

**BEZORGEN**

Voorzitter van de Eerste Kamer  
der Staten-Generaal  
Kazernestraat 52  
2514 CV DEN HAAG

Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
070 342 43 44  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl

**datum** 20 mei 2026  
**betreft** Aanbieding *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2025*

Geachte mevrouw Vos,

Vandaag is het de derde woensdag van mei en daarmee Verantwoordingsdag. De dag waarop wij het verantwoordingsonderzoek over 2025 publiceren. Hierbij bieden wij u het *Verantwoordingsonderzoek Staten-Generaal (IIA), Rapport bij het Jaarverslag 2025* aan.

*Ter informatie* ontvangt u een afschrift van onze aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer van 20 mei 2026.

Algemene Rekenkamer

5.1.2.e

Pieter Duisenberg,  
president

Mark Smolenaars,  
secretaris



**BEZORGEN**

Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Prinses Irenestraat 6  
2595 BD DEN HAAG

Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
070 342 43 44  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl

**datum** 20 mei 2026  
**betreft** Aanbieding *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2025 hoofdstuk Staten-Generaal (IIA)*

Geachte heer Van Campen,

Vandaag is het de derde woensdag van mei en daarmee Verantwoordingsdag. De dag waarop wij het verantwoordingsonderzoek over 2025 publiceren. Hierbij ontvangt u het Verantwoordingsonderzoek *Staten-Generaal (IIA), Rapport bij het Jaarverslag 2025*.

Naast de resultaten van de departementale onderzoeken, publiceren wij vandaag ook de *Staat van de rijksverantwoording 2025, inclusief de bijlage Hoogrisicolijst*. Dit rapport bevat de verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening 2025 en de rijksaldibalans 2025. Alle rapporten vindt u op <https://www.rekenkamer.nl/vo-2025>.

De onderzoeksrapporten van de andere begrotingshoofdstukken ontvangt u separaat, de rijksbrede rapportage *Staat van de rijksverantwoording 2025, inclusief de bijlage Hoogrisicolijst* sturen wij u separaat toe.

Algemene Rekenkamer

5.1.2.e

Pieter Duisenberg,  
president

Mark Smolenaars,  
secretaris

# Staat van de rijksverantwoording 2025

Nu presteren voor de toekomst

2026

# Inhoud

Nu presteren voor de toekomst | 3

1. Introductie: context en kerncijfers | 8
2. Resultaten van geld en beleid (CW 7.16) | 13
3. Bedrijfsvoering (CW 7.12-7.15) | 18
4. Geld gecontroleerd (CW 7.12-7.15) | 26
5. Hoogrisicolijst: onbekende rekening voor huidige en toekomstige generaties | 36
6. Toekomst: de blik op de lange termijn en presteren op de korte termijn | 38
7. Reactie ministers | 40

Bijlagen | 44

Bijlage 1 Over het verantwoordingsonderzoek en duiding verschillen

EMU – rijksrekening | 44

Bijlage 2 Overzicht fouten en onzekerheden rijksrekening | 46

Bijlage 3 Tolerantiegrensoverschrijdingen begrotingshoofdstukken | 47

Bijlage 4 Literatuur | 49

# Nu presteren voor de toekomst

Met genoegen bieden wij u, op de derde woensdag van mei, het verantwoordingsonderzoek 2025 aan. Ons verantwoordingsonderzoek bestaat dit jaar uit 23 rapporten, voor alle ministeries inclusief fondsen. Onder deze 23 rapporten vallen ook deze *Staat van de rijksverantwoording*, onze op verzoek van de Tweede Kamer tot stand gekomen Hoogrisicolijs en een onderzoeksrapport over het gebruik van evaluaties door de Tweede Kamer. Zoals de Comptabiliteitswet dat voorschrijft, vindt u in de rapporten onze oordelen over maatschappelijke resultaten van geld en beleid voor burgers en bedrijven (CW 7.16), over de bedrijfsvoering (CW 7.12-7.15) en de (financiële) verantwoordinginformatie waaronder de rechtmatigheid (CW 7.12-7.15) bij ministeries.

## Verklaring van goedkeuring met kanttekening

### Verklaring van goedkeuring

Wij verlenen goedkeuring aan de rijksrekening en -saldibalans die zijn opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2025. Van de € 377,5 miljard aan uitgaven is 99,46% rechtmatig en kloppen de cijfers. Voor de ontvangsten van € 388,5 miljard geldt dat voor 99,98%. Van de € 504,0 miljard aan verplichtingen is 98,67% rechtmatig en kloppen de cijfers.

Gegeven de overschrijding van de tolerantiegrens bij de verplichtingen, de omvang van de fouten en onzekerheden bij de aferekende voorschotten en de onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten, plaatsen wij een kanttekening bij onze goedkeuring. De rijksrekening en -saldibalans voldoen aan de verslaggevingsvereisten en zijn rechtmatig tot stand gekomen, met uitzondering van de overschrijding van de tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bij de verplichtingen. De rijksrekening sluit aan op de verantwoordingsstaten in de jaarverslagen over 2025 en de rijksaldibalans op de saldi-balansen daarin. Wij verlenen deze goedkeuring onder voorbehoud dat het parlement de slotwetten aanneemt die bij de rijksrekening horen.

Op basis van onze controle stellen wij de verklaring van goedkeuring op. Dit is de grondwettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. In de Comptabiliteitswet is die taak nader uitgewerkt. Door deze grondwettelijke bepaling kan de Algemene Rekenkamer de rekening niet afkeuren. In uitzonderlijke situaties kunnen wij de goedkeuring wel aanhouden. We kunnen ook een aantekening maken, nadat we bezwaar hebben gemaakt. Die opties stellen ons in staat om kwesties van bijzonder belang nadrukkelijk bij beide kamers van de Staten-Generaal onder de aandacht te brengen. Het parlement kan deze kwesties dan aan de orde stellen, voordat het de ministers decharge verleent – dat betekent ontheffen van hun verantwoordelijkheid over het financieel beheer van het afgelopen jaar.

#### Kanttekening bij onze verklaring van goedkeuring

Wij plaatsen dit jaar een kanttekening bij onze verklaring van goedkeuring. De belangrijkste redenen hiervan zijn:

- onzekerheden van € 3,6 miljard bij directe gunningen door de minister van Defensie;
- onzekerheden van € 4,4 miljard bij de financiering van de Wajong-uitkeringen door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW);
- onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten, samenhangend met tekortkomingen in het M&O-beleid (misbruik en oneigenlijk gebruik) voor doelgroep mkb en EU btw e-commerce. Deze onzekerheid is niet in geld uit te drukken.

De rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven is over het geheel genomen op orde. Fouten en onzekerheden blijven binnen de door het parlement gestelde tolerantiegrens van 1%. Bij de verplichtingen is dat

niet het geval: daar wordt de tolerantiegrens van 1% overschreden. Daar constateren wij onzekerheden bij de inkopen door de minister van Defensie. Voor de afgerekende voorschotten hebben we geen formele tolerantiegrens. Maar dit jaar hebben wij daarbij omvangrijke fouten en onzekerheden geconstateerd. Die volgen met name uit het toezicht op de rechtmatigheid van Wajong-uitkeringen door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Bij de ontvangsten hebben we een onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten. Die hangt samen met tekortkomingen in het M&O-beleid voor doelgroep mkb en EU btw bij e-commerce. **Daarom geven wij in deze Staat van de rijksverantwoording een verklaring van goedkeuring met kanttekening bij de rijksrekening en -saldibalans** (die zijn opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2025).

#### Context

Dit verantwoordingsonderzoek gaat over 2025, het jaar dat het kabinet-Schoof ruim een half jaar demissionair functioneerde. Wij steunen de onverkorte inzet van het parlement voor verantwoording en transparantie over overheidsprestaties en om lessen te trekken uit wat beter had gekund.

#### Positieve ontwikkelingen

Een aantal positieve ontwikkelingen uit dit verantwoordingsonderzoek en het tegelijkertijd gepubliceerde dashboard *Blik op Nederland* is het vermelden waard. Zo blijkt uit het dashboard dat het aantal mensen in armoede is gedaald en de arbeidsparticipatie is gestegen. Het kabinet heeft bovendien een aantal goede resultaten geboekt; zo heeft het bijvoorbeeld de Nationale Zorgreserve van 5.000 reservisten in de zorg opgezet. Het kabinet is – in samenwerking met TenneT – goed voorbereid op incidenten op het hoogspanningsnet. Verder zijn verscheidene onvolkomenheden – tekortkomingen

in de bedrijfsvoering – opgelost voor de reguliere inkoop. Dit geldt ook voor tekortkomingen als het toezicht op rijksbreed IT-beheer. De uitgaven (€ 377,5 miljard) en ontvangsten (€ 388,5 miljard) zijn bovendien binnen de door het parlement gestelde tolerantiegrens van 1% onrechtmatigheid gebleven.

### **Veel kortetermijndoelen niet gehaald, langetermijndoelen uit zicht**

Toch is onze hoofdconclusie dat Nederland veel doelen die het zich voor de korte termijn had gesteld, niet heeft gehaald. Zo is het gewenste aantal nieuwe woningen en flexwoningen niet gehaald. De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening gaf in 2025 minder dan de helft van het beschikbare budget voor woningbouw uit, terwijl het aantal beschikbare woningen ver onder de vraag ligt. Veel doelen voor de lange termijn zijn bovendien uit zicht. Zo is de stikstofproblematiek niet opgelost en is de afgesproken CO<sub>2</sub>-afname voor 2030 met het huidige beleid inmiddels buiten bereik. Het kabinet kwam zijn beloften niet na.

### **Goede bedrijfsvoering is belangrijk als basis om te presteren**

Als resultaten uitblijven, heeft dat vaak te maken met gebrekkige en trage besluitvorming en problemen in de uitvoering. Een goede bedrijfsvoering biedt waarborgen om ondoelmatige besteding van belastinggeld te voorkomen. Een voorbeeld zijn de regels voor inkopen en aanbesteden. Naast doelmatige besteding van belastinggeld, bewaken die regels ook eerlijke concurrentie. Een ander voorbeeld van goede bedrijfsvoering is de regelgeving over de omgang met persoonsgegevens en cybersecurity. Die regels bewaken de privacy van burgers en maken de overheid minder kwetsbaar voor invloeden van buitenaf.

### **Snel en zorgvuldig: extra besteden en lessen trekken**

Soms is de nood hoog en wordt snel handelen van de overheid gevraagd. Zeker in de huidige geopolitieke ontwikkelingen is er dan geen andere keuze dan in hoog tempo lessen te trekken en bij te sturen. Bij hoge nood kunnen de overheidsuitgaven kwetsbaar zijn voor misbruik. Dat is een belangrijke les die we hebben geleerd uit de coronacrisis. Maar snel en zorgvuldig kunnen hand in hand gaan. Wetten en regels bieden daarvoor voldoende ruimte. Dat geldt voor de aanbestedingsregels, de mogelijkheid van extra supplementaire begrotingen en opties om het parlement snel te kunnen informeren en consulteren als het landsbelang daarom vraagt. De coronacrisis is voorbij. Maar ook nu zien we toenemende druk om snel te investeren in mensen en middelen om Nederland veilig te houden. Veiligheid is dit jaar een belangrijk thema in het verantwoordingsonderzoek. We kijken bijvoorbeeld naar de uitgaven door de minister van Defensie.

### **Ernstige tekortkomingen en een verkokerde overheid**

We constateren een aantal ernstige onvolkomenheden – ernstige tekortkomingen in de bedrijfsvoering. Bijvoorbeeld bij de beveiliging van militaire objecten bij het ministerie van Defensie en bij de coördinatie van prestaties in de strafrechtketen bij het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Verder constateren we dat het maar de vraag is of de integrale regie en sturing op de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden (Ministeries van JenV en BZ, 2023) voldoende van de grond komt, doordat we verkokering zien in de implementatie en uitvoering.

We zien bovendien regelmatig dat het gebruik van uitzonderingsbepalingen in de aanbestedingsregelgevingen onvoldoende wordt onderbouwd. Ook zien we dat de overheid tekortschiet bij informatiebeveiliging.

### **Veel zaken duren (te) lang**

We constateren in ons verantwoordingsonderzoek veelvuldig dat het lang duurt om tekortkomingen op te lossen en dat doorlooptijden in de uitvoering lang zijn. Neem bijvoorbeeld het oplossen van onvolkomenheden: van de 42 onvolkomenheden bestaat een kwart al 5 jaar of langer. En projecten lopen vaak jaren uit de planning, bijvoorbeeld bij Defensie. Bij de Belastingdienst is de planning van de modernisering van IT verder uitgesteld. In de strafrechtketen worden de normen voor doorlooptijden niet gehaald. In de afhandeling van asielaanvragen bij de IND zien we achterstanden bij meer dan 50.000 dossiers. Andere vertragingen zijn zichtbaar bij de hersteloperatie naar aanleiding van de toeslagenaffaire. Het tempo van de afhandeling van aardbevingsschade in Groningen neemt overigens juist toe.

### **Niet minder rijkspersoneel door taakstelling**

De taakstelling van -22% rijksambtenaren die het kabinet-Schoof zichzelf had opgelegd, is in 2025 niet vertaald naar vereenvoudiging van werk of een daling van het aantal rijksambtenaren. Ze heeft wel een financiële doorvertaling gekregen, in de vorm van een bezuiniging voor de korte termijn van € 1 miljard voor ministeries en uitvoeringsorganisaties. Het aantal rijksambtenaren is in 2025 licht toegenomen. Het is onzeker of het aantal fte uiteindelijk zal afnemen. Het kabinet heeft namelijk geen doelen gesteld voor de omvang van de rijksoverheid.

### **Veiligheidsstrategie: onze bevindingen komen samen**

De overheid gaat meer publiek geld besteden aan en belasting heffen voor veiligheid. Dan moet de inzet zijn dat dat zo doeltreffend, doelmatig en rechtmatig mogelijk gebeurt: meer veiligheid voor je euro. In dit

verantwoordingsonderzoek focussen we dan ook op de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden en een aantal daaraan gerelateerde bestedingen. Conclusies die wij trekken in ons verantwoordingsonderzoek en in onze andere onderzoeken, zien we samenkomen in de onderzoeken die betrekking hebben op de Veiligheidsstrategie. Doelen worden niet gehaald, de bedrijfsvoering schiet tekort, we zien verkokering en uitvoeringsproblemen.

### **Veiligheidsstrategie: papier versus praktijk**

De Veiligheidsstrategie is op papier een waardevol instrument om dreigingen in samenhang te bezien en een nationaal veiligheidsbeleid te bevorderen. Maar directe resultaten in de praktijk zien we nog maar weinig. Wij realiseren ons dat veiligheid een weerbarstig vraagstuk is. We zien in onze onderzoeken dat het Rijk in een aantal opzichten nog niet klaar is voor een acute toename van dreiging. Dat zien we bijvoorbeeld bij strategische voorraden voor Caribisch Nederland, bij de veiligheid van de Noordzee en bij screening van asielzoekers en nareizigers op signalen van terrorisme. In de bedrijfsvoering zien we een toename van tekortkomingen voor sturing en beheersing, die ook betrekking hebben op veiligheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om de coördinatie van de strafrechtketen. Wat onze financiële oordelen betreft: de minister van Defensie heeft bij inkopen gebruikgemaakt van directe gunningen. Deze zijn onvoldoende onderbouwd. Daardoor is het onzeker of het geld volgens de regels is besteed. Wat we wel zien is dat er voor het ministerie van Defensie budget is vrijgemaakt. Bij andere (veiligheids-) opgaven, zoals op het gebied van infrastructuur, lijkt er weinig geld beschikbaar om de problemen aan te pakken. Daar ligt mogelijk een onbekende rekening voor huidige en toekomstige generaties.

### **Hoogrisicolijst; onbekende rekening voor huidige en toekomstige generaties**

De maatschappelijke resultaten en de bedrijfsvoering bij de rijksoverheid schieten tekort. Dat brengt risico's met zich mee. Dit jaar publiceren we voor het eerst onze Hoogrisicolijst. Dat is een lijst met grote risico's voor het halen van beleidsdoelen en voor de overheidsfinanciën. De kosten van die risico's zijn niet direct zichtbaar in de boekhouding. Wel leveren ze een onbekende rekening op voor huidige en toekomstige generaties. Mede daarom staat het nieuw aangetreden kabinet-Jetten voor enorme uitdagingen. Het moet namelijk presteren op de korte termijn en tegelijkertijd de blik richten op de lange termijn. Het moet heldere ambities neerzetten en resultaten boeken op gebieden als veiligheid, wonen en de economie. Daarmee moet het kabinet het vertrouwen van Nederlanders herwinnen. En dat alles te midden van turbulente internationale gebeurtenissen. Terwijl de financiële middelen en arbeidsmarkt krap zijn. En terwijl de basis van bedrijfsvoering en uitvoering moeizaam zijn of zelfs vastlopen.

Samen met 2 andere Hoge Colleges van Staat (de Raad van State en de Nationale ombudsman) pleitten wij eerder dit jaar voor 'een realistische overheid'. Dat is een overheid die doet wat zij belooft en alleen belooft wat zij kan doen. Niet alleen voor huidige, maar ook voor toekomstige generaties. Een overheid die streeft naar 'eenvoudiger en slagvaardiger' – met taskforces bijvoorbeeld. Een overheid die samenwerkt met het parlement, medeoverheden, burgers en bedrijven. Een overheid met een open en lerende politiek-bestuurlijke structuur en cultuur. Een realistische overheid, die presteert op korte en lange termijn. Successen uit het verleden hebben laten zien dat dit kan. De democratische rechtsstaat – met de rijksoverheid als belangrijke speler – kan werken voor burgers en bedrijven.

In de volgende paragrafen onderbouwen we voorgaande hoofdlijn aan de hand van rode draden uit de rapporten van het verantwoordingsonderzoek. De paragrafen volgen daarbij de vaste onderdelen van het verantwoordingsonderzoek volgens de Comptabiliteitswet.

# 1. Introductie: context en kerncijfers

**De Staat van de rijksverantwoording is een samenvattend rapport. Het omvat de belangrijkste bevindingen uit onze rapporten bij de jaarverslagen van alle ministeries en gaat in op het Financieel Jaarverslag van het Rijk.**

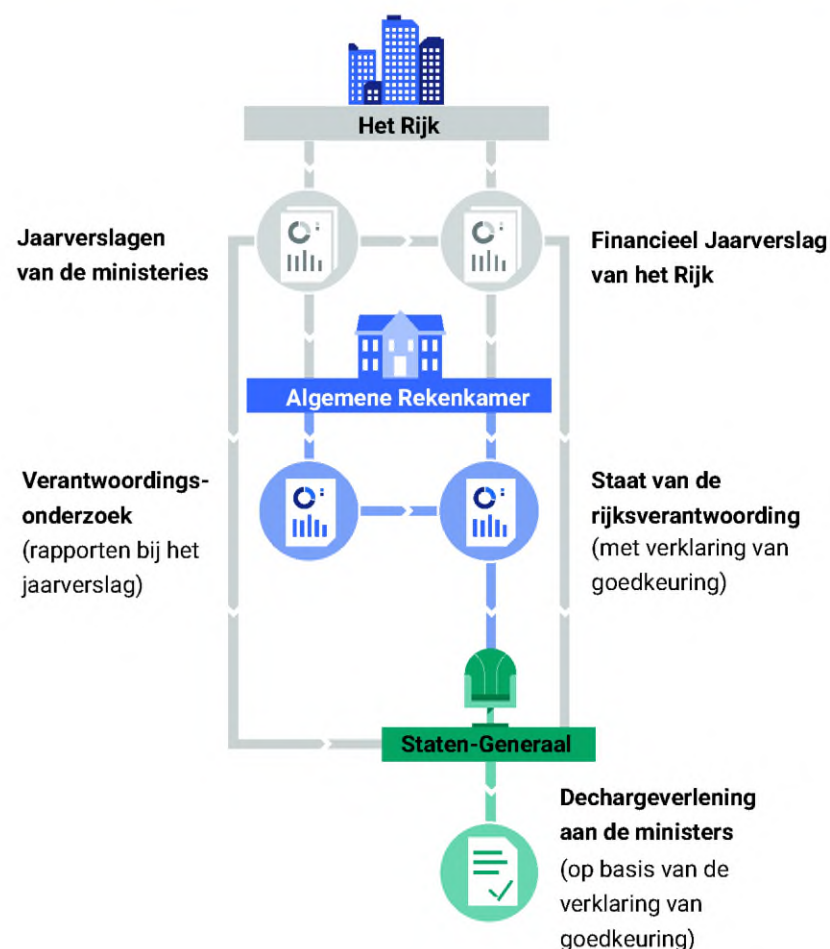
In ieder van de rapporten over de ministeries vindt u onze oordelen over:

- resultaten van geld en beleid; zijn er (maatschappelijke) resultaten bereikt voor burgers en bedrijven?
- de bedrijfsvoering; zijn de zaken goed geregeld op de ministeries?
- de controle van geld; kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels ontvangen en besteed (rechtmatig)?

Dit doen we op basis van de Comptabiliteitswet 7.12-7.16.

De Staat van de rijksverantwoording is de basis voor de dechargeverlening door het parlement aan de ministers voor het verantwoordingsjaar 2025 (figuur 1).

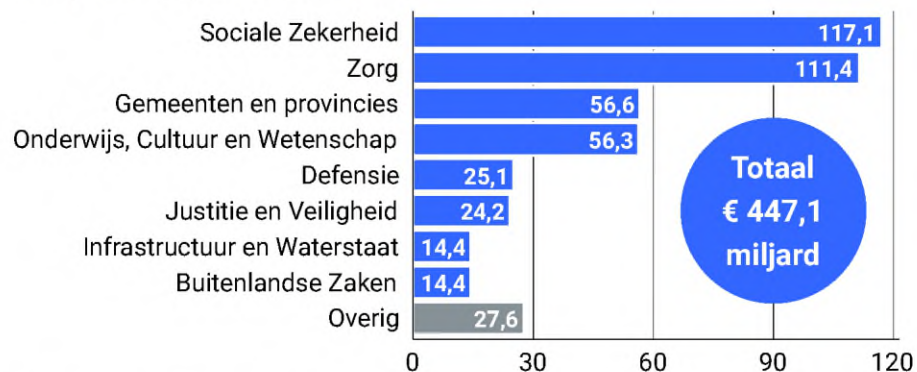
**Figuur 1** Verantwoordingsstukken van het Rijk en de Algemene Rekenkamer  
**De Staat van de rijksverantwoording is de basis voor dechargeverlening**



**Figuur 2** Collectieve uitgaven 2025 op EMU-basis

**De grootste collectieve uitgaven zijn sociale zekerheid en zorg**

In miljarden €, op EMU-basis



Bron: Financiën (2026), Financieel Jaarverslag Rijk 2025

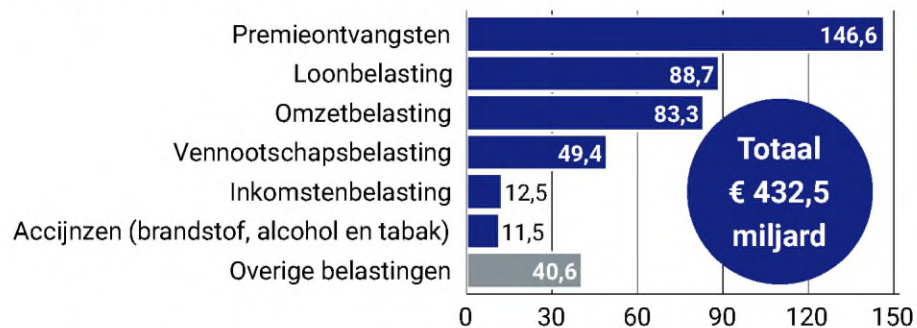
De uitgaven in 2025 waren € 447,1 miljard en de ontvangsten € 432,5 miljard (figuren 2 en 3, op EMU-basis). In Nederland wonen circa 18 miljoen mensen. Per Nederlander komt dit dan neer op ongeveer € 25.000 aan uitgaven en € 24.000 aan ontvangsten. Deze totaalbedragen zijn op EMU-basis en wijken af van de eerder genoemde gecontroleerde bedragen van de rijksrekening. Een uitleg vindt u in bijlage 1.

Het personeelsbestand bij de rijksoverheid groeide, maar in een lager tempo dan voorgaande jaren. Het bedroeg eind 2025 160.016 fte. We gaan hier later in het rapport nader op in.

**Figuur 3** Collectieve belasting- en premieontvangsten 2025 op EMU-basis

**De grootste collectieve ontvangsten zijn premieontvangsten**

In miljarden €, op EMU-basis

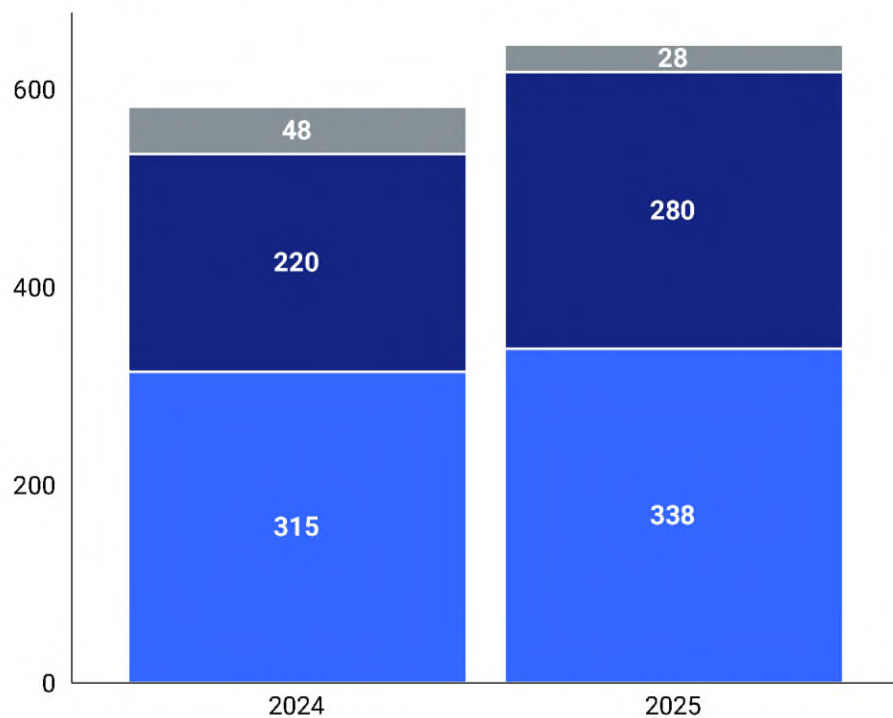


Bron: Financiën (2026), Financieel Jaarverslag Rijk 2025

**Figuur 4** Garanties, leningen en achterborgstellingen van het Rijk  
**Het Rijk staat garant voor vele miljarden**

In miljarden €

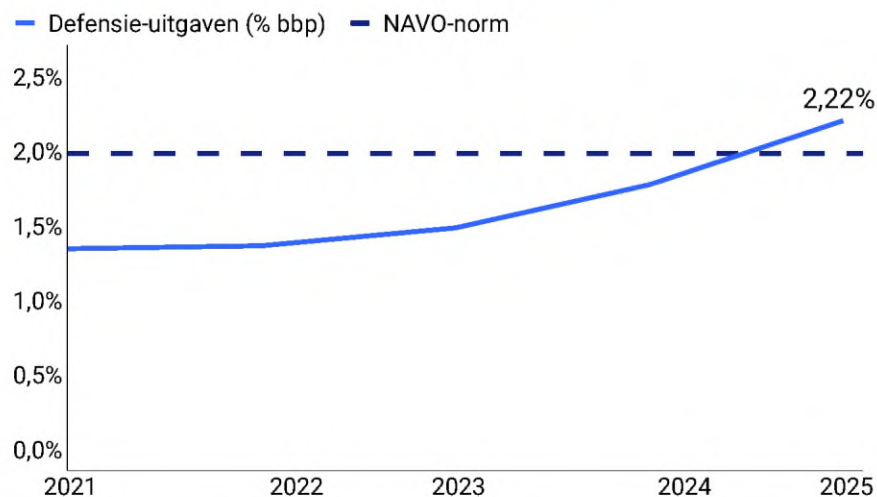
■ Achterborgstellingen ■ Garanties ■ Leningen



Naast uitgaven en ontvangsten heeft het Rijk bezittingen en schulden. Op die bezittingen is slecht zicht omdat het Rijk geen baten- en lastenstelsel gebruikt. Naast bezittingen en schulden staat het Rijk ook garant, voor bijvoorbeeld het Europees Stabiliteitsmechanisme en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. De garanties namen in 2025 toe met € 60 miljard tot € 280 miljard. Dat komt met name door de garanties aan TenneT en aan het nieuw opgerichte EU-instrument SAFE (figuur 4).

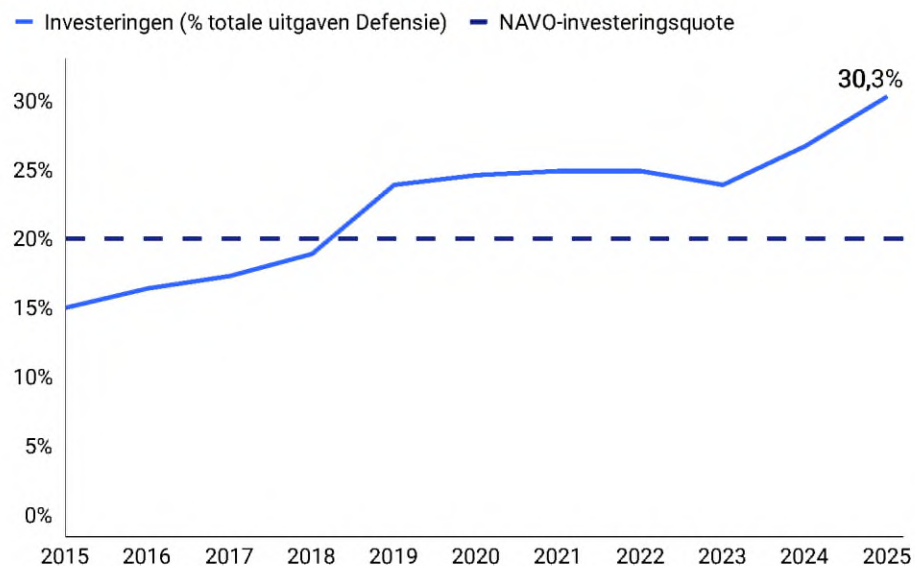
**Figuur 5** Defensie-uitgaven in relatie tot de NAVO-norm

**Nederland voldoet in 2025 aan de NAVO-norm**



**Figuur 6** Defensie-investeringen in relatie tot de NAVO-investeringsquote

**Nederland voldoet in 2025 aan de NAVO-investeringsquote**



### Veiligheidsstrategie thema verantwoordingsonderzoek

In dit verantwoordingsonderzoek besteden we in het bijzonder aandacht aan de Veiligheidsstrategie. Een onderdeel daarvan betreft het versterken van de krijgsmacht. Nederland zag in 2025 een sterke stijging van uitgaven aan Defensie. Deze zijn toegenomen van € 20,1 miljard in 2024 naar € 25,8 miljard in 2025. Ze komen op basis van deze uitgaven met 2,22% voor het eerst boven de NAVO-norm van (in 2025 nog) 2% (figuur 5). Nederland voldoet met 30,3% net als voorgaande jaren ook aan de NAVO-investeringsnorm van 20% (figuur 6).

De uitdagingen die Nederland heeft op het gebied van veiligheid zijn meervoudig. Dat laat het raamwerk van de Veiligheidsstrategie zien. Het kabinet wil met de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden 2023-2029 de basis leggen voor een toekomst waarin Nederland weerbaar is. Wij hebben de deelonderzoeken in ons verantwoordingsonderzoek zo gekozen dat zij aansluiten op de Veiligheidsstrategie (figuur 7).

De Comptabiliteitswet bepaalt verder mede welke onderwerpen het verantwoordingsonderzoek behandelt. Zo zijn bedrijfsvoering en rechtmatigheid verplichte onderdelen. We kiezen ervoor om daarnaast ook onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid. Die onderzoeken werpen licht op de resultaten van de Veiligheidsstrategie en laten zien of het (extra) veiligheidsgeld zinnig, zuinig en zorgvuldig is besteed.

**Figuur 7** Onderwerpen verantwoordingsonderzoek in relatie tot de Veiligheidsstrategie

**Onze onderzoeken bestrijken de hele Veiligheidsstrategie**

Er gebeurt veel, resultaat kan beter



- ● Strategische voorraden Caribisch Nederland
- ● ● Controle doorvoer strategische goederen (+algoritme)
- Veiligheid Noordzee
- Nationale zorgreserve
- Screening terrorisme
- Industrieel participatiebeleid
- Coördinatie prestaties in de strafrechtketen
- Beveiliging militaire objecten
- Inkoopbeheer Defensie
- Munitiebeheer
- Beheer cryptomiddelen
- ● ● Coördinatie veiligheidsstrategie
- Inkoop drones
- Invulling NAVO-norm
- Veiligheid energie-infrastructuur
- Algoritme sensorwaarnemingen politie
- ● Beveiliging staatsschuldfinanciering
- ● Weerbaarheid IT douane
- Sturing en beheersing materieelbeheer Defensie
- Toezicht NVWA gewasbeschermingsmiddelen
- ● Doorlooptijden IND
- ● Weerbaarheid digitale werkplekken SSC-ICT en DICTU

## 2. Resultaten van geld en beleid (CW 7.16)

### Veel kortetermijndoelen niet gehaald, langetermijndoelen uit zicht.

De Algemene Rekenkamer gebruikt 4 manieren om de resultaten van geld en beleid van het Rijk in kaart te brengen.

#### Onderzoek naar beleidsresultaten

De eerste manier zijn onderzoeken naar resultaten van rijksbeleid (figuur 8). Ieder jaar doen we risicogericht een aantal van deze gedetailleerde onderzoeken. Dit jaar hebben we gekozen voor onderzoeken die samenhangen met de Veiligheidsstrategie. Een positieve uitkomst is dat het Rijk de afgelopen tijd een aantal initiatieven heeft genomen die anticiperen op het toegenomen veiligheidsrisico. Een daarvan betreft de Nationale Zorgreserve. Dankzij de Nationale Zorgreserve staan de beoogde 5.000 zorgreservisten geregistreerd. De belangrijke obstakels voor hun inzetbaarheid zijn weggenomen.

Een ander onderzoek gaat over de controle op doorvoer van strategische goederen. Daaruit blijkt dat Nederland een controleregime heeft ingericht – in lijn met internationale verplichtingen – en hieraan voldoet. Tegelijkertijd is de effectiviteit van de controles (het voorkomen van ongewenst eindgebruik van strategische goederen) en het daarbij gebruikte algoritme onbekend.

Een positieve conclusie trekken we ook in ons (bedrijfsvoerings)onderzoek naar de crisispreventie en voorbereiding op verstoring op het hoogspanningsnet. Netbeheerder TenneT en het ministerie van Klimaat en Groene Groei hebben een paraatheidsplan waarmee zij oefenen. Ook hebben ze grote risico's voor verstoring van de leveringszekerheid in beeld en hebben ze maatregelen voorbereid om de gevolgen te beperken.

**Figuur 8** Onderzoeken naar resultaat van beleid met oordelen

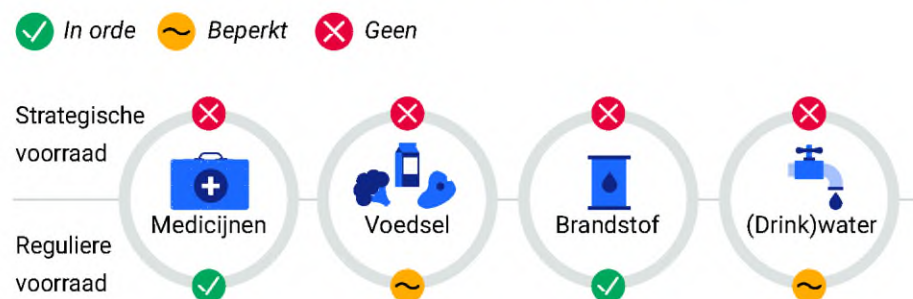
#### Onze oordelen over resultaten van beleid

Toereikend	Matig	Zorgelijk
Nationale zorgreserve	Arbeidsuitbuiting	Strategische voorraden in Caribisch Nederland
Schadeherstel en versterking Groningen	Controle doorvoer strategischegoederen	Veiligheid Noordzee (detectie en duiding)
	Industrieel participatiebeleid	Screening asielzoekers op signalen van terrorisme
	Flexwoningen	Regelgeving gewasbeschermingsmiddelen

We zien ook kwetsbaarheden. In 2022 deden wij onderzoek naar strategische voorraden. Daaruit bleek met name dat Nederland geen strategische voorraad had aan gas, maar wel een operationele (seizoens)voorraad. Van voedsel was er ook geen strategische voorraad. In navolging van dat onderzoek bekeken we nu de strategische voorraden in Caribisch Nederland. Die ontbreken, zo blijkt, terwijl het Caribisch gebied te maken heeft met reële veiligheidsrisico's. Denk daarbij aan de spanning rondom het nabijgelegen Venezuela en aan natuurdreigingen (orkanen, klimaatverandering) (figuur 9).

**Figuur 9** Uitkomsten van het onderzoek naar de resultaten van beleid voor strategische voorraden in Caribisch Nederland

### Geen strategische voorraden in Caribisch Nederland



Ook bij het Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur (PBNI) signaleren we risico's. De resultaten van het kabinetsbeleid voor veiligheid op de Noordzee beoordelen wij als zorgelijk. De minister van IenW heeft de eerste stappen gezet. Met *quick wins* heeft de minister het (dreigings)beeld op de Noordzee verbeterd, maar die verbeteringen zijn niet bestendig. Het overzicht van de veiligheid van deze infrastructuur is weliswaar iets verbeterd, maar een actueel en geïntegreerd beeld ontbreekt nog. Dit komt door een bestuurlijke impasse bij de oprichting van een informatieknooppunt en doordat structurele financiering ontbreekt.

Een onderzoek naar de screening op terrorisme in de asiel- en nareis-procedure toont dat deze pas plaatsvindt na gemiddeld 2 jaar, in plaats van de beoogde 2 weken. In het kader van terrorismedreiging is dat zorgelijk.

Ons onderzoek naar het Industrieel participatiebeleid laat zien dat het onbekend is of dat optimaal rendeert. Dat zit zo: het ministerie van Defensie koopt producten bij buitenlandse bedrijven. Dan kan de minister van EZ afspreken dat die bedrijven ook investeren bij Nederlandse bedrijven. Dit beleid is tot nu toe niet geëvalueerd. Daardoor is onbekend of het Industrieel participatiebeleid effectiever kan zijn, dus meer zou kunnen opleveren voor Nederland. Het oordeel 'matig' gaat over de kwaliteitswaarborgen van het beleid.

Voor de uitgebreide toelichtingen op onze onderzoeken naar resultaten verwijzen we naar onze individuele rapporten bij de jaarverslagen van de ministeries.

### Evaluaties

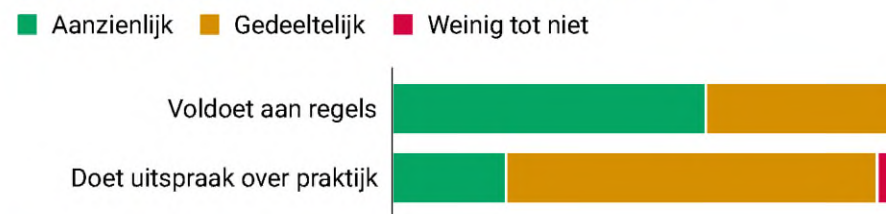
De tweede manier om resultaten van geld en beleid in kaart te brengen, zijn evaluaties. Het kabinet heeft afgesproken die standaard periodiek uit te voeren. Deze evaluaties hebben als doel te kijken of beleid doeltreffend en doelmatig is. In 2026 laat het Rijk meer dan 400 evaluaties uitvoeren voor alle ministeries. Wij hebben gekeken naar een steekproef van periodieke rapportages (verzameling van evaluaties) en naar het gebruik daarvan door de minister en door de Tweede Kamer. Een voorbeeld van inzicht dat een evaluatie kan geven, is dat van de periodieke rapportage Europese samenwerking in de EU. De conclusie luidt dat Nederland in de onderzoeksperiode invloed had op het maken van beleid in de EU. Dat kwam door zijn actieve en

gedegen inbreng, doordat het effectieve coalities sloot met andere lidstaten, door invloed van de minister-president en door een sterke permanente vertegenwoordiging in Brussel. Zo wordt het resultaat van beleid in de praktijk zichtbaar in een periodieke rapportage. De periodieke rapportages in onze steekproef geven in de regel inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid en hoe die doorwerken in het dagelijks leven van burgers en bedrijven (figuur 10).

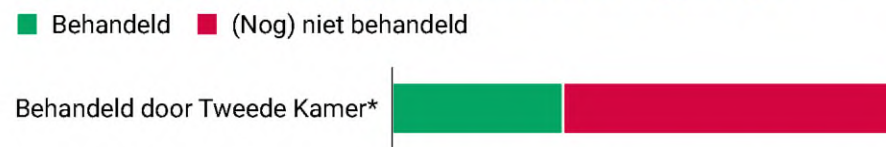
Elke periodieke rapportage moet volgens de voorschriften van het ministerie van Financiën een voorstel bevatten hoe er 20% op het betreffende beleids-onderwerp bespaard zou kunnen worden. We concluderen dat deze besparingsvarianten in de huidige vorm weinig toegevoegde waarde hebben. De uitwerking van de -20%-variant is vaak een kaasschaaf, zonder onderbouwing. Kamermotie-Van Eijk roept op tot expliciete en volwaardige beleidsopties bij elke evaluatie (Tweede Kamer, 2026).

Een bevinding van ons is ook dat de Tweede Kamer nog weinig gebruikmaakt van periodieke rapportages. Het instrument is dus onderbenut (figuur 10). Voor de Tweede Kamer zijn de inzichten uit goede periodieke rapportages van groot belang voor de invulling van een van haar belangrijkste rechten: het budgetrecht. Dat betekent dat de Tweede Kamer kan beslissen waaraan het belastinggeld van alle burgers en bedrijven wordt besteed. Ook controleert zij of met het geld de afgesproken resultaten worden behaald. De Handreiking periodieke rapportages van de Tweede Kamer is daarbij een bruikbaar hulpmiddel. Met onze oproep periodieke rapportages te gebruiken, sluiten we aan bij de aanbevelingen van de Tweede Kamerwerkgroep in het rapport *Voor een Kamer die Werkt*. Onder het motto ‘ken je instrumenten’ adviseerde de werkgroep onder andere aan Kamerleden om goed gebruik te maken van de beschikbare informatie.

**Figuur 10** Conclusies uit ons onderzoek naar periodieke rapportages  
**Inzichten uit periodieke rapportages kunnen beter**



**Tweede Kamer kan meer gebruikmaken van rapportages**



\* 'Behandeld' betekent genoemd in een debat of schriftelijke vragen over gesteld

### Zelfrapportages

De derde manier om resultaten van geld en beleid in kaart te brengen kunnen de zelfrapportages van de ministers zijn. Wij controleren of de zelfrapportages inzicht geven, onder andere in de juistheid van niet-financiële informatie. Maar vaak is het een zoektocht naar welke resultaten de minister concreet voor ogen heeft. Vergeleken met vorig jaar zien we wel verbeteringen. Veel jaarverslagen rapporteren nu concrete doelen en resultaten. Maar vaak gaat het nog om ‘procesindicatoren’, dat wil zeggen of het proces om een doel te bereiken goed is verlopen. Terwijl burgers en bedrijven natuurlijk willen weten of het doel is bereikt. Een voorbeeld van een concrete rapportage is die van de minister van KGG. Het doel van de minister is een afname van 55% CO<sub>2</sub> in 2030 vergeleken met 1990. De minister rapporteert dat dit met het huidige beleid onhaalbaar is: de concrete verwachting voor 2030 is 46,8-54,5%. Een voorbeeld van een niet-concrete

rapportage is die van de minister van BHO. Die noemt voor de versterking van de Nederlandse handels- en investeringspositie geen streefwaarde, bedrag en resultaat.

### **Blik op Nederland – langetermijnindicatoren**

Een vierde manier om resultaten van geld en beleid in kaart te brengen is met een kernset langetermijnindicatoren. We vatten die samen in Blik op Nederland, het dashboard van de Algemene Rekenkamer met doelen en resultaten (*figuur 11*). Opeenvolgende kabinetten hebben zich vastgelegd op doelen of bedoelingen in wetten, internationale verdragen en beleidsbrieven. Daarop zijn de indicatoren in het dashboard gebaseerd. Ze zijn verspreid over 10 beleidsthema's. Wij vinden het belangrijk dat het kabinet duidelijk maakt wat zijn concrete doelen voor de lange termijn zijn en of het daarvoor op koers ligt. Hoe het kabinet scoort op de indicatoren uit onze kernset halen we uit cijfers van instituten zoals het CBS, het RIVM, het PBL en de OECD.

We zien dat bij een ongewogen telling 37% van de indicatoren in het laatste jaar is verbeterd. 48% is verslechterd en 15% is stabiel gebleven. Bijna de helft van de meegewogen langetermijnindicatoren ontwikkelt zich niet volgens het doel of de bedoeling. Een positieve ontwikkeling die het dashboard laat zien, is dat de loonkloof tussen mannen en vrouwen steeds verder afneemt. Vrouwen verdienen in 2020 86,3% van wat mannen in eenzelfde positie verdienen. In 2025 was dit 90,3%. Daarnaast neemt het percentage rokers boven de 18 jaar sinds 2020 af, van 20,2% toen naar 17,8% in 2025. Een andere positieve ontwikkeling is die van de gemiddelde wachttijd voor behandelingen in het ziekenhuis. Die beweegt zich in de richting van de Treeknorm (norm voor wachttijden). Het percentage dat langer moet

wachten dan die norm neemt namelijk al enkele jaren af, van 46,2% in 2022 naar 42% in 2025.

Tegenover de zaken die de goede kant op gaan, staan ook trends die zorgen baren:

- Nederland is in de classificatie (en score) van de National Cybersecurity Index gezakt van plek 20 naar 35. Deze index bestaat uit indicatoren die de paraatheid van landen meet om cyberdreigingen en -incidenten te beheersen.
- Het woningtekort groeide van 331.000 in 2020 naar ruim 396.000 in 2025.
- Het jaarlijkse aantal vroegtijdige schoolverlaters is al jaren ruimschoots hoger dan het beoogde maximum van 18.000 dat de minister volgend schooljaar (2026-2027) wil bereiken. In 2024 bedroeg het bijna het dubbele, met 34.000.
- De concurrentiepositie van Nederland in Europa verslechterde de afgelopen jaren volgens de World Competitiveness Ranking van het International Institute for Management Development. Nederland is gezakt naar de vijfde positie op deze ranglijst binnen Europa.
- De geregistreerde vaccinatiegraad van het totale Rijksvaccinatieprogramma onder zuigelingen daalt al enkele jaren gestaag en blijft met 83,7% achter bij de streefwaarde van 90%.
- Ook is de Nederlandse positie op de 'rule of law-index' verslechterd. Deze index evalueert het rechtssysteem in 143 landen. Al een aantal jaar komt Nederland lager uit op de ranglijst. Waar Nederland in 2020 nog op plek 5 stond zijn we inmiddels gedaald naar plek 9 in 2025.

**Figuur 11** Screenshot *Blik op Nederland, Dashboard Doelen & Resultaten*



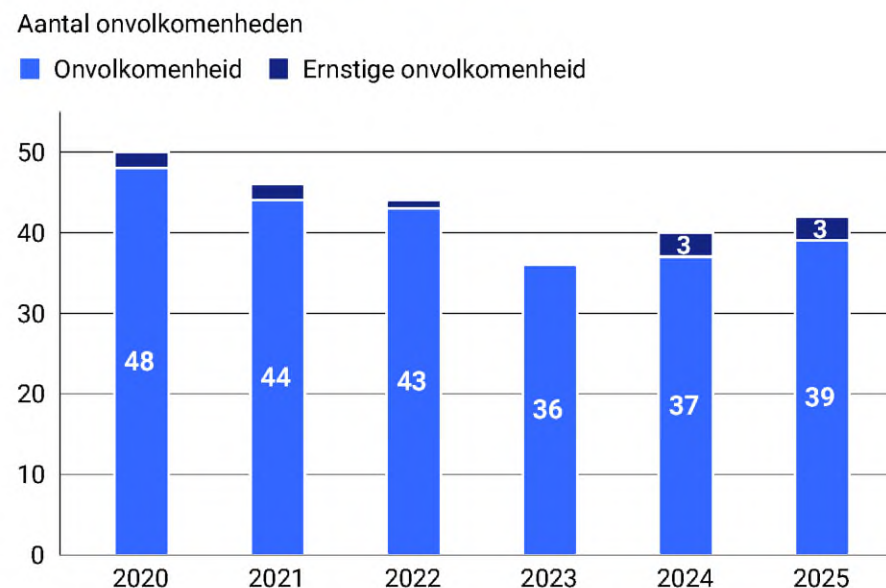
# 3. Bedrijfsvoering (CW 7.12-7.15)

**De bedrijfsvoering is niet op orde en besluitvorming en uitvoering verlopen vaak traag. De bedrijfsvoering is juist nu als basis belangrijk, bijvoorbeeld om meer veiligheid voor de euro te krijgen.**

Bij de bedrijfsvoering onderzoeken we of de zaken goed zijn geregeld op de ministeries. Het gaat dan bijvoorbeeld over de IT, de administratie, het financieel beheer, vastgoed en personeel. De basis dus, die noodzakelijk is voor de rijksoverheid om te functioneren en presteren. Als er tekortkomingen zijn in de bedrijfsvoering, noemen we dat onvolkomenheden. Het aantal onvolkomenheden is licht gestegen, van 40 naar 42. Het aantal ernstige onvolkomenheden is 3 (figuur 12).

Bij de ministeries zijn onvolkomenheden bij de reguliere inkoop voor een flink deel weggewerkt. In het verantwoordingsonderzoek over 2024 waren dit er nog 11 en in dat over 2023 12. Vergeleken met 2024 zijn er 6 afgegaan en er is er 1 bijgekomen. Wel zijn de onzekerheden bij inkoop nog steeds fors. 2 ministeries die zich in een bijzondere markt bevinden en groot inkopen, houden een onvolkomenheid voor inkoopbeheer. Het betreft het ministerie van Defensie en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (specifiek voor Rijkswaterstaat).

**Figuur 12** Meerjarenoverzicht totaal aantal (ernstige) onvolkomenheden  
**Aantal onvolkomenheden licht gestegen**

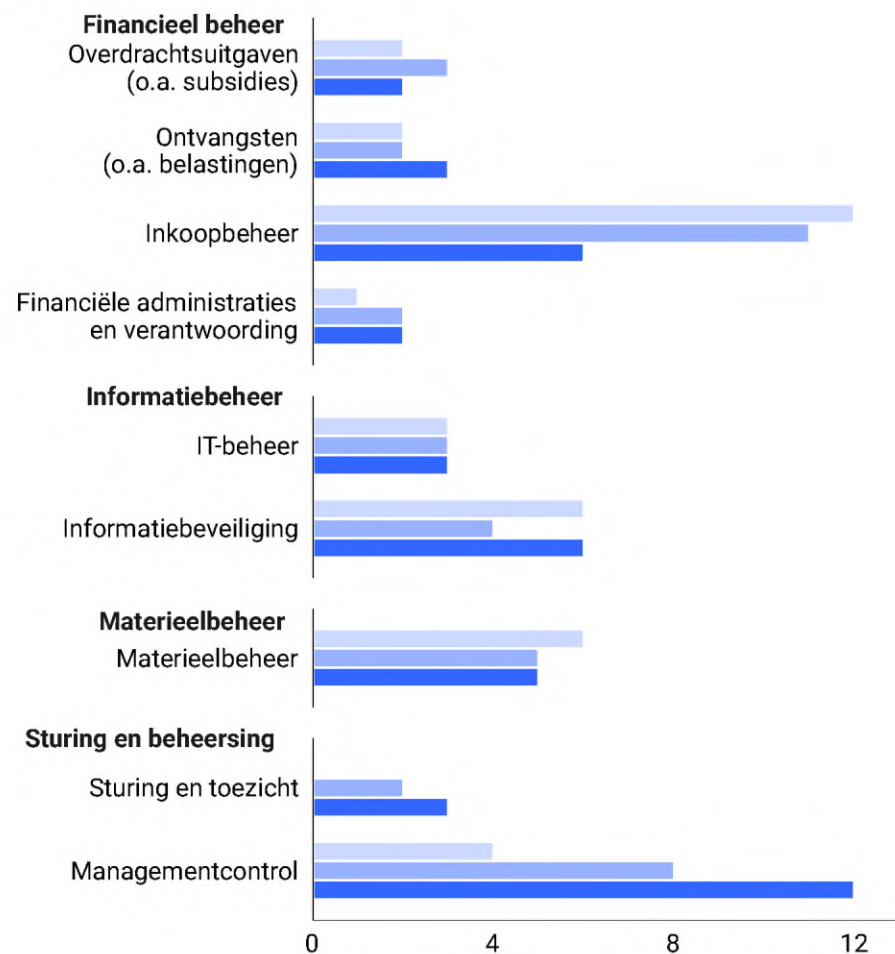


**Figuur 13** Driejaarsoverzicht van het aantal onvolkomenheden per beheerdomein

**Meer onvolkomenheden voor sturing en beheersing, minder onvolkomenheden voor inkoop**

Aantal onvolkomenheden

■ 2023 ■ 2024 ■ 2025



Een flinke stijging van onvolkomenheden zien we voor de categorie 'sturing en beheersing'. Daarvoor zijn er 5 bijgekomen en sinds 2024 zijn er geen vervallen. We zien onvolkomenheden bij de doorlooptijden van de IND en bij het toezicht van de minister hierop. We zien onvolkomenheden bij uitvoeringstoetsen en het fraude- en corruptiebeleid bij het ministerie van Defensie. Uit ons onderzoek naar fouten bij de WIA (april 2025) volgde een onvolkomenheid in het toezicht van het ministerie van SZW op UWV. Het is belangrijk dat ministeries voldoende informatie verzamelen over de taakuitvoering en het beheer van de publieke middelen, zich daarover een oordeel vormen en zo nodig ingrijpen. Ministers moeten op basis van de Comptabiliteitswet (CW 4.1 en CW 6.1) toezicht houden op organisaties op afstand van het Rijk die publieke taken uitvoeren.

