voor een WIF af te schaffen (Financiën, 2025).

4.5 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

Woningbouwimpuls; Vervolgonderzoek 2025

Het belangrijkste financiële instrument dat de minister van 2020 tot 2024 heeft ingezet om de bouw van woningen te stimuleren, is de Woningbouwimpuls (Wbi). Dit is een bijdrage van de rijksoverheid aan gemeenten om hen te helpen bij de woningbouwopgave. Voor de Wbi is in deze periode in totaal € 1.385 miljoen uitgekeerd (er was € 2,25 miljard gereserveerd). Deze regeling moest leiden tot het sneller bouwen van meer en meer betaalbare woningen.

In 2025 deden we een vervolgonderzoek naar de Wbi (Algemene Rekenkamer, 2025b). In 2022 concludeerden we dat we grote twijfel hadden of de Wbi tot de beoogde doelen zou leiden. In 2025 keken we naar de resultaten. Onze belangrijkste conclusies waren:

- De Wbi heeft niet tot versnelling van woningbouw geleid.
- We houden grote twijfel of de Wbi tot meer woningen leidt.
- De Wbi heeft bij een deel van de projecten tot meer betaalbare woningen geleid.

In 2022 deden we de aanbeveling om ervoor te zorgen dat de betaalbaarheid van de te bouwen woningen ook op de lange termijn gegarandeerd kon worden. In 2025 herhaalden we deze aanbeveling. We zien nog steeds het risico dat de betaalbaarheid op lange termijn niet is gegarandeerd.

Een andere aanbeveling was om in het woningbouwbeleid alle knelpunten in samenhang aan te pakken. Net zoals bij de Wbi, zagen we dit jaar in ons onderzoek naar het beleid voor flexwoningen (§ 4.1) dat woningbouwprojecten tegen verschillende knelpunten aanlopen. Financiële tekorten zijn een knelpunt bij woningbouw, maar er

zijn er meer, zoals tekort aan ambtelijk personeel, netcongestie en ruimtelijke vraagstukken. Geld voor woningbouwprojecten alleen is daarom niet de oplossing. Er is ook flankerend beleid nodig om de woningbouw te versnellen en verhogen.

Laatste aanbeveling was om de Wbi te heroverwegen of fundamenteel aan te passen. Voor dat laatste zagen we 2 mogelijkheden: een brede Wbi met als enig doel betaalbaarheid of een Wbi gericht op een beperkte doelgroep van complexe woningbouwprojecten.

Het kabinet-Schoof besloot in het najaar van 2025 een zevende ronde van de Wbi uit te voeren. Voor die ronde was € 120 miljoen gereserveerd, waarvan € 48,7 miljoen werd uitgekeerd (VRO, 2025b). In februari 2026 opende de minister een achtste ronde, waarin maximaal € 95 miljoen uitgekeerd kan worden (Staatscourant, 2025). Vanaf deze ronde is de Wbi wel aangepast. Ook is er een nieuwe regeling, de Realisatiestimulans. Via de Realisatiestimulans ontvangen gemeenten een bijdrage van € 7.000 voor iedere betaalbare woning waarvan de bouw start in de periode 2025-2029. Het is de bedoeling dat de aangepaste Wbi als aanvulling daarop gericht wordt op complexe projecten. Dat is in lijn met onze aanbeveling om de Wbi te richten op een beperkte doelgroep van complexe woningbouwprojecten.

Woningen voor ouderen

In 2025 deden we onderzoek naar het beleid dat de minister van VRO voerde rond ouderenhuisvesting (Algemene Rekenkamer, 2025a). De minister heeft in 2022 het doel gesteld om tot en met 2030 290.000 woningen te bouwen die geschikt zijn voor ouderen. De minister heeft concrete afspraken gemaakt om dit doel te realiseren, en het Rijk stelde destijds tussen 2022 en 2027 € 388 miljoen beschikbaar. In de Voorjaarsnota van 2026 is aangekondigd dat er voor 2027 € 30 miljoen extra beschikbaar komt voor de Stimuleringsregeling Ontmoetingsruimten in Ouderenhuisvesting (Financiën, 2026).

In 2025 concludeerden wij dat het niet aannemelijk was dat het doel om 290.000 woningen te bouwen tot en met 2030 gehaald zou worden. De minister wist niet precies hoeveel woningen voor ouderen er al waren of werden gebouwd. Wij deden de volgende aanbevelingen:

- Geef in de rapportages en brieven die naar de Tweede Kamer gaan een update van de concrete stand van zaken en een realistisch(er) beeld van hoe haalbaar het is dat er in 2030 290.000 woningen geschikt voor ouderen worden gerealiseerd.
- Zet in op beter zicht verkrijgen op de bestaande voorraad en het ombouwen van bestaande woningen tot woningen die geschikt zijn voor ouderen.

In april 2025 informeerde de minister de Tweede Kamer over de aantallen ouderenwoningen in de bestaande plannen en waarvoor een bijdrage was verleend via een van de subsidieregelingen voor ouderenwoningen. De minister erkende toen dat er een extra impuls nodig was om de doelen te halen (VRO en VWS, 2025). In een Kamerbrief schreef de minister in mei 2025 dat er op dat moment nog onvoldoende gebouwd werd om de opgave voor ouderenwoningen te halen. Sindsdien heeft de minister de Kamer niet meer geïnformeerd over de stand van zaken en de haalbaarheid van de doelen voor ouderenwoningen (VRO, 2025c).

In diezelfde brief schreef de minister bezig te zijn om met het CBS en de Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw (LMVW) ouderenhuisvesting te monitoren. Dat lukt nog niet volledig (VRO, 2025c). Uit de LMVW blijkt bijvoorbeeld dat de cijfers over de plancapaciteit voor ouderenwoningen beperkt betrouwbaar en bruikbaar zijn, omdat niet alle gemeenten de gevraagde gegevens hebben geleverd, of de gegevens verkeerd hebben ingevuld (ABF, 2026). Ook voor het CBS geldt dat de verschillende typen ouderenwoningen in de bestaande woningvoorraad nog niet af te leiden zijn met de huidige methodiek (VRO, 2025c).

4.6 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

Inzicht in beleidsresultaten begint bij de minister: zij 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 zij 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 6 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in haar jaarverslag en op de website <https://datawonen.nl/mosaic/staatvdvolkshuisvesting/>.

Voor een aantal onderdelen van het beleid heeft de minister concrete, meetbare doelen gesteld, dat vinden wij positief. Voor een aantal onderdelen van het beleid geldt dat niet. Deze hebben we daarom niet opgenomen in onderstaande tabel. Voorbeelden zijn de Omgevingswet en Regiodeals, waar veel geld aan wordt uitgegeven, maar waarvoor geen concrete, meetbare doelen zijn gesteld. Voor het hoofddoel 'verduurzaming van de bestaande bouw' had de minister wel een concreet en meetbaar doel voor 2030, maar niet voor 2025. Voor dit beleidsterrein stelt de minister wel kernindicatoren om de voortgang aan af te meten. We rapporteren over de resultaten op deze kernindicatoren, ten opzichte van het jaar ervoor. De bedragen in tabel 6 zijn de totale uitgaven in 2025 voor het bijbehorende subartikel in de begroting.

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

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag	Resultaat
Beschikbaarheid van woningen	100.000 woningen per jaar bouwen	327	2025: 79.900
Beschikbaarheid van woningen	Toewerken naar de bouw van 30.000 sociale huurwoningen per jaar (resultaat in aantal nieuwbouwwoningen door corporaties)	327	2024: 18.500
Verduurzaming van de bestaande bouw	<ul style="list-style-type: none"> a. Gasverbruik woningen (temperatuur gecorrigeerd) b. Aandeel woningen met slechte labels (E, F of G) c. Aandeel aardgasvrije woningen 	1.591	<ul style="list-style-type: none"> a. 2024: 235 PJ (+17 PJ) b. 2025: 15% (-1,7 procentpunt) c. 2024: 11,2% (+1,2 procentpunt)

4.7 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 VRO 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

Met ingang van het kabinet-Schoof is er met minimale aanpassingen een ministerie van VRO ingericht. Het ministerie van VRO had in 2025 een eigen secretaris-generaal en directeur FEZ. Organisatorisch wordt de minister van VRO ondersteund vanuit een gezamenlijke ambtelijke organisatie met het ministerie van BZK. Het Rijksvastgoedbedrijf is sinds 2025 als baten-lastenagentschap onderdeel van het ministerie van VRO; het ministerie van BZK is de werkgever.

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van VRO die wij hebben onderzocht, voldeden in 2025 aan de gestelde eisen.

5.3 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 VRO 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 2 aanvullende totaalbedragen:

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

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

Negatieve oordelen bij het totaal van de uitgaven en ontvangsten en bij 1 artikel

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen. Het geld is echter niet altijd volgens de regels besteed. Hierdoor is ons oordeel over de totaalbedragen negatief bij de uitgaven en ontvangsten.

Voor artikel 1 Woningmarkt uitgaven en ontvangsten is ons oordeel negatief.

In 2025 wordt voor het eerst een aparte verantwoording opgesteld voor het ministerie van VRO. Onze oordelen over het geld zijn positief, met uitzondering van artikel 1 Woningmarkt. Hier is sprake van een bedrag aan fouten en onzekerheden van € 214,6 miljoen. Deze fouten en onzekerheden hebben betrekking op de huurtoeslag. Voor de uitvoering van de huurtoeslag is Dienst Toeslagen verantwoordelijk, het geld staat wel op de begroting en in de verantwoording van VRO. Voor de splitsing van het ministerie van BZK in een ministerie van BZK en een ministerie van VRO werd de huurtoeslag verantwoord in de jaarrekening van het ministerie van BZK. Ook in de jaarrekening 2024 van het ministerie van BZK was er sprake van fouten en onzekerheden bij de huurtoeslag. Die leidden toen niet tot een overschrijding van de tolerantiegrenzen. Bij het afgesplitste ministerie van VRO is dat in 2025 wel het geval, omdat de tolerantiegrens hier relatief laag is als gevolg van een kleinere totale begroting. Bij het ministerie van VRO worden de tolerantiegrenzen daardoor overschreden op totaalniveau van de uitgaven en ontvangsten en bij artikel 1.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 7 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 ministerie van VRO

Verantwoorde bedragen over 2025		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €				In miljoenen €
Verplichtingen		Cijfers kloppen:	✓	
Totaal	€ 9.887,2	Volgens de regels:	✓	
Alle 7 artikelen		Volgens de regels:	✓	
Uitgaven en Ontvangsten		Cijfers kloppen:	✓	
Totaal	€ 9.580,2	Volgens de regels:	✗	€ 214,6
Artikel 1 Woningmarkt		Volgens de regels:	✗	€ 214,6
De andere 6 artikelen		Volgens de regels:	✓	
Afgerekende voorschotten		Cijfers kloppen:	✓	
Totaal	€ 5.479,8	Volgens de regels:	✓	
Agentschappen		Cijfers kloppen:	✓	
Totaal	€ 1.779,7	Volgens de regels:	✓	
Saldibalans		Cijfers kloppen:	✓	
Totaal	€ 20.555,8	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 uitgaven en ontvangsten hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

Uitgaven en ontvangsten

De huurtoeslag is met € 5.772,0 miljoen verreweg de grootste financiële post van het ministerie van VRO. De uitvoering van de huurtoeslag is belegd bij de Dienst Toeslagen van het ministerie van Financiën.

Uit het verantwoordingsonderzoek bij het ministerie van Financiën blijkt dat er sprake is van een overschrijding van de tolerantiegrens voor rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden van € 214,6 miljoen. Van deze overschrijding heeft € 84,1 miljoen betrekking op het ontbreken van controle-informatie bij het beoordelen van aanvragen

bij particuliere huurwoningen. Alhoewel het ministerie van Financiën verantwoordelijk is voor de uitvoering van de huurtoeslag, blijft de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de uitgaven bij de minister van VRO, omdat de middelen op haar begroting staan.

Dienst Toeslagen zal zich in 2026 specifiek richten op het verbeteren van de controle-informatie in het algemeen en specifiek ook van particuliere verhuurders. Hiervoor zijn 3 verbeterinitiatieven opgesteld en opgenomen in het jaarcontract dat de Dienst Toeslagen met het ministerie van VRO heeft gesloten. Het gaat om: a.) het uitbreiden van de gegevenslevering door particuliere verhuurders; b.) het verbeteren van de kwaliteit van gegevenslevering met aangesloten (sociale) verhuurders en c.) het ontwikkelen van de terugmeldvoorziening Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Hiermee kan de Dienst Toeslagen vermoedelijke fouten in de BAG melden aan gemeenten. We vinden het belangrijk dat de minister van VRO goede afspraken maakt met de staatssecretaris van Financiën over de uitvoering van de huurtoeslag, in het bijzonder over het opvragen van contra-informatie bij ontvangers van huurtoeslag die bij particuliere verhuurders een woning huren.

7.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van VRO heeft op 24 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar 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 VRO

De minister heeft met belangstelling kennisgenomen van onze bevindingen en van onze conclusies ten aanzien van de risico's voor een goede inning en besteding van belasting- en premiegeld. Ze neemt de door ons gesignaleerde risico's mee in haar afwegingen binnen de jaarlijkse departementale risicoanalyse.

Algemene ontwikkelingen

In reactie op het door ons gesignaleerde risico van het uitblijven van scherpe keuzes en een integrale aanpak in de ruimtelijke ordening schrijft de minister dat ze het werken aan een langetermijnvisie op de ruimtelijke inrichting van Nederland voortzet. Op dit moment werkt ze aan een aanscherping van de Ontwerp-Nota Ruimte. Haar ambitie is om de definitieve Nota Ruimte en een bijbehorende Uitvoeringsstrategie in 2026 vast te stellen. De minister wil het woningtekort verder aanpakken door de regie van het Rijk, provincies en gemeenten op de volkshuisvesting te versterken. Daarnaast zet ze in op de woningbouwopgave in de breedte, met verschillende instrumenten die ze in samenhang inzet zodat ze elkaar versterken.

Beleidsresultaten

Flexwoningen

Terugkijkend deelt de minister onze mening dat de doelstellingen wat betreft de beoogde aantallen flexwoningen destijds te ambitieus waren. Ze geeft aan dat ze nog steeds ambitieus en positief is ten aanzien van flexwoningen. Ze verwacht nu dat er jaarlijks gemiddeld 5.000 flexwoningen kunnen worden gerealiseerd. De minister geeft onder meer aan dat de huidige SFT-regeling naar verwachting geen belemmeringen meer kent, het aangeboden pakket voor flexwoningen complementair en volledig is en flexwoningen kwalitatief enorm zijn verbeterd. Flexwoningen zijn en blijven daarom wat de minister betreft de komende jaren een belangrijke en gewenste aanvulling op de bouw van reguliere woningen.

De minister geeft aan dat de Tweede Kamer door haar voorganger is geïnformeerd dat het kabinet met de bredere doelstelling van 50% industriële bouw in 2030 blijft inzetten op het bouwen van flexwoningen. Zij is daarom van mening dat de Tweede Kamer hiermee voldoende is geïnformeerd over het feit dat de specifieke doelstelling van 15.000 flexwoningen kwam te vervallen.

In reactie op onze aanbeveling om concrete doelen te stellen in het beleid voor flexwoningen en daarmee realistischer verwachtingen te wekken, geeft de minister aan dat er inmiddels een bredere doelstelling is geformuleerd: het streven dat 50% van de nieuwbouw in 2030 industrieel gebouwd wordt. Flexwoningen zijn hier onderdeel van, aangezien deze woningen per definitie uit de fabriek komen.

In reactie op onze aanbeveling om te overwegen de voorwaarden voor huisvesting van specifieke doelgroepen bij de SFT te schrappen, geeft de minister aan dat de SFT niet alleen het doel om woningbouw te versnellen dient, maar ook het doel van het bieden van verlichting in de opvang- en huisvestingsproblematiek van statushouders en ontheemden. De middelen voor deze regeling zijn uit oogpunt van beide doelen beschikbaar gesteld. Door huisvesting van deze groepen niet alleen in het project maar ook elders binnen de gemeente mogelijk te maken, hoeft dit volgens de minister niet beperkend te werken op de snelheid van de realisatie. Met het oog op het kunnen afschaffen van de voorrang voor statushouders laat ze de SFT ongewijzigd.

Renovatie Binnenhof

De minister geeft aan dat zij eraan hecht om de Tweede Kamer zo transparant mogelijk te informeren, bij reguliere begrotingsmomenten en ook met halfjaarlijkse voortgangsrapportages. De minister deelt onze mening dat er nog risico's op kostenstijgingen zijn. De minister hecht eraan te melden dat de geplande oplevering medio 2031 is.

Wbi

Met betrekking tot onze bevinding dat de Wbi niet tot versnelling leidt en onze twijfels over de additionaliteit van de woningen geeft de minister aan dat ze dit beeld niet herkent, om de in de reactie op het rapport van ons vervolgonderzoek aangegeven redenen. De minister geeft aan dat onze onderzoeken voor VRO een waardevolle bron van inzichten en informatie zijn.

Woningen voor ouderen

De minister zegt toe dat zij voor de zomer van 2026 een voortgangsrapportage over ouderenhuisvesting naar de Tweede Kamer stuurt, waarin ze uitgebreid zal ingaan op de manier waarop VRO onze aanbevelingen heeft opgepakt en wat de stand van zaken is op de doelstelling voor ouderenhuisvesting. Ook zegt de minister toe dat ze de Tweede Kamer tweejaarlijks gaat informeren over de voortgang op ouderenhuisvesting. Daarnaast doorloopt ze een traject om beter zicht te verkrijgen op hoe de bestaande voorraad beter benut kan worden voor ouderenhuisvesting en hoe voortgang hierop kan worden gemeten, waarover ze de Tweede Kamer zal informeren.

Financiële informatie

De minister betreurt het dat er in het eerste jaar van een aparte begroting voor VRO meteen sprake is van een overschrijding op de VRO-begroting, vooral door de gemaakte fouten en onzekerheden bij de huurtoeslag. Ze geeft aan dat door VRO het gesprek is aangegaan met het ministerie van Financiën (Dienst Toeslagen) welke mogelijke verbeteringen vanuit de uitvoering geïnitieerd kunnen worden om de tekortkomingen (deels) te verminderen en te voorkomen. Dit heeft ertoe geleid dat er een aantal verbeterplannen is opgesteld. Van deze verbeterplannen worden de resultaten gedurende 2026 gemonitord en zo nodig aangepast om fouten en onzekerheden zoveel mogelijk te voorkomen. De minister geeft aan dat een langetermijnoplossing voor het gebrek aan contra-informatie bij particuliere verhuurders het opzetten van een huurregister is, waarvoor een voorstel op hoofdlijnen recent in internetconsultatie is gegaan.

Tot slot

De minister sluit haar reactie af met het uitspreken van haar waardering voor onze goede samenwerking. Ze geeft aan dat ons rapport benadrukt dat zij oog moet houden voor de meetbaarheid en de maatschappelijke effecten van haar beleid.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We waarderen het dat de minister de door ons gesignaleerde risico's meeneemt in haar afwegingen binnen de jaarlijkse departementale risicoanalyse.

De minister noemt in haar reactie verschillende, bredere doelen waaraan het beleid voor flexwoningen moet bijdragen: 50% van de nieuwbouw in 2030 industrieel gebouwd, versnelling van de woningbouw en verlichting in de opvang- en huisvestingproblematiek van statushouders en ontheemden. Hierdoor wordt het moeilijker om te bepalen of het beleid effectief is.

Het aantal van 5.000 flexwoningen dat de minister verwacht als gemiddeld aantal jaarlijks te realiseren flexwoningen is nieuw voor ons en het is niet duidelijk waar deze verwachting op gebaseerd is.

We waarderen de toezeggingen die de minister doet met betrekking tot het informeren van de Tweede Kamer over de voortgang op ouderenhuisvesting. We waarderen ook dat de minister werkt aan verbeteringen op zowel de korte als lange termijn, om fouten en onzekerheden bij de huurtoeslag zoveel mogelijk te voorkomen. Wij zullen hier volgend jaar opnieuw naar kijken.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van VRO 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 8 Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van VRO

Fouten en onzekerheden bij Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

⋮ 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	€ 9.887,2	 BO 0% ● // -100%	 RM 0% ● // -100%
		197,7	
Uitgaven en ontvangsten			
Totaal	€ 9.580,2	 BO 0% ● // -100%	 RM 0% ● // -100%
		191,6	
Artikel 1	€ 7.041,2	 BO 0% ● // -100%	 RM 0% ● // -100%
Woningmarkt		191,6	
Bij de resterende 6 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
Afgerekende voorschotten			
Totaal	€ 5.479,8	 BO 0% ● // -100%	 RM 0% ● // -100%
		274,0	
Agentschappen			
Totaal	€ 1.779,7	 BO 0% ● // -100%	 RM 0% ● // -100%
		35,6	
Saldibalans			
Totaal	€ 20.555,8	 BO 0% ● // -100%	 RM 0% ● // -100%
		411,1	

* 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.

Beleidsresultaten

Met het onderzoek naar flexwoningen (§ 4.1) hebben we gekeken in hoeverre de inzet van de minister van VRO bijdraagt aan de woningbouwopgave. We hebben de volgende onderzoeksvragen gehanteerd:

- Heeft de minister van VRO het beleid voor flexwoningen voldoende onderbouwd?
- Heeft de minister van VRO voldoende zicht op de resultaten van het beleid voor flexwoningen en stuurt de minister adequaat bij?

Om die vragen te kunnen beantwoorden hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. In het onderzoek hebben we onder meer de volgende normen gebruikt:

- Er is een probleemanalyse waar het beleid voor flexwoningen op aansluit.
- De doelen zijn SMART-C geformuleerd (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdsgebonden, consistent).
- Het beleid voor flexwoningen is consistent met het beleid voor specifieke doelgroepen en het beleid voor (sociale) woningbouw.

- De minister heeft zicht op hoeveel flexwoningen er met financiële steun van het Rijk zijn/worden gerealiseerd en of dit conform de door de minister gestelde voorwaarden gebeurt.
- De minister heeft zicht op eventuele knelpunten, neveneffecten en averechtse effecten.
- Als de monitoring daar aanleiding toe geeft, past de minister het beleid op flexwoningen aan.
- De minister rapporteert relevante en juiste voortgangsinformatie, realisatie en eventuele knelpunten en averechtse effecten aan de Tweede Kamer.

We hebben in het onderzoek onder andere gebruik gemaakt van Kamerbrieven, onderzoeksrapporten, monitors, interne documenten van VRO en het monitorings-systeem Wobi. Ook hebben we interviews gehouden met ambtenaren van VRO, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en gemeenten, medewerkers van woningcorporaties, en betrokkenen vanuit CBS, Expertisecentrum Flexwonen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Aedes.

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

ABF Research (2025). *Primos-prognose 2025. Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*. Bijlage bij Kamerstuk 32 847 nr. 1373. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

ABF Research (2026). *Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw. Najaar 2025*. Bijlage bij Kamerstuk 32 847 nr. 1406. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

Algemene Rekenkamer (2025a). *Rapport bij het Jaarverslag 2024 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 36 740 (VII) nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2025b). *Vervolgonderzoek Woningbouwimpuls*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 32 847 nr. 1378.

Ambtelijk rapport (2025). *Kansen voor lagere tarieven en beter beleid; Aanpak fiscale regelingen voor een eenvoudiger en beter belastingstelsel*. Bijlage bij Kamerstuk 32 140 nr. 266. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

CBS (2025a). *Visualisaties Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals/sdg-s/>

CBS (2026). *Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2026*.

Financiën (2025). *Bijlagenboek bij de Nota over de toestand van 's Rijks Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36 800, nr. 2.

Financiën (2026). *Kamerbrief Voorjaarsnota 2026*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36 915, nr. 1.

IPO (2025). *Nationaal rapport randvoorwaarden woningbouw 2025. Kunnen de woondeals gerealiseerd worden?*

Planbureau voor de Leefomgeving (2022). *Flexwoningen als aanvulling op het woningaanbod. Een verkenning van de kansen en obstakels bij het realisatieproces*.

SEO Economisch Onderzoek (2025). *Kopen zonder heffen; Evaluatie van vier vrijstellingen in de overdrachtsbelasting. Deelrapport 2*. Bijlage bij Kamerstuk 36 602 nr. 153. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

Staatscourant 2025, nr. 43948, Achtste tranche Woningbouwimpuls.

VRO (2025a). *14e voortgangsrapportage Binnenhof*. Bijlage bij Kamerstuk 34 293 nr. 149. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

VRO (2025b). *Kamerbrief Bekendmakingen diverse regelingen op het gebied van woningbouw*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 32.847 nr. 1393.

VRO (2025c). *Kamerbrief Integrale visie op de woningmarkt*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 32 847, nr. 1346.

VRO (2025d). *Kamerbrief Kabinetsreactie op het adviesrapport STOER*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 32 847 nr. 1383.

VRO (2025e). *Kamerbrief Stand van zaken Binnenhof renovatie en 14e Voortgangsrapportage*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 34293 nr. 149.

VRO (2025f). *Kamerbrief Verduurzaming gebouwde omgeving*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 32 847 nr. 1288.

VRO (2025g). *Staat van de Volkshuisvesting*.

VRO en VWS (2025). *Kamerbrief Voortgang ouderenhuisvesting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 29 389, nr. 151.

Watkostdebouwvaneenhuurwoning en Rekenen rondom wonen (2025). *Exploitatie verplaatsbare woningen; Rekenmodel 2025. Toelichting*. <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/2023/10/04/rekenmodel-flexwonen>

Bijlage 4 Begrippenlijst

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

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Deze alinea vervangt een tekstdeel in § 4.2 in het conceptrapport dat is aangeboden aan de minister van VRO voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat om een feitelijke verbetering van de tekst in het rapport. In het oorspronkelijke tekstdeel stond dat het kabinet nog moest besluiten over de renovatie van de Grafelijke Zalen en dat dit mogelijk tot aanzienlijke meerkosten zou leiden. Inmiddels heeft het kabinet hiertoe besloten (in de Voorjaarsnota).

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

Ministerie van Klimaat en Groene Groei (XXIII) en Klimaatfonds (M)

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 Klimaat en Groene Groei en Klimaatfonds. 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 | 4

2. Actuele ontwikkelingen en risico's | 6

2.1 Actuele ontwikkelingen | 6

2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025) | 8

3. Inzicht in geld | 10

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie | 10

3.2 Ontwikkeling van de uitgaven | 11

4. Resultaten van geld en beleid | 14

4.1 Beleidsevaluaties | 14

4.2 Fiscale regelingen | 16

4.3 Terugblik op eerder Rekenkameronderzoek | 17

4.4 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 18

4.5 Totstandkoming beleidsinformatie | 21

5. Bedrijfsvoering | 22

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 22

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 23

5.3 Verantwoording beleidsresultaten Klimaatfonds lastig navolgbaar | 23

5.4 Beheerst risico: minister is voorbereid op incidenten hoogspanningsnet | 28

5.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 36

6. Geld gecontroleerd | 38

6.1 Ministerie van Klimaat en Groene Groei | 39

6.2 Klimaatfonds | 40

7. Reactie minister | 43

7.1 Reactie minister van Klimaat en Groene Groei | 43

Bijlagen | 45

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van KGG 2025 | 45

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 47

Bijlage 3 Literatuur | 49

Bijlage 4 Begrippenlijst | 52

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Klimaat en Groene Groei waren in 2025 de uitgaven € 6.071,3 miljoen, de ontvangsten € 4.161,3 miljoen en de verplichtingen € 33.720,1 miljoen.

De minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) is verantwoordelijk voor het energiebeleid en voor klimaatbeleid. Dat laatste is een coördinerende verantwoordelijkheid; de CO₂-reductiedoelen werken door in beleids- en uitvoeringsplannen van vrijwel elke minister. Het kabinet heeft sinds de start van het Klimaatfonds € 48 miljard in het fonds gereserveerd om de klimaatdoelen te halen. De minister van KGG beheert dat fonds, maar geeft niet als enige geld uit het fonds uit. Uit het fonds worden klimaatplannen van het hele kabinet gefinancierd, waarbij het geld naar de begroting van andere ministers gaat, die verantwoordelijk worden voor de besteding ervan. Daardoor zien we in de verantwoording over het Klimaatfonds dat de informatie over de beleidsresultaten versnipperd is over verschillende jaarverslagen. Dit maakt het nauwelijks te volgen wat het kabinet heeft bereikt met de verschillende activiteiten die uit het fonds worden gefinancierd. Ook de financiële verantwoording noemen wij in dit rapport niet transparant. Vergelijkbare conclusies trokken wij eerder in onze brief aan de Tweede Kamer van 25 januari 2023, met het onderwerp 'Inzicht in uitgaven klimaatbeleid'. Als de financiële en beleidsmatige informatie niet navolgbaar is, is het lastig voor de Tweede Kamer om de resultaten van het fonds te beoordelen en daarover met de minister het debat te voeren.

De minister is voorbereid op incidenten op het hoogspanningsnet

De minister van KGG is verantwoordelijk voor het energiebeleid: een stabiele levering van energie, waaronder elektriciteit. Ze gaat daarvoor ook over de bescherming van het hoogspanningsnet. Zij moet voorkomen dat er black-outs ontstaan op dat net en zich voorbereiden op mogelijke elektriciteitscrises. De minister en TenneT (die verantwoordelijk is voor het hoogspanningsnet in Nederland) maken risicoanalyses, nemen preventieve maatregelen en zorgen voor herstelcapaciteit voor het geval zich toch incidenten voordoen. Ze hebben actuele crisisplannen, waarmee actief wordt geoefend op het departement en door TenneT. We zijn daarom positief over de crisispreventie en -voorbereidingen.

De verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering ligt niet meer bij de minister van KGG

Voor de uitvoering van haar beleid maakte de minister van KGG in 2025 gebruik van het ambtenarenapparaat van het ministerie van Economische Zaken (EZ). Met het aantreden van het kabinet-Jetten is het ministerie van KGG opgeheven. De verantwoordelijkheid voor problemen in de bedrijfsvoering ligt sinds dat moment bij de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK). De onvolkomenheden en aandachtspunten bij de bedrijfsvoering van het gezamenlijke ambtenarenapparaat rekenen we niet de minister van KGG aan. Wel blijven deze onvolkomenheden risico's voor de uitvoering van het beleid van de minister van KGG.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Klimaat en Groene Groei

Alle oordelen zijn positief

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen en het geld is volgens de regels besteed.

Ook voor de artikelen zijn onze oordelen positief.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het Klimaatfonds

Geen oordeel

Het Klimaatfonds is in 2025 als begrotingsfonds gestart. Het Klimaatfonds is een overhevelingsfonds en heeft geen eigen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. De budgetten worden uit het fonds overgedragen aan uitvoerende departementen. De betrokken ministers zijn verantwoordelijk voor het verder begroten, realiseren en verantwoorden van deze gelden. In het jaarverslag van het Klimaatfonds is de financiële verantwoordingsinformatie daarom nul. Hierdoor geven we geen financieel oordeel bij het jaarverslag.

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

2.

Actuele ontwikkelingen en risico's

2.1 Actuele ontwikkelingen

Tot aan het aantreden van kabinet-Jetten op 23 februari 2026, was het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) een zelfstandig ministerie met een eigen hoofdstuk in de Rijksbegroting. Het is sindsdien onderdeel geworden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). In 2025 was de minister van KGG verantwoordelijk voor een betrouwbare, betaalbare en schone energievoorziening en beperking van de klimaatverandering. Ook was de minister verantwoordelijk voor de coördinatie van het Klimaatfonds, dat per 1 januari 2026 is omgedoopt tot het Klimaat- en energiefonds. Omdat dit rapport het onderzoek naar de verantwoording over het jaar 2025 betreft, spreken we over Klimaatfonds en over de minister van KGG. Op het beleidsterrein van het ministerie van KGG hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan.

Klimaatverandering

De gevolgen van klimaatverandering zijn zichtbaar en merkbaar. 2025 komt met 2 hittegolven en het grootste aantal zachte lentedagen op de zesde plaats van warmste jaren door het KNMI gemeten (KNMI 2025). De CO₂-reductiedoelen van het klimaatbeleid (55% minder CO₂ in 2030 dan in 1990, klimaatneutraal in 2050) lijken vrijwel onhaalbaar (PBL, 2025). De uitstoot van broeikasgassen is in 2025 gestegen, doordat de elektriciteitsproductie uit traditionele bronnen is toegenomen (CBS, 2026). De minister van KGG stond in 2025 dan ook voor grote uitdagingen op dit beleidsterrein.

Netcongestie bemoeilijkt energietransitie

De drukte op het elektriciteitsnet (netcongestie) is een technische rem op de voortgang van de energietransitie. Door een tekort aan transportcapaciteit moeten nieuwe woningen, bedrijven en duurzame projecten vaak wachten op een aansluiting. Daardoor lopen plannen voor elektrificatie (voor onder meer verduurzaming) vertraging op. De overstap van fossiele naar elektrische energie gaat minder snel dan de minister beoogt. Op het beleidsterrein van de minister van KGG heeft dit gevolgen voor het halen van klimaatdoelen (het reduceren van CO₂-uitstoot).

Maar ook voor andere ministers is netcongestie een probleem, door de vertragingen bij woningbouw en de rem op economische groei. In 2025 heeft de minister van KGG meerdere acties in gang gezet om de netcongestie aan te pakken. Deze acties maken deel uit van het Landelijk Actieprogramma Netcongestie. Het eerste actiepunt is versnelling van de uitbreiding van het elektriciteitsnet, onder andere door snellere procedures en intensievere samenwerking tussen overheden en netbeheerder TenneT. Ten tweede wordt gewerkt aan beter gebruik van het bestaande net, bijvoorbeeld door flexibel energiegebruik te stimuleren en afspraken te maken met bedrijven (KGG 2025a). Het kabinet overweegt om meer risico's te nemen door een deel van de reservecapaciteit van het elektriciteitsnet in te zetten (EZK 2026). We hebben geen onderzoek gedaan naar de consequenties van deze optie.

Het thema netcongestie raakt behalve aan wonen, bedrijvigheid en klimaatbeleid, ook aan de veiligheid van de elektriciteitsvoorziening, een onderwerp waarnaar we voor dit rapport onderzoek hebben gedaan (zie § 5.4).

Stappen gezet in voorbereiding bouw kerncentrales

Het kabinet-Jetten zet de plannen van het vorige kabinet om 4 nieuwe kerncentrales te bouwen voort. De minister van KGG heeft in 2025 stappen gezet in de voorbereiding van het inkoopproces van 2 van deze centrales. Zo heeft de minister staatsdeelneming NEO NL opgericht voor de aanbesteding, bouw en exploitatie van de centrales. Daarnaast is er overleg gaande om de bestaande kerncentrale Borssele langer open te houden dan tot 2033. Dit vergt een wijziging van de Kernenergiewet en een flinke investering. De huidige eigenaren van de kerncentrale zijn namelijk niet bereid te investeren in verlenging van de levensduur van de 53 jaar oude centrale. De wetswijziging ligt voor bij het parlement.

Nieuwe manier van financieren windparken op zee

In 2025 is de aanbesteding van de vergunning voor windkavel Nederwiek 1A op de Noordzee mislukt. Er zijn geen aanvragen ingediend. Dat wijst op een veranderende

marktsituatie (KGG 2025b). De minister van KGG zet vanaf 2027 tweerichtingscontracten in bij de ontwikkeling van windparken op zee (KGG 2026). Het gaat om een nieuwe manier om windparken in de markt te zetten, waarbij fluctuaties van de energieprijzen worden opgevangen. Bij een hogere energieprijzen dan een vooraf afgesproken prijs, ontvangt de overheid het verschil, bij een lagere energieprijzen ontvangt de producent bijbetaling van de overheid. De Algemene Rekenkamer heeft in 2024 over het CO₂-opslag project *Porthos* (AR 2024a) al aandacht gevraagd voor deze vorm van subsidies.

Coördinatie klimaatbeleid met middelen uit het Klimaatfonds

De minister van KGG is verantwoordelijk voor de coördinatie van het rijksbrede klimaatbeleid, met middelen uit het Klimaatfonds. Dit fonds is een overhevelingsfonds: een voor meerdere jaren vastgestelde begroting van waaruit geld wordt overgeheveld naar departementen om beleid te financieren dat eraan bijdraagt de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen. In hoofdstuk 3 geven we meer informatie over de overhevelingen uit het fonds. In § 5.3 en § 6.3 rapporteren we over de navolgbaarheid van de overhevelingen uit het Klimaatfonds.

Monitor Brede Welvaart

Het CBS becijfert elk jaar in de Monitor Brede Welvaart het percentage van het BBP dat is uitgegeven aan klimaatmitigatie. In 2025 was dat 0,4%. De beleids-terreinen van de minister van KGG sluiten verder aan bij het thema *Natuurlijk kapitaal* uit deze monitor. 2 indicatoren zijn daarbinnen relevant: de uitstoot van CO₂ (8 ton CO₂eq. per inwoner – 17e in de EU) en het opgestelde vermogen hernieuwbare elektriciteit (2.079,2 MW, 20,2 % hernieuwbare energie van het totaal). Zie hierover ook het dashboard *Blik op Nederland* van de Algemene Rekenkamer.

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 Klimaat en Groene Groei heeft in haar jaarverslag de volgende risico's benoemd.

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

Risico	Toelichting	Bedrag
Beheersbaarheid en doelmatige besteding van infrastructuurprojecten [gerelateerd aan de energietransitie]	De afgelopen jaren zijn uit het Klimaat- en Energiefonds verschillende middelen overgeheveld naar de KGG-begroting voor grotere infrastructuurprojecten. Dit betreft bijvoorbeeld projecten voor waterstof infrastructuur, wind op zee en de WarmtelinQ. Daarnaast zullen er middelen worden overgeheveld voor kernenergie. [...] Dit zijn projecten die een langere looptijd kennen waarbij vertraging een groot risico is, daarnaast kan ook als risico optreden dat niet alle middelen doelmatig worden besteed.	In het jaarverslag staat geen bedrag genoemd.
Financieel-administratieve processen	Door een forse toename van het aantal af te handelen (subsidie)dossiers, mede als gevolg van forse uitbreidingen van budgetten en personeel, en afname van de kwaliteit van deze dossiers, was een toenemende druk op de financiële administratie waarneembaar aan het einde van het kalenderjaar. Deze verhoogde druk is een risico voor de zorgvuldigheid van de beoordeling en afhandeling van de dossiers.	In het jaarverslag staat geen bedrag genoemd.
Europese wetgevingstrajecten	De verplichtingen vanuit de Europese Unie nemen toe. EZ en KGG zijn stelselverantwoordelijk voor de uitvoering van toenemende Europese wet- en regelgeving op het gebied van digitalisering. Steeds meer Europese taken komen terecht bij EZ en KGG zelf maar ook bij diensten en uitvoeringsorganisaties onder ministeriële verantwoordelijkheid van EZ en KGG. Deze taken hebben vaak een wettelijke grondslag, maar komen tot stand zonder dat op voorhand goed duidelijk is wat de budgettaire gevolgen zijn, en zonder financiële compensatie vooraf.	In het jaarverslag staat geen bedrag genoemd.

De door de minister genoemde risico's sluiten deels aan bij de risico's die wij noemen in onze brief *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting* die wij op 23 september 2025 naar het parlement hebben verzonden (AR 2025a). Wij noemden daar het uit zicht raken van klimaatdoelen, investeringen in kernenergie en overlap in rijkssubsidies als grootste risico's. Daarnaast noemen wij in onze publicatie *Hoogrisicolijst* ook nog de netcongestie en de complicerende factor van gebrek aan technisch personeel als risico's (AR 2026a).

3. Inzicht in geld

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van Klimaat en Groene Groei heeft in 2025 € 6.071,3 miljoen uitgegeven. Dit is 1,6% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 33.720,1 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 4.161,3 miljoen.

Tabel 2 Ministerie van Klimaat en Groene Groei in miljoenen €

	2023	2024	2025
XXIII Klimaat en Groene Groei			
Verplichtingen	0	0	33.720
Uitgaven	0	0	6.071
Ontvangsten	0	0	4.161

Het ministerie van KGG is in 2025 een nieuw begrotingshoofdstuk, afgesplitst van het begrotingshoofdstuk Economische Zaken en Klimaat. Daardoor geeft de tabel budgettaire gevolgen van beleid geen meerjarig inzicht.

De verplichtingen bestaan voor een groot deel uit een lening aan *Energiebeheer Nederland* zodat de gasopslagen kunnen worden gevuld.

Vanuit het Klimaatfonds worden geen uitgaven gedaan. Voor meer informatie over het Klimaatfonds als overhevelingsfonds verwijzen we naar § 5.3 en § 6.3.

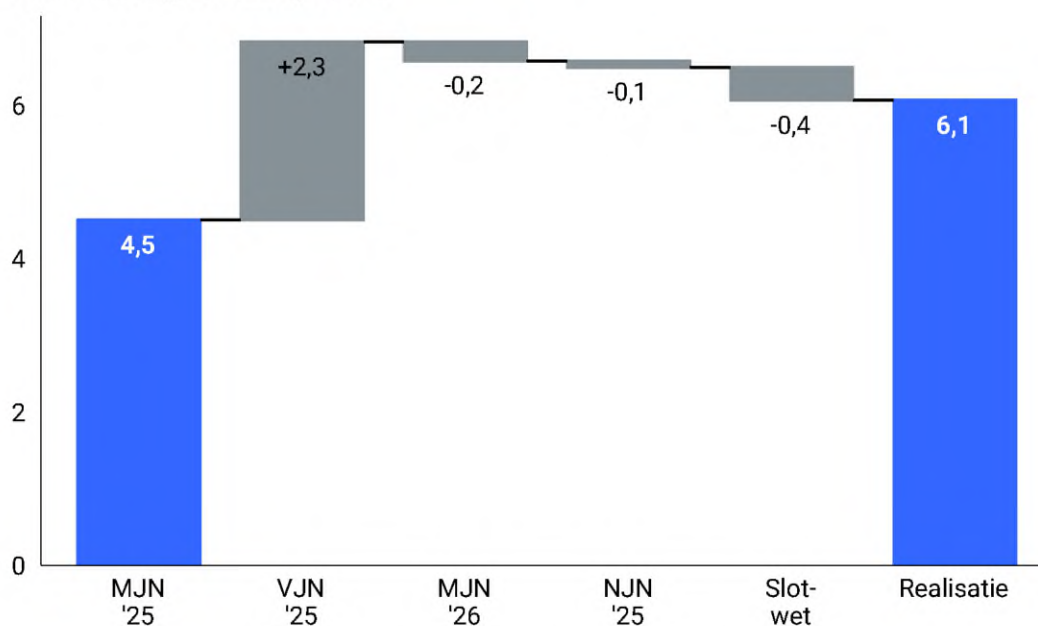
3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 voor het nieuwe ministerie van Klimaat en Groene Groei. We kijken terug op de ontwikkelingen van de uitgaven over het afgelopen jaar. We benoemen de 3 belangrijkste veranderingen die deze ontwikkeling hebben veroorzaakt.

Figuur 1 De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 voor het ministerie van Klimaat en Groene Groei

Meer geld nodig voor SDE-regelingen

Geraamde uitgaven in miljarden €



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 2025 was het plan om € 4.496 miljoen uit te geven voor het begrotingshoofdstuk van het ministerie van Klimaat en Groene Groei. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 6.071 miljoen.

Tabel 3 De grootste wijzigingen in de uitgaven voor 2025 van het ministerie van Klimaat en Groene Groei in het afgelopen jaar (bedragen in miljoenen €)

Begroting	Wijziging	2025
MJN 2025	Herverkaveling naar KGG	4.580
VJN 2025	Tegenvaller SDE-regelingen	2.517
VJN 2025	Kasschuiven Nationaal Groeifonds	-310

Het ministerie van KGG was in 2025 een nieuw ministerie. Daarom zien we in de Miljoenennota 2025 dat een bedrag van € 4.580 miljoen naar de begroting van het ministerie van Klimaat en Groene Groei wordt overgeheveld, afkomstig van de begroting van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

In de Voorjaarsnota 2025 wordt een bedrag van € 2.517 miljoen toegevoegd aan de begroting van het ministerie van KGG. Dit is volgens de minister het gevolg van een tegenvaller op de regelingen Stimulatie Duurzame Energie (SDE-regelingen). SDE is een subsidie voor bedrijven die duurzame energie opwekken. Energie duurzaam opwekken is duurder dan energie opwekken met fossiele brandstoffen (de kosten waren in 2025 hoger dan de marktprijs van fossiele energie). Daarom ontvangen deze bedrijven subsidie. De hoogte van de subsidie is gebaseerd op het verschil tussen de kostprijs van de energieopwekking en de marktprijs. Als de marktprijs laag is, ontvangt een bedrijf meer subsidie, omdat het verschil tussen de kosten en de opbrengsten groter is. Door de lage energieprijzen moest de minister meer subsidie verlenen. In onze brief bij de begroting van 2025 (AR 2024b) wezen wij de minister op mogelijke consequenties van het verlagen van de geraamde uitgaven voor de SDE-subsidie, vanwege het risico op hogere uitgaven bij een lage energieprijs. Dit risico heeft zich in 2025 voorgedaan.

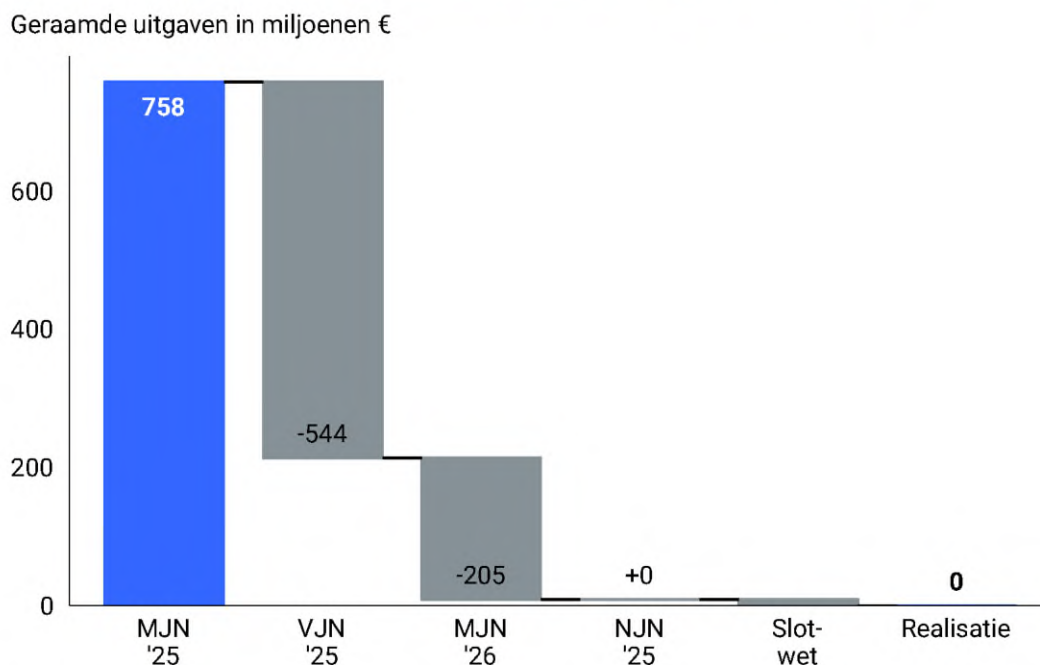
De minister voert projecten uit met geld uit het Nationaal Groeifonds zoals bijvoorbeeld de projecten *Groenvermogen van de Nederlandse economie* en *NieuweWarmteNu*. Voor de projecten die de minister uitvoert met geld uit het Nationaal Groeifonds, is € 310 miljoen minder uitgegeven dan begroot. Daarom is in de Voorjaarsnota 2025 dit bedrag met kasschuiven overgeheveld naar latere jaren van de begroting van het ministerie van KGG.

Klimaatfonds

In 2025 legt de minister van KGG voor het eerst verantwoording af over het Klimaatfonds, dat op 1 juli 2024 met de tijdelijke wet Klimaatfonds in werking is getreden. In de Miljoenennota 2025 werd daartoe geld overgeheveld van de aanvullende post

naar de begroting van het Klimaatfonds. Zoals eerder in dit hoofdstuk staat, heeft het Klimaatfonds als overhevelingsfonds geen uitgaven. Met de Miljoenennota wordt het geld vanuit het Klimaatfonds overgeheveld naar de verschillende departementen. De uitgaven die in de Miljoenennota op de begroting van het Klimaatfonds staan, € 758 miljoen, kunnen pas worden uitgegeven nadat het geld is overgeheveld naar de begroting van een departement (zie ook § 5.3). Het kan voorkomen dat departementen het geld nog niet kunnen uitgeven, omdat er nog geen plannen zijn (met als gevolg dat niet al het geraamde geld wordt uitgegeven: onderuitputting van de begroting). In dat geval worden de betreffende middelen met kasschuiven doorgeschoven naar latere jaren van de begroting van het Klimaatfonds (zie ook figuur 2).

Figuur 2 De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 voor het Klimaatfonds
Gros van de geraamde uitgaven voor 2025 doorgeschoven naar later



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

4.

Resultaten van geld en beleid

4.1 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 KGG 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 betere inzichten uit en effectiever gebruik van periodieke rapportages* (AR 2026b), die we ook op Verantwoordingsdag 2026 publiceren, staan de overkoepelende conclusies en aanbevelingen.

Voor het ministerie van KGG hebben we 1 periodieke rapportage onderzocht, namelijk *Klimaatbeleid*. We zien dat de periodieke rapportage inzichten oplevert over beleidsresultaten in de praktijk, zoals onderstaand voorbeeld laat zien.

Over de doelmatigheid concludeert de periodieke rapportage *Klimaatbeleid* (CE Delft, 2024) dat er grote verschillen zijn tussen regelingen als het aankomt op de kosten die worden gemaakt voor het verminderen van CO₂-uitstoot. Zo is de Energie-Investeringsaftrek een relatief goedkoop instrument om CO₂-uitstoot te verminderen. Ook stelt de periodieke rapportage dat regelingen die energiebesparing als doel hebben, over het algemeen goedkoper zijn dan regelingen voor hernieuwbare energie.

In ons overkoepelende rapport concluderen we dat de Tweede Kamer nog weinig gebruikmaakt van periodieke rapportages. Dat geldt ook voor de onderzochte periodieke rapportage van het ministerie van KGG. Die stond wel op de agenda voor een commissiedebat, maar daarin stelden commissieleden geen vragen over de rapportage. We hebben geen moties of schriftelijke vragen aangetroffen die zijn ingediend naar aanleiding van de periodieke rapportage.

Figuur 3 Gebruik periodieke rapportages in de Tweede Kamer

Ministerie van Klimaat en Groene Groei - 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?
Klimaatbeleid	20	✕	?	✕

We hebben ook onderzocht of de periodieke rapportages aan de regels voldoen en welk type inzichten ze opleveren. Daarover concluderen we dat de onderzochte rapportage van het ministerie van KGG aan de vereisten uit de regelgeving voldoet, omdat zij een uitspraak bevat over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. Soms gaan uitspraken bijvoorbeeld niet verder dan 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 effecten van de inzet van publiek geld voor burgers en bedrijven.

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 vraag of het publiek geld effecten voor burgers en bedrijven heeft gehad en of dat daarbij doelmatig is ingezet. Daarover concluderen we dat de onderzochte periodieke rapportage van het ministerie van KGG voor een

aanzienlijk deel van het beleid uitspraken bevat over de doeltreffendheid en de doelmatigheid in de praktijk.

Figuur 4 Inzichten van periodieke rapportages

Ministerie van Klimaat en Groene Groei - periodieke rapportages geven inzichten in de beleidsresultaten in de praktijk

Titel periodieke rapportage	Voldoet aan regels?		Uitspraak over praktijk?	
	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Klimaatbeleid	✓	✓	●	●

4.2 Fiscale regelingen

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

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

Het financieel belang van de fiscale regelingen van het ministerie van Klimaat en Groene Groei is voor 2025 geraamd op € 10.741 miljoen. De minister van Klimaat en Groene Groei noemt onder meer de volgende fiscale regelingen in haar begroting:

- energie-investeringsaftrek (EIA);
- salderingsregeling energiebelasting (EB);
- stadsverwarmingsregeling EB;
- degressieve tariefstructuur elektriciteit EB;
- degressieve tariefstructuur gas EB;
- vrijstelling aardgas ander gebruik dan brandstof EB (inclusief teruggaaf);

- vrijstellingen voor energie-intensieve processen EB;
- inputvrijstelling energiebelasting voor elektriciteitsopwekking;
- inputvrijstelling kolenbelasting voor elektriciteitsopwekking;
- inputvrijstelling kolenbelasting voor duaal verbruik.

Daarvan zijn de degressieve tariefstructuur elektriciteit (€ 5.406 miljoen) en de degressieve tariefstructuur gas (€ 2.919 miljoen) veruit de grootste. De degressieve tariefstructuur voor energiebelasting in Nederland houdt in dat het belastingtarief per eenheid gas of elektriciteit daalt naarmate het verbruik hoger is. Dit systeem, met name de lagere tarieven in hogere schijven, verlaagt de belastingdruk voor grootverbruikers en de industrie. Tegelijkertijd maakt het de prikkel om aan energiebesparing te doen voor grootverbruikers en de industrie kleiner.

In 2025 heeft de minister geen fiscale regelingen laten evalueren.

4.3 Terugblik op eerder Rekenkameronderzoek

4.3.1 Aanleg waterstofnetwerk onder hoge druk

In december 2025 publiceerden wij het onderzoek *Aanleg waterstofnetwerk onder hoge druk* (AR 2025b). We onderzochten het besluit van de minister van Klimaat en Groene Groei om de aanleg van een landelijk waterstofnetwerk te ondersteunen met subsidie voor aanloopverliezen. Het netwerk moet duurzame waterstof transporteren tussen industrieclusters en zo bijdragen aan de verduurzaming van de energie-intensieve industrie. De subsidie van maximaal € 750 miljoen moet het zogeheten kip-ei-probleem doorbreken: zonder netwerk geen vraag naar waterstof, maar zonder vraag geen investeringen in het netwerk.

We concludeerden dat deze subsidie niet doeltreffend is, omdat het bedrag onvoldoende is om het volledige netwerk te realiseren in 2030. De geraamde kosten van het netwerk zijn gestegen van circa € 1,5 miljard naar ongeveer € 3,8 miljard en de verwachte aanloopverliezen naar circa € 2,5 miljard (bij ongewijzigde afspraken). Dat is ruim boven het beschikbare subsidiebedrag. Daardoor is het onzeker of alle geplande tracés worden aangelegd en bestaat er een financieel risico voor de schatkist. We bevelen de minister van KGG daarom aan om bij grote energieprojecten vooraf beter inzicht te krijgen in financiële risico's en de verdeling daarvan tussen overheid en bedrijven. Ook bevelen we aan de ontwikkeling van de businesscase actief te blijven volgen en de Tweede Kamer hierover te informeren.