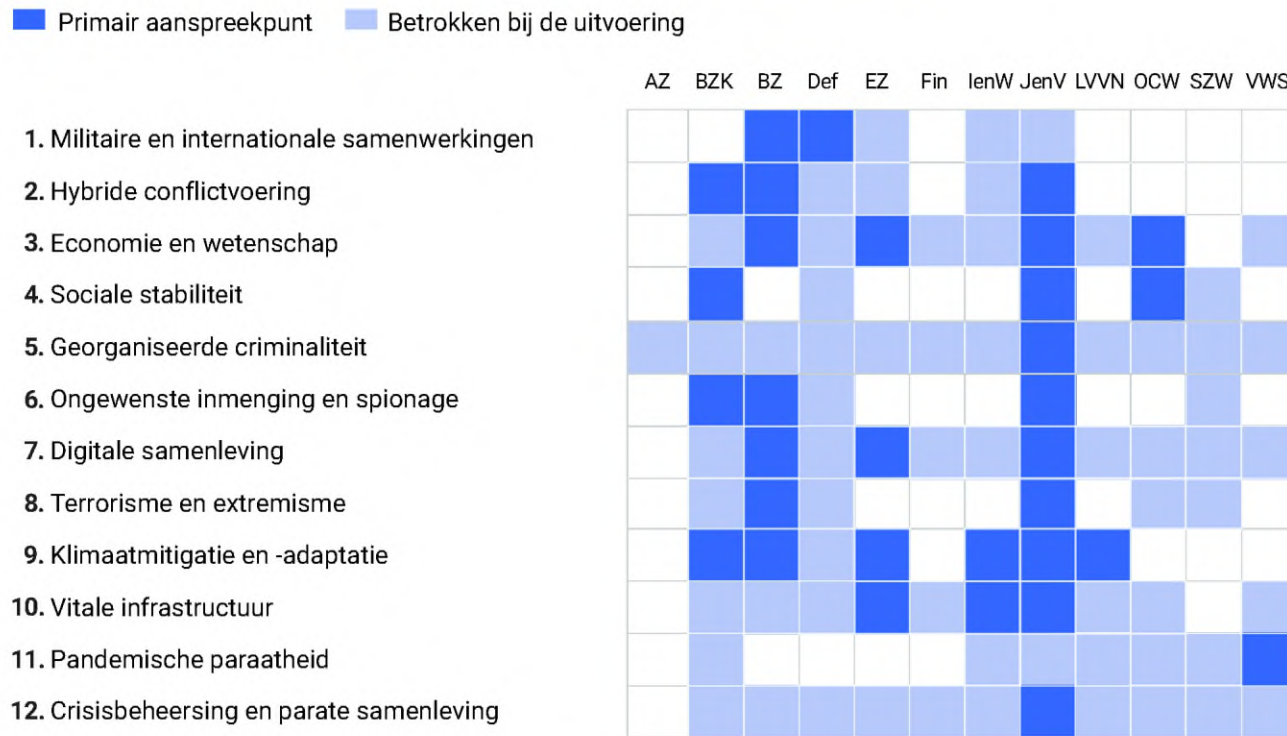
### Aandacht nodig voor coördinatie Veiligheidsstrategie

Het kabinet moet aandacht besteden aan de coördinatie van de Veiligheidsstrategie. In die strategie zegt het kabinet dat integrale regie en sturing nodig is op de implementatie en uitvoering ervan. Bij de uitvoering van de Veiligheidsstrategie zijn verschillende ministeries betrokken (figuur 14).

Wij stellen vast dat centrale monitoring van de voortgang van de Veiligheidsstrategie ontbreekt. En zonder zicht op de voortgang is niet duidelijk of de

acties die de ministeries hebben ondernomen dreigingen tegengaan of beperken. Daarnaast is er in de voorgenomen evaluatie wel aandacht voor de veranderingen in het dreigingsbeeld, maar onvoldoende voor de resultaten van de maatregelen. De Algemene Rekenkamer beschouwt dit als een kwetsbaarheid. Die maatregelen dienen namelijk rechtstreeks de doelstelling van de strategie: het effectief beschermen van de nationale veiligheid.

**Figuur 14** Verdeling aanspreekpunten voor de actielijnen in de Veiligheidsstrategie  
**Coördinatie veiligheidsstrategie is gefragmenteerd over ministeries**



Bron: Ministeries van JenV en BZ, 2023)

**Figuur 15** Oordelen onderzoek informatiebeheer bij SSC-ICT  
**Weerbaarheid 58.000 werkplekken bij 9 ministeries in geding**  
 Reactie SSC-ICT op crisis of verstoring is onvoldoende

- Voldoet aan de norm
- Voldoet deels aan de norm
- Voldoet niet aan de norm



### Informatiebeheer

Voor informatiebeheer (IT-beheer en informatiebeveiliging) geldt een gemengd verhaal. De onvolkomenheid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor zijn rol in het rijksbrede IT-beheer is opgelost. Wel zien we nieuwe onvolkomenheden bij de Belastingdienst en de Douane. Een aantal onvolkomenheden is hardnekkig, zoals bij het autorisatiebeheer bij een aantal ministeries en de IT-legacy bij de Belastingdienst. We hebben ook naar specifieke veiligheidsonderwerpen gekeken. Er is aandacht nodig voor de veiligheid en beschikbaarheid van digitale werkplekken bij de serviceorganisatie SSC-ICT. Die organisatie levert 58.000 werkplekken voor 9 ministeries. Het is onduidelijk of SSC-ICT bij onvoorziene gebeurtenissen tijdig en adequaat kan reageren. Hierdoor weten we niet hoe lang het kan duren tot de digitale werkplekken na een verstoring weer beschikbaar zijn voor ambtenaren (*figuur 15*).

### Ernstige onvolkomenheden bij de ministeries van Defensie, JenV en BZ

De 3 ernstige onvolkomenheden in het overzicht betreffen de beveiliging van militaire objecten bij het ministerie van Defensie, de prestaties van de strafrechtketen bij het ministerie van JenV en de financiële administratie bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).

We zien dat de minister van Defensie in de tweede helft van 2025 is begonnen het plan uit te rollen om de beveiliging te verbeteren en het beveiligingsbewustzijn van de medewerkers te verhogen. We zien ook dat het plan in 2025 maar ten dele is uitgevoerd.

Over coördinatie van de strafrechtketen constateren we dat de normen voor doorlooptijden op verschillende terreinen al diverse jaren niet worden gehaald. Voor zedenzaken sinds 2019 zelfs in geen enkel jaar (figuur 16). Vorig jaar stelden we voor jeugdzaken vast dat een jeugdige verdachte soms meer dan 1,5 jaar moet wachten op een vonnis van de rechter. Daarna moet de straf nog plaatsvinden.

Het ontbreekt ook aan een goed verbeterplan om de problemen op te lossen. De Tweede Kamer heeft vorig jaar onder voorwaarden decharge verleend aan de minister van JenV. 2 van de 5 voorwaarden van de Kamer gaan over de strafrechtketen: inzicht creëren in ketenbrede doorlooptijden en duidelijkheid over de wettelijke bevoegdheid om aanwijzingen te geven en regie te voeren. Recent heeft de Tweede Kamer in een motie opnieuw om een aanpak gevraagd. De Kamer verwacht een deltaplan dat het ministerie van JenV voor de zomer van 2026 moet opleveren.

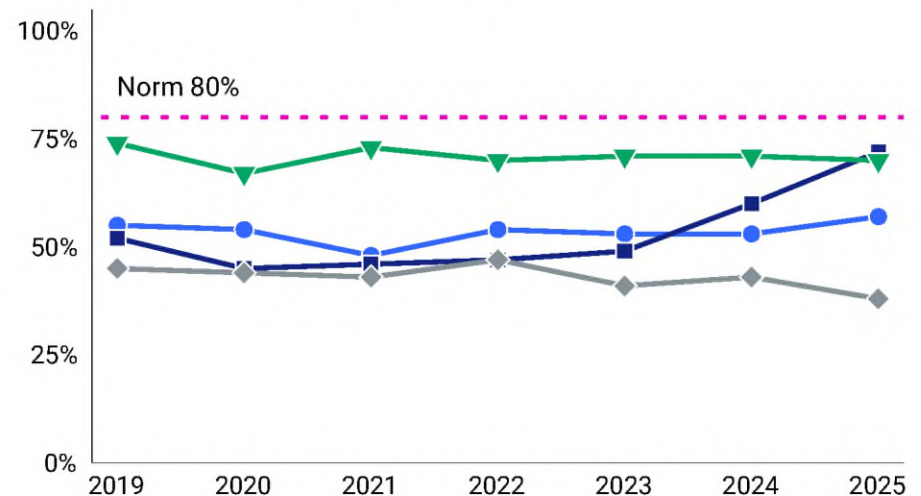
De inrichting van de financiële administratie bij het ministerie van BZ schiet nog ernstig tekort. Het beheer van de verplichtingen en voorschotten is niet op orde. Dat komt door keuzes in de inrichting van de financiële administratie die in 2024 gemaakt zijn. Het ministerie werkt aan de uitvoering van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

**Figuur 16** Doorlooptijden van zedenzaken 2019-2025

### Geen enkele norm voor doorlooptijden in zedenzaken is gehaald

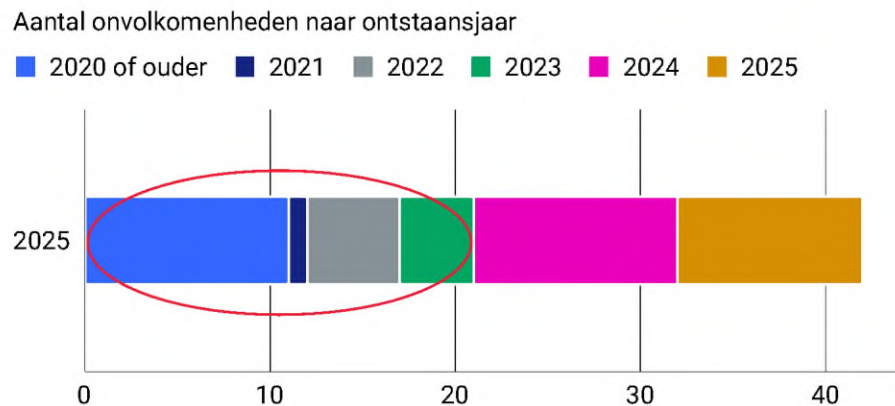
Percentage dossiers binnen normtijd gereed

- Aangifte tot inzenden OM (180 dagen)
- Instroom OM tot beoordelen OM (60 dagen)
- ◆ Beoordeling OM tot eerste zitting (120 dagen)
- ▼ Eerste zitting tot eindvonnis (90 dagen)

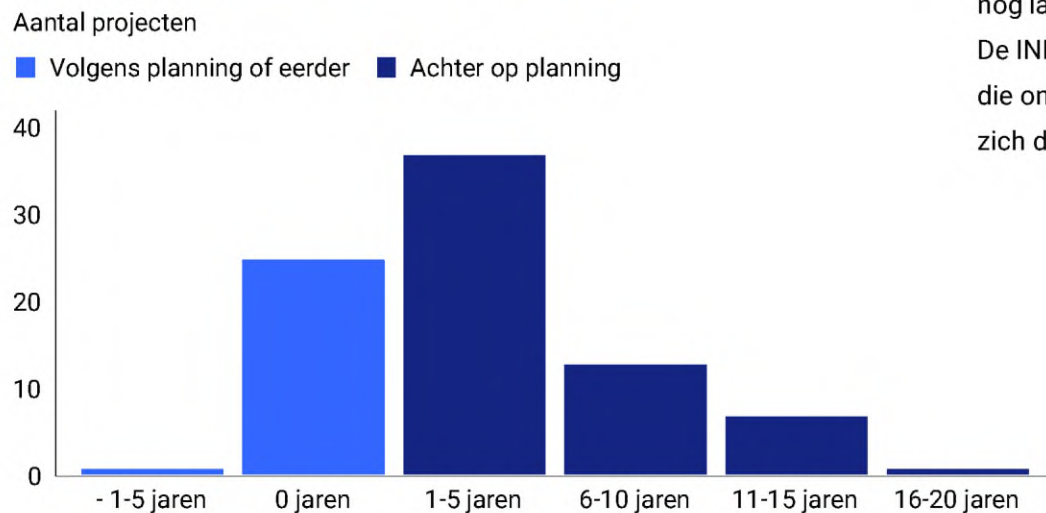


Bron: Factsheet strafrechtketenmonitor (data over 2025 bevatten alleen het eerste halfjaar en worden met terugwerkende kracht aangepast)

**Figuur 17** Aantal onvolkomenheden in 2025 naar jaar van ontstaan  
**Circa de helft van de onvolkomenheden bestaat al 2 jaar of langer**



**Figuur 18** Ontwikkeling looptijd Defensiematerieelprojecten  
**69% van de projecten bij Defensie loopt uit**



### Worsteling met doorlooptijden

De rijksoverheid worstelt met lange doorlooptijden in besluitvorming en uitvoering. Dat zie je onder meer aan de lage snelheid van het oplossen van onvolkomenheden. Van de 42 onvolkomenheden bestaat circa de helft 2 jaar of langer en een kwart zelfs al 5 jaar of langer (figuur 17). En projecten lopen vaak uit de planning. Bij defensieprojecten gaat het om 58 van de 84 projecten (69%) (figuur 18). De oplevering van de renovatie van het Binnenhof is vertraagd en staat nu op de agenda voor 2031. De kosten worden nu ruim 5 keer zo hoog geraamd als bij de start in 2015. Bij de Belastingdienst is de planning van de modernisering van IT verder uitgesteld. Andere vertragingen zijn zichtbaar bij de afronding van de laatste vergoedingen in het toeslagenschandaal en bij de versterkingsoperatie voor Groningen. De IND overschrijdt de wettelijke beslistermijnen van asielprocedures in 66% van de gevallen. We zien steeds verder oplopende doorlooptijden en achterstanden bij meer dan 50.000 aanvragen. Deze asielzoekers zullen nog langer op een beslissing moeten wachten, sommige wellicht nog 5 jaar. De IND geeft vanaf 12 juni 2026 namelijk prioriteit aan nieuwe aanvragen die onder het Europese Asiel- en Migratiepact vallen. We vragen ons af hoe zich dit verhoudt tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

### E-fase ministerie van Defensie

Bij het ministerie van Defensie zien we ook een positieve ontwikkeling. De minister van Defensie pakt namelijk de evaluatiefase van projecten (de zogeheten E-fase) op. In het verleden hebben wij de E-fase van het Defensie Materieel Proces (DMP) onderzocht, waarover de minister rapporteert aan het parlement. Wij constateerden in 2024 dat de E-fase vaak niet wordt uitgevoerd. We zagen toen dat 4 lopende materieelprojecten in de toekomst moesten worden geëvalueerd. Het ging om de projecten Verwerving F-35, Vervanging onderzeeboten, Pantservoertuigen (Boxer) en GriT (Grensverleggende IT). In september 2024 kreeg het parlement de E-brief voor het groot pantserwielvoertuig Boxer, het 'Boxer-project'. Dat vinden wij positief. In april 2026 deelden de staatssecretaris van Defensie en de minister van EZK met het parlement de voorgenomen onderzoeks-aanpak van de E-fase van het project Verwerving F-35. De planning is om deze E-brief eind 2026 af te ronden en te delen.

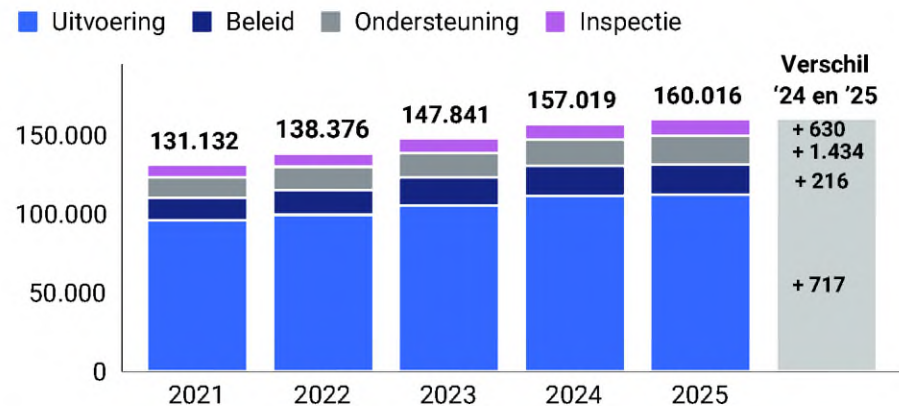
Een ander positief punt – los van de E-fase – is dat de minister van Defensie merkbare vooruitgang boekt in het oplossen van 5 onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. Daar zien we bijvoorbeeld dat goede stappen worden gezet rondom munitiebeheer en cryptobeheer.

### Moeite met taakstelling apparaatsuitgaven

Het kabinet-Schoof wilde bezuinigen op de apparaatsuitgaven door het aantal ambtenaren en externe inhuur te verminderen. Het kabinet legde de rijksoverheid een budgettaire taakstelling op die oploopt van € 239 miljoen in 2025 tot € 1 miljard per jaar vanaf 2029. De ministeries lijken de bezuiniging nog niet te hebben omgezet in een vereenvoudiging van werk of een daling van het aantal rijksambtenaren. Dat aantal is in 2025 licht toegenomen en een plan voor de lange termijn is niet bekend (figuur 19). Wij zien geen sturing door de minister van BZK na die inboeking van de taakstellingen zonder expliciete keuzes. In de praktijk leidt dat veelal tot de kaasschaafmethode. In tegenstelling tot deze aanpak, heeft de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking de taakstelling van € 2,4 miljard op ontwikkelingsamenwerking wel ingevuld door expliciete en transparante keuzes. Daarbij heeft de minister rekening gehouden met langlopende verplichtingen.

**Figuur 19** Ontwikkeling aantal ambtenaren over jaren verdeeld over categorieën

### Aantal ambtenaren neemt nog toe, maar groei vlakt af



Bron: BZK (2026), Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2025.

### **Uitvoeringstoetsen vaak zonder uitspraken personele consequenties**

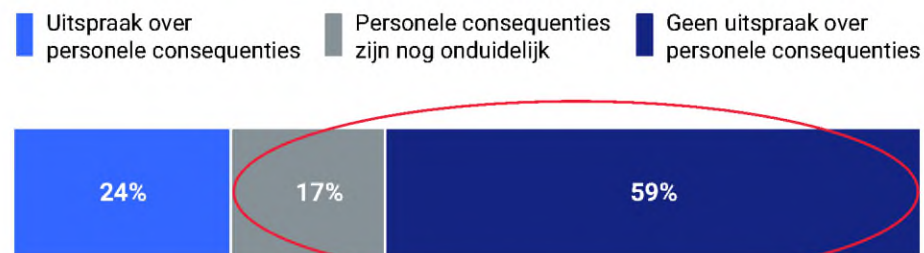
Ondertussen is er voor nieuw beleid ook personeel nodig. Vorig jaar onderzochten we de uitvoeringstoetsen bij de ministeries van JenV, SZW en Financiën. Dit jaar bekeken we die bij de ministeries van OCW en VWS. In totaal hebben we 269 uitvoeringstoetsen onderzocht in 2024 en 2025. We zien dat 38% van de toetsen geen of geen duidelijke uitspraak doet over de personele consequenties van nieuwe wet- of regelgeving. Opvallend is dat dit percentage bij inspecties en toezichthouders, zoals de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie van het Onderwijs, nog hoger is: in 76% van de gevallen bevat de toets geen of nauwelijks uitspraken over gevolgen voor het personeel. En dat terwijl de Algemene Rekenkamer recent opmerkte dat die toezichthouders door gebrek aan personeel hun werk niet goed kunnen doen (Algemene Rekenkamer, 2025). Dat leidt bijvoorbeeld tot geringe pakkans bij ernstige feiten. Daarom mochten toezichthouders de afgelopen jaren flink groeien, om hun toezichtstaken beter te kunnen uitvoeren. Als uitvoeringstoetsen informatie over personele gevolgen van nieuwe taken weglaten, werkt dat nieuwe uitvoeringsproblemen in de hand (figuur 20).

### **Bedrijfsvoering wankel basis voor veiligheidsstrategie**

De in dit hoofdstuk beschreven tekortkomingen en haperingen in de bedrijfsvoering bieden een wankel basis voor goede resultaten in het algemeen en voor de Veiligheidsstrategie in het bijzonder. De vraag is of de extra veiligheidsinspanningen en -investeringen met zo'n basis daadwerkelijk leiden tot meer veiligheid.

**Figuur 20** Uitspraken over personele consequenties in 81 uitvoeringstoetsen van toezichthouders

**Bij 76% geen of nauwelijks uitspraken over personele gevolgen**



## 4. Geld gecontroleerd (CW 7.12-7.15)

**Verplichtingen lopen uit de pas en liggen boven de tolerantiegrens.  
We plaatsen een kanttekening in verband met onzekerheden bij inkoop  
door de minister van Defensie, het vaststellen van financiering van de  
Wajong-uitkeringen door de minister van SZW en onzekerheid over de  
volledigheid van de belastingontvangsten.**

De derde vraag die wij stellen in navolging van de Comptabiliteitswet betreft de rechtmatigheid. Is het geld ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels? Ons antwoord: We geven over 2025 een verklaring van goedkeuring, maar met een kanttekening (voor de formele verklaring van goedkeuring: zie het begin van dit rapport). Wij toetsen jaarlijks of ministers publiek geld volgens de wet- en regelgeving innen en besteden. We beseffen natuurlijk dat dit nooit voor de volle 100% zal lukken. Waar gewerkt wordt, worden immers fouten gemaakt. Dat gaat eens te meer op als er hoge (geo)politieke druk is om snel te leveren. Daarom hanteren we een tolerantiegrens: maximaal 1% mag niet rechtmatig zijn. Dat heeft de Tweede Kamer bepaald in de unaniem aangenomen motie-Sneller (Tweede Kamer, 2022).

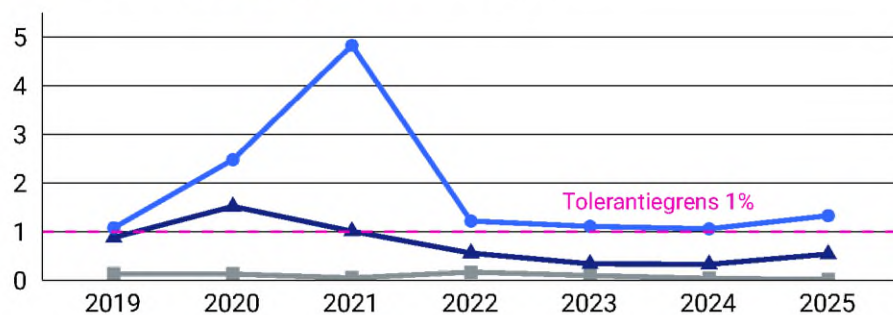
Sinds 2019 constateren we dat de fouten en onzekerheden in de verplichtingen hoger liggen dan de tolerantiegrens van 1%. In 2025 waren de fouten en onzekerheden € 6,7 miljard (1,33%). Vóór 2019 wist het Rijk jarenlang verplichtingen aan te gaan volgens de regels en binnen de foutmarge van maximaal 1%. De cijfers klopten toen en een hoge mate van rechtmatigheid van de rijksrekening leek een vanzelfsprekendheid. In de afgelopen jaren is die vanzelfsprekendheid vervlogen. De fouten en onzekerheden waren met name hoog ten tijde van de coronapandemie. In 2025 zien we het foutenpercentage stijgen, van 1,05% in 2024 naar 1,33% in 2025.

**Figuur 21** Percentage onrechtmatigheid over de jaren in relatie tot tolerantiegrens

### Rechtmatigheid ontvangsten en uitgaven op orde, maar overschrijding tolerantiegrens verplichtingen

Percentages

● Verplichtingen ▲ Uitgaven ■ Ontvangsten



Bij de uitgaven en ontvangsten zijn de fouten en onzekerheden ook dit jaar weer op orde en onder de 1%. Wel plaatsen wij een kanttekening bij de verklaring van goedkeuring vanwege onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten. Voor de afgerekende voorschotten hebben we geen formele tolerantiegrens. Maar dit jaar hebben wij omvangrijke fouten en onzekerheden geconstateerd: € 4,9 miljard. Ook dit is publiek geld. Daarom geven we een verklaring van goedkeuring, maar met die kanttekening (figuur 21).

In het begin van dit rapport is de verklaring van goedkeuring opgenomen, met een kanttekening. Die kanttekening betreft de volgende elementen.

#### Onzekerheden bij verplichtingen door directe gunningen bij Defensie

Bij de verplichtingen zijn de fouten en onzekerheden dit jaar € 6,7 miljard. Dit is hoger dan de tolerantiegrens. Dit komt voor € 3,6 miljard door de onzekerheden bij het direct gunnen van inkopen door de minister van Defensie. Hierdoor loopt de minister het risico dat zij niet de beste voorwaarden krijgt aangeboden. Mogelijk betaalt de minister daardoor bijvoorbeeld meer voor diensten en goederen dan nodig. Ook is het risico dat eerlijke concurrentie ontbreekt.

### **Onzekerheden bij afgerekende voorschotten door Wajong-uitkeringen bij SZW**

Zoals gezegd hebben we voor de afgerekende voorschotten geen tolerantiegrens. Maar aangezien we dit jaar van € 4,9 miljard niet weten of deze voorschotten volgens de regels zijn vastgesteld, nemen wij ook dit op in onze kanttekening. Ook de afgerekende voorschotten zijn ten slotte publiek geld. De grootste bijdrage aan deze onzekerheid komt van het ministerie van SZW. De minister heeft in zijn toezicht op het UWV en de SVB te weinig aandacht voor de juistheid van uitkeringsbesluiten. De WIA wordt uit premies gefinancierd en die maken geen onderdeel uit van ons oordeel. Dit geldt niet voor de Wajong. Die wordt namelijk uit de begroting gefinancierd en die betrekken wij daarom wel in ons oordeel. Ook de kinderbijslag en de AOW zijn (deels) begrotingsgefinancierd. Voor deze laatste 2 regelingen zijn geen signalen van fouten bekend. Ook is daar het risico op fouten aanzienlijk lager, omdat deze regelingen eenvoudiger zijn. Over de Wajong heeft de minister gerapporteerd dat bij 13% van de dossiers fouten en onzekerheden zijn geconstateerd. Hierdoor kunnen mensen een te hoge of een te lage uitkering hebben gekregen. Deze 13% heeft betrekking op het aantal dossiers; de minister kan niet aantonen om hoeveel euro dat gaat. Daarom hebben wij de totale vaststelling van € 4,4 miljard als onzeker moeten aanmerken. Als de minister meer inzicht had gehad in de omvang en onzekerheden, zou het waarschijnlijk mogelijk zijn geweest om aan te tonen dat een groot deel van dit bedrag wel rechtmatig is besteed.

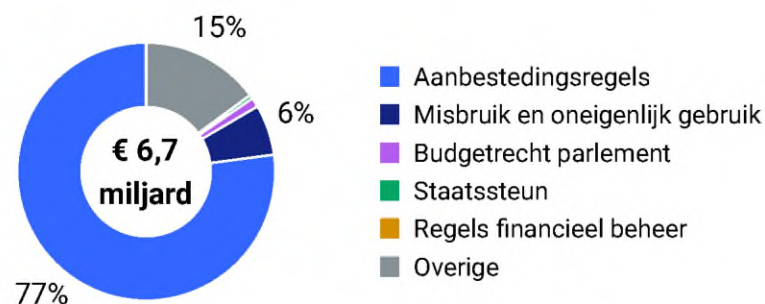
### **Niet in geld uit de drukken onzekerheid bij volledigheid van de belastingontvangsten**

Bij belastingontvangsten bestaat altijd onzekerheid over de volledigheid doordat de Belastingdienst afhankelijk is van gegevens die belastingplichtigen zelf verstrekken. Ook bij een toereikend M&O-beleid houdt de minister altijd onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten. Dit staat onze goedkeuring niet in de weg, omdat deze onzekerheid voor een groot deel inherent is aan het belastingstelsel. Maar op onderdelen zijn de onzekerheden bij de belastingontvangsten in 2025 groter dan op basis van onze normen voor M&O-beleid acceptabel is. Er is sprake van een aanvullende onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten. Die hangt samen met tekortkomingen in het M&O-beleid voor de doelgroep mkb-bedrijven en voor de EU-brede btw op e-commerce. Deze onzekerheden kunnen wij niet betrouwbaar in geld uitdrukken.

**Figuur 22** Soorten fouten en onzekerheden bij de rechtmatigheid van de verplichtingen

### Veel fouten en onzekerheden bij volgen aanbestedingsregels

Percentages



### Fouten en onzekerheden bij inkoop

Het totaal aan verplichtingen bedroeg in 2025 € 504,0 miljard. Een verplichting is een toekomstige betaling die de minister aangaat, bijvoorbeeld voor een bestelling of het sluiten van een contract. Voor € 6,7 miljard staat niet vast of de verplichting volgens de regels is aangegaan of dat de cijfers kloppen (figuur 22). De minister van Defensie is met € 4,4 miljard verantwoordelijk voor 65,9% van de fouten en onzekerheden. In een context van grote geopolitieke onrust en hoge druk op defensiemarkten, zien we dat een belangrijke oorzaak van fouten en onzekerheden zit in de inkoop van goederen en diensten en de naleving van aanbestedingsregels. Bij het ministerie van Defensie hebben we dit jaar geconstateerd dat meer dan voorheen is gebruikgemaakt van uitzonderingsprocedures. Die dienden om met één leverancier in zee te kunnen gaan om aan snelheid te winnen. De minister heeft echter haar keuze en redenen voor een uitzonderingsprocedure niet altijd goed onderbouwd. Dit is wel nodig. Immers, er is ook het belang van een eerlijk speelveld voor alle bedrijven en van een doelmatige inkoop. Wij merken de verplichtingen aan als onzeker.

Ook bij de andere ministeries zien we dat de aanbestedingen – voor € 835,9 miljoen – niet volgens de regels zijn gegaan (fout of onzeker). Dit zijn onder andere de departementen Financiën, VWS, BZK, IenW en JenV. Bij meerdere ministeries zien we dat het misgaat bij het gebruik van rijksbrede raamovereenkomsten. Dit zijn langlopende overeenkomsten met 1 of meerdere leveranciers over voorwaarden voor toekomstige opdrachten. Het Rijk heeft onvoldoende inzicht wanneer de maximale bedragen van deze overeenkomsten zijn bereikt. De overeenkomsten worden daardoor niet tijdig vernieuwd of verlengd.

### **Snel en zorgvuldig opschalen en inkopen**

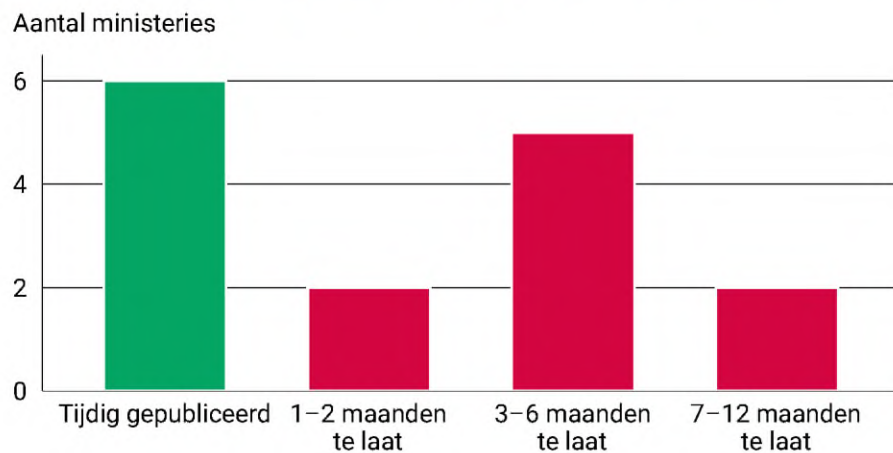
Bij crises wordt van de overheid verwacht dat zij snel en krachtdadig optreedt. Tegelijkertijd wordt van diezelfde overheid verwacht dat zij binnen de kaders van de wet opereert. De Algemene Rekenkamer controleert ook de crisis-uitgaven daarop. Sinds de eeuwwisseling werden opeenvolgende kabinetten met meer dan één 'systeemcrisis' geconfronteerd. Zo waren er de financiële crisis van 2008-2011 en de coronacrisis van 2020-2022. De energiecrisis van 2022 was voor het Europese continent de derde systeemcrisis. Bij het schrijven van deze *Staat van de rijksverantwoording* was het onduidelijk of 2026 het jaar wordt van een nieuwe systeemcrisis als gevolg van de oorlogen in het Midden-Oosten.

In een crisis kan de overheid gebruikmaken van uitzonderingsbepalingen in de wet, bijvoorbeeld door aanbestedingen direct te gunnen. Zoals beschreven in de vorige paragraaf deed de minister van Defensie dat, maar het ministerie legde de keuze voor direct gunnen en de keuze voor de gekozen leverancier niet goed vast. Wij hebben daardoor niet altijd kunnen vaststellen of de minister terecht gebruikmaakte van de uitzonderingsbepalingen. Daardoor is de rechtmatigheid van deze verplichtingen onzeker. In tijden van grote druk om snel te handelen is de kans op fouten en foutjes groter. Het is zaak om deze zo snel mogelijk te herkennen, bij te leren en bij te sturen. We zien ook goede voorbeelden uit het verleden: De minister van SZW voerde begin 2020 binnen enkele weken de NOW-regeling in (Noodmaatregel overbrugging werkgelegenheid). De regeling was succesvol om het bedrijfsleven tijdens de lockdowns overeind te houden, zo bleek uit evaluaties. Omwille van de grote spoed verstreekte de minister getroffen bedrijven in het voorjaar van 2020 op grote schaal NOW-voorschotten. Bij de afrekening daarvan, enkele jaren later, bleken er geen grote onzekerheden in de rechtmatigheid te zitten.

Een voorbeeld dus van hoe de overheid snel en rechtmatig kon handelen in een crisis. De les van deze voorbeelden: zorg dat de basis in het financieel beheer op de ministeries op orde is. Dat is inclusief juiste toepassing van wettelijke uitzonderingsbepalingen voor een crisissituatie.

**Figuur 23** Inzicht in de tijdigheid van publicatie van bestuurskosten van ministeries

**Niet alle ministeries publiceren tijdig over de bestuurskosten**



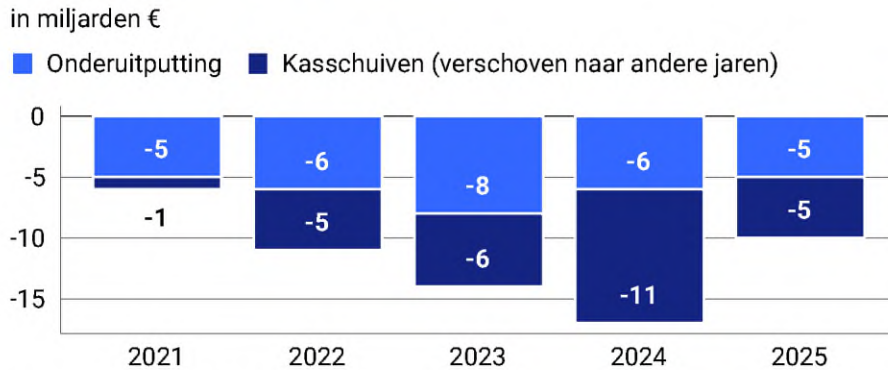
**Bestuurskosten**

Jaarlijks onderzoeken we de bestuurskosten. Dat zijn de kosten die de bewindspersonen maken die samenhangen met hun functie. Als ministers en staatssecretarissen hier niet zorgvuldig mee omgaan of er niet transparant over rapporteren, is dat een risico voor het vertrouwen van burgers in de overheid. Ministeries waren over 2025 over het algemeen transparant over de bestuurskosten, maar publiceerden die niet allemaal op tijd (*figuur 23*). Het totaal gepubliceerde bedrag aan bestuurskosten in 2025 over alle departementen bedraagt circa € 1,6 miljoen. Niet gepubliceerde bestuurskosten zijn onder meer de kosten voor salarissen, beveiliging, dienstauto's en pied-à-terres. Wij hebben ook onderzoek verricht naar het gebruik van het regeringsvliegtuig en luchtvaartuigen van de krijgsmacht in 2025. Onze conclusie over 2025 is positief: wij hebben geen ontoelaatbare, niet-functionele uitgaven geconstateerd.

### Onrealistische ramingen en onderuitputting

We stellen vast dat de begrotingen die het parlement goedkeurt zijn gebaseerd op ramingen die ook in 2025 in veel gevallen niet realistisch waren. Veel begroot geld werd niet uitgegeven of doorgeschoven naar andere jaren. Deze respectievelijke onderuitputting en kasschuiven aan de uitgavenkant bedroegen in 2025 per saldo € 9,6 miljard (figuur 24). Aan de ontvangstenkant zaten grote afwijkingen in de ramingen van de inkomstenbelasting, overdrachtsbelasting, accijnzen, de BPM (belasting personenauto's en motorfietsen) en de kansspelbelasting (figuur 25).

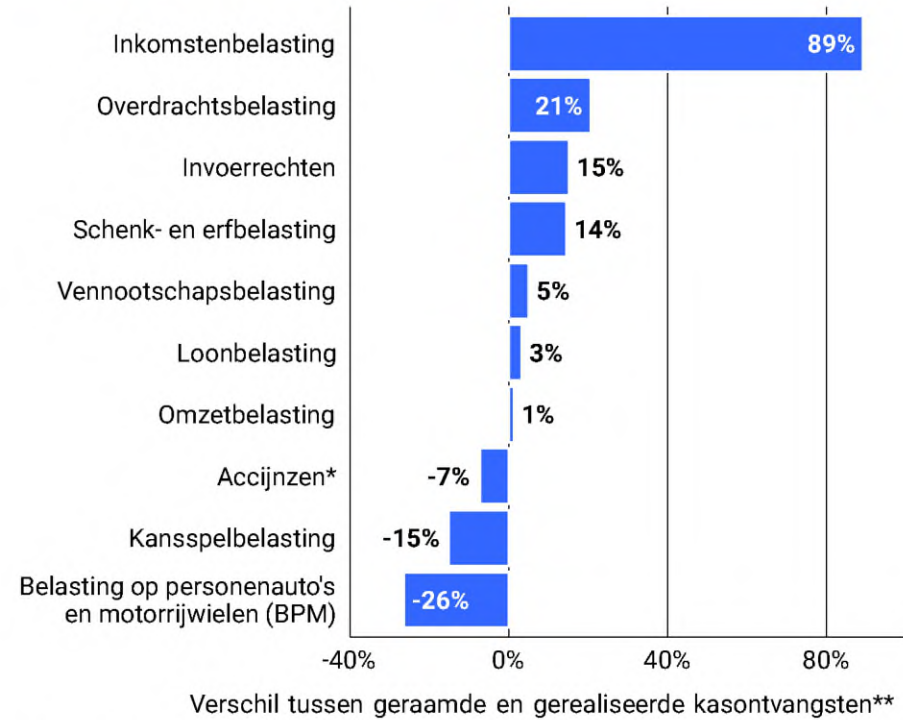
**Figuur 24** Kasschuiven en onderuitputting per jaar  
**€ 10 miljard niet uitgegeven in 2025**



Bron: Financieel Jaarverslag Rijk 2025

**Figuur 25** Afwijkingen tussen raming en realisatie van ontvangsten voor het jaar 2025

### Vertraging box 3 en gedragseffecten leidden tot flinke afwijkingen in belastingontvangsten



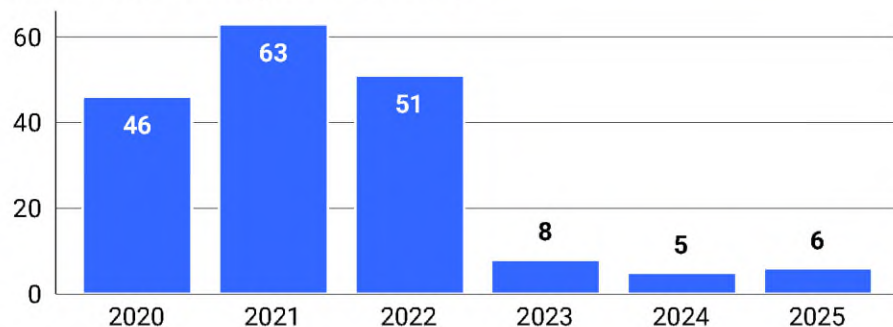
\* De realisatie voor accijnzen wijkt vooral af doordat de realisatie van tabaksaccijns 24% lager was dan geraamd

\*\* De vergelijking is gebaseerd op de ontvangstenraming uit de Miljoenennota 2025

**Figuur 26** Aantal ISB's voor de jaren 2020-2025

**Aantal incidentele suppletore begrotingen sterk gedaald**

Aantal incidentele suppletore begrotingen



Bron: Financieel Jaarverslag Rijk 2025

**Budgetrecht: altijd belangrijk en zeker in crisistijden**

Gedurende het jaar zijn er verschillende vaste begrotingsmomenten. De cyclus start op Prinsjesdag, maar in de periode die volgt kunnen de ministers hun begrotingen bijstellen. Wanneer het volgende begrotingsmoment te lang op zich laat wachten en de minister toch al wil starten met nieuw beleid, moet de minister daarvoor een incidentele suppletore begroting (ISB) indienen. Het aantal ISB's is afgenomen van 63 in 2021 naar 6 in 2025. Bovendien hebben ministers in veel gevallen na indiening van een ISB gewacht op een akkoord van zowel de Tweede als de Eerste Kamer. Ook dat is een positieve ontwikkeling.

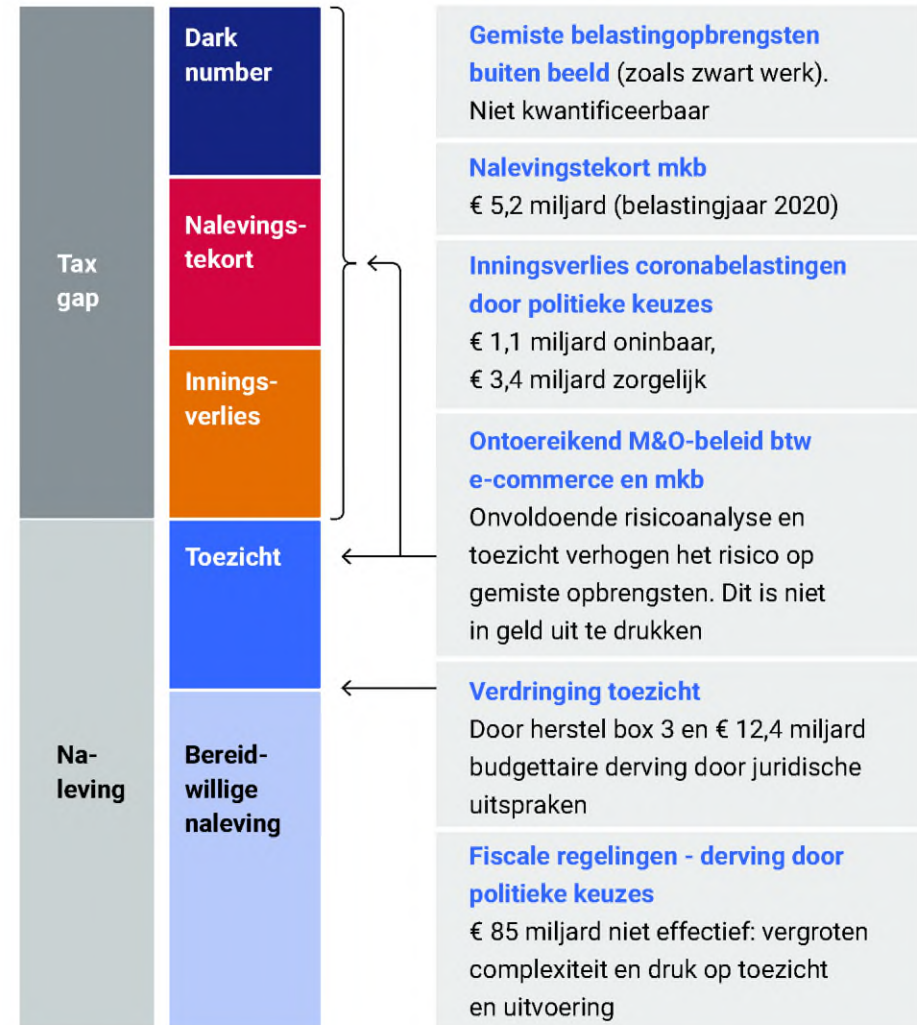
Afgelopen jaar zijn bij een aantal ministeries de begrotingen pas na 1 januari goedgekeurd. Tot dat moment mag de minister alleen bestaand beleid uitvoeren. Dat hebben de ministers het afgelopen jaar ook netjes gedaan. Hiermee hebben zij het budgetrecht van beide Kamers gerespecteerd. En dat budgetrecht is een belangrijk recht, juist in crisistijden. Maar in 2026 zien wij dat nog meer begrotingen op een nog later moment zijn goedgekeurd. Hierdoor mogen in 2026 meerdere ministers tot het moment van goedkeuring alleen bestaand beleid uitvoeren. Wij roepen beide Kamers op om begrotingen tijdig te behandelen en goed te keuren, zodat de ministers in staat zijn ook nieuw beleid uit te voeren. Want juist in een wereld die continu verandert, vragen maatschappelijke vraagstukken grote besluiten in soms relatief korte tijd.

### Gemiste belastingontvangsten onvoldoende in beeld

De minister van Financiën heeft een sleutelrol bij de ontvangsten van het Rijk. Bij de ontvangsten bestaat altijd onzekerheid over de volledigheid, omdat burgers en bedrijven zelf gegevens aanleveren. Maar wij zien dat het risico op gemiste belastingontvangsten ook toeneemt door tekortkomingen in toezicht en handhaving, uitvoeringsdruk, capaciteitstekorten, complexe regelgeving en politieke keuzes. Voor een deel van deze risico's is de mogelijke omvang zichtbaar. Zo rapporteert de minister voor mkb-ondernemingen een nalevingstekort van € 5,2 miljard. Het nalevingstekort is het geschatte bedrag aan belasting dat niet wordt betaald doordat aangiften onjuist of onvolledig zijn. Tegelijkertijd is de totale omvang van gemiste belastingontvangsten niet exact vast te stellen en dus niet goed in geld uit te drukken. De Kamer krijgt veel informatie over gerealiseerde ontvangsten, maar heeft nog beperkt zicht op waar en waarom ontvangsten achterblijven. Goed inzicht wordt wel steeds belangrijker omdat de minister bij de beheersing van deze vele miljarden aan ontvangsten voor grote uitdagingen staat. Daar komt nog bij dat de totale ontvangsten blijven stijgen. De belasting- en premieontvangsten namen toe van € 416 miljard in 2024 naar € 434 miljard in 2025. Positief is dat de minister in 2025 stappen heeft gezet om het inzicht en de verantwoording te verbeteren. Ook heeft hij fiscale regelingen op zijn *high risk list* geplaatst, waarmee hij erkent dat deze regelingen grote invloed hebben op de belastingontvangsten en de uitvoerbaarheid van het stelsel (figuren 27 en 28).

**Figuur 27** Verschillende factoren kunnen leiden tot verhoogd risico op gemiste ontvangsten

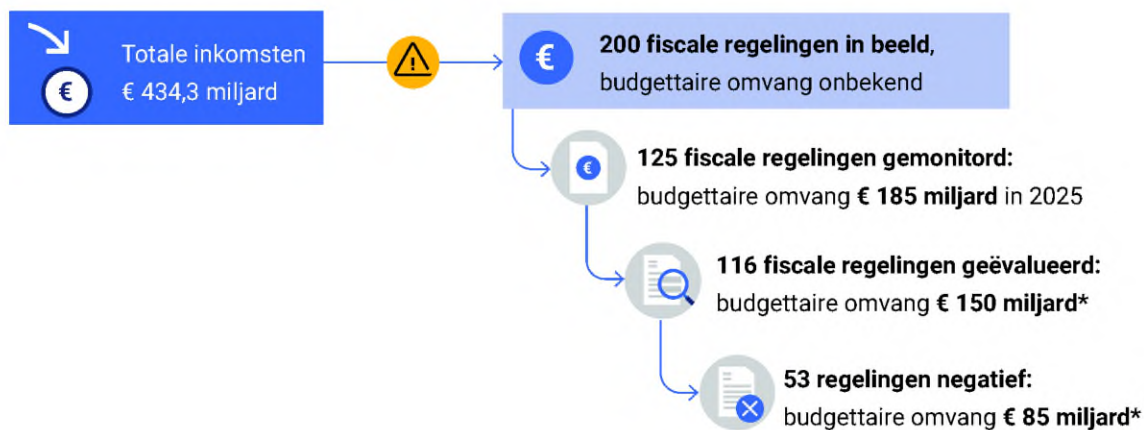
### Belastingkloof: schatkist van het Rijk mist mogelijk miljarden door problemen in toezicht, uitvoering en beleid – enkele voorbeelden



**Figuur 28** Uitleg mogelijke opbrengst negatief beoordeelde fiscale regelingen

### Fiscale regelingen: prijskaartje van politieke keuzes

#### Overheidsfinanciën 2025



Oplossingsrichtingen van de minister voor aanpak fiscale regelingen:  
budgettaire omvang **€ 42 miljard\***



Schrappen of aanpassen van  
negatief beoordeelde regelingen

=



Budgettaire opbrengst  
**€ 35 miljard\***

\*Budgettaire omvang op basis van 2023 uit ambtelijk rapport juni 2025

# 5. Hoogrisicolijst: onbekende rekening voor huidige en toekomstige generaties

**De maatschappelijke resultaten voor de korte en lange termijn en de bedrijfsvoering bij de rijksoverheid schieten tekort. De kosten daarvan zijn niet direct zichtbaar in de boekhouding. Maar ze leveren wel een mogelijk forse, onbekende rekening op voor huidige en toekomstige generaties.**

Dit jaar publiceren we – in reactie op een verzoek van de Tweede Kamer – onze Hoogrisicolijst. Dat is een lijst met grote risico's voor het behalen van beleidsdoelen en voor de overheidsfinanciën. De lijst bestaat uit 10 hoofd risico's met onderliggend een aantal meer specifieke risico's. Veel van deze risico's komen voort uit eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer. Andere betreffen aspecten die zich voor Nederland op lange termijn mogelijk ongunstig ontwikkelen voor de brede welvaart. Waar mogelijk geven we een indicatie van het gevolg voor budgetten en maatschappelijke kosten. Zo is bijvoorbeeld de financiële impact van niet doeltreffende of ondoelmatige fiscale regelingen als de hypotheekrenteaftrek en landbouwvrijstelling ongeveer € 89 miljard. Bij een eerdere berekening van deze regelingen – toen nog € 85 miljard – zou ombuiging € 35 miljard kunnen opleveren (*figuur 28*). En als het Rijk de doelstelling van 3% voor research & development niet haalt, kan dat op lange termijn ten koste gaan van de concurrentiepositie en economische groei van Nederland. Dat kost miljarden euro's per jaar.

Het is aan kabinet en ministers om zicht te hebben op de grote risico's voor het bereiken van hun doelen. Je zou verwachten dat de ministers zelf een dashboard met doelen en resultaten hebben, met zicht op die risico's. Maar zo'n dashboard heeft het kabinet niet. Met ons dashboard Blik op Nederland en de Hoogrisicolijst willen we een bijdrage leveren aan dat inzicht. Onze Hoogrisicolijst is niet uitputtend. Het doel is het parlement, de regering en de geïnteresseerde burger over grote risico's te informeren. De regering kan hierop reageren door maatregelen te nemen of de risico's te accepteren, een politiek-bestuurlijke afweging. De Algemene Rekenkamer gebruikt de lijst zelf ook voor haar onderzoeksprogrammering. U vindt de uitgebreide lijst op onze website, bij onze verantwoordingsrapporten. Op de volgende pagina ziet u een samenvattend overzicht (*figuur 29*).

**Figuur 29** Overzicht Hoogrisicolijs

## Overzicht Hoogrisicolijs

Hoge risico's voor het halen van doelen van de rijksoverheid



Overkoepelend risico



Voorbeeld onderliggend risico



Nadere toelichting en bijbehorende bedragen

Overheidsfinanciën en openbaar bestuur	Economie en arbeidsmarkt	Kennis en vaardigheden	Klimaat en milieu	Wonen
<p> <b>Zwakke overheidsfinanciën en dalend vertrouwen in openbaar bestuur</b></p> <p> Fiscale regelingen niet doeltreffend/doelmatig</p> <p> € 85 miljard per jaar aan fiscale regelingen negatief geëvalueerd. Ombuiging kan maximaal € 35 miljard per jaar opleveren.</p> <p><i>Bron: Financiën, 2025</i></p>	<p> <b>Afzakken als concurrerende economie</b></p> <p> Te weinig investeren in R&amp;D</p> <p> De concurrentiepositie van Nederland in Europa verslechterde de afgelopen jaren. Nederland is gezakt naar de vijfde positie op deze ranglijst binnen Europa.</p> <p><i>Bron: IMD, 2026</i></p>	<p> <b>Afzakken als kennisland</b></p> <p> Neergaande trend basisvaardigheden (lezen, schrijven, rekenen en digitale geletterdheid)</p> <p> Geen kwantificering beschikbaar.</p>	<p> <b>Veel klimaat- en milieudoelen uit zicht</b></p> <p> Onvoldoende beleid, geld en uitvoeringsmogelijkheden</p> <p> Niet halen stikstofdoelen: schade jaarlijks € 12 tot € 15 miljard.</p> <p><i>Bron: SEO, 2025</i></p>	<p> <b>Aanhoudend tekort aan (betaalbare) woningen</b></p> <p> Knelpunten woningbouw niet in samenhang aangepakt</p> <p> € 909 miljoen begroot voor 2026, bedoeld voor woningbouw.</p> <p><i>Bron: VRO, 2025</i></p>
Zorg	Binnenlandse veiligheid	Defensie, migratie en ontwikkelingssamenwerking	Bestaanszekerheid	Gelijkheid en non-discriminatie
<p> <b>Stijgende zorgvraag en zorgkosten</b></p> <p> Zorghoofdlijnenakkoord mogelijk onvoldoende effectief</p> <p> Integraal Zorgakkoord en het aanvullende Zorg- en Welzijnsakkoord € 2,8 miljard.</p> <p><i>Bron: Algemene Rekenkamer, 2025</i></p>	<p> <b>Nederland onveiliger en onrechtvaardiger</b></p> <p> Fraude en witwassen krijgen te weinig aandacht</p> <p> Schade € 3,4 miljard voor onjuiste afvalverwerking met milieuschade tot gevolg. € 16 miljard door witwassen en enkele miljarden door zorgfraude.</p> <p><i>Bron: WODC, 2018</i></p>	<p> <b>Weerbaarheid tegen crises kwetsbaarder</b></p> <p> Groei defensie-uitgaven naar NAVO-norm 3,5% bbp</p> <p> De begroting van Defensie stijgt met € 19,3 miljard in 2035 ten opzichte van 2026. Het vereist veel extra geld en inzet om het niveau van defensie-uitgaven van Nederland te verhogen tot 3,5% van het bbp.</p> <p><i>Bron: Algemene Rekenkamer, 2026</i></p>	<p> <b>Meer inwoners, ook kinderen, in armoede</b></p> <p> Complexiteit en onuitvoerbaarheid WIA</p> <p> Kwijtschelden WIA-voorschotten: &gt;€ 91 miljoen (2030), 60-plus-maatregel: &gt;€ 67 miljoen (2029) Kosten diverse hersteloperaties: € 578 miljoen.</p> <p><i>Bron: Financiën, 2025</i></p>	<p> <b>Stijgende ongelijkheid</b></p> <p> Middelen ontoereikend voor tegengaan discriminatie (ambitieuze doelen, weinig middelen)</p> <p> Geen kwantificering beschikbaar.</p>

# 6. Toekomst: de blik op de lange termijn en presteren op de korte termijn

**Ons verantwoordingsonderzoek laat de enorme uitdagingen zien waarvoor het kabinet staat. Het moet namelijk presteren op de korte termijn en tegelijkertijd de blik richten op de lange termijn.**

Het kabinet moet heldere ambities neerzetten en resultaten boeken op gebieden als veiligheid, wonen en de economie. Het moet daarmee het vertrouwen van Nederlanders herwinnen. Dat alles te midden van turbulente internationale gebeurtenissen. Terwijl de financiële middelen en arbeidsmarkt krap zijn en middelen doelmatiger kunnen worden ingezet, en de bedrijfsvoering en uitvoering moeizaam verlopen of zelfs vastlopen. Terwijl regels complex zijn en IT-systemen en infrastructuur vaak verouderd. Budgetten ('potjes'), ministeriële verantwoordelijkheden en (als afspiegeling) parlementaire commissies zijn verkokerd. Deze zijn, in veiligheidstermen, 'niet gereed' voor de grote maatschappelijke opgaven die de werkgebieden van afzonderlijke ministeries overstijgen.

## **Pleidooi voor realistische overheid**

Samen met 2 andere Hoge Colleges van Staat (Raad van State en Nationale ombudsman) pleitten wij dit jaar al voor 'een realistische overheid'. Die overheid doet wat zij belooft en belooft alleen wat zij kan doen. Niet alleen voor huidige, maar ook voor toekomstige generaties.

De 5 handreikingen voor een realistische overheid onderstrepen we ook hier:

1. Toon langetermijnambitie, maar schep geen onrealistische verwachtingen.
2. Betrek de praktijk vroegtijdig en expliciet bij besluitvorming.
3. Veranker het burgerperspectief in wetgeving en beleid.
4. Vereenvoudig wet- en regelgeving.
5. Werk samen als lerende overheid.

Het kabinet en het parlement streven naar een slagvaardige overheid, die samenwerkt en resultaten boekt. Wel zien we dat het coalitieakkoord slechts beperkt concrete langetermijndoelen bevat. Doelen en de bijbehorende budgetten lijken in een aantal gevallen ook nog niet synchroon te lopen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij infrastructuur (wegen, bruggen, spoor, vaarwegen), onzekere kortingen op EU-afdrachten en veiligheid. Verder zien wij een uitdaging voor de invulling van de 1,5% NAVO-verplichting (naast de 3,5% voor defensie-uitgaven). Wij verwachten dat daar meer voor nodig zal zijn dan een ander label hangen aan bestaande uitgaven. Bijkomend risico is dat de invulling van de 1,5% ten koste kan gaan van andere reguliere infrastructuurprojecten.

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën is een ander onopgelost zorgpunt. Veel niet doeltreffende en ondoelmatige uitgaven en inkomsten, waaronder de € 89 miljard aan negatief geëvalueerde fiscale regelingen, blijven daarbij nog buiten schot. Wij adviseren het kabinet onderscheid te maken tussen consumptieve uitgaven en investeringen.

### **Vereenvoudiging: begin bij de basis**

Wij steunen van harte het streven van het kabinet naar vereenvoudiging. Dat streven is in lijn met aanmoedigingen in onze eerdere verantwoordingsonderzoeken. Eerste prioriteit daarbij is de basis op orde te brengen. Denk daarbij aan de oude en versnipperde IT-systemen en tekortschietende beveiliging. Verder merken we op dat vereenvoudigen dweilen met de kraan open is als het kabinet de uitvoeringstoetsen niet beter gebruikt. Vereenvoudiging leidt idealiter tot een slagvaardigere en efficiëntere overheid en burgers en bedrijven moeten dat merken. Nu lijkt de vereenvoudiging van belastingen en toeslagen achter de horizon te verdwijnen. We zien woorden maar nog geen budgettaire reserveringen voor aanpassingen. De taakstellingen voor overheids personeel zijn begrijpelijk: ze passen bij een doelmatige en doeltreffende overheid en ook bij de tekorten op de arbeidsmarkt. Maar taakstelling moet het resultaat zijn van vereenvoudiging en geen doel op zich.

De opzet van 'taskforces' op ministerie-overstijgende onderwerpen door het kabinet volgen wij met interesse. Bij veel van deze onderwerpen blijven de resultaten achter. Voorbeelden zijn de beveiliging van de Noordzee, de Veiligheidsstrategie, het Klimaatfonds en aspecten van de bedrijfsvoering, zoals inkopen en IT-beheer. De handelingscapaciteit van de rijksoverheid moet omhoog, maar wordt belemmerd door verkokering. Van belang is dat

er duidelijkheid bestaat over welke bevoegdheden een minister heeft als het gaat om ministerie-overstijgende onderwerpen. Het kabinet kan overwegen om daarbij slagvaardiger afspraken te maken over de coördinatie. Verder is te overwegen om nader vast te leggen en te formaliseren hoe ministers kunnen omgaan met verschillen van opvatting over ministerie-overstijgend beleid.

Bij krachtig aansturen op doelen voor de lange termijn hoort ook dat het kabinet slagvaardig en snel optreedt en bijstuurt, ook bij ad hoc-gebeurtenissen. Hiervoor is het essentieel dat overheid, politiek en maatschappij een open en lerende houding omarmen. Een afrekencultuur is uiteindelijk funest voor succes op de lange termijn. Scherpe, realistische doelen stellen, verantwoorden en bijsturen op basis van resultaten moeten de hartslag kunnen zijn van onze democratie.

**Successen uit het verleden hebben laten zien dat de overheid slagvaardig kan presteren op korte en lange termijn. Ze hebben laten zien dat de democratische rechtsstaat kan werken voor burgers en bedrijven. Het is aan regering en parlement om dit ook in het nu te laten zien. Wij dragen met ons werk graag bij aan het presteren en functioneren van die rijksoverheid.**

# 7. Reactie ministers

De ministers van Financiën en BZK hebben op respectievelijk 30 en 24 april 2026 gereageerd op de bevindingen in ons conceptrapport *Staat van de rijksverantwoording*. Hun reacties geven wij hieronder weer, die van de minister van BZK verkort. De letterlijke reacties van beide ministers vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025).

De reactie van de ministers geeft ons geen aanleiding om een nawoord op te nemen. In grote lijnen onderschrijven de ministers onze conclusies. Wij zullen de toezeggingen en beschreven acties nauwlettend volgen.

## **Reactie van de minister van Financiën**

“Hierbij ontvangt u mijn reactie op het conceptrapport *Staat van de rijksverantwoording 2025* (Srv). Ik wil u graag danken voor uw waardevolle inzichten. In mijn reactie ga ik in op een aantal belangrijke thema’s uit de Srv. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) reageert in een afzonderlijke brief op onderwerpen betreffende de niet-financiële bedrijfsvoering en de uitvoering in het kader van zijn coördinerende verantwoordelijkheid. Voor een reactie op uw conclusies verwijs ik u naar de bestuurlijke reacties van de betreffende bewindspersonen op uw departementale verantwoordingsonderzoeken.

## *Doelen, resultaten en risico’s*

De Srv vraagt aandacht voor duidelijke doelen en resultaten. Ik onderschrijf dit belang. Ik ben daarom erkentelijk dat u ten opzichte van vorig jaar verbetering ziet in het rapporteren van concrete doelen en resultaten in de jaarverslagen. De Rijksbegrotingsvoorschriften schrijven momenteel al voor om in het jaarverslag per beleidsartikel de beleidsconclusies op te nemen. Daarnaast werk ik aan de uitwerking van de motie van der Lee over doelen en resultaten in begrotings- en verantwoordingsstukken. Ik heb ook kennisgenomen van uw Hoogrisicolijst. Aandacht voor risico’s is van belang om weloverwogen beleidskeuzes te kunnen maken. Het FJR en de departementale jaarverslagen besteden aandacht aan de risico’s voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld, naar aanleiding van het focusonderwerp dat is opgenomen op verzoek van de Tweede Kamer.

Met veel belangstelling heb ik verder kennisgenomen van uw onderzoek naar periodieke rapportages. Met u onderschrijf ik het belang van beleids-evaluaties en het gebruik door de Tweede Kamer hiervan. Voor mijn inhoudelijke reactie verwijs ik naar de bestuurlijke reactie op het rapport ‘Evaluaties evalueren’ dat deze Verantwoordingsdag ook verschijnt.

### *Rijksbrede financiële bedrijfsvoering en onrechtmatigheden*

Over 2025 rapporteert u 42 onvolkomenheden. De geplaatste kanttekeningen bij uw verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening neem ik serieus.

U constateert dat het aantal onvolkomenheden op financieel beheer, met name bij inkoop, is gedaald en dat de uitgaven en ontvangsten binnen de tolerantiegrens zijn gebleven. Dit is goed nieuws. Er resteren echter diverse langer durende onvolkomenheden en daarnaast zijn de onrechtmatigheden bij de verplichtingen gestegen. Vanuit de kaderstellende rol zal mijn departement zich blijven inzetten voor de versterking van het financieel beheer. Dit doen we bijvoorbeeld door het vereenvoudigen van regelgeving, zoals afgelopen jaar de Regeling Financieel beheer, en het versterken van kennisuitwisseling. Zo hebben mijn medewerkers in 2025 het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) ondersteund bij de uitvoering van hun verbeterplan. Dit zetten we in 2026 voort. Net als de Algemene Rekenkamer hecht ik belang aan naleving van de wet- en regelgeving en rechtmatige besteding van middelen, met een gedegen onderbouwing en motivatie van gemaakte keuzes. Ik zal hier blijvend aandacht voor vragen.

U merkt een niet in geld te duiden onzekerheid bij volledigheid van de belastingontvangsten op. Tevens benoemt u de verouderde systemen als risico voor de ontvangsten. Voor beide onderwerpen verwijs ik u naar de bestuurlijke reactie bij het jaarverslag IX Financiën en Nationale Schuld. Ik ga hier in op uw kanttekening bij de onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten in verband met een ontoereikend M&O-beleid en op de continuïteit IT-systemen bij de Belastingdienst.

### *Financiële informatie van het Rijk*

De Srv 2025 geeft aan dat de begrotingen die het parlement goedkeurt gebaseerd zijn op ramingen, die in 2025 in veel gevallen niet realistisch waren. Het kabinet erkent dat ramingen zich gedurende het jaar anders ontwikkelen dan vooraf is begroot, maar ziet ook dat er verbeteringen hebben plaatsgevonden. Zo is bij begroting 2025 rekening gehouden met 7,1 miljard euro aan onderuitputting. Hiervan is 5,7 miljard euro gerealiseerd (onderuitputting en andere meevallers). Daarbij is de onderuitputting in 2025 (4,6 miljard euro) afgenomen ten opzichte van eerdere jaren (6,0 miljard euro bij FJR 2024). Deze dalende trend is ook te zien bij de kasschuiven die zijn gedaald van 11,0 miljard euro in 2024 naar 5,0 miljard euro in 2025. Ik heb in 2025 de Expertgroep Realistisch Ramen gevraagd de oorzaken van ramingsafwijkingen te onderzoeken en hoe dit te verbeteren. Het kabinet volgt de aanbevelingen op en blijft zich inzetten zo realistisch mogelijk te ramen en het beleid uit te voeren zoals dat is begroot.

Naast realistische begrotingen zet ik mij in voor een ordentelijk begrotingsproces. Met de Algemene Rekenkamer deel ik het belang van tijdige autorisatie van de begrotingen. Een goedgekeurde begroting draagt bij aan stabiliteit en geeft duidelijkheid over het te voeren beleid. Dit is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het kabinet en het parlement.”

## **Reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

### *Integrale beveiliging rijksoverheid*

De minister wijst erop dat de rijksoverheid werkt aan versteviging van het informatiebeleid. Zo is het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie (VIRBI) recent geactualiseerd en wordt er rijksbreed gewerkt aan voorzieningen voor het delen van hooggerubriceerde informatie. Ook wordt gewerkt aan versterking van de digitale weerbaarheid van de rijksoverheid, als basis voor informatiebeveiliging. De minister erkent dat het nodig is de rijksbrede inzet op weerbaarheid te verstevigen om klaar te zijn voor een acute toename van dreiging. Om de eigen weerbaarheid tegen militaire en hybride dreiging en tegen ondermijning versneld te versterken, is een programmatische aanpak opgezet: de versnellingsopgave weerbaarheid. Voor versterking van het brede bedrijfsvoeringsdomein kiest het kabinet voor een gefaseerde uitvoering. Alle rijksorganisaties werken aan een actualisatie van hun te beschermen belangen, passend bij het huidige dreigingslandschap en de maatschappelijke context.

### *IT-beheer en informatiebeveiliging*

De minister erkent dat de overheid in turbulente tijden dreigingen het hoofd moet kunnen bieden en burgers moet kunnen beschermen. In het coalitieakkoord is daarom opgenomen dat het kabinet werkt aan het structureel versterken van de digitale weerbaarheid en het doelgericht afbouwen van strategische afhankelijkheden.

### *Taakstelling*

De minister deelt onze conclusie dat er enkel algemene doelen zijn geformuleerd, maar deelt niet dat het kabinet moeite zou hebben met de taakstelling. Het kabinet-Schoof heeft afgesproken dat ministers zelf verantwoordelijk zijn voor de invulling van de taakstelling. De effecten van de individuele keuzes moeten tot en met 2029 zichtbaar worden. Ministers verantwoorden zich hier individueel over bij begroting en jaarverslag. Voor de bedrijfsvoering zijn, in interdepartementaal verband, gemeenschappelijke uitgangspunten voor de taakstelling geformuleerd. De minister ziet het als positief dat in 2025 de eerste stappen zijn gezet en effecten zichtbaar worden. Zo is de externe inhuur voor het eerst in jaren gedaald en is het aantal ambtenaren minder hard gestegen.

### *Slagvaardige overheid*

Het pleidooi van de Algemene Rekenkamer om te komen tot een realistische overheid vertaalt de minister naar concrete acties in het licht van de ambitie om te komen tot een slagvaardige overheid.

De rijksdienst heeft in de loop van de tijd opgavegerichte samenwerkingsvormen ontwikkeld. Voor de meest complexe, strategische en domein-overstijgende opgaven schieten die tekort. Een verdergaande samenwerkingsvorm is noodzakelijk. Het kabinet zet daarom in op een slagvaardige overheid die duidelijk kiest, stuurt op doelen, samenwerkt en levert. Met de oprichting van de taskforces – en in het bijzonder de taskforce slagvaardige overheid – geeft het hier invulling aan.

Om het leveringsvermogen van de overheid te verbeteren en te versnellen heeft het kabinet 6 taskforces ingericht die focussen op versnelling van de woningbouw, stikstof, asiel en migratie, toekomstige welvaart en vestigingsklimaat, ondermijning en een slagvaardige overheid. Deze taskforces hebben specifiek de opdracht te leveren en te versnellen op deze terreinen.

Ook vergroot het kabinet hierbij het lerend vermogen van de rijksdienst.

Binnen de taskforce slagvaardige overheid werkt het kabinet – met de staatssecretaris van BZK als coördinerend bewindspersoon – aan een actieagenda met 4 inhoudelijke actielijnen:

- vereenvoudiging van beleid en regelgeving;
- vernieuwing en productiviteitsverhoging rijksdienst;
- doorbreken van de ‘Haagse muren’;
- uitstekende (digitale) publieke dienstverlening.

De taskforces zijn het platform waar ministers hun verschillende opvattingen over ministerie-overstijgende opgaven kunnen beslechten. Het kabinet monitort en is van plan te leren van de successen en belemmeringen in deze taskforces. Waar nodig neemt het vervolgstappen.

#### *Coördinerende bevoegdheid*

Voor duidelijkheid over de bevoegdheden van een (coördinerend) minister bij ministerie-overstijgende onderwerpen verwijst de minister naar het ‘handelingskader coördinerende bewindspersonen’.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Over het verantwoordingsonderzoek en duiding verschillen EMU – rijksrekening

Voor informatie over de specifieke onderdelen in het verantwoordingsonderzoek inclusief normenkaders, verwijzen we naar onze website [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025).

Door afronding kunnen totaalcijfers soms afwijken.

Het conceptrapport is voor publicatie nog gecorrigeerd op taalkundige en feitelijke onjuistheden, dit geldt eveneens voor de bijlage Hoogrisicelijst. Hierdoor zijn er enkele afwijkingen tussen de definitieve versie van de rapporten en de conceptversies die zijn voorgelegd voor bestuurlijke reactie. De strekking van de rapporteren is hierdoor niet veranderd.

### **Verschil rijksrekening en EMU-cijfers**

De minister van Financiën verantwoordt in het Financieel Jaarverslag van het Rijk verschillende financiële cijfers. Naast de kasontvangsten en kasuitgaven in de rijksrekening communiceert de minister inkomsten en uitgaven die relevant zijn voor EMU-saldo en EMU-schuld. Deze EMU-cijfers zijn opgesteld op transactiebasis volgens het Europees Systeem van Rekeningen (ESR 2010).

Wij lichten hieronder toe hoe de door ons gecontroleerde financiële gegevens van de rijksrekening verband houden met de totale door de minister van

Financiën verantwoorde netto-overheidsuitgaven en hoe deze zich verhouden tot de EMU-cijfers.

In bijlage 4 en bijlage 5 van het Financieel Jaarverslag van het Rijk legt de minister uit hoe de cijfers tot stand komen. Het totaalbedrag van € 499,6 miljard aan netto-uitgaven van de rijksoverheid in 2025 bestaat uit € 313,3 miljard begrotingsgefinancierde netto-uitgaven en € 186,3 miljard premiegefinancierde netto-uitgaven. Wij geven een financieel oordeel bij de genoemde € 313,3 miljard.

Vanuit de € 499,6 miljard aan netto-uitgaven komt de minister tot het EMU-netto-uitgavenbedrag van € 447,1 miljard door enkele mutaties toe te passen. Sommige bedragen tellen namelijk niet mee voor het EMU-saldo. Dit zijn onder andere:

- het verstrekken van studieleningen;
- de bijdrage van het Rijk aan de sociale fondsen;
- opbrengsten van het verkopen van staatsdeelnemingen.

Wij hebben onze controle niet gericht op de juistheid van deze mutaties en de toelichting daarop van de minister in bijlage 5 van het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

De totale inkomsten op kasbasis van € 434,3 miljard bestaan uit € 289,2 aan belastingontvangsten en € 145,2 miljard aan premie-inkomsten. De premieontvangsten zijn daarmee de grootste collectieve ontvangsten. Hiervan is € 118,7 miljard door de Belastingdienst geïnd aan premies voor volks- en werknemersverzekeringen, zoals AOW, en WW en de Zorgverzekeringswet. Het andere deel bestaat uit ongeveer € 26,5 miljard aan nominale zorgpremies die rechtstreeks aan zorgverzekeraars zijn betaald. Van € 434,3 miljard aan totale inkomsten op kasbasis komt de minister tot het totaal van € 432,5 miljard voor belastingen en premies op EMU-basis door enkele mutaties voor kas-transverschillen toe te passen.

## Bijlage 2 Overzicht fouten en onzekerheden rijksrekening

**Tabel 1** Overzicht van fouten en onzekerheden bij de rijksrekening 2025

		Bedragen (in miljoenen €)	%
Uitgaven	Totaalbedrag rijksrekening	377.483,8	100
	Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	1.823,3	0,48
	Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid	202,2	0,05
	<b>Totaal fouten en onzekerheden</b>	<b>2.025,5</b>	<b>0,54</b>
Ontvangsten	Totaalbedrag rijksrekening	388.495,3	100
	Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	51,3	0,01
	<i>Onzekerheid over volledigheid belastingontvangsten</i>	(!)	<i>Niet in geld uit te drukken</i>
	Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid	33,1	0,01
<b>Totaal fouten en onzekerheden</b>	<b>84,4</b>	<b>0,02</b>	
Verplichtingen	Totaalbedrag rijksrekening	504.013,9	100
	Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	6.360,4	1,26
	Fouten en onzekerheden in betrouwbaarheid en ordelijkheid	318,2	0,06
	<b>Totaal fouten en onzekerheden</b>	<b>6.678,6</b>	<b>1,33</b>

De totaalbedragen in deze tabel voor uitgaven, ontvangsten en verplichtingen zijn exclusief de bedragen die onder de artikelen geheim zijn verantwoord bij Binnenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid. Deze controleren wij wel, maar de uitkomsten rapporteren wij niet in dit rapport. Voor ontvangsten geldt dat de voordelige eindsaldi van de begrotingsfondsen uit voorgaand jaar niet zijn meegeteld.

## Bijlage 3 Tolerantiegrensoverschrijdingen begrotingshoofdstukken

**Tabel 2** Begrotingshoofdstukken waarbij één of meer tolerantiegrenzen op het niveau van het hoofdstuk als geheel is overschreden in 2025

Hoofdstuk	Stroom	Grondslag	Verantwoord bedrag (€ mln.)	Fouten en onzekerheden (€ mln.)	Tolerantie-grens (€ mln.)
V Buitenlandse Zaken	Saldibalans	Betrouwbaarheid en ordelijkheid	2.709,8	417,1	54,2
VI Justitie en Veiligheid	Baten-lastenagenschappen	Rechtmatigheid	4.365,9	195,5	87,3
	Baten-lastenagenschappen	Betrouwbaarheid en ordelijkheid	4.365,9	108,7	87,3
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Verplichtingen	Rechtmatigheid	4.677,0	119,8	93,5
	Baten-lastenagenschappen	Rechtmatigheid	1.858,4	164,8	37,2
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Baten-lastenagenschappen	Rechtmatigheid	683,2	100,5	25,0
	Afgerekende voorschotten	Rechtmatigheid	5.441,5	139,4 *	272,1
IXB Financiën	Uitgaven en ontvangsten	Rechtmatigheid	264.225,2	Niet in geld uit te drukken	1.000,0
X Defensie	Uitgaven en ontvangsten	Rechtmatigheid	16.172,3	555,8	323,4
XIII Economische Zaken	Verplichtingen	Rechtmatigheid	3.772,8	28,7 *	75,5
	Uitgaven en ontvangsten	Rechtmatigheid	3.691,3	36,8 *	73,8
	Baten-lastenagenschappen	Rechtmatigheid	1.849,0	132,4	37,0
XIV Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur	Verplichtingen	Rechtmatigheid	2.776,6	41,0 *	55,5
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Afgerekende voorschotten	Rechtmatigheid	20.550,8	4.420,5	1.027,5
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Baten-lastenagenschappen	Rechtmatigheid	1.015,5	95,3	25,0
	Baten-lastenagenschappen	Betrouwbaarheid en ordelijkheid	1.015,5	21,0 *	25,0

Hoofdstuk	Stroom	Grondslag	Verantwoord bedrag (€ mln.)	Fouten en onzekerheden (€ mln.)	Tolerantie-grens (€ mln.)
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp	Verplichtingen	Rechtmatigheid	2.143,9	208,1	42,9
	Verplichtingen	Betrouwbaarheid en ordelijkheid	2.143,9	200,4	42,9
	Uitgaven en ontvangsten	Rechtmatigheid	3.856,2	128,3	77,1
XX Asiel en Migratie	Baten-lastenagentschappen	Rechtmatigheid	1.111,9	29,5	25,0
XXII Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	Uitgaven en ontvangsten	Rechtmatigheid	9.580,2	214,6	191,6
K Defensiematerieelbegrotingsfonds	Verplichtingen	Rechtmatigheid	19.201,8	4.314,6	384,0

\*= de tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en/of onzekerheid

## Bijlage 4 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2024). *Vizier op de vervanging van de onderzeeboten, deel 2; de verwervingsfase doorgelicht*. Algemene Rekenkamer, 2024.

Algemene Rekenkamer (2025a). *Tussenrapportage onderzoek WIA-problematiek bij UWV*. Algemene Rekenkamer, 8 april 2025.

Algemene Rekenkamer (2025b). *Verantwoordingsonderzoek 2024 Ministerie van VWS*. Den Haag: eigen beheer, 2025.

Algemene Rekenkamer (2026a). *Blik op Nederland: Dashboard Doelen en Resultaten*. Algemene Rekenkamer, <https://blikopnederland.rekenkamer.nl/>, geraadpleegd op 26 maart 2026.

Algemene Rekenkamer (2026b). *Naar een realistische overheid*. Een gezamenlijke notitie van de president van de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de vicepresident van de Raad van State. Algemene Rekenkamer, 2026.

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 (2026d). *Meer dan een rapport; Inzichten uit en gebruik van periodieke rapportages*. Den Haag: eigen beheer, 2026.

Algemene Rekenkamer (2026e). *Verantwoordingsonderzoek 2025 Ministerie van BHO*. Den Haag: eigen beheer, 2026.

Algemene Rekenkamer (2026f). *Verantwoordingsonderzoek 2025 Ministerie van BZK, gemeentefonds en provinciefonds*. Den Haag: eigen beheer, 2026.

Algemene Rekenkamer (2026g). *Verantwoordingsonderzoek 2025 Ministerie van Defensie en Defensiematerieelbegrotingsfonds*. Den Haag: eigen beheer, 2026.

Algemene Rekenkamer (2026h). *Verantwoordingsonderzoek 2025 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld*. Den Haag: eigen beheer, 2026.

Algemene Rekenkamer (2026i). *Verantwoordingsonderzoek 2025 Ministerie van JenV*. Den Haag: eigen beheer, 2026.

Algemene Rekenkamer (2026j). *Verantwoordingsonderzoek 2025 Ministerie van KGG*. Den Haag: eigen beheer, 2026.

Algemene Rekenkamer (2026k). *Verantwoordingsonderzoek 2025 Ministerie van VWS*. Den Haag: eigen beheer, 2026.

IMD (2026). *World Competitiveness Ranking*, International Institute for Management Development, geraadpleegd op 30 april 2026.

Ministerie van BZK (2026). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2025*.

Den Haag: eigen beheer, 2026

Ministerie van Defensie (2024). *E-brief deelproject 'Groot pantserwielvoertuig Boxer'*. Ministerie van Defensie, 23 september 2024.

Ministerie van Financiën (2025a). *Kansen voor lagere tarieven en beter beleid. Aanpak Fiscale Regelingen voor een eenvoudiger en beter belastingstelsel*. Den Haag: 30 juni 2025.

Ministerie van Financiën (2025b). *Voorjaarsnota 2025*. Tweede Kamer, Kamerstuk 36 725, nr. 1.

Ministeries van JenV en BZ (2023). *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Onder coördinatie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 30 821, nr. 178.

Ministerie van VRO (2025). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (XXII) voor het jaar 2026*. Tweede Kamer, Kamerstuk 36800 XXII, nr 1. Den Haag, 2025.

Tweede Kamer (2022). *Motie van de leden Sneller c.s. over een rapporteringstolerantiegrens van 1% voor de rijksrekening*. Tweede Kamer, Kamerstuk 36 100, nr 8. Den Haag, 2022

Tweede Kamer (2025a). *Handreiking periodieke rapportages. Hoe goed werkt het beleid en wat kan beter?* Tweede Kamer, 2025.

Tweede Kamer (2025b). *Voor een Kamer die Werkt*. Eindverslag.

Tweede Kamer, 8 april 2025.

Tweede Kamer (2025c). *Programma doorontwikkeling F-35; Vijfentwintigste voortgangsrapportage project Verwerving F-35*. Kamerstuk 26488, nr. 478, 24 juni 2025.

Tweede Kamer (2026). *Motie van het lid Van Eijk*. Kamerstuk 31 865, nr. 295: *Verbetering verantwoording en begroting*. Tweede Kamer, 14 januari 2026.

SEO (2025). *Stikstofuitstoot en stikstofbeperkingen. Wat is de schade?* Stichting Economisch Onderzoek (SEO), 2025.

WODC, Unger e.a. (2018). *Aard en omvang van criminele bestedingen*. Universiteit Utrecht, 2018.



**Algemene Rekenkamer**

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

De tekst in dit document is vastgesteld op 15 mei 2026.

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

**Den Haag, mei 2026**

# De Koning (I)

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 de Koning. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2025 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025](http://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 | 5

### 2.1 Actuele ontwikkelingen | 5

## 3. Inzicht in geld | 6

### 3.1 Inkomsten en uitgaven | 6

## 4. Resultaten van geld en beleid | 8

### 4.1 Totstandkoming beleidsinformatie | 8

## 5. Bedrijfsvoering | 9

### 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 9

### 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 9

### 5.3 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 9

## 6. Geld gecontroleerd | 10

### 6.1 Oordelen over de financiële informatie | 11

### 6.2 Verantwoording over de uitgaven van begrotingshoofdstuk de Koning | 12

## 7. Reactie minister | 14

### 7.1 Reactie minister van Algemene Zaken | 14

## Bijlagen | 15

### Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden de Koning (I) 2025 | 15

### Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 17

### Bijlage 3 Begrippenlijst | 18

# 1. Onze conclusies

Bij de Koning waren in 2025 de uitgaven € 60,7 miljoen, de ontvangsten € 0,3 miljoen en de verplichtingen € 60,7 miljoen.

Er zijn in 2025 geen bijzonderheden bij begrotingshoofdstuk I De Koning. De uitgaven en verplichtingen zijn ten opzichte van het vorige begrotingsjaar licht gestegen. De ontvangsten zijn gedaald. Verder oordelen wij dat de bedrijfsvoering en financiële informatie in orde zijn.

## Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van de Koning

### **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.

### **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

Begrotingshoofdstuk de Koning betreft de uitkeringen aan de leden van het Koninklijk Huis, de uitgaven die te maken hebben met de uitoefening van het koningschap en enkele overige uitgaven. De minister-president, tevens minister van Algemene Zaken, is verantwoordelijk voor het beheer van dit begrotingshoofdstuk.

In 2025 hebben zich geen bijzondere ontwikkelingen voorgedaan bij het begrotingshoofdstuk de Koning.

# 3.

## Inzicht in geld

### 3.1 Inkomsten en uitgaven

Op het begrotingshoofdstuk de Koning is in 2025 € 60,7 miljoen uitgegeven. Dit is 0,0% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast zijn op het begrotingshoofdstuk de Koning verplichtingen aangegaan voor € 60,7 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 0,3 miljoen.

**Tabel 1** De Koning in miljoenen €

	2023	2024	2025
<b>I De Koning</b>			
Verplichtingen	56	58	60,7
Uitgaven	56	58	60,7
Ontvangsten	1,8	1,9	0,3

De uitgaven van het begrotingshoofdstuk I waren in 2025 € 2,7 miljoen hoger dan in 2024. Tabel 2 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 2** De Koning: verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
<b>I De Koning</b>			
1. Grondwettelijke uitkering aan de leden van het Koninklijk Huis	12	12	0
2 Functionele uitgaven van de Koning	38	40	1
3 Doorbelaste uitgaven van andere begrotingen	8	8	0
<b>Totaal</b>	<b>58</b>	<b>61</b>	<b>2</b>

# 4.

# Resultaten van geld en beleid

## 4.1 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 de Koning 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

Er zijn in 2025 geen grote veranderingen geweest in de bedrijfsvoering bij de Koning.

## 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van de Koning.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van De Koning 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 de Koning 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 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 de Koning*

### **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.

Ook dit jaar zijn onze oordelen over de financiële informatie positief. Over het geheel genomen kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed en ontvangen, en zijn verplichtingen op de juiste manier aangegaan.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

**Figuur 1 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van de Koning**

<b>Verantwoorde bedragen over 2025</b>	<b>Oordelen</b>	<b>Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel</b>
Bedragen in miljoenen €		In miljoenen €
<b>Verplichtingen</b>	<b>Cijfers kloppen:</b>	
Totaal € 60,7	<b>Volgens de regels:</b>	
Alle 3 artikelen	Volgens de regels:	
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>	<b>Cijfers kloppen:</b>	
Totaal € 61,1	<b>Volgens de regels:</b>	
Alle 3 artikelen	Volgens de regels:	
<b>Afgerekende voorschotten</b>	<b>Cijfers kloppen:</b>	
Totaal € 41,0	<b>Volgens de regels:</b>	
<b>Saldibalans</b>	<b>Cijfers kloppen:</b>	
Totaal € 42,6	<b>Volgens de regels:</b>	

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

## 6.2 Verantwoording over de uitgaven van begrotingshoofdstuk de Koning

Sinds de invoering van de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis (WFSKH) in 1972 ontvangt de koning een vaste uitkering voor persoonlijke, personele en materiële uitgaven. Deze heet met ingang van 2009 de B-component. De B-component wordt op artikel 1 van dit begrotingshoofdstuk verantwoord. Functionele uitgaven mag de koning, via de Dienst van het Koninklijk Huis, declareren bij de minister-president. Deze worden op artikel 2 verantwoord.

### 6.2.1 Artikel 1 Grondwettelijke uitkering aan leden van het Koninklijk Huis

In de Grondwet staat dat de koning met inachtneming van het openbaar belang zijn Huis mag inrichten. De koning hoeft over besteding van de B-component geen verantwoording af te leggen. Verantwoording van de precieze uitgaven is niet gewenst ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de koning. Het is wel van belang dat helder is welke kostensoorten vallen onder de categorie functioneel (artikel 2) en onder de categorie persoonlijk (de B-component, artikel 1).

Wij stellen vast dat de grondwettelijke uitkeringen aan de leden van het Koninklijk Huis volgens de WFSKH zijn berekend en dat de juiste bedragen zijn uitbetaald.

De Prinses van Oranje ontvangt sinds haar 18e verjaardag een grondwettelijke uitkering. Zij had besloten dat zij tot het einde van haar studie de A-component (haar feitelijke inkomen) en, zolang zij geen hoge kosten maakt in haar functie als beoogd troonopvolger, ook de B-component (de onkostenvergoeding) zou terugstorten. Zij heeft tot en met het jaar 2024 zowel de A-component als de B-component teruggestort. In mei 2024 heeft de premier medegedeeld dat de Prinses van Oranje de B-component vanaf het jaar 2025 niet meer zal terugstorten. Wij stellen vast dat in 2025 het juiste bedrag aan grondwettelijke uitkering aan de Prinses van Oranje is uitbetaald en dat de A-component door haar is teruggestort. Het terugbetaalde bedrag komt ten goede aan de algemene middelen van het Rijk.

### 6.2.2 Artikel 2 Functionele uitgaven van de Koning

De Dienst van het Koninklijk Huis controleert of een uitgave functioneel is, voordat deze wordt gedeclareerd. Aanvullend op wat vereist is, heeft de koning aan een externe accountant gevraagd om te controleren of de declaratie die hij indient, inderdaad alleen functionele uitgaven bevat en of de toevoegingen en onttrekkingen aan de bestemmingsreserves juist zijn. Bij de declaratie is een controleverklaring

van deze externe accountant gevoegd. Wij hebben vastgesteld dat deze externe accountant de controle zorgvuldig heeft uitgevoerd. Hierdoor is extra zekerheid verkregen. Wij hebben de declaratie van de functionele uitgaven ook gecontroleerd en hebben geen onjuistheden gevonden.

# 7.

## Reactie minister

De minister van Algemene Zaken heeft op 22 april 2026 gereageerd op ons concept-rapport. Hieronder geven we zijn reactie weer. De reactie van de minister geeft ons geen aanleiding tot een nawoord.

### 7.1 Reactie minister van Algemene Zaken

De minister schrijft: “Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw conceptrapport bij het jaarverslag 2025 van de Koning. Tot mijn genoegen constateert u dat de in het jaarverslag opgenomen financiële informatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is weergegeven en dat het geld volgens de regels is besteed.”

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden de Koning (I) 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 2** Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van de Koning

## Fouten en onzekerheden bij De Koning

⋮ 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 €	
<b>Verplichtingen</b>			
Totaal	€ 60,7	0,0 BO 0%	6,1 RM 0%
		// -100%	
<b>Uitgaven en ontvangsten</b>			
Totaal	€ 61,1	0,0 BO 0%	6,1 RM 0%
		// -100%	
<b>Afgerekende voorschotten</b>			
Totaal	€ 41,0	0,0 BO 0%	4,1 RM 0%
		// -100%	
<b>Saldibalans</b>			
Totaal	€ 42,6	0,0 BO 0%	4,3 RM 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.

### **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 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](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://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**

# Staten-Generaal (IIA)

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 de Staten-Generaal. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2025 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025](http://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 | 5**
    - 2.1 Actuele ontwikkelingen | 5
  3. **Inzicht in geld | 6**
    - 3.1 Inkomsten en uitgaven | 6
  4. **Resultaten van geld en beleid | 8**
    - 4.1 Totstandkoming beleidsinformatie | 8
  5. **Bedrijfsvoering | 9**
    - 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 9
    - 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 10
    - 5.3 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 10
  6. **Geld gecontroleerd | 11**
    - 6.1 Oordelen over de financiële informatie | 12
  7. **Reactie minister | 13**
    - 7.1 Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | 13
- Bijlagen | 15**
- Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Staten-Generaal (IIA) 2025 | 15
- Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 17
- Bijlage 3 Literatuur | 18
- Bijlage 4 Begrippenlijst | 19

# 1. Onze conclusies

Bij de Staten-Generaal waren in 2025 de uitgaven € 278,5 miljoen, de ontvangsten € 17,2 miljoen en de verplichtingen € 282,4 miljoen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het beheer van de begroting van de Staten-Generaal als geheel (art. 4.4 Comptabiliteitswet 2016). De Eerste Kamer en Tweede Kamer zijn zelf belast met het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe gevoerde administraties voor hun deel van de begroting. Over de inhoud van dat beheer bestaan afspraken tussen deze organisaties en de minister die recht doen aan hun staatsrechtelijke positie (art. 4.5 Comptabiliteitswet 2016).

Na de val van het kabinet-Schoof werden op 29 oktober 2025 Tweede Kamerverkiezingen georganiseerd. Op 12 november 2025 werd een nieuwe Tweede Kamer beëdigd.

## Huisvesting Staten-Generaal

De renovatie van het Binnenhof duurt tot de zomer van 2031. De Eerste Kamer is sindsdien tijdelijk gehuisvest aan de Kazernestraat 52 / het Lange Voorhout 34-36. De Tweede Kamer is tijdelijk gehuisvest aan de Bezuidenhoutseweg 67. Beoogd is dat de Eerste en Tweede Kamer

in 2031 kunnen terugkeren naar het Binnenhof. In ons rapport bij het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (XII) gaan wij verder in op de renovatie van het Binnenhof.

## Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van de Staten-Generaal

### 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.

### 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

Begrotingshoofdstuk IIA gaat over de Staten-Generaal. Dit zijn de Eerste Kamer en de Tweede Kamer, beide een Hoog College van Staat. De leden hiervan vertegenwoordigen de Nederlandse bevolking. Het kabinet stuurt onder meer voorstellen van (begrotings-)wetten aan de Staten-Generaal. De Tweede en Eerste Kamer kunnen deze wetsvoorstellen goedkeuren of verwerpen. De Tweede Kamer heeft daarbij het recht om wetsvoorstellen te wijzigen (het recht van amendement).

Op 29 oktober 2025 vond de verkiezing van de Tweede Kamer plaats. Deze verkiezing was vervroegd, door de val van het kabinet-Schoof. De nieuw samengestelde Tweede Kamer heeft op 18 november 2025 uit haar midden een nieuwe voorzitter gekozen, Thom van Campen. Op 7 oktober 2025 heeft de Eerste Kamer ook een nieuwe voorzitter gekozen, Mei Li Vos.

# 3. Inzicht in geld

## 3.1 Inkomsten en uitgaven

De Staten-Generaal hebben in 2025 € 278,5 miljoen uitgegeven. Dit is 0,1% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 282,4 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 17,2 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 1** Staten-Generaal in miljoenen € en aantallen fte's

	2023	2024	2025
<b>IIA Staten-Generaal</b>			
Verplichtingen	242	293	282
Uitgaven	238	271	278
Ontvangsten	10	9	17
Fte's	777	835	864

De uitgaven van het begrotingshoofdstuk IIA waren in 2025 € 7 miljoen hoger dan 2024. Tabel 2 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 2** Staten-Generaal verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
<b>IIA Staten-Generaal</b>			
1. Wetgeving en controle Eerste Kamer	26	29	3
2. Uitgaven ten behoeve van leden en oud-leden Tweede Kamer	44	44	0
3. Wetgeving en controle Tweede Kamer	200	203	3
4. Wetgeving en controle Eerste en Tweede Kamer	1	2	1
5. Nog onverdeeld	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>271</b>	<b>278</b>	<b>8</b>

# 4.

# Resultaten van geld en beleid

## 4.1 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 de Staten-Generaal 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

### 5.1.1 Huisvesting Staten-Generaal

In november 2025 is bekend geworden dat de renovatie van het Binnenhof tot de zomer van 2031 zal duren. In 2021 is deze renovatie gestart.

De Eerste Kamer heeft de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de gezamenlijke vergaderingen van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. Deze vergaderingen vinden normaliter plaats in de Ridderzaal en gedurende de renovatie van het Binnenhof elders in het centrum van Den Haag. Zo spreekt het staatshoofd sinds Prinsjesdag 2022 de troonrede uit in de Koninklijke Schouwburg. Ook kunnen gezamenlijke vergaderingen plaatsvinden in de Grote Kerk.

Beoogd is dat de Eerste en Tweede Kamer in 2031 kunnen terugkeren naar het Binnenhof. Met het oog daarop nemen medewerkers van beide Kamers deel aan overleggen met het Rijksvastgoedbedrijf over de renovatie, indeling en inrichting van hun gebouwdelen aan het Binnenhof.

In ons rapport bij het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (XII) gaan wij verder in op de renovatie van het Binnenhof.

## 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van de Staten-Generaal.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van de Staten-Generaal 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 de Staten-Generaal 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 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 de Staten-Generaal*

### **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.

Sinds 2021 vallen alle fouten en onzekerheden bij de Staten-Generaal binnen de tolerantiegrenzen. Ook in 2025 zijn onze oordelen over de financiële informatie positief: over het geheel genomen kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed en ontvangen, en zijn verplichtingen op de juiste manier aangegaan.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

**Figuur 1** Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van de Staten-Generaal

Verantwoorde bedragen over 2025		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €				In miljoenen €
<b>Verplichtingen</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 282,4	<b>Volgens de regels:</b>		
Alle 5 artikelen		Volgens de regels:		
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 295,7	<b>Volgens de regels:</b>		
Alle 5 artikelen		Volgens de regels:		
<b>Afgerekende voorschotten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 75,8	<b>Volgens de regels:</b>		
<b>Saldibalans</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 126,6	<b>Volgens de regels:</b>		

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

# 7.

## Reactie minister

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 28 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie weer. De reactie van de minister geeft ons geen aanleiding tot een nawoord.

### 7.1 Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De minister schrijft: “Met belangstelling heb ik kennisgenomen van uw rapport van het Verantwoordingsonderzoek 2025 naar de Staten-Generaal, hoofdstuk IIA van de rijksbegroting. Naar aanleiding van uw rapport ben ik in overleg getreden met de organisaties. Zij kunnen zich vinden in uw conclusies. Hierbij ontvangt u mijn reactie op de resultaten van uw Verantwoordingsonderzoek 2025, mede namens de Eerste Kamer en de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

#### **Eerste Kamer**

De Eerste Kamer heeft kennisgenomen van uw bevindingen en is verheugd over de positieve uitkomst van het rapport en dat het rapport geen bevindingen bevat ten aanzien van de Eerste Kamer.

### **Tweede Kamer**

De Tweede Kamer heeft kennisgenomen van uw bevindingen. Zij stelt vast dat de investeringen van de afgelopen jaren in het verbeteren van de financiële processen en het aantoonbaar maken van de werking van de interne beheersmaatregelen zijn vruchten afwerpt en dat dit wordt bevestigd door het onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

De Tweede Kamer is verheugd met het positieve oordeel van de Algemene Rekenkamer dat het begrotings-, financieel en materieelbeheer op orde is.”

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Staten-Generaal (IIA) 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 2** Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van de Staten-Generaal

## Fouten en onzekerheden bij Staten-Generaal

⋮ 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 €	
<b>Verplichtingen</b>			
Totaal	€ 282,4	 RM 0% ●	 BO 0% ●
<b>Uitgaven en ontvangsten</b>			
Totaal	€ 295,7	 RM 0% ●	 BO 0% ●
<b>Afgerekende voorschotten</b>			
Totaal	€ 75,8	 RM 0% ●	 BO 0% ●
<b>Saldibalans</b>			
Totaal	€ 126,6	 RM 0% ●	 BO 0% ●

\* 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

VRO (2025). 14e voortgangsrapportage Binnenhof.

## 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](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://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**

# Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad (IIB)

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 de Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2025 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025](http://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 | 5**
  - 2.1 Actuele ontwikkelingen | 5
3. **Inzicht in geld | 7**
  - 3.1 Inkomsten en uitgaven | 7
4. **Resultaten van geld en beleid | 9**
  - 4.1 Totstandkoming beleidsinformatie | 9
5. **Bedrijfsvoering | 10**
  - 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 10
  - 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 11
  - 5.3 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 11
6. **Geld gecontroleerd | 12**
  - 6.1 Oordelen over de financiële informatie | 13
7. **Reactie minister | 15**
  - 7.1 Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | 15

## Bijlagen | 17

- Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad (IIB) 2025 | 17
- Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 19
- Bijlage 3 Literatuur | 20
- Bijlage 4 Begrippenlijst | 21
- Bijlage 5 Eindnoten | 22

# 1. Onze conclusies

Bij de Overige Hoge Colleges van Staat (Raad van State, Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman en Kanselarij der Nederlandse Orden), Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad waren in 2025 de uitgaven € 202,3 miljoen, de ontvangsten € 11,9 miljoen en de verplichtingen € 212,1 miljoen.

## Transitie Kiesraad

Voor de Kiesraad was 2025 het laatste jaar van een transitie naar verkiezingsautoriteit. Die moest zijn afgerond en staan per 1 januari 2026. De Kiesraad bereidt zich al enkele jaren voor op deze transitie. In 2025 is de organisatie gegroeid om de nieuwe taken uit te kunnen voeren, zoals de taak om als Centraal Stembureau op te treden.

De Kiesraad kreeg onverwacht te maken met de organisatie van de Tweede Kamerverkiezingen. De capaciteit die hiervoor is ingezet heeft geen gevolgen gehad voor de invoering van de gewijzigde Kieswet.

## Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van de Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad

### 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.

### 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

Begrotingshoofdstuk IIB gaat over 4 Hoge Colleges van Staat: de Raad van State, Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman en Kanselarij der Nederlandse Orden. Nederland kent nog 2 Hoge Colleges van Staat: de Eerste Kamer en Tweede Kamer, samen de Staten-Generaal. Zij hebben een eigen hoofdstuk in de rijksbegroting: hoofdstuk IIA. Daarom worden de 4 bovengenoemde organisaties in hoofdstuk IIB aangeduid als 'Overige Hoge Colleges van Staat'.

Hoofdstuk IIB heeft naast de Overige Hoge Colleges van Staat ook betrekking op de Kabinetten van de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten en de Kiesraad.

De Overige Hoge Colleges van Staat, de kabinetten en de Kiesraad hebben elk een specifieke positie in ons staatsbestel en zij functioneren in een eigen (grond) wettelijke en bestuurlijke context. De organisaties zijn belast met het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe gevoerde administraties voor hun deel van de begroting. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het beheer van de begroting van de Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad als geheel (art. 4.4 Comptabiliteitswet 2016). Over de inhoud van dat beheer bestaan afspraken tussen deze organisaties en de minister die recht doen aan hun staatsrechtelijke positie.

De Kanselarij der Nederlandse Orden heeft als wettelijke taak het beheer van de orden (lintjes). In aanloop naar de lintjesregen voor Koningsdag 2025 is er aandacht geweest voor het proces waarmee de lintjes worden verstrekt (formeel in bruikleen

gegeven). De toenmalige minister van Asiel en Migratie wilde toen niet meewerken aan het verstrekken van lintjes aan vrijwilligers bij het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA).

De Kiesraad treedt bij verschillende verkiezingen op als Centraal Stembureau, waarbij hij toeziet op het verkiezingsproces. Daarnaast is hij adviesorgaan en informatiecentrum op het gebied van kiesrecht en verkiezingen. In 2025 zijn stappen gezet in de ontwikkeling van de Kiesraad tot verkiezingsautoriteit (zie verder hierover § 5.1.1).

# 3.

## Inzicht in geld

### 3.1 Inkomsten en uitgaven

De Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad hebben in 2025 € 202,3 miljoen uitgegeven. Dit is 0,1% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 212,1 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 11,9 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 1** Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad in miljoenen € en aantallen fte's

	2023	2024	2025
<b>IIB Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad</b>			
Verplichtingen	169	191	212
Uitgaven	176	192	202
Ontvangsten	8	8	12
Fte's	1124	1168	1210

De uitgaven van het begrotingshoofdstuk IIB waren in 2025 € 10 miljoen hoger dan in 2024.<sup>1</sup> Tabel 2 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 2** IIB Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad: verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
<b>IIB Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad</b>			
1. Raad van State	90	94	4
2. Algemene Rekenkamer	47	50	3
3. De Nationale ombudsman	31	32	1
4. Kanselarij der Nederlandse Orden	6	6	0
5. Kabinet van de Gouverneur van Aruba	3	3	0
6. Kabinet van de Gouverneur van Curaçao	3	3	0
7. Kabinet van de Gouverneur van Sint-Maarten	3	3	0
8. Kiesraad	10	12	2
51. Nog onverdeeld	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>192</b>	<b>202</b>	<b>10</b>

De uitgaven van de Raad van State en van de Algemene Rekenkamer laten in 2025 ten opzichte van 2024 een stijging zien van respectievelijk € 4 miljoen en € 3 miljoen. Bij de Raad van State is dit verschil vooral te verklaren door een toevoeging van € 5,7 miljoen in de eerste suppletoire begroting, naar aanleiding van een normtijdenonderzoek.

De Raad van State heeft een normtijdonderzoek laten uitvoeren. Dit onderzoek toont aan dat een aantal ontwikkelingen tot meer werk leidt. Voorbeelden zijn Europeanisering van het recht, toegenomen complexiteit van zaken en beroepsschriften die uitgebreider gemotiveerd moeten worden. Daarnaast verwacht de Raad van State de komende jaren een hogere instroom van zaken. Met de toevoeging van deze middelen kan de Raad van State stapsgewijs de hogere instroom van zaken verwerken.

Bij de Algemene Rekenkamer is het verschil te verklaren door de versterking van de organisatie op de terreinen ICT, IT-beveiliging en de inzet op meer data-analyse in audits.

# 4.

# Resultaten van geld en beleid

## 4.1 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 de Overige Hoge Colleges van Staat, de Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad 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

### 5.1.1 Ontwikkeling Kiesraad als verkiezingsautoriteit

#### **Ontwikkelingen Kiesraad in 2025**

Al een aantal jaar is de Kiesraad bezig met zijn transitie naar verkiezingsautoriteit (Algemene Rekenkamer, 2025a). Deze transitie gaat om een aantal maatregelen en is vastgelegd in 3 wetten:

- Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen (in werking per 1 januari 2023);
- Wet programmatuur verkiezingsuitslagen (in werking per 1 augustus 2025);
- Wetsvoorstel kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces (in werking per 1 januari 2026).

De nieuwe taken die de Kiesraad krijgt door de 3 wetten gaan over kwaliteitsbevordering en kwaliteitsbewaking in het verkiezingsproces. Daarnaast krijgt de Kiesraad aanvullende (wettelijke) taken als beheerder van de programmatuur die wordt gebruikt bij het proces van kandidaatstelling en vaststelling van de uitslag. De Kiesraad wordt van een adviserende organisatie een kaderstellende, adviserende, ondersteunende en toetsende organisatie (Algemene Rekenkamer, 2025b)

#### **Personeel en organisatie**

De organisatie van de Kiesraad is vanwege deze nieuwe taken in de afgelopen jaren gegroeid naar 43,5 fte (stand eind 2025). Naast personele groei in het primaire proces is er ook een lichte groei bij de stafafdeling, zoals bij communicatie en informatiepunt.

## IT

In 2023 is een nieuw team gevormd voor de IT-opgave van de Kiesraad. Daarin zitten onder anderen externen om nieuwe software te ontwikkelen in het kader van de recent in werking getreden Wet programmatuur verkiezingsuitslagen en de beveiliging van deze softwareprogrammatuur bij verkiezingen. De Kiesraad rondt dit traject eind 2026 af.

### **Continuïteit Kiesraad tijdens verkiezingen**

Op 3 juni 2025 viel het kabinet-Schoof. Op woensdag 29 oktober 2025 zijn Tweede Kamerverkiezingen gehouden. De belangrijkste taak van de Kiesraad is te functioneren als Centraal Stembureau. De vaststelling van de uitslag is aan de Kiesraad.

## 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van de Overige Hoge Colleges van Staat, de Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van de Overige Hoge Colleges van Staat, de Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad 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 de Overige Hoge Colleges van Staat, de Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad 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 we 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 de Overige Hoge Colleges van Staat, de Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad*

### **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.

De afgelopen 2 jaar was er sprake van een artikeloverschrijding binnen het begrotingshoofdstuk IIB. In 2023 en 2024 was de Kiesraad namelijk een deel van zijn verplichtingen niet volgens de regels aangegaan. In 2025 is er geen sprake meer van artikeloverschrijdingen en zijn onze oordelen over de financiële informatie positief. Dit komt door minder uitgaven onder een aflopend onrechtmatig contract bij de Kiesraad. Over het geheel genomen kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed en ontvangen, en zijn verplichtingen op de juiste manier aangegaan.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

**Figuur 1** Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van de Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad (IIB)

Verantwoorde bedragen over 2025	Oordelen	Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €		In miljoenen €
<b>Verplichtingen</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 212,1	<b>Volgens de regels:</b> 	
Alle 9 artikelen	Volgens de regels: 	
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 214,2	<b>Volgens de regels:</b> 	
Alle 9 artikelen	Volgens de regels: 	
<b>Afgerekende voorschotten</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 0,0	<b>Volgens de regels:</b> 	
<b>Saldibalans</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 43,1	<b>Volgens de regels:</b> 	

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

# 7.

## Reactie minister

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 28 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie weer. De reactie van de minister geeft ons geen aanleiding tot een nawoord.

### 7.1 Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De minister schrijft: “Met belangstelling heb ik kennisgenomen van uw rapport van het Verantwoordingsonderzoek 2025 naar de overige Hoge Colleges van Staat, hoofdstuk IIB van de rijksbegroting. Het doet mij deugd dat er geen nieuwe bevindingen zijn. Naar aanleiding van uw rapport ben ik in overleg getreden met de organisaties. Zij kunnen zich vinden in uw conclusies. Hierbij ontvangt u, mede namens deze organisaties, mijn reactie op de resultaten van het Verantwoordingsonderzoek 2025.

#### **Nationale ombudsman**

Met belangstelling heeft de Nationale ombudsman kennisgenomen van het rapport van de Algemene Rekenkamer naar hoofdstuk IIB van de rijksbegroting. Het doet de Nationale ombudsman deugd dat er geen bevindingen voor de Nationale ombudsman zijn. De Nationale ombudsman kan zich vinden in de conclusies voor zover die de organisatie aangaan.

### **Ontwikkeling Kiesraad als verkiezingsautoriteit**

Namens de Kiesraad bedank ik u voor uw onderzoeksrapport. Ik ben blij met uw erkenning voor de werkzaamheden van de Kiesraad en de ontwikkeling die de Kiesraad heeft doorgemaakt. De werkzaamheden van de Kiesraad hebben er mede toe geleid dat in 2025 alle financiële oordelen positief zijn en al het geld volgens de regels is besteed. Ook uit de jaarverantwoording van de ADR blijkt dat er geen fouten en onrechtmatigheden in de financiële beheersing en contractmanagement van de Kiesraad zijn geconstateerd. Onderdeel van de werkzaamheden is onder meer een IT-opgave rond de uitslagprogrammatuur, waarvan het voornaamste deel in 2026 wordt opgeleverd.

Ook de Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs hebben kennis genomen van uw rapport, maar hebben geen inhoudelijke reacties.”

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad (IIB) 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 2** Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van de Overige Hoge Colleges van Staat, de Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad (IIB)

### Fouten en onzekerheden bij Hoge Colleges van Staat

⋮ 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 €	
<b>Verplichtingen</b>			
Totaal	€ 212,1		
<b>Uitgaven en ontvangsten</b>			
Totaal	€ 214,2		
<b>Afgerекende voorschotten</b>			
Totaal	€ 0,0		
<b>Saldibalans</b>			
Totaal	€ 43,1		

\* 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.

### **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 (2025). *Resultaten van het Verantwoordingsonderzoek IIB Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36740-IIB, nr 2.

*Jaarverslag en Slotwet overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad 2025*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, nr. 1.