De minister heeft in haar reactie het belang van deze aandachtspunten erkend en neemt onze aanbevelingen over. Binnen het ministerie van KGG is naar aanleiding

van ons onderzoek een project gestart waarin wordt uitgezocht hoe de omgang met grote projecten als bijvoorbeeld het waterstofnetwerk, CO₂-opslagprojecten (onder andere ramen en begroten) kan worden verbeterd.

4.3.2 Energiebesparingsplicht, 2008-2023

In 2024 publiceerden wij ons onderzoek naar de energiebesparingsplicht. Deze bestaat sinds 1993 en verplicht bedrijven en instellingen – zoals scholen, kerken en sportverenigingen – om alle energiebesparende maatregelen te nemen die zich in 5 jaar terugverdienen. Wij constateerden dat de plicht in de periode 2008-2023 niet doeltreffend was. De energiebesparing als gevolg van de plicht was substantieel lager dan vooraf ingeschat. Dat komt mede doordat bedrijven en instellingen zich maar beperkt aan de plicht houden. Ook werd bij minder bedrijven gecontroleerd of zij zich aan de plicht hielden dan gewenst. Wij wijzen het parlement erop dat normeren, toezicht en handhaving ook beleidsinstrumenten zijn om doelen te bereiken en extra geld niet voor alle problemen een oplossing is.

4.4 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

Inzicht in beleidsresultaten begint bij de minister: zij 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 zij 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 4 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in haar jaarverslag.

Tabel 4 De bereikte resultaten, zoals de minister van Klimaat en Groene Groei rapporteerde in openbare bronnen (bedragen in miljoenen €)

Hoofddoel	Kortetermijndoelen geselecteerde belangrijkste subdoelen	Bedrag	Resultaat kortetermijndoel
Doelmatige energievoorziening	<p><i>Ontwikkelen kernenergie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • voorbereiden van de bouw van 2 tot 4 nieuwe kerncentrales • verlengen van de levensduur van de centrale in Borssele 	Aangegane verplichtingen van € 33.720 en € 6.071 aan uitgaven op artikel 31	<ul style="list-style-type: none"> • De minister rapporteert dat staatsdeelneming NEO NL is opgericht voor de bouw en exploitatie van kernenergie in Nederland. • Er is een voorstel tot wijziging van de Kernenergiewet aan de Kamer voorgelegd om de levensduur van Borssele te verlengen; en een niet-bindend bod op meerderheidsbelang in de centrale.
	<p><i>30-40 GW Windenergie op zee in 2040</i></p> <p>In 2025 wil de minister een kavel van 1 GW eindenergie op zee vergunnen. In 2026 wil de minister 2 GW vergunnen.</p>		De aanbesteding is mislukt; er zijn geen kavels voor windenergie op zee vergund in 2025.
	<p><i>Netcongestie aanpakken</i></p> <p>De minister wil afspraken maken in 26 projecten op hoogspanningsnet over nieuwe werkwijze van TenneT.</p>		De minister rapporteert dat in samenwerking met TenneT 26 actieplannen worden gemaakt. Daarnaast is het landelijk actieplan netcongestie opgesteld.

Hoofddoel	Kortetermijndoelen geselecteerde belangrijkste subdoelen	Bedrag	Resultaat kortetermijndoel
Beperking van de klimaatverandering	<i>Klimaatneutraal in 2050</i> Het klimaatdoel is 55% CO ₂ reductie in 2030 ten opzicht van 1990.	Uit het Klimaatfonds: De minister gebruikt € 5.000 voor aanpak netcongestie; uitrol van Carbon Capture and storage, warmtewetten en waterstof en de voorbereiding van de bouw van kerncentrales. € 7.600 voor specifieke maatregelen	De minister rapporteert in de Klimaat- en Energie-nota over het behalen van de klimaatdoelen. Deze nota is op Prinsjesdag naar het parlement verzonden. De minister rapporteerde op basis van de Klimaat- en Energieverkenning van het Planbureau voor de Leefomgeving dat met het huidige beleid het doel voor 2030 onhaalbaar lijkt en de verwachte reductie in 2030 ligt tussen 46,8-54,5%.
	<i>Doelstelling Verduurzaming Industrie</i> Streefdoel: 68% CO ₂ -reductie in 2030 ten opzichte van 1990 voor industrie.	Beprijzen en normeren (geen uitgaven)	De minister rapporteert weinig voortgang. Investeringsbeslissingen bleven in 2025 uit. De minister rapporteert in het jaarverslag dat de heffing op CO ₂ -uitstoot buiten werking is gesteld en de plasticheffingen eveneens niet zijn doorgegaan.

De minister van KGG rapporteert 2 keer per jaar over de voortgang van het klimaat- en energiebeleid, op momenten die aansluiten bij de begrotingscyclus. Zo rapporteert de minister van KGG in het najaar in de *Klimaat- en Energienota* (KGG 2025c) de resultaten van het klimaat- en energiebeleid. Cijfers in deze nota zijn afkomstig uit het Dashboard Klimaatbeleid, de Energiemonitor en de gegevens over gerealiseerde emissies en ramingen uit de *Klimaat- en Energieverkenning* (PBL 2025, KEV). In het voorjaar publiceert de minister van KGG haar jaarverslag, waarin de minister verantwoording aflegt over beleid waar zij zelf direct voor verantwoordelijk is. Zie voor meer informatie over de verantwoording van klimaatuitgaven ook § 5.3 en § 6.3.

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 Klimaat en Groene Groei en dat van het Klimaatfonds 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 minister heeft geen eigen ambtenarenapparaat

Voor de uitvoering van haar beleid maakte de minister van Klimaat en Groene Groei in 2025 gebruik van het ambtenarenapparaat van het ministerie van Economische Zaken. Het ministerie had vanaf 1 april 2025 tot het aantreden van het kabinet-Jetten een secretaris-generaal en voor een deel van 2025 een eigen directeur Financieel-Economische Zaken. Voor de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering verwijzen we daarom naar het rapport over het ministerie van Economische Zaken.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering in 2025

Omdat de ministers de onderlinge verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de bedrijfsvoering niet expliciet hadden gemaakt, waren problemen in de bedrijfsvoering zowel de verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken als van de minister van KGG.

Problemen in bedrijfsvoering niet aangerekend aan de minister van KGG

Met het aantreden van het kabinet-Jetten is het ministerie van KGG opgeheven. Ook is het ministerie van Economische Zaken weer het ministerie van Economische Zaken en Klimaat geworden. Daarmee is de verantwoordelijkheid voor problemen in de bedrijfsvoering vanaf dat moment, dus ook op Verantwoordingsdag in mei 2026, alleen nog de verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken en Klimaat. De onvolkomenheden en aandachtspunten bij de bedrijfsvoering van het gezamenlijke ambtenarenapparaat zijn niet de minister van KGG aangerekend.

Wel blijven deze onvolkomenheden en aandachtspunten risico's voor de uitvoering van het beleid van de minister van KGG. Daarbij gaat het om onvolkomenheden bij Economische Zaken met betrekking tot inkoop- en autorisatiebeheer en een risico voor de continuïteit van het IT-beheer van financiële systemen. Voor meer informatie daarover verwijzen wij naar het verantwoordingsonderzoek over het ministerie van Economische Zaken (AR 2026c).

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het ministerie van Klimaat en Groene Groei.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van Klimaat en Groene Groei die wij hebben onderzocht voldeden in 2025 aan de gestelde eisen.

5.3 Verantwoording beleidsresultaten Klimaatfonds lastig navolgbaar

De minister van Klimaat en Groene Groei is verantwoordelijk voor de coördinatie van het klimaatbeleid. Het klimaatbeleid is veelomvattend en er zijn diverse ministeries die beleid uitvoeren om de klimaatdoelen voor 2030 en 2050 te halen. De minister van KGG is de beheerder van het Klimaatfonds. Dit jaar legt de minister van KGG voor het eerst verantwoording af over dit fonds, waar reeds sinds 2022 geld in is gereserveerd en dat pas op 1 juli 2024 met de Tijdelijke wet Klimaatfonds in werking is getreden.

Wij constateren dat de verantwoording van de beleidsresultaten lastig navolgbaar is. Dat komt doordat het gaat om zeer veel maatregelen waarover in verschillende jaarverslagen verantwoording wordt afgelegd zonder eenduidige verwijzingen. Daardoor is het lastig te beoordelen wat er met het geld uit het Klimaatfonds bereikt is. Ook de financiële verantwoording van de middelen uit het Klimaatfonds (de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële informatie) vinden we ondoorzichtig. Voor meer informatie over de financiële verantwoording verwijzen we naar § 6.3.

Wat is het Klimaatfonds

Doelen van het Klimaatfonds

Het Klimaatfonds beoogt verschillende doelen:

- maatregelen faciliteren die bijdragen aan het terugdringen van emissies van broeikasgassen;
- bijdragen aan de transitie naar een klimaatneutrale energievoorziening, economie en samenleving;
- bijdragen aan een rechtvaardige klimaattransitie.

Het Klimaatfonds is een overhevelingsfonds

Het Klimaatfonds is een zogeheten overhevelingsfonds. Dat betekent dat de minister uit het fonds geen uitgaven kan doen of verplichtingen kan aangaan. Het fonds heeft wel een begroting, die een meerjarig overzicht geeft van de bedragen die beschikbaar zijn voor de doelen van het klimaatbeleid. Van deze begroting wordt geld overgeheveld naar de begrotingen van de departementen. Die leveren bijdragen aan het behalen van de klimaatdoelen met hulp van middelen uit het fonds

Middelen op de begroting van het Klimaatfonds

In totaal is er tot nu toe, sinds 2022 toen kabinet-Rutte IV besloot om een klimaatfonds met € 35 miljard te starten, € 48 miljard euro op de begroting van het fonds gezet. Daarvan heeft de minister van KGG de afgelopen jaren al € 24,9 miljard euro overgeheveld naar de begrotingen van departementen die bijdragen aan het klimaatbeleid. Daarvan is € 0,8 miljard teruggevloeid, omdat de betreffende ministers dat bedrag niet hadden uitgegeven. Verder is er een aantal maal geld uit het fonds onttrokken voor een bedrag van in totaal € 2,7 miljard. Volgens het jaarverslag van het Klimaatfonds staat er voor de nog komende jaren nog € 21,2 miljard op de begroting, waarvan € 13,6 miljard nog niet bestemd.

Door het Klimaatfonds zijn toekomstige financiële middelen langdurig beschikbaar en inzichtelijk

De begroting loopt tot 2035. Dat is langer dan de vooruitblik die andere begrotingen geven. Dit inzicht betekent niet dat de middelen gegarandeerd beschikbaar zijn: het fonds is een begroting en begrotingen kunnen worden bijgesteld. Zo is in de Voorjaarsnota 2025 bijvoorbeeld besloten om de begroting van het fonds met € 600 miljoen te verlagen. De reden daarvoor was om het uitgavenkader als geheel sluitend te maken, of zoals het in de Voorjaarsnota wordt geformuleerd: "ter dekking van de integrale problematiek wordt er een

ombuiging van cumulatief € 600 miljoen gedaan op het Klimaatfonds”. Ook de verdeling tussen begrotingsartikelen ligt niet vast. Zo is in het regeerprogramma van het kabinet-Schoof (Rijksoverheid, 2024) besloten minder geld te besteden aan waterstof en meer geld beschikbaar te maken voor kernenergie.

Het *Meerjarenprogramma Klimaatfonds* geeft de te financieren plannen weer. Jaarlijks publiceert het kabinet het *Meerjarenprogramma Klimaatfonds* (KGG, 2025d). Op Prinsjesdag 2025 is het derde meerjarenprogramma verschenen. Hierin laat het kabinet zien hoe het middelen uit het Klimaatfonds wil inzetten in 2026 en daarna. De Tweede en Eerste Kamer moeten instemmen met de voorstellen uit het meerjarenprogramma in de begrotingen van de diverse departementen. Na goedkeuring door de beide Kamers kunnen ministeries het uit het fonds toegekende geld uitgeven aan de in het meerjarenprogramma beschreven maatregelen.

Het geld wordt besteed in 6 zogeheten percelen, te weten:

- kernenergie;
- CO₂-vrije gascentrales;
- energie-infrastructuur;
- vroege fase opschaling;
- verduurzaming industrie en innovatie midden- en kleinbedrijf;
- verduurzaming gebouwde omgeving.

Elk perceel draagt bij aan het behalen van de klimaatdoelen. 7 departementen houden zich tot dusver bezig met de uitvoering van het beleid, te weten:

- ministerie van Klimaat en Groene Groei;
- ministerie van Economische Zaken;
- ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening;
- ministerie van Infrastructuur en Waterstaat;
- ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
- ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
- ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

In bijlage 1 van de begroting van het Klimaatfonds staat een tabel met alle maatregelen per ministerie, per jaar.

Verantwoording over beleidsresultaten Klimaatfonds lastig te volgen via de jaarverslagen

Veel gefinancierde maatregelen

Het aantal maatregelen dat uit het Klimaatfonds wordt gefinancierd, is groot. Het jaarverslag van het Klimaatfonds bevat een tabel in bijlage 1 die een overzicht geeft van alle uitgaven. Daarin staan ruim 200 subsidies, bijdragen, opdrachten en leningen.

Verantwoording verspreid over verschillende jaarverslagen

De minister van KGG verantwoordt zich in het jaarverslag van het Klimaatfonds over de overheveling van gelden naar andere begrotingen. In dat jaarverslag neemt de minister per begrotingsartikel een beleidsconclusie op. Daarin verwijst zij naar projecten die door andere departementen worden uitgevoerd. De beleidsconclusies eindigen met de verwijzing dat verdere toelichtingen op de beleidsconclusies te vinden zijn in de jaarverslagen van de betreffende begrotingen. Maar die verwijzingen blijken niet altijd even eenvoudig navolgbaar te zijn.

Voor het perceel kernenergie bijvoorbeeld schrijft de minister dat er in 2025 vanuit het beleidsartikel kernenergie middelen beschikbaar zijn gesteld voor de maatregelen:

- uitvoeringslasten KGG/medeoverheden
 - nucleaire veiligheid ministerie Infrastructuur en Waterstaat,
 - stralingsbescherming Rijksinstituut Volksgezondheid en Milieu;
- nieuwbouw kerncentrales;
- verlenging financiering Nucleair Academy 2026-2030;
- NEO NL.

Om voor deze onderwerpen een toelichting te vinden zal dus in elk geval moeten worden gekeken in jaarverslagen van het ministerie van KGG, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Voor het perceel Energie-infrastructuur schrijft de minister dat er in 2025 voor meerdere maatregelen middelen ter beschikking zijn gesteld. Het gaat om onder andere de Garantierегeling Warmtenetten, WarmtelinQ+, Expertpool vliegende brigade en Elektrischangedreven Friese Waddenveren. Om hierop een toelichting te vinden zal dus moeten worden gekeken in jaarverslagen van het ministerie van KGG, het ministerie van IenW en het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur. Daarbij zijn de maatregelen vaak ook nog verdeeld over verschillende beleidsartikelen van de begrotingen.

Onderwerpen niet eenduidig geïdentificeerd

De diverse maatregelen hebben geen unieke codering in de begroting en het jaarverslag. Daardoor is het alleen mogelijk een relatie te leggen tussen een post in het jaarverslag van het Klimaatfonds en een departementaal jaarverslag op basis van de naam. Die lijkt echter ook niet altijd voldoende. Zo is in het jaarverslag van het Klimaatfonds in Tabel 20 sprake van de subsidie Distributienetten Glastuinbouw, uitgevoerd door de minister van LVVN. In het jaarverslag van de minister van LVVN is die terug te vinden onder de naam Warmtenetten Glastuinbouw. Dat hiermee hetzelfde wordt bedoeld, is alleen voor een ingevoerde lezer duidelijk. Dit maakt de verantwoording van de beleidsresultaten van het Klimaatfonds minder navolgbaar.

Inzicht in het rijksbrede klimaatbeleid

Naast de beleidsmaatregelen die worden gefinancierd uit het Klimaatfonds, zijn er maatregelen die direct uit de begroting van een ministerie worden gefinancierd. Een totaaloverzicht van alle maatregelen wordt als bijlage bij de Miljoenennota op Prinsjesdag aan het parlement gezonden.

Eenmaal per jaar wordt in de *Klimaat- en Energieverkenning (KEV)* integraal verslag gedaan van het complete klimaat- en energiebeleid en de verwachte effecten daarvan (PBL 2025). Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) stelt dit rapport op en kijkt daarbij vooral naar de verwachte resultaten van het beleid in de toekomst.

De minister verantwoordt zich over het rijksbrede klimaatbeleid in de Klimaat- en Energienota (KGG 2025c, KEN). Daarin is niet te traceren welke maatregelen uit het Klimaatfonds zijn gefinancierd en welke direct door de departementen. De KEV en de KEN verschijnen niet op Verantwoordingsdag, maar worden op Prinsjesdag aangeboden aan het parlement.

We zien dat door het grote aantal maatregelen, zonder eenduidige identificering in veel verschillende documenten, de beleidsresultaten van het Klimaatfonds nauwelijks navolgbaar zijn. In de Tijdelijke wet Klimaatfonds zijn geen expliciete afspraken gemaakt over verantwoording over de beleidsresultaten van het fonds. Wij vinden het van belang dat het parlement zijn budgetrecht kan uitoefenen. Hiervoor is het zaak dat het goed wordt geïnformeerd over het geheel aan uitgaven en resultaten van het klimaatfonds.

Eerdere aanbevelingen

In onze brief van 25 januari 2023 *Inzicht in uitgaven klimaatbeleid* (AR 2023) wezen wij de Tweede Kamer op een aantal problemen in de verantwoording van het klimaatbeleid. Wij eindigden die brief met onder meer de volgende aanbeveling:

“Met het voorgenomen Klimaatfonds zullen de klimaatuitgaven fors toenemen. Zonder een eenduidige registratie en een duidelijke definitie van klimaatbeleid en klimaatuitgaven wordt het lastig uw budgetrecht en controlerende taak goed uit te oefenen. In onze publicatie *Inzicht in Publiek Geld (deel 2) – Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting* uit 2019 wezen wij op het versnipperde aanbod van zowel financiële als niet-financiële informatie op diverse websites van de Rijksoverheid. De digitale begroting die steeds meer vorm krijgt op www.rijksfinancien.nl, biedt volgens ons bij uitstek mogelijkheden uniformiteit aan te brengen in het huidige versnipperde landschap van (klimaat)uitgaven.”

Wij zien dat de verantwoording over de resultaten van het Klimaatfonds nog steeds versnipperd is. Door het grote aantal onderwerpen, verspreid over 6 percelen en 7 departementen, zonder duidelijke unieke codering is de verantwoording van de beleidsresultaten moeilijk navolgbaar. Daarmee is het lastig om het bereikte resultaat van het Klimaatfonds te beoordelen en daarover met de minister het debat te voeren.

5.4 Beheerst risico: minister is voorbereid op incidenten hoogspanningsnet

Het hoogspanningsnetwerk is de basis van de nationale elektriciteitsvoorziening; het transporteert elektriciteit van de producent naar regionale netten, waarop woningen en bedrijven zijn aangesloten. Het hoogspanningsnet is kritieke infrastructuur en de elektriciteitslevering is een vitaal proces. Een storing kan grote gevolgen hebben voor de maatschappij. Daarbij is het hoogspanningsnet ook een mogelijk doelwit in hybride oorlogsvoering. We hebben getoetst hoe de minister van KGG voorkomt dat er black-outs ontstaan op dat net en hoe zij is voorbereid op mogelijke elektriciteitscrises. Voor een toelichting op het normenkader verwijzen we naar bijlage 2.

De minister van KGG en TenneT maken risicoanalyses, nemen preventieve maatregelen en zorgen voor herstelcapaciteit voor het geval er incidenten zijn. Er zijn actuele crisisplannen, waar actief mee geoefend wordt op het departement en door TenneT. We zijn daarom positief over de crisispreventie en -voorbereidingen. Wat nog beter kan, is dat de minister de lessen voor de eigen bedrijfsvoering explicieter vastlegt om zo het lerend vermogen in de organisatie te versterken, waardoor de crisisvoorbereiding continu verbetert.

5.4.1 Elektriciteitsstoringen: mogelijk enorme gevolgen

Elektriciteitsstoringen komen in binnen- en buitenland met enige regelmaat voor. Soms leiden die storingen alleen tot lokale problemen, maar af en toe ontstaan er grootschalige crises met grote gevolgen. In april 2025 leidde urenlange stroomuitval als gevolg van storingen op het hoogspanningsnet in Spanje en Portugal tot circa € 4,5 miljard schade. Daar overleden bovendien 5 mensen als gevolg van de stroomuitval. In Berlijn veroorzaakte sabotage van het stroomnet begin dit jaar een black-out van meer dan 48 uur.

Een langdurige stroomstoring is maatschappelijk ontwrichtend; de samenleving is in hoge mate afhankelijk van elektriciteit. Zonder elektriciteit rijden er bijvoorbeeld geen treinen, is digitaal betalingsverkeer onmogelijk, werken koelinstallaties niet meer en kan het riool niet op druk worden gehouden. In Nederland is een landelijke black-out nog nooit voorgekomen.

TenneT en de minister van KGG: samen verantwoordelijk voor levering van elektriciteit

De verantwoordelijkheden voor energieveiligheid en leveringszekerheid op het hoogspanningsnet zijn verdeeld over de minister van KGG en netbeheerder TenneT. De minister is verantwoordelijk voor het beleid voor de stabiele levering van elektriciteit. Vanuit die rol heeft de minister de elektriciteitsvoorziening bestempeld als vitale infrastructuur. TenneT is aangewezen om elektriciteit op het landelijke hoogspanningsnet te transporteren. Het bedrijf heeft een monopoliepositie en staat onder toezicht van de Autoriteit Consument en Markt (ACM).

Transmissiesysteem

De wettelijke terminologie is met het invoeren van de Energiewet in 2026 veranderd om beter aan te sluiten bij internationale bepalingen. *Landelijk hoogspanningsnet* is oude terminologie, de nieuwe geëigende juridische term is *transmissiesysteem*. TenneT is formeel de *Transmissiesysteembeheerder* (TSO).

Toegenomen militair-hybride dreiging

Storingen op het hoogspanningsnet kunnen verschillende oorzaken hebben. Naast technische mankementen en menselijke fouten kan ook extreem weer schade aan elektriciteitsinfrastructuur veroorzaken. De laatste jaren nemen de geopolitieke spanningen toe en daarmee ook het risico op sabotage van (onderdelen van) het elektriciteitsnet. De inlichtingendiensten rapporteren dat de militair-hybride dreiging van Rusland in Europa het afgelopen jaar is toegenomen. Zo leidden sabotageacties in Polen afgelopen november tot schade aan kritieke infrastructuur. Ook Nederland kan om verschillende redenen een interessant doelwit voor Rusland zijn. Onder andere

vanwege onze steun aan Oekraïne. Volgens onze inlichtingendiensten is sabotage van kritieke infrastructuur een scenario waarmee we rekening moeten houden (AIVD en MIVD, 2026).

5.4.2 Incidenten leiden niet snel tot een elektriciteitscrisis

Incidenten die leiden tot stroomonderbrekingen komen voor, maar leiden in Nederland niet snel tot een elektriciteitscrisis. Het ministerie hanteert de definitie van een crisis bij stroomuitval voor meer dan 75.000 huishoudens of een vermogensverlies van meer dan 100 MW.

Leveringszekerheid is in Nederland erg hoog

Het hoogspanningsnetwerk dat TenneT in Nederland en Duitsland beheert, bestaat uit hoogspanningslijnen en kabels met een totale lengte van 25.000 kilometer, met een spanning tussen 110.000 en 380.000 Volt. TenneT transporteert elektriciteit van de producent (een windmolenpark, kolen-, gas- of kerncentrale), over het hoogspanningsnet naar het laagspanningsnet. Regionale netbeheerders beheren de elektriciteitsnetten met een lagere spanning en sluiten huizen en bedrijven daarop aan. Via verdeelstations en transformatoren wordt de hoogspanning omgezet naar een spanning van 230 Volt die thuis uit het stopcontact komt.

TenneT monitort continu of elektriciteitsvraag en -aanbod met elkaar in balans zijn. Bij een verstoring waarbij de elektriciteit uitvalt, heeft TenneT bevoegdheden om energiemaatschappijen te verplichten om een moment meer of minder te produceren om de balans te herstellen. De leveringszekerheid van elektriciteit is in Nederland erg hoog; TenneT drukt dit uit in een percentage. In 2025 was dat 99,99988% (TenneT, 2025), wat betekent dat er in het gehele jaar slechts enkele seconden sprake was van geen elektriciteit door storing op het hoogspanningsnet.

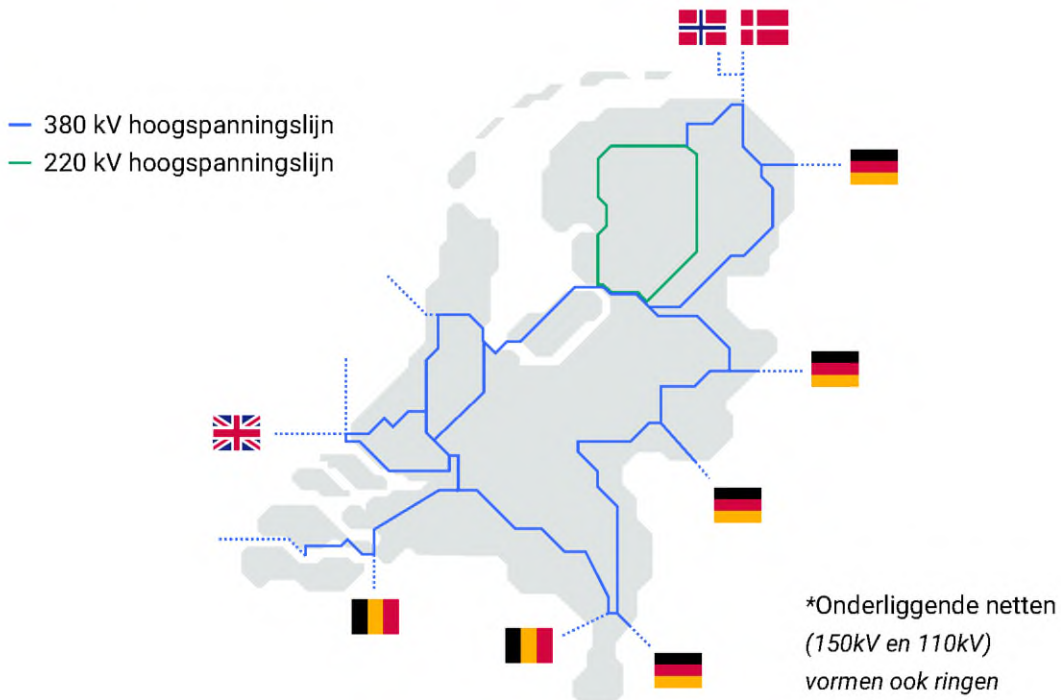
Ontwerpkeuzes maken hoogspanningsnet veilig

De hoge leveringszekerheid is het gevolg van ontwerpkeuzes in het hoogspanningsnet. Het net is zodanig ontworpen dat fysieke schade aan onderdelen ervan, of aan transformatorstations, niet snel leiden tot algehele uitval van elektriciteit. Wettelijk is bepaald dat het net dusdanig 'redundant' ingericht moet zijn dat de elektriciteitsvoorziening in stand blijft als 1, en soms 2, onderdelen uitvallen. TenneT heeft daarom veel reservecapaciteit ingebouwd in het hoogspanningsnetwerk. Die redundantie bestaat in eerste instantie uit dubbele bekabeling. Over de hoogspanningsmasten lopen altijd aan beide kanten van de mast kabels om de elektriciteit te transporteren. Als er aan 1 kant kabels breken (of onderhouden moeten worden), loopt de elektriciteit

veilig via de kabels aan de andere kant van de mast. Daarnaast is het hoogspanningsnet in Nederland grotendeels opgebouwd uit geografisch gesloten lussen, waardoor TenneT altijd de elektriciteit kan omleiden bij een onderbreking.

Figuur 5 Schematische weergave hoogspanningsnet

Door de opbouw in ringen is het hoogspanningsnet schokbestendig



Of de reservecapaciteit die in het netwerk is ingebouwd, ook gebruikt mag worden om netcongestie te bestrijden zoals onlangs door de staatssecretaris van Energie is voorgesteld (EZK, 2026), is een politieke keuze en geen onderwerp van dit onderzoek.

Hoogspanningsnet is verweven met dat van de buurlanden

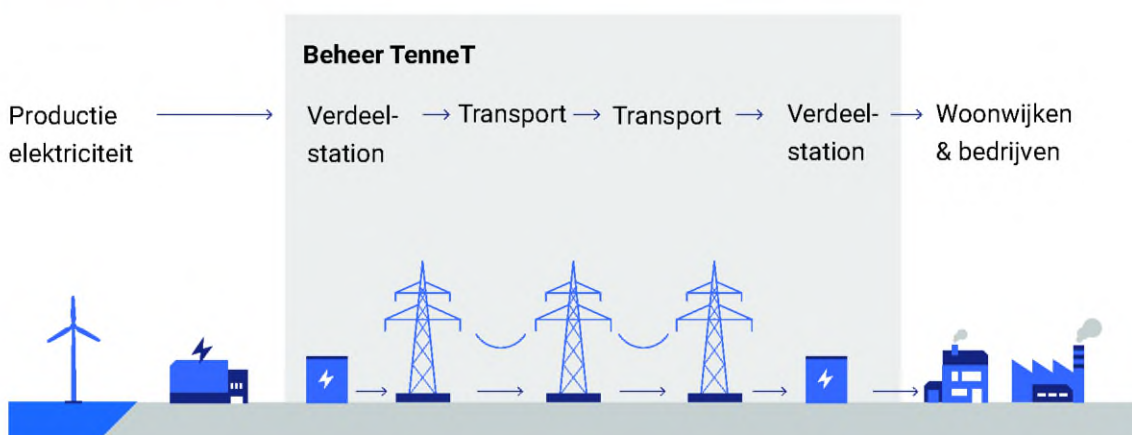
Nederland werkt ook samen met omliggende landen om verstoringen te kunnen opvangen. Ons hoogspanningsnet is verbonden met dat van de buurlanden; samen vormen zij 1 groot, gekoppeld systeem. Als er in 1 land een verstoring is in vraag of aanbod van elektriciteit, wordt dit opgevangen door elektriciteit uit het buitenland te importeren. Deze samenwerking wordt ook actief getest. Uit de periodieke oefening van het Pentilateral Energy Forum (PENTA), blijkt dat het gecombineerde hoogspanningsnet van de Benelux, Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk bestand is tegen meer dan een sabotageactie tegelijkertijd (Pentalateraal Energieforum 2024).

TenneT beveiligt kritieke infra en kan schade snel verhelpen

TenneT beveiligt de infrastructuur van het hoogspanningsnet: onder andere hoogspanningsmasten, verdeelstations en controlecentra (zie figuur 6). Daarin maakt TenneT onderscheid in de infrastructuur die het beheert: reguliere, vitale en kritieke onderdelen, elk met een eigen beveiligingsregime. Elk beveiligingsregime kent een eigen niveau van beveiliging, met daarbij passende fysieke maatregelen, van het plaatsen van hekwerken tot observatie met camera's en gebieden met strenge toegangscontrole voor bevoegd personeel. TenneT werkt bij het beveiligen van de fysieke infrastructuur volgens het principe afschrikken, detecteren, vertragen, reageren en herstellen (*deter, detect, delay, respond, recover*).

Figuur 6 Taken TenneT

TenneT beheert transport en beveiliging van het hoogspanningsnet



Maar preventieve maatregelen alleen garanderen geen leveringszekerheid. Denk aan de mogelijkheid van verschillende incidenten tegelijkertijd, waarbij het hoogspanningsnet op meerdere plaatsen in eenzelfde ring wordt doorbroken, of er meerdere knooppunten van elektriciteitslijnen tegelijk kapotgaan. TenneT heeft daarom een strategische storingsvoorraad en noodlijnen. Daarmee kan het bedrijf het hoogspanningsnet snel herstellen bij een grote storing.

Incidenten leiden niet snel tot elektriciteitscrises

Incidenten waarbij het hoogspanningsnet beschadigd raakte, hebben dankzij het ontwerp en de overcapaciteit van het net niet geleid tot landelijke black-outs. Wel zijn er soms grootschalige storingen geweest. Zo leidden ongelukken met Apache-gevechtshelikopters in 2007 en 2017 tot een regionale stroomstoring van enkele dagen. Een recente aanvaring van een schip met een niet-neergeklapte kraan met een hoogspanningslijn in Leeuwarden (2025) raakte 25.000 tot 30.000 adressen en duurde 7 uur. Een incident bij het hoogspanningsstation in Diemen in 2015 raakte

ongeveer 1 miljoen huishoudens en trof ook Schiphol en de media in Hilversum, maar was binnen een uur opgelost.

5.4.3 Wetgeving en beleid aangepast aan nieuwe werkelijkheid

Een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid voor veilige en stabiele levering van elektriciteit is om de wet- en regelgeving actueel te houden en up-to-date beleid te hebben. De minister heeft wetgeving vernieuwd en werkt aan het vernieuwen van het nationaal crisisplan (EZK 2022a). Daarin staan afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling in een crisissituatie.

In nieuwe wetgeving meer aandacht voor veiligheidsrisico's en hybride dreiging

Op 1 januari 2026 is de nieuwe Energiewet ingegaan. Deze wet geeft de minister meer bevoegdheden op het gebied van veiligheid. Hij benoemt ook dreigingen en risico's voor de vitale infrastructuur. De oude Elektriciteitswet uit 1998 richtte zich vooral op technische leveringszekerheid van elektriciteit. Het woord dreiging kwam er niet in voor.

Met de nieuwe wetgeving heeft de minister meer bevoegdheden om aan systeembeheerders (dus aan TenneT) de opdracht te geven om maatregelen te treffen tegen specifieke dreigingen. Bijvoorbeeld bij een verandering in het dreigingsniveau van terrorisme of een (technologische) ontwikkeling in de cybercriminaliteit. Ook is in de Energiewet geregeld dat TenneT en regionale netbeheerders de kritieke infrastructuur en processen binnen hun bedrijfsvoering moeten beschermen tegen externe dreigingen zoals terrorisme, een cyberaanval, sabotage door een werknemer of een overstroming. Bij gevoelige opdrachten en aankopen kunnen systeembeheerders nu gebruikmaken van de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied, die het mogelijk maakt af te wijken van normale procedures in het kader van de nationale veiligheid.

Andere nieuwe wetten met bepalingen voor de beveiliging van kritieke infrastructuur zijn de Cyberbeveiligingswet (Cbw) en de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten (Wwke). Dat zijn Nederlandse uitwerkingen van Europese richtlijnen, respectievelijk de Network and Information Security Directive (NIS2) en de Critical Entities Resilience Directive (CER). Deze wetten hebben raakvlakken met de beleidsterreinen van de minister van KGG, maar hebben ook betrekking op andere ministers die kritieke infrastructuur onder hun verantwoordelijkheid hebben. De NIS2-richtlijn richt zich op het minimaliseren van digitale risico's voor netwerk- en informatiesystemen van organisaties, zoals cyberaanvallen of digitale spionage. De CER-richtlijn richt zich op de bescherming van organisaties tegen fysieke dreigingen, zoals (terroristische) misdrijven, sabotage en natuurrampen. De invoering is voorzien voor halverwege 2026.

Ook in risicoanalyses heeft de minister aandacht voor nieuwe dreigingen

De minister van KGG is op de hoogte van actuele dreigingsbeelden en mogelijke gevolgen van grootschalige stroomuitval. In opdracht van de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) worden rijksbrede scenariostudies gemaakt voor stroomuitval in Nederland. Voorbeelden zijn de *Themarapportage bedreiging vitale infrastructuur* (TNO 2022) en het *Dreigingslandschap vitale infrastructuur* (NCTV 2025). Daarbovenop heeft de minister van KGG sinds 2024 een kennisinvesteringsprogramma *Weerbaarheid en Veerkracht* ingesteld om risico's in kaart te brengen en te beoordelen. TNO voert dit programma uit. Ook de netbeheerders analyseren risico's en kwetsbaarheden in het licht van statelijke dreigingen. Zo maken zij risico's inzichtelijk en verkennen ze welke maatregelen ze kunnen nemen.

Vernieuwde crisisplannen sluiten beter aan bij nieuwe dreigingsbeelden

Hoe de overheid handelt bij een crisis, staat beschreven in landelijke crisisplannen per beleidsterrein. Het ministerie van KGG hanteert een crisisplan voor elektriciteit uit 2022. In 2026 actualiseert de minister dit plan, zodat het aansluit bij de nieuwe wetgeving en bij samenwerking tussen het Rijk en de veiligheidsregio's. Deze samenwerking is nog versnipperd. Ook komt er in het vernieuwde landelijke crisisplan meer aandacht voor de maatschappelijke gevolgen bij elektriciteitsuitval in vitale sectoren en maatregelen om de schade te beperken. Naar verwachting is het nieuwe crisisplan elektriciteit in het laatste kwartaal van 2026 gereed.

5.4.4 Crisismanagement op het departement

We hebben gezien dat de kans op grootschalige elektriciteitsuitval klein is. Dit is te danken aan het ontwerp van het hoogspanningsnet, preventieve maatregelen, de verwevenheid van het netwerk met het buitenland en de beschikbaarheid van kritieke reserveonderdelen. Toch komen incidenten met het hoogspanningsnet met enige regelmaat voor. Die kunnen veel verschillende oorzaken hebben: bijvoorbeeld technische fouten bij werkzaamheden of ongelukken waarbij onderdelen van het hoogspanningsnet beschadigd raken.

Piketdiensten en escalatieladders

Er waren in 2025 dag en nacht crisismanagers bij het ministerie van KGG bereikbaar om meldingen van incidenten aan te nemen. Als het een melding betreft die mogelijk landelijke impact heeft, treedt de crisisstructuur op het ministerie in werking. Het ministerie van KGG en TenneT hanteren daarvoor een grens van een afschakeling van meer dan 100 MW (de capaciteit van ongeveer 10 offshore windmolens) en/of een storing die meer dan 75.000 huishoudens treft. Bij een situatie waarin een elektriciteitsprobleem uitgroeit tot een nationale crisis die effect heeft op andere

vitale sectoren zoals de ziekenhuizen of het betalingsverkeer, treedt de nationale crisisstructuur in werking. Verschillende vakministers komen dan bijeen om de aanpak met elkaar af te stemmen en bestuurlijke knopen door te hakken. De minister van KGG is hierbij de aangewezen vakminister voor onder andere het elektriciteitsnetwerk.

Crisisaanpak staat goed beschreven in diverse plannen

In verschillende documenten hebben de minister van KGG of voorgangers (EZK) en TenneT afspraken en maatregelen vastgelegd om crises te beheersen. In het *Risk Preparedness Plan* (EZK 2022b) staan afspraken die in nationaal, regionaal en internationaal verband zijn gemaakt om crises te voorkomen of de gevolgen ervan te beperken. Ook staan daarin afspraken over samenwerking in de uitvoering en gezamenlijke crisisoefeningen.

Risk preparedness Plan

Het *Risk Preparedness Plan* heet ook wel *risicoparaatheidsplan*. Het is verplicht vanuit Verordening 2019/941 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector en tot intrekking van Richtlijn 2005/89/EG.

Concrete maatregelen om in geval van crisis het elektriciteitsnet te herstellen actualiseert TenneT in een systeembeschermings- en herstelplan (TenneT 2023). Dit plan bevat toestanden van het elektriciteitssysteem (normaal, alarm, noodsituatie, black-out en herstel) en de extra bevoegdheden die TenneT daarbij krijgt om in te grijpen. Dat kan door productie-eenheden te laten starten of stoppen, export te beperken of zelfs delen van het elektriciteitsnet gecontroleerd af te schakelen. In onderliggende calamiteitenplannen heeft TenneT de uitvoering van crisis- en beheersmaatregelen verder uitgewerkt. De minister van KGG controleert of de plannen aan de eisen uit de Elektriciteitswet voldoen.

De ACM beoordeelt hoe TenneT zijn risicoanalyses uitvoert en risicobeheersmaatregelen opstelt. Zij ziet erop toe dat het bedrijf verbetermaatregelen doorvoert en toetst hoe TenneT de beveiliging van infrastructuur en cybersecurity heeft georganiseerd. De ACM informeert de minister van KGG over uitkomsten van het toezicht.

KGG en TenneT oefenen samen en apart

De crisisplannen en -structuren kunnen pas goed werken als iedereen die daaraan bijdraagt, is opgeleid en getraind in zijn rol. De minister van KGG en TenneT organiseren daarom opleidingen, trainingen en oefeningen, ieder voor zich en gezamenlijk. Daarbij oefenen ze met en simuleren ze scenario's op verschillende niveaus: nationaal

en internationaal, bijvoorbeeld in het PENTA-verband van Noordwest-Europese landen. Dat kan kleinschalig zijn, bijvoorbeeld een simulatie voor (hoge) ambtenaren met een rol in de crisisstructuur, maar ook grootschalig. Voorbeelden daarvan zijn de periodieke oefeningen PENTEX (Pentalateraal Energieforum 2024) en ISIDOOR (COT 2024).

Recente oefeningen

In de oefening PENTEX'24 werd in internationaal verband gesimuleerd dat het hoogspanningsnetwerk in Europa op meerdere plekken tegelijkertijd werd gesaboteerd. Getest werd hoe TenneT en zijn evenknieën in de verschillende landen gezamenlijk de crisis zouden aanpakken. Daarbij lag de nadruk op het versterken van het netwerk en de samenwerking tussen de Penta-lidstaten.

De oefening ISIDOOR 2023 was een grote Nederlandse cyberoefening met meer dan 3.000 deelnemers van ruim 120 organisaties. TenneT en het ministerie van KGG waren hierbij betrokken vanwege het gevaar van cyberaanvallen en sabotage van het hoogspanningsnet door middel van hacks.

Evaluaties bieden waardevolle lessen

Elke oefening wordt geëvalueerd. In principe gebeurt dat door de organiserende instantie: het ministerie van KGG, TenneT of een derde partij. Uit deze evaluaties volgen lessen over de sterke en zwakke punten in de crisisstructuur en werkafspraken. Zo kwam bijvoorbeeld naar voren dat de rijksoverheid in crisissituaties beter kan afspreken welke informatie wanneer wordt gedeeld, dat sommige plannen in de praktijk wat te abstract zijn en dat er te veel af hangt van een kleine groep mensen.

Wat de minister van KGG beter kan doen in haar aanpak is de lessen uit evaluaties toepassen: het is voor ons niet altijd navolgbaar gebleken hoe de minister aanbevelingen toepast in nieuwe procesbeschrijvingen en/of beleid. Daardoor is het niet duidelijk hoe geleerde lessen worden toegepast en institutioneel geheugen wordt opgebouwd. Er is een bredere analyse met rode draden uit incidenten en oefeningen uit 2023, maar die ontbreekt over de jaren 2024 en 2025. Het trekken van actuele lessen voor de eigen bedrijfsvoering is daarmee iets wat de minister van KGG kan verbeteren.

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 Klimaat en Groene Groei en dat van het Klimaatfonds 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 2 aanvullende totaalbedragen:

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

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

Hierna gaan we eerst in op onze oordelen over de financiële informatie in het jaarverslag van het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG). Daarna gaan we in op deze oordelen bij het jaarverslag van het Klimaatfonds.

6.1 Ministerie van Klimaat en Groene Groei

6.1.1 Oordelen over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Klimaat en Groene Groei

Alle oordelen zijn positief

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen en het geld is volgens de regels besteed.

Ook voor de artikelen zijn onze oordelen positief.

Het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) is in 2025 voor € 33.720,1 miljoen aan verplichtingen aangegaan en heeft € 6.071,3 miljoen uitgegeven. Het verstrekken en vaststellen van subsidies zijn de belangrijkste processen. Op deze manier wil de minister de doelen voor klimaat, energie en verduurzaming van de industrie behalen. Het is positief om vast te stellen dat deze processen in het algemeen goed verlopen, dat de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed. Ook zijn de verplichtingen op de juiste manier aangegaan.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 7 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 ministerie van Klimaat en Groene Groei

Verantwoorde bedragen over 2025	Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €			In miljoenen €
Verplichtingen	Cijfers kloppen:		
Totaal € 33.720,1	Volgens de regels:		
Alle 3 artikelen	Volgens de regels:		
Uitgaven en Ontvangsten	Cijfers kloppen:		
Totaal € 10.232,6	Volgens de regels:		
Alle 3 artikelen	Volgens de regels:		
Afgerekende voorschotten	Cijfers kloppen:		
Totaal € 3.598,4	Volgens de regels:		
Agentschappen	Cijfers kloppen:		
Totaal € 27,9	Volgens de regels:		
Saldibalans	Cijfers kloppen:		
Totaal € 112.378,7	Volgens de regels:		

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

6.2 Klimaatfonds

6.2.1 Oordelen over de financiële informatie

Het Klimaatfonds is in 2025 als begrotingsfonds gestart. Het Klimaatfonds is een overhevelingsfonds en heeft geen eigen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. De budgetten worden uit het fonds overgedragen aan uitvoerende departementen. De betrokken ministers zijn verantwoordelijk voor het verder begroten, realiseren en verantwoorden van deze gelden. In het jaarverslag van het Klimaatfonds is de financiële verantwoordingsinformatie daarom nul. Hierdoor geven we geen financieel oordeel bij het jaarverslag.

6.2.2 Specifieke bevindingen bij verantwoording Klimaatfonds

In paragraaf § 5.3 schreven wij dat de beleidsresultaten van het Klimaatfonds lastig te volgen zijn. In die paragraaf is ook meer informatie over het Klimaatfonds als overhevelingsfonds te vinden. Hieronder gaan we in op onze specifieke bevindingen bij de financiële verantwoording.

De financiële verantwoording van het Klimaatfonds bedraagt nul

In het jaarverslag staat dat het fonds geen betalingsverplichtingen kan aangaan. Dat doen de ministeries die de middelen uit het fonds op hun begroting ontvangen. Het gevolg is dat het Klimaatfonds geen financiële administratie heeft. Daarom bestaat de financiële verantwoording van het Klimaatfonds over 2025 uit een verantwoordingsstaat en saldibalans, waarbij de realisatie van uitgaven en verplichtingen en balansposten nul bedraagt, zie ook § 6.2.1. De ministeries die de middelen hebben ontvangen, verantwoorden zich over de verplichtingen en uitgaven voor klimaatfondsmaatregelen.

Risico op minder zekerheid over rechtmatigheid van klimaatfondsmiddelen

Het ontwerp van de Tijdelijke wet Klimaatfonds voorziet in verantwoording van de uitgaven en verplichtingen van klimaatfondsmiddelen door de ontvangende ministeries. Een risico van deze manier van verantwoorden is wellicht niet voorzien. Voor controles op de financiële rechtmatigheid van de klimaatfondsmiddelen gelden namelijk de voorschriften zoals die gelden voor de jaarrekening van het ontvangende departement. Dat betekent dat de klimaatfondsmiddelen dienen te worden gecontroleerd samen met alle andere uitgaven en verplichtingen van dat ministerie. Als de klimaatfondsmiddelen maar een klein deel uitmaken van het totaal van een begrotingsartikel van een ministerie, is de kans dat die klimaatfondspost wordt gecontroleerd op rechtmatigheid in de grotere massa van het departement, kleiner dan wanneer het Klimaatfonds zelf de klimaatfondsmiddelen zou verantwoorden.

De minister van KGG had, als fondsbeheerder, voor meer zekerheid over de financiële rechtmatigheid van de klimaatfondsmiddelen kunnen kiezen, zoals bij het Nationaal Groeifonds (NGF). De fondsbeheerder van het NGF laat de Auditdienst Rijk (ADR) extra controles uitvoeren voor elke maatregel die is bekostigd uit het NGF. Dat zijn dus controles naast de accountantscontrole op de jaarrekening van het ontvangende departement. De minister van KGG had hier ook voor kunnen kiezen, maar heeft dat niet gedaan.

De verantwoording van de middelen uit het Klimaatfonds is ondoorzichtig

Doordat de ontvangende ministers de uitgaven en verplichtingen van het Klimaatfonds verantwoorden, is er geen duidelijk inzicht in alle werkelijke klimaatfondsmiddelen: de rijksbrede Klimaatfondsbijlage is in het jaarverslag van het Klimaatfonds opgenomen om dit overzicht wel te geven. Wij wijzen erop dat de bijlage niet onder onze controle valt. De bedragen sluiten niet (gemakkelijk) aan bij de bedragen in de jaarverslagen van de ontvangende ministeries. Dit komt onder andere doordat maatregelen vaak niet volledig worden gefinancierd via het Klimaatfonds. Ook hanteren de ministers een ander detailniveau in hun jaarverslagen. Hierdoor is moeilijk inzicht te krijgen in wat er is gebeurd met specifieke klimaatfondsmiddelen. Wij vinden het van belang dat het parlement zijn budgetrecht kan uitoefenen. Hiervoor is het zaak dat het goed wordt geïnformeerd over het geheel aan uitgaven en resultaten van het Klimaatfonds.

7.

Reactie minister

De minister van Klimaat en Groene Groei heeft op 29 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025. De reactie van de minister geeft ons geen aanleiding tot een nawoord.

7.1 Reactie minister van Klimaat en Groene Groei

In haar reactie onderschrijft de minister de bevindingen en oordelen van onze onderzoeken naar beleidsevaluaties, de energiebesparingsplicht, de veiligheid van het hoogspanningsnet en de verantwoording van het Klimaatfonds. Daarbij zegt zij toe de door ons gegeven aanbevelingen op te volgen.

Energiebesparingsplicht

De minister reageert op de terugblik op ons onderzoek naar de energiebesparingsplicht. Zij schrijft dat nationale, Europese en wereldwijde ontwikkelingen de noodzaak tot energiebesparing hebben versterkt. De minister stelt dat de naleving sinds 2023 is verbeterd en de toezichthouders sinds 2022 de capaciteit en expertise hebben om controles op naleving uit te voeren en de doelgroep met advies bij te staan. De minister onderschrijft dat de energiebesparingsplicht het enige normerende instrument is, naast meerdere stimulerende instrumenten. Ze wil de norm versterken door afspraken te maken met de omgevingsdiensten. De minister schrijft dat de omgevingsdiensten niet de hele doelgroep fysiek kunnen controleren, dat is niet wenselijk vanwege de hoge kosten. De minister werkt komende tijd samen met de omgevingsdiensten aan een toezichtsnorm waarbij de balans tussen kosten en opbrengsten centraal staat.

Daarnaast wil de minister kennisdeling en expertiseopbouw bevorderen en de informatievoorziening verbeteren. De minister maakt hier geld voor beschikbaar en tracht tegelijkertijd de administratieve lasten voor de doelgroep te verlichten.

Verantwoording Klimaatfonds

De minister herkent onze bevinding dat de verantwoording van het Klimaatfonds lastig navolgbaar is. Ze zegt toe om vanaf volgend jaar (in aanvulling op de informatie uit de verschillende departementale jaarverslagen) in de rijksbrede Klimaatfondsbijslage van het Jaarverslag Klimaatfonds de realisatie en onderuitputting van Klimaatfondsmaatregelen op andere begrotingen duidelijker te tonen, zodat deze informatie op één plek beschikbaar is en de verantwoording transparanter wordt.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van KGG 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 8 Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Klimaat en Groene Groei

Fouten en onzekerheden bij Klimaat en Groene Groei

⋮ 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	€ 33.720,1		//-100%
Uitgaven en ontvangsten			
Totaal	€ 10.232,6		//-100%
Afgerekende voorschotten			
Totaal	€ 3.598,4		//-100%
Agentschappen			
Totaal	€ 27,9		//-100%
Saldibalans			
Totaal	€ 112.378,7		//-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 de figuren 1 en 2 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Bedrijfsvoeringsonderzoek Beveiliging hoogspanningsnet

Voor het onderzoek naar de beveiliging van het hoogspanningsnet is hebben we relevante (Kamer)stukken geraadpleegd en gesprekken gevoerd met medewerkers van het ministerie van KGG, ACM en TenneT. Naar aanleiding van deze gesprekken, of in voorbereiding daarop hebben we ondersteunende documentatie opgevraagd. Dit betreft deels openbaar toegankelijke informatie, deels interne, of vertrouwelijke informatie. Informatie die we hebben verkregen uit mondelinge bronnen, hebben we ter verificatie gecheckt in onderliggende documenten.

De informatie die we verkregen uit gesprekken en documenten hebben we getoetst aan een normenkader, gebaseerd op de plan, do, check, act-cyclus (PDCA). Daarmee vormden we een objectief oordeel over de manier waarop de minister van KGG

toeziet en stuurt op de veiligheid van het elektriciteitsnet. Het toepassen van de PDCA-cyclus is een standaardnorm die de Algemene Rekenkamer hanteert voor bedrijfsvoeringsprocessen. Deze norm passen we toe op strategisch niveau (hoe de minister haar verantwoordelijkheid invult en het toezicht inricht) en op tactisch niveau (hoe TenneT het crisismanagement uitvoert).

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

AIVD en MIVD (2026). *Tussen vrede en oorlog; De oorlog in Oekraïne en de Russische dreiging in Europa*. Den Haag: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.

Algemene Rekenkamer (2023). *Inzicht in uitgaven klimaatbeleid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2024a). *Opslag van CO₂ onder de Noordzee*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2024b). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2025 van het ministerie van Klimaat en Groene Groei*, 24 september 2024. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2025a). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2026 van het ministerie van Klimaat en Groene Groei*, 23 september 2025. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2025b). *Aanleg waterstofnetwerk onder hoge druk*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2026). *Hoogrisicolijst. Hoge risico's voor Nederland, stand voorjaar 2026. Bijlage bij de Staat van de rijksverantwoording 2025*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2026b). *Evaluaties evalueren: naar meer betere inzichten uit en effectiever gebruik van periodieke rapportages*, 20 mei 2026. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2026c). *Rapport bij het jaarverslag van het ministerie van Economische Zaken*. Den Haag: Algemene Rekenkamer

CBS (2026). <https://www.cbs.nl>. Centraal Bureau voor de Statistiek, geraadpleegd 30 maart 2026.