*Vaststelling van de begrotingsstaat van de overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad (IIB) voor het jaar 2025*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 600 IIB, nr. 2.

*Wijziging van de begrotingsstaat van de overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad (IIB) voor het jaar 2025 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota)*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 725 IIB, nr. 2.

## 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 De volgende tekstdelen zijn aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om feitelijke verbeteringen van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen zijn niet in onderstaande lijst opgenomen.
  - In § 3.1 is “IIA” vervangen door “IIB” in de zin “De uitgaven van het begrotingshoofdstuk IIA waren in 2025 € 2 miljoen hoger dan in 2024”.
  - In § 3.1 is “2” vervangen door “10” in de zin “De uitgaven van het begrotingshoofdstuk IIA waren in 2025 € 2 miljoen hoger dan in 2024”.



**Algemene Rekenkamer**

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://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 Algemene Zaken (III)

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 Algemene Zaken. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2025 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025](http://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
  3. **Inzicht in geld | 8**
    - 3.1 Inkomsten en uitgaven | 8
  4. **Resultaten van geld en beleid | 11**
    - 4.1 Totstandkoming beleidsinformatie | 11
  5. **Bedrijfsvoering | 12**
    - 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 12
    - 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 14
    - 5.3 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 14
    - 5.4 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 15
  6. **Geld gecontroleerd | 16**
    - 6.1 Oordelen over de financiële informatie | 17
  7. **Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 20**
    - 7.1 Reactie minister van Algemene Zaken | 20
    - 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 21
- Bijlagen | 22**
- Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2025 | 22
- Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 26
- Bijlage 3 Begrippenlijst | 27

# 1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Algemene Zaken (AZ) waren in 2025 de uitgaven € 118,4 miljoen, de ontvangsten € 13,8 miljoen en de verplichtingen € 121,9 miljoen.

De minister-president, tevens minister van Algemene Zaken, is als voorzitter van de (rijks)minister-raad verantwoordelijk voor de eenheid van het algemene regeringsbeleid. Het ministerie van AZ dat hem daarin ondersteunt is een klein ministerie. In 2025 viel het kabinet-Schoof, waarna Tweede Kamerverkiezingen zijn gehouden. Het ministerie verhuisde in 2025 naar de tijdelijke locatie Bezuidenhoutseweg 73. Het ministerie verwacht het IT-traject AZ-Next in 2026 af te ronden.

## Aandachtspunt prestatieverklaringen

Het ministerie van AZ heeft dit jaar een aandachtspunt voor de wijze waarop prestatieverklaringen worden vastgelegd. Voordat een ministerie een factuur van ingekochte goederen en diensten betaalt, moet het vaststellen dat de bestelde goederen of diensten daadwerkelijk zijn geleverd. Bij de verklaring dat de bestelde goederen of diensten zijn geleverd, hoort een onderbouwing met bewijsstukken. Het proces van de prestatieverklaringen moet zo zijn ingericht dat eenvoudig is te zien dat de bestelling, de levering en de factuur op elkaar aansluiten. Dit moet voorkomen dat het ministerie rekeningen betaalt voor goederen of diensten die nog niet, of slechts deels, geleverd zijn.

Het ministerie van AZ legt prestatieverklaringen digitaal vast in een systeem, maar een (zichtbare) onderbouwing daarbij ontbreekt. Mede door de invoering van een nieuw systeem in de eerste helft van 2025 is gebleken dat het ministerie in sommige gevallen moeite had de onderbouwingen bij de prestatieverklaringen te leveren. Een ontbrekende of ontoereikende prestatieverklaring kan leiden tot onzekerheden in de financiële verantwoording. Uiteindelijk waren de (meeste) onderbouwingen nog wel te reconstrueren.

Wij vragen aandacht voor het proces van prestatieverklaringen. Duidelijk moet zijn welke eisen aan dit proces worden gesteld, inclusief het vastleggen van onderbouwingen.

## Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Algemene Zaken (IIIA), het Kabinet van de Koning (IIIB) en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (IIIC)

### **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.

### **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

2025 is een bewogen jaar geweest voor het ministerie van Algemene Zaken en de minister-president, tevens minister van Algemene Zaken. Dit heeft te maken met politiek-bestuurlijke ontwikkelingen die elkaar snel hebben opgevolgd.

Op 2 juli 2024 gaat het kabinet onder leiding van minister-president Schoof van start. Dit is het eerste Nederlandse kabinet onder leiding van een partijloze minister-president sinds het kabinet-Cort van der Linden (1913-1918). 11 maanden later, op 3 juni 2025, valt dit kabinet. De PVV trekt zich terug uit de coalitie wegens een verschil van mening over asielmaatregelen. De resterende coalitiepartijen VVD, NSC en BBB leveren nieuwe bewindspersonen op de vrijgekomen posten en het kabinet-Schoof gaat daarna als demissionair kabinet verder. 2 maanden later, op 22 augustus, trekt ook NSC zich terug uit de coalitie wegens een verschil van mening over extra sancties tegen Israël. De 2 resterende coalitiepartijen VVD en BBB blijven daarna steun verlenen aan het 'dubbel-demissionaire' kabinet.

Op 23 februari 2026 treedt het kabinet onder leiding van minister-president Jetten aan met steun van de nieuwe coalitiepartijen D66, VVD en CDA in de Staten-Generaal. Dit is een minderheidskabinet en beschikt dus niet over een meerderheid in de Tweede en Eerste Kamer. Het is het eerste minderheidskabinet sinds het kabinet-Colijn V (1939) dat in beide Kamers een minderheid heeft.

De minister-president, tevens minister van Algemene Zaken, is als voorzitter van de (rijks)ministerraad verantwoordelijk voor de eenheid van het algemene regeringsbeleid. Ook is de minister-president lid van de Europese Raad en vertegenwoordiger van Nederland op internationale bijeenkomsten. Verder is de minister-president verantwoordelijk voor de coördinatie van het algemene communicatiebeleid. De minister-president heeft ook een coördinerende rol voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) en de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB). Tot slot draagt de minister-president verantwoordelijkheid voor het Koninklijk Huis.

# 3.

## Inzicht in geld

### 3.1 Inkomsten en uitgaven

Het begrotingshoofdstuk III bestaat uit 3 begrotingen van organisaties met ieder een eigen verantwoordelijkheid voor het beheer van hun begroting. Het gaat om:

- het ministerie van Algemene Zaken (IIIA);
- het Kabinet van de Koning (IIIB);
- de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (IIIC).

Het ministerie van Algemene Zaken heeft afspraken gemaakt met het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) over de dienstverlening door het ministerie op het gebied van bedrijfsvoering. Het gaat om ICT, financiële administratie en personeelszaken. De afspraken gaan ook over de planning- en controlcyclus.

De minister van Algemene Zaken is verantwoordelijk voor het beheer van de begroting van de Koning (I). De uitgaven van het Kabinet van de Koning en de uitgaven van de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) voor communicatie over het Koninklijk Huis worden doorbelast aan de begroting van de Koning, zie hiervoor begrotingshoofdstuk I, artikel 3.

Op het begrotingshoofdstuk Algemene Zaken is in 2025 € 118 miljoen uitgegeven. Dit is 0,0% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het ministerie verplichtingen aangegaan voor € 121,9 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 14 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 1 IIIA ministerie van Algemene Zaken in miljoenen € en aantallen fte's**

	2023	2024	2025
<b>III AZ</b>			
Verplichtingen	86	112	122
Uitgaven	87	112	118
Ontvangsten	6	6	14
Fte's	498	512	517

Onder het ministerie van Algemene Zaken (IIIA) valt een agentschap dat een baten-lastenstelsel hanteert: de Dienst Publiek en Communicatie. De belangrijkste taak van dit agentschap is het verzorgen van de overheidscommunicatie van de rijksdienst. De baten bedroegen in 2025 € 53 miljoen, de lasten € 52,6 miljoen. De baten zijn afkomstig van het ministerie van Algemene Zaken, andere ministeries en derden.

Het Kabinet van de Koning (IIIB) heeft in 2025 € 3,3 miljoen uitgegeven, is voor hetzelfde bedrag verplichtingen aangegaan en had € 3,3 miljoen aan ontvangsten. Bij de CTIVD (IIIC) waren de uitgaven en verplichtingen € 3,7 miljoen.

**Tabel 2 IIIB Het Kabinet van de Koning in cijfers in miljoenen €**

	2023	2024	2025
Verplichtingen	3	3	3
Uitgaven	3	3	3
Ontvangsten	3	3	3

**Tabel 3 IIIC De CTIVD in cijfers in miljoenen €**

	2023	2024	2025
Verplichtingen	3	3	4
Uitgaven	3	3	4
Ontvangsten	0,003	0,004	0

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

**Tabel 4** ministerie van Algemene Zaken verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
<b>III ministerie van Algemene Zaken</b>			
Eenheid van het algemeen regeringsbeleid	112	111	-1
Kabinet van de Koning (IIIB)	3	3	0
Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (IIIC)	3	4	1
51. Nog onverdeeld	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>118</b>	<b>118</b>	<b>0</b>

# 4.

# Resultaten van geld en beleid

## 4.1 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 Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 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

### 5.1.1 Verhuizing vanwege renovatie Binnenhof

In 2025 is het ministerie van Algemene Zaken verhuisd naar 2 tijdelijke locaties wegens de renovatie van het Binnenhof. In juni is het ministerie overgegaan van de Turfmarkt 147 (ook het onderkomen van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid) naar de Bezuidenhoutseweg 20 en 73 (ook het onderkomen van de ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Groene Groei). Deze verhuizing volgde op de eerdere noodzakelijke verhuizing van het ministerie in 2024 van het Binnenhof naar de Turfmarkt, vanwege de ingrijpende renovatie van het Binnenhof. Sinds augustus 2025 vindt ook de ministerraad plaats aan de Bezuidenhoutseweg 73 en niet meer in het Catshuis.

Het pand aan de Bezuidenhoutseweg 73 is deels verbouwd en aangepast voor het ministerie van Algemene Zaken om te voldoen aan de recentste veiligheidsmaatstaven. Voor de kosten van deze verbouwing en ook voor de meerkosten in het gebruik van de tijdelijke huisvesting krijgt het ministerie extra begrotingsmiddelen ter compensatie.

Sinds 2021 vinden renovatiewerkzaamheden plaats op het Binnenhof. De verhuizing van het ministerie van Algemene Zaken terug naar het Binnenhof staat voornamelijk gepland voor 2031. Met het oog daarop nemen medewerkers van het ministerie deel aan overleggen met het Rijksvastgoedbedrijf over de renovatie, indeling en inrichting van zijn gebouwdelen aan het Binnenhof. Hierbij nemen zij ervaringen van het gebruik van de huidige, tijdelijke locaties mee.

In ons rapport bij het jaarverslag 2025 van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (XII) gaan wij verder in op de renovatie van het Binnenhof.

### **5.1.2 Programma AZ-Next in 2025 bijna afgerond**

In 2025 is verder gewerkt aan de afronding van het IT-programma AZ-Next. Het programma is gestart in 2019. Doel ervan is de digitale dienstverlening te verbeteren, IT-systemen toekomstbestendig te maken en de ICT-infrastructuur modulair op te bouwen.

Het programma AZ-Next zou volgens de planning uit 2024 eind 2025 afgerond zijn, maar dat heeft het ministerie niet helemaal gehaald. In 2025 is het ministerie van Algemene Zaken verhuisd van de Turfmarkt naar de Bezuidenhoutseweg. Voor deze verhuizing heeft het ook medewerkers van het programma AZ-Next ingezet, net als bij de vorige verhuizing van het Binnenhof naar de Turfmarkt in 2024. Dit betekende dat deze medewerkers niet beschikbaar waren voor AZ-Next. Daardoor is er weer vertraging in het programma ontstaan. De afronding van het programma loopt daarom verder in 2026.

AZ-Next bestaat uit 3 deelprojecten: vernieuwing van de infrastructuur, vernieuwing van het Document Management Systeem (DMS; overgang van PLATO naar DIAZ) en vernieuwing van de digitale werkomgeving en werkplek.

De infrastructuur is sinds begin 2025 klaar. Het DMS is in gebruik genomen in het voorjaar van 2025 en krijgt in 2026 nog enkele vernieuwingen om het gebruiksgemak te verbeteren. De nieuwe digitale werkomgeving en werkplek zijn vertraagd.

Bij de start van het programma AZ-Next was de raming dat het € 27,4 miljoen zou kosten. In de loop van de tijd bleek dat de totale uitgaven niet binnen het oorspronkelijk beschikbare budget zouden blijven. In februari 2025 waren de geraamde kosten € 38,8 miljoen, inclusief € 3,9 miljoen voor nog te maken kosten in 2025. In september heeft het ministerie de totale projectuitgaven geraamd op € 40 miljoen. In december verwachtte het ministerie geen extra kosten meer en ging het ervan uit binnen dit totaal te kunnen blijven.

## 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van Algemene Zaken.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten die wij hebben onderzocht voldeden in 2025 aan de gestelde eisen.

## 5.3 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

### 5.3.1 Onderbouwing van prestatieverklaringen vergt aandacht

Voordat een ministerie een factuur van ingekochte goederen en diensten betaalt, moet het vaststellen dat de bestelde goederen of diensten daadwerkelijk zijn geleverd. Bij de verklaring dat de bestelde goederen of diensten zijn geleverd, hoort een onderbouwing met bewijsstukken. Het proces van de prestatieverklaringen moet zo zijn ingericht dat eenvoudig is te zien dat de bestelling, de levering en de factuur op elkaar aansluiten.

Het ministerie van AZ legt prestatieverklaringen digitaal vast in een systeem, maar een (zichtbare) onderbouwing daarbij ontbreekt. Mede door de invoering van een nieuw systeem in de eerste helft van 2025 is gebleken dat het ministerie in sommige gevallen moeite had de onderbouwingen bij de prestatieverklaringen te leveren. Een ontbrekende of ontoereikende prestatieverklaring kan leiden tot onzekerheden in de financiële verantwoording. Uiteindelijk waren de (meeste) onderbouwingen nog wel te reconstrueren.

Wij vragen aandacht voor het proces van prestatieverklaringen. Duidelijk moet zijn welke eisen aan dit proces worden gesteld, inclusief het vastleggen van onderbouwingen.

### 5.3.2 Risico's bij beheersing overgang naar nieuw IT-systeem in 2026

Wij hebben over 2025 bevindingen bij de introductie van een nieuw document-managementsysteem. De processen bij dit nieuwe systeem zijn (nog) niet volledig efficiënt ingericht. Daardoor hebben meer handmatige verwerkingen plaatsgevonden, met een grotere kans op fouten. In het systeem zijn documenten ook niet altijd gemakkelijk te vinden doordat gewenste koppelingen niet in alle gevallen goed zijn vastgelegd.

In 2026 gaat het ministerie van Algemene Zaken over op een (Europese) cloud-versie van het financiële systeem. Dit is een belangrijke overgang. Het ministerie loopt daarbij het risico dat de data niet juist of volledig worden overgezet en dat de functionaliteit van het systeem wijzigt. Mocht dat gebeuren, dan beschikt het ministerie wellicht niet over de juiste sturingsinformatie of kan het bijvoorbeeld niet tijdig een jaarrekening opleveren. Om deze risico's te beperken heeft het ministerie een migratieplan en een teststrategie opgesteld en afspraken met de leverancier gemaakt. Voor de invoering van de cloud-versie is een project ingericht. Daarin is aandacht voor deze punten.

Wij vragen aandacht voor een beheerst migratieproces. Dat vraagt om een grondige risicoanalyse en concrete beheersmaatregelen. Daarnaast is het van belang de opzet en werking van het systeem te testen vóór de livegang. Zo kan het ministerie van AZ risico's beperken en problemen voorkomen zoals die optraden na de invoering van het documentmanagementsysteem.

### **5.3.3 Toegang tot informatie**

In het verantwoordingsonderzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) 2025 is door het ministerie van AZ niet voldaan aan informatieonderzoeken van de Algemene Rekenkamer over de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden. Het ministerie van AZ geeft als reden dat de verantwoordelijk medewerker betrokken is geweest bij de formatie van het nieuwe kabinet en daarom niet beschikbaar was om aan het informatieverzoek te voldoen. Wij verwijzen naar het verantwoordingsonderzoek van het ministerie van JenV 2025 voor meer informatie.

## **5.4 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 AZ, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 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 Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten*

### **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.

In 2025 zijn onze oordelen over de financiële informatie positief. Bij elkaar opgeteld blijven alle fouten en onzekerheden binnen de tolerantiegrenzen. Over het geheel genomen kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed en ontvangen, en zijn verplichtingen op de juiste manier aangegaan.

Onderstaande figuren geven de uitkomsten van onze controle weer.

**Figuur 1** Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Algemene Zaken

Verantwoorde bedragen over 2025		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €				In miljoenen €
<b>Verplichtingen</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 114,8	<b>Volgens de regels:</b>		
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 121,9	<b>Volgens de regels:</b>		
<b>Afgerekende voorschotten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 0,1	<b>Volgens de regels:</b>		
<b>Agentschappen</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 53,0	<b>Volgens de regels:</b>		
<b>Saldibalans</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 9,2	<b>Volgens de regels:</b>		

**Figuur 2** Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het Kabinet van de Koning

Verantwoorde bedragen over 2025		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €				In miljoenen €
<b>Verplichtingen</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 3,3	<b>Volgens de regels:</b>		
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 6,7	<b>Volgens de regels:</b>		
<b>Afgerekende voorschotten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 0,0	<b>Volgens de regels:</b>		
<b>Saldibalans</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 0,0	<b>Volgens de regels:</b>		

**Figuur 3 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten**

Verantwoorde bedragen over 2025		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €				In miljoenen €
<b>Verplichtingen</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 3,7	<b>Volgens de regels:</b>		
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 3,7	<b>Volgens de regels:</b>		
<b>Afgerekende voorschotten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 0,0	<b>Volgens de regels:</b>		
<b>Saldibalans</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 0,0	<b>Volgens de regels:</b>		

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

# 7.

## Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Algemene Zaken heeft op 22 april 2026 gereageerd op ons concept-rapport. Hieronder geven we zijn reactie weer.

### 7.1 Reactie minister van Algemene Zaken

De minister schrijft: “Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw concept-rapport bij het jaarverslag 2025 van het ministerie van Algemene Zaken (hierna: AZ), het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.

Tot mijn genoegen constateert u dat de in het jaarverslag opgenomen totaalbedragen kloppen en dat het geld is besteed volgens de regels. Ook voldoen de door u onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering en beleidsinformatie aan de gestelde eisen.

Met betrekking tot de bedrijfsvoering constateert u onder andere dat AZ aandacht dient te besteden aan het proces rondom prestatieverklaringen. Naar aanleiding hiervan heeft AZ maatregelen opgenomen in een Verbeterplan. Deze maatregelen zijn gepresenteerd aan het Audit Committee van AZ. De overgang naar een nieuw financieel IT-systeem in 2026 zie ik met u als een belangrijk aandachtspunt om goed te beheersen.”

## 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister is niet ingegaan op onze constatering dat zijn ministerie, voordat hij zelf aantrad als minister van Algemene Zaken, niet heeft voldaan aan (herhaalde) informatieverzoeken. Wij gaan ervan uit dat de minister van Algemene Zaken in de toekomst uitvoering geeft aan de wettelijke verplichting voortvloeiend uit de Comptabiliteitswet 2016.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2025

De hierna volgende figuren geven 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 4** Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Algemene Zaken

## Fouten en onzekerheden bij Algemene 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 €	
<b>Verplichtingen</b>			
Totaal	€ 114,8		//-100%
<b>Uitgaven en ontvangsten</b>			
Totaal	€ 121,9		//-100%
<b>Afgerekende voorschotten</b>			
Totaal	€ 0,1		//-100%
<b>Agentschappen</b>			
Totaal	€ 53,0		//-100%
<b>Saldibalans</b>			
Totaal	€ 9,2		//-100%

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

**Figuur 5** Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het Kabinet van de Koning

## Fouten en onzekerheden bij Kabinet van de Koning

⋮ 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 €	
<b>Verplichtingen</b>			
Totaal	€ 3,3		//-100%
<b>Uitgaven en ontvangsten</b>			
Totaal	€ 6,7		//-100%
<b>Afgerekende voorschotten</b>			
Totaal	€ 0,0		//-100%
<b>Saldibalans</b>			
Totaal	€ 0,0		//-100%

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

**Figuur 6** Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

## Fouten en onzekerheden bij Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

⋮ 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 €
<b>Verplichtingen</b>		
Totaal	€ 3,7	<p>BO 0% ● 0,0 // -100% RM 0% ● 0,0 // -100%</p>
<b>Uitgaven en ontvangsten</b>		
Totaal	€ 3,7	<p>BO 0% ● 0,0 // -100% RM 0% ● 0,0 // -100%</p>
<b>Afgerekende voorschotten</b>		
Totaal	€ 0,0	<p>BO 0% ● 0,0 // -100% RM 0% ● 0,0 // -100%</p>
<b>Saldibalans</b>		
Totaal	€ 0,0	<p>BO 0% ● 0,0 // -100% RM 0% ● 0,0 // -100%</p>

\* 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 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](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://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**

# Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H)

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 Koninkrijksrelaties (IV) en op het BES-fonds (H). De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2025 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025](http://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) | 7

## 3. Inzicht in geld | 9

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie | 9

3.2 Ontwikkeling van de uitgaven | 10

## 4. Resultaten van geld en beleid | 13

4.1 Strategische voorraden in Caribisch Nederland | 13

4.2 Beleidsevaluaties | 21

4.3 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 21

4.4 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 24

4.5 Totstandkoming beleidsinformatie | 25

## 5. Bedrijfsvoering | 27

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 27

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 27

5.3 Belangrijkste risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 27

5.4 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 28

## 6. Geld gecontroleerd | 29

6.1 Koninkrijksrelaties | 30

6.2 BES-fonds | 31

## 7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 33

7.1 Reactie minister van BZK | 33

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 35

## Bijlagen | 37

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Koninkrijksrelaties en BES-fonds 2025 | 37

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 40

Bijlage 3 Literatuur | 42

Bijlage 4 Begrippenlijst | 44

# 1. Onze conclusies

Bij het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties waren in 2025 de uitgaven € 232,2 miljoen, de ontvangsten € 201,4 miljoen en de verplichtingen € 254,1 miljoen. Bij het BES-fonds waren de uitgaven € 93,8 miljoen, de ontvangsten € 93,8 miljoen en de verplichtingen € 91 miljoen.

Een deel van het geld van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties gaat naar de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Samen met Nederland vormen zij het Koninkrijk der Nederlanden. Het geld uit het BES-fonds gaat naar Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze 3 bijzondere gemeenten noemen we Caribisch Nederland. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het financieel beheer van dit hoofdstuk en fonds. De financiële informatie in het *Jaarverslag 2025 van Koninkrijksrelaties en BES-fonds* voldoet aan alle eisen. Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

## Geen strategische voorraden in Caribisch Nederland

Dit jaar onderzochten we de strategische voorraden in Caribisch Nederland. Een strategische voorraad is een extra voorraad of reserve die alleen wordt gebruikt als de aanvoer wordt onderbroken door een crisis. We concluderen dat er op Bonaire, Sint Eustatius en Saba geen strategische voorraden zijn. Dat vinden wij zorgelijk.

Strategische voorraden (drink)water, voedsel, brandstof en medicijnen zijn extra belangrijk voor Caribisch Nederland. De eilanden zijn namelijk bijna volledig afhankelijk van import. Tegelijkertijd wordt de veiligheid op verschillende manieren bedreigd. Bijvoorbeeld door orkanen of vulkaanuitbarstingen op Saba en Sint Eustatius. En in januari bleek de geopolitieke situatie in Venezuela (op 70 km van Bonaire) zo fragiel dat Nederlandse luchtvaartmaatschappijen tijdelijk het vliegverkeer van en naar het Caribisch gebied stillegden.

Omdat er geen strategische voorraden zijn, hebben we in kaart gebracht welke reguliere voorraden er op de 3 eilanden zijn. Er is wel redelijk veel brandstof en medicijnen aanwezig, maar (drink)water en voedsel is ook in de reguliere voorraad beperkt. Valt de drinkwatervoorziening uit of valt de wekelijkse aanvoer van verse producten stil? Dan zijn eilandbewoners voor (drink)water en voedsel al snel afhankelijk

van private partijen. Beleid voor strategische voorraden in Caribisch Nederland is er nauwelijks. Daardoor zijn er ook geen duidelijke afspraken gemaakt tussen de rijksoverheid, de eilandbesturen, private partijen en vitale sectoren. Het is niet duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Wij bevelen het kabinet aan te zorgen voor voldoende strategische voorraden. En om beter vast te leggen wie daarvoor verantwoordelijk is.

## Nog steeds knelpunten bij bijzondere uitkeringen

In 2021 onderzochten we op verzoek van de Tweede Kamer de bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland. De minister van BZK slaagde er toen niet in om samenhang te realiseren in het rijksbeleid voor Caribisch Nederland. Is er nu, 5 jaar later, iets verbeterd?

De minister heeft inmiddels diverse maatregelen genomen. Maar of die allemaal hebben gewerkt, kunnen we niet vaststellen. We zien wel dat het aantal bijzondere uitkeringen en het totale bedrag dat de eilanden ontvangen, is toegenomen. Een compleet en kloppend overzicht van de bijzondere uitkeringen heeft de minister, net als in 2021, echter niet. Ook zien we dat voor Bonaire en Sint Eustatius het financieel beheer is versterkt, maar nog niet structureel geborgd.

## Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties

### **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 BES-fonds

### **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.

### **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 BZK draagt zorg voor goede bestuurlijke relaties tussen Nederland en de Caribische landen. Hij coördineert voor de bijzondere gemeenten de rijksbrede activiteiten en houdt er financieel toezicht op. De minister van BZK heeft een coördinerende rol om samenhang aan te brengen in het rijksbeleid richting Caribisch Nederland.

Op het beleidsterrein van Koninkrijksrelaties hebben zich in 2025 de volgende ontwikkelingen voorgedaan. Het kabinet heeft in maart 2025 de Tweede Kamer geïnformeerd over zijn visie en inzet op de economische ontwikkeling en zelfredzaamheid van de Caribische delen van het Koninkrijk. In deze brief worden onder andere de randvoorwaarden voor economische ontwikkeling genoemd, zoals betere toegang tot financiering, aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt en de digitalisering van processen (BZK, 2025a). Het is goed dat er aandacht is voor de economische ontwikkeling, aangezien het gemiddelde inkomen in 2022 op 60-70% van dat in Europees Nederland lag. Dit duidt op een lagere materiële welvaart in vergelijking met Nederland (CBS, 2024). Daarnaast loopt ongeveer 1 op de 4 kinderen onder de 18 het risico op armoede.

Een ander thema waarop in 2025 is ingezet is de zorg. De Tweede Kamer werd in april 2025 geïnformeerd over een Health Deal voor Caribisch Nederland. Dit akkoord moet onder andere leiden tot betere samenwerking tussen zorgorganisaties, verbetering van de preventieve gezondheidszorg en de versterking van zorgcapaciteit op de eilanden (VWS, 2025a). Daarnaast is in juni 2025 de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van digitalisering in de zorg (VWS, 2025b). De digitalisering moet

onder andere leiden tot een betere uitwisseling van medische gegevens, veiligere patiëntregistratie en betere continuïteit van zorg tussen zorgverleners. Zorg is een belangrijk thema voor Caribisch Nederland. Maar liefst 42,3% van de bevolking van 15 jaar of ouder heeft één of meer langdurige aandoeningen zoals astma, darmstoornissen, duizeligheid met vallen, hoge bloeddruk en/of migraine (CBS, 2021).

Een andere kernprioriteit in 2025 was de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, zoals drugshandel, witwassen en mensensmokkel. In mei 2025 ontving de Tweede Kamer een brief over de voortgang van de JenV-beleidsagenda voor Caribisch Nederland (JenV, 2025). Europees Nederland zet veel in op de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Veiligheid is een belangrijke indicator voor brede welvaart. Maar 1,1% van de bevolking op Bonaire voelt zich vaak onveilig. Dat is veel beter dan in Europees Nederland. Daarentegen is in de 12 maanden voorafgaand aan de meting 13,1% van de bevolking van 15 jaar en ouder op Saba slachtoffer geweest van misdaad. Dat is vergelijkbaar met Europees Nederland.

De minister van BZK is, samen met de staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Slagvaardige Overheid, verantwoordelijk voor het creëren van een basis waarop iedereen kan leven en wonen. Dat geldt zowel voor Europees Nederland als voor het Caribisch deel van het Koninkrijk. De minister is ook verantwoordelijk voor het BES-fonds. Dit fonds draagt zorg voor de financiering van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Via dit fonds ontvangen de eilanden een jaarlijkse, vrije uitkering in Amerikaanse dollars om hun publieke taken en lokaal beleid zelfstandig uit te voeren.

## 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 BZK heeft in zijn jaarverslag geen risico's benoemd voor begrotingshoofdstuk IV Koninkrijksrelaties.

Wij zien voor Caribisch Nederland wel een aantal risico's. Allereerst is er sprake van klimaatverandering, wat risico's met zich meebrengt voor mens en natuur. Denk daarbij aan de zeespiegelstijging. Daardoor is er een groot risico op kusterosie en overstromingen op de laaggelegen delen van Bonaire. Saba en Sint Eustatius lopen door klimaatverandering een groter risico op orkanen en extreem weer.

Daarnaast zien we een groot risico in de afhankelijkheid van import. De eilanden importeren bijna alles. Dit heeft een aantal risico's, zoals verstoringen in de aanvoer door bijvoorbeeld orkanen of geopolitiek. Ook leidt de importafhankelijkheid tot hogere transport- en opslagkosten. In ons onderzoek (zie § 4.1) concluderen we dat er geen strategische voorraden zijn op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Juist door deze afhankelijkheid van import kan een gebrek aan strategische voorraden leiden tot problemen.

# 3.

## Inzicht in geld

### 3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties in 2025 € 232,2 miljoen uitgegeven. Dit is 0,1% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 254,1 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 201,4 miljoen. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van BZK. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

Vanuit het BES-fonds zijn in 2025 uitgaven gedaan voor € 93,8 miljoen. Dit is 0,0% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 91 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 93,8 miljoen.

**Tabel 1** Begrotingshoofdstukken Koninkrijksrelaties en BES-fonds in miljoenen €

	2023	2024	2025
<b>IV Koninkrijksrelaties</b>			
Verplichtingen	141	188	254
Uitgaven	156	212	232
Ontvangsten	89	165	201
<b>H BES-fonds</b>			
Verplichtingen	88	107	91
Uitgaven	88	104	94
Ontvangsten	88	104	94

De uitgaven van het begrotingshoofdstuk IV waren in 2025 € 20 miljoen hoger dan 2024. Voor het BES-fonds waren de uitgaven in 2025 € 10 miljoen lager. Tabel 2 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 2** *Begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €*

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
1. Versterken rechtsstaat	34	17	-16
2. Slavernijverleden	0	7	7
4. Bevorderen sociaaleconomische structuur	31	77	46
5. Schuldsanering/ lopende inschrijving/ leningen	95	103	8
6. Apparaat	50	28	-22
7. Nog onverdeeld	0	0	0
8. Wederopbouw Bovenwindse Eilanden	3	0	-3
<b>Totaal</b>	<b>212</b>	<b>232</b>	<b>20</b>

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
1. BES-fonds	104	94	-10
<b>Totaal</b>	<b>104</b>	<b>94</b>	<b>-10</b>

Voor het begrotingshoofdstuk IV zien we de grootste verschillen bij de artikelen 4 en 6. Onder artikel 4 is de stijging te verklaren dat er in 2025 € 30 miljoen beschikbaar is gesteld voor de aanleg en ontwikkeling van de haven van Saba. Op artikel 6 was al € 15 miljoen minder begroot dan in 2024. Daarnaast is er in 2025 sprake geweest van onderuitputting op de materiële uitgaven. Dit komt doordat personele kosten en materiële kosten in de laatste maanden van het jaar verder uit elkaar liepen dan geraamd. Daarnaast hebben er enkele trajecten vertraging opgelopen.

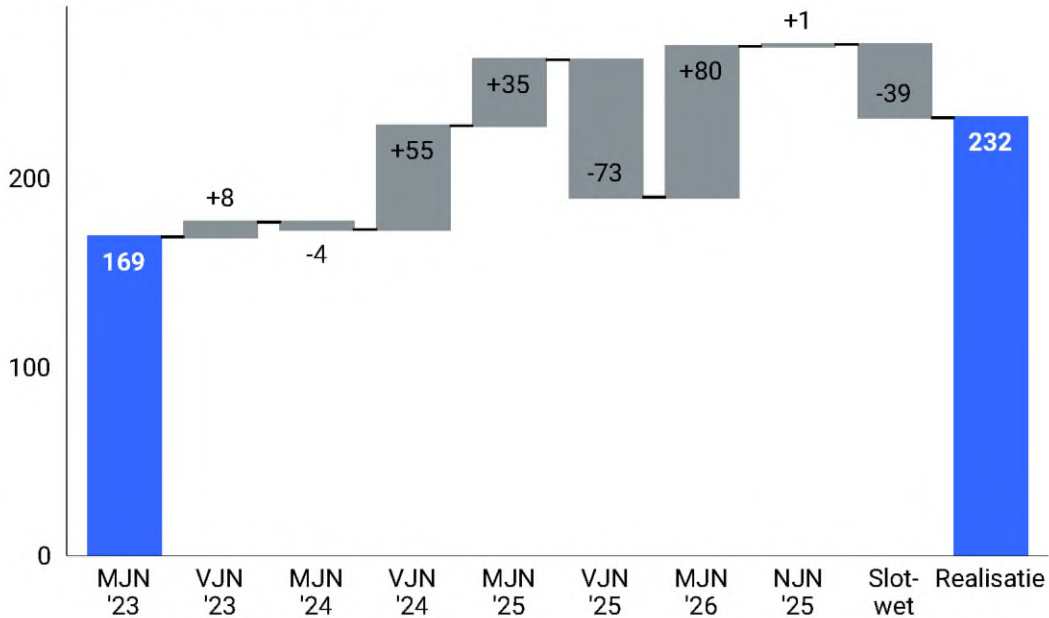
### 3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 voor het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties. 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 begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties

**De uitgaven in 2025 zijn hoger dan geraamd in 2023**

Geraamde uitgaven in miljoenen €



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 € 169 miljoen uit te geven voor het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 232 miljoen.

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

**Tabel 3** De grootste wijzigingen in de uitgaven voor 2025 van begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties in de afgelopen 3 jaar (bedragen in miljoenen €)

Begroting	Wijziging	2025
MJN 2026	Leningen Curaçao en Sint Maarten	91
MJN 2025	Middelen uit NGF voor Caribische delen van het Koninkrijk	40
VJN 2024	Slavernijverleden	27

Allereerst liepen in oktober 2025 en ook in 2026 de afbetalingstermijnen van eerdere leningen af (zoals de liquiditeitsleningen uit 2018/2020). Omdat de eilanden de schuld niet direct kunnen aflossen, werden deze leningen in 2025 geherfinancierd.

Verder zijn er voor 2025 middelen uit het Nationaal Groeifonds (NGF) en gerelateerde investeringsfondsen gereserveerd voor de Caribische delen van het Koninkrijk. Dit geld is bedoeld voor duurzame economische ontwikkeling, infrastructuur en energietransitie. Zo gaat er onder andere geld naar de bouw van een nieuwe haven op Saba en naar het vergroten van de voedselzekerheid op alle 6 de Caribische eilanden.

Tot slot is er in 2025 € 27 miljoen beschikbaar gesteld voor een pakket maatregelen in het kader van het slavernijverleden. In 2025 zijn de eerste aanvraagtijdvakken voor de subsidies voor initiatieven rond slavernijverleden opengedaan en is er voor circa € 0,2 miljoen beschikbaar. Er is circa € 6,3 miljoen uitgegeven voor de opstartfase van alle projecten. Dit beschikbare budget vloeit voort uit de excuses, die op 19 december 2022 zijn aangeboden, door de toenmalige minister-president voor het handelen van de Nederlandse staat in het verleden.

In dezelfde periode zijn de uitgaven voor het BES-fonds ook gestegen. Tabel 4 toont de 3 grootste veranderingen voor de uitgaven van 2025, van de Miljoenennota 2023 tot het jaarverslag 2025. De grootste verandering voor 2025 zat in de verhoging van de vrije uitkering aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

**Tabel 4** De grootste wijzigingen in de uitgaven voor 2025 van het BES-fonds in de afgelopen 3 jaar (bedragen in miljoenen €)

Begroting	Wijziging	2025
VJN 2024	Verhoging vrije uitkering	14
VJN 2024	Wisselkoersactualisatie	10
MJN 2024	Overboekingen met andere begrotingen	4

# 4.

# Resultaten van geld en beleid

## 4.1 Strategische voorraden in Caribisch Nederland

Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van BZK in 2025 heeft gevoerd rond strategische voorraden in Caribisch Nederland. De minister van BZK coördineert het Rijksbeleid voor Caribisch Nederland. Het ministerie van BZK maakt bijvoorbeeld afspraken over en investeert in economische ontwikkelingen, infrastructuur en voorzieningen voor Caribisch Nederland. De uitgaven aan voedselzekerheid waren in 2025 maar € 9.000 voor alle 6 de eilanden. Dit geld is echter niet specifiek geïnvesteerd in strategische voorraden. Voor 2025 tot 2028 is in totaal € 24 miljoen beschikbaar gesteld om de voedselzekerheid op de Caribische delen van het Koninkrijk te vergroten. De Algemene Rekenkamer heeft al eerder een (focus)onderzoek gedaan naar *strategische voorraden* (Algemene Rekenkamer, 2022). Destijds hebben wij gekeken naar Europees Nederland, ditmaal kijken we naar de strategische voorraden in Caribisch Nederland.

In Caribisch Nederland zijn er verschillende dreigingen voor de veiligheid. Denk hierbij aan natuurdreigingen, zoals orkanen of vulkaanuitbarstingen op Saba en Sint Eustatius. Ook is de situatie in en rondom Venezuela (op 70 kilometer van Bonaire) fragiel. De Verenigde Staten voerden op 3 januari 2026 aanvallen uit op verschillende doelen in Venezuela, waarbij president Maduro werd opgepakt en meegenomen naar de VS (NOS, 2026). Door deze situatie hadden Nederlandse luchtvaartmaatschappijen tijdelijk het vliegverkeer van en naar het Caribisch gebied stilgelegd. Vanwege deze en ook natuurgerelateerde dreigingen voor de veiligheid, zijn strategische voorraden van extra

groot belang voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit jaar onderzochten we dit onderwerp binnen het thema veiligheid van het verantwoordingsonderzoek.

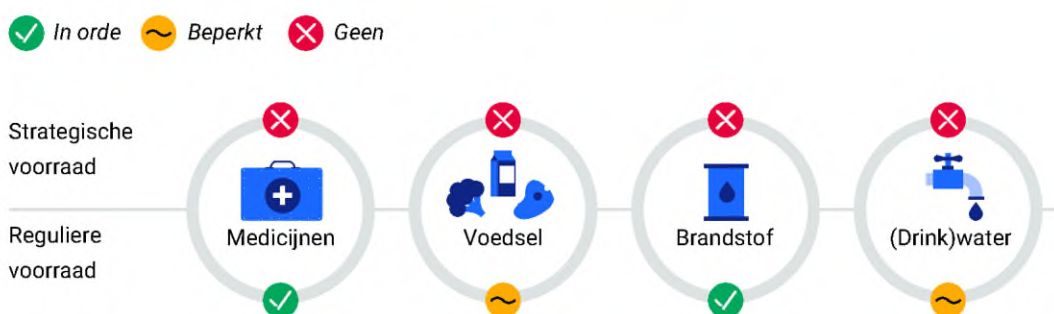
Onder EU-regelgeving heeft Nederland verplichtingen om bepaalde strategische voorraden aan te houden. Voor olie of brandstof doet Nederland dat via de Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA) (Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012). Deze EU-regelgeving geldt echter niet voor Caribisch Nederland. Voor strategische voorraden in Caribisch Nederland zijn er door de Nederlandse regering geen doelen opgesteld. Uit ons onderzoek blijkt dat er geen strategische voorraden zijn in Caribisch Nederland. Hierdoor hebben wij in ons onderzoek alleen de feitelijke situatie van reguliere voorraden kunnen vaststellen. In bijlage 2 van dit rapport is een uitgebreide onderzoeksverantwoording terug te vinden.

#### 4.1.1 Geen strategische voorraden in Caribisch Nederland

We concluderen dat er geen strategische voorraden (drink)water, voedsel, medicijnen en brandstof in Caribisch Nederland zijn (zie figuur 2). Onder een strategische voorraad verstaan wij een extra voorraad of reserve van grondstoffen die achter de hand wordt gehouden. Deze voorraad is niet beschikbaar voor normaal gebruik en wordt alleen aangewend wanneer de aanvoer wordt onderbroken door een crisis.

**Figuur 2** Overzicht strategische voorraden in Caribisch Nederland

##### Geen strategische voorraden in Caribisch Nederland



Omdat er geen strategische voorraden aanwezig zijn, hebben we ervoor gekozen om de reguliere voorraad in kaart te brengen. Het verschil tussen een strategische en een reguliere voorraad is dat de reguliere voorraad niet achter de hand wordt gehouden. Deze voorraden zijn wel beschikbaar voor normaal gebruik. Door de reguliere voorraad in dit onderzoek inzichtelijk te maken, laten we zien wat de grootste risico's en afhankelijkheden zijn voor Caribisch Nederland.

Alhoewel niet wordt voldaan aan de norm voor een strategische voorraad, zien we dat er op de eilanden wel een relatief grote reguliere voorraad brandstof en medicijnen is. Dit in tegenstelling tot (drink)water en voedsel, waar de reguliere voorraad beperkt is. Hieronder beschrijven wij onze bevindingen.

### **(Drink)water**

De Wet elektriciteit en drinkwater BES definieert nooddrinkwater als drinkwater dat bij een verstoring die langer duurt dan 24 uur, ter beschikking wordt gesteld aan afnemers. Een distributeur moet voor drinkwater een alternatieve wijze van levering aanbieden als een verstoring langer duurt dan 12 uur. Volgens ons normenkader, gebaseerd op (internationale) normen voor strategische voorraden moet er voor (drink)water een strategische voorraad van 10 dagen zijn. Voor zowel Bonaire, Sint Eustatius als Saba is er geen strategische voorraad (drink)water. In figuur 3 is te zien wat de aanwezige reguliere voorraad is van (drink)water.

- Op Bonaire is er geen strategische voorraad, omdat de voorraad niet geleverd wordt buiten de bestaande infrastructuur. Er is wel een reguliere voorraad aan (drink)water voor 3 tot 4 dagen, bij normaal gebruik.
- Op Sint Eustatius geldt ook dat het drinkwaterbedrijf niet beschikt over een strategische voorraad, maar wel over een reguliere voorraad voor 7 dagen, bij normaal gebruik.
- Ook op Saba is er geen strategische voorraad. Daarbij is de reguliere voorraad op dit eiland het laagst. Deze bestaat uit 600 flessen van 5 gallon. Dit is genoeg om alle bewoners van het eiland 1 dag van drinkwater te voorzien.

We concluderen dat er geen strategische voorraad (drink)water is en dat ook de reguliere voorraad (drink)water beperkt is.

### **Voedsel**

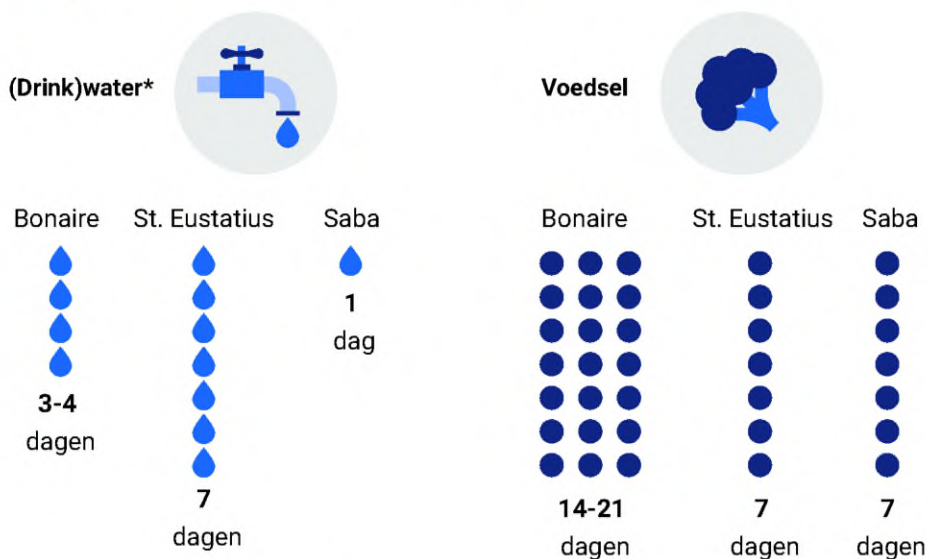
Voor voedsel is er geen specifiek beleid. Er moet volgens ons normenkader, gebaseerd op (internationale) normen voor strategische voorraden, een strategische voorraad zijn van 7 dagen. Hier wordt niet aan voldaan in Caribisch Nederland. De reguliere voedselvoorraden die we in kaart hebben gebracht bestaan uit vers voedsel en houdbaar voedsel. Voor alle eilanden geldt dat verse producten elke week worden geleverd middels vlucht- en/of zeevracht. In figuur 3 is te zien wat de aanwezige reguliere voorraad is.

- Er is op Bonaire een reguliere voorraad vers voedsel voor gemiddeld 2 à 3 weken. De wekelijkse verkoop bepaalt de bestelling die een supermarkt plaatst. De voorraad houdbaar voedsel is groter dan de voorraad vers voedsel, maar het is niet duidelijk hoe groot deze precies is.
- Op Sint Eustatius is er een reguliere voorraad voor ongeveer 1 week aan verse producten. Ook op Sint Eustatius is niet duidelijk hoeveel houdbaar voedsel er precies is.
- Op Saba is er volgens een ruwe schatting houdbaar voedsel voor 3 maanden. Aan verse producten is er op Saba voor 1 week aan voorraad.

We concluderen dat er geen strategische voorraad voedsel is en dat de reguliere voorraad voedsel beperkt is op Sint Eustatius en Saba.

**Figuur 3** Aanwezige hoeveelheid reguliere voorraden Caribisch Nederland

Reguliere voorraad van (drink)water en vers voedsel in Caribisch Nederland is beperkt



\*bij de drinkwaterproducent

### Brandstof

Voor brandstof is er geen specifiek beleid. Er moet volgens ons normenkader, gebaseerd op (internationale) normen voor strategische voorraden, een voorraad zijn van 72 uur. Hier wordt niet aan voldaan. Voor alle 3 de eilanden geldt wel dat er een grote reguliere voorraad is op de eilanden. Brandstof speelt een belangrijke rol in de gehele goederenketen. Het is immers nodig voor elektriciteitsopwekking, diverse noodvoorzieningen, koeling voor medicijnen en transport.

We concluderen dat er geen strategische voorraad brandstof is, maar dat er wel een grote reguliere voorraad brandstof aanwezig is.

## **Medicijnen**

Saba, Sint Eustatius en Bonaire moeten voldoen aan de Wet op de geneesmiddelenvoorziening BES. Deze wet beschrijft aan welke eisen en regels apothekers moeten voldoen waar het gaat om bijvoorbeeld het bereiden, bewaren en gebruiken van medicijnen. Er moet volgens ons normenkader, gebaseerd op (internationale) normen voor strategische voorraden, een voorraad zijn van 7 dagen. Hier wordt niet aan voldaan.

- Het ziekenhuis op Bonaire heeft een reguliere voorraad medicijnen voor 4 tot 6 weken. Daarnaast houdt de openbare apotheek een minimumvoorraad medicijnen aan voor 3 tot 6 weken. De uitgifte en voorraad van deze medicijnen wordt bijgehouden in een Europees Nederlands apothekerssysteem.
- Op Sint Eustatius is een reguliere voorraad aan medicijnen voor minimaal 1 tot maximaal 2 maanden.
- Op Saba is er een reguliere voorraad medicijnen voor minimaal 1 tot maximaal 2 maanden.

We concluderen dat er geen strategische voorraad medicijnen is, maar dat er wel een grote reguliere voorraad medicijnen aanwezig is.

### **4.1.2 Grote import- en ketenafhankelijkheid**

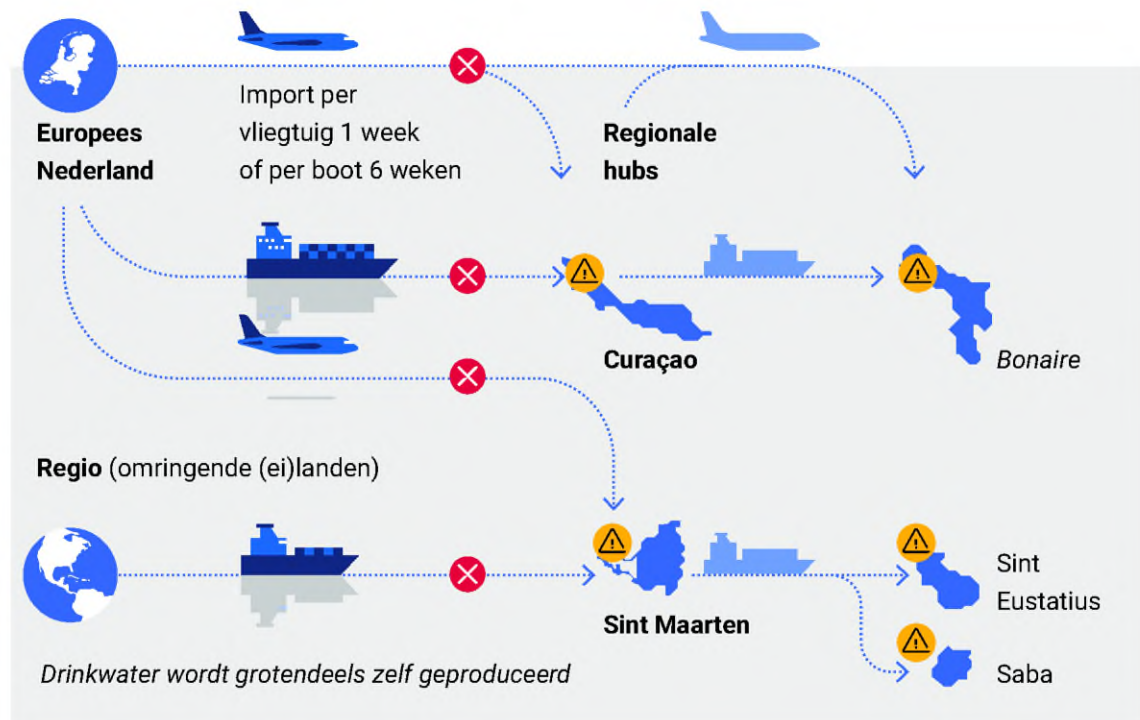
Alle voorraden in Caribisch Nederland zijn afhankelijk van import. Die vindt plaats via regionale hubs in Curaçao en Sint Maarten. Medicijnen worden geïmporteerd vanuit Europees Nederland. Voedsel wordt geïmporteerd vanuit Europees Nederland, Santo Domingo, Colombia of Miami. Er wordt weinig tot geen eigen voedsel geproduceerd op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Brandstof wordt ook geïmporteerd.

Door de importafhankelijkheid zijn de vitale voorzieningen op de BES-eilanden structureel kwetsbaar (zie ook figuur 4). Verstoringen in de internationale logistiek zijn direct voelbaar. Door onder andere lange en complexe aanvoerlijnen, leidt de importafhankelijkheid tot hogere transport- en opslagkosten. De geïmporteerde goederen zijn daardoor duurder voor huishoudens. De afhankelijkheid van import zorgt er ook voor dat de eilanden een beperkte handelingsruimte hebben in crisis-situaties. Er kan namelijk concurrentie ontstaan met andere eilanden in de regio om schaarse goederen en het is niet vanzelfsprekend welk eiland prioriteit krijgt door leveranciers.

**Figuur 4** Caribisch Nederland sterk afhankelijk van import

Bij een verstoring in de keten, ontvangen de eilanden geen voorraad

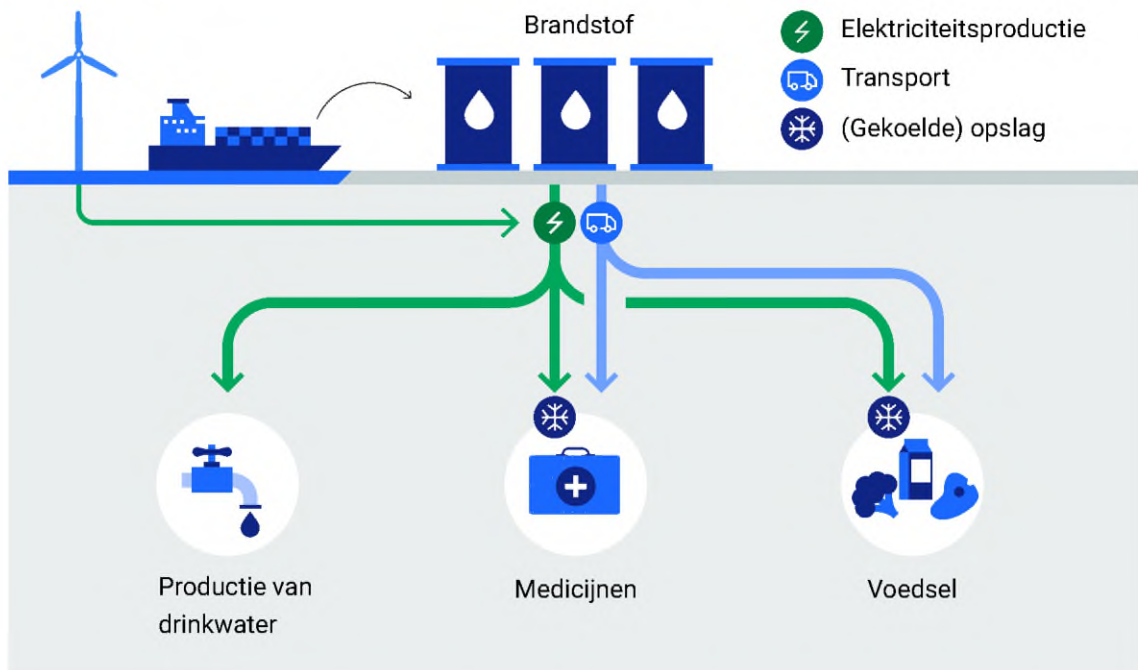
✘ Blokkade ⚠ Geen voorraad



Ketenafhankelijkheid speelt ook een grote rol bij voorraden in Caribisch Nederland. Een bedrijf of organisatie kan zijn eigen voorraad op orde hebben, maar heeft geen zicht op kwetsbaarheden elders in de keten. Het kan ook afhankelijk zijn van een schakel waar het geen zeggenschap over heeft. Wanneer er bijvoorbeeld een tekort aan brandstof ontstaat, zorgt dit ook voor problemen in de elektriciteitslevering en daarmee met de (drink)waterproductie. Dat leidt vervolgens tot problemen bij het opslaan van voedsel en medicijnen. Zonder elektriciteit vallen koel- en vriesinstallaties uit en bederft een deel van de voedselvoorraad. Er wordt op de eilanden beperkt gebruik gemaakt van zonne- en windenergie voor stroom, waardoor de afhankelijkheid van brandstof blijft. Figuur 5 toont aan dat brandstof de beslissende schakel is in de toeleveringsketen van voorraden.