CE Delft (2024). *Syntheseonderzoek klimaatbeleid: Reconstructie beleidstheorie en inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige klimaatbeleid*. CE Delft in opdracht van Economische Zaken en Klimaat, april 2024.

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT) (2024). *Evaluatie ISIDOOR IV*. Eigen beheer.

EZK (2022a). *Nationaal Crisisplan Elektriciteit*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

EZK (2022b). *Preparedness Plan Electricity 2022; The Netherlands*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

EZK (2026). *Aanpak voorkomen volledige aansluitstop FGU-regio*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 29 023, nr. 638, 12 maart 2026.

KGK (2025a). *Brief aan de Tweede Kamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 29 023 nr. 566, 25 april 2025.

KGK (2025b). *Brief aan de Tweede Kamer, Uitkomst vergunningverlening windenergie op zee: Nederwiek I-A*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, Kst. 33 561 nr. 98, 30 oktober 2025.

KGK (2025c). *Klimaat- en energienota 2025*. Den Haag: Ministerie van Klimaat en Groene Groei.

KGK (2025d). *Meerjarenprogramma Klimaatfonds*, 25 januari 2023. Den Haag: Ministerie van Klimaat en Groene Groei.

KGK (2026). *Brief aan de Tweede Kamer, Tweerichtingscontracten ter verrekening van verschillen zon-PV en windenergie*, 20 maart 2026. Den Haag: Ministerie van Klimaat en Groene Groei.

KNMI (2025). *Staat van het Klimaat*. De Bilt: Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut.

NCTV (2025). *Dreigingslandschap Vitale Infrastructuur; Inzicht in de stapeling van toenemende en veranderende dreigingen*. Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

PBL (2025). *Klimaat- en energieverkenning*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Pentalateraal Energieforum (Penta) (2024). *PENTEX'24 BXL* October 22nd - 23rd FINAL REPORT. Eigen beheer.

Rijksoverheid (2024). *Regeerprogramma kabinet-Schoof*. Den Haag: Rijksoverheid.

TenneT (2023). *Systeembeschermings- en herstelplan als bedoeld in de artikelen 11 en 23 van de Verordening (EU) 2017/2196 (NC ER)*. Arnhem: eigen beheer.

TenneT (2025). *Monitor Leveringszekerheid 2025*. Arnhem: eigen beheer.

TNO et al. (2022). *Themarapportage bedreiging vitale infrastructuur*. Den Haag: Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek.

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 8 mei 2026.

Dit document is op 20 mei 2026

aangeboden aan de

Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2026

Ministerie van Economische Zaken (XIII) en Nationaal Groeifonds (L)

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 Economische Zaken en het Nationaal Groeifonds. 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 | 12**
 - 3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie | 12
 - 3.2 Ontwikkeling van de uitgaven | 16
- 4. Resultaten van geld en beleid | 18**
 - 4.1 Beleidsresultaten Industrieel Participatiebeleid | 18
 - 4.2 Beleidsevaluaties | 29
 - 4.3 Fiscale regelingen | 30
 - 4.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 31
 - 4.5 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 31
 - 4.6 Totstandkoming beleidsinformatie | 33
- 5. Bedrijfsvoering | 34**
 - 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 34
 - 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 35
 - 5.3 Onvolkomenheden | 35
 - 5.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 38
 - 5.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 44
- 6. Geld gecontroleerd | 45**
 - 6.1 Ministerie van Economische Zaken | 46
 - 6.2 Nationaal Groeifonds | 48
- 7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 50**
 - 7.1 Reactie minister van Economische Zaken | 50
 - 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 52

Bijlagen | 53

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van EZ 2025 | 53

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 56

Bijlage 3 Literatuur | 58

Bijlage 4 Begrippenlijst | 60

Bijlage 5 Eindnoten | 61

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Economische Zaken (EZ) waren in 2025 de uitgaven € 3.117,5 miljoen, de ontvangsten € 573,8 miljoen en de verplichtingen € 3.772,8 miljoen. Bij het Nationaal Groeifonds waren er geen uitgaven, ontvangsten of aanvullende verplichtingen. Er is nog € 156,8 miljoen beschikbaar in het Nationaal Groeifonds.

De minister van EZ is verantwoordelijk voor een sterke en weerbare economie. Dit doet de minister onder andere door het bevorderen van ondernemerschap en innovatie. Hiertoe werd in 2025 onder andere een nieuwe aanpak voor het verminderen van de regeldruk aangekondigd. Het ondernemingsklimaat is volgens de minister zelf in 2025 nauwelijks verbeterd. Ook rapporteert de minister dat Nederland nog niet het doel haalt om jaarlijks 3% van het bruto binnenlands product aan onderzoek en ontwikkeling te besteden. De minister werkt ook aan de verbetering van de internationale marktpositie van Nederlandse defensiebedrijven. Daarvoor gebruikt de minister het Industrieel Participatiebeleid (IP-beleid). In ons onderzoek naar het IP-beleid concluderen wij dat de minister dit beleid moet aanscherpen. Met deze aanscherping kan het IP-beleid een optimale bijdrage leveren aan de Nederlandse defensie-industrie en de prioriteiten van de nationale veiligheid. Wij onderzochten ook of de minister voldoende aandacht heeft voor de veiligheid van digitale werkplekken. Dit is het geval. Ten slotte maakte het kabinet € 270,0 miljoen vrij voor het bieden van financiële steun aan een noodlijdend bedrijf.

Aanscherping Industrieel Participatiebeleid nodig

Wij hebben onderzocht of de minister van EZ de doelen van het IP-beleid heeft gerealiseerd. Via het IP-beleid maakt de minister van EZ afspraken met buitenlandse leveranciers van defensiematerieel over het plaatsen van tegenorders bij Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen. De omvang van nieuwe (en ophogingen van bestaande) IP-overeenkomsten bedroeg € 2,4 miljard in 2025. De omvang van nieuwe verplichtingen vanuit het Defensiematerieelfonds bedroeg € 19 miljard in 2025. Niet al deze verplichtingen komen in aanmerking voor het IP-beleid.

Na 2012 zijn de economische doelstellingen van het IP-beleid komen te vervallen. In ons onderzoek hebben we door een gebrek aan concrete doelen en informatie over de beleidsresultaten niet kunnen beoordelen of de minister van EZ de doelen van het IP-beleid heeft gehaald. Ook zijn er geen beleidsevaluaties van het IP-beleid uitgevoerd. De minister heeft hierdoor beperkt inzicht of het IP-beleid kan

worden verbeterd. We concluderen dan ook dat de minister van EZ onvoldoende waarborgt dat de (financiële) kansen voor de Nederlandse defensie-industrie volledig worden benut en het IP-beleid een optimale bijdrage levert aan de prioriteiten van de nationale veiligheid. Daarom komen wij tot het oordeel matig voor de kwaliteitswaarborgen van het gevoerde beleid.

Bedrijfsvoering: inkoopbeheer en autorisatiebeheer moeten worden verbeterd

Op het gebied van de bedrijfsvoering zien wij 2 bestaande onvolkomenheden. Deze onvolkomenheden gaan over het inkoopbeheer en het autorisatiebeheer. Hoewel er in het inkoopbeheer sprake is van verbetering, zijn er nog te veel inkopen die niet aan de aanbestedingsregels voldoen. Ook in het autorisatiebeheer zijn er nog steeds tekortkomingen. Het gaat hierbij met name om het verbeteren van centraal inzicht in het autorisatiebeheer. Beide onvolkomenheden zijn dit jaar nog niet opgelost.

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

Negatieve oordelen bij het totaal van de verplichtingen, de uitgaven en ontvangsten, en de agentschappen en bij 2 artikelen

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen. Het geld is echter niet altijd volgens de regels besteed. Hierdoor is ons oordeel over de totaalbedragen negatief bij de verplichtingen, de uitgaven en ontvangsten, en de agentschappen.

Voor de artikelen 2 en 40 is ons oordeel negatief.

Onvolkomenheden bij ministerie van Economische Zaken

Bestaande onvolkomenheden	2022	2023	2024	2025	
1. Autorisatiebeheer financieel systeem (Oracle EBS)	✗	✗	✗	✗	▶
2. Inkoopbeheer	✗	✗	✗	✗	▶

✗ 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 Economische Zaken (EZ) is verantwoordelijk voor een goed functionerende en weerbare economie, een goed ondernemingsklimaat en innovatiebevordering. De minister van EZ is ook verantwoordelijk voor het beheer en de uitvoering van het Nationaal Groeifonds. Dit fonds heeft als doel om het duurzame verdienvermogen van Nederland te verbeteren. We gaan hierna in op een aantal ontwikkelingen die zich op het beleidsterrein van het ministerie van EZ hebben voorgedaan.

Zorgen over productiviteitsgroei

De Nederlandse economie groeide met 1,9% in 2025 (CBS, 2026, geciteerd in het dashboard *Blik op Nederland: Doelen en Resultaten* van de Algemene Rekenkamer, 2026). Toch groeit de arbeidsproductiviteit – de toegevoegde waarde per gewerkt uur – minder snel dan voorheen. De arbeidsproductiviteit groeide niet of nauwelijks tussen 2021 en 2024 (CBS, 2025). Daarom kwam de demissionaire minister van EZ in 2025 onder andere met een productiviteitsagenda. De productiviteitsagenda gaat onder andere in op de gewenste verhoging van investeringen in onderzoek en ontwikkeling (research and development, R&D). Investeringen in R&D kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de arbeidsproductiviteitsgroei, maar liggen met 2,3% van het bruto binnenlands product nog ver onder de doelstelling van 3% in 2030. In onze begrotingsbrief (september 2025) stelden wij al dat Nederland niet op koers ligt om de 3%-doelstelling te halen.

Met de voorstellen in het 3%-R&D-actieplan beoogt de minister van EZ deze doelstelling in 2030 alsnog te halen. In het actieplan worden 9 maatregelen voorgesteld om R&D-uitgaven te verhogen. Daaronder vallen de oprichting van een R&D-lanceerplatform, het mobiliseren van kapitaal voor R&D-intensieve scale-ups en optimalisering van bestaande regelingen. Zo kunnen bedrijven beter worden gestimuleerd om in R&D te investeren. Al deze maatregelen moeten uiteindelijk bijdragen aan de concurrentiekracht van Nederland. Nederland stond in 2025 op plek 5 van meest concurrerende economieën in Europa (IMD, 2025).

Economische veiligheid onder druk

Door toenemende geopolitieke spanningen moeten Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen zich beter voorbereiden op buitenlandse dreigingen. Behalve aan cyberaanvallen en spionage valt ook te denken aan de dreiging van buitenlandse overnames. Daarmee kunnen andere landen ongewenste toegang krijgen tot kennis van Nederlandse bodem. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten stellen dat statelijke actoren hiermee een bedreiging voor de nationale veiligheid vormen (minister van EZ, 2025).

Om de geopolitieke dreigingen werd het budget van de Beschermingsvoorziening Economische Veiligheid voor 2025 verhoogd van € 100 miljoen naar € 150 miljoen. De Beschermingsvoorziening Economische Veiligheid is een instrument dat het kabinet in staat stelt bedrijven te beschermen tegen ongewenste invloeden van buitenaf. Het gaat hierbij specifiek om buitenlandse partijen die in Nederlandse bedrijven investeren en daarmee ongewenste zeggenschap verkrijgen. Door de Beschermingsvoorziening Economische Veiligheid kan het kabinet een belang nemen in bedrijven waarbij deze dreiging speelt. Hiermee wordt ongewenste zeggenschap voorkomen.

Ook is in 2025 het bereik van de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames (Wet Vifo) uitgebreid met 6 extra sectoren. Bedrijven in deze sectoren krijgen te maken met een veiligheidstoets bij investeringen door buitenlandse partijen. Daarnaast greep de minister van EZ in bij chipfabrikant Nexperia. Dit deed hij naar aanleiding van signalen over de oneigenlijke verplaatsing van productiemiddelen naar het buitenland. In februari 2026 besloot een rechter dat er onderzoek moet komen dat moet uitwijzen of er inderdaad sprake was van wanbeleid.

De sterke afhankelijkheid van internationale toeleveringsketens vormt een risico voor de economische veiligheid van Nederland. Om kritische en strategische grondstoffen te verkrijgen, is Nederland afhankelijk van een beperkt aantal landen (AIVD, MIVD en

NCTV, 2025). Het in 2025 opgerichte Nederlands Materialen Observatorium brengt onder meer de risico's in kaart voor de levering van kritieke en strategische grondstoffen.

Ondernemingsklimaat laat weinig verbetering zien

Nederland staat in 2025 niet meer in de top 5 van meest concurrerende economieën (IMD 2025). Nederland daalde van de negende naar de tiende plek. Hiermee raakt het doel van het kabinet verder uit zicht om weer in de top 5 van meest concurrerende economieën te staan. Volgens de Monitor Ondernemingsklimaat van het ministerie van EZ is het ondernemingsklimaat in 2025 gestabiliseerd, maar nog steeds significant slechter dan in eerdere jaren. Ondernemers ervaren nog steeds hinder van onder andere onvoorspelbaar overheidsbeleid, ingewikkelde regelgeving en de hoge (energie)kosten. Sommige Nederlandse bedrijven zeggen dat zij overwegen hun activiteiten om deze redenen naar het buitenland te verplaatsen.

Om het ondernemingsklimaat te verbeteren kwam de minister van EZ in 2025 met een nieuwe aanpak om de regeldruk terug te dringen. De minister van EZ heeft in 2025 ook geld beschikbaar gemaakt om een specifiek bedrijf te steunen. Hiervoor heeft hij door middel van een incidentele suppletoire begroting € 270 miljoen beschikbaar gemaakt voor het verlenen van een overbruggingskrediet. Het bedrijf heeft hier uiteindelijk geen gebruik van gemaakt.

Aankondiging nieuw industriebeleid

Naar aanleiding van economische en geopolitieke ontwikkelingen kondigde het kabinet een nieuwe koers voor het Nederlandse industriebeleid aan (minister van EZ, 2025). Het demissionaire kabinet verwees hierbij onder andere naar het rapport van Mario Draghi (2024) over het Europese concurrentievermogen. Ook werd verwezen naar het advies van Peter Wennink dat in december 2025 werd gepresenteerd. Het nieuwe industriebeleid heeft als doel om onder andere investeringen van het bedrijfsleven en de overheid in specifieke sectoren aan te jagen. De doelen hierbij zijn om het Nederlandse verdienvermogen te vergroten, de economische weerbaarheid te verbeteren en bij te dragen aan de oplossing van maatschappelijke uitdagingen waarvoor Nederland staat.

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 EZ heeft in zijn jaarverslag de volgende risico's benoemd.

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

Risico	Toelichting van de minister van EZ	Bedrag
Economisch veiligheidsbeleid	Statelijke actoren gebruiken zowel legale als illegale middelen, zoals gerichte investeringen, spionage, sabotage en cyberaanvallen voor geopolitieke doeleinden. Dit vergroot het risico dat hoogwaardige Nederlandse kennis, technologie wegloopt, we strategisch afhankelijk(er) worden en dat vitale processen zoals energie- en drinkwatervoorziening worden verstoord. [...] Het belangrijkste risico is dat deze snel groeiende en complexere opgave veel urgentie vraagt, mede op verzoek van de maatschappij en politiek, en dat daardoor te weinig tijd wordt genomen voor een zorgvuldige uitwerking van beleidsmaatregelen.	In het <i>Jaarverslag 2025</i> is geen bedrag genoemd.
De kwaliteit en doelmatigheid van financieel-administratieve processen	Door een forse toename van het aantal af te handelen (subsidie)dossiers, mede als gevolg van forse uitbreidingen van budgetten en personeel, en afname van de kwaliteit van deze dossiers, was een toenemende druk op de financiële administratie waarneembaar aan het einde van het kalenderjaar. Deze verhoogde druk is een risico voor de zorgvuldigheid van de beoordeling en afhandeling van de dossiers. Dit kan onjuiste boekingen van financiële verplichtingen en betalingen tot gevolg hebben. Daarnaast ontstaat het risico dat aanvragen niet tijdig kunnen worden afgedaan en de jaargrens overschreden wordt. [...] Een ander risico voor de financiële administratie betreft de opeenvolging van departementale herverkavelingen.	In het <i>Jaarverslag 2025</i> is geen bedrag genoemd.
Europese wetgevingstrajecten	Steeds meer Europese taken komen terecht bij EZ zelf maar ook bij diensten en uitvoeringsorganisaties onder ministeriële verantwoordelijkheid van EZ. Deze taken hebben vaak een wettelijke grondslag, maar komen tot stand zonder dat op voorhand goed duidelijk is wat de budgettaire gevolgen zijn, en zonder financiële compensatie vooraf. Dit betekent dat de uitvoering van nieuwe taken gefinancierd moet worden binnen een al krimpende begroting. Het gaat voornamelijk over wetgeving in het digitale domein.	In het <i>Jaarverslag 2025</i> is geen bedrag genoemd.

In aanvulling op de risico's van de minister zien wij ook de volgende risico's:

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

Risico	Toelichting	Bedrag
Ondoeltreffende fiscale regelingen voor ondernemerschap en innovatie	Het risico is dat de effectiviteit van fiscale regelingen voor de bevordering van ondernemerschap en innovatie afneemt door factoren waar de minister van EZ beperkt invloed op heeft. Daarnaast draagt een aantal fiscale ondernemerschapsregelingen, zoals de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling, beperkt bij aan ondernemerschap volgens de evaluaties die het ministerie van EZ heeft laten uitvoeren.	€ 10,0 miljard (2025)
Onvoldoende investeringen in research en development (R&D)	De omvang van de publieke en private R&D-uitgaven als percentage van het bruto binnenlands product is lager dan het doel van 3% in 2030 (2,3% in 2024). Dit terwijl de minister R&D-investeringen ziet als een van de fundamenten voor het innovatievermogen van Nederland.	Niet gekwantificeerd.

3.

Inzicht in geld

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van Economische Zaken heeft in 2025 € 3.118 miljoen uitgegeven. Dit is 0,8% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 3.773 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 574 miljoen. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

Vanuit het Nationaal Groeifonds (NGF) zijn er in 2025 geen uitgaven of ontvangsten. Ook zijn er vanuit het NGF geen verplichtingen aangegaan. Aan het einde van 2025 was er volgens het *Jaarverslag van het Nationaal Groeifonds 2025* nog € 157 miljoen beschikbaar in het Nationaal Groeifonds.

Tabel 3 Ministerie van Economische Zaken (EZ) en het voormalige ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2023 en 2024) in miljoenen € en aantallen fte's

	2023	2024	2025
XIII Economische Zaken			
Verplichtingen	26.067	20.044	3.773
Uitgaven	13.652	10.010	3.118
Ontvangsten	7.920	6.766	574
Fte's	10.772	11.539	11.379

	2023	2024	2025
L Nationaal Groeifonds			
Verplichtingen	0	105	0
Uitgaven	0	21	0
Ontvangsten	0	0	0

De aangegane verplichtingen en uitgaven van het ministerie van EZ zijn in 2025 veel lager dan in 2024. Dit komt door de overheveling van verantwoordelijkheden en bijbehorende uitgaven en verplichtingen naar de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (de schade- en hersteloperatie in Groningen) en naar Klimaat en Groene Groei. Ook de ontvangsten zijn in 2025 aanzienlijk lager dan in voorgaande jaren. Dit komt doordat de ontvangsten uit de winning van aardgas vanaf 2025 naar het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) zijn overgegaan. De daling in het aantal fte's houdt onder andere verband met de overheveling van de Nationaal Coördinator Groningen naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

De uitgaven van het begrotingshoofdstuk XIII waren in 2025 € 6.892 miljoen lager dan 2024. Voor het Nationaal Groeifonds waren de uitgaven in 2025 € 21 miljoen lager. 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 Economische Zaken (EZ) verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
XIII Economische Zaken			
1. Goed functionerende economie en markten	457	437	-20
2. Bedrijvenbeleid: innovatie en ondernemerschap voor duurzame welvaartsgroei	2.098	1.817	-281
3. Toekomstfonds	357	308	-49
4. Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering	4.206	0	-4.206
5. Een veilig Groningen met perspectief	2.178	0	-2.178
6. Bijdrage Nationaal Groeifonds	0	0	0
40. Apparaat	714	555	-159
41. Nog onverdeeld	0	0	0
Totaal	10.010	3.118	-6.892

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
L Nationaal Groeifonds			
1. Kennisontwikkeling	0	0	0
2. Onderzoek, ontwikkeling en innovatie	21	0	-21
Totaal	21	0	-21

Voor het begrotingshoofdstuk XIII zien we de grootste verschillen bij de artikelen 4 en 5. Dit komt doordat de uitgaven en verplichtingen die bij deze artikelen horen, zijn overgegaan naar de ministeries van BZK en KGG. Het kabinet-Jetten heeft artikel 4 (Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering) begin 2026 overigens weer ondergebracht bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Ook de apparaatsuitgaven zijn lager in 2025. Dit komt onder andere door de lagere uitgaven aan eigen personeel en externe inhuur ten opzichte van 2024. De oorzaak is dat de Nationaal Coördinator Groningen is overgegaan naar het ministerie van BZK.

Bij het Nationaal Groeifonds zien we dat de gerealiseerde uitgaven op de beleidsartikelen nihil zijn. Dit komt doordat het Nationaal Groeifonds een overhevelingsfonds is geworden. Dit betekent dat middelen vanuit dit fonds worden overgeheveld naar de uitvoerende departementen.

Bij de introductie van het Nationaal Groeifonds in 2020 werd een bedrag van € 20 miljard beschikbaar gesteld (zie tabel 5). Er zijn 2 routes voor het aanvragen van middelen uit het Nationaal Groeifonds. Ten eerste kunnen veldpartijen (zoals bedrijven) rechtstreeks een aanvraag indienen bij het Nationaal Groeifonds. Dit is de subsidieroute. Via de subsidieroute is in totaal € 143 miljoen toegekend. Ten tweede kunnen ministeries middelen aanvragen voor projecten die zij willen uitvoeren. De middelen worden bij toekenning overgeheveld naar het betreffende ministerie. Veel middelen zijn al eerder via deze departementale route (voorwaardelijk) toegekend of gereserveerd. Het gaat hierbij om in totaal € 11 miljard voor de uitvoering van 50 NGF-projecten.

In het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Schoof is afgesproken om het Nationaal Groeifonds uit te faseren. Hierdoor is het budget in 2024 met € 6.830 miljoen verlaagd. Daarna hebben nog 3 overhevelingen plaatsgevonden, waarvan 1 in 2025. Het betreft een overheveling naar de begroting van het ministerie van EZ voor deelname aan een Important Project of Common European Interest op het gebied van halfgeleider-technologie (IPCEI-AST). Het doel van dit project is om de Nederlandse en Europese positie in de wereldwijde halfgeleiderindustrie te verbeteren. In februari 2026 was er nog € 157 miljoen beschikbaar in het Nationaal Groeifonds.

Tabel 5 Verdeling van het NGF-budget in miljoenen €

Verdeling NGF-budget in miljoenen euro's	
Initieel budget	20.000
Departementale route	
Toegekend	- 7.208,6
<i>waarvan verplicht door departementen</i>	- 4.906,3 (68%)
<i>waarvan uitgegeven door departementen</i>	- 2.576,8 (36%)
Voorwaardelijk toegekend	- 2.199,0
Gereserveerd	- 1.382,0
Subsidieroute	
Toegekend	- 143,4
Apparaatskosten	- 68,5
Overige mutaties	
Loon- en prijsbijstelling 2022	697,1
Loon- en prijsbijstelling 2023	908,7
Loon- en prijsbijstelling 2024	890,6
Loon- en prijsbijstelling 2025	21,8
Terugboeking naar NGF 2024	1,6
Verlaging Voorjaarsnota 2022	- 660,0
Verlaging APB 2023	- 381,0
Verlaging Voorjaarsnota 2023	- 451,4
Verlaging Miljoenennota 2024	- 115,0
Verlaging amendement Belastingplan 2024	- 1.212,0
Verlaging Voorjaarsnota 2024	- 1.279,0
Verlaging Hoofdlijnenakkoord 2025	- 6.829,9
Overheveling project Rail Gent-Terneuzen naar Mobiliteitsfonds	- 103,3
Overheveling/afboeking NGF ACS/BES	- 130,0
Overheveling IPCEI AST	- 200,0
Nog beschikbaar	156,8

Bron: Jaarverslag van het Nationaal Groeifonds 2025.

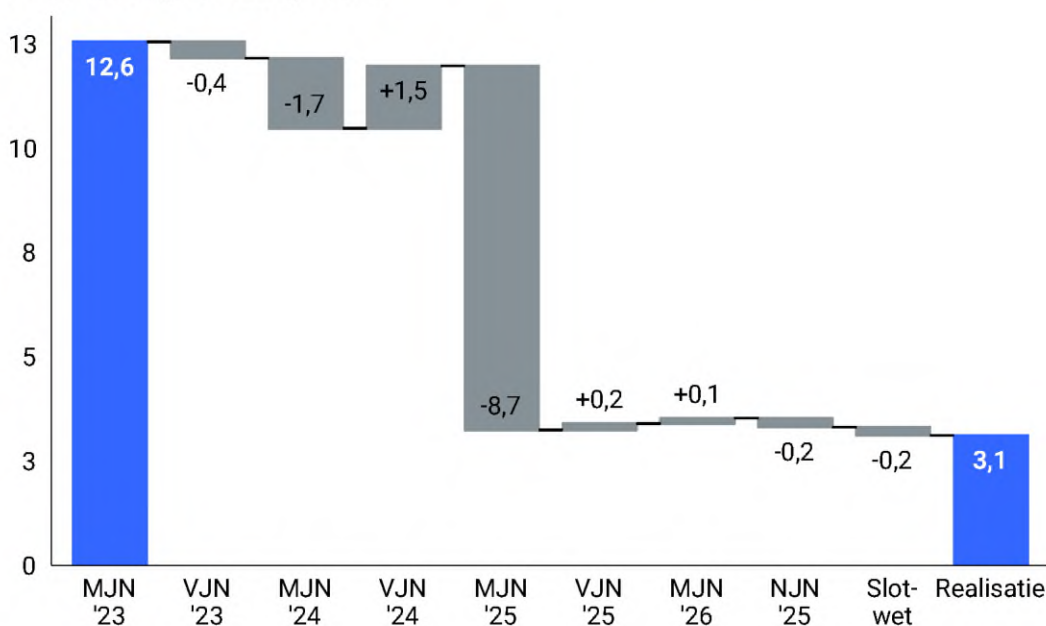
3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 voor het ministerie van EZ. 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 Economische Zaken

De uitgaven van EZ vallen met name lager uit door de herverkaveling

Geraamde uitgaven in miljarden €



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 € 12,6 miljard uit te geven voor het begrotingshoofdstuk van Economische Zaken. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 3,1 miljard. De uitgaven voor 2025 zijn vergeleken met de Miljoenennota 2023 aanzienlijk lager uitgekomen. Dit komt hoofdzakelijk doordat 2 beleidsartikelen vanaf 2025 zijn ondergebracht bij andere ministeries. Dit betreft de beleidsartikelen *Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering* en *Een veilig Groningen met perspectief*. Het gevolg hiervan is een forse daling van de werkelijke uitgaven in 2025.

In dezelfde periode zijn de uitgaven voor het Nationaal Groeifonds gedaald. Dit komt voornamelijk doordat in het Hoofdlijnenakkoord uit 2024 is afgesproken om het Nationaal Groeifonds uit te faseren.

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 Economische Zaken in de afgelopen 3 jaar (bedragen in miljoenen €)

Begroting	Wijziging	2025
MJN 2025	Het overgaan van beleidsartikel <i>Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering</i> naar KGG	-4.580
MJN 2025	Het overgaan van beleidsartikel <i>Een veilig Groningen met perspectief</i> naar BZK	-3.043
MJN 2024	Kasschuif Nationaal Groeifonds	-797

In 2024 is het ministerie van het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) afgesplitst van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Hierbij is het beleidsartikel *Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering* overgegaan naar het ministerie van KGG. Daarnaast zijn de middelen voor de schadeafhandeling- en versterkingsoperatie in Groningen vanaf 2025 ondergebracht bij het ministerie van BZK. Door deze wijzigingen vallen de bijbehorende uitgaven niet langer onder het ministerie van EZ. Ten slotte verplaatste de minister € 797 miljoen aan geplande uitgaven voor NGF-projecten naar latere jaren. Dit kwam doordat de planning van een toekomstige openstellingsronde was gewijzigd en omdat verwachtingen over de uitfinanciering van lopende projecten waren gewijzigd. Later is besloten om de vierde en vijfde openstellingsrondes geheel te laten vervallen.

4.

Resultaten van geld en beleid

4.1 Beleidsresultaten Industrieel Participatiebeleid

Het rijksbrede thema van het verantwoordingsonderzoek 2025 is veiligheid. Daarom onderzochten we dit jaar in ons verantwoordingsonderzoek het Industrieel Participatiebeleid (IP-beleid) van de minister van Economische Zaken (EZ). Tot medio 2025 vormde de Defensie Industrie Strategie 2018 (DIS 2018) het beleidskader waarbinnen het IP-beleid moet worden toegepast. Vanaf medio 2025 is dit de Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie 2025-2029 (D-SII 2025-2029).

Voor de periode 2018-2025 hebben we onderzocht of de minister van EZ de beleidsdoelen van het IP-beleid heeft gerealiseerd. Dat beleid is erop gericht om het Nederlands bedrijfsleven te versterken, zodat het kan bijdragen aan de nationale veiligheid. Via het IP-beleid maakt de minister van EZ afspraken met buitenlandse (Europese en niet-Europese) leveranciers van defensiematerieel over het plaatsen van tegenorders bij Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen die actief zijn in de defensie- en veiligheidssector. De minister noemt deze groep bedrijven en kennisinstellingen de Nederlandse Defensie Technologische en Industriële Basis (NLDTIB). De omvang van de nieuwe (en ophogingen van bestaande) IP-overeenkomsten was in 2025 € 2,4 miljard. We concluderen dat de minister van EZ onvoldoende waarborgen heeft dat Nederland de (financiële) kansen voor zijn defensie-industrie volledig benut en met het IP-beleid een optimale bijdrage levert aan de prioriteiten van de nationale veiligheid. Daarom komen wij tot het oordeel matig. Dit oordeel gaat over de kwaliteitswaarborgen van het IP-beleid.

4.1.1 IP-beleid is een belangrijk instrument voor de Nederlandse defensie-industrie

De minister van Defensie zoekt bij de verwerving van defensiematerieel in eerste instantie naar geschikte Nederlandse partijen. Wanneer de minister van Defensie in belangrijke mate is aangewezen op buitenlandse leveranciers, kan de minister van EZ het IP-beleid inzetten.

Hoe werkt het IP-beleid?

Nederland kent een relatief kleine defensie-industrie met een beperkt aantal producenten voor militaire eindproducten, zoals radarproducent Thales Nederland en scheepsbouwer Damen. Het is voor de Nederlandse toeleveringsbedrijven moeilijk om toegang te krijgen en te houden tot de internationale defensiemarkt zonder hulp van de overheid. Met het IP-beleid kan het ministerie van EZ bedrijven koppelen aan buitenlandse producenten en internationale productieketens.

Binnen het ministerie van EZ is het Commissariaat Militaire Productie (CMP) verantwoordelijk voor de uitvoering van het IP-beleid. In onderstaande figuur 2 laten we zien hoe dat werkt:

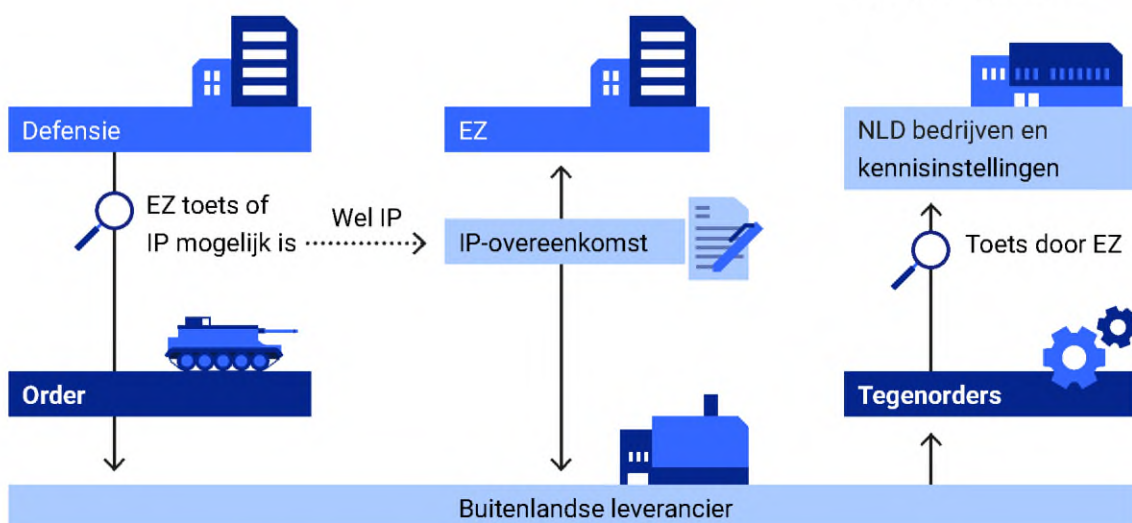
Figuur 2 Werking Industrieel Participatiebeleid

Minister van EZ is verantwoordelijk voor het afsluiten van IP-overeenkomsten

1. Defensie koopt materieel aan bij buitenlandse leverancier

2. EZ sluit IP-overeenkomst met buitenlandse leverancier

3. De IP-overeenkomst zorgt ervoor dat buitenlandse leveranciers tegenorders plaatsen



* Onder bepaalde voorwaarden kan het IP-beleid ook van toepassing zijn op Nederlandse leveranciers.

Als Defensie militair materieel wil kopen meldt Defensie dat aan het ministerie van EZ. Vervolgens bepaalt de minister van EZ of met de buitenlandse leverancier een IP-overeenkomst mogelijk is met daarin afspraken over tegenorders bij Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen (stap 1 in de figuur).

Als de minister van EZ deze afspraken wil maken, vraagt deze de buitenlandse leverancier om hiervoor een voorstel te doen. Op basis van dit voorstel onderhandelen het ministerie van EZ en de leverancier vervolgens over de definitieve IP-overeenkomst. Deze onderhandelingen zijn over het algemeen maatwerk (stap 2 in de figuur). In de IP-overeenkomst maken de minister van EZ en de buitenlandse leverancier onder meer afspraken over het totale bedrag aan tegenorders, het soort tegenorders, de looptijd van de overeenkomst en de eventuele toepassing van *multipliers*. Met *multipliers* kan de minister buitenlandse leveranciers stimuleren om te investeren in activiteiten met een hogere toegevoegde waarde voor Nederland, zoals onderzoek en ontwikkeling. Bijvoorbeeld: als de minister op een tegenorder een multiplier van 2 toepast, dan mag de buitenlandse leverancier een tegenorder plaatsen van € 1 miljoen in plaats van € 2 miljoen. De maximale multiplier die de minister kan inzetten is 10.

Na het sluiten van de overeenkomst plaatst de buitenlandse leverancier tegenorders met een militaire toepassing bij Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen. Het ministerie blijft hierbij betrokken door te toetsen of deze tegenorders voldoen aan de eisen van de IP-overeenkomst (stap 3 in de figuur).

Niet alle aankopen die het ministerie van Defensie doet zijn relevant voor het IP-beleid. Het IP-beleid is van toepassing op aankopen van defensiematerieel bij buitenlandse leveranciers van meer dan € 5 miljoen, waarbij een beroep kan worden gedaan op het uitzonderingsregime van artikel 346 van het EU-Werkingsverdrag (VWEU).¹ Op basis van dit artikel mogen EU-lidstaten afwijken van het EU-recht om hun wezenlijke veiligheidsbelangen te beschermen. Het ministerie van EZ geeft aan dat het IP-beleid ook van toepassing is op Nederlandse leveranciers aan het ministerie van Defensie wanneer een deel, meer dan € 5 miljoen, van de productie van een order bij hen in het buitenland plaatsvindt.

Het IP-beleid is niet van toepassing op aankopen waarvoor de ministers van Defensie en EZ op een andere manier afspraken maken over de betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven, zoals bij de verwerving van de F-35 of de nieuwe onderzeeboten. Daarnaast kan de minister van EZ besluiten om geen IP-overeenkomst af

te sluiten voor defensieaankopen waarop het IP-beleid wel van toepassing is. Dit kan bijvoorbeeld wanneer Defensie militair materieel aankoopt voor Oekraïne en vanwege operationele urgentie afziet van IP-afspraken.

Het IP-beleid heeft verschillende beleidsdoelen

De minister van EZ wil met het IP-beleid bijdragen aan de instandhouding, versterking en positionering van de Nederlandse defensie-industrie. Het doel is dat Nederland zo zijn nationale veiligheid kan waarborgen. Specifiek wil de minister van EZ met het IP-beleid dat:

- Nederlandse bedrijven een duurzame relatie opbouwen in de toeleveringsketens van buitenlandse leveranciers;
- Nederlandse bedrijven toegang krijgen tot nieuwe technologieën, kennis en ervaring;
- gesloten toeleveringsketens van defensiematerieel worden opengebrouwen.

Het beleidskader waarbinnen het IP-beleid moet worden toegepast was tot april 2025 de Defensie Industrie Strategie 2018 (DIS 2018). Met de Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie 2025-2029 (D-SII 2025-2029) is dit beleidskader vanaf mei 2025 aangepast. Wij gaan hier later op in.

Economische doelstelling vervallen

Tot 2012 had de voorloper van het IP-beleid ook een economische doelstelling. Per IP-overeenkomst moest de waarde van de tegenorders 100% van de door de minister van Defensie bij de buitenlandse leverancier geplaatste orderwaarde zijn. De economische doelstelling is komen te vervallen. Wel was er volgens de rapportage over het IP-beleid over 2015 en 2016 nog de verwachting dat 60% zou worden behaald. Na bezwaren van de Europese Commissie over mogelijke marktverstoring is het IP-beleid aangepast en heeft de minister aangegeven dat deze indicator niet meer past bij het beleid gericht op het waarborgen van nationale veiligheid.

4.1.2 Het financieel belang van het IP-beleid groeit snel

Voor het financieel belang van het beleid kijken wij naar het bedrag aan tegenorders die buitenlandse leveranciers met de minister van EZ afspreken op het moment dat er een nieuw IP-overeenkomst wordt afgesloten. Ook kijken we naar de tegenorders die op basis hiervan door de buitenlandse leveranciers van Defensie worden geplaatst bij Nederlandse bedrijven in de jaren die daarop volgen.

De financiële omvang van de afgesloten IP-overeenkomsten en geplaatste tegenorders stijgt

In figuur 3 is voor de periode 2018-2025 de financiële omvang van de jaarlijks nieuw afgesloten IP-overeenkomsten tussen de minister van EZ en de buitenlandse leveranciers opgenomen. In de jaren 2024 en 2025 was dit bedrag van de nieuwe overeenkomsten flink groter dan in de jaren daarvoor als gevolg van een stijging van het aantal aankopen door Defensie. Het gaat om een bedrag van circa € 2 miljard per jaar. De cijfers voor 2025 zijn volgens het ministerie van EZ voorlopig.

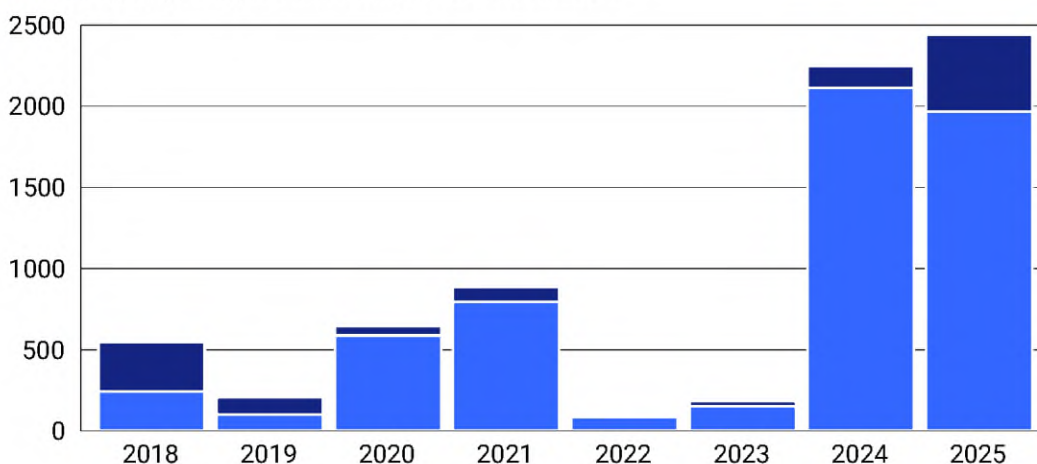
Als de minister van Defensie een vervolgorder plaatst bij een buitenlandse leverancier met een bestaande IP-overeenkomst, kan de minister van EZ deze IP-overeenkomst ophogen. Deze bedragen zijn ook opgenomen in figuur 3 hieronder. Het totale bedrag aan nieuwe afspraken met buitenlandse leveranciers stijgt hiermee van € 183 miljoen in 2023 tot ruim € 2,2 miljard in 2024 en ruim € 2,4 miljard in 2025. Eind 2024 was het cumulatief openstaande bedrag van nog in te vullen tegenorders € 2,9 miljard. Bij het afronden van dit onderzoek (maart 2026) was de stand eind 2025 nog niet beschikbaar.

Figuur 3 Financiële omvang nieuwe en ophogingen van bestaande IP-overeenkomsten

Het bedrag afgesproken in nieuwe en ophogingen van bestaande IP-overeenkomsten stijgt fors naar € 2,4 miljard in 2025

In miljoenen €

- Bedrag nieuwe IP-overeenkomsten
- Bedrag opgehoogde bestaande IP-overeenkomsten



Bron: Ministerie van EZ

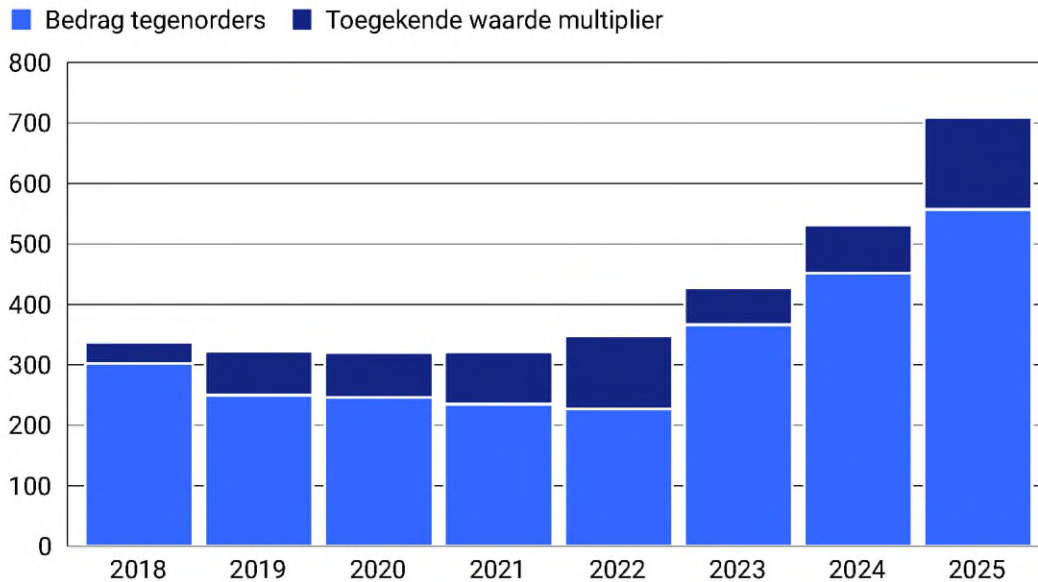
In figuur 4 hieronder staat per jaar de financiële omvang van de tegenorders die buitenlandse leveranciers daadwerkelijk hebben geplaatst bij Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen op basis van de afgesloten IP-overeenkomsten. Uit de figuur blijkt dat de financiële omvang van de geplaatste tegenorders de afgelopen jaren is gestegen van € 227 miljoen in 2022 naar € 557 miljoen in 2025. In de figuur is ook

de waarde van de toegekende multipliers opgenomen (zie § 4.1.1). In 2023 en 2024 hebben in totaal 119 bedrijven in Nederland een tegenorder ontvangen.

Figuur 4 Financiële omvang tegenorders in de jaren 2018 tot en met 2025

Het bedrag aan tegenorders loopt de laatste jaren op

In miljoenen €



Bron: Ministerie van EZ

Om een indicatie te geven van de financiële omvang van de tegenorders die bij Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen worden geplaatst, zetten we deze bedragen af tegen de totale omzet van Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen actief in de defensiesector (de NLDTIB). Voor 2024 schatte het onderzoeksbureau Berenschot de omzet van de NLDTIB op € 9,3 miljard (Berenschot, 2025). Buitenlandse leveranciers besteedden in 2024 ongeveer € 450 miljoen bij Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen als gevolg van het IP-beleid. Dat betekent dat het IP-beleid in 2024 tot uitgaven van buitenlandse leveranciers in Nederland leidde ter grootte van ongeveer 5% van de totale omzet van de NLDTIB.

De minister heeft geen zicht op potentiële financiële omvang van IP

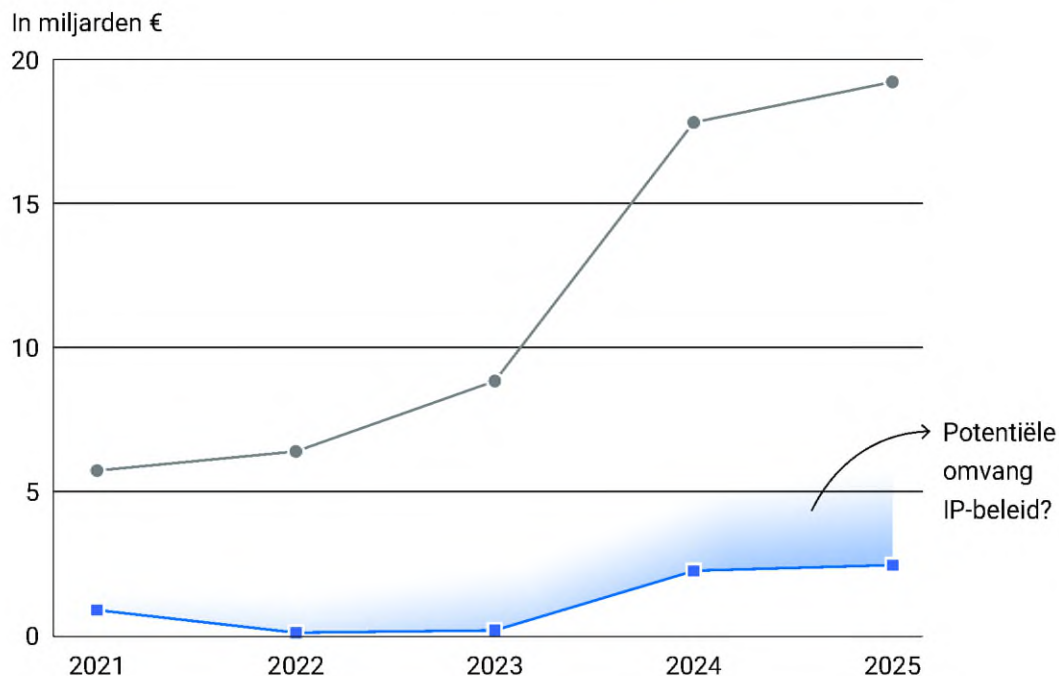
Het IP-beleid heeft geen economische doelstelling meer. Wel is in de DIS 2018 opgenomen dat bij de uitvoering van het bredere defensie-industriebeleid en hiermee ook het IP-beleid wordt gestreefd naar “een zo’n groot mogelijke betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven” (Ministerie van Defensie en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2018). Wij hebben daarom nagevraagd op welk deel van de defensie-investeringen het IP-beleid toegepast kon worden. Deze informatie is nodig om te kunnen onderzoeken of meer IP mogelijk zou zijn geweest. De minister van EZ beschikt niet over deze informatie en heeft hier geen zicht op.

In figuur 5 hebben wij ter illustratie de nieuwe IP-overeenkomsten en de ophogingen van bestaande IP-overeenkomsten afgezet tegen het totaal van de aangegane verplichtingen van het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF). Met dit begrotingsfonds koopt Defensie nieuw materieel aan en onderhoudt het materieel. Zoals eerder aangegeven is het IP-beleid van toepassing op aankopen van Defensie die voldoen aan een aantal specifieke criteria. Welk deel van de verplichtingen uit het DMF voldoet aan deze criteria en hiermee potentieel relevant is voor het IP-beleid, is onbekend.

Figuur 5 Potentiële financiële omvang Industrieel Participatiebeleid

De minister heeft geen inzicht in potentiële financiële omvang Industrieel Participatiebeleid

—●— Verplichtingen Defensiematerieelbegrotingsfonds —■— Totale bedrag IP-overeenkomsten



Bron: Ministerie van EZ en jaarverslagen DMF

4.1.3 Minister heeft beperkt zicht op realisatie beleidsdoelen IP-beleid

Wij constateren dat de beleidsdoelen onvoldoende concreet zijn omschreven of uitgewerkt in meetbare indicatoren. Hierdoor kunnen wij niet onderzoeken of de beleidsdoelen van het IP-beleid zijn gehaald. Zo heeft de minister niet nader gedefinieerd wanneer een Nederlands bedrijf een *duurzame* relatie met een (buitenlandse) leverancier is aangegaan, terwijl dat wel een beleidsdoel is. Ook is bijvoorbeeld niet duidelijk omschreven wat specifiek wordt bedoeld met instandhouding van de Nederlandse defensie-industrie en kennisinstellingen.

In de gesprekken die wij hebben gevoerd met bedrijven zien we overigens wel voorbeelden van individuele bedrijven die met behulp van het IP-beleid in de productieketen van (buitenlandse) leveranciers zijn gekomen. In de tekstkaders hebben we een aantal voorbeelden hiervan opgenomen.

Mogema

Het Nederlandse bedrijf Mogema (onderdeel van Aalberts) produceert grote stalen en aluminium frames met zeer hoge precisie voor de defensie- en de halfgeleiderindustrie. Mogema sloot in 2025 in het kader van IP-beleid een meerjarig raamcontract met een buitenlandse leverancier voor het produceren van *canisters* voor zogenoemde *naval strike missiles* (NSM). Daarmee is Mogema voor dit product direct opgenomen in de aanleveringsketen van deze leverancier.

Robin Radar

Robin Radar maakt radarsystemen om vogels rond vliegvelden te kunnen detecteren. Die techniek bleek ook een goede basis voor een militaire toepassing, namelijk het detecteren van drones. Met die toepassing heeft het bedrijf afgelopen jaren een grote groei doorgemaakt. Het vinden van een *launching customer* was voor Robin Radar een belangrijke stap om internationaal voet aan de grond te krijgen. Het ministerie van EZ koppelde het bedrijf aan Boeing. Boeing moest door IP-verplichtingen investeren in een Nederlands bedrijf en heeft hieraan voldaan door het leasen van een vogelradar van Robin Radar. Robin Radar geeft aan dat dit belangrijk was voor hun geloofwaardigheid, waardoor zij verder gegroeid zijn. Vervolgens heeft ook het ministerie van Defensie in 2025 een bestelling geplaatst van 100 droneradars.

Op grond van ons onderzoek is het aannemelijk dat bij bovenstaande voorbeelden het IP-beleid heeft bijgedragen aan versterking van de Nederlandse defensie-industrie. Maar op basis van individuele voorbeelden kunnen wij geen uitspraak doen over de doeltreffendheid van het IP-beleid als geheel. De minister van EZ geeft overigens aan dat zij een betere manier wil vinden om de beleidsresultaten van het IP-beleid zichtbaar te maken.

4.1.4 Het IP-beleid bereikt een aantal van de voor Defensie belangrijke categorieën beperkt

In de DIS 2018 zijn 30 verschillende kennis- en technologiegebieden en industriële capaciteiten opgenomen, de zogenaamde DIS 2018-categorieën. Die moeten volgens de minister van EZ “nationaal [...] worden verankerd om deze wezenlijke belangen van nationale veiligheid te kunnen beschermen” (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2023). Voor het IP-beleid betekent dit dat tegenorders of activiteiten van buitenlandse leveranciers gerelateerd moeten zijn aan een of meer van deze categorieën. Tussen de DIS 2018-categorieën is door de minister geen prioritering aangebracht. Toch is het interessant om inzicht te hebben hoe het IP-beleid bijdraagt aan de verschillende DIS 2018-categorieën.

Wij constateren dat in de periode 2020-2025 de DIS 2018-categorieën in verschillende mate bereikt worden door tegenorders van het IP-beleid. Voor de 10 technologiegebieden wordt bijvoorbeeld het gebied *3D printing* en *nieuwe materialen* het meest bereikt. Andere gebieden worden een stuk minder bereikt, zoals *space/satellieten*, *directed-energy weapons* en *human enhancement*. Het gebied *biotechnologie* is in deze periode helemaal niet bereikt. Wij kunnen hier geen specifieke bedragen of percentages aan koppelen, omdat investeringen aan meerdere DIS 2018-gebieden gekoppeld kunnen worden. Wij hebben niet onderzocht of deze technologiegebieden, die volgens de DIS 2018 van wezenlijk belang zijn voor de nationale veiligheid, via andere beleidsinstrumenten zijn gestimuleerd.

Wij merken wel op dat de minister van Defensie geen inzicht heeft in de verdeling van de investeringen in de verschillende DIS 2018-categorieën als gevolg van het IP-beleid. De minister van EZ deelt deze gegevens niet met de minister van Defensie.

Meer prioritering in de nieuwe industriestrategie

In de vernieuwde strategie (D-SII 2025-2029) hebben de ministers van Defensie en EZ een prioritering aangebracht van de categorieën die relevant zijn voor de nationale veiligheid. Hiermee geven ze specifiek aan welke categorieën belangrijk zijn voor de nationale veiligheid en dit geeft meer sturing aan het IP-beleid. Het gaat om de volgende 5 technologiegebieden: intelligente systemen, ruimtetechnologie, sensoren, slimme materialen en quantum. Voor deze 5 gebieden zijn ook *roadmaps* opgesteld met mijlpalen op het gebied van onderzoek, ontwikkeling, productie en gebruik. De oude DIS 2018-categorieën zijn in de D-SII 2025-2029 samengevoegd tot 10 defensiebasisgebieden. Boeing, een buitenlandse leverancier van de minister van Defensie, geeft in onderstaand tekstkader aan hoe de nieuwe strategie voor hen van toepassing is.