**Figuur 5** Toeleveringsketen van brandstof voor Caribisch Nederland

**Brandstof is cruciaal in de toeleveringsketen van (strategische) voorraden voor Caribisch Nederland**



#### 4.1.3 Ontbreken van beleid en verantwoordelijkheidsverdeling

Ten aanzien van strategische voorraden in Caribisch Nederland is er nauwelijks beleid opgesteld door het kabinet of de 3 openbare lichamen. Alleen voor (drink) water is er wet- en regelgeving die aangeeft hoeveel nooddrinkwater er beschikbaar moet zijn bij verstoring in de distributie. Doordat beleid ontbreekt, zijn er geen duidelijke afspraken tussen de rijksoverheid, private partijen, vitale sectoren en openbare lichamen over wie waar verantwoordelijk voor is. Daar waar wel formele afspraken zijn over verantwoordelijkheden, zoals bij brandstof, zien wij dat er onduidelijkheid bestaat over de rolverdeling in de praktijk. Zeker gezien de ketenafhankelijkheid, is een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en coördinatie van groot belang voor het borgen van voorraden. De consequentie is dat in tijden van crisis private partijen en commerciële overwegingen bepalen wat er gebeurt met de reguliere voorraden (drink)water, brandstof, medicijnen en voedsel.

#### 4.1.4 Conclusie en aanbevelingen

Er zijn geen strategische voorraden in Caribisch Nederland. Wel zijn er relatief grote reguliere voorraden brandstof en medicijnen. Voor (drink)water en voedsel ontbreken niet alleen de strategische voorraden, maar zijn er ook beperkte reguliere voorraden. De reguliere voorraden zijn bovendien zeer afhankelijk van import en van de ketenpartners onderling. Daarnaast zorgt de ontbrekende verantwoordelijkheidsverdeling in Caribisch Nederland ervoor dat niet duidelijk is wie, waar verantwoordelijkheid voor

draagt. Hierdoor zijn burgers ook in een crisis voor voedsel, (drink)water, brandstof en medicijnen afhankelijk van private partijen.

Door afhankelijkheid van import en onderlinge ketenafhankelijkheid zijn strategische voorraden voor de eilanden belangrijker in vergelijking met Europees Nederland. Het gebrek daaraan maakt dat Caribisch Nederland zeer kwetsbaar is wanneer er verstoringen zijn in de aanvoer. Voor de Caribisch Nederlandse eilanden is de aanwezigheid van strategische voorraden dan ook van groot belang.

Wanneer een eiland niet beschikt over voldoende strategische voorraden, kan dit grote maatschappelijke gevolgen hebben. Wanneer de toevoer verstoord wordt of wegvalt, ontstaan snel tekorten die het dagelijks leven direct kunnen beïnvloeden, zoals lege schappen in de supermarkten. Zeker in de context van weinig eigen voedselproductie op de eilanden. Daarnaast kan de energievoorziening onder druk komen te staan. Het risico op verstoringen in de aanvoer is reëel. De situatie in Venezuela is fragiel, er is een risico op verdere onrust in de regio, en daarnaast zijn er jaarlijks terugkerende natuurdreigingen zoals orkanen. In april 2026 dreigde er bovendien een mondiaal tekort aan brandstof als gevolg van de afsluiting van de Straat van Hormuz.

Wij bevelen het kabinet daarom het volgende aan:

- Bepaal welk niveau van strategische voorraden in Caribisch Nederland wenselijk is, leg dit vervolgens vast en bepaal wie waarvoor verantwoordelijk is.
- Zorg voor een voorraad voedsel en (drink)water (met bijbehorende opslagcapaciteit) die voldoet aan de vastgestelde normen. Deze beide goederen zijn namelijk ook in de reguliere voorraad beperkt aanwezig.

### 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. Wij constateren dat er nauwelijks beleid is en baseren ons op internationale normen voor strategische voorraden. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. De resultaten van het ontbrekende beleid voor strategische voorraden in Caribisch Nederland beoordelen wij als zorgelijk.

### 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 Koninkrijksrelaties 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 is de periodieke rapportage op artikel 4 Bevorderen sociaaleconomische structuur uit begrotingshoofdstuk IV Koninkrijksrelaties over de periode van 2016-2023 afgerond. De belangrijkste conclusies uit deze periodieke rapportage zijn dat de doeltreffendheid van het beleid wisselend is geweest en dat de doelmatigheid vaak lastig te beoordelen is. De coördinerende rol van de minister van BZK naar de Caribische delen van het Koninkrijk wordt gewaardeerd, maar echt coördineren wordt belemmerd door systemische beperkingen door bijvoorbeeld als minister van BZK samenhang te waarborgen zonder de inhoudelijke of financiële verantwoordelijkheid te dragen voor beleid van andere departementen. Voor het bekostigen van taken van de openbare lichamen heeft het financieringsinstrument bijzondere uitkeringen nog steeds meerwaarde. Zie ook ons onderzoek naar bijzondere uitkeringen in de volgende paragraaf.

## 4.3 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

### **Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland**

In 2021 hebben wij op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek gedaan naar de *Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland* (Algemene Rekenkamer, 2021). De minister van BZK heeft als coördinerend minister de wettelijke taak om de beleidsvrijheid van de openbare lichamen te bevorderen en samenhang van het Rijksbeleid

ten aanzien van Caribisch Nederland te bewaken. Wij concludeerden destijds dat de minister van BZK hier, in relatie tot Caribisch Nederland, onvoldoende in slaagt. Onder andere het toezicht door de minister van BZK op de rechtmatige, doeltreffende en doelmatige besteding van bijzondere uitkeringen schoot tekort. De informatie die de ministers van BZK en Financiën met de Tweede Kamer deelden, was niet navolgbaar, bevatte geen informatie over bereikte resultaten en kon niet worden aangesloten op de informatie van de openbare lichamen. Wij hebben dit jaar onderzocht in hoeverre onze 3 aanbevelingen uit het verzoekonderzoek uit 2021 zijn opgevolgd.

### **Grootste deel aanbevelingen uit rapport Raad van State inmiddels opgevolgd**

De aanbevelingen van de Raad van State voorzagen in een integrale oplossing voor de door ons geconstateerde problemen in de bijzondere uitkeringen in 2021. Daarom raadden wij in ons rapport uit 2021 de ministers van BZK en Financiën aan om de 12 aanbevelingen van de Raad van State uit te werken en uit te voeren. Deze aanbevelingen deed de Raad van State in 2019 in een voorlichting op verzoek van de minister van BZK (Raad van State, 2019). Wij concluderen dat er inmiddels van die 12 aanbevelingen, 10 zijn opgevolgd, 1 deels is opgevolgd en 1 niet is opgevolgd. Bij 4 van de 10 opgevolgde aanbevelingen constateren wij dat er maatregelen zijn getroffen, maar kunnen wij niet vaststellen in hoeverre die maatregelen daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het onderliggende doel van de aanbeveling. Wij wijzen daarom op het belang van een periodieke evaluatie van het geheel en de samenhang van maatregelen. Daarmee kunnen de ministers vaststellen in hoeverre de getroffen maatregelen bijdragen aan het onderliggende doel van de aanbevelingen: het bevorderen van samenhang in het rijksbeleid ten aanzien van Caribisch Nederland en het vergroten van de beleidsvrijheid van de openbare lichamen.

We vinden het positief dat de toetsingscommissie bijzondere uitkeringen (hierna TBU) meer aandacht heeft voor de keuze of het verstrekken van een bijzondere uitkering daadwerkelijk doelmatiger en/of doeltreffender is dan lumpsum bijdrage in de vrije uitkering of bundeling met een bestaande bijzondere uitkering. Wij constateren echter dat de TBU er (nog) niet toe heeft geleid dat het aantal bijzondere uitkeringen is teruggedrongen. Dit was wel een van de aanbevelingen van de Raad van State om zo de verantwoordingsplicht voor de eilanden te vereenvoudigen en de beleidsvrijheid van de openbare lichamen te vergroten.

Het totaal aantal bijzondere uitkeringen, waarvoor een openbaar lichaam in een bepaald jaar financiering heeft gekregen, is sinds 2021 gegroeid, zoals te zien in figuur 6. Het totale bedrag dat wordt verstrekt aan de eilanden groeit ook. Het aandeel hiervan dat uit bijzondere uitkeringen en uit de vrije uitkering komt, wisselt per

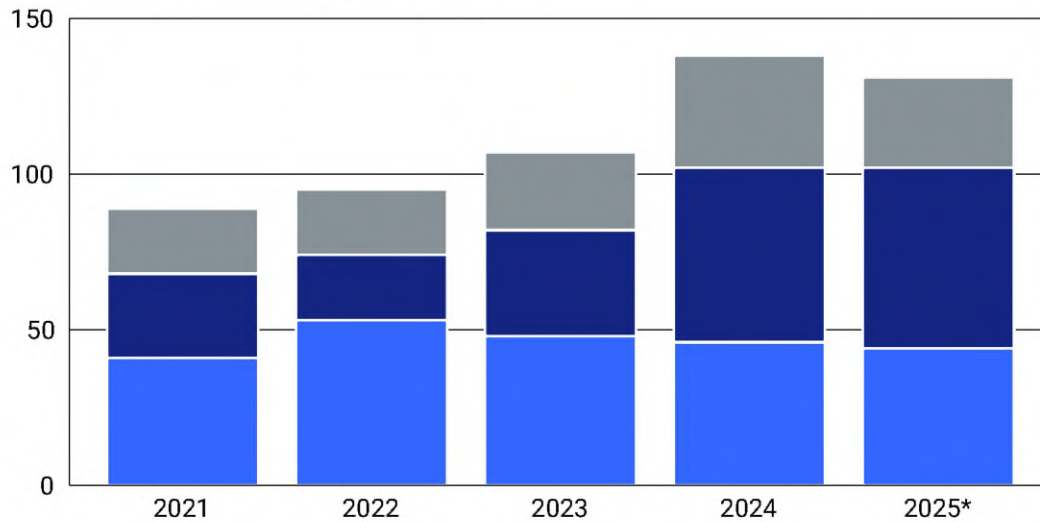
jaar, zoals te zien in figuur 7. De openbare lichamen ontvangen voor bepaalde jaren meer financiering via bijzondere uitkeringen dan via de vrije uitkering. Daarnaast worden er nog steeds bijzondere uitkeringen verstrekt voor structurele taken.

**Figuur 6** Ontwikkeling aantal bijzondere uitkeringen 2021-2025

**Het aantal bijzondere uitkeringen neemt toe in plaats van af**

Aantal gefinancierde bijzondere uitkeringen

■ Bonaire ■ Sint Eustatius ■ Saba



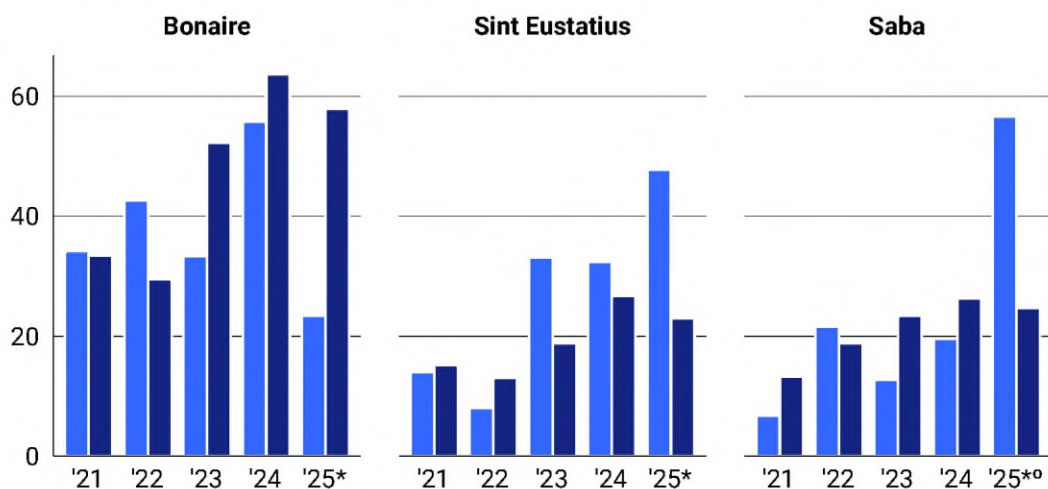
\* De cijfers voor 2025 zijn voorlopige cijfers uit de 4e uitvoeringsrapportages

**Figuur 7** Ontwikkeling totaalbedrag bijzondere en vrije uitkeringen 2021-2025

**De verhouding bijzondere en vrije uitkeringen wisselt per jaar**

Uitkeringen in miljoenen \$

■ Bijzondere uitkeringen ■ Vrije uitkeringen



\* De cijfers voor de bijzondere uitkeringen in 2025 zijn voorlopige cijfers uit de 4e uitvoeringsrapportages

<sup>o</sup> Waaronder \$33 miljoen voor de bouw van de nieuwe haven in Saba

### **Geen compleet en kloppend overzicht bijzondere uitkeringen**

We constateren dat de minister, net zoals in 2021, geen compleet en kloppend overzicht heeft van de bijzondere uitkeringen. Het hebben van dit zicht is van belang voor het bevorderen van samenhang in het rijksbeleid ten aanzien van Caribisch Nederland en het vergroten van de beleidsvrijheid van de openbare lichamen.

We constateren dat de Tweede Kamer vergeleken met 2021 meer informatie ontvangt. De Tweede Kamer ontvangt jaarlijks 2 overzichten met een referentie naar bijzondere uitkeringen. Dit zijn het overzicht Rijksuitgaven Caribisch Nederland van de departementen en het integrale overzicht financiën Bonaire, Sint Eustatius en Saba van de minister van BZK. In 2025 heeft de minister van BZK het sinds 2021 opgestelde overzicht *bijzondere uitkeringen Caribisch Nederland* vervangen door het *integraal overzicht financiën Bonaire, Sint Eustatius en Saba* (BZK, 2025b). Beide overzichten zijn ten opzichte van 2021 uitgebreid en geven meer inzicht in de financiering van de openbare lichamen.

We concluderen echter, naar aanleiding van ons onderzoek, dat er verkeerde cijferreeksen zijn opgenomen in dit *integraal overzicht financiën Bonaire, Sint Eustatius en Saba 2025* aan de Tweede Kamer. Deze cijfers sluiten niet aan op de gegevens in de jaarrapportages van de openbare lichamen over 2025. Door het gebruik van de verkeerde cijferreeksen geeft dit overzicht op onderdelen een onjuist beeld over de aantallen en hoogte van bedragen van de verstrekte bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland.

### **Aanhoudende knelpunten in financieel beheer**

De minister van BZK heeft de ingezette inspanningen voor verbeteren van het financieel beheer op Bonaire en Sint Eustatius zoals wij aanbevelen, voortgezet. Het financieel beheer is versterkt, maar nog niet structureel geborgd. Sint Eustatius laat een stijgende lijn zien. Bonaire liet tot medio 2024 een stijgende lijn zien, maar liet in 2025 een teruglopende ontwikkeling zien (Cft, 2026). Zonder een ordentelijk en controleerbaar financieel beheer kunnen Bonaire en Sint Eustatius geen betrouwbare informatie verstrekken over de gerealiseerde uitgaven.

## **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 5 uitgezocht hoe de ministers hierover rapporteren in hun jaarverslagen en in andere openbare bronnen.

**Tabel 5** De resultaten, zoals de minister van BZK deze rapporteerde in openbare bronnen (bedragen in miljoenen €)

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag	Resultaat
Kennis en bewustwording, erkenning, herdenking en de doorwerking van het trans-Atlantisch slavernijverleden	Financieren van maatschappelijke initiatieven door middel van subsidie en financiële bijdrage aan eilanden voor beleidsmatige impuls	6,5	In 2025 zijn de eerste aanvraagtijdvakken voor de subsidies voor initiatieven rond slavernijverleden opengegaan en is er voor circa € 0,2 mln. beschikbaar. Er is circa € 6,3 mln. uitgegeven voor de opstartfase van alle projecten.
Dienstverlening van de overheid in CN op gelijkwaardig niveau als in Europees Nederland, online en aan de balie	Invoering bsn	2,4 (op begroting BZK -uit WAU-middelen)	Sinds 11 november 2025 hebben de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba een burgerservice-nummer (bsn).
Vergroten economische zelfstandigheid van Saba	Connectiviteit vergroten	30	Vanaf het vierde kwartaal van 2025 is daadwerkelijk gestart met de bouw van de nieuwe haven op Saba.

## 4.5 Totstandkoming beleidsinformatie

### 4.5.1 Koninkrijksrelaties

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 begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties 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.

#### **4.5.2 BES-fonds**

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 BES-fonds betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

# 5. Bedrijfsvoering

## 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Voor de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering verwijzen wij u naar het hoofdstuk bedrijfsvoering in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2025 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* (Algemene Rekenkamer, 2026a).

## 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

Voor de oordelen in de bedrijfsvoering verwijzen wij u naar het hoofdstuk bedrijfsvoering in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2025 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* (Algemene Rekenkamer, 2026a).

## 5.3 Belangrijkste risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

### **Onvolkomenheid financieel beheer Rijksdienst Caribisch Nederland-unit Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)**

Deze onvolkomenheid bestaat al sinds 2016. Ook dit jaar is deze nog niet opgelost. In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2025 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* (Algemene Rekenkamer, 2026b) gaan we uitgebreider in op deze onvolkomenheid.

## 5.4 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

### 5.4.1 Koninkrijksrelaties

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 begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

### 5.4.2 BES-fonds

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 BES-fonds 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 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 BES-fonds.

## 6.1 Koninkrijksrelaties

### 6.1.1 Oordelen over de financiële informatie

*Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties*

**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.

Bij elkaar opgeteld blijven alle fouten en onzekerheden binnen de tolerantiegrenzen. Daarom zijn onze oordelen over de financiële informatie positief: over het geheel genomen kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed en ontvangen, en zijn verplichtingen op de juiste manier aangegaan.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

**Figuur 8 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties**

Verantwoorde bedragen over 2025	Oordelen	Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €		In miljoenen €
<b>Verplichtingen</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 254,1	<b>Volgens de regels:</b> 	
Alle 7 artikelen	Volgens de regels: 	
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 433,7	<b>Volgens de regels:</b> 	
Alle 7 artikelen	Volgens de regels: 	
<b>Afgerekende voorschotten</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 14,3	<b>Volgens de regels:</b> 	
<b>Saldibalans</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 3.867,4	<b>Volgens de regels:</b> 	

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

## 6.2 BES-fonds

### 6.2.1 Oordelen over de financiële informatie

*Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het BES-fonds*

**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.

Bij elkaar opgeteld blijven alle fouten en onzekerheden binnen de tolerantiegrenzen. Daarom zijn onze oordelen over de financiële informatie positief: over het geheel genomen kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed en ontvangen, en zijn verplichtingen op de juiste manier aangegaan.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

**Figuur 9** Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het BES-fonds

Verantwoorde bedragen over 2025		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €				In miljoenen €
<b>Verplichtingen</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 91,0	<b>Volgens de regels:</b>		
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 93,8	<b>Volgens de regels:</b>		
<b>Afgerekende voorschotten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 106,7	<b>Volgens de regels:</b>		
<b>Saldibalans</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 93,8	<b>Volgens de regels:</b>		

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

# 7.

# Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 24 april 2026, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

## 7.1 Reactie minister van BZK

De minister heeft met belangstelling kennisgenomen van ons onderzoek. De conclusies ten aanzien van de risico's voor een goede inning en besteding van belasting- en premiegeld neemt hij mee in zijn afwegingen binnen de jaarlijkse departementale risicoanalyse.

### **Strategische Voorraden Bonaire, Sint Eustatius en Saba**

De minister deelt onze constatering dat er ten aanzien van strategische voorraden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba geen overkoepelende doelen zijn gesteld en dat er volgens de door ons gehanteerde definitie en normen geen strategische voorraden zijn. De minister wijst erop dat er wel reguliere voorraden zijn waaruit de eilanden kunnen putten. Ook geeft de minister aan dat er in geval van crises diverse systemen zijn ingericht om de eilanden indien nodig te ondersteunen en bij te staan.

### *Drinkwater en voedselvoorraden*

Over drinkwater geeft de minister aan dat in de Wet elektriciteit en drinkwater BES het kader voor nooddrinkwater is geregeld. De Inspectie Leefomgeving en Transport houdt hier toezicht op. De minister geeft als reden voor de beperkte reguliere voorraad drinkwater dat het drinkwater uit zeewater wordt geproduceerd. De minister noemt met name de ketenafhankelijkheid van brandstof en energie in dit licht een aandachtspunt. De minister herkent daarnaast dat de voedselvoorziening op de eilanden sterk afhankelijk is van import en onderlinge ketenafhankelijkheid. Tegelijkertijd wordt onder andere via Stichting CariFoodFund (in oprichting) gewerkt aan verdere versterking van de voedselzekerheid. Daarnaast zal het onderdeel voedsel verder worden uitgewerkt in het hoofdstuk continuïteit samenleving binnen het Koninkrijkscrisisplan Militaire Dreigingen (KCP-MD).

### *Ketenafhankelijkheid en import*

De minister geeft aan dat het kabinet zich ervan bewust is dat de eilanden sterk afhankelijk zijn van goederen- en voedselimport. Hij benoemt dat in een gezamenlijke werkgroep, waarin de autonome landen en Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de betrokken ministeries in Europees Nederland zitten, wordt gewerkt aan een verkenning naar handelsdiversificatie en versterking van regionale verbindingen. De Tweede Kamer wordt hierover periodiek geïnformeerd.

### *Verantwoordelijkheidsverdeling*

De minister geeft aan dat de staatssecretaris van BZK verantwoordelijk is voor de coördinatie van het Rijksbeleid en dat meerdere departementen op hun eigen specifieke terrein een verantwoordelijkheid hebben voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Ook benoemt hij dat de eilanden zelf bepaalde verantwoordelijkheden hebben. De minister onderschrijft dat een scherpere coördinatie over deze verschillende verantwoordelijkheden nodig is en dat hierop de nodige stappen zullen moeten worden gezet.

De minister wijst ons op de analyse van de crisiscapaciteiten van de zes eilanden waarvoor de staatssecretaris van BZK en de minister van Justitie en Veiligheid opdracht hebben gegeven en die voor de zomer van 2026 gedeeld zal worden met de Tweede Kamer. De minister geeft aan dat ons onderzoek naar strategische voorraden hierop een waardevolle aanvulling is die het beeld verder versterkt.

### **Vervolgonderzoek: bijzondere uitkeringen Bonaire, Sint Eustatius en Saba**

De minister bedankt ons voor het uitvoeren van het vervolgonderzoek naar bijzondere uitkeringen. Hij benoemt dat er de afgelopen jaren meerdere stappen zijn gezet om opvolging te geven aan de aanbevelingen van de Raad van State en is blij met onze

conclusie dat van de twaalf aanbevelingen er reeds tien zijn opgevolgd en één deels is opgevolgd. De aanbeveling die niet is opgevolgd betreft de afschaffing van de functie van Rijksvertegenwoordiger. Hierover is de Tweede Kamer reeds geïnformeerd.

De minister benoemt dat uit ons onderzoek is gebleken dat de Tweede Kamer in vergelijking met 2021 steeds meer informatie ontvangt over de financiële verhoudingen tussen het Rijk en Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de financiën van deze eilanden. Ook benoemt hij dat de informatiepositie van de minister van BZK, mede door de introductie van de toetsingscommissie bijzondere uitkeringen, is toegenomen.

De minister deelt onze constatering dat hij nog geen compleet en kloppend overzicht heeft van de bijzondere uitkeringen. Hij zal de komende jaren stappen blijven zetten om dit te verbeteren en ziet hier een belangrijke rol weggelegd voor de toetsingscommissie bijzondere uitkeringen.

De minister is dankbaar dat wij hem hebben gewezen op een fout in het integraal overzicht financiën BES 2025. In april heeft hij de Tweede Kamer hierover geïnformeerd en een bijgewerkte versie van het overzicht met de Kamer gedeeld.

#### **Tot slot**

De minister sluit zijn reactie af met het uitspreken van zijn waardering voor onze goede samenwerking en de positief kritische beoordeling. Hij geeft aan dat dit nogmaals benadrukt dat hij oog moet houden voor de meetbaarheid en de maatschappelijke effecten van zijn beleid.

## **7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

### **Strategische Voorraden Bonaire, Sint Eustatius en Saba**

De minister herkent onze bevinding dat er geen doelen voor strategische voorraden zijn op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hij geeft aan dat hij werkt aan het opzetten van het CariFoodFund en dat hij voedsel op de eilanden mee zal nemen in het hoofdstuk continuïteit samenleving binnen het Koninkrijks crisisplan Militaire Dreigingen (KCP-MD). Hij zegt daarnaast toe onze bevindingen mee te nemen in de analyse van de crisiscapaciteiten van de zes eilanden die hij voor de zomer samen met de minister van Justitie en Veiligheid wil delen met de Tweede Kamer. Tegelijkertijd leiden we uit zijn reactie af dat hij geen concrete opvolging zal geven aan onze aanbevelingen om een gewenst niveau aan strategische voorraden vast te leggen en afspraken te maken over de verdeling van verantwoordelijkheden hiervan.

Dat is zorgelijk, want door de afhankelijkheid van import en onderlinge ketenafhankelijkheid zijn strategische voorraden voor de eilanden belangrijk. Vooral voor (drink)water zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba kwetsbaar in het geval installaties voor het winnen van (drink)water uit zeewater niet meer werkzaam zijn. Dat is geen denkbeeldig scenario, aangezien de huidige brandstofvoorraden geen strategische voorraden zijn. Bij het uitbreken van een crisis kunnen deze dus ook substantieel lager zijn dan nu het geval is. Bijvoorbeeld in het geval van een mondiale oliecrisis. Mede in het licht van de grote afhankelijkheid van de invoer van voedsel kunnen verstoringen in de aanvoer al snel tot grote problemen leiden.

De minister onderschrijft, naar aanleiding van ons oordeel over het gevoerde beleid, dat hij stappen moet zetten om zijn coördinerende rol te verscherpen. Het is ons echter nog niet duidelijk hoe deze stappen er concreet uit zullen zien en welk tijdspad hierbij hoort. We zien daar met belangstelling naar uit.

#### **Vervolgonderzoek: bijzondere uitkeringen Bonaire, Sint Eustatius en Saba**

We danken de minister voor de rectificatie van het integraal overzicht financiën BES 2025 die hij aan de Tweede Kamer heeft gestuurd. De minister herkent onze bevinding dat er nog stappen gezet moeten worden om het overzicht van de bijzondere uitkeringen compleet en kloppend te maken. We zien daar met belangstelling naar uit. We vinden het positief dat er vooruitgang is geboekt in de informatiepositie van de minister. Tegelijkertijd wijzen we de minister er wel op dat het aantal bijzondere uitkeringen niet is afgenomen, en dat dit grote last legt op de beperkte uitvoeringscapaciteit van de eilanden. Dit was wel één van de doelen van de aanbevelingen, namelijk het vergroten van de beleidsvrijheid van de eilanden en het verkleinen van de administratieve last.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Koninkrijksrelaties en BES-fonds 2025

De hierna volgende figuren geven 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 begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties

### Fouten en onzekerheden bij Koninkrijksrelaties

⋮ 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 €	
<b>Verplichtingen</b>			
Totaal	€ 254,1	 BO 0% ● ——— //—100%  RM 0% ● ——— //—100%	25,0 0,7 1,5
<b>Uitgaven en ontvangsten</b>			
Totaal	€ 433,7	 BO 0% ● ——— //—100%  RM 0% ● ——— //—100%	25,0 1,2 1,7
<b>Afgerekende voorschotten</b>			
Totaal	€ 14,3	 BO 0% ● ——— //—100%  RM 0% ● ——— //—100%	1,4 0,0 0,0
<b>Saldibalans</b>			
Totaal	€ 3.867,4	 BO 0% ● ——— //—100%  RM 0% ● ——— //—100%	77,3 0,0 0,0

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

**Figuur 11** Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het BES-fonds

Fouten en onzekerheden bij BES-fonds

⋮ 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 €	
<b>Verplichtingen</b>			
Totaal	€ 91,0	0,0	9,1
		BO 0%	//-100%
		RM 0%	//-100%
<b>Uitgaven en ontvangsten</b>			
Totaal	€ 93,8	0,0	9,4
		BO 0%	//-100%
		RM 0%	//-100%
<b>Afgerekende voorschotten</b>			
Totaal	€ 106,7	0,0	10,7
		BO 0%	//-100%
		RM 0%	//-100%
<b>Saldibalans</b>			
Totaal	€ 93,8	0,0	9,4
		BO 0%	//-100%
		RM 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 is gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

### **Beleidsresultaten**

Het doel van het onderzoek naar strategische voorraden in Caribisch Nederland was om inzicht te verkrijgen in de status van de strategische voorraden (drink)water, voedsel, brandstof, medicijnen in Caribisch Nederland. Caribisch Nederland kent namelijk een grote afhankelijkheid van externe aanvoer voor de beschikbaarheid van essentiële goederen zoals (drink)water, voedsel, brandstof en medicijnen. Door de geografische ligging, beperkte eigen productiecapaciteit en de kwetsbaarheid in de logistieke ketens – onder meer als gevolg van natuurrampen, geopolitieke ontwikkelingen of transportbeperkingen – is de continuïteit van de strategische voorraad niet vanzelfsprekend gewaarborgd. In dit onderzoek is crisisbeheersing buiten scope gelaten.

Er zijn geen eigen normen van de departementen en/of de 3 openbare lichamen voor strategische voorraden. Daarom hebben wij indicatoren gebruikt die zijn gebaseerd op internationaal aanbevolen normen, zoals opgesteld door onder andere de WHO, UNHCR, Sphere en EU-richtlijnen. In het toetsen aan de normen hebben wij rekening gehouden met de lokale context van Saba, Sint Eustatius en Bonaire.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we de volgende onderzoeksmethoden gebruikt: interviews, documentanalyse, locatiebezoeken en een vragenlijst.

### **Terugblik**

Voor de paragraaf terugblik op eerder rekenkameronderzoek hebben wij gekeken naar de opvolging van de aanbevelingen die wij in 2021 deden in het verzoekonderzoek *Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland* (Algemene Rekenkamer, 2021). In de uitvoering van dit deelonderzoek hebben we zowel schriftelijke informatie bestudeerd als betrokkenen geïnterviewd. We hebben zowel naar de afspraken op papier als naar de praktische uitvoering gekeken. We hebben in dit deelonderzoek het financieel beheer op Saba buiten beschouwing gelaten, omdat het financieel beheer ten tijde van het vorige onderzoek al op orde was.

### **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 (2021). *Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland*. 23 juni 2021. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2022). *Focus op strategische voorraden*. 29 september 2022. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2026a). *Rapport bij het Jaarverslag 2025 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. 20 mei 2026. Den Haag: eigen beheer

Algemene Rekenkamer (2026b). *Rapport bij het Jaarverslag 2025 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. 20 mei 2026. Den Haag: eigen beheer.

BZK (2025a). *Kamerbrief Economische ontwikkeling Caribisch deel van het Koninkrijk*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 600 IV, nr. 51.

BZK (2025b). *Overzicht Financiën Bonaire, Sint Eustatius en Saba 2025*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36 800 IV, nr. 26, bijlage 2025D49291.

CBS (2021). *Monitor Brede Welvaart Caribisch Nederland: Brede Welvaart: Hier & Nu*, geraadpleegd op 26 maart 2026.

CBS (2024). *Dashboard Monitor macro-economische context Caribisch Nederland*. [https://dashboards.cbs.nl/macro\\_economische\\_context\\_cn/](https://dashboards.cbs.nl/macro_economische_context_cn/), geraadpleegd op 20 maart 2026.

Cft (2026). *Informatievoorziening financieel- en begrotingsbeheer Caribisch Nederland 2022-2024*, 29 januari 2026.

JenV (2025). *Kamerbrief Voortgang Justitie en Veiligheid Beleidsagenda Caribisch Nederland 2021-2025*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 29 279, nr. 971.

NOS (2026). <https://nos.nl/collectie/14009-aanval-venezuela>, geraadpleegd op 21 januari 2026.

Raad van State (2019). *Voorlichting over de bestaande vormgeving tussen Caribisch en Europees Nederland en de coördinerende rol van BZK*, 4 oktober 2019.

VWS (2025a). *Kamerbrief Aankondiging Health Deal Caribisch Nederland*.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 600 XVI, nr. 181.

VWS (2025b). *Kamerbrief Informatie- en Communicatietechnologie (ICT) in de Zorg*,

Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 27 529, nr. 337.

Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032775/2021-07-23>, geraadpleegd op 19 februari 2026.

Wet elektriciteit en drinkwater BES, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037861/2023-01-01>, artikel 1.1-d en artikel 3.9-3, geraadpleegd op 19 februari 2026.

Wet op de geneesmiddelenvoorziening BES, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0028486/2025-01-01>, geraadpleegd op 21 januari 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>



**Algemene Rekenkamer**

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://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 Buitenlandse Zaken (V)

Rapport bij het Jaarverslag 2025

2026



Algemene  
Rekenkamer

# Vooraf

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

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

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

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

# Inhoud

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

## Bijlagen | 55

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

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 57

Bijlage 3 Literatuur | 62

Bijlage 4 Begrippenlijst | 63

# 1. Onze conclusies

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

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

## Doorvoer strategische goederen

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

## Onzekerheid over volledige toekenning HVF-subsidies

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

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

## Financiële administratie nog niet op orde

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

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

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

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

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

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

Voor artikel 4 is ons oordeel negatief.

## Onvolkomenheden bij ministerie van Buitenlandse Zaken

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

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

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

### Verder in het rapport

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

## 2.

# Actuele ontwikkelingen en risico's

## 2.1 Actuele ontwikkelingen

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

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

### **Binnenlandse ontwikkelingen**

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

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

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

### **Buitenlandse ontwikkelingen**

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

### **Monitor Brede Welvaart**

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

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

## 2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025)

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

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

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

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

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

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

# 3.

## Inzicht in geld

### 3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

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

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

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

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

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

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

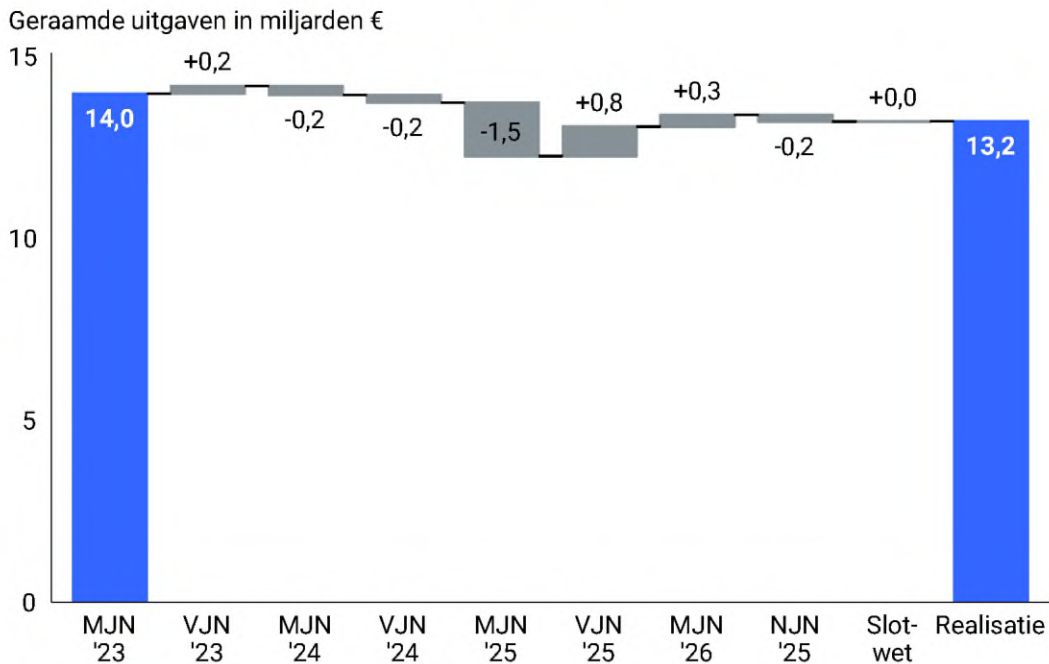
Voor het begrotingshoofdstuk V zien we veruit het grootste verschil bij artikel 3 Effectieve Europese samenwerking. Dat komt doordat de afdracht bruto nationaal inkomen (bni-afdracht) bijna € 1,5 miljard hoger is dan in 2024. Verder zijn de afgedragen invoerrechten € 443 miljoen hoger dan in 2024.

### 3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

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

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

**Uitgaven 2025 in lijn met raming uit 2023**



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

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

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

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

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

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

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

# 4.

# Resultaten van geld en beleid

## 4.1 Controle op doorvoer strategische goederen

### 4.1.1 Inleiding

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

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

#### **Nederland: export- en doorvoerland**

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

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

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

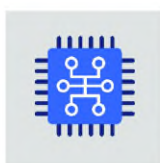
Strategische goederen bestaan uit militaire goederen, dual-use goederen, foltergoederen en sanctiegoederen. Ons onderzoek heeft alleen betrekking op militaire goederen en dual-use goederen. Figuur 2 laat zien welke goederen in deze categorieën vallen.

**Figuur 2** Militaire en dual-use goederen

### Onderscheid tussen militaire en dual-use goederen



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



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

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

#### 4.1.2 Doorvoer van strategische goederen

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

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

### **4.1.3 Nederlandse exportcontrolebeleid**

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.1.4 Vergunningen

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

#### **Doorvoer van militaire goederen is in principe vergunningplichtig**

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

##### **Individuele en algemene vergunningen voor doorvoer militaire goederen**

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

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

### **Geen vergunningsplicht voor doorvoer van dual-use goederen**

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

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

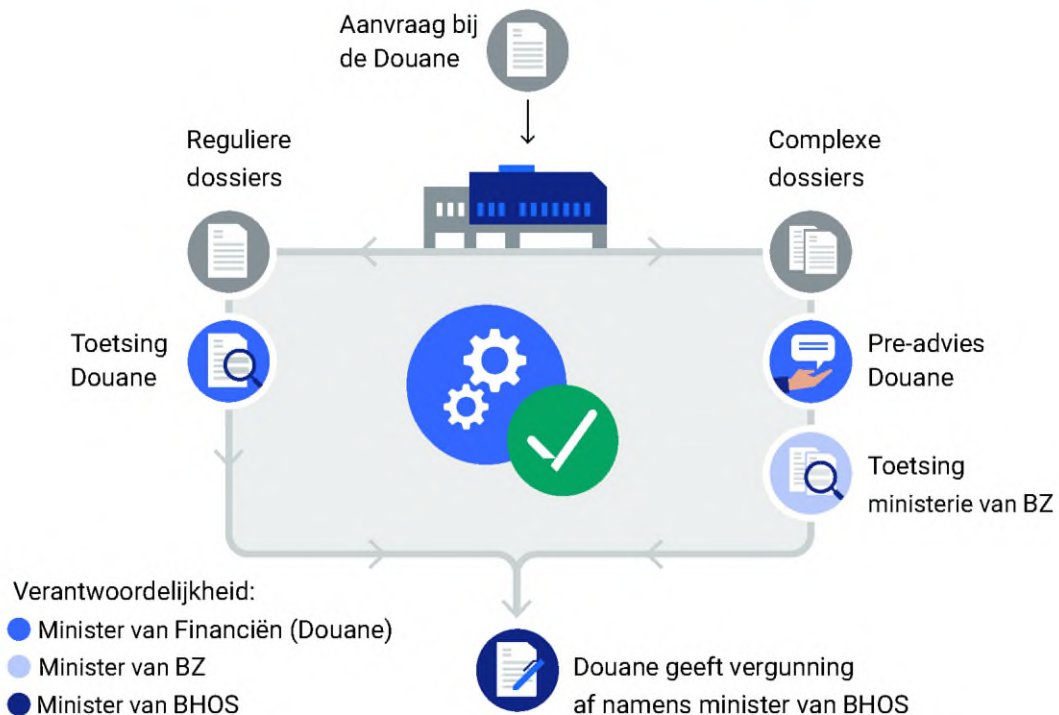
Omdat er voor de doorvoer van dual-use goederen geen meldplicht is, is het volgens het ministerie van BZ moeilijk om op deze goederenstroom zicht te hebben. Als gevolg hiervan zijn *catch-all*-besluiten op dual-use transacties zeldzaam. In principe komen deze besluiten alleen voor als er gerichte inlichtingen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

### **Vergunningverlening loopt volgens proces**

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

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

**Proces doorvoervergunningen militaire goederen verloopt goed**



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

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

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

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

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

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

In 2024 werd er voor € 499 miljoen aan doorvoer van militaire goederen onder algemene vergunningen gerealiseerd. De realisaties onder de algemene doorvoervergunningen over 2025 zijn op het moment van schrijven nog niet bekend. Naast algemene vergunningen zijn er ook individuele doorvoervergunningen (zie ook eerder opgenomen kader). In 2024 werden er 34 individuele vergunningen afgegeven, met een totale waarde van € 52 miljoen. In 2025 werden er 25 van dergelijke vergunningen afgegeven, met een gezamenlijke waarde van € 77 miljoen. Deze individuele doorvoervergunningen besloegen in 2025 0,6% van de totale waarde van alle afgegeven vergunningen voor militaire goederen. In totaal heeft de minister van BHOS in 2025 namelijk 1.684 individuele vergunningen afgegeven voor militaire goederen met een waarde van bijna € 12,8 miljard (zie tabel 6). Het grootste deel van dit bedrag zit in uitvoer: ruim € 12 miljard.

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

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

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

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

**Tabel 7** Totale waarde doorvoer militaire goederen in miljoenen €

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

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

#### 4.1.5 Controles

##### **Douane voldoet kwantitatief aan de controleopdracht**

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

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

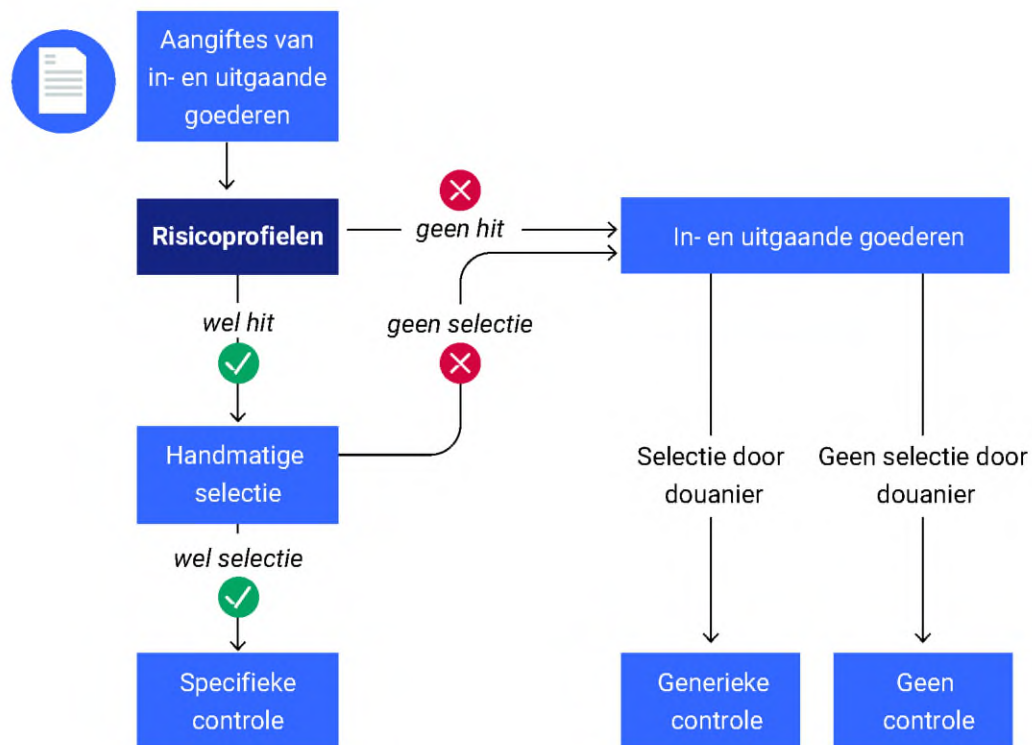
##### **Controles gebeuren hoofdzakelijk op basis van risicoprofielen**

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

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

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

**Figuur 4** De Douane voert specifieke en generieke controles uit  
**Controles vinden grotendeels plaats op basis van risicoprofielen**



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

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

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

#### **Toegevoegde waarde risicoprofielen strategische goederen onduidelijk**

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

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

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

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

#### **4.1.6 Informatievoorziening aan het parlement**

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

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

#### **4.1.7 Conclusies**

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

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

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

#### 4.1.8 Oordeel over de beleidsresultaten

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

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

##### Oordeel



## 4.2 Beleidsevaluaties

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

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

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

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

### **Periodieke rapportage Europese samenwerking in de EU**

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

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

**Figuur 5** Tweede Kamer maakt weinig gebruik van periodieke rapportages

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

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

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

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

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

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

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

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

### 4.3 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

#### Economische diplomatie

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

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

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

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

## 4.4 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

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

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

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

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

## 4.5 Totstandkoming beleidsinformatie

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

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

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

# 5.

## Bedrijfsvoering

### 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

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

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

## 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

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

**Tabel 9** Onvolkomenheden bij het ministerie van Buitenlandse Zaken

### Onvolkomenheden bij ministerie van Buitenlandse Zaken

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

✗ Onvolkomenheid

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

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

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

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

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

### **Uitvoering verbeterplan verplichtingen en voorschotten in 2025**

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

Kort samengevat speelden de volgende problemen:

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

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

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

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

### **Benodigde versterking interne beheersing**

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

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

## Conclusie

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

### 5.3.2 Verplichtingenbeheer blijft nog aandacht vragen

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

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

#### **Uitgelicht: verplichtingen zijn een belangrijk onderdeel van de begroting**

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

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

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

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

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

### **Voortgang uitvoering maatregelen voor aangegane verplichtingen**

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

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

### **Nieuwe tegenvaller in openstaande verplichtingen**

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

### **Conclusie**

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

## **5.4 Onzekerheid over volledige toekenning HVF-subsidies**

### **5.4.1 Inleiding**

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

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

#### **Het Nederlandse HVP in het kort**

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

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

### **Verantwoordingsonderzoek 2024: HVP kent financiële risico's**

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

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

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

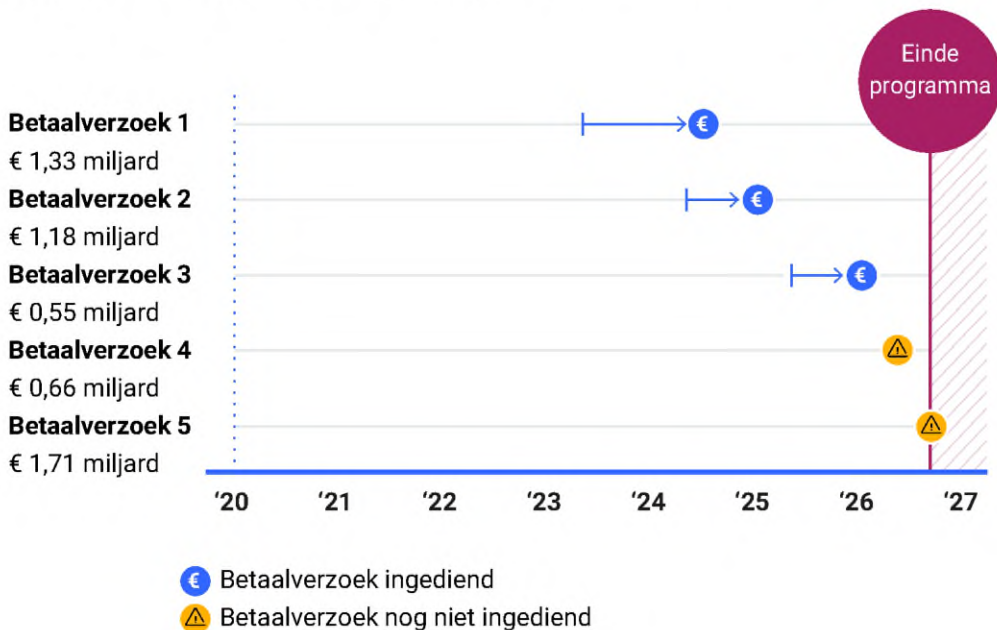
#### **5.4.2 Opnieuw vertraging in de uitvoering van het HVP**

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

**Figuur 7** Tijdslijn betaalverzoeken Herstel- en Veerkrachtplan

**Risico mislopen coronageld richting einde van het programma nog steeds groot**

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



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

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

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

### **5.4.3 Financieel risico HVP nog niet ondervangen**

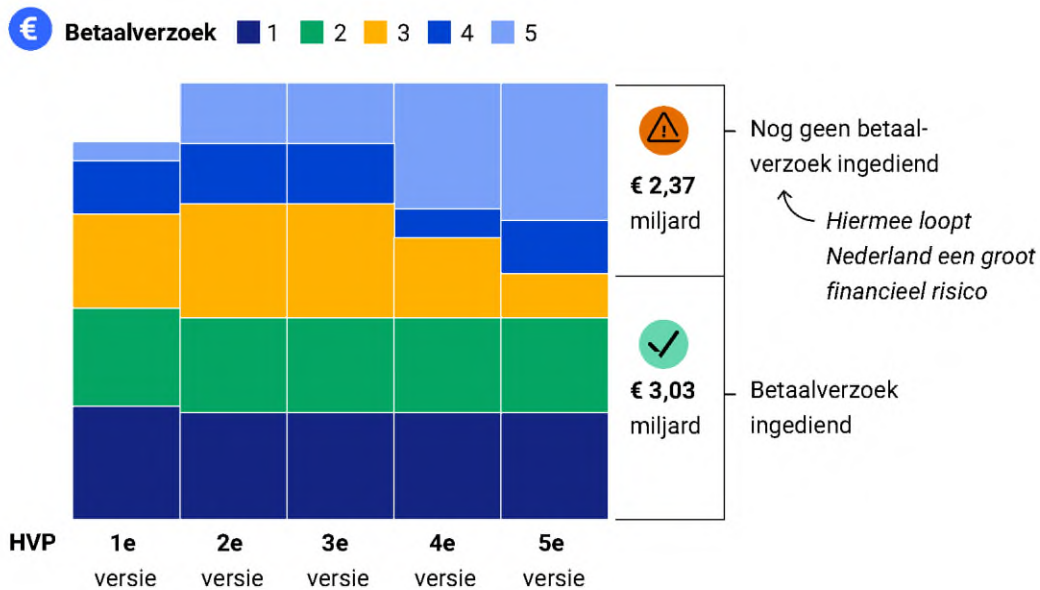
In ons verantwoordingsonderzoek 2024 wezen we op het financiële risico van het HVP voor Nederland. Dit risico is er nog steeds, ook omdat hervormingen zijn doorgeschoven. De minister heeft de Kamer ook op dit risico gewezen (Financiën, 2026). Op de begroting van het ministerie van BZ zijn de ontvangsten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

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

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

**Figuur 8** Verdeling geld over betaalverzoeken Herstel- en Veerkrachtplan

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



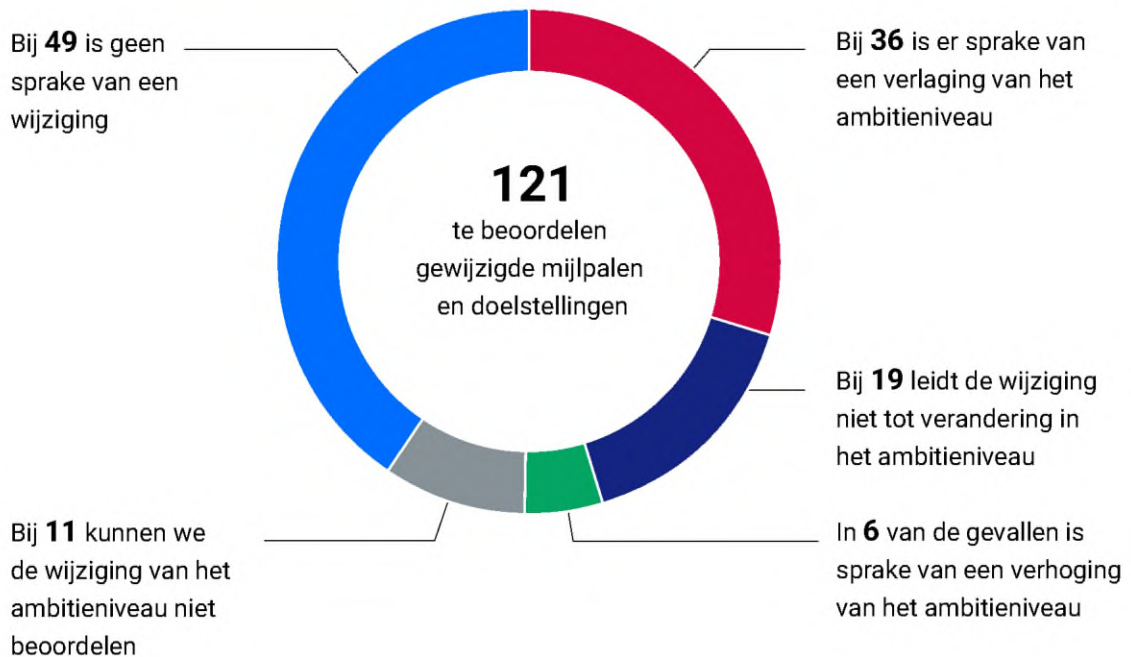
#### 5.4.4 Wijzigingen leiden tot lager ambitieniveau mijlpalen en doelstellingen

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

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

**Figuur 9** Wijzigingen in relatie tot ambitieniveau

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



#### **Voorbeeld gewijzigde maatregel en verlaagd ambitieniveau: Intelligente wegkantstations**

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

#### **Voorbeeld gewijzigde maatregel en verlaagd ambitieniveau: Woningbouwimpuls**

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

### 5.4.5 Conclusies

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

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

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

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

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

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

## 5.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

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

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

## 6.

# Geld gecontroleerd

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

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

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

Wij controleren 3 belangrijke financiële totaalbedragen in het jaarverslag:

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

Daarnaast controleren wij 1 aanvullend totaalbedrag:

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

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

## 6.1 Oordelen over de financiële informatie

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

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

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

Voor artikel 4 is ons oordeel negatief.

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

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

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

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

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

## 6.2 Toelichting financiële oordelen

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

### 6.2.1 Verplichtingen

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

#### Onrechtmatige verplichtingen vanwege aanbestedingsfouten

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

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

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

## **6.2.2 Saldibalans**

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

### **Onzekerheid over openstaande bedrijfsvoeringsverplichtingen**

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

# 7.

# Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

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

## 7.1 Reactie minister van BZ

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

### **Controle doorvoer strategische goederen**

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

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

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

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

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

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

### **Inrichting financiële administratie**

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

### **Verplichtingenbeheer**

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

### **Subsidies Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF)**

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

## **7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

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

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

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

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

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

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van BZ 2025

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

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

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

## Fouten en onzekerheden bij Buitenlandse Zaken

⋮ Tolerantiegrens\*

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

Verantwoorde bedragen over 2025		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)	
Bedragen in miljoenen €		Bedragen in miljoenen €	
<b>Verplichtingen</b>			
Totaal	€ 13.122,0	BO 0% 6,4	RM 0% 39,6
		Tolerantiegrens: 262,4	
		// -100%	
<b>Artikel 4</b> € 48,3			
Cons. dienstverl. en uitdragen NL waarden		RM 0% 4,8	11,9
Bij de resterende 5 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
<b>Uitgaven en ontvangsten</b>			
Totaal	€ 15.785,2	BO 0% 39,3	RM 0% 16,7
		Tolerantiegrens: 315,7	
		// -100%	
<b>Afgerekende voorschotten</b>			
Totaal	€ 185,9	BO 0% 0,4	RM 0% 5,0
		Tolerantiegrens: 18,6	
		// -100%	
<b>Saldibalans</b>			
Totaal	€ 2.709,8	BO 0% 0,0	RM 0% 417,1
		Tolerantiegrens: 54,2	
		// -100%	

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

## Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

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

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

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

### **Algemeen**

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

### **Beleidsresultaten**

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

Wij onderzoeken of:

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

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

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

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

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

Vraag	Norm
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Nederlandse exportcontrolebeleid bevat SMART-C geformuleerde doelen.</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• Er wordt – zo nodig – actief door de minister van BZ en de minister van BHOS bijgestuurd.</li> </ul>
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De minister van BHOS informeert het parlement over resultaten van de controle en handhaving bij de doorvoer van strategische goederen via het Nederlandse grondgebied.</li> </ul>

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

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

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

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

### **Bedrijfsvoeringsonderzoek Herstel- en Veerkrachtplan**

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

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

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

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

### **Financiële informatie – Slotwet**

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

## Bijlage 3 Literatuur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Bijlage 4 Begrippenlijst

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

**Algemene Rekenkamer**

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://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 Justitie en Veiligheid (VI)

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 Justitie en Veiligheid. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2025 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025](http://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 | 8**
  - 2.1 Actuele ontwikkelingen | 8
  - 2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025) | 11
- 3. Inzicht in geld | 13**
  - 3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie | 13
  - 3.2 Ontwikkeling van de uitgaven | 15
- 4. Resultaten van geld en beleid | 17**
  - 4.1 Beleidsevaluaties | 17
  - 4.2 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 18
  - 4.3 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 18
  - 4.4 Totstandkoming beleidsinformatie | 20
- 5. Bedrijfsvoering | 21**
  - 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 21
  - 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 25
  - 5.3 Coördinatie van de Veiligheidsstrategie | 26
  - 5.4 Opgeloste onvolkomenheden | 35
  - 5.5 Onvolkomenheden | 36
  - 5.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 57
- 6. Buiten het Rijk | 58**
  - 6.1 Algoritme iTrechter bij de politie | 58
- 7. Geld gecontroleerd | 63**
  - 7.1 Oordelen over de financiële informatie | 64
  - 7.2 Toelichting financiële oordelen | 65
- 8. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 68**
  - 8.1 Reactie minister van JenV | 68
  - 8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 71

## Bijlagen | 72

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van JenV 2025 | 72

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 74

Bijlage 3 Normenkader opvolging onvolkomenheden | 75

Bijlage 4 Literatuur | 76

Bijlage 5 Begrippenlijst | 78

Bijlage 6 Afkortingen | 79

# 1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Justitie en Veiligheid waren in 2025 de uitgaven € 18.871,9 miljoen, de ontvangsten € 1.862,2 miljoen en de verplichtingen € 19.309,0 miljoen.

Onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) vallen veel organisaties die goed met elkaar moeten samenwerken en van elkaar afhankelijk zijn. Bijvoorbeeld in de strafrecht-, jeugdbeschermings- en afpakketen. Als de samenwerking niet goed verloopt, kan dat grote gevolgen hebben. Zo zien we dat verdachten en slachtoffers te lang moeten wachten op afhandeling van hun strafzaak. De minister van JenV heeft een coördinerende rol in de strafrechtketen, maar voert deze onvoldoende uit. Hij doet te weinig om inzicht te krijgen in de ketenbrede doorlooptijden. Dit was een van de voorwaarden die de Tweede Kamer stelde aan het verlenen van decharge over 2024. De minister voldeed op een aantal onderdelen niet aan deze voorwaarden. De minister boekte wel vooruitgang in het oplossen van de andere onvolkomenheden, zoals de naleving van slachtofferrechten en de foutieve tenaamstellingen.

## Nog steeds onvoldoende coördinatie in de strafrechtketen

De doorlooptijden van strafzaken zijn te lang en voldoen niet aan de eigen normen van de betrokken organisaties. Bij bijvoorbeeld zedenzaken, jeugdzaken en ernstige verkeersmisdrijven zijn de doorlooptijden te lang. Dit is een uiting van problemen in de strafrechtketen. Sinds 2012 hebben we hier 39 rapporten over gepubliceerd. Vorig jaar stelden we vast dat de coördinatie van de minister op de prestaties in de strafrechtketen onvoldoende is. De minister heeft een meerjarenagenda opgesteld, maar wij vinden deze ontoereikend om de problemen in de strafrechtketen op te lossen. Zo missen we de urgentie om ketenbreed inzicht te krijgen in de doorlooptijden. We kwalificeren de onvolkomenheid dit jaar als een ernstige onvolkomenheid, omdat doorlooptijden nog steeds te lang zijn én een goed verbeterplan ontbreekt om de problemen aan te pakken.

## Centrale monitoring Veiligheidsstrategie vraagt aandacht

De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden is een waardevol instrument om dreigingen in samenhang te bezien en het nationaal veiligheidsbeleid hierop te bevorderen.

De minister van JenV coördineert dit. Echter, de uitvoering van de Veiligheidsstrategie is belegd bij verschillende ministeries. Centrale monitoring en bijsturing van de totale voortgang ontbreekt. Daardoor is niet duidelijk of de ingezette acties dreigingen tegengaan of beperken. Dit vinden wij kwetsbaar. De doelstelling van de strategie is immers: het effectief beschermen van de nationale veiligheid.

## Vooruitgang bij voorkomen en herstellen foutieve tenaamstellingen

Vorig jaar constateerden we dat er strafzaken zijn waarbij een onherroepelijk vonnis niet staat op de naam die de rechter bedoeld had. Dat kan grote gevolgen hebben voor burgers en maatschappij. De minister is hiermee voortvarend aan de slag gegaan. Hij heeft duidelijk gemaakt wat de Justitiële Informatiedienst (Justid) namens de minister wel en niet mag wijzigen in de justitiële gegevens. Daarom schalen we de ernstige onvolkomenheid af. Maar om een fout te herstellen zijn vaak ook andere organisaties nodig, zoals het Openbaar Ministerie (OM) en de rechtspraak. De minister moet hier afspraken over maken. Daarnaast moet de minister in beeld krijgen hoeveel foutieve tenaamstellingen er zijn.

## Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Justitie en Veiligheid

### 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. Voor individuele artikelen binnen het begrotingshoofdstuk zijn onze oordelen positief.

### Onvolkomenheden bij ministerie van Justitie en Veiligheid

Bestaande onvolkomenheden	2022	2023	2024	2025	
1. Afpakketen (openstaand recht)	✗	✗	✗	✗	▶
2. Coördinatie prestaties in de strafrechtketen			✗	✗	
3. Uitvoeringstoetsen			✗	✗	▶
4. Slachtofferrechten: naleving wettelijke informatieplichten door het OM			✗	✗	▶
5. Onduidelijkheid over herstel foutieve tenaamstellingen van veroordeelden			✗	✗	▶
6. Mogelijk onrechtmatig handelen bij foutieve tenaamstellingen van veroordeelden			✗	✗	▶
7. IT-beheer DJI			✗	✗	▶
8. Accreditaties IT-systemen en opvolging verbeterpunten beveiligingstesten			✗	✗	▶
<b>Opgeloste onvolkomenheid</b>					
9. Prestatieverklaringen JIO			✗	✓	

- ✗ 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 Buiten het Rijk
- Hoofdstuk 7 Geld gecontroleerd
- Hoofdstuk 8 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

## 2.

# Actuele ontwikkelingen en risico's

### 2.1 Actuele ontwikkelingen

De minister van JenV is verantwoordelijk voor het beschermen van de rechtsstaat en het bevorderen van een rechtvaardige en veilige samenleving. Denk hierbij aan het voorkomen, opsporen en bestraffen van criminaliteit en het zorgen voor een weerbare en crisisbestendige samenleving.

In 2024 is met het kabinet-Schoof de verantwoordelijkheid voor asiel en migratie overgegaan naar de nieuwe minister van Asiel en Migratie (AenM). De oprichting van het ministerie van AenM is met ingang van 2025 in een apart begrotingshoofdstuk verwerkt. De Algemene Rekenkamer publiceert dit jaar een apart verantwoordingsonderzoek over 2025 voor het ministerie van AenM.

Op het beleidsterrein van het ministerie van JenV hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan. In het *Jaarverslag 2025* (Ministerie van JenV, 2026b) schrijft de minister dat de spanningen in de wereld de nationale veiligheid onder druk zetten. De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden (zie § 5.3) bepaalt hoe het kabinet daarop reageert. Verder schrijft hij dat extreem geweld tegen vrouwen toeneemt en dat er zorgen zijn over geweld tegen hulpverleners en over de publieke veiligheid. Ook cybercriminaliteit en cyberaanvallen nemen toe. De ontwikkelingen die de minister schetst kunnen van invloed zijn op de brede welvaart.

Over de stand en ontwikkeling van de brede welvaart rapporteert het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals. Brede welvaart is meer dan materiële welvaart of economische groei. De definitie

zoals die wordt gebruikt in de monitor luidt: de kwaliteit van leven hier en nu, en de mate waarin deze ten koste gaat van de brede welvaart van latere generaties of van die van mensen elders in de wereld. Voor de overheid is het relevant om te weten hoe het overheidsbeleid de brede welvaart kan beïnvloeden. Directe verbanden met beleidsmaatregelen zijn daarbij overigens niet altijd te leggen.

De indicatoren op het gebied van veiligheid die in de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals zijn opgenomen, komen veelal uit de Veiligheidsmonitor van het CBS (CBS, 2026a). Hieronder schetsen we het beeld op enkele indicatoren die uit deze monitor komen.

### **Slachtoffers traditionele criminaliteit**

Het aantal slachtoffers van traditionele criminaliteit is sinds 2023 stabiel. In 2025 zijn ongeveer 3 miljoen inwoners van Nederland van 15 jaar of ouder slachtoffer geweest van een of meer geweldsdelicten, vermogensdelicten of vernielingen. Het gaat om 20% van alle 15-plussers.

### **Online criminaliteit**

Criminaliteit kan zich ook afspelen in de digitale wereld. In 2025 is 17% van de bevolking van 15 jaar of ouder slachtoffer geweest van online criminaliteit. Dit is iets meer dan in 2023 (16%), maar vergelijkbaar met 2021 (17%). Aankoopfraude en hacken komen het meeste voor. Van alle slachtoffers van online criminaliteit heeft 52% bij de politie of een andere instantie gemeld wat hen is overkomen, 15% heeft aangifte gedaan bij de politie.

### **Overige indicatoren**

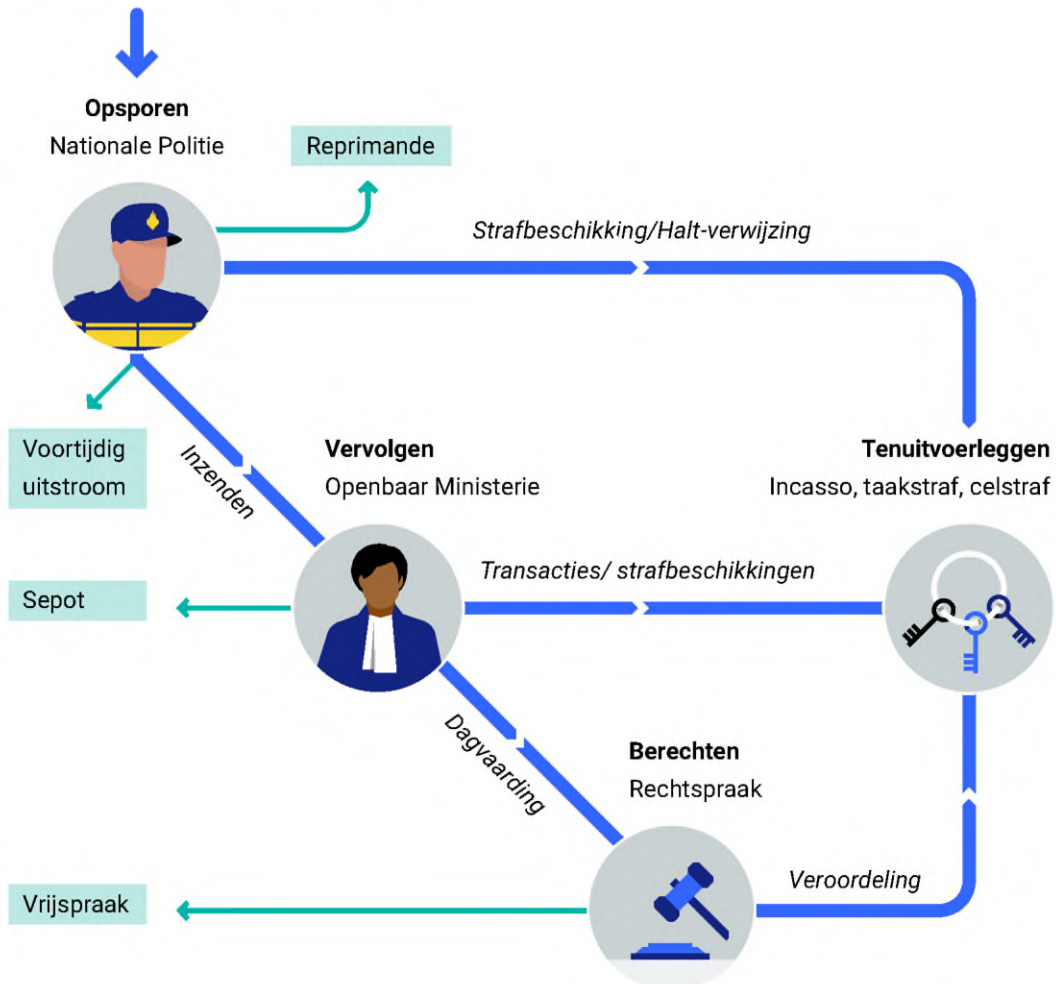
- 37% van de bevolking voelt zich weleens onveilig. Dat is 2% meer dan in 2023.
- Discriminatie en respectloos gedrag kunnen van invloed zijn op de brede welvaart van mensen. Discriminatie kan ook gebeuren door instanties en professionals. In 2025 heeft 39% discriminatie door instanties of professionals ervaren. 17% van de mensen die zich gediscrimineerd hebben gevoeld, zegt dat dit door de landelijke overheid of een politicus gebeurde. Het aantal mensen dat zich gediscrimineerd voelde door de politie en rechtbank is afgenomen in 2025. In 2025 voelde 9% van de mensen zich gediscrimineerd door de politie en 2% door de rechtbank. Uit de Monitor Brede Welvaart blijkt dat 12% van de bevolking van 15 jaar en ouder in 2023 zich ziet als lid van een gediscrimineerde groep. Nederland staat hiermee op de 18e plek ten opzichte van 19 andere landen in de EU.
- 48% van de bevolking is (zeer) tevreden over het functioneren van de politie, 10% is (zeer) ontevreden, 29% geeft aan noch tevreden noch ontevreden te zijn. 13% geeft aan dit niet te kunnen beoordelen.

## De strafrechtketen

In de strafrechtketen moeten verschillende organisaties met elkaar samenwerken. In figuur 1 zien we deze strafrechtketen.

**Figuur 1** Belangrijkste stappen in de strafrechtketen

Zo ziet de strafrechtketen eruit



Als er een misdrijf plaatsvindt, doet de politie hier onderzoek naar. Het Openbaar Ministerie (OM) kan daarna overgaan tot vervolging, de rechter doet dan uitspraak en de straf wordt uitgevoerd. Ook de politie en het OM kunnen bij sommige misdrijven zelf een straf opleggen. De uitvoering van de straf wordt ook wel de tenuitvoerlegging genoemd. Dit gebeurt bij een boete door het Centraal Justitiele Incassobureau (CJIB), bij een taakstraf door de reclassering en bij een gevangenisstraf door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

Dit jaar onderzoeken we net als vorig jaar 3 onderdelen van de strafrechtketen, te weten:

- de coördinatie van de minister van JenV op de strafrechtketen (§ 5.5.2);
- de uitvoering van slachtofferrechten door het OM (§ 5.5.4);
- de vaststelling van iemands identiteit en fouten die daarbij worden gemaakt (§ 5.5.5).

## 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 JenV 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 JenV*

Risico	Toelichting	Bedrag
ICT kwetsbaarheden	De ICT-inbreuk bij het OM (zie §5.1) heeft niet alleen de kwetsbaarheid van overheidsorganisaties laten zien, maar ook de afhankelijkheid van ICT om werkprocessen doorgang te laten vinden. Het sharen van ICT en ICT-dienstverlening maakt organisaties ook kwetsbaar bij een inbreuk bij een andere organisatie. Om deze kwetsbaarheid te mitigeren wordt door ICT-dienstverleners compartimentering toegepast. Afhankelijk van het type inbreuk bestaat het risico van uitval van systemen of beschadigde of corrupte data. Andere risico's op dit terrein zijn hacks waarbij personeelsgegevens worden gestolen, data wordt gegijzeld, gecorrumpeerd of gestolen.	Niet genoemd
Legacy	Onderhoud van (verouderde) systemen voor informatievoorziening en kantoorvoorzieningen vraagt specialistische kennis. Vanwege de krappe arbeidsmarkt is het een uitdaging deze specifieke functies in te vullen. Het risico is dat noodzakelijke vernieuwing van IV-systemen vertraagt en leidt tot uitval van systemen. Om minder afhankelijk te zijn van externe inhuur, wordt ingezet op het in dienst nemen van deze functionarissen.	Niet genoemd
Complexiteit regelgeving	De uitvoering van taken wordt complexer en in sommige gevallen meer belastend, onder andere door EU-regelgeving. EU-verordeningen vragen om implementatie in Nederlandse regelgeving, zoals de Implementatiewet voorkoming witwassen en terrorismefinancieringen de EU-richtlijn Huiselijk geweld. In een vroeg stadium wordt al om commitment gevraagd, terwijl vaak pas bij implementatie in de Nederlandse regelgeving de financiële en personele gevolgen duidelijk worden. Uitvoering wordt in het algemeen complexer door aanvullende regelgeving.	Niet genoemd

De minister licht toe dat deze risico's zijn gekozen, omdat deze zich voordoen bij het bereiken van alle doelstellingen van het ministerie van JenV. In de justitiële ketens zijn overal kwetsbaarheden en de organisaties zijn intensief met elkaar verbonden. De minister geeft aan dat dit niet de enige risico's op het JenV-domein zijn, maar dat ze een grote impact hebben op justitiële ketens. Ze zijn van toepassing op vele organisaties en beleidsterreinen.

Wij vinden de risico's die de minister in zijn top 3 noemt herkenbaar. De genoemde risico's kunnen een groot effect hebben op de organisaties in de justitiële ketens en het ministerie zelf. Een goed werkende en beveiligde ICT is een belangrijke randvoorwaarde.

Tegelijkertijd met dit verantwoordingsonderzoek publiceren we een Hoogrisicolijst. Een risico dat we daarin benoemen is dat fraude en witwassen te weinig aandacht krijgen. In tabel 2 hebben we dit verder uitgewerkt.

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

Risico	Toelichting	Bedrag
Fraude en witwassen krijgen te weinig aandacht	We signaleren dat bepaalde vormen van criminaliteit en overtredingen relatief weinig aandacht krijgen in de opsporing en vervolging, maar (jaarlijks) grote maatschappelijke schade opleveren. Voorbeelden zijn milieuschade als gevolg van milieucriminaliteit, witwassen en zorgfraude.	Het budgetrisico is onbekend. De maatschappelijke schade bedraagt enkele tientallen miljarden.

# 3.

## Inzicht in geld

### 3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van JenV heeft in 2025 € 18.871,9 miljoen uitgegeven. Dit is 5,0% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 19.309,0 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.862,2 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 3** Ministerie van JenV in miljoenen € en aantallen fte's

VI Justitie en Veiligheid	2023	2024	2025
Verplichtingen	23.367	25.610	19.309
Uitgaven	22.967	25.483	18.872
Ontvangsten	1.615	1.853	1.862
Fte's*	34.842	36.805	38.661

\* Dit is inclusief de fte's van het ministerie van A&M.

Met het aantreden van het kabinet Schoof deden zich 2 wijzigingen voor in begrotingshoofdstuk VI.

- Artikel 37. Migratie werd overgeheveld naar het nieuwe begrotingshoofdstuk XX Asiel en Migratie (AenM). Deze herverkaveling verklaart voor een groot deel de afname van de verplichtingen en uitgaven op begrotingshoofdstuk VI (zie § 3.2).

- Artikel 38. Inburgering is nieuw en afkomstig van het begrotingshoofdstuk XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze hervorkaveling was tijdelijk. Met het aantreden van het kabinet-Jetten in februari 2026 zijn de uitgaven voor inburgering in de begroting 2026 weer overgeheveld naar begrotingshoofdstuk XV.

De uitgaven van het begrotingshoofdstuk VI waren in 2025 € 6.611 miljoen lager dan 2024. Tabel 4 laat zien op welke artikelen de uitgaven gedaan worden en hoe ze zijn veranderd ten opzichte van vorig jaar. Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen niet altijd precies overeen met het totaal.

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

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
<b>VI Justitie en Veiligheid</b>			
31. Politie	8.319	8.931	612
32. Rechtspleging en rechtsbijstand	2.320	2.437	117
33. Veiligheid en criminaliteitsbestrijding	1.403	1.487	84
34. Straffen en beschermen	4.183	4.485	302
36. Contraterrorisme en nationaal veiligheidsbeleid	371	412	41
37. Migratie	8.165	0	-8.165
38. Inburgering	n.v.t.	495	495
91. Apparaat kerndepartement	719	622	-97
92. Nog onverdeeld	0	0	0
93. Geheim	4	3	-1
<b>Totaal</b>	<b>25.483</b>	<b>18.872</b>	<b>-6.611</b>

Voor het begrotingshoofdstuk VI zien we de grootste verschillen bij de artikelen 31 en 34.

- De toename van de uitgaven op artikel 31 wordt voornamelijk veroorzaakt door een stijging van de personele uitgaven bij de politie met € 581 miljoen. Bijna de helft van de uitgaven van de begroting 2025 van het ministerie van JenV ging naar de politie.
- De toename van de uitgaven op artikel 34 wordt voor een groot deel veroorzaakt door een stijging van de bijdrage aan DJI met € 216 miljoen.

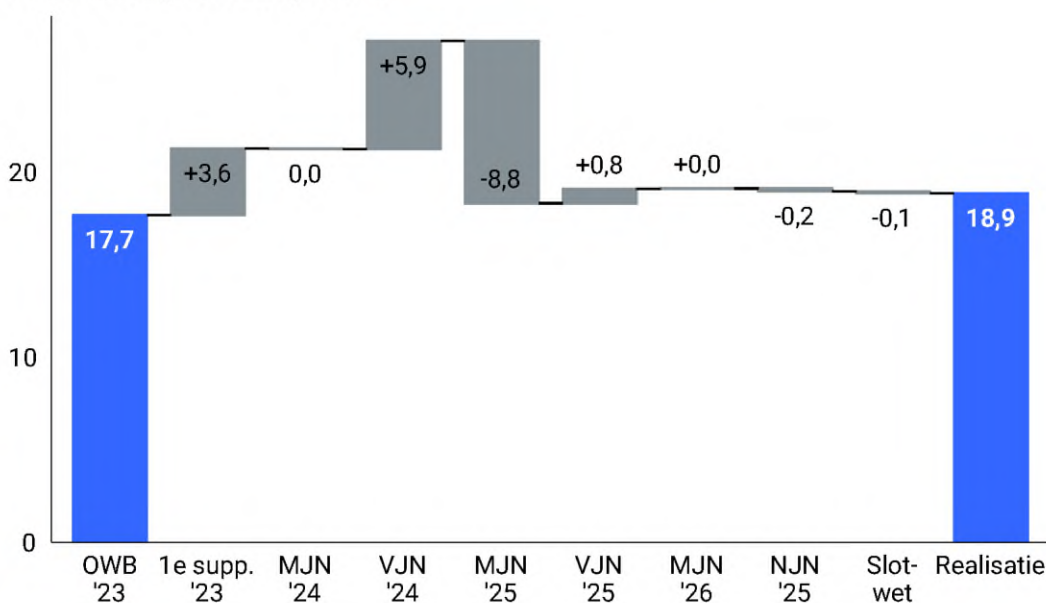
## 3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 voor het ministerie van JenV. 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 2** De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 voor het ministerie van JenV.

### Ramingen voor migratie bepalend voor ontwikkeling uitgaven JenV

Geraamde uitgaven in miljarden €



Bron: De standen voor 2023 komen uit de ontwerpbegroting (OWB) en de 1e supplettoire begroting (1e supp.). De overige begrotingsstanden komen uit de verticale toelichtingen en het jaarverslag.

Figuur 2 laat zien hoe de uitgaven van 2025 per begrotingsmoment zijn veranderd. Bij de Ontwerpbegroting 2023 was het plan om € 17,7 miljard uit te geven voor het begrotingshoofdstuk van JenV. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk 18,9 miljard. De stijging van de geraamde uitgaven in figuur 2 werd vooral veroorzaakt door een toename van de geraamde uitgaven voor artikel 37 Migratie. De daarna optredende daling in de geraamde uitgaven werd vooral veroorzaakt doordat artikel 37 Migratie is overgegaan naar het nieuwe begrotingshoofdstuk Asiel en Migratie.

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 JenV in de afgelopen 3 jaar (bedragen in miljoenen €)

Begroting	Wijziging	2025
MJN 2025	Herverkaveling Asiel en Migratie	-9.481
VJN 2024	Oekraïne	3.870
VJN 2023	Asiel	1.351

#### *Herverkaveling Asiel en Migratie*

Bij de Miljoenennota 2025 werden de uitgaven voor asiel en migratie (€ 9.481 miljoen) vanuit de begroting van het ministerie van JenV overgeheveld naar de begroting van het ministerie van AenM. Voor het ministerie van JenV werd de begroting 2025 mede hierdoor met € 8.779 miljoen verlaagd (zie figuur 2). Het verschil van ongeveer € 700 miljoen is voor een groot deel te verklaren door de overheveling van de uitgaven voor inburgering (€ 495 miljoen) naar de begroting van het ministerie van JenV.

#### *Oekraïne*

Bij de Voorjaarsnota 2024 zijn de budgetten voor opvang van Oekraïners op de begroting van het ministerie van JenV herzien voor 2024 tot en met maart 2026. Dit is gebeurd op basis van nieuwe prognoses voor het aantal Oekraïense ontheemden in Nederland. Voor 2025 zijn extra uitgaven geraamd van € 3.870 miljoen.

#### *Asiel*

Uit de prognoses die beschikbaar waren bij de Voorjaarsnota 2023 volgde een hogere asielinstroom dan waar tot dan toe rekening mee was gehouden. Omdat er meer opvang nodig was en meer asielaanvragen behandeld moesten worden, werden de budgetten voor de periode 2023 tot en met 2026 bijgesteld. Voor 2023 werden de extra uitgaven geraamd op € 1.351 miljoen.

# 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 JenV 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 van dit onderzoek. De periodieke rapportage *Veiligheid – Contraterrorisme* van het ministerie van JenV maakte eerst wel deel uit van de selectie voor dit onderzoek, maar is uiteindelijk niet onderzocht. Dit rapport werd namelijk niet, zoals gepland, in 2025 gepubliceerd, maar daarna.

## 4.2 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

In de periode 2013-2025 publiceerden we 54 rapporten die raken aan het thema toezicht en handhaving. Deze rapporten hebben we naast elkaar gelegd om patronen te ontdekken. Zo troffen we op allerlei beleidsterreinen soortgelijke problemen aan. Daar hebben we 4 rode draden uit gehaald. Deze rode draden staan in ons rapport *Door de mazen van toezicht en handhaving* van oktober 2025 (Algemene Rekenkamer, 2025c). In die publicatie laten we zien wat er beter kan bij toezicht op en handhaving van regels.

De 4 rode draden doen zich ook voor op het terrein van de minister van JenV:

### 1. *Geringe pakkans bij ernstige feiten*

Het totale aantal ernstige overtredingen is naar schatting veel groter dan het aantal onderzochte zaken en genomen maatregelen. Dit komt bijvoorbeeld naar voren op het terrein van milieucriminaliteit, zorgfraude en witwassen.

### 2. *Gebrekkige uitwisseling van informatie*

Toezichthouders en handhavers beschikken vaak over onvoldoende goede informatie om hun taken naar behoren te vervullen. In een groot deel van onze onderzoeken zien we dat het ontbreekt aan goede en betrouwbare informatie en uitwisseling daarvan. Bijvoorbeeld op het terrein van witwassen.

### 3. *Onduidelijke keuzes in de praktijk*

Toezichthouders, zoals inspecties, en handhavers, zoals opsporingsdiensten kunnen lang niet altijd goed uitleggen naar wie zij onderzoek doen en tegen wie zij maatregelen treffen. Dat zagen we bijvoorbeeld bij de aanpak van milieucriminaliteit.

### 4. *Onvoldoende inzicht in de effectiviteit*

Toezichthouders en handhavers weten vaak zelf niet in hoeverre hun werk bijdraagt aan maatschappelijke doelen. En wat bijvoorbeeld het effect is van acties om het overtreden van regels terug te dringen. Zoals bij het afpakken van crimineel vermogen of het strafrechtelijk aanpakken van arbeidsuitbuiting.

## 4.3 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 doelen in tabel 6 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn jaarverslag.

**Tabel 6** De bereikte resultaten, zoals de minister van JenV rapporteerde in openbare bronnen

Hoofddoel	Kortetermijn doel	Bedrag in miljoenen €	Resultaat
Een veilige samenleving met behulp van een goed functionerende politie	Onbekend	8.931	Onbekend
Een doeltreffend en doelmatig rechtsbestel	Onbekend	2.437	Onbekend
Een veiligere samenleving door een doelmatige en effectieve rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding, en door versterking van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit door de decentrale overheden	Onbekend	1.487	Onbekend
Voorkomen dat burgers (opnieuw) dader of slachtoffer worden van criminaliteit, volwassenen en kinderen beschermen die vanwege de kwetsbare positie waarin zij verkeren bedreigd of verleid worden door (herhaalde) criminaliteit of die bedreigd worden in hun ontwikkeling en bewerkstelligen dat met een straf genoegdoening wordt geboden aan het slachtoffer en aan de samenleving als geheel	Onbekend	4.485	Onbekend
Bijdragen aan een veilig en stabiel Nederland door het voorkomen en beperken van maatschappelijke ontwrichting door dreigingen te onderkennen, de weerbaarheid van burgers, bedrijfsleven en overheidsorganen te verhogen en de bescherming van vitale belangen te versterken	Onbekend	412	Onbekend

In onze brieven *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2025* van september 2024 en *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2026* van september 2025 stelden we vast dat de minister van JenV voor bepaalde prioriteiten uit de beleidsagenda geen concrete doelen heeft geformuleerd. Door het ontbreken van duidelijke doelen is het voor de Tweede Kamer niet duidelijk waarop de minister van JenV stuurt of monitort welke resultaten voor burgers en bedrijven worden behaald.

Voor de *Veiligheidsagenda 2023-2026* staan er wel concrete beleidsdoelstellingen in de begroting 2025 van het ministerie van JenV. Dit is een van de weinige concrete onderdelen van beleidsdoel 'Een veilige samenleving met behulp van een goed functionerende politie'. Voorbeelden zijn het aantal opgepakte criminele samenwerkingsverbanden en het aantal opgespoorde verdachten van mensenhandel. In het jaarverslag 2025 staat wat de minister heeft bereikt. Dit is een goede aanzet tot het verantwoorden van resultaten. Wij vinden dit een aanzet, omdat deze beleidsdoelstellingen over 1 van de 4 politietaken gaan, namelijk over de strafrechtelijke handhaving. Doelstellingen over

de andere politietaken ontbreken, waardoor de resultaten onbekend blijven. Daarnaast is niet inzichtelijk hoeveel geld aan de afzonderlijke politietaken over 2025 is uitgegeven. Op 17 juni 2026 staat de publicatie van ons onderzoek naar de keuzes van de politie in de opsporing van verdachten gepland.

#### 4.4 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 JenV 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

### **Tweede Kamer stelde voorwaarden aan dechargeverlening jaarverantwoording 2024 aan minister van JenV**

Tijdens het wetgevingsoverleg van 17 juni 2025 nam de Tweede Kamer een motie aan van het lid Mutluer c.s. (Tweede Kamer, 2025). Die motie vraagt de minister van JenV om 5 punten concreet uit te werken bij de begroting voor 2026. Deze 5 punten kwamen voort uit het verantwoordingsonderzoek over 2024. De Tweede Kamer stelde het uitwerken van deze punten als voorwaarde aan de dechargeverlening voor de jaarverantwoording 2024 van het ministerie van JenV. Op 12 januari 2026 stuurde de minister van JenV een brief naar de Tweede Kamer (Ministerie van JenV, 2026a) waarin hij op elk onderdeel kort ingaat en aangeeft welke Kamerstukken over de verschillende onderwerpen zijn gestuurd. De minister heeft met deze brief echter niet elk onderdeel van de motie concreet uitgewerkt. Hieronder gaan we in op de reactie van de minister op de 5 punten.

Voor de strafrechtketen vraagt de Tweede Kamer de minister om 2 punten uit te werken:

- Er moet voor de hele strafrechtketen inzicht komen in doorlooptijden van individuele strafzaken.
- De minister moet duidelijk maken hoe hij regie wil voeren op de strafrechtketen, inclusief het inzetten van zijn bevoegdheid om aanwijzingen te geven.

In zijn reactie verwijst de minister naar verschillende Kamerbrieven over de prestaties in de strafrechtketen (Ministerie van JenV 2025a; Ministerie van JenV, 2025d). Hij beschrijft wat er op hoofdlijnen in die brieven staat. De Kamerbrieven gaan echter beperkt in op verbetering van de informatievoorziening over doorlooptijden. En de brieven waar de minister naar verwijst, bevatten geen informatie over hoe hij regie voert en welke aanwijzingen hij de strafrechtketen geeft. In § 5.5.2 gaan we verder in op de coördinatie van de minister op de strafrechtketen.

De motie Mutluer c.s. vraagt ook bij de informatievoorziening aan slachtoffers om een concrete uitwerking: hoe zorgt de minister er samen met het OM voor dat slachtoffers de informatie krijgen waar zij recht op hebben? Ook deze concrete uitwerking ontbreekt in de informatie die de minister aan de Tweede Kamer stuurt. In de Kamerbrief van januari 2026 geeft de minister alleen aan dat het OM eerder al verbeteringen in gang heeft gezet. En dat het OM het verantwoordingsonderzoek over 2024 heeft aangegrepen om verdere verbeteringen door te voeren. De minister verwijst naar het onderzoek dat in dit rapport is opgenomen (§ 5.5.4). En hij geeft aan dat hij de Tweede Kamer in reactie op dit rapport op de hoogte houdt van de voortgang.

De reactie van de minister op de punten over de uitvoeringstoetsen (§ 5.5.3) en de foutieve tenaamstellingen (§ 5.5.5) is concreter. Hij beschrijft kort de verbeterpunten waaraan hij werkt. Voor de foutieve tenaamstellingen verwijst hij naar 2 voortgangsrapportages die met de Kamer zijn gedeeld (Ministerie van JenV 2025c; Ministerie van JenV, 2025e).

### **Zorgen over informatiebeveiliging**

De minister van JenV noemt in zijn jaarverslag ICT kwetsbaarheden als risico (zie ook § 2.2). Dit herkennen we als risico. Vorig jaar rapporteerden wij 2 nieuwe ICT-gerelateerde onvolkomenheden, IT-beheer DJI (zie § 5.5.6) en Accreditaties IT-systemen en opvolging verbeterpunten beveiligingstesten (zie § 5.5.7). Daarbij benadrukten we dat goed informatiebeheer cruciaal is door de toenemende cyberdreiging. Het afgelopen jaar vonden diverse beveiligingsincidenten plaats binnen het ministerie van JenV, waarover de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf nader rapporteert. De ICT-inbreuk bij het OM sprong er hierbij uit vanwege de grote impact op de strafrechtketen.

#### *ICT-inbreuk bij het OM leidde tot grote problemen*

Op 17 juli 2025 informeerde de minister van JenV de Tweede Kamer dat het OM eerder die dag zijn systemen volledig had losgekoppeld van het internet na de ontdekking van een ICT-inbreuk (Ministerie van JenV, 2025b). Na enkele weken zijn systemen en

applicaties gefaseerd en gecontroleerd weer online gebracht. Eind september 2025 waren de primaire systemen en koppelingen met partners zoals de politie en de rechtspraak grotendeels hersteld.

Veel systemen in de strafrechten zijn afhankelijk van het OM, waardoor processen bij een storing tot stilstand komen. De impact bleef daarom niet beperkt tot het OM en zijn medewerkers. Het had ook gevolgen voor andere organisaties in de strafrechten: zoals de rechtspraak, het CJIB, Slachtofferhulp, de reclassering. Dit zagen we ook terug in onze onderzoeken naar de onvolkomenheden. Binnen de afpakketen (zie § 5.5.1) leidde de verstoring bijvoorbeeld tot oplopende doorlooptijden, doordat zaken niet meer tijdig aan de volgende ketenpartner konden worden aangeleverd.

Het OM en de ketenpartners hebben veel gedaan om de gevolgen voor slachtoffers, verdachten en andere betrokken te beperken. Zo gingen zittingen zo veel mogelijk door, met geprinte dossiers, zodat strafzaken zo min mogelijk vertraging ondervonden. Daarnaast stuurde het OM handmatig brieven naar slachtoffers om ze te informeren over zittingen.

Het heeft uiteindelijk meerdere weken geduurd voordat alle problemen waren verholpen. Een concreet maatschappelijk probleem was het ontbreken van actuele informatie in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). Hierin worden onder meer misdrijven en overtredingen geregistreerd van natuurlijke en rechtspersonen. Bij de afgifte van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) gebruikt Justis dit systeem om te controleren of een persoon of onderneming in aanraking is geweest met justitie. In de periode van 18 juli tot 30 september 2025 was bij deze controle geen recente informatie van het OM beschikbaar. Hierdoor bestaat het risico dat bij de afgifte van een VOG relevante informatie niet is meegenomen, omdat bepaalde gegevens in JDS niet actueel waren. Justis heeft organisaties geïnformeerd over de gevolgen van de verstoring bij het OM en de mogelijkheid geboden om een nieuwe VOG aan te vragen, zodra JDS geactualiseerd is.

In september 2025 heeft de minister samen met het OM besloten een onafhankelijke commissie van deskundigen aan te stellen. Deze commissie zal nader onderzoek doen naar de inbreuk, onder andere naar de reden waarom de impact op de keten zo groot was. Naar verwachting zullen de uitkomsten hiervan eind april beschikbaar zijn.

#### *Belang van weerbaarheid*

De ICT-inbreuk bij het OM benadrukt de noodzaak van een robuustere beveiliging tegen externe dreigingen. Het feit dat het meerdere weken duurde voordat het OM

weer volledig online was, maakt het belang van (digitale) weerbaarheid duidelijk: het vermogen om incidenten op te vangen en snel te herstellen. Ook het Cybersecuritybeeld Nederland 2025 (NCTV, 2025), opgesteld door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), beschrijft uitgebreid het cruciale belang van veerkracht.

Wij handhaven de vorig jaar geconstateerde ICT-gerelateerde onvolkomenheden. Bij de onvolkomenheid 'Accreditaties IT-systemen en opvolging verbeterpunten beveiligingstesten' (§ 5.5.7) uiten wij onze zorg over het feit dat de top 3 van meest voorkomende tekortkomingen ongewijzigd blijft. Deze bestaat uit gebrekkige (netwerk)monitoring, onveilig toegangsbeheer en een onveilig netwerkontwerp.

### **Onvolkomenheden bij JenV**

In ons verantwoordingsonderzoek over 2024 steeg het aantal onvolkomenheden van 2 naar 10, waarvan 1 ernstig. Van die 10 onvolkomenheden is er 1 die dit jaar overgaat naar het ministerie van Asiel en Migratie, namelijk Prestatieverklaringen IND. De overige 9 onvolkomenheden hebben we dit jaar opnieuw beoordeeld (zie § 5.4 en verder). Voor het toetsen van de onvolkomenheden hanteerden we een normenkader dat we in bijlage 3 hebben opgenomen.

De minister van JenV is aan de slag gegaan met het opstellen van verbeterplannen voor de onvolkomenheden. Voor verschillende onvolkomenheden ligt er een gedegen verbeterplan en stuurt de minister op voortgang. De foutieve tenaamstellingen pakt de minister bijvoorbeeld aan met een programma (zie § 5.5.5). Ook voor de uitvoeringstoetsen is er een verbeterplan dat in opzet bijdraagt aan het oplossen van de onvolkomenheid (zie § 5.5.3). De onvolkomenheid voor de prestatieverklaringen van de Justitiële ICT Organisatie (JIO) is opgelost. JIO heeft de verbeterpunten opgepakt en er zitten geen fouten of onzekerheden meer in de prestatieverklaringen (zie § 5.4.1).

Een aantal verbeterplannen beoordelen we echter (op onderdelen) als ontoereikend. Zo is het verbeterplan voor de slachtofferrechten niet volledig. Er ontbreekt een expliciete oorzakenanalyse en een planning voor de implementatie (zie verder § 5.5.4). Bij de coördinatie van de prestaties in de strafrechtketen voldoet het verbeterplan niet aan onze normen. Daarom kwalificeren we dit over 2025 als een ernstige onvolkomenheid (zie verder § 5.5.2).

In de volgende paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering. In § 5.4 gaan we in op de opgeloste onvolkomenheid en in § 5.5 beschrijven we de onvolkomenheden.

## 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van JenV die wij hebben onderzocht voldeden in 2025 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 8 onvolkomenheden.

**Tabel 7** Onvolkomenheden bij het ministerie van JenV

### Onvolkomenheden bij ministerie van Justitie en Veiligheid

Bestaande onvolkomenheden	2022	2023	2024	2025	
1. Afpakketen (openstaand recht)	✗	✗	✗	✗	▶
2. Coördinatie prestaties in de strafrechtketen			✗	⊗	
3. Uitvoeringstoetsen			✗	✗	▶
4. Slachtofferrechten: naleving wettelijke informatieplichten door het OM			✗	✗	▶
5. Onduidelijkheid over herstel foutieve tenaamstellingen van veroordeelden			⊗	✗	▶
6. Mogelijk onrechtmatig handelen bij foutieve tenaamstellingen van veroordeelden			✗	✗	▶
7. IT-beheer DJI			✗	✗	▶
8. Accreditaties IT-systemen en opvolging verbeterpunten beveiligingstesten			✗	✗	▶
<b>Opgeloste onvolkomenheid</b>					
9. Prestatieverklaringen JIO			✗	✓	

✗ 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 Coördinatie van de Veiligheidsstrategie

De nationale veiligheid komt steeds meer onder druk te staan door een opeenstapeling van verschillende dreigingen. Van geopolitieke spanningen en militaire dreigingen tot georganiseerde criminaliteit en klimaat- en natuurrampen. Om Nederland te beschermen en weerbaar te maken tegen deze dreigingen presenteerde het kabinet in 2023 de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden (Ministeries van JenV en BZ, 2023).

### Nationale veiligheid

Onder de nationale veiligheid verstaan we de bescherming van onze nationale veiligheidsbelangen tegen dreigingen die deze belangen kunnen schaden en daarmee maatschappelijke ontwrichting kunnen veroorzaken. De nationale veiligheidsbelangen bestaan uit de territoriale, fysieke, economische en ecologische veiligheid, de sociale en politieke stabiliteit en de internationale rechtsorde en stabiliteit (NCTV, 2023).

De minister van JenV en de minister van Buitenlandse Zaken zijn samen verantwoordelijk voor de Veiligheidsstrategie. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) coördineert de Veiligheidsstrategie namens de minister van JenV. De NCTV heeft ook een wettelijke taak om de samenhang en effectiviteit van het rijksbrede nationale veiligheidsbeleid te bevorderen. Wij onderzochten hoe de coördinatie van de Veiligheidsstrategie is georganiseerd (§ 5.3.1 en § 5.3.2) en daarbij specifiek de inzet van het Rijksbreed Responskader (§ 5.3.3), een instrument om te reageren op statelijke hybride dreigingen. We eindigen deze paragraaf met een conclusie (§ 5.3.4).

### 5.3.1 De veiligheidsstrategie in vogelvlucht

De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden is ontwikkeld als *all hazard*-strategie om de nationale veiligheidsbelangen te beschermen: rijksbreed, over de ministeries heen. Dit is nodig omdat dit type veiligheidsdreigingen vaak de betrokkenheid van meerdere ministeries vereisen. De strategie wordt ingevuld door beleid van departementen in zogeheten actielijnen onder te brengen. Zo is er bijvoorbeeld een actielijn voor het versterken van de digitale weerbaarheid en het beter beschermen van vitale infrastructuur. In de strategie beoogt het kabinet ook het contact en de samenwerking tussen betrokken departementen en andere overheidsorganisaties, zoals de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en decentrale overheden, te faciliteren. De NCTV coördineert de strategie en de uitvoering daarvan.

## Actielijnen en integrale sturing

De betrokken ministeries voeren de Veiligheidsstrategie uit via 12 actielijnen. In tabel 8 staat een overzicht van de 12 actielijnen.

**Tabel 8** *Overzicht van de actielijnen*

Actielijnen
1. Investeren in internationale partnerschappen en versterking van de krijgsmacht
2. Bestrijden van hybride conflictvoering
3. Vergroten weerbaarheid economie en beschermen van wetenschap
4. Vergroten van de sociale stabiliteit
5. Tegengaan van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit
6. Tegengaan van ongewenste buitenlandse inmenging en spionage
7. Versterken van de digitale weerbaarheid
8. Voorkomen en bestrijden van terrorisme en extremisme
9. Intensiveren klimaatmitigatie en -adaptatie
10. Beter beschermen van de vitale infrastructuur
11. Vergroten van pandemische paraatheid
12. Versterken van crisisbeheersing en vergroten paraatheid samenleving

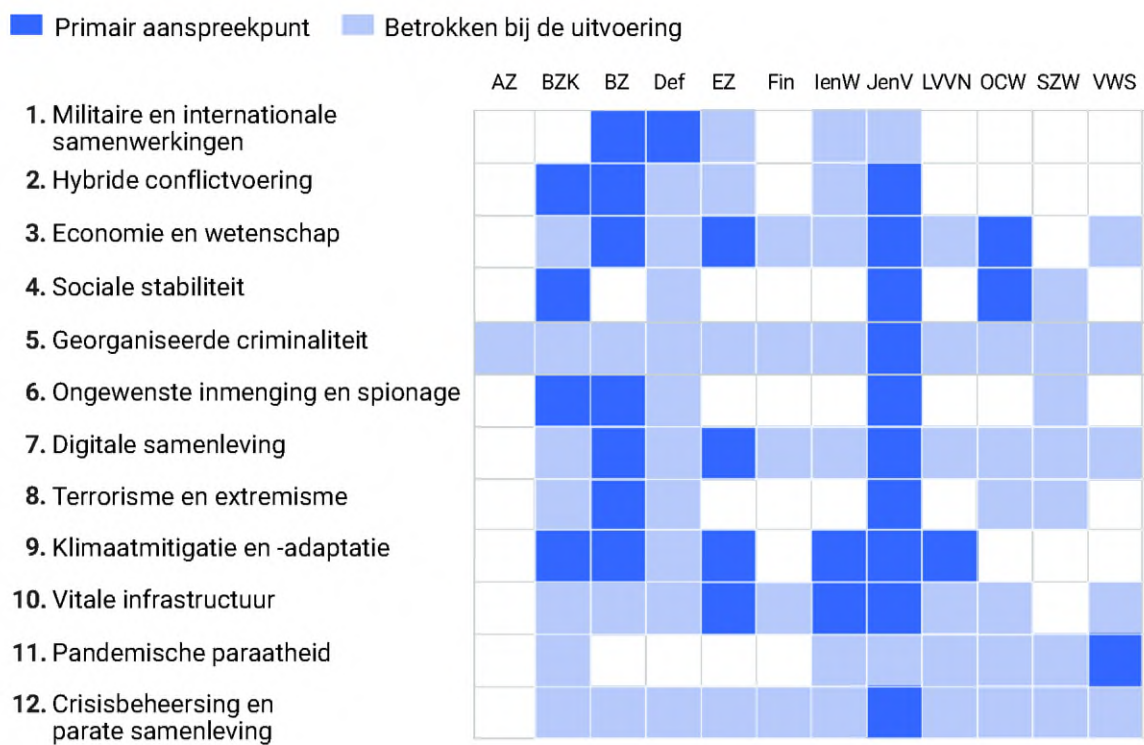
Elke actielijn is uitgewerkt in meerdere concrete prioriteiten waar de ministeries aan werken. Zo kent actielijn 3 'Vergroten weerbaarheid economie en beschermen van wetenschap' 10 onderliggende prioriteiten (Ministeries van JenV en BZ, 2023), waaronder:

- 'Investeren in het verder in kaart brengen en analyseren van de risico's van strategische afhankelijkheden, een overkoepelend beeld van kritieke grondstoffen en technologieën, mogelijke beleidsinstrumenten en kosten die daarmee gepaard gaan. Dit vergt nationale en internationale inzet, samenwerking en kennisdeling.'
- 'Versterking van de bewustwording van dreigingen die uitgaan van statelijke actoren voor de economische veiligheid en kennisveiligheid bij (mede-)overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen.'
- 'Versterking aanpak kennisveiligheid nationaal: voortzetten dialoog voor en zelfregulering door kennisinstellingen, doorontwikkeling landelijk loket en Expertise-centrum kennisveiligheid, en ontwikkeling wettelijk toetsingskader voor screening studenten en onderzoekers op sensitieve technologieën.'

De actielijnen volgen vaak het bestaande beleid van de ministeries. Bij elke actielijn zijn meerdere ministeries betrokken. Elke prioriteit binnen een actielijn is toegewezen aan een ministerie dat op die prioriteit het primaire aanspreekpunt is. Dat ministerie is beleidsverantwoordelijk voor die prioriteit. In figuur 3 staat een overzicht welk ministerie bij welke actielijn betrokken is. Omdat elke actielijn meerdere prioriteiten kent, kunnen meerdere ministeries op 1 actielijn het eerste aanspreekpunt zijn. De ministeries van Asiel en Migratie, Klimaat en Groene Groei en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening staan niet in het figuur. Deze waren nog niet opgericht op het moment dat de Veiligheidsstrategie tot stand kwam.

**Figuur 3** Betrokkenheid departementen bij de Veiligheidsstrategie

**Met name JenV en BZ aan zet op de actielijnen**



Bron: NCTV

De actielijnen maken de Veiligheidsstrategie concreter. Op papier kan de NCTV, met zijn coördinerende rol, ervoor zorgen dat de betrokken ministeries elk deel van de Veiligheidsstrategie voldoende invullen.

Een centrale taak die ook bij de NCTV ligt, is integrale sturing. Integraal sturen is onder meer “het sturen op de samenhang tussen actielijnen en onderliggende prioriteiten” (Ministerie van JenV en BZ, 2023). Daarin zit een groot deel van de waarde van de Veiligheidsstrategie. Veiligheid raakt veel beleidsterreinen, kijk alleen al naar de

inhoud van de verschillende actielijnen. Dreigingen houden zich niet aan afgebakende grenzen tussen ministeries en kunnen elkaar ook versterken (zoals de samenhang tussen klimaatdreiging, economische dreiging en polarisatie). Door integraal te kijken naar veiligheid wordt duidelijk of de juiste risico's in beeld zijn. En door te sturen op samenhang kunnen dreigingen beter en effectiever aangepakt worden. Maar om dat complexe vraagstuk goed in het oog te houden is rijksbrede evaluatie en monitoring nodig. Wij zien echter dat het juist hieraan ontbreekt (zie ook § 5.3.2). Hierdoor ontstaat het risico dat de Veiligheidsstrategie minder effectief kan worden uitgevoerd, en dat de NCTV deze minder effectief kan ontwikkelen, bijvoorbeeld als dreigingen veranderen.

### **Wettelijk kader biedt NCTV ruimte om coördinerende rol zelf in te vullen**

De Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid (Wcotnv) legt breed vast dat de NCTV coördinerende taken kan uitvoeren, zonder te specificeren op welke gebieden en op welke wijze de NCTV de taak moet inzetten. Dat blijft een besluit van de NCTV. De wet is op 4 juni 2025 in werking getreden en formaliseert grotendeels de bestaande rol en taken van de NCTV. De wet en bijbehorende kaders worden door de betrokken departementen herkend.

De NCTV heeft dus veel ruimte om zijn coördinerende rol zelf in te vullen. Hij kan daardoor flexibel optreden, op een manier die past bij specifieke dreigingen. Deze flexibiliteit kent ook nadelen: voor betrokken departementen is het niet altijd duidelijk wat zij van de NCTV kunnen verwachten. Een explicietere beschrijving van de rol van de NCTV zou meer duidelijkheid scheppen en samenwerking met de ministeries ten goede kunnen komen. De minister van JenV moet afwegen of de huidige rolbeschrijving passend is. Hij moet daarbij een afweging maken tussen flexibiliteit enerzijds en duidelijkheid voor betrokken partners anderzijds.

### **Coördinerende rol van NCTV**

De NCTV legt in zijn coördinerende rol in het kader van de Veiligheidsstrategie de nadruk op het organiseren van overlegstructuren (die afhangen van het type dreiging), het betrekken van de nodige organisaties (idem), en het onderhouden van een goede samenwerkingsrelatie. De betrokken departementen ervaren de samenwerking met de NCTV dan ook als constructief. De rol van de NCTV blijft beperkt tot coördineren. De betrokken departementen zijn niet verplicht tot handelen, dat volgt ook niet uit de wettelijke taak die de NCTV heeft rondom de strategie. De NCTV geeft aan dat dit voorsnog niet heeft geleid tot problemen in de samenwerking met ministeries aan de doelen van de Veiligheidsstrategie.

Wij zien echter een risico in de afhankelijkheid van de NCTV van een goede samenwerkingsrelatie. Er kan mogelijk spanning bestaan tussen rijksbrede veiligheidsbelangen en beleidsmatige belangen van een ministerie. Volgens de Veiligheidsstrategie kunnen ministeries “eventuele dilemma’s in de uitvoering van de strategie in de Nationale Veiligheidsraad, evenals eventuele veranderingen in de dreiging die vragen om strategische koerswijzigingen” bespreken (Ministerie van JenV en BZ, 2023). Volgens JenV en BZ gebeurt dit echter in de Raad Defensie, Internationale, Nationale en Economische Veiligheid (RDINEV).

We hebben geprobeerd meer inzicht te krijgen in het escalatiemodel van de strategie. De organisatie van deze gremia valt binnen de verantwoordelijkheid van het ministerie van Algemene Zaken (AZ). Hoewel wij meerdere malen een informatieverzoek hebben ingediend gedurende de looptijd van het onderzoek, heeft het ministerie van AZ hier niet aan voldaan. Hierdoor hebben we niet kunnen vaststellen hoe de afstemming en escalatie in de eerdergenoemde gremia verloopt. Het ministerie van AZ geeft als reden hiervoor dat de contactpersoon die deze informatie had kunnen leveren, bezet was door de kabinetsformatie. Het niet voldoen aan een herhaald informatieverzoek door het ministerie van Algemene Zaken is in strijd met de Comptabiliteitswet 2016.

Ministers weten mogelijk niet altijd welke mogelijkheden tot escalatie zij kunnen toepassen. Deze onduidelijkheid kan de minister van JenV oplossen met een verdere formalisering van escalatie binnen de Veiligheidsstrategie. De minister van JenV kan daarbij gebruikmaken van het *Handelingskader coördinerende bewindspersonen* (Ministerie van BZK, 2025). We komen hierop terug bij onze aanbevelingen.