Boeing

Boeing is een buitenlandse leverancier gevestigd in de VS. Het bedrijf heeft een langdurige relatie met het ministerie van Defensie (onder meer voor de Chinook helikopter). Ook is het bedrijf al jarenlang betrokken bij het IP-beleid van het ministerie van EZ. Boeing ervaart een verschuiving van de focus van het IP-beleid naar meer research en development (R&D). Het bedrijf stelt deze verschuiving te steunen, omdat dit Boeing helpt te profiteren van het sterke innovatieklimaat in Nederland. In 2025 investeerde Boeing bijvoorbeeld zijn IP-verplichtingen in de ontwikkeling van kleine sensoren voor *unmanned aerial vehicles (UAV's)*.

In de actieagenda, STRAIK-D 2025, die hoort bij de D-SII 2025-2029, staat dat de ministers van EZ en Defensie binnen het IP-beleid ook nadrukkelijker gaan kijken naar de capaciteiten die in Nederland in samenwerking met de buitenlandse leveranciers kunnen worden versterkt. Om hiermee risicovolle strategische afhankelijkheden af te bouwen of wederzijds in te regelen waar nodig (Ministerie van Defensie en Ministerie van Economische Zaken, 2025). Omdat de D-SII halverwege 2025 is ingegaan, zullen de beleidsresultaten hiervan pas na 2025 zichtbaar worden.

4.1.5 De minister heeft het IP-beleid niet geëvalueerd

De minister van EZ heeft, voor zover wij konden nagaan, nog nooit een evaluatie laten uitvoeren van het IP-beleid. Ook is er geen evaluatie gepland, terwijl dit wel wordt voorgeschreven in artikel 4.1 van de Comptabiliteitswet. Evalueren is van belang om inzicht te krijgen in de werking van het IP-beleid. Een evaluatie biedt aanknopingspunten voor de minister om het beleid bij te sturen en te optimaliseren.

Het ministerie van EZ geeft aan dat het verschillende onderdelen en resultaten van het IP-beleid analyseert. Maar deze analyses hebben een ad-hockarakter. Het ministerie legt de uitkomsten van de analyses niet vast en rapporteert niet over de resultaten. Het was daarom voor ons niet mogelijk om deze analyses te beoordelen.

Wij constateren verder dat de interne informatievoorziening bij het ministerie van EZ over de uitvoering en resultaten van het IP-beleid beperkt is. Met de verwachte groei van de defensie-uitgaven hadden wij verwacht dat de minister zou willen weten of de huidige personele bezetting van het CMP voldoende is. Hier heeft de minister echter geen inzicht in.

4.1.6 Verantwoording geeft beperkt zicht op beleidsresultaten

De minister van EZ stuurt elke 2 jaar een rapportage naar het parlement over de resultaten van het IP-beleid. De rapportage bevat onder meer gegevens over aantallen en bedragen van tegenorders. Wij constateren dat de verantwoording beperkte informatie bevat over het halen van de beleidsdoelen. Ook worden de IP-orders niet afgezet tegen het potentiële bedrag aan IP. Hiermee biedt de rapportage beperkte informatie op basis waarvan het parlement zich een oordeel kan vormen over de effectiviteit van het beleid. Verder merken wij op dat de rapportage relatief laat na de verslagperiode naar het parlement wordt gestuurd. Zo was de IP-rapportage over 2023 en 2024 eind 2025 nog niet beschikbaar.

4.1.7 Conclusies en aanbevelingen

In ons onderzoek hebben we door gebrek aan concrete doelen en informatie over de beleidsresultaten niet kunnen vaststellen of de minister van EZ de doelen van het IP-beleid heeft gehaald. Wij zien dat de minister met een beperkte personele inzet en door gebruik van het netwerk van het CMP in 2025 met buitenlandse leveranciers van Defensie IP-verplichtingen voor ruim € 2,4 miljard heeft afgesloten. Ook zien wij voorbeelden op basis waarvan het aannemelijk is dat de tegenorders die door buitenlandse leveranciers worden geplaatst bij Nederlandse bedrijven bijdragen aan de versterking van de defensie-industrie. Op basis van individuele voorbeelden kunnen wij echter geen uitspraak doen over de beleidsresultaten van het IP-beleid als geheel.

Wij constateren dat de minister zelf geen actie heeft ondernomen om na te gaan of het beleid goed werkt via een beleidsevaluatie. De minister heeft hierdoor beperkt inzicht of het IP-beleid kan worden verbeterd. We concluderen dat de minister van EZ hiermee onvoldoende waarborgen heeft dat Nederland de (financiële) kansen voor zijn defensie-industrie volledig benut en met het IP-beleid een optimale bijdrage levert aan de prioriteiten van de nationale veiligheid. In de context van stijgende defensie-uitgaven, vraagt dit van de minister om een verbetering van het IP-beleid. Aanscherping van het beleid is belangrijk, aangezien de uitgaven aan Defensie de komende jaren flink zullen stijgen.

We bevelen de minister dan ook het volgende aan:

- Onderzoek of de bijdrage van het IP-beleid aan de nationale veiligheid en de Nederlandse defensie-industrie kan worden vergroot.
- Evalueer periodiek het IP-beleid en zorg voor inzicht in de resultaten. Ontwikkel, zo mogelijk, indicatoren die inzicht geven in de ontwikkeling van deze resultaten.
- Verbeter de verantwoording door deze aan te laten sluiten op de doelen.

4.1.8 Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek wilden we toetsen in hoeverre de resultaten van het gevoerde beleid van de minister voldoen aan de daaraan gestelde normen. Op basis van ons onderzoek is dit niet mogelijk gebleken door het ontbreken van concrete en meetbare beleidsdoelen. In plaats daarvan gaat ons oordeel over de kwaliteitswaarborgen van het beleid. Dit doen wij aan de hand van een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk.

Het IP-beleid is volgens de ministers van EZ en Defensie een belangrijk instrument om de Nederlandse defensie-industrie te versterken (Ministerie van Defensie en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2022). Maar de minister van EZ heeft geen actie ondernomen om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van het beleid. Er is hierdoor een risico dat het IP-beleid, in een periode van stijgende defensie-uitgaven en verslechtering van de nationale veiligheid, niet optimaal wordt ingezet. Ondanks de groei van IP-overeenkomsten en tegenorders, vinden wij dit problematisch omdat de mogelijke gevolgen van het niet optimaal inzetten van het IP-beleid voor de Nederlandse defensie-industrie en de nationale veiligheid hierdoor kunnen toenemen. Daarom komen wij tot het oordeel matig.

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 Economische Zaken is te vinden in de begroting en online op <https://evaluaties.rijksfinancien.nl>.

De Tweede Kamer heeft ons naar aanleiding van de motie-Van Vroonhoven/Vermeer gevraagd de kwaliteit van een (selectie van) recente periodieke rapportages te beoordelen. In onze publicatie *Evaluaties evalueren – naar betere inzichten en effectiever gebruik van periodieke rapportages*, die we ook op Verantwoordingsdag 2026 publiceren, staan de overkoepelende conclusies en aanbevelingen. Voor het begrotingshoofdstuk XIII van het ministerie van Economische Zaken hebben wij geen specifieke periodieke rapportages onderzocht.

4.3 Fiscale regelingen

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

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

Het financieel belang van de fiscale regelingen van het ministerie van EZ is voor 2025 geraamd op € 9.991 miljoen. De minister van EZ noemt onder meer de volgende fiscale regelingen in zijn begroting: de mkb-winstvrijstelling, de innovatiebox, de afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk (Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk, WBSO), de zelfstandigenaftrek en de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek.

In 2025 heeft de minister volgende fiscale regeling laten evalueren: de WBSO. Het financieel belang van de WBSO is voor 2025 geraamd op € 1.682 miljoen. De WBSO heeft als doel om onderzoek en ontwikkeling (research and development, R&D) bij bedrijven te stimuleren en om het vestigingsklimaat te verbeteren. De conclusie was dat de WBSO overwegend doeltreffend en doelmatig is. De conclusie was echter ook dat de effectiviteit van de WBSO is afgenomen ten opzichte van de voorgaande evaluatieperiode. Volgens de minister kan dit komen door de krapte op de arbeidsmarkt waarmee R&D-intensieve bedrijven te maken hebben. De minister geeft onder andere aan een aantal aanbevelingen uit de evaluatie te zullen onderzoeken. Ook geeft hij aan dat de uitkomsten van deze evaluatie geen aanleiding geven tot het

opnemen van een horizonbepaling. Dit is een bepaling in een wet of regeling die ertoe dwingt om opnieuw af te wegen of aan bepaalde belastinguitgaven opnieuw prioriteit moet worden gegeven (Ministerie van Financiën, 2012).

4.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

Op het beleidsterrein van het ministerie van EZ hebben wij in het verleden aanbevelingen gedaan voor onder andere subsidies in het kader van het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) en individuele steun aan bedrijven tijdens de coronacrisis. Het valt ons op dat de minister de meeste aanbevelingen heeft opgevolgd. In het laatstgenoemde onderzoek – dat wij in 2020 publiceerden – wezen wij bijvoorbeeld op het risico van belangenverstremeling. De aanleiding hiervoor was dat het kabinet zich bij een steunoperatie liet adviseren door een partij die tevens deel uitmaakte van een consortium waarmee moest worden onderhandeld over deelname aan de steunoperatie. Naar aanleiding van ons onderzoek zegde de minister toe aanpassingen door te voeren in een interne leidraad. Daarin benoemde de minister het belang van het voorkomen van (de schijn van) belangenverstremeling bij adviseurs.

Onze aanbeveling om de KIA – het financieel belang van de KIA bedroeg € 563 miljoen in 2025 – af te schaffen, volgde de minister niet op. Deze regeling heeft als doel bedrijven te stimuleren investeringen te doen en daardoor verder te groeien. In ons verantwoordingsonderzoek 2020 concludeerden wij dat de effectiviteit van deze regeling na 30 jaar nog steeds niet duidelijk is. Wij concludeerden dat de KIA volgens het toetsingskader voor fiscale regelingen zou moeten worden afgeschaft, maar dit heeft de minister niet gedaan.

4.5 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 6 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn jaarverslag en in andere bronnen.

Uit dit overzicht blijkt dat de minister over de doelen van een concurrerende economie en het bevorderen van innovatie en ondernemerschap rapporteert dat Nederland op de elfde plek staat op een internationale ranglijst voor arbeidsproductiviteit, dat de 3%-R&D-doelstelling nog niet in zicht is en dat het ondernemingsklimaat ongeveer een 6 scoort.

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

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag	Resultaat
Een concurrerende economie	Economische groei	Niet gekwantificeerd.	Het bruto binnenlands product groeide met 1,9% in 2025 (CBS, 2026).
	Koppositie in internationale ranglijst op het gebied van de arbeidsproductiviteit	Niet gekwantificeerd.	In het jaarverslag staat dat Nederland in 2025 op plek 11 staat in een ranglijst voor arbeidsproductiviteit. De ranglijst is gepubliceerd door The Conference Board (2025).
	Aantrekken buitenlandse investeringen	Circa € 19 miljoen per jaar (werkbudget NFIA). Bron: bedrijvenbeleid.nl.	In het jaarverslag van de NFIA en Invest in Holland (2025) wordt gerapporteerd over het aantal investeringsprojecten dat in 2025 is ondersteund. Het gaat om 180 investeringsprojecten van buitenlandse bedrijven die zijn ondersteund, waarvan 53% gericht op R&D.
Bevorderen innovatie	R&D-uitgaven ter grootte van 3% van het bbp per jaar in 2030	€ 1.817 miljoen in 2025 (uitgaven beleidsartikel 2 Bedrijvenbeleid)	De minister rapporteert in het <i>Jaarverslag 2025</i> over de omvang van R&D-uitgaven in 2024. Het gaat om 2,3% van het bruto binnenlands product.
Bevorderen ondernemerschap	Een uitmuntend ondernemingsklimaat		De minister rapporteert over het ondernemingsklimaat in de <i>Monitor Ondernemingsklimaat</i> . Het ondernemingsklimaat werd in 2025 door bedrijven gewaardeerd met een 6,1 (het was 6,0 in 2024).

In het jaarverslag van het Nationaal Groeifonds wordt niet gerapporteerd over de voortgang van NGF-projecten. De minister verwijst voor een beknopte toelichting hierover naar de begrotingen van de departementen die de NGF-projecten uitvoeren.

Voor een uitgebreidere toelichting verwijst zij naar de jaarlijkse voortgangsrapportage van de Adviescommissie Nationaal Groeifonds over 2025. Deze rapportage is nog niet beschikbaar voor 2025.

4.6 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 Economische Zaken en dat van het Nationaal Groeifonds 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

In 2024 is het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) opgesplitst in het ministerie van Economische Zaken (EZ) en het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG). Daarom hebben de ministeries van EZ en KGG in 2025 elk een eigen begrotingshoofdstuk. De ministeries van EZ en KGG voerden wel een gezamenlijke bedrijfsvoering.

In het Hoofdlijnenakkoord uit 2024 is afgesproken om structurele bezuinigingen door te voeren op subsidies en apparaatskosten. Dit raakt de bedrijfsvoering van het ministerie van EZ in 2025.

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), onderdeel van het ministerie van EZ, voert diverse regelingen uit waar burgers en bedrijven gebruik van kunnen maken. Uit klanttevredenheidsonderzoek blijkt dat zij de dienstverlening van RVO in 2025 beoordeelden met gemiddeld een 7,9. Deze beoordeling is 0,2 procentpunt hoger dan in 2024.

Naast deze ontwikkelingen zijn er ook ontwikkelingen in de reguliere bedrijfsvoering. Zo stellen wij vast dat er verbeteringen zijn doorgevoerd in het inkoopbeheer en autorisatiebeheer, maar we constateren ook dat bestaande onvolkomenheden in deze onderdelen van de bedrijfsvoering nog niet als opgelost kunnen worden beschouwd. Ook zien wij een nieuw aandachtspunt. Hier gaan wij in dit hoofdstuk nader op in.

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

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

Tabel 7 Onvolkomenheden bij het ministerie van Economische Zaken

Onvolkomenheden bij ministerie van Economische Zaken

Bestaande onvolkomenheden	2022	2023	2024	2025	
1. Autorisatiebeheer financieel systeem (Oracle EBS)	✗	✗	✗	✗	▶
2. Inkoopbeheer	✗	✗	✗	✗	▶

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

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

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

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

5.3 Onvolkomenheden

5.3.1 Autorisatiebeheer Oracle EBS niet op orde

De minister van EZ is eigenaar en beheerder van het financiële IT-systeem Oracle EBS. De ministeries van EZ, KGG en LVVN maken gebruik van dit systeem om hun financiële administratie te voeren. De ministeries hebben afgesproken dat het beheer van het IT-systeem bij het ministerie van EZ ligt, behalve de aspecten die decentraal bij de dienstonderdelen liggen. Sinds het verantwoordingsonderzoek 2020 beoordelen we het autorisatiebeheer van Oracle EBS als een onvolkomenheid.

Autorisatiebeheer regelt wie wat mag doen in het IT-systeem

Autorisatiebeheer zorgt ervoor dat gebruikers van IT-systemen uitsluitend toegang krijgen tot de delen van het systeem die ze nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren. Dat wil zeggen: het regelt welke medewerkers wat mogen doen, in welke delen van een systeem. Als ze te ruime of onjuist ingestelde autorisaties hebben, kunnen medewerkers informatie inzien waar ze geen toegang toe zouden moeten hebben. Gebruikers met te ruime

bevoegdheden kunnen ook ongewenste acties uitvoeren. Bijvoorbeeld als een medewerker die geld overmaakt, ook de betaling goedkeurt. Dit noemen we een functiescheidingsconflict. Autorisatiebeheer helpt dit te voorkomen. Bijvoorbeeld door te regelen dat degene die de betalingen doet, deze niet zelf ook kan goedkeuren.

Vorig jaar rapporteerden wij dat het ministerie van EZ verbeteringen in het autorisatiebeheer had doorgevoerd, maar dat nog 3 punten resteerden. In 2025 heeft de minister van EZ het autorisatiebeheer van Oracle EBS verbeterd. Toch waren de 3 verbeterpunten aan het eind van 2025 nog niet opgelost. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid.

Het gaat om de volgende 3 tekortkomingen:

- Systeembeheerders die werken bij het ministerie van EZ, hebben vanwege hun functie veel toegangs- en wijzigingsrechten in Oracle EBS. De minister van EZ heeft geen volledig inzicht in de tijdelijke rechten die systeembeheerders aan zichzelf hebben gegeven.
- De minister van EZ doet periodiek op centraal niveau verslag van de conflicterende rollen. De minister deelt dit beeld met alle dienstonderdelen van de ministeries van EZ, KGG en LVVN. Maar de minister weet onvoldoende hoe de dienstonderdelen met de conflicterende rollen omgaan, en hoe ze de risico's die daarbij horen mitigeren.
- De dienstonderdelen van de 3 ministeries zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de decentrale aspecten van het autorisatiebeheer. Het is van belang dat de minister van EZ ook centraal inzicht krijgt in de kwaliteit van dit decentrale autorisatiebeheer. Dit inzicht kan de minister delen met de ministers van LVVN en KGG. Hiermee krijgen de ministers meer grip op het autorisatiebeheer en worden zij minder afhankelijk van de uitkomsten van de controles door de Auditdienst Rijk (ADR). De minister van EZ wil dit centrale inzicht in 2026 tot stand brengen.

Conclusie

De minister van EZ moet de 3 verbeterpunten in het autorisatiebeheer nog oplossen, in afstemming met de minister van LVVN. Omdat het lang duurt de verbeteringen door te voeren, bevelen wij de minister aan prioriteit te geven aan een snelle oplossing in 2026. Eind 2025 is de zogenoemde vierhoek ingesteld, waarin de ministeries van EZ en LVVN zijn vertegenwoordigd. In deze vierhoek kunnen de ministeries de samenwerking en afstemming verder vormgeven.

5.3.2 Inkoopbeheer verbeterd, maar nog resterende uitdagingen

In het verantwoordingsonderzoek 2024 rapporteerden wij dat een aantal maatregelen voor een doelmatig en rechtmatig inkoopbeheer, niet goed werkt. Het ministerie heeft in 2025 aantoonbare stappen gezet om het inkoopbeheer te verbeteren. Toch is er nog geen sprake van een beheerst proces. Zo blijft de naleving van de aanbestedingsregels een punt van zorg. Enerzijds is er sprake van onterecht onderhands gegunde opdrachten, anderzijds zijn er nieuwe bevindingen bij de inhuur van personeel. Dit leidt tot fouten en onzekerheden die de tolerantie overschrijden, zie ook de financiële oordelen in hoofdstuk 6.

Pilot gestart voor zichtbare vastlegging van het tegenlezen van inkoopdossiers

Over 2024 stelden we vast dat de inhoudelijke controle (het tegenlezen) van inkoopdossiers onvoldoende zichtbaar was. In 2025 heeft het ministerie hier verdere stappen in gezet. Zo is het eind november 2025 een pilot gestart met een afdwingbaar tegenleesproces voor Europese aanbestedingen. Of dit goed werkt, wordt in 2026 geëvalueerd.

Inzicht in inkopen die niet volgens de regels plaatsvinden, is verbeterd

Het ministerie stelt 3 keer per jaar een lijst op van inkopen die niet volgens de regels zijn verlopen. Ook controleert het ministerie periodiek of deze lijst volledig is. Over 2024 was de lijst met onrechtmatige rijksbrede overbruggingsovereenkomsten niet compleet. In 2025 hebben de inkooppleinen en de Coördinerend Directeur Inkoop verdiepende controles uitgevoerd en vastgesteld dat de lijsten volledig zijn.

Versnelling analyse objectieve leverancierskeuze

In een inkoopdossier motiveert de inkoper de objectieve keuze van de leverancier. Bij de leveranciersanalyse wordt onder andere vastgesteld dat deze motivatie is vastgelegd. Ook wordt gekeken of opdrachten steeds aan dezelfde leveranciers zijn verstrekt. De jaarlijkse controle op de objectieve keuze van leveranciers is versneld. De analyse over de periode juli 2024-juni 2025 werd in oktober 2025 afgerond. De analyse over het jaar daarvoor was pas in maart 2025 klaar. Door de versnelde oplevering kunnen de bevindingen eerder worden meegenomen in de halfjaarlijkse besprekingen van de spendanalyse.

Uniforme vastlegging spendanalyse ingevoerd

Waar de vastlegging van de spendanalyse in 2024 nog vrijblijvend was, is in 2025 een uniform format ingevoerd. Het ministerie heeft dit format per 1 juli 2025 verplicht gesteld. Hierdoor worden acties, verantwoordelijkheden en deadlines nu op een eenduidige wijze geregistreerd voor alle dienstonderdelen.

Minicompetities bij inhuur voldoen regelmatig niet aan regels

Een minicompetitie is een aanbestedingsprocedure die wordt gebruikt als een opdrachtgever een raamovereenkomst heeft met meerdere leveranciers. De opdrachtgever vraagt de leveranciers dan voor een specifieke opdracht een offerte in te dienen. Op basis van vooraf vastgestelde criteria wint de beste aanbieder de opdracht. In 2025 hebben wij in diverse gevallen geconstateerd dat de opdrachtgevers bij de inhuur van personeel opdrachten hebben gegund aan leveranciers die niet voldeden aan deze criteria. Dit komt doordat de criteria niet duidelijk waren geformuleerd en doordat opdrachtgevers onvoldoende (intern) hebben getoetst aan de criteria.

Aanbestedingswet- en regelgeving te vaak niet nageleefd

Ondanks verbeteringen in het inkoopproces, zijn er nog te veel inkopen die niet aan de aanbestedingswet- en regelgeving voldoen. Dit geldt voor het ministerie van EZ, maar vooral voor de agentschappen DICTU en RVO (zie ook § 5.4.2). Wij bevelen de minister sterk aan het aantal en de omvang van de overschrijdingen van de regels te monitoren en te verminderen.

5.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

5.4.1 Veiligheid, beschikbaarheid en prijsopbouw digitale werkplekken bij DICTU

Rijksambtenaren hebben digitale werkplekken nodig om hun werk te kunnen doen. Met een digitale werkplek bedoelen we een digitale werkomgeving die toegang geeft tot e-mails, documenten, applicaties en andere functionaliteiten. Met een digitale werkplek kunnen ambtenaren op kantoor werken maar ook op afstand. Bijvoorbeeld door vanuit huis of andere (kantoor)locaties in te loggen via hun laptop. De meeste ministeries gebruiken de digitale werkplekken die 2 ICT-dienstverleners binnen het Rijk aanbieden. Dit zijn SSC-ICT (Shared Service Center-ICT) en DICTU (Dienst ICT Uitvoering). SSC-ICT valt onder het ministerie van BZK en leverde in 2025 ongeveer 58.000 digitale werkplekken aan 9 ministeries. DICTU valt onder het ministerie van EZ en leverde in 2025 ongeveer 20.000 digitale werkplekken aan 3 ministeries.

De veiligheid en beschikbaarheid van digitale werkplekken zijn cruciaal voor het functioneren van de rijksoverheid. Bij grote of langdurige storingen kunnen ambtenaren toegang verliezen tot e-mails, documenten, applicaties en functionaliteiten die ze nodig hebben om hun werk te kunnen doen. We zien de laatste jaren dat de kans op grote storingen toeneemt door cyberaanvallen. Dit is voor ons reden om de

veiligheid en beschikbaarheid van de digitale werkplekken van SSC-ICT en DICTU te onderzoeken. In dit onderzoek hebben we ook gekeken waarom SSC-ICT én DICTU beide rijksleveranciers zijn van digitale werkplekken. Verder hebben we ook gekeken naar de prijsopbouw van de digitale werkplekken die SSC-ICT en DICTU leveren.

Hieronder gaan wij in op ons onderzoek bij DICTU. DICTU is onderdeel van het ministerie van Economische Zaken. In het verantwoordingsonderzoek 2025 over het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaan we in op ons onderzoek bij SSC-ICT. We gaan eerst in op de beschikbaarheid en veiligheid van werkplekken. Vervolgens gaan we in op de prijsopbouw van de digitale werkplekken.

DICTU heeft voldoende aandacht voor beschikbaarheid en veiligheid werkplekken

We noemen een digitale werkplek weerbaar als deze onder alle omstandigheden beschikbaar is en alleen toegankelijk is voor de juiste personen. Als er iets misgaat, wordt dat snel opgemerkt en direct hersteld. In dit verantwoordingsonderzoek hebben we onderzocht of DICTU voorbereid is op verstoringen of misbruik van de digitale werkplek.

Voldoende maatregelen tegen verstoring of misbruik van digitale werkplekken

DICTU heeft in 2025 gecontroleerd of de digitale werkplekken veilig zijn en houdt continu in de gaten of er misbruik wordt gemaakt van een digitale werkplek en of er ergens een verstoring is. DICTU lost niet alle dagelijkse problemen op binnen de tijd die de dienstverlener daar zelf voor vaststelt. DICTU beoordeelt niet regelmatig of de in het verleden genomen beveiligingsmaatregelen nog steeds voldoende zijn om de huidige digitale aanvallen te weerstaan.

Reactie van DICTU op een crisis of verstoring is niet in de praktijk getest

Het kan gebeuren dat DICTU onverhoopt met een langdurige verstoring te maken krijgt. We wilden weten wat DICTU in dat geval doet om te herstellen van zo'n onverwachte gebeurtenis. Hierbij hebben we gekeken of bedrijfscontinuïteitsmanagement en crisismanagement zijn ingericht. Het doel van dit management is:

- de veiligheid van medewerkers te garanderen;
- schade aan de reputatie en bedrijfsvoering te minimaliseren;
- de bedrijfscontinuïteit te waarborgen.

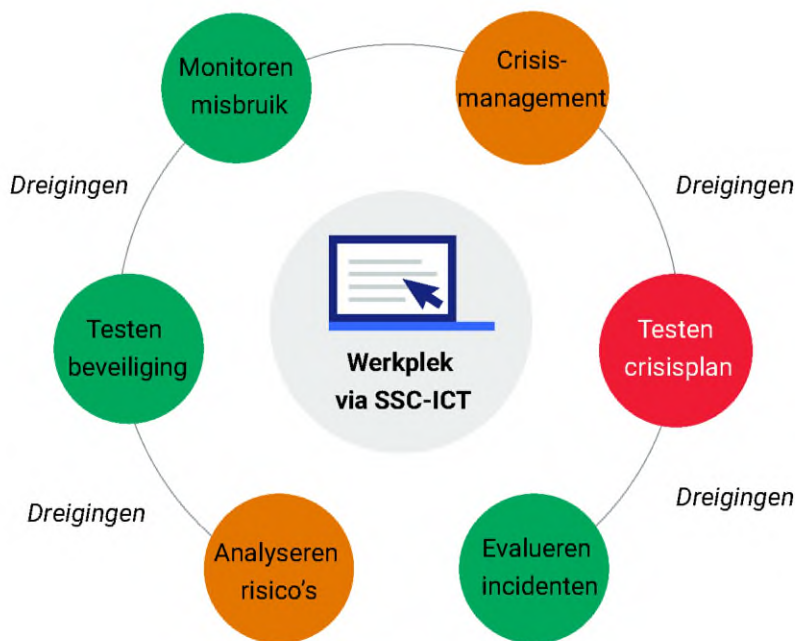
Tijdens het onderzoek hebben we vastgesteld dat DICTU beschikt over een reactie-structuur bij (dreigende) verstoring. Ook zijn er businesscontinuïteit- en herstelplannen. Het crisismanagementplan van DICTU voldoet en is in 2025 getest. De betrokken medewerkers van DICTU worden via geplande opleidingen en trainingen voorbereid

op crisissituaties. Verder evalueert DICTU grote incidenten en crises, en volgt de verbeterpunten uit deze evaluaties op. DICTU heeft in 2025 de reactiestructuur bij (dreigende) verstoring niet in de praktijk getest. Het management heeft het risico van het niet uitvoeren van een praktijktest geaccepteerd.

Figuur 6 Weerbaarheid digitale werkplek DICTU

Reactie SSC-ICT op crisis of verstoring is niet voldoende

● Voldoet aan de norm ● Voldoet deels aan de norm ● Voldoet niet aan de norm



Tariefverschil tussen werkplekken SSC-ICT en DICTU is groot

Rond het jaar 2000 regelden ministeries los van elkaar digitale werkplekken voor ambtenaren. In de jaren die volgden hebben 2 ministeries SSC-ICT en DICTU opgericht, na samenvoeging van diverse ICT-afdelingen van die ministeries en andere overheidsorganisaties. Het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft SSC-ICT in 2003 opgericht en het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in 2005 DICTU. SSC-ICT en DICTU werkten tot aan 2010 alleen voor hun 'eigen' ministeries.

Eind 2010 heeft het kabinet het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst gestart. Een van de doelen van dit programma was om één rijksbrede ICT-dienstverlener op te richten. Alle ministeries zouden uiteindelijk gebruik moeten maken van de digitale werkplekken van SSC-ICT. In 2014 had een groot deel van de ministeries zich aangesloten bij SSC-ICT. Het ministerie van Economische Zaken, waar DICTU sinds 2010

onder valt, zou de digitale werkplekken van SSC-ICT ook gaan gebruiken. Het ministerie van EZ heeft in 2014 toch besloten om digitale werkplekken te laten ontwikkelen die DICTU zou gaan beheren. Inmiddels gebruiken 9 ministeries de werkplekken van SSC-ICT en 3 ministeries de werkplekken van DICTU. De ministeries van Algemene Zaken (AZ), Defensie en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) hebben daarnaast alle 3 afzonderlijk van elkaar hun werkplekdienstverlening geregeld.

In 2022 en 2023 hebben SSC-ICT en DICTU de mogelijkheden onderzocht voor samenwerking. Een uitkomst van dit onderzoek was dat DICTU zijn digitale werkplekdienstverlening aan een andere partij wilde overdragen. Volgens beide partijen zou overdracht naar SSC-ICT voordelen met zich meebrengen, zoals minder arbeidsmarktconcurrentie binnen het Rijk, een grotere inkoopkracht vanuit het Rijk en vereenvoudiging van ICT tussen ministeries. Conclusie was dat dit verder onderzocht moest worden. Dit vervolgonderzoek heeft echter nog niet plaatsgevonden.

De aangeboden standaard digitale werkplekken van SSC-ICT en DICTU waren tot en met 2022 in grote mate vergelijkbaar. Sinds begin 2023 verschillen ze op technisch vlak steeds meer van elkaar. Qua functionaliteiten zijn ze nog wel vergelijkbaar, maar anders dan SSC-ICT gebruikt DICTU voor een deel van zijn werkplek nu niet-Europese *public cloud*-diensten. Bij *public cloud*-diensten wordt via het internet gebruik gemaakt van middelen die door meerdere partijen worden gebruikt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om hardware, software en gegevens. In het kader van het versterken van de autonomie op het gebied van infrastructuur en werkplekomgeving, hebben DICTU en SSC-ICT in 2025 gezamenlijk het opensource-platform Nextcloud onderzocht. Dit opensource-platform is van een Duitse leverancier. De centrale vraag van dit initiatief luidt: "Kan open source als autonoom alternatief bijdragen aan onze huidige softwarevoorzieningen?" Dit initiatief loopt door in 2026.

Ook zien wij een groot verschil in de tarieven die de ICT-dienstverleners rekenden voor een digitale werkplek in 2025. Een werkplek (account zonder laptop) kostte bij SSC-ICT ongeveer € 1.500 per jaar en bij DICTU ongeveer € 3.000 per jaar. Het is onduidelijk of dit tariefverschil te maken heeft met het verschil in technische inrichting van de werkplekken.

Tot slot

We bevelen niet aan om als Rijk te kiezen voor één van de digitale werkplekken die de 2 verschillende organisaties aanbieden. Wel willen we meegeven dat het initiatief Nextcloud op langere termijn bij kan dragen aan meer digitale soevereiniteit.

5.4.2 Rijksbreed inkopen: aandacht nodig voor vereenvoudiging inkoopregels

De minister van EZ is verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving op het gebied van aanbestedingen. Die regels gelden voor alle aanbestedende overheidsdiensten in Nederland. De minister is onder meer verantwoordelijk voor de omzetting van Europese aanbestedingsrichtlijnen naar nationale regelgeving en de *Gids Proportionaliteit*. Die gids bevat voorschriften met uitleg die ervoor moeten zorgen dat aanbestedende diensten (zoals ministeries) bij een aanbesteding keuzes maken, en eisen en voorwaarden stellen die in redelijke verhouding staan tot de aard en omvang van de aan te besteden opdracht (het beginsel van proportionaliteit).

Vorig jaar constateerden we dat vereenvoudiging van aanbestedingsregelgeving zou kunnen helpen om fouten in het inkoopbeheer te voorkomen. De minister onderschreef dat de regelgeving voor inkopers eenvoudiger gemaakt kan worden. Hij kondigde aan deze prioriteit mee te nemen bij de evaluatie en herziening van de EU-aanbestedingsrichtlijnen. Het Europese wetgevingsvoorstel behorende bij deze herziening wordt in het tweede kwartaal van 2026 verwacht. Ook zei de minister dat hij snel de evaluatie van de *Gids Proportionaliteit* zou oppakken. Wij constateren dat deze evaluatie nog niet is uitgevoerd en vragen hier aandacht voor.

De minister van BZK, verantwoordelijk voor het rijksinkoopbeleid en het rijksinkoopstelsel, heeft een aantal aanpassingen in gang gezet: zo is onder andere de circulaire *Grensbetragingen voor procedures Aanbestedingswet 2012 onder de Europese drempelwaarden* aangepast. Hiermee hoopt de minister van BZK de last bij inkoop te verminderen. Wij constateren dat de circulaire van dit ministerie niet meer aansluit op de vereisten uit de *Gids Proportionaliteit* (voorschrift 3.4A). Hierdoor kunnen opdrachten volgens de circulaire een-op-een gegund worden, terwijl volgens de gids eigenlijk een meervoudig onderhandse procedure moet worden gevolgd. Dat volgt namelijk uit de toepassing van objectieve criteria zoals die wordt voorgeschreven in artikel 1.4 Aanbestedingswet 2012 en is uitgewerkt in voorschrift 3.4A van de *Gids Proportionaliteit*. Wij vragen de ministers van EZ en BZK hiervoor aandacht te hebben bij de evaluatie van de *Gids Proportionaliteit*.

5.4.3 Dienstverlening van DICTU aan RvIG is verbeterd

De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) is een agentschap van het ministerie van BZK. Deze dienst beheert de stelsels van identiteitsgegevens, waaronder de Basisregistratie Personen (BRP). In de BRP-Verstrekkingvoorziening (BRP-V) staan persoonsgegevens van alle inwoners van Nederland. Organisaties zoals de Belastingdienst, gemeenten en zorgverzekeraars gebruiken bij het uitvoeren van hun taken

gegevens uit de BRP-V. Zij betalen hiervoor jaarlijks een bedrag aan de RvIG, afhankelijk van het aantal berichten dat zij hebben ontvangen. Het beheer van de BRP-V heeft de RvIG uitbesteed aan de Dienst ICT-Uitvoering (DICTU) van het ministerie van EZ.

Sinds 2022 beoordelen wij de dienstverlening van DICTU aan de RvIG als aandachtspunt. Reden hiervoor is dat de betrouwbaarheid van gegevens in de BRP-V niet vanzelfsprekend was. Vorig jaar rapporteerden wij dat een onafhankelijke auditor verschillende tekortkomingen zag in het beheer van de BRP-V door DICTU. In 2025 heeft een onafhankelijke auditor opnieuw het beheer van de BRP-V onderzocht. Op basis daarvan zien we dat de minister van EZ bijna alle tekortkomingen heeft opgelost. De resterende bevindingen vormen een beperkt risico voor de betrouwbaarheid van de gegevens in de BRP-V.

Conclusie

Nu de minister van EZ de dienstverlening van DICTU aan de RvIG voor de BRP-V voldoende op orde heeft, is het aandachtspunt komen te vervallen.

5.4.4 Waarborgen continuïteit financiële en subsidiesystemen is aandachtspunt

Bij het ministerie van EZ bestaat de kans dat financiële en subsidiesystemen bij een calamiteit langdurig niet beschikbaar zijn. Dat kan leiden tot verstoring van de dienstverlening.

Het ministerie van EZ werkt met verschillende IT-systemen die belangrijk zijn voor een goede dienstverlening aan burgers en bedrijven. Voor deze systemen ontbreken actuele risicoanalyses. Dat kan gevolgen hebben voor de voorbereiding op uitwijk en herstel bij calamiteiten. Voor de systemen zijn in 2025 ook geen uitwijktesten uitgevoerd. Hierdoor bestaat de kans dat systemen bij een calamiteit langdurig niet beschikbaar zijn. Voor de overheid is het van groot belang weerbaar te zijn tegen (cyber)dreigingen van buitenaf. In geval van een calamiteit moet de dienstverlening aan burgers en bedrijven snel weer doorgang kunnen vinden.

Wij vragen aandacht voor deze risico's die de continuïteit van de dienstverlening kunnen bedreigen. We constateren verder dat het ministerie van EZ in het najaar van 2025 verbeteracties in gang heeft gezet. Zo is het ministerie onder andere gestart met het in kaart brengen van welke systemen van groot belang zijn voor het bereiken van de doelstellingen van de ministeries, in het bijzonder de dienstverlening aan burgers en bedrijven.

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 Economische Zaken en dat van het Nationaal Groeifonds 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 2 aanvullende totaalbedragen:

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

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

6.1 Ministerie van Economische Zaken

6.1.1 Oordelen over de financiële informatie

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

Negatieve oordelen bij het totaal van de verplichtingen, de uitgaven en ontvangsten, en de agentschappen en bij 2 artikelen

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen. Het geld is echter niet altijd volgens de regels besteed. Hierdoor is ons oordeel over de totaalbedragen negatief bij de verplichtingen, de uitgaven en ontvangsten, en de agentschappen.

Voor de artikelen 2 en 40 is ons oordeel negatief.

Het ministerie van EZ is in 2025 € 3.773 miljoen aan verplichtingen aangegaan en heeft € 3.118 miljoen uitgegeven. Een groot deel wordt uitgegeven aan subsidies en bijdragen. Het is positief om vast te stellen dat deze processen in het algemeen goed verlopen, dat de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed. Ook zijn de verplichtingen op de juiste manier aangegaan.

Het ministerie van EZ heeft ook geld niet volgens de regels besteed. Dit gebeurde bij de inkoop van diensten. Voorbeelden zijn de inhuur van medewerkers en diverse adviesdiensten. Het ministerie heeft de aanbestedingsregels in deze gevallen niet gevolgd. Naast het kerndepartement speelde dit vooral bij de agentschappen RVO en DICTU. Het inkoopbeheer vraagt nog aandacht van de minister (zie § 5.3.2).

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 7 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 ministerie van Economische Zaken

Verantwoorde bedragen over 2025		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €				In miljoenen €
Verplichtingen		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 3.772,8	Volgens de regels:		€ 28,7
Artikel 40 Apparaat		Volgens de regels:		€ 24,5
De andere 4 artikelen		Volgens de regels:		
Uitgaven en Ontvangsten		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 3.691,3	Volgens de regels:		€ 36,8
Artikel 2 Bedrijvenbeleid: innovatie en ondernemerschap voor duurzame welvaartsgroei		Volgens de regels:		€ 25,3
De andere 4 artikelen		Volgens de regels:		
Afgerekende voorschotten		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 4.637,1	Volgens de regels:		
Agentschappen		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 1.849,0	Volgens de regels:		€ 132,4
Saldibalans		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 14.223,9	Volgens de regels:		

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

6.1.2 Toelichting financiële oordelen

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

Verplichtingen

Aanbesteding rijksbrede inkoopcontracten niet volgens de regels

Bij het ministerie van EZ zijn aanbestedingsregels niet goed gevolgd. Zo koopt het ministerie van EZ adviesdiensten in via een rijksbrede overeenkomst waarvoor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) verantwoordelijk is. Maar bij de verlenging van het contract heeft het ministerie van IenW de aanbestedingsregels niet nageleefd. Hierdoor zijn de tolerantiegrenzen voor rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 40 Apparaat en op het totaal overschreden. We verwijzen naar bijlage 1 waar het bedrag aan fouten en onzekerheden is opgenomen.

Uitgaven en ontvangsten

Ook bij de uitgaven en ontvangsten van artikel 2 Bedrijvenbeleid: innovatie en ondernemerschap voor duurzame welvaarts-groei, en bij het totaal van de uitgaven en ontvangsten is de tolerantiegrens voor rechtmatigheid overschreden door vergelijkbare problematiek als bij de verplichtingen. We verwijzen naar bijlage 1 waar het bedrag aan fouten en onzekerheden is opgenomen.

Samenvattende staat van agentschappen

RVO en DICTU hebben de aanbestedingsregels niet goed gevolgd

De fouten die we constateren bij de samenvattende staat van agentschappen gaan ook vooral over inkopen. Dit speelt met name bij de agentschappen RVO en DICTU. De aanbestedingsregels zijn niet goed nageleefd. Dit komt enerzijds doordat bij de inhuur van personeel opdrachten zijn gegund aan leveranciers die niet voldeden aan de vooraf gestelde criteria. Anderzijds komt dit door voldongen feiten. Dit zijn inkopen waarvan achteraf is gebleken dat een verkeerd inkooptraject in gang is gezet. Dit komt doordat de inkoopspecialisten te laat, of zelfs niet, zijn ingeschakeld. Hierdoor zijn de inkopen niet volgens de regels en is de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid van de agentschappen overschreden. In totaal gaat het om € 132,4 miljoen aan fouten.

6.2 Nationaal Groeifonds

6.2.1 Oordelen over de financiële informatie

Tot vorig jaar had het Nationaal Groeifonds (NGF) in zijn financiële administratie 2 projecten opgenomen via de zogenoemde subsidieroute (zie § 3.1). Per 1 januari 2025 zijn deze projecten overgezet naar het ministerie van EZ. Daardoor heeft het NGF geen projecten meer via de subsidieroute. Hierdoor is het NGF weer volledig een overhevelingsfonds geworden. Dat wil zeggen dat vanuit het fonds budgetten worden overgedragen aan de uitvoerende departementen. De ministers daarvan zijn verantwoordelijk voor het verder begroten, realiseren en verantwoorden van deze gelden.

Als gevolg van het besluit zijn alle openstaande saldi op de saldibalans per 1 januari 2025 overgeboekt naar het ministerie van EZ. Er resteert een saldibalans zonder saldi. In 2025 is het NGF geen verplichtingen aangegaan, heeft het geen uitgaven gedaan en hebben geen ontvangsten plaatsgevonden ten gunste van het NGF. In het jaarverslag van NGF is de financiële verantwoordingsinformatie daardoor nul. Als gevolg daarvan geven we geen financieel oordeel bij het jaarverslag.

7.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Economische Zaken heeft op 29 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar 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 Economische Zaken

Industrieel Participatiebeleid

De minister deelt onze constatering dat het belang van defensie en veiligheid sterk is toegenomen en daarmee ook de rol en (potentiële) omvang van het IP-beleid. Ook deelt zij de constatering dat er een goed beeld moet zijn van de bijdrage van het IP-beleid aan de versterking, bescherming en internationale positionering van de Nederlandse defensie-industrie. Daarnaast deelt de minister dat de beleidsdoelen van het IP-beleid niet voldoende zijn uitgewerkt in meetbare indicatoren. Zij plaatst hier als kanttekening bij dat output en impact op nationale veiligheid moeilijk meetbaar zijn, waardoor deze doelen praktisch gezien moeilijk in indicatoren zijn vast te leggen en vooral zichtbaar worden in de ervaringen van bedrijven. De minister geeft aan dat zij wil onderzoeken hoe de beleidsdoelen verder kunnen worden geoperationaliseerd, met als randvoorwaarde dat metingen valide zijn en niet leiden tot hogere administratieve lasten. Verder herkent de minister onze bevinding dat de (externe) rapportage over het IP-beleid beperkt is. Naar aanleiding hiervan heeft zij aan het Commissariaat Militaire Productie onder andere gevraagd of het mogelijk is om de externe rapportage in plaats van tweejaarlijks, gelijktijdig met de jaarlijkse interne rapportage te doen.

De minister deelt niet onze constatering dat zij geen inzicht heeft in het potentieel van het IP-beleid. Zij geeft aan dat haar ambtsvoorganger regelmatig een inschatting van de potentiële omvang ontving op basis van de verwachte aankopen van Defensie. De minister onderschrijft wel dat er geen formele evaluatie van het IP-beleid heeft plaatsgevonden. Zij benadrukt dat een evaluatie waardevolle lessen kan opleveren, maar dat zij daarbij zorgvuldig te werk wil gaan. Zij geeft aan eerst nog nut en noodzaak en de timing van een evaluatie van het IP-beleid te willen bezien in het kader van lopende evaluatietrajecten.

Bedrijfsvoering

De minister geeft aan het autorisatiebeheer in 2026 verder te willen verbeteren. Zo wil zij het centraal inzicht in het decentrale autorisatiebeheer verbeteren door de verbeterpunten te laten uitwerken in het reguliere halfjaarlijkse controleproces.

De minister onderschrijft het belang van het verder verbeteren van het inkoopbeheer. Zij zal er in 2026 onder andere op toezien dat het tegenlezen door het Inkoopuitvoeringscentrum verder wordt geoptimaliseerd. Ook wil zij het aantal voldongen feiten verder terugdringen door gericht te informeren over de juiste inkoopprocessen en met name het tijdig opstarten daarvan. De minister neemt kennis van de geconstateerde fouten en onzekerheden bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. De minister geeft aan dat onrechtmatigheden via rijksbrede overeenkomsten hebben geleid tot het overschrijden van de tolerantiegrenzen. Daarnaast erkent zij dat er eigen inkoopfouten gemaakt zijn, zoals bij het gunnen van opdrachten. Zij zal erop toezien dat interne processen en procedures rondom aanbestedingen worden opgevolgd en waar nodig aangescherpt. De minister vindt het positief om bevestigd te krijgen dat DICTU voldoende aandacht heeft voor de beschikbaarheid en veiligheid van de digitale werkplekken en dat DICTU beschikt over een reactiestructuur bij (dreigende) verstoringen.

Over de evaluatie van de *Gids Proportionaliteit* geeft de minister aan dat die in het najaar van 2026 wordt afgerond. In die evaluatie zal ook worden ingegaan op de aansluiting tussen de circulaire *Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012 onder de Europese drempelwaarden* van de minister van Binnenlandse Zaken op de vereisten uit de *Gids Proportionaliteit* (voorschrift 3.4A van de Gids).

Ten slotte geeft de minister aan de noodzaak te herkennen om de weerbaarheid van zogenoemde missiekritische systemen te versterken. Dit doet zij naar aanleiding van onze constatering dat het waarborgen van de continuïteit van financiële en subsidie-systemen aandacht vereist.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We danken de minister van EZ voor haar reactie op ons rapport. We zijn verheugd dat zij de meeste van onze bevindingen en conclusies herkent.

Wij waarderen de inzet van de minister voor het verbeteren en vereenvoudigen van het inkoopstelsel en de inkoopregelgeving. Inkoop is immers een middel om maatschappelijke doelen te realiseren, bijvoorbeeld op het gebied van mobiliteit, digitalisering en veiligheid.

Wij verwelkomen de toezegging van de minister om te onderzoeken of de beleidsdoelen en de verantwoording over de resultaten kunnen worden verbeterd. Wij merken op dat de minister stelt dat zij wel degelijk inzicht heeft in het potentieel van het IP-beleid. Wij hebben tijdens het onderzoek om dit inzicht gevraagd, maar de minister kon dit niet overleggen. Het is van belang dat de minister inzicht in de potentiële omvang van het IP-beleid deelt met het parlement indien zij hierover beschikt.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van EZ 2025

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

Tabel 8 Overschrijdingen door alleen de maximale fout en onzekerheid (bedragen in miljoenen €)

	Meest waarschijnlijke fout en onzekerheid	Tolerantiegrens	Maximale fout en onzekerheid
Rechtmatigheid totale verplichtingen	28,7	75,5	118,7
Verplichtingen Artikel 40 Apparaat	24,5	27,8	32,7
Rechtmatigheid totale uitgaven en ontvangsten	36,8	73,8	105,0
Uitgaven en ontvangsten Artikel 2 Bedrijvenbeleid	25,3	73,8	77,6

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 8 Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van EZ

Fouten en onzekerheden bij Economische 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	€ 3.772,8		//-100%
Artikel 40 Apparaat	€ 555,2		//-100%
Bij de resterende 4 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
Uitgaven en ontvangsten			
Totaal	€ 3.691,3		//-100%
Artikel 2 Bedrijvenbeleid: innovatie en ondernemerschap voor duurzame welvaartsgroei	€ 2.232,6		//-100%
Bij de resterende 4 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
Afgerекende voorschotten			
Totaal	€ 4.637,1		//-100%
Agentschappen			
Totaal	€ 1.849,0		//-100%
Saldibalans			
Totaal	€ 14.223,9		//-100%

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

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

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

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

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

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

Beleidsresultaten

De probleemstelling die wij hanteerden in het onderzoek naar de beleidsresultaten van het Industrieel Participatiebeleid luidt: heeft de minister van Economische Zaken (EZ), in de periode 2018-2025, de doelen van het IP behaald (doelbereik) en beschikt de minister over informatie om het beleid bij te sturen en de Tweede Kamer te informeren?

We hanteerden de volgende onderzoeksvragen:

1. Heeft de minister van EZ concrete en consistente beleidsdoelen geformuleerd?
2. Heeft de minister van EZ met het gevoerde beleid de beoogde beleidsdoelen in de periode 2018-2025 behaald (doelbereik)?
3. Beschikt de minister over een goede onderbouwing voor de verschillen tussen beoogde beleidsdoelen en de behaalde beleidsresultaten?
4. Stuurt de minister het IP-beleid bij op basis van evaluaties van het beleid?
5. Verantwoordt de minister zich volgens de afspraken aan het parlement, over de beleidsresultaten van het IP-beleid?

De benodigde informatie hebben we verkregen op basis van interviews en documentatie. We hebben gesprekken gevoerd bij de ministeries van EZ en Defensie, de Auditdienst Rijk (ADR), het Centraal Planbureau (CPB), de stichting Nederlandse Industrie voor Defensie en Veiligheid (NIDV) en met 4 bedrijven. Wij zijn uitgegaan van de informatie over de beleidsresultaten die beschikbaar is bij het ministerie van EZ.

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. In onderstaande tabel staan de gehanteerde normen per onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag	Norm(en)
1	De minister heeft beleidsdoelen geformuleerd voor zijn beleid. Deze beleidsdoelen zijn SMART-C geformuleerd.
2	De minister beschikt over informatie op basis waarvan beoordeeld kan worden of de beleidsdoelen zijn gerealiseerd. De minister behaalt de beoogde beleidsresultaten.
3	De minister verzamelt informatie op basis waarvan de verschillen tussen beleidsdoelen en beleidsresultaten verklaard kunnen worden.
4	De minister evalueert periodiek het IP-beleid. Op basis van deze evaluaties neemt de minister maatregelen om het beleid te aan te passen.
5	De minister heeft met de Tweede Kamer afspraken gemaakt over de verantwoording en verantwoordt zich conform deze afspraken.

Op grond van de getoetste normen hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de resultaten ervan voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel.

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 (2026). *Blik op Nederland: Doelen en Resultaten*.
www.rekenkamer.nl (geraadpleegd op 2 april 2026).

AIVD, MIVD en NCTV (2025). *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2025*. www.nctv.nl
(geraadpleegd op 16 maart 2026).

Berenschot (2025). *Strategie Trendsonderzoek 2025: Defensie-industrie, Vizier defensie-industrie gericht op Europa, rugdekking overheid noodzakelijk*. Utrecht.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2025). *Arbeidsproductiviteit Nederlandse economie in 2024 opnieuw gedaald*. www.cbs.nl (geraadpleegd op 1 april 2026).

Centraal Bureau voor de Statistiek (2026). *Economie groeit in vierde kwartaal 2025 met 0,5 procent*. www.cbs.nl (geraadpleegd op 19 maart 2026).

Draghi, Mario (2024). *The future of European competitiveness*. Commission.europa.eu
(geraadpleegd op 16 maart 2026).

IMD (2025). *World Competitiveness Ranking 2025 – IMD Business School*.
www.imd.org (geraadpleegd op 1 april 2026).

Ministerie van Defensie en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2018).
Defensie Industrie Strategie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31125, nr. 92.

Ministerie van Defensie en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2022).
Defensie Industrie Strategie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 31 125, nr. 123.

Ministerie van Defensie en Ministerie van Economische Zaken (2025). *STRAIIK-D 2025: Strategische Actieagenda Industrie, Innovatie en Kennis – Defensie*. Bijlage bij
Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 125, nr. 134.

Ministerie van Defensie (2025). *Bijlage bij Aanbiedingsbrief Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie 2025-2029*. Kenmerk: MINDEF20250014072.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2023). *Rapportage Industrieel Participatie beleid 2021-2022*. Kenmerk: DGBI-TOP / 41394495.

Ministerie van Economische Zaken (2025). *Monitor Ondernemingsklimaat 2025*.
Bijlage bij Kamerbrief over Monitor Ondernemingsklimaat, DGBI / 102685121.

Minister van Economische Zaken (2025). Kamerbrief over Industriebeleid.
Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 29826, nr. 277.

Minister van Economische Zaken (2025). Kamerbrief over Grondstoffenvoorzienings-
zekerheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 30821, nr. 302.

Ministerie van Financiën (2012). *Rijksbegroting 2013 – 1.4 Horizonbepaling*.
www.rijksfinancien.nl (geraadpleegd op 16 maart 2026).

NFIA en Invest in Holland (2025). *Terugblik 2025*. Bijlage bij Aanbiedingsbrief
Jaarresultaten NFIA en liH 2025, DGBI / 103892640.

Wennink, Peter (2025). *De route naar toekomstige welvaart*. www.rapportwennink.nl
(geraadpleegd op 16 maart 2026).

Bijlage 4 Begrippenlijst

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

Bijlage 5 Eindnoten

Het volgende tekstdeel is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van Economische Zaken voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om een feitelijke verbetering van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen zijn niet in onderstaande lijst opgenomen:

- 1 In deze zin is “die vallen onder” gewijzigd in “waarbij een beroep kan worden gedaan op”. De tekst luidt nu: “Het IP-beleid is van toepassing op aankopen van defensiematerieel bij buitenlandse leveranciers van meer dan € 5 miljoen, waarbij een beroep kan worden gedaan op het uitzonderingsregime van artikel 346 van het EU-Werkingsverdrag (VWEU).”

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