#### **Handelingskader coördinerende bewindspersonen**

Het handelingskader coördinerende bewindspersonen is opgesteld als bijlage bij een Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzonden op 27 januari 2025. In dit handelingskader worden verschillende vormen van ministeriële samenwerking beschreven voor situaties waarin 1 bewindspersoon coördinerend optreedt. De varianten worden beschreven met aandacht voor grondwettelijkheid. Zo kan bijvoorbeeld een minister verplicht worden om te overleggen met een andere (coördinerende) minister, zowel voordat hij handelt als nadat hij heeft gehandeld.

### 5.3.2 Monitoring, evaluatie en verantwoording

De Veiligheidsstrategie is vastgesteld voor 6 jaar. Om te weten of deze effect heeft op de weerbaarheid van Nederland tegen dreigingen, is het van belang de voortgang te monitoren, evalueren en waar nodig bij te stellen.

#### **Monitoring vindt alleen plaats op het niveau van actielijnen**

Het monitoren van de voortgang van de Veiligheidsstrategie vindt plaats op het niveau van de 12 actielijnen en de bijbehorende prioriteiten (zie § 5.3.1). De verantwoordelijkheid is verdeeld over de betrokken vakdepartementen. Elke minister monitort dus zelf de voortgang en verantwoordt zich hierover, bijvoorbeeld aan de Tweede Kamer met Kamerbrieven. De NCTV is als coördinator niet bij deze verantwoording betrokken.

De Veiligheidsstrategie kent geen vorm van centrale monitoring. Er is geen rijksbreed zicht op de voortgang van de Veiligheidsstrategie. Het monitoren van de voortgang is echter van belang om effectief te kunnen bijsturen waar nodig (Algemene Rekenkamer, 2023). Juist bij een strategie die als doel heeft dreigingen in samenhang op te pakken. Zonder zicht op de voortgang is niet duidelijk of de ingezette acties op de strategie dreigingen tegengaan of beperken.

In het verleden werd gebruikgemaakt van een monitoringstool om de voortgang op de actielijnen te monitoren. De vakdepartementen konden hierin de stand van zaken op de onderliggende prioriteiten aangeven. De NCTV is gestopt met het uitvragen van de monitoringstool. Deze gaf beperkt inzicht op de voortgang, maar vroeg wel veel tijdsinvestering voor de vakdepartementen. De tool bood onvoldoende inzicht in het beperken van dreigingen, en daarmee op de resultaten van het beleid. En het leidde niet tot concrete vervolgacties of meer samenhang in de aanpak.

Het monitoren van de voortgang gebeurt nu in beperkte vorm door bijzonderheden op de actielijnen te bespreken in de werkgroep en de stuurgroep als dit nodig is.

#### **Evaluatie en Rijksbrede Risicoanalyse**

In de Veiligheidsstrategie staat dat halverwege de looptijd een tussentijdse evaluatie plaatsvindt. Deze evaluatie zal in 2026 plaatsvinden. Het doel van deze evaluatie is:

- kijken naar veranderingen in het dreigingsbeeld;
- het identificeren van zorgen;
- waar nodig aanpassen van het beleid, zoals maatregelen om risico's te beperken.

Deze aanpassingen zullen de Veiligheidsstrategie niet veranderen, maar de inhoud van de onderliggende actielijnen en de prioriteiten kunnen wel verschuiven.

De basis van deze evaluatie is een actualisatie van de onderliggende Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid uit 2022 (ANV, 2022). Deze Risicoanalyse brengt in kaart welke dreigingen op het Koninkrijk afkomen en beoordeelt aan de hand van de nationale veiligheidsbelangen of sprake is van een risico voor de nationale veiligheid. Het is een *all hazard*-benadering die ongeveer 5 jaar vooruitkijkt. De Risicoanalyse zal scenario's schetsen van de dreigingsontwikkeling en daarbij kwetsbaarheden in kaart brengen. Omdat de uitkomsten van de Risicoanalyse begin 2026 nog niet bekend zijn en de evaluatie nog niet is uitgevoerd, kunnen we de inhoud hiervan nog niet beoordelen.

### 5.3.3 Het Rijksbreed Responskader

In deze paragraaf kijken we naar een concreet instrument, het Rijksbreed Responskader. Dit kader kan worden gebruikt om een respons te bepalen tegen een specifiek type nationale veiligheidsdreiging: statelijke hybride dreigingen. We onderzochten de werkwijze van het Rijksbreed Responskader en de coördinatie van de NCTV hierop.

Statelijke hybride dreigingen vormen een gevaar voor de nationale veiligheid. In sommige gevallen raken ze Nederland direct en in andere gevallen is er sprake van een indirecte of sluimerende dreiging, waarvoor ons land moet waken (AIVD, MIVD, NCTV, 2025).

#### Statelijke dreigingen

Statelijke dreigingen zijn dwingende, ondermijnende, misleidende of heimelijke activiteiten van of namens statelijke actoren (lees: landen). Het zijn activiteiten die de nationale veiligheidsbelangen van Nederland kunnen schaden (AIVD, MIVD, NCTV, 2025). Voorbeelden van statelijke dreigingen zijn het ontwikkelen of opzichtig manifesteren van wapens en het verspreiden van desinformatie. Maar het kan ook gaan om het verzamelen van inlichtingen (spionage) of het moedwillig beschadigen van militaire en civiele doelwitten (sabotage).

Om statelijke hybride dreigingen het hoofd te bieden, heeft het kabinet onder andere het Rijksbreed Responskader ontwikkeld. Met dit instrument kan Nederland een respons geven richting een kwaadwillende statelijke actor die de Nederlandse belangen schaadt of die van onze bondgenoten. Figuur 4 schetst een beeld van de inzet van het Rijksbreed Responskader.

**Figuur 4** De inzet van het Rijksbreed Responskader

### De 3 fases van het Rijksbreed Responskader



#### **In opzet een goed voorbeeld van interdepartementale samenwerking**

Binnen het Rijksbreed Responskader werken alle ministeries, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en in sommige gevallen de politie samen als er een concrete dreiging is. In de verschillende fases van beeld-, oordeels- en besluitvorming (figuur 4) vindt informatie-uitwisseling en afstemming plaats over de eventuele respons richting een kwaadwillende statelijke actor. Deze interdepartementale samenwerking biedt de mogelijkheid om op verschillende manieren te reageren. Bijvoorbeeld door economische maatregelen of sancties, diplomatieke handelingen en militaire of inlichtingenoperaties.

Wij beschouwen het Rijksbreed Responskader als een goed voorbeeld voor interdepartementale samenwerking. De betrokken departementen komen samen tot een besluit over de benodigde respons op een statelijke hybride dreiging. Enerzijds gebeurt dit met respect voor de individuele verantwoordelijkheden en posities van de vakdepartementen en ministers. Anderzijds faciliteert het Rijksbreed Responskader dat de overheid als 1 optreedt bij concrete statelijke hybride dreigingen. Het is aannemelijk dat dit een positief effect heeft op de effectiviteit van de respons en de voorbereiding op een eventuele tegenreactie.

Binnen het Rijksbreed Responskader signaleren wij hetzelfde aandachtspunt als wij breder in de Veiligheidsstrategie constateren (zie § 5.3.1). De betrokken ministers hebben onderling geen doorzettingsmacht, waardoor een eventuele respons afhankelijk is van overeenstemming tussen die ministers. We hebben niet kunnen vaststellen in hoeverre die afhankelijkheid tot problemen leidt. Hoewel wij meerdere malen een

informatieverzoek hebben ingediend gedurende de looptijd van het onderzoek heeft het ministerie van AZ hier niet aan voldaan. We kunnen daardoor niet beoordelen hoe zwaar dit aandachtspunt weegt.

### **De rol van de NCTV in het Rijksbreed Responskader**

De coördinatietaak van de NCTV omvat onder andere het bevorderen van:

- de samenwerking en informatiedeling tussen overheidsorganisaties;
- de samenhang en effectiviteit van nationaal veiligheidsbeleid.

Wij stellen vast dat deze coördinatietaak goed tot zijn recht komt in het Rijksbreed Responskader. De NCTV beheert het Rijksbreed Responskader, verzorgt het secretariaat en neemt inhoudelijk deel aan besprekingen als dat nodig is. De NCTV vult de coördinatietaak daarmee in zoals deze bedoeld is. Wij merken daarbij op dat we de werking en daarmee de effectiviteit van het Rijksbreed Responskader niet hebben onderzocht.

### **5.3.4 Conclusie en aanbevelingen**

Het kabinet beoogt met de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden de nationale veiligheid te beschermen en de weerbaarheid tegen dreigingen te versterken. In de Veiligheidsstrategie vermeldt het kabinet dat integrale regie en sturing op de implementatie en uitvoering noodzakelijk is.

De uitvoering van de Veiligheidsstrategie is belegd bij verschillende ministeries. Wij stellen vast dat het daarbij ontbreekt aan een centrale monitoring van de voortgang van de Veiligheidsstrategie in totaliteit. Zonder zicht op de voortgang is niet duidelijk of de ingezette acties op de strategie dreigingen tegengaan of beperken. Hierdoor is het de vraag in hoeverre er sprake is van de beoogde integrale sturing. Daarnaast is in de voorgenomen evaluatie wel aandacht voor de veranderingen in het dreigingsbeeld, maar onvoldoende aandacht voor de resultaten van de getroffen maatregelen. De Algemene Rekenkamer beschouwt dit als een kwetsbaarheid aangezien dit rechtstreeks raakt aan de doelstelling van de strategie: het effectief beschermen van de nationale veiligheid.

De Veiligheidsstrategie is op papier een waardevol instrument om dreigingen in samenhang te bezien en het nationaal veiligheidsbeleid hierop te bevorderen. Wij realiseren ons echter dat dit overheids- en maatschappijbrede vraagstuk in de praktijk weerbarstig is. Tegen die achtergrond zien we het Rijksbreed Responskader als een goed voorbeeld voor interdepartementale samenwerking. We merken daarbij op dat we de werking in de praktijk niet hebben onderzocht.

Op basis van ons onderzoek geven wij de onderstaande overwegingen mee aan de minister van JenV:

- Overweeg of het nader definiëren van de wettelijke coördinatietaak van de NCTV (art. 2 Wcotnv) bijdraagt aan meer duidelijkheid richting andere overheidsorganisaties. Dit zorgt ervoor dat organisaties beter weten wat ze van de NCTV mogen verwachten bij de verdeling van taken en verantwoordelijkheden in het nationale veiligheidsbeleid.
- Overweeg om nader vast te leggen en te formaliseren hoe ministers met verschillende (beleids)opvattingen deze kunnen beslechten met het oog op de nationale veiligheid, en eventueel welke (coördinerende of besluitvormende) rol hierbinnen is weggelegd voor de minister van JenV.
- Voorzie in een centrale monitoring van de voortgang en implementatie van de prioriteiten uit de Veiligheidsstrategie. Betrek deze bij de voorgenomen evaluatie van de Veiligheidsstrategie.

## 5.4 Opgeloste onvolkomenheden

### **Onvolkomenheid prestatieverklaringen JIO opgelost**

In het verantwoordingsonderzoek 2024 merkten wij het proces rondom prestatieverklaringen bij de Justitiële ICT Organisatie (JIO) aan als een onvolkomenheid. We constateerden dat bij JIO de overeenkomsten met de leveranciers niet altijd aanwezig zijn in het dossier. Daardoor kan JIO niet aantonen dat de prestatie conform de overeenkomst is geleverd en dat de betaling terecht is.

In 2025 hebben de verbetermaatregelen en inspanningen van JIO geleid tot voldoende resultaat. Daarom lossen we de onvolkomenheid op. JIO heeft een verbeterplan opgesteld en minimale eisen voor prestatieverklaringen vastgelegd. Binnen JIO zijn trainingen gegeven om de kennis en bewustwording bij medewerkers te vergroten. Verder is de monitoring versterkt met periodieke controles om de aanwezigheid van prestatieverklaringen te toetsen.

Het is wel van belang dat JIO de ingezette maatregelen verder verankert in de primaire processen en de voortgang blijft monitoren. Tot slot merken we nog op dat minister van JenV deze onvolkomenheid in 1 jaar heeft opgelost. Dat is zonder meer voortvarend.

## 5.5 Onvolkomenheden

### 5.5.1 Verbetering afpakketen zet door: tijdige overdracht van ontnemingszaken nog niet op gewenste niveau

Criminaliteit mag niet lonen. Daarom wordt geld dat met criminele activiteiten is verdiend, zoveel mogelijk afgepakt. Het afpakken van crimineel vermogen is een belangrijk onderdeel van de strafrechtelijke keten. Hierbij zijn verschillende ketenpartners betrokken, zoals de rechtspraak, het OM en het CJIB. Voor een effectieve uitvoering is een goede samenwerking en afstemming tussen deze partijen noodzakelijk.

In ons verantwoordingsonderzoek over 2018 hebben wij de afpakketen voor het eerst als een onvolkomenheid aangemerkt, omdat ketenpartners onvoldoende samenwerkten. De daaropvolgende jaren heeft het ministerie van JenV stappen gezet om het proces te verbeteren en is de onvolkomenheid op onderdelen opgelost. Vorig jaar constateerden we dat er nog steeds verbetering nodig is in de samenwerking en afstemming tussen de betrokken partners. Met name de tijdige overdracht van ontnemingsmaatregelen voldeed nog te vaak niet aan de wettelijke norm.

Het afgelopen jaar is in de afpakketen verder gewerkt aan het verbeteren van het proces rond ontnemingsmaatregelen. Bij een ontnemingszaak probeert het OM geld of goederen in beslag te nemen die zijn verkregen met criminele activiteiten. Er zijn maatregelen genomen om de overdracht van zaken van het OM aan het CJIB te versnellen. Het OM heeft de monitoring hiervan aangescherpt, bijvoorbeeld met een dashboard Openstaand Recht en door periodieke standsbepalingen uit te voeren. Hierdoor kan het OM vertragingen sneller signaleren en binnen de keten bespreken.

Daarnaast zijn in 2025 oorzakenanalyses uitgevoerd naar zaken die buiten de wettelijke termijn zijn overgedragen. Het OM onderzocht hierbij de dieperliggende redenen voor de vertraging. Het CJIB maakte daarop aanvullende analyses van de regionale verschillen in tijdige overdracht van ontnemingsmaatregelen. Daaruit blijkt dat vertragingen diverse oorzaken hebben, zoals registratieverschillen en menselijke fouten. Een belangrijke oorzaak van late aanlevering aan het CJIB is het fout of te laat aanleveren van zaken door de rechtbank.

De ingezette maatregelen hebben de tijdige overdracht van ontnemingszaken in 2025 verder verbeterd. Het aandeel zaken dat binnen de wettelijke termijn van 14 dagen is overgedragen, steeg van ongeveer 55% in 2024 naar ongeveer 63% over 2025. Een ICT-inbreuk bij het OM en het offline gaan van diverse systemen heeft dit percentage

negatief beïnvloed. Vóór de ICT-inbreuk bij het OM in juli 2025 lag dit percentage zelfs rond de 72%. Voor meer informatie over de ICT-inbreuk verwijzen we naar § 5.1 van dit rapport.

Ondanks deze positieve trend wordt de wettelijke norm (100%) en ook de door de minister van JenV gehanteerde norm (75%) nog niet gerealiseerd. Verdere verbetering van de tijdige overdracht is nodig, voordat wij de onvolkomenheid als opgelost kunnen beschouwen.

### **5.5.2 Aanpak verbetering prestaties strafrechtketen ontoereikend**

In ons verantwoordingsonderzoek over 2024 hebben wij een onvolkomenheid vastgesteld voor de coördinatie op de strafrechtketen door de minister. Problemen in de strafrechtketen hebben de afgelopen jaren geleid tot lange doorlooptijden en grote zaakvoorraden. Slachtoffers en verdachten wachten te lang op de afhandeling van hun zaak. Dit zorgt voor onzekerheid, stress en in sommige gevallen escaleert de situatie voordat de zaak is afgehandeld. We concludeerden dat de minister onvoldoende ketencoördinatie voert op de strafrechtketen. De aanpak van de minister van JenV vinden we in 2025 ontoereikend om de prestaties in de strafrechtketen te verbeteren. Daarnaast zien we over 2025 ook bij andere typen strafzaken een fors langere doorlooptijd dan gewenst is. Daarom beschouwen we de gebrekkige coördinatie van de minister over 2025 als een ernstige onvolkomenheid.

De minister van JenV heeft in 2025 een *Meerjarenagenda strafrechtketen* opgesteld met daarin een aantal maatregelen (Ministerie van JenV, 2025a; Ministerie van JenV 2025d). Deze maatregelen zijn echter onvoldoende onderbouwd en concreet. Zo is een van de maatregelen het versterken van de afstemming en coördinatie. Wat de minister hiermee bedoelt, op welke termijn en met welke acties, is niet beschreven. De minister van JenV maakt niet aannemelijk dat de maatregelen in zijn meerjarenagenda voldoende zijn om de al lang durende problemen in de strafrechtketen op te lossen. De minister doet te weinig om de voorraden aan strafzaken weg te werken en de doorlooptijden van strafzaken te verkorten. Slachtoffers, verdachten en de samenleving moeten te lang wachten op behandeling van strafzaken.

Daarnaast voldeed de minister niet aan 2 voorwaarden die de Tweede Kamer stelde om decharge te kunnen verlenen aan de jaarverantwoording 2024 van het ministerie van JenV (zie § 5.1). De minister heeft in de meerjarenagenda niet uitgewerkt of en hoe hij zijn wettelijke bevoegdheid gaat inzetten. De minister kan vanuit die bevoegdheid namelijk aanwijzingen geven en regie voeren om de bedrijfsvoering in de

strafrechtketen te bevorderen. Daarbij mag hij de onafhankelijkheid van ketenpartners of de inhoudelijke behandeling van zaken niet aantasten. De andere voorwaarde die de Tweede Kamer stelde, ging over het beschikbaar maken van ketenbrede informatie over doorlooptijden. Voor de jeugdmonitor delen ketenpartners gegevens over zaken, zodat er een ketenbreed beeld ontstaat. Op basis van deze ervaring zal de minister bezien hoe deze methode ook op andere zaakstromen kan worden toegepast. Maar ook hier ontbreken concrete doelen en een tijdpad.

### **Lange doorlooptijden strafrechtketen hebben grote gevolgen**

De strafrechtketen verwerkt jaarlijks een groot aantal zaken. In 2024 registreerde de politie 801.500 misdrijven. Dit aantal is nagenoeg gelijk aan dat van 2023. De verdachten en slachtoffers die betrokken zijn in deze strafzaken, krijgen te maken met de strafrechtketen.

Het is belangrijk dat de afhandeling van zaken in het strafrecht niet alleen inhoudelijk goed is, maar ook dat dit niet te lang duurt. Een te lange doorlooptijd gaat ten koste van de doelen van het strafrecht: vergelding, afschrikking, voorkomen van herhaling en bescherming van de samenleving. Dit heeft een grote impact op de slachtoffers, verdachten en de maatschappij. Zo stelden we vorig jaar vast dat een jeugdige verdachte soms meer dan 1,5 jaar moet wachten op een vonnis van de rechter. Daarna moet de straf nog plaatsvinden. De minister van JenV en de organisaties in de strafrechtketen geven dan ook sinds 2018 prioriteit aan het verkorten van de doorlooptijden bij jeugd- en zedenzaken.

### **Prestaties jeugd- en zedenzaken eerste helft 2025 nauwelijks verbeterd**

Vorig jaar constateerden we dat ondanks de prioriteitstelling de normen voor de doorlooptijden in jeugdzaken en zedenzaken sinds 2019 in geen enkel jaar zijn gehaald. Uit ons vervolgonderzoek komt naar voren dat dit beeld tot met juni 2025 nauwelijks is verbeterd. We zien op onderdelen lichte verbeteringen in doorlooptijden bij jeugd- en zedenzaken (zie figuur 5 en figuur 6). Er is echter nog te weinig verbeterd om te voldoen aan de norm.

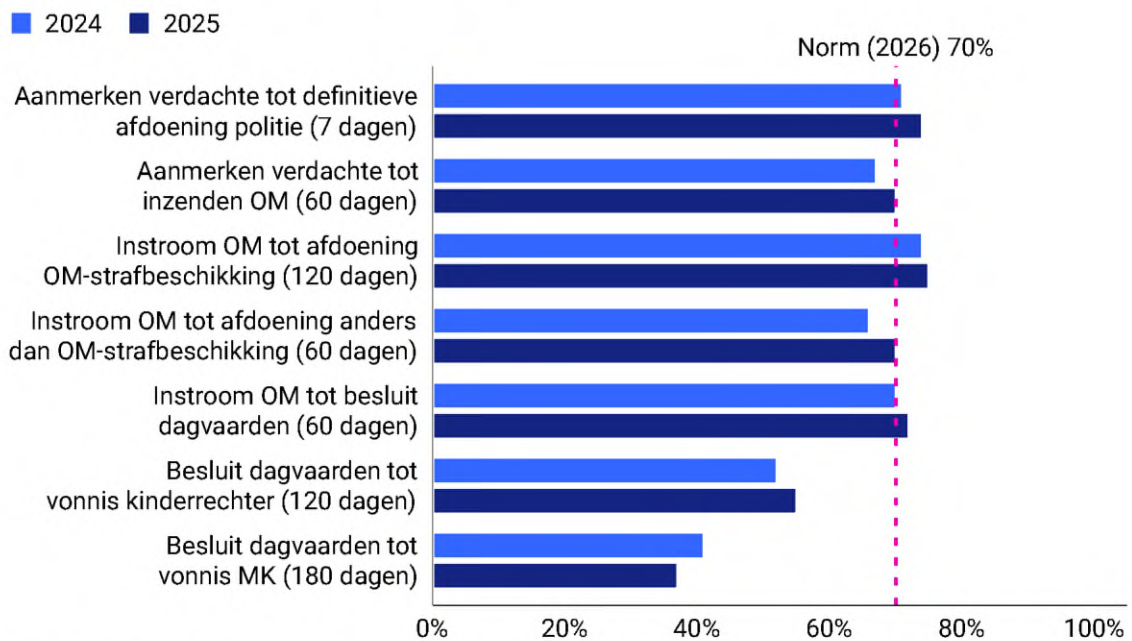
Voor jeugdzaken geldt dat 70% van de zaken binnen de afgesproken doorlooptijd moet zijn afgehandeld. Deze norm moet voor 2026 gehaald zijn. Vanaf 2028 wordt deze norm verhoogd naar 80%. Voor zedenzaken moest in 2025 nog 80% van de zaken binnen de afgesproken doorlooptijd zijn behandeld. In 2026 en 2027 is voor zedenzaken een tijdelijk lagere norm afgesproken van respectievelijk 70% en 75%. Vanaf 2028 moet 80% van de zedenzaken binnen de afgesproken doorlooptijden zijn afgehandeld. De minister heeft echter niet doorgerekend wat er nodig is om aan deze normen te voldoen.

In juli 2025 werd het OM getroffen door een ICT-inbreuk. Dit heeft gevolgen voor de prestaties in de strafrechterketen. Hier zijn nog geen cijfers van. De meest recente cijfers over doorlooptijden zijn tot en met juni 2025. Figuur 5 en figuur 6 laten zien dat tot en met juni 2025 ook de lagere norm van 70% bij jeugd- en zedenzaken niet overal is gehaald.

**Figuur 5 Doorlooptijden voor jeugdzaken 2024-2025**

**In 2025 zijn doorlooptijden dossiers jeugdzaken licht verbeterd\***

Percentage dossiers binnen normtijd gereed



\*Data vóór 2024 zijn door nieuwe normen niet beschikbaar.

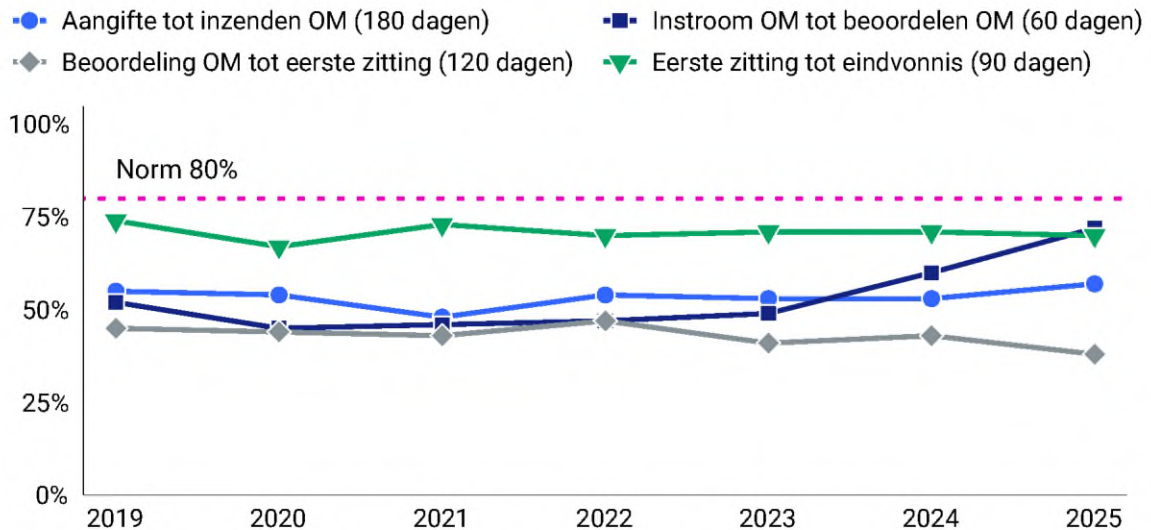
Bron: Factsheet strafrechterketenmonitor (data over 2025 bevat alleen het eerste halfjaar en wordt met terugwerkende kracht aangepast)

De organisaties in de strafrechterketen moeten hun prestaties met name bij zedenzaken sterk verbeteren om in 2026 op alle onderdelen te voldoen aan de tijdelijke lagere norm.

**Figuur 6** Doorlooptijden voor zedenzaken 2019-2025

### Geen enkele norm voor doorlooptijden in zedenzaken is gehaald

Percentage dossiers binnen normtijd gereed



Bron: Factsheet strafrechterketenmonitor (data over 2025 bevat alleen het eerste halfjaar en worden met terugwerkende kracht aangepast)

De voorraad aan zedenzaken is in de eerste helft van 2025 in totaal afgenomen met 1.195 zaken. Dit is de afname van de politie, het OM en de rechtspraak samen. Per juni 2025 is de voorraad zedenzaken bij de politie 2.582 zaken en bij het OM en de rechtspraak samen 1.655 zaken.

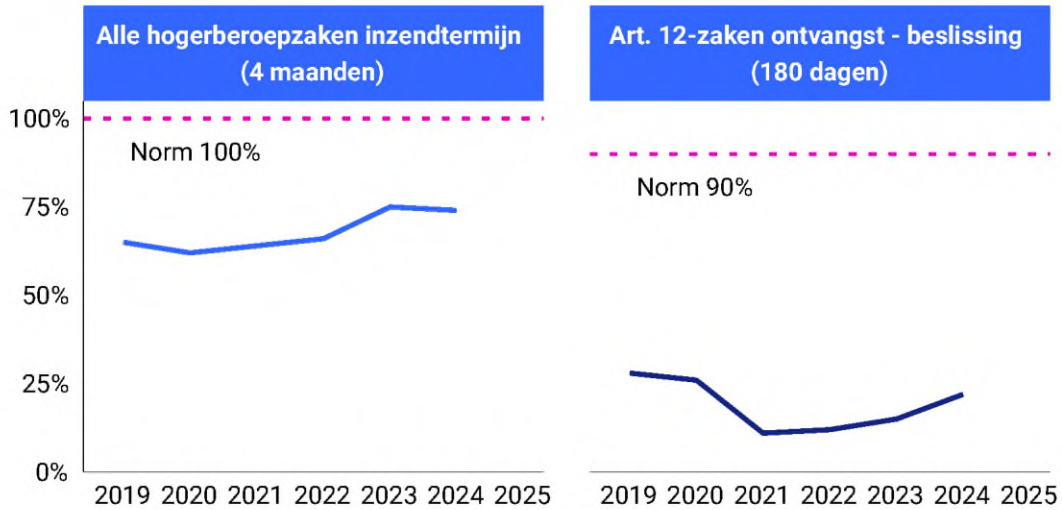
### Ook bij andere zaakstromen blijven doorlooptijden achter op norm

Jeugd- en zedenzaken zijn niet de enige zaakstromen die prioriteit krijgen. Zo zijn ook de zaakstromen overtredingen, ondermijning, tenuitvoerlegging van de opgelegde straf, ernstige verkeersmisdrijven en hoger beroep prioriteiten die het Bestuurlijk Ketenberaad (met vertegenwoordiging door alle ketenpartners) heeft gesteld. Alleen voor jeugd- en zedenzaken, ernstige verkeersmisdrijven en hoger beroep zijn er normen. In onderstaande figuren (7 en 8) zien we dat de doorlooptijden (ver) achterblijven op de norm. Zo worden maar 20% van de zaken over een ernstig verkeersmisdrijf binnen 360 dagen op eerste zitting gebracht. Dit zou 85% moeten zijn. Ook artikel 12-zaken blijven ver achter op de norm. Artikel 12-zaken zijn zaken waarin je als belanghebbende een klacht kan indienen als het OM besluit een strafbaar feit niet (verder) te vervolgen. Het gerechtshof dient in 90% van de zaken binnen 180 dagen na ontvangst van de klacht een beslissing te hebben genomen. In 2024 lukte het slechts in 22%.

**Figuur 7** Doorlooptijden voor hoger beroep

**Geen enkele norm voor hoger beroep dossiers wordt gehaald**

Percentage dossiers binnen normtijd gereed

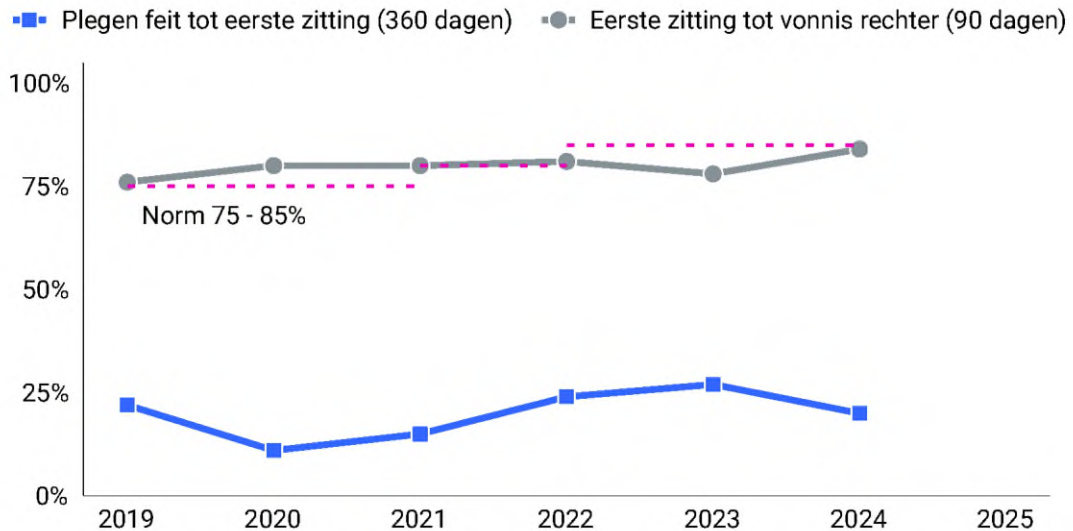


Bron: Factsheet strafrechterketenmonitor (data over 2025 nog niet beschikbaar en data wordt met terugwerkende kracht aangepast.)

**Figuur 8** Doorlooptijden voor ernstige verkeersmisdrijven

**Norm doorlooptijden ernstige verkeersmisdrijven niet gehaald**

Percentage dossiers binnen normtijd gereed



Bron: Factsheet strafrechterketenmonitor (data over 2025 nog niet beschikbaar en data wordt met terugwerkende kracht aangepast.)

**Meerjarenagenda minister van JenV is ontoereikend als verbeterplan**

Voor het wegwerken van de voorraden en het verbeteren van de doorlooptijden stelde de minister van JenV in 2025 een *Meerjarenagenda strafrechterketen* op. Deze is

opgenomen in de voortgangsbrief van juni 2025 aan de Tweede Kamer over de prestaties in de strafrechtketen (Ministerie van JenV, 2025a) en geactualiseerd in de voortgangsbrief van december 2025 (Ministerie van JenV, 2025d). De *Meerjarenagenda strafrechtketen* van de minister bestaat uit 16 maatregelen. Voor de helft zijn het nieuwe maatregelen en voor de helft zijn het maatregelen die al liepen.

De minister van JenV gaf aan dat de Algemene Rekenkamer de *Meerjarenagenda strafrechtketen* kan beschouwen als een verbeterplan. Deze meerjarenagenda voldoet echter niet aan de eisen die wij stellen aan een verbeterplan (zie bijlage 3):

- Een oorzakenanalyse van de problemen in de strafrechtketen ontbreekt. Daardoor kan de minister niet aantonen of hij met de 16 maatregelen de problemen in de strafrechtketen oplost.
- De maatregelen zijn niet SMART-C geformuleerd. Bij de meeste maatregelen ontbreekt informatie over welk probleem ze aanpakken, welke concrete (met cijfers onderbouwde) doelen ze hebben en hoe ze samenhangen met andere maatregelen. De maatregelen dragen mogelijk wel bij aan betere prestaties in de strafrechtketen, maar het blijft onduidelijk wat de bijdrage zal zijn en of dat voldoende is.
- Een raming van benodigde middelen (geld en capaciteit) en een planning voor de uitvoering ontbreekt. De minister stelt dat de maatregelen van zijn meerjarenagenda binnen de bestaande financiële kaders uitgevoerd worden en zegt dat hij geen signalen heeft ontvangen dat dit niet mogelijk is. Uit ons onderzoek blijkt echter dat een aanvraag van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) voor extra geld om rapporteurs een marktconforme vergoeding te bieden is afgekeurd. Dit terwijl de rapportages nodig zijn voor de afhandeling van strafzaken. De constatering van de minister dat hij geen signalen heeft dat de bestaande financiële kaders onvoldoende zijn, vinden we daarom opmerkelijk.

### **Nog steeds onduidelijk hoe minister van JenV zijn coördinerende rol invult**

Voor een vlotte afhandeling van strafzaken moeten niet alleen de afzonderlijke organisaties in de keten (ketenpartijen) hun werkprocessen goed hebben ingericht. Ook moet de minister van JenV de bedrijfsvoering binnen de strafrechtketen als geheel voldoende coördineren. De organisaties zijn namelijk afhankelijk van elkaar. Als de politie bijvoorbeeld prioriteit geeft aan zedenzaken, leidt dat tot meer zedenzaken in de strafrechtketen. Als organisaties later in de keten, zoals het OM en de rechtspraak, hierop niet goed zijn voorbereid, nemen de doorlooptijden en de voorraad onbehandelde zaken toe. Vorig jaar concludeerden we dat de minister de bedrijfsvoering van de strafrechtketen te weinig coördineert. In feite speelt dit al veel langer, zo bleek uit ons rapport *Prestaties in de strafrechtketen* uit 2012. Dit is ook bevestigd in de parlementaire verkenning strafrechtketen uit 2023.

In zijn *Meerjarenagenda strafrechtsketen* gaat de minister van JenV niet in op hoe hij zijn coördinerende rol invult en welke informatie hij daarvoor nodig heeft. In het bijzonder maakt de minister niet duidelijk hoe hij regie gaat voeren op de strafrechtsketen en gebruik gaat maken van zijn aanwijzingsbevoegdheid. Dit verduidelijken was een van de aanbevelingen in ons onderzoek van vorig jaar.

### **Stappen naar verbetering informatievoorziening**

De *Meerjarenagenda strafrechtsketen* bevat een aantal maatregelen om de informatievoorziening over de strafrechtsketen te verbeteren. Vanaf 2025 verschijnt de strafrechtsketenmonitor 2 keer per jaar in plaats van 1 keer per jaar. Naast de specifieke monitor over zedenzaken is een specifieke monitor over jeugdzaken in ontwikkeling. Die verschijnt naar verwachting in het derde kwartaal van 2026. Voor deze jeugdmonitor zijn er in 2025 voor het eerst verwerkingsovereenkomsten met ketenpartners ondertekend om gegevens aan elkaar te kunnen koppelen. Justid maakt deze koppeling en geeft door hoeveel zaken binnen de norm zijn afgehandeld. Hierbij blijft echter onduidelijk hoelang de zaken duren die niet binnen de norm zijn afgehandeld.

De *Meerjarenagenda strafrechtsketen* bevat echter geen maatregelen om strafrechtsketenbreed inzicht te krijgen in de doorlooptijden, dus ook voor andere zaken dan jeugdcriminaliteit. Wat de mogelijkheden zijn voor ketenbrede informatie over andere typen strafzaken hangt af van de ervaringen met de jeugdmonitor, zo gaf de minister aan bij de behandeling van de begroting 2026. Door het gebrek aan informatie heeft de minister nu onvoldoende grip op de doorlooptijden in de strafrechtsketen. Ook kan hij zich hierover niet verantwoorden in de Tweede Kamer. Wij zien hier op korte termijn geen verandering in komen. We missen bij de minister de urgentie om ketenbrede informatie te verzamelen over alle type strafzaken. Zonder informatie over doorlooptijd is het ook voor de minister zelf moeilijk om vast te stellen waar knelpunten zitten en zijn coördinerende rol in de strafrechtsketen goed in te vullen.

### **Voorwaarden voor dechargeverlening jaarverantwoording 2024 niet op alle punten opgevolgd**

Naar aanleiding van de uitkomsten van het Verantwoordingsonderzoek 2024 nam de Tweede Kamer op 17 juni 2025 een motie van het lid Mutluer c.s. aan. Daarin zijn voorwaarden gesteld aan de decharge voor de jaarverantwoording 2024 van het ministerie van JenV (Tweede Kamer, 2025). Aan de 2 voorwaarden die over de strafrechtsketen gaan, heeft de minister van JenV niet voldaan. Bij de begroting voor 2026 had hij niet concreet uitgewerkt:

- hoe essentiële informatie over doorlooptijden van individuele strafzaken ketenbreed beschikbaar kan worden gemaakt, eventueel met nieuwe wetgeving;

- hoe de bewindspersonen hun wettelijke bevoegdheid inzetten om aanwijzingen te geven en regie te voeren ter bevordering van de bedrijfsvoering, zoals de logistiek verbeteren, definities harmoniseren en sturingsinformatie beter bijhouden, zonder daarbij de onafhankelijkheid van ketenpartners of de inhoudelijke behandeling van zaken aan te tasten.

Zoals we hiervoor al constateerden, ging de minister van JenV hier in zijn *Meerjarenagenda strafrechtketen* niet op in. Wel wordt in 2026 de jeugdmonitor verwacht.

Naar aanleiding van het wetgevingsoverleg over de begroting 2026 nam de Tweede Kamer op 29 januari 2026 een nieuwe motie van het lid Mutluer c.s. aan (Tweede Kamer, 2026). Deze motie sluit aan bij de bevindingen uit ons onderzoek en roept de minister van JenV op om:

- uiterlijk vóór het zomerreces een integraal deltaplan strafrechtketen aan de Tweede Kamer te sturen met concrete, meetbare doelstellingen, een helder tijdpad en inzicht in verantwoordelijkheden en benodigde middelen;
- scenario's uit te werken voor de mogelijke toekomstige inzet van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister, gericht op organisatie-overstijgende bedrijfsvoering in de strafrechtketen, en deze aan de Tweede Kamer voor te leggen;
- te zorgen voor ketenbreed inzicht in doorlooptijden van individuele straftaken;
- de informatievoorziening vanuit de keten structureel te verbeteren, zodat voortgang op alle ketendoelstellingen meerjarig, actueel en goed vergelijkbaar kan worden gevolgd.

### **Bezwaar overwogen tegen aanpak minister van JenV voor verbetering coördinatie prestaties strafrechtketen**

De Algemene Rekenkamer kan in het kader van het verantwoordingsonderzoek bezwaar maken wanneer zij ernstige en/of langdurige onvolkomenheden, fouten, onzekerheden en/of onrechtmatigheden constateert. Bezwaar is een zwaar instrument dat de Algemene Rekenkamer specifiek inzet via een procedure zoals in artikel 7.22, vijfde lid, van de Comptabiliteitswet is omschreven.

Tegen de aanpak van de minister van JenV om de prestaties in de strafrechtketen te verbeteren hebben we bezwaar overwogen. Ondanks de ernst van de onvolkomenheid in relatie tot de gevolgen voor de slachtoffers en verdachten hebben wij, in afwachting van het door de Tweede Kamer gevraagde integrale deltaplan strafrechtketen, hiervan afgezien.

## **Aanbevelingen**

In het licht van onze conclusies over de tekortschietende aanpak van de minister om de coördinatie van de prestaties in de strafrechterketen te verbeteren, bevelen we de minister van JenV aan om als onderdeel van het deltaplan strafrechterketen:

- een oorzakenanalyse uit te voeren naar enerzijds de lange doorlooptijden en anderzijds waarom het niet lukt om de doorlooptijden te verkorten;
- op basis van deze oorzakenanalyse een verbeterplan op te stellen dat voldoet aan onze normen, zoals maatregelen met SMART-C doelen (zie bijlage 3);
- in dit deltaplan tenminste in te gaan op:
  - hoe de minister de strafrechterketen gaat coördineren en hoe hij zijn (aanwijzings)bevoegdheid kan inzetten;
  - welke maatregelen hij neemt om de informatievoorziening te verbeteren, waaronder ketenbreed inzicht geven in doorlooptijden van strafzaken;
  - de organisaties in de keten te betrekken bij het uitvoeren van de oorzakenanalyse en het opstellen van het verbeterplan.

Het deltaplan van de minister zullen we betrekken in ons vervolgonderzoek naar de strafrechterketen.

### **5.5.3 Verbetering uitvoeringstoetsen**

De minister van JenV is in 2025 gestart met het verbeteren van uitvoeringstoetsen. In het verantwoordingsonderzoek over 2024 zagen we dat op het terrein van de minister van JenV in 48% van de nieuwe wet- en regelgeving 1 of meer uitvoeringstoetsen mist. Daardoor is er onvoldoende zicht op of nieuwe wet- en regelgeving uitvoerbaar is voor uitvoeringsorganisaties.

De minister heeft een plan gemaakt, waarmee de onvolkomenheid kan worden opgelost. We moedigen de minister aan dit plan in 2026 verder uit te voeren. De uitvoeringstoetsen blijven nog wel een onvolkomenheid.

#### **Uitvoeringstoetsen JenV schoten tekort**

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 beoordeelden wij de totstandkoming van uitvoeringstoetsen bij nieuwe wet- en regelgeving op het terrein van JenV als een

onvolkomenheid. We concludeerden dat de minister van JenV tekortschoot. Bij 48% van door ons onderzochte wetten of besluiten ontbraken 1 of meer uitvoeringstoetsen. Ook behandelden uitvoeringstoetsen vaak belangrijke onderwerpen niet. Zo bevatte 32% van de uitvoeringstoetsen geen concreet oordeel over uitvoerbaarheid.

### **Verbetering uitvoeringstoetsen start in 2026**

In 2025 heeft de minister van JenV een plan opgesteld om de onvolkomenheid op te lossen. Het plan beoogt de prestaties op de uitvoeringstoetsen te verbeteren. 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.

Het ministerie is inmiddels gestart met het opstellen van een overzicht van alle lopende wetgevingstrajecten. De minister kan daarmee vaststellen waar uitvoeringstoetsen moeten worden gedaan. Daarnaast gaat de minister van JenV vanaf het eerste kwartaal van 2026 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.

We merken op dat in het plan nog niets staat over het meenemen van het ketenperspectief in uitvoeringstoetsen. Juist voor de uitvoering van nieuwe plannen op het terrein van JenV is dit belangrijk, omdat in de justitieketen veel uitvoeringsorganisaties nauw moeten samenwerken en afhankelijk zijn van elkaar. Door in uitvoeringstoetsen expliciet stil te staan bij die onderlinge afhankelijkheden en de risico's die daarbij kunnen spelen, geeft een toets ook inzicht in de uitvoerbaarheid voor de keten.

### **5.5.4 OM verbetert uitvoering wettelijke informatieplichten richting slachtoffers**

Slachtoffers van misdrijven die op de hoogte willen blijven van de voortgang van hun strafzaak, hebben het recht daar informatie over te ontvangen. Het OM moet deze slachtoffers over allerlei onderwerpen informeren. In ons verantwoordingsonderzoek over 2024 constateerden we dat de uitvoering hiervan tekortschiet en beoordeelden we dat als een onvolkomenheid. We zien dat het OM in 2025 heeft gewerkt aan verbetering, maar de tekortkomingen nog niet heeft opgelost. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid.

We constateerden vorig jaar dat het OM zijn wettelijke informatieplichten richting slachtoffers onvoldoende naleeft. Het OM bleek zijn plicht om slachtoffers te informeren over de tenlastelegging (waarin staat waar de verdachte van wordt

beschuldigd) niet te hebben geïmplementeerd in het registratiesysteem GPS (Geïntegreerd Processysteem Strafrecht). Geen enkel slachtoffer ontving dus standaard deze informatie. Het informeren over andere verplichte onderwerpen was wel in GPS geïmplementeerd. Toch bleek het OM nog 12% van de slachtoffers die informatie wilden ontvangen over de voortgang van de zaak, niet volledig te informeren. Niet alle slachtoffers ontvingen bijvoorbeeld een (correcte) zittingsdatum of (op tijd) informatie over de vrijlating van een verdachte uit voorlopige hechtenis. Dit terwijl het OM al jaren verplicht is om slachtoffers over deze punten te informeren. Het gevolg hiervan is een minder sterke rechtspositie voor slachtoffers, mogelijke financiële schade en mogelijke schade aan het welbevinden. Ook is het slecht voor het vertrouwen van slachtoffers en hun naasten in instituties.

Over 2025 onderzochten we of het OM een toereikend verbeterplan heeft gemaakt om de tekortkomingen duurzaam op te lossen. En of het voortvarend met de uitvoering daarvan aan de slag is gegaan.

### **Verbeterplan basis voor oplossen onvolkomenheid**

Het OM stelde in 2025 een verbeterplan op voor in totaal 10 tekortkomingen. Het OM wil dus alle punten verbeteren waarvan we vorig jaar vaststelden dat ze niet altijd goed gingen. Ook punten waarop het OM weliswaar geen wettelijke informatieplicht heeft, maar die voor slachtoffers wel heel belangrijk zijn. Bijvoorbeeld het tijdig reageren op hun verzoeken om kennis te nemen van het strafdossier. We vinden deze brede insteek positief.

Per tekortkoming beschrijft het verbeterplan de te nemen stappen. Het plan is echter niet volledig. Zo missen we een expliciete oorzakenanalyse. Daarin kan het OM ingaan op de vraag waardoor de tekortkomingen konden optreden. Dit kan helpen beoordelen of het verbeterplan echt alle oorzaken aanpakt, ook onderliggende. Ook missen we een tijdplanning vanaf het tweede kwartaal van 2026. Dan moeten de aangepaste instructies op de 10 lokale parketten namelijk nog 'van papier afkomen', om onder andere de registratiediscipline overal te realiseren. Hiervoor zijn de afzonderlijke parketleidingen verantwoordelijk.

Het verbeterplan is zorgvuldig tot stand gekomen, maar is op papier erg beknopt. In de praktijk hebben de 2 verantwoordelijken voor de realisatie van het plan echter een uitgebreider en concreter beeld van wat er moet veranderen dan op papier staat. Dit wordt ook uitgedragen door andere medewerkers die betrokken zijn bij de realisatie van het verbeterplan. Daarom concluderen we dat het verbeterplan, hoewel niet 100% volledig, voldoende basis biedt voor het op termijn oplossen van de onvolkomenheid.

We vinden het plausibel dat de voorgestelde maatregelen zullen bijdragen aan het oplossen van de tekortkomingen.

### **Verbetering uitvoering staat nog aan het begin**

Het OM startte in het najaar van 2025 met het uitvoeren van het verbeterplan. In januari 2026 verwachtte het OM dat de (aangepaste) werkinstructies conform planning voor 1 april 2026 gereed zouden zijn. Het GPS-systeem was kort na ons verantwoordingsonderzoek over 2024 al aangepast, zo schreef de minister van JenV in zijn reactie op dat onderzoek. Toch werkte GPS ook in het najaar van 2025 nog niet in alle gevallen zoals het zou moeten werken. Signalen hierover zijn doorgegeven aan de daarvoor verantwoordelijke afdeling.

Het OM had begin 2026 geen actueel overzicht op papier van de stand van zaken op alle 10 de tekortkomingen uit het verbeterplan. Wel is duidelijk dat nog niet alle randvoorwaarden voor een goede naleving van informatieplichten op dat moment op orde waren. Zo genereerde GPS nog niet altijd alle documenten die verstuurd moeten worden. Ook waren aanpassingen in werkinstructies, zoals over het inventariseren van de informatiewens, nog niet af. Wat betreft de implementatie van de verbeteringen door lokale parketten en de landelijke sturing op uniform werken, staat het OM dan ook nog aan het begin.

Toch voerde het OM eind 2025 al een interne audit uit om vast te stellen of er voortgang werd geboekt met de verbeteringen. De resultaten waren tijdens ons onderzoek nog niet beschikbaar. Ook op andere manieren probeert het OM inzicht te krijgen in hoe het slachtofferproces loopt, zodat men daarop kan sturen. We hoorden bijvoorbeeld dat een dashboard in ontwikkeling is.

Het OM verwacht niet dat alle parketten van de ene op de andere dag zullen werken volgens de instructies, zodra de voorwaarden op orde zijn. Aan een inschatting vanaf wanneer de uitvoering van de wettelijke plichten in de praktijk vaker goed zou moeten gaan, waagde het OM zich in januari 2026 nog niet. Overigens benadrukken het ministerie van JenV en het OM dat het uitvoeren van deze informatieplichten en de registratie mensenwerk blijft. Menselijke fouten zullen volgens hen blijven voorkomen. Daar kunnen we het alleen maar mee eens zijn.

### **Geen inhoudelijke monitoring en verantwoording door de minister van JenV**

De minister van JenV monitort de voortgang van het OM-verbeterplan op afstand. Dit is onderdeel van de monitoring van alle onvolkomenheden bij JenV. Het ministerie was in 2025 niet inhoudelijk betrokken bij het verbeterplan en de monitoring daarvan.

De motie Mutluer c.s. stelde in juni 2025 voorwaarden aan de instemming van de Tweede Kamer met decharge voor de jaarverantwoording 2024 van het ministerie van JenV (zie ook § 5.1). Een van die voorwaarden was dat de minister bij de begroting voor 2026 concreet uitwerkt hoe hij er samen met het OM voor zorgt dat slachtoffers de informatie krijgen waar zij recht op hebben. De minister heeft de Tweede Kamer niet geïnformeerd met een concrete uitwerking. De enige verantwoording van de minister aan de Tweede Kamer is een procesupdate van begin 2026 (Ministerie van JenV, 2026a).

### **Conclusie**

In 2025 heeft de minister vooruitgang geboekt bij het oplossen van de onvolkomenheid 'Naleving wettelijke informatieplichten door het OM'. Het OM heeft een verbeterplan gemaakt en de uitvoering in gang gezet. Waar al aangepaste zaken toch nog niet goed gaan, wordt dat gesignaleerd. Het OM staat echter nog maar aan het begin van de implementatie van het volledige verbeterplan. Daarom handhaven we de onvolkomenheid.

We doen het OM de aanbeveling om het verbeterplan inhoudelijk en qua planning vollediger te maken. Maak daarbij gebruik van een oorzakenanalyse die is gebaseerd op ervaringen van lokale parketten. Zo'n analyse helpt om te bepalen of het plan alle oorzaken van de geconstateerde tekortkomingen aanpakt, of dat aanvullingen nodig zijn. Ook raden we aan om bij te houden wat de precieze stand van zaken is per tekortkoming, zodat alle tekortkoming in beeld blijven totdat ze zijn opgelost. Voor het oplossen van de onvolkomenheid verwachten we dat het OM de wettelijke informatieplichten in (vrijwel) alle gevallen aantoonbaar naleeft.

### **5.5.5 Foutieve tenaamstelling veroordeelden nog niet opgelost**

Uit ons onderzoek van vorig jaar bleek dat de Justitiële Informatiedienst (Justid) justitiële gegevens in de strafrechtketendatabank (SKDB) had gewijzigd, zonder dat duidelijk is of dit wel of niet mag. Justid deed dit omdat ze signalen hadden dat het vonnis op een foutieve naam stond. Justid heeft geen beeld van het totale aantal zaken met een onherroepelijk vonnis met een foutieve tenaamstelling. Daarnaast heeft Justid niet bijgehouden in welk deel daarvan Justid in het verleden de justitiële gegevens in de SKDB heeft aangepast terwijl onduidelijk was of dat mocht. Dit kwalificeerden we vorig jaar als een onvolkomenheid. Deze onvolkomenheid blijft dit jaar staan omdat dit beeld er nog steeds niet is.

De minister van JenV heeft afgelopen jaar grote stappen gezet om foutieve tenaamstellingen van veroordeelden te kunnen afhandelen. In ons verantwoordingsonderzoek

over 2024 kwalificeerden we het ontbreken van een toetsings- en handelingskader voor foutieve tenaamstellingen als een ernstige onvolkomenheid. Deze ernstige onvolkomenheid schalen we dit jaar af naar een onvolkomenheid.

In 2025 heeft de minister een juridische analyse opgesteld om te bepalen welke wijzigingen in justitiële gegevens de minister wel en niet mag doorvoeren. Op basis daarvan is er een toetsings- en handelingskader opgeleverd. Beide documenten moeten nog wel formeel worden vastgesteld. Ook zijn aanvullende acties nodig, zoals nieuwe wetgeving en afspraken met ketenpartners in de strafrechtketen over wie wat en wanneer doet om de zaken af te handelen. Er zijn in 2025 nog geen zaken met een foutieve tenaamstelling volledig afgehandeld. Voor de burger is het namelijk niet genoeg dat Justid een foutieve tenaamstelling signaleert. Er zijn vaak ook andere ketenpartners, zoals de rechtspraak en het OM, nodig om de fout te corrigeren.

### **Foutieve tenaamstellingen hebben grote gevolgen**

In ons verantwoordingsonderzoek over 2024 stelden we vast dat er zaken zijn met een onherroepelijk vonnis met een foutieve tenaamstelling. Dat betekent dat het vonnis niet staat op de naam die de rechter bedoeld had. Dat kan grote gevolgen hebben voor burgers en de maatschappij. Zo kan de straf of maatregel ten uitvoer worden gelegd bij een onschuldige burger. De veroordeling wordt geregistreerd op het strafblad, oftewel de justitiële documentatie van die onschuldige burger. Die krijgt daardoor bijvoorbeeld geen Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Of de burger heeft mogelijk geen eerlijk proces (art. 6 EVRM) gehad, omdat deze niet betrokken was bij de behandeling van de strafzaak. Daarnaast kan de werkelijke dader diens straf ontlopen. Als de veroordeling niet op naam van de dader wordt geregistreerd, krijgt diegene mogelijk ten onrechte een VOG.

Foutieve tenaamstellingen hebben dus grote gevolgen. Vorig jaar rapporteerden we over iemand die hierdoor een begrafenis van zijn/haar broer heeft gemist. In 2025 kwamen 4 zaken aan het licht door tips van (oud-)Justid medewerkers. In 2 van deze gevallen zijn personen tijdens het controleren van hun identiteit gedetineerd geweest. Nadat kon worden vastgesteld dat het niet ging om de betreffende dader, zijn zij in vrijheid gesteld. In 1 geval heeft een herzieningsprocedure uiteindelijk geleid tot vrijspraak. In het andere geval loopt nog een uitvraag bij het OM naar de status van de zaak. De minister heeft de Tweede Kamer hier in november 2025 per brief over geïnformeerd.

### **Sinds 2012 onduidelijk hoe foutieve tenaamstellingen opgelost kunnen worden**

Justid is namens de minister van JenV verantwoordelijk voor het persoonsregister dat gebruikt wordt in de strafrechtketen. Dat persoonsregister heet de SKDB. Uit ons

onderzoek van vorig jaar bleek dat Justid al sinds 2012 aan het ministerie van JenV vraagt hoe het moet omgaan met foutieve tenaamstellingen op onherroepelijke vonnissen. Mag Justid justitiële gegevens van de tenaamstelling van veroordeelden in de SKDB wijzigen? Justid miste een toetsings- en handelingskader om te bepalen wanneer er voldoende informatie is om een mogelijke onjuiste tenaamstelling te constateren.

### **Aantal foutieve tenaamstellingen is onduidelijk**

In het verleden hebben medewerkers van Justid meermaals besloten om justitiële gegevens in de SKDB te wijzigen. Daardoor werd een door de rechter opgelegde straf of maatregel bij een andere persoon ten uitvoer gelegd dan bij de persoon wiens naam op het vonnis is vermeld. In 2017 is besloten hiermee te stoppen en zaken met een foutieve tenaamstelling op een wachtlijst te zetten. Tot 2024 ging het om minimaal 867 zaken, waarvan 141 ernstige strafbare feiten zoals levens-, zeden- en drugsdelicten, terroristische misdrijven en geweldsmisdrijven. Sommige medewerkers bleven incidenteel de tenaamstelling wijzigen. Niet wijzigen kan immers ook ernstige nadelige gevolgen hebben voor de betrokken burgers en de maatschappij. Zo kan de dader zijn straf ontlopen.

Justid heeft niet bijgehouden welke zaken in de SKDB zijn aangepast. Ook zijn er geen beleidskaders voor het plaatsen van zaken op de wachtlijst. Het aantal van 867 zaken is dan ook een ondergrens. Er is geen beeld van de omvang van het aantal zaken met een foutieve tenaamstelling.

### **De minister van JenV heeft grote stappen gezet**

Uit ons vervolgonderzoek over 2025 blijkt dat de minister van JenV in relatief korte tijd grote stappen heeft gezet om de problematiek van de foutieve tenaamstellingen blijvend op te lossen. Zo heeft de minister onder leiding van een programmadirecteur een verbeterplan laten opstellen dat voldoet aan onze normen (zie bijlage 3). Ook zijn de maatregelen uit dit plan uitgevoerd. Er is bijvoorbeeld een toetsings- en handelingskader opgesteld en de identiteitsvaststelling in de strafrechtketen is verbeterd.

De minister van JenV heeft in 2025 een juridische analyse laten maken van de huidige wet- en regelgeving. Formeel moet de minister deze nog vaststellen. Uit die analyse blijkt onder andere dat alleen de rechter de inhoud van strafvonnissen mag wijzigen wanneer daarbij strafrechtelijke rechtsgevolgen ontstaan. Het wijzigen van de tenaamstelling valt hieronder. Bijvoorbeeld als een andere persoon dan in het vonnis was vermeld, de straf of maatregel krijgt opgelegd.

Als er geen strafrechtelijke rechtsgevolgen zijn, kan Justid de gegevens zelf corrigeren. Hoe Justid dit moet doen, is uitgewerkt in een toetsings- en handelingskader. In dat kader zijn zaken verdeeld in 2 categorieën:

- zaken waarbij de tenaamstelling foutief is, maar er geen vraagtekens zijn over de juistheid van de identiteit;
- zaken waarbij er wel vraagtekens zijn over de juistheid van de in het vonnis opgenomen identiteit.

### **Aanvullende acties van de minister zijn nodig**

We zijn positief over de zorgvuldige totstandkoming van de juridische analyse en het toetsings- en handelingskader. Maar hiermee zijn de problemen nog niet opgelost. Er is aanvullende actie van de minister van JenV nodig om:

- de werkwijze voor automatische naamswijzigingen in lijn te brengen met het toetsings- en handelingskader;
- de totale problematiek van foutieve tenaamstellingen in beeld te krijgen;
- afspraken te maken over de afhandeling van foutieve tenaamstellingen met ketenpartners zoals het OM, CJIB, politie en de rechtspraak;
- het belang van de burger voorop te stellen.

Op deze 4 punten gaan we hieronder in.

#### *Automatische wijzigingen voldoen niet aan de eisen – risico's niet in beeld*

Het toetsings- en handelingskader stelt dat naamswijzigingen alleen doorgevoerd mogen worden als er aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Er is een onderscheid tussen Nederlandse naamswijzigingen en naamswijzigingen in het buitenland. Voor een Nederlandse wijziging is bijvoorbeeld 1 Echt, Eigen, Geldig en Gekwalificeerd document nodig, ook wel EEGG-document genoemd. Als dat ontbreekt, is een identiteitsonderzoek nodig. Voor buitenlandse wijzigingen moeten er 2 EEGG-documenten zijn en moeten opsporingsautoriteiten via een proces-verbaal bevestigen dat er een naamswijziging is.

Automatische wijzigingen zijn bijvoorbeeld naamswijzigingen in de Basisregistratie Personen (BRP) en in de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV). Deze wijzigingen worden zonder controle vooraf, direct en automatisch doorgevoerd in de SKDB.

Bij automatische (naams)wijzigingen ontbreekt dus de controle op onderliggende documenten zoals EEGG-documenten en identiteitsonderzoeken. Achteraf is er door Justid wel een controle, maar de mogelijk foutieve naam is dan al zichtbaar voor de ketenpartners zoals de IND, het OM en de rechtspraak. Een foutieve automatische

naamswijziging kan gevolgen hebben voor het verlenen van een VOG of verblijfsvergunning, of voor de op te leggen straf. Ondanks deze risico's heeft Justid besloten de werkwijze door te zetten. Justid heeft hierbij de gevolgen voor burgers niet geanalyseerd.

#### *Omvang problematiek nog steeds niet in beeld*

De 867 zaken met een foutieve tenaamstelling die in de wacht staan, zijn nadrukkelijk een ondergrens. Vorig jaar raadden wij de minister van JenV aan om de omvang van de problematiek en van de gevolgen voor burgers te onderzoeken. Het totale aantal zaken met een foutieve tenaamstelling op onherroepelijke vonnissen is nog niet in beeld. In 2026 vindt er een haalbaarheidsonderzoek plaats om te kijken hoe en tegen welke kosten dit in beeld gebracht kan worden. Het is van groot belang de totale problematiek in beeld te hebben, omdat de justitiële documentatie voor deze zaken mogelijk niet correct is. Dat betekent dat daders hun straf kunnen ontlopen en onschuldige derden juist onterecht met een straf of maatregel te maken kunnen krijgen. Ook zouden daders ten onrechte een VOG kunnen krijgen, terwijl die bij een onschuldige derde juist geweigerd wordt.

Justid heeft de 867 bekende zaken met een foutieve tenaamstelling geanalyseerd. Hieruit blijkt onder andere dat de straf en/of maatregel van 3 van de 19 zeer zware zaken niet is uitgevoerd. De dader heeft diens straf dus niet uitgezeten. Zeer zware zaken zijn terrorisme, zedenzaken, moord of doodslag. Er zijn ook zware, midden en lichte zaken waarbij de straf of maatregel mogelijk niet is uitgevoerd. De (mogelijke) gevolgen hiervan heeft de minister niet onderzocht.

#### *Er zijn ook acties van andere ketenpartners nodig*

De zaken met een foutieve tenaamstelling moeten afgehandeld worden. Afhandelen omvat niet alleen het signaal en onderzoek van Justid over welke naam juist is. Het gaat over het corrigeren van de foutieve naam en de gevolgen daarvan door de hele strafrechtketen heen. Om de zaken met een foutieve tenaamstelling af te handelen is dringend antwoord nodig op een aantal belangrijke vragen. Bijvoorbeeld:

- Wat betekent een signaal van Justid over een mogelijke foutieve naam bijvoorbeeld voor het krijgen van een VOG of een verblijfsvergunning?
- Justid corrigeert de naam in de SKDB, maar de foutieve naam blijft op een vonnis staan. Mag het CJIB de straf of maatregel dan wel (laten) uitvoeren?
- Justid constateert een foutieve tenaamstelling waar een onschuldige derde bij betrokken is. Binnen welke termijn reageren het OM en de rechtspraak dan? En wat gebeurt er in de tussentijd?

Om zaken met een foutieve tenaamstelling af te handelen is een goede samenwerking tussen ketenpartners noodzakelijk.

#### *Meer aandacht nodig voor het belang van de burger*

De aandacht van de minister van JenV is tot nu toe vooral gericht op de inhoudelijke kaders en de afhandeling zelf. In het vervolgtraject is meer aandacht nodig voor het belang van de burger. Bijvoorbeeld voor het begeleiden van onschuldige burgers die zijn geraakt door een onjuiste tenaamstelling. Dit is echter lastig, want burgers merken vaak pas dat ze het slachtoffer zijn van een onjuiste tenaamstelling als ze ergens tegenaan lopen. Ze krijgen bijvoorbeeld geen VOG of kunnen niet meer vrij reizen.

Burgers komen er waarschijnlijk pas later achter dat zij een strafblad hebben. Zij krijgen namelijk geen bericht op het moment dat een strafblad ontstaat of wordt uitgebreid. Hierdoor ontstaat het risico dat iemand onterecht gedetineerd wordt. Dat dit daadwerkelijk voorkomt, blijkt uit de brief van de minister aan de Tweede Kamer (november 2025) waarin hij schrijft dat burgers gedetineerd zijn geweest terwijl er sprake was van een foutieve tenaamstelling. Het is wenselijk om burgers daar wel over te informeren. Dan kan iemand actie tijdig ondernemen wanneer hij of zij meent dat er iets niet klopt. Daarnaast helpt dit bij het in kaart brengen van de omvang van het aantal vonnissen met een onjuiste tenaamstelling.

#### **Conclusie en oordelen**

We concluderen dat de minister in 2025 grote stappen heeft gezet om zaken met een foutieve tenaamstelling te kunnen afhandelen. De ernstige onvolkomenheid voor het ontbreken van een toetsings- en handelingskader schalen we dan ook af naar een onvolkomenheid. Omdat de totale omvang van de zaken met een foutieve tenaamstelling nog niet in beeld zijn en de bestaande zaken nog niet zijn afgehandeld, blijft die onvolkomenheid dit jaar gehandhaafd. We vragen de minister aandacht te hebben voor de automatische wijzigingen, het in kaart brengen van de omvang van de totale problematiek van foutieve tenaamstellingen, de noodzakelijke afspraken met ketenpartners en het belang van de burger.

## **Aanbevelingen**

Aanvullend op onze aanbevelingen van vorig jaar bevelen we de minister van JenV aan om:

- de risico's van de huidige werkwijze van automatisch wijzigen in kaart te brengen; Herzie deze werkwijze vervolgens en breng deze in lijn met het toetsings- en handelingskader.
- op korte termijn afspraken met ketenpartners te maken over het corrigeren van foutieve tenaamstellingen; Het oplossen van een foutieve tenaamstelling is niet alleen de verantwoordelijkheid van Justid maar van de hele strafrechtketen. De afspraken met de ketenpartners zijn dan ook van cruciaal belang om problemen voor de daarbij betrokken burgers echt op te lossen.
- burgers te informeren over het ontstaan en wijzigen van hun strafblad; Zo kunnen burgers (tijdig) actie ondernemen als ze vermoeden dat er een fout is gemaakt. Dit kan ook helpen bij het in kaart brengen van de totale problematiek.

### **5.5.6 IT-beheer belangrijke systemen rond forensische zorg bij DJI verbeterd en bijna op orde**

Bij het agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) stelden wij vorig jaar tekortkomingen vast in het beheer van 2 belangrijke ICT-systemen voor de forensische zorg. We stelden onder meer vast dat het autorisatiebeheer van deze systemen niet op orde is. Ook zijn wijzigingen in systemen niet altijd volgens het wijzigingsproces uitgevoerd.

Deze onvolkomenheid staat los van de beveiligingsincidenten die de minister rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf, waaronder een incident bij DJI.

De 2 belangrijke systemen zijn het Informatiesysteem forensische zorg (IFZO) en het Factuur Controle Systeem (FCS). Het eerste systeem Informatiesysteem forensische zorg (IFZO) ondersteunt het primaire proces van forensische zorg. Het tweede systeem Factuur Controle Systeem (FCS) verwerkt de facturen en verantwoordingen van forensische zorg. Forensische zorg is geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en verstandelijk gehandicaptenzorg die onderdeel zijn van een straf of maatregel.

Omdat deze systemen gevoelige zorggegevens en strafrechtelijke informatie van gedetineerden verwerken, is een veilige en betrouwbare werking essentieel. Hiervoor wordt rijksbreed gebruikgemaakt van de General IT Controls (GITC): een set aan algemene beheersingsmaatregelen.

In het verantwoordingsonderzoek over 2024 stelden wij bij beide systemen tekortkomingen vast in de volgende GITC-normen: gebruikersbeheer, wijzigingsbeheer en beveiliging van componenten. In 2025 is het beheer aantoonbaar verbeterd. Deze verbeteringen moet DJI in 2026 vasthouden. Daarnaast moeten de resterende tekortkomingen verder worden teruggedrongen om de onvolkomenheid te kunnen opheffen. Het gaat hierbij met name om het onderdeel beveiliging van componenten. De verbetermaatregelen voor dit onderdeel zijn generiek en richten zich op algemene IT-infrastructuurnormen, zoals het opdelen van het netwerk in kleinere onderdelen en de monitoring van het netwerkverkeer. Het opdelen van het netwerk in kleinere onderdelen beperkt hierbij het risico dat kwaadwillenden zich door het gehele netwerk kunnen verplaatsen.

### **5.5.7 Accreditatie IT-systemen en opvolging verbeterpunten beveiligingstesten nog onvoldoende**

In de media verschijnen met grote regelmaat berichten over cyberaanvallen en datalekken. De gevolgen voor getroffenen kunnen groot zijn, zoals verstoring van dagelijkse activiteiten, financiële schade en reputatieschade. Opvallende incidenten staan in het Cybersecuritybeeld Nederland 2025 van de NCTV (NCTV, 2025). Het is daarom van groot belang dat informatie en informatiesystemen zo goed mogelijk worden beschermd.

In § 5.1 staan wij expliciet stil bij de belangrijkste ontwikkelingen binnen de bedrijfsvoering. Daarbij wijzen wij op diverse beveiligingsincidenten waarover de minister in het jaarverslag 2025 rapporteert. Naast de ICT-inbreuk bij het OM vonden er incidenten plaats bij DJI en rondom het financiële systeem van het ministerie van JenV met de naam Leonardo. Deze ICT-kwetsbaarheden benadrukken de noodzaak van een grotere (digitale) weerbaarheid tegen cyberaanvallen.

Vorig jaar rapporteerden wij dat bij het ministerie van JenV extra inzet nodig was om beveiligingsmaatregelen uit te voeren. Ondanks de in 2025 gezette stappen is de minister er niet in geslaagd de bevindingen uit 2024 op te lossen. De minister heeft aangegeven daarvoor meer tijd nodig te hebben. Onze bevindingen richten zich op de volgende 3 specifieke onderdelen van de informatiebeveiliging binnen JenV:

#### *1. Accreditaties*

Accreditatie is een vorm van (voorafgaand) toezicht met als doel het waarborgen van een juist beveiligingsniveau bij informatiesystemen. De minister van JenV en de ketenpartners verwerken veel gevoelige gegevens, bijvoorbeeld gegevens over verdachten, slachtoffers en gedetineerden. Vorig jaar constateerden wij een forse achterstand in de

accreditatieverlening bij het ministerie van JenV. Hoewel er in 2025 diverse trajecten zijn afgerond of nog onderhanden zijn, blijft de achterstand onverminderd groot. Volgens de minister is gebrek aan personeel hiervan de belangrijkste oorzaak.

### *2. Opvolging verbeterpunten uit beveiligingstesten*

Het ministerie initieert zelf beveiligingstesten door de inzet van ethische hackers. De uitvoering hiervan heeft echter pas meerwaarde als de bevindingen die hieruit voortvloeien, snel en goed worden opgevolgd. Maar dat gebeurt nog onvoldoende. Ook bij herhaalde beveiligingstesten blijft de top 3 van meest voorkomende tekortkomingen op het gebied van informatiebeveiliging ongewijzigd. Deze bestaat uit gebrekkige (netwerk)monitoring, onveilig toegangsbeheer en een onveilig netwerkontwerp.

### *3. Informatiedeling*

De verantwoordelijkheid voor vrijwel alle onderdelen van de informatiebeveiliging bij het ministerie van JenV is decentraal belegd bij de ongeveer 70 JenV-organisaties. Elke organisatie is zelf verantwoordelijk voor de beveiliging van de eigen IT-systemen. Het toezicht op de ontwikkelingen bij al deze organisaties hangt af van de volledigheid en tijdigheid van de informatie die zij delen. Op centraal niveau heeft de minister nog onvoldoende inzicht in het niveau van de beveiliging van de IT-systemen bij de verschillende JenV-organisaties.

## **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 JenV 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.

# Buiten het Rijk

## Onderzoek naar algoritmes

De rijksoverheid gebruikt algoritmes om handelingen te automatiseren, een probleem op te lossen of een voorspelling te doen. De inzet van algoritmes biedt kansen voor een doelmatige en transparantere overheid. Een onzorgvuldige toepassing van algoritmes brengt risico's met zich mee. Niet alleen voor burgers en bedrijven, maar ook voor de overheid zelf. Daarom doet de Algemene Rekenkamer sinds een aantal jaar onderzoek naar de inzet van algoritmes bij de overheid. Bij de politie hebben we dit jaar onderzoek gedaan naar de inzet van de iTrechter.

## 6.1 Algoritme iTrechter bij de politie

De politie ontwikkelt nieuwe manieren van werken om in te spelen op een wereld die steeds internationaler is, complexer wordt en digitaliseert. Een voorbeeld daarvan is het gebruik van sensortechnologieën. Sensortechnologieën zijn bijvoorbeeld camera's die kentekens van auto's herkennen. Door technologieën als deze te gebruiken, wil de politie de samenleving veiliger maken.

Om de data die sensortechnologieën opleveren te analyseren, gebruikt de politie algoritmes. Een daarvan is de iTrechter. Die maakt het mogelijk sensordata te analyseren op verdacht gedrag of strafbare feiten. Binnen de iTrechter draaien meerdere profielen op basis van verschillend crimineel gedrag. Als iTrechter mogelijk crimineel gedrag oppikt, is er een 'hit' en kan de politie zo spoedig mogelijk handelen. Verschillende politieteams gebruiken iTrechter voor verschillende werkprocessen. In dit onderzoek hebben wij bekeken hoe de iTrechter in het werkproces

van het Flexibele Interventie Team (FIT) wordt ingezet. FIT is actief op zogeheten hoofdvervoerstromen in Nederland, zoals de snelwegen. Bij de ontwikkeling werkt FIT nauw samen met de profielbouwers om te bespreken aan welke profielen behoefte is.

### **Toegevoegde waarde van de iTrechter**

De iTrechter levert niet direct resultaat. Als er een hit komt op een profiel, kiezen agenten op basis van eigen expertise en ervaring welke hits ze opvolgen en welke niet. Bovendien is een enkele hit niet genoeg om politiebevoegdheden in te zetten. Er moeten meer verdachte gedragingen geconstateerd worden.

Volgens de politie zijn, met toenemende dreigingen, bezuinigingen en technologische ontwikkelingen, applicaties als de iTrechter zeer waardevol. We constateren dat de politie niet monitort waar verschillende hits toe leiden. Hierdoor is het bijvoorbeeld niet mogelijk om vast te stellen hoeveel van alle hits die iTrechter levert, daadwerkelijk worden opgevolgd. Ook is niet vast te stellen hoeveel van de opgevolgde hits tot een positief resultaat hebben geleid. Wij hebben gezien dat dit geen algemene werkwijze is, maar wel bij de profielen waar het FIT-team mee werkt. Profielen worden in het FIT-team op basis van ervaringen aangescherpt of gewijzigd.

Gebruik van de iTrechter kan ook negatieve gevolgen hebben voor burgers en bedrijven. De inzet van profielen kan ertoe leiden dat mensen onterecht staande worden gehouden. Bepaalde groepen kunnen ten onrechte vaker worden gecontroleerd, omdat het gedrag waarop geprofileerd wordt ook bij deze groepen voorkomt. De politie probeert, als zij dit opmerkt, de profielen te aan te scherpen zodat er geen hits meer komen op zulke groepen.

De inzet van sensortechnologieën kan de privacy van burgers raken. De politie is zich hiervan bewust en maakt daarover van tevoren afwegingen. Voordat een profiel wordt ingezet, bekijken verschillende afdelingen bij de politie of sensing een rechtmatig en passend instrument is voor het doel. De officier van justitie overweegt de ethische aspecten van een profiel en moet de inzet van een profiel voorafgaand aan het gebruik goedkeuren.

**Figuur 9** Inzet van iTrechter door team FIT

### Werking van algoritme iTrechter op de snelwegen



### Risicobeheersing

In dit onderzoek hebben we de iTrechter getoetst aan de hand van het toetsingskader algoritmes van de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2021). We hebben voor 48 risico's bij de thema's sturing en verantwoording, data en model, privacy en IT-beheer gecontroleerd of de politie de risico's beperkt. Figuur 10 laat voor de belangrijkste normen zien hoe hoog de overgebleven risico's zijn.

**Figuur 10** Toets van de belangrijkste risico's bij de iTrechter

**Politie beheerst veel risico's voor iTrechter goed**

Sturing en verantwoording	
Doel van algoritme	✓
Kwaliteits- en prestatiedoelstellingen	✗
Risicoafweging	⚠
Lifecyclemanagement	✗
Monitoring	⚠
Data en model	
Functioneren in lijn met doel	✓
Uitlegbaar	✓
Prestatiecriteria	⚠
Datakwaliteit	⚠
Actualisatie n.a.v. regelgeving	✓
Privacy	
Verantwoordelijkheden	✓
DPIA	⚠
Toets op discriminatie	⚠
Informeren betrokkenen	⚠
IT-beheer	
Toegangsbeheer	⚠
Logging en monitoring	✓
Wijzigingenbeheer	✓
Back-up en recovery	✓

✗ Het resterende risico is hoog  
⚠ Het resterende risico is midden  
✓ Het resterende risico is laag  
⊖ Element uit toetsingskader niet van toepassing op algoritme

Figuur 10 laat zien dat de politie de meeste risico's goed of deels beheerst. Voorafgaand aan de inzet van een profiel in de iTrechter maakt de politie afwegingen over de proportionaliteit en noodzaak van het profiel. Daardoor worden veel risico's tijdig ontdekt en beheerst. De door ons onderzochte profielen worden bovendien vaak besproken, in het politieteam dat ermee werkt en samen met de profielbouwers. Aanpassingen worden hierdoor snel doorgevoerd en fouten gecorrigeerd. Bovendien mogen de profielen niet langer dan een jaar ingezet worden. Wel zien we dat op een aantal onderdelen de risico's nog niet volledig worden beheerst. Hieronder gaan we in op de belangrijkste tekortkomingen die uit ons onderzoek naar voren komen.

## **Privacy**

Met iTrechter verwerkt de politie op grote schaal persoonsgegevens. Omdat het om grootschalige en mogelijk risicovolle verwerkingen gaat, is de politie wettelijk verplicht een 'gegevensbeschermingseffectbeoordeling' (GEB) uit te voeren. Hierin moet de politie de privacyrisico's beschrijven en de maatregelen om deze risico's te beperken. Maar voor iTrechter heeft de politie geen GEB uitgevoerd. Ondanks het ontbreken van een GEB, beperkt de politie wel actief privacyrisico's van iTrechter. Zo moet zij elke aanvraag van een profiel onderbouwen. De politie geeft aan wat het doel is van het profiel en onderbouwt de inzet ervan. Een officier van justitie beoordeelt dan of de inzet van het profiel verantwoord is. Dit verlaagt de risico's op directe discriminatie en het onrechtmatige gebruik van gegevens.

De politie leeft voor sommige profielen de werkwijze niet volledig na. Voor een deel van de profielen onderbouwde de politie onvoldoende waarom de gebruikte gegevens noodzakelijk waren voor het doel van het profiel. Ook ontbreken er elementen in de werkwijze. Het format vraagt nu niet of de gegevens wel gebruikt mogen worden voor het doel van het profiel. Ook gaat de werkwijze niet in op het risico op indirecte discriminatie. Om ook deze privacyrisico's te beperken, zal de werkwijze uitgebreid moeten worden.

## **Lifecycle management**

De beschikbaarheid van de iTrechter is fragiel en de software is verouderd. In het slechtste geval kan iTrechter hierdoor onherstelbaar uitvallen. Al 5 jaar is de politie voornemens om de iTrechter te vervangen met een moderne applicatie. Dit is tot op heden niet gelukt.

## **Veiligheidseisen IT**

De politie kon ons tijdens het onderzoek niet goed laten zien of alle IT-systemen die voor de iTrechter worden gebruikt, helemaal goed beveiligd zijn. Daarnaast zijn er ook risico's bij het autorisatiebeheer, omdat er niet veel beheerders zijn. Andere risico's die we hebben getoetst heeft de politie voldoende afgedekt.

# 7.

## 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.

## 7.1 Oordelen over de financiële informatie

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

**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.

Voor de individuele artikelen binnen het begrotingshoofdstuk zijn onze oordelen positief.

**Ook in 2025 ligt het foutpercentage van de agentschappen boven de toelaatbare norm**

Er worden al meerdere jaren te veel fouten gemaakt bij de agentschappen van het ministerie van JenV. Meer dan de foutmarge toestaat. Ook over 2025 wordt de foutmarge overschreden. Dit geldt voor zowel de rechtmatigheid (is het geld volgens de regels besteed) als de betrouwbaarheid en ordelijkheid (kloppen de cijfers). De fouten zijn te herleiden tot het proces van inkoop van goederen en diensten. Ook worden er fouten gemaakt doordat de agentschappen niet altijd kunnen aantonen dat betaalde spullen of diensten ook daadwerkelijk zijn geleverd. Tot slot zijn er fouten en onzekerheden in onder meer de verantwoording van de opbrengsten.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

**Figuur 11 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 ministerie van JenV**

Verantwoorde bedragen over 2025	Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €			In miljoenen €
<b>Verplichtingen</b>	<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal € 19.306,0	<b>Volgens de regels:</b>		
Alle 8 artikelen	Volgens de regels:		
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>	<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal € 20.731,0	<b>Volgens de regels:</b>		
Alle 8 artikelen	Volgens de regels:		
<b>Afgerekende voorschotten</b>	<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal € 3.063,4	<b>Volgens de regels:</b>		
<b>Agentschappen</b>	<b>Cijfers kloppen:</b>		<b>€ 108,7</b>
Totaal € 4.365,9	<b>Volgens de regels:</b>		<b>€ 195,5</b>
<b>Saldibalans</b>	<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal € 13.840,2	<b>Volgens de regels:</b>		

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

## 7.2 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.

### 7.2.1 Samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen

De tolerantiegrenzen voor de samenvattende staat van de agentschappen zijn overschreden. Dit geldt voor zowel de rechtmatigheid (is het geld volgens de regels besteed) als de betrouwbaarheid en ordelijkheid (kloppen de cijfers).

#### **Aanbestedingsregels niet goed nageleefd**

Er zijn fouten gemaakt bij het inkopen van goederen en diensten. Overheden moeten daarbij voldoen aan wetten en regels op het gebied van aanbestedingen. Die zijn bedoeld om de concurrentie tussen de bedrijven te stimuleren en tot een doelmatige inkoop te komen in het belang van de belastingbetaler. Door het niet voldoen aan de

aanbestedingsregels is er over 2025 voor een totaalbedrag van € 100,9 miljoen onrechtmatig ingekocht. Over 2024 was dat € 105,6 miljoen. Hiermee is het foutpercentage van inkoopfouten nagenoeg gelijk aan dat van vorig jaar.

Hoewel alle agentschappen inkoopfouten hebben gemaakt, zijn de grootste fouten gemaakt bij de 3 grootste organisaties. Bij DJI is de totale inkoopfout € 52,9 miljoen. Daarvan wordt € 32,8 miljoen veroorzaakt door het verplichte gebruik van rijksbrede contracten. Dit zijn centraal afgesloten contracten waarvan meerdere ministeries gebruikmaken. Deze zijn onrechtmatig omdat ze zijn verlengd, terwijl ze opnieuw hadden moeten worden aanbesteed. Bij CJIB en JIO gaat het om respectievelijk € 16 miljoen en € 20,6 miljoen aan inkoopfouten.

### **Agentschappen kunnen niet aantonen dat ingekochte goederen en diensten zijn geleverd**

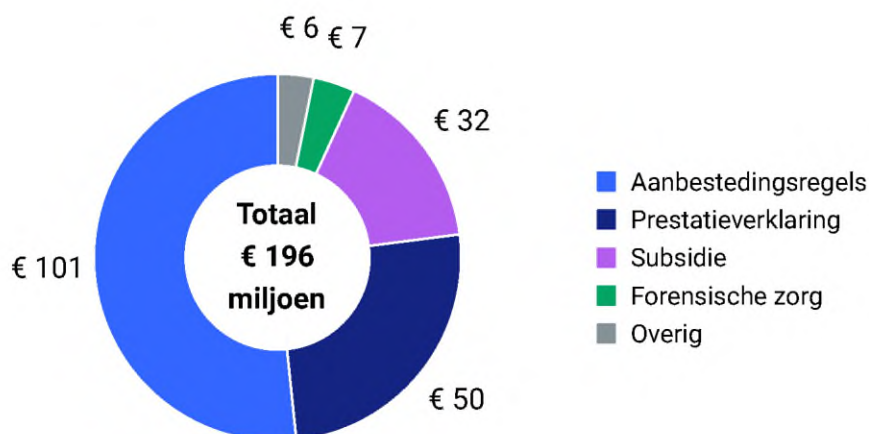
Het ontbreken van prestatieverklaringen – het schriftelijke bewijs van levering – veroorzaakte bij agentschappen voor € 49,5 miljoen aan fouten en onzekerheden. Bij vrijwel alle agentschappen zijn er op dit onderdeel fouten gemaakt. De grootste fouten zijn gemaakt bij DJI (€ 38,9 miljoen) en bij Justis (€ 7,5 miljoen).

Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid bedraagt afgerond € 196 miljoen. Naast fouten bij aanbestedingen en ontbrekende prestatieverklaringen, zijn er nog andere fouten en onzekerheden over de rechtmatigheid gevonden (zie figuur 12).

**Figuur 12** *Verdeling fouten en onzekerheden*

### **Verdeling fouten en onzekerheden rechtmatigheid bij samenvattende staat agentschappen**

Bedragen afgerond in miljoenen €



### **Niet-kloppende cijfers door fouten in de opbrengstverantwoording en ontbreken van prestatieverklaringen**

Van het totaalbedrag aan niet-kloppende cijfers van € 108,6 miljoen heeft een bedrag van € 43,3 miljoen betrekking op onjuiste opbrengstverantwoording door DJI. DJI heeft bij de opbrengstverantwoording niet de juiste tarieven gehanteerd. Daarnaast heeft een bedrag van € 38,9 miljoen betrekking op het ontbreken van prestatieverklaringen.

# 8.

# Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van JenV heeft op 29 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie weer. De volledige reactie, inclusief genoemde bijlagen, staat op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

## 8.1 Reactie minister van JenV

De minister schrijft:

“Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de resultaten van het Verantwoordingsonderzoek 2025 Justitie en Veiligheid (VI). In deze reactie ga ik, mede namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, specifiek in op de coördinatie van de Veiligheidsstrategie, de prestaties in de strafrechtketen en de foutieve tenaamstelling van veroordeelden. Voor een nadere reactie op de overige onvolkomenheden, algoritmes en de financiële verantwoordingsinformatie verwijs ik u naar bijlage 1 bij deze brief.

### **Coördinatie van de Veiligheidsstrategie**

Ik dank de Algemene Rekenkamer voor de overwegingen die zij meegeeft op de coördinatie van de Veiligheidsstrategie. Onderstaand ga ik graag kort in op de drie overwegingen.

De overweging of het nader definiëren van de wettelijke coördinatietaak van de NCTV bijdraagt aan meer duidelijkheid richting andere overheidsorganisaties zal worden meegenomen in de invoeringstoets van de Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid. Deze is voorzien om in het vierde kwartaal van 2026 aan de

Tweede Kamer te worden gezonden. De wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid geeft de NCTV de bevoegdheid om in het belang van de nationale veiligheid en het verhogen van de weerbaarheid de samenwerking en informatiedeling tussen betrokken overheidsorganisaties te bevorderen en bij te dragen aan de samenhang en effectiviteit van het nationale veiligheidsbeleid. Nationale veiligheid is een van de belangen die hierbij moet worden afgewogen, naast andere publieke belangen. De NCTV brengt vanuit zijn coördinerende rol relevante partijen bij elkaar, zodat met in achtneming van alle belangen een afgewogen besluit kan worden genomen, of brengt een organisatie in positie om bij het uitvoeren van een wettelijke taak ook het nationale veiligheidsbelang mee te wegen. Dilemma's worden besproken in de Nationale Veiligheidsraad, de Raad Veiligheid en Inlichtingen en de Raad Defensie, Internationale, Nationale en Economische Veiligheid.

De aanbeveling die ziet op het bewerkstelligen van een centrale monitoring van de voortgang van de implementatie en de prioriteiten van de Veiligheidsstrategie wordt meegenomen in de tussentijdse evaluatie van de Veiligheidsstrategie. De evaluatie van de Veiligheidsstrategie wordt naar verwachting eind 2026 opgeleverd.

#### *Rijksbreed Responsekader*

Ik onderschrijf de conclusie van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van het goede voorbeeld dat het Rijksbreed Responsekader (RBRK) stelt voor interdepartementale samenwerking om zowel dreigingen in samenhang te bezien als het nationale veiligheidsbeleid te bevorderen. Ik onderstreep daarbij zowel het belang van de momenteel lopende, als ook van de continue doorontwikkeling van het RBRK als systeem.

#### **Coördinatie prestaties in de strafrechterketen**

Naar aanleiding van de geconstateerde onvolkomenheid in uw verantwoordingsonderzoek 2024 is op 16 december 2025 in de voortgangsbrief strafrechterketen een verbeterplan aan de Tweede Kamer gepresenteerd. In het verantwoordingsonderzoek 2025 geeft u aan dat het verbeterplan op onderdelen onvolledig is. Er wordt onder andere aangegeven dat een probleem- en oorzakenanalyse ontbreekt en dat de aangekondigde maatregelen SMART-er moeten worden geformuleerd. Ook moet beter zicht komen op hoe zaken door de keten gaan en kunnen de monitoring en coördinatie beter.

Ik bedank de Algemene Rekenkamer voor de inspanningen die aan het onderzoek zijn besteed. De bevindingen van het onderzoek zijn helder en ik onderschrijf deze. Naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer en de kritiek van de Tweede Kamer gaan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en ik samen met

de ketenpartners aan de slag. Daarbij zal de focus niet beperkt zijn tot het aanscherpen van het verbeterplan en de problematiek van doorlooptijden en werkvoorraden van een beperkt aantal zaakstromen, maar wordt breed gekeken naar de gehele keten. Bij dit traject betrek ik ook de motie Mutluer waarin wordt verzocht om een 'deltaplan' voor de strafrechtketen (Tweede Kamer, 2026).

In bijlage 2 bij deze brief ga ik in op de extra inspanningen die de staatssecretaris en ik de komende tijd samen met de ketenorganisaties gaan verrichten om het functioneren van de strafrechtketen verder te verbeteren. We streven ernaar om daarbij zoveel mogelijk tegemoet te komen aan uw bevindingen en de motie Mutluer. Wij zullen hierover met de Tweede Kamer het gesprek voeren en in de voortgangsbrief strafrechtketen van juni 2026 uitgebreider ingaan op de gekozen aanpak.

### **Foutieve tenaamstellingen van veroordeelden**

De staatssecretaris en ik waarderen dat de Algemene Rekenkamer constateert dat in 2025 grote stappen zijn gezet en dat de ernstige onvolkomenheid rond foutieve tenaamstellingen is afgeschaald. Tegelijkertijd is de aanpak nog niet afgerond en worden er door de staatssecretaris gerichte vervolgstappen gezet (zie hierover bijlage 3 bij deze brief). Dat gebeurt ook langs de lijnen van de vier resterende aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Voor de geautomatiseerde wijzigingen kiest de staatssecretaris niet voor abrupte stopzetting, maar voor tijdelijk begrensde en gemonitorde beheersing met een pad naar een structurele werkwijze conform het toetsing- en handelingskader. De omvang van de problematiek zal de staatssecretaris de komende tijd nader in beeld brengen. De staatssecretaris maakt ketenafspraken over opvolging, mitigatie en herstel concreter, en geeft het burgerperspectief nadrukkelijker vorm, juist waar sprake is van concrete of reële benadeling als gevolg van een foutief te naam gesteld vonnis.

Over de voortgang op de vier resterende aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de bredere stand van zaken van de aanpak van deze problematiek zal de staatssecretaris de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer voor het zomerreces nader informeren.”

## 8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij bedanken de minister van JenV voor de constructieve reactie op onze bevindingen en aanbevelingen. De minister geeft aan dat hij de bevindingen onderschrijft en wat de vervolgstappen zijn. Wij moedigen de minister aan om werk te (blijven) maken van het realiseren van deze vervolgstappen. Hiermee verbetert de minister de bedrijfsvoering van zijn departement en de daaruit voortvloeiende resultaten voor burgers en bedrijven.

Wij brengen graag nog 2 punten nader onder de aandacht:

### **Coördinatie prestaties strafrechtketen**

Wij waarderen dat de minister zich voorneemt om de strafrechtketen in zijn volledige omvang tegen het licht te houden. Wij vinden het ook positief dat de minister de motie Mutluer c.s. hierbij betreft en dat hij zijn verbeterplannen wil aanscherpen. We wijzen de minister erop dat we bezwaar hebben overwogen, maar zagen hiervan af vanwege het reeds door de Tweede Kamer gevraagde deltaplan. We verwachten van de minister dat hij op redelijke termijn met een adequaat verbeterplan komt dat voldoet aan onze normen. Als voortgang uitblijft en/of het verbeterplan van de minister niet voldoet aan onze normen, zal ook een bezwaarprocedure tegen de materiële bedrijfsvoering van zijn ministerie, conform de Comptabiliteitswet 2016, opnieuw door ons overwogen moeten worden.

### **Foutieve tenaamstellingen veroordeelden**

De Algemene Rekenkamer onderschrijft het belang van een zorgvuldige en duurzame oplossing van de problematiek rondom foutieve tenaamstellingen van veroordeelden. Het stemt ons positief dat de staatssecretaris hier voortvarend mee aan de slag is. Tegelijkertijd is de volledige omvang van de problematiek tot op heden onbekend. Inzicht hierin is vanzelfsprekend belangrijk. Het genoemde aantal van 867 zaken is een ondergrens. De eventuele gevolgen van deze problematiek op burgers kunnen heel groot zijn. We verwachten dat de staatssecretaris hier voldoende aandacht voor heeft. We merken daarnaast op dat de minister in zijn reactie niet ingaat op onze aanbeveling om burgers te informeren over het ontstaan en/of wijzigen van een strafblad. We benadrukken nogmaals dat dit burgers de mogelijkheid geeft om (tijdig) in actie te komen als ze vermoeden dat er een fout is gemaakt. Het komt nu voor dat burgers niet weten dat ze mogelijk ten onrechte een strafblad hebben, waardoor ze het ook niet kunnen signaleren. Signalering is ook in het belang van de strafrechtketen zelf.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van JenV 2025

De hierna volgende figuur geeft 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 13** Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van JenV

## Fouten en onzekerheden bij Justitie en Veiligheid

⋮ 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 €	
<b>Verplichtingen</b>			
Totaal	€ 19.306,0		//-100%
<b>Uitgaven en ontvangsten</b>			
Totaal	€ 20.731,0		//-100%
<b>Afgerekende voorschotten</b>			
Totaal	€ 3.063,4		//-100%
<b>Agentschappen</b>			
Totaal	€ 4.365,9		//-100%
<b>Saldibalans</b>			
Totaal	€ 13.840,2		//-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 2 en tabel 4 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

### **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 Normenkader opvolging onvolkomenheden

1. De minister heeft een toereikend verbeterplan vastgesteld.
  - a. Aan het verbeterplan ligt een oorzakenanalyse ten grondslag.
  - b. Het plan voldoet aan de plausibiliteitstoets:
    - i. De gekozen verbetermaatregelen zijn daadwerkelijk een oplossing voor de geconstateerde knelpunten.
    - ii. Er is een realistische/voldoende ambitieuze planning voor de ontwikkeling en implementatie van die verbeteringen opgesteld en in het verbeterplan opgenomen (inclusief mijlpalen).
  - c. Er is een realistische en goed onderbouwde raming van de benodigde middelen (mensen en geld) gemaakt en hoe deze beschikbaar worden gesteld.
  - d. De stakeholders zijn betrokken bij het opstellen van het verbeterplan.
  - e. De Bestuursraad/SG/pSG benoemt een eindverantwoordelijke voor de realisatie van het plan en de bijbehorende monitoring, bijsturing, et cetera.
  
2. Er vindt monitoring (intern) en verantwoording (extern) plaats.
  - a. Er is een relevant monitoringsinstrument ingericht dat leidt tot periodieke rapportages aan management, bestuursraad/pSG en auditcommissie.
  - b. FEZ monitort als interne toezichthouder/second line of defense en kan dit aantonen, idealiter bevestigt het onderzoek van de ADR (third line of defense) deze monitoring.
  - c. De aanpak en de voortgang worden besproken in relevante gremia (o.a. de bestuursraad, auditcommissie en uitvoeringsgremia).
  - d. Er vindt evaluatie van de maatregelen plaats en waar nodig wordt het verbeterplan bijgesteld.
  - e. De minister verantwoordt zich over de voortgang van het verbeterplan aan de Tweede Kamer en schept hierover een valide beeld.
  
3. De onderliggende knelpunten worden opgelost.
  - a. De acties uit het verbeterplan liggen op schema t.a.v. de opgestelde planning.
  - b. Per verbetermaatregel is duidelijk welke voortgang er is geboekt.
  - c. De ingezette maatregelen hebben effect.

## Bijlage 4 Literatuur

### Publicaties

AIVD, MIVD, NCTV (2025). *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2025*.

Algemene Rekenkamer (2012). *Prestaties in de strafrechtketen*.

Algemene Rekenkamer (2021). *Toetsingskader algoritmes*. Te raadplegen op: <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/a/algoritmes>.

Algemene Rekenkamer (2023). *Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek*.

Algemene Rekenkamer (2024). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2025*.

Algemene Rekenkamer (2025a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2024 ministerie van Justitie en Veiligheid. Rapport bij het jaarverslag*.

Algemene Rekenkamer (2025b). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2026 van september 2025*.

Algemene Rekenkamer (2025c). *Door de mazen van toezicht en handhaving*.

Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2022). *Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid*.

CBS (2026a). *Veiligheidsmonitor 2025*.

CBS (2026b). *Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2025*.

Ministerie van BZK (2025). *Handelingskader coördinerende bewindspersonen*.

Ministerie van JenV (2025a). *Brief van de minister van JenV, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 29 279, nr. 974*.

Ministerie van JenV (2025b). *Brief van de minister van JenV, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 26 643, nr. 1376*.

Ministerie van JenV (2025c). *Brief van de staatssecretaris van JenV*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 29 279, nr. 1001.

Ministerie van JenV (2025d). *Brief van de minister van JenV*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 29 279, nr. 1005.

Ministerie van JenV (2025e). *Brief van de staatssecretaris van JenV*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 29 279, nr. 1007.

Ministerie van JenV (2026a). *Brief van de minister van JenV*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 31 865 nr. 293.

Ministerie van JenV (2026b). *Jaarverslag 2025*.

Ministeries van JenV en BZ (2023). *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 30 821, nr. 178.

NCTV (2025). *Cybersecuritybeeld Nederland 2025*.

Tweede Kamer (2023). *Eindrapport parlementaire verkenning strafrechtketen*.

Tweede Kamer (2025). *Motie-Mutluer c.s. over uitspreken dat de Kamer onder bepaalde voorwaarden instemt met decharge voor de jaarverantwoording 2024 van JenV*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 600 VI, nr. 153.

Tweede Kamer (2026). *Motie-Mutluer c.s. over een integraal deltaplan strafrechtketen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36 800 VI, nr. 86.

### **Wet- en regelgeving**

Comptabiliteitswet 2016.

Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid, 2025.

## Bijlage 5 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:

### **arrondissementsparket of parket**

Een organisatie-eenheid van het OM die verantwoordelijk is voor het afdoen van strafzaken binnen 1 van de 10 regio's waarin Nederland is verdeeld. Het OM kent ook landelijke parketten.

### **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.

### **GPS**

Geïntegreerd Processysteem Strafrecht: het digitale systeem waarin het OM informatie over de strafzaak vastlegt.

### **tenlastelegging**

Waar het OM de verdachte van beschuldigt.

### **voorlopige hechtenis**

Een rechter beslist of een verdachte in de cel in een huis van bewaring (niet politiecel of in de gevangenis) wordt gezet in afwachting van de uitspraak van een rechter.

## Bijlage 6 Afkortingen

Afkorting	Uitgeschreven
ADR	Auditdienst Rijk
AenM	Asiel en Migratie
AZ	Algemene Zaken
BRP	Basisregistratie Personen
bsn	burgerservicenummer
BVV	Basisvoorziening Vreemdelingen
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BZ	Buitenlandse Zaken
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CW	Comptabiliteitswet
Def	Defensie
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EZ	Economische Zaken
FEZ	Financieel Economische Zaken
Fin	Financiën
FIT	Flexibele Interventie Team
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht
I&W	Infrastructuur en Waterstaat
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
JDS	Justitieel Documentatie Systeem
JenV	Justitie en Veiligheid
JIO	Justitiële ICT Organisatie
Justid	Justitiële Informatiedienst
LVVN	Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NIFP	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Afkorting	Uitgeschreven
OM	Openbaar Ministerie
SEA	Strategische Evaluatie Agenda
SKDB	Strafrechtketendatabank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VOG	Verklaring Omtrent Gedrag
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport



**Algemene Rekenkamer**

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), Gemeentefonds (B) en Provinciefonds (C)

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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), het Gemeentefonds (B) en het Provinciefonds (C). De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2025 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025](http://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 | 8**
  - 2.1 Actuele ontwikkelingen | 8
  - 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 | 13
- 4. Resultaten van geld en beleid | 15**
  - 4.1 Voortgang schadeherstel en versterking Groningen | 15
  - 4.2 Beleidsevaluaties | 24
  - 4.3 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 25
  - 4.4 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 26
  - 4.5 Taakstelling in Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk | 27
  - 4.6 Totstandkoming beleidsinformatie | 29
- 5. Bedrijfsvoering | 31**
  - 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 31
  - 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 32
  - 5.3 Opgeloste onvolkomenheden | 33
  - 5.4 Onvolkomenheden | 33
  - 5.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 35
  - 5.6 Overheveling specifieke uitkeringen naar gemeente- en provinciefonds | 39
  - 5.7 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 40
- 6. Geld gecontroleerd | 42**
  - 6.1 Ministerie van BZK | 43
  - 6.2 Gemeentefonds | 46
  - 6.3 Provinciefonds | 47
- 7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 48**
  - 7.1 Reactie minister van BZK | 48
  - 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 51

## Bijlagen | 52

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van BZK, gemeentefonds en provinciefonds 2025 | 52

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 56

Bijlage 3 Literatuur | 59

Bijlage 4 Begrippenlijst | 61

Bijlage 5 Eindnoten | 62

# 1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) waren in 2025 de uitgaven € 4.437,5 miljoen, de ontvangsten € 1.707,1 miljoen en de verplichtingen € 4.696,1 miljoen. De uitgaven aan het gemeentefonds waren € 47.701,6 miljoen en aan het provinciefonds € 4.101,8 miljoen.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor versterking van de democratische rechtsstaat, bescherming van grondrechten van mensen, de constitutionele inrichting van Nederland, de nationale veiligheid, schadeherstel en versterking van Groningen, de bedrijfsvoering van het Rijk en de inrichting, bekostiging en het functioneren van het openbaar bestuur. De minister beheert ook het gemeentefonds en het provinciefonds.

## Schadeherstel en versterking Groningen gaat langzaam maar wel zorgvuldiger

Door de jarenlange gaswinning in Groningen zijn veel gebouwen beschadigd door aardbevingen. Die moeten hersteld worden, en onveilige gebouwen moeten worden versterkt. In 2025 gingen het schadeherstel én de versterking verder. Er is bijna 2 keer zoveel fysieke schade afgehandeld als in 2024.

De minister kiest ervoor om dit zorgvuldig met bewoners te doen, ook als dat ten koste van de snelheid gaat. Alle inspanningen en de keuze voor een ruimhartige insteek van de minister leiden er (nog) niet toe dat Groningers meer tevreden zijn. Het gevoerde beleid in 2025 beoordelen we dit jaar als toereikend.

## Niet zeker of digitale werkplekken snel weer beschikbaar zijn na verstoring

Het Shared Service Center-ICT, onderdeel van het ministerie van BZK, leverde in 2025 ongeveer 58.000 digitale werkplekken voor rijksambtenaren aan 9 ministeries. Die werkplekken moeten veilig en altijd beschikbaar zijn. Het risico op grote storingen door cyberaanvallen neemt de laatste jaren toe. We zien dat SSC-ICT voldoende maatregelen heeft genomen tegen verstoring of misbruik. Maar het is onduidelijk hoe lang het duurt voordat de digitale werkplekken weer beschikbaar zijn na een eventuele langdurige verstoring. Op de langere termijn vragen we ook aandacht voor de digitale soevereiniteit bij de keuze voor digitale werkplekken.

## Niet zeker of omvang van het Rijk afneemt, door ontbreken doel

Het kabinet-Schoof wilde bezuinigen op de apparaatsuitgaven door minder ambtenaren en minder externe inhuur. De minister van BZK coördineert deze taakstelling aan de hand van afgesproken gemeenschappelijke uitgangspunten. Hieraan zijn geen concrete doelen of resultaatafspraken gekoppeld. De budgettaire taakstelling kan invloed hebben op de personeelsomvang van het Rijk, maar het is onzeker of het aantal fte uiteindelijk zal afnemen, omdat er geen doelen zijn opgenomen voor de omvang van de Rijksoverheid. Uit de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk* blijkt dat het aantal rijksambtenaren in 2025 minder sterk is gestegen dan in eerdere jaren.

## Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

### **Negatieve oordelen bij het totaal van de verplichtingen, het totaalbedrag voor de agentschappen 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 verplichtingen en de agentschappen.

Voor artikel 11 Centraal apparaat verplichtingen is ons oordeel negatief.

## Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het Gemeentefonds

### **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 Provinciefonds

### **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.

## Onvolkomenheden bij ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Inkoopbeheer Nationaal Coördinator Groningen			✗	✗	▶
<b>Nieuwe onvolkomenheid</b>					
2. Inkoopbeheer SSC-ICT				✗	
<b>Opgeloste onvolkomenheid</b>					
3. Rijksbreed IT-beheer	✗	✗	✗	✓	

✗ 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 BZK is verantwoordelijk voor een breed takenpakket, waaronder versterking van de democratische rechtsstaat, bescherming van grondrechten van mensen, de constitutionele inrichting van Nederland, de nationale veiligheid, schadeherstel en versterking van Groningen, de bedrijfsvoering van het Rijk en de inrichting, bekostiging en het functioneren van het openbaar bestuur. De minister is ook beheerder van het gemeentefonds en het provinciefonds.

Op het beleidsterrein van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan. De minister van BZK moet zorgen voor een goed bestuur en het goed functioneren van de rechtsstaat. De minister heeft verschillende wetsvoorstellen ingediend die zijn gericht op het openbaar bestuur. Zo is in mei 2025 het wetsvoorstel van de Wet op de politieke partijen naar de Tweede Kamer gestuurd, en in januari 2026 het wetsvoorstel Bevorderen integriteit decentraal bestuur. Ook is er sinds november 2025 een rijksbrede integriteitscommissie, die is opgenomen in de CAO Rijk van 2025.

In maart 2026 publiceerden wij het dashboard *Blik op Nederland: Dashboard Doelen en Resultaten* (Algemene Rekenkamer, 2026). In dit dashboard hebben wij in 10 beleidsthema's een aantal indicatoren samengebracht. Deze indicatoren meten een resultaat voor doelen waar de Rijksoverheid zich op enige wijze aan verbonden heeft. Verschillende indicatoren laten de ontwikkelingen zien van onderwerpen die onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK vallen.

Zo is een van die indicatoren de Rule of Law-index. De Rule of Law-index is een globale ranglijst die meet hoe de rechtstaat functioneert. In 2016 scoorde Nederland 0.86, en 0.83 in 2024. Nederland staat daarmee wereldwijd op plek 8. Daarnaast blijkt, uit onderzoek van het CBS, dat maar 31,3% van de personen van 15 jaar of ouder vertrouwen heeft in de Tweede Kamer. In 2023 geeft 10,8% van de personen van 15 jaar of ouder aan in de afgelopen 12 maanden discriminatie te hebben ervaren, blijkt uit de Veiligheidsmonitor van het CBS (Algemene Rekenkamer, 2026).

## 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 BZK 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 BZK*

Risico	Toelichting	Bedrag
Weerbaarheid van bestuur	Politieke ambtsdragers kunnen te maken krijgen met agressie, intimidatie en bedreiging, waardoor zij hun ambt niet zonder druk kunnen vervullen.	Niet genoemd
Digitale weerbaarheid	Veiligheid en digitale autonomie van Nederland worden bedreigd door o.a. cyberaanvallen. Als overheidssystemen uitvallen, of niet meer werken zoals bedoeld, kunnen burgers en ondernemers in de problemen komen.	Niet genoemd
Onvoldoende capaciteit, middelen en slagkracht	Door krapte op de arbeidsmarkt staat beschikbare capaciteit onder druk, zowel bij het Rijk als bij decentrale overheden. Dit kan ertoe leiden dat beleid later of minder wordt uitgevoerd dan beoogd.	Niet genoemd

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

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

- dat integriteit kwetsbaar is. De minister van BZK heeft een coördinerende rol voor het integriteitsbeleid binnen de rijksoverheid. Als er onvoldoende kaders zijn en aandacht is voor integriteit, bestaat het risico dat zich integriteitsschendingen voordoen. Dit schaadt het publieke vertrouwen en de legitimiteit van beleid.
- dat de aanpak van desinformatie tekortschiet. Daardoor bestaat het risico op buitenlandse inmenging en een toename van wantrouwen in instituties en polarisatie in de maatschappij.
- dat inkoop van IV-middelen decentraal en gefragmenteerd plaatsvindt op lokaal, provinciaal en nationaal niveau. Meer regie en sturing op deze uitgaven kan leiden tot besparingen.

# 3.

## Inzicht in geld

### 3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van BZK heeft in 2025 € 4.437,5 miljoen uitgegeven. Dit is 1,22% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 4.696,1 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.707,1 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 gemeentefonds zijn in 2025 uitgaven gedaan voor € 47.701,6 miljoen. Dit is 12,66% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 47.702,0 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 47.701,6 miljoen.

Vanuit het provinciefonds zijn in 2025 uitgaven gedaan voor € 4.101,8 miljoen. Dit is 1,11% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 4.118,3 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 4.101,8 miljoen.

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

	2023	2024	2025
<b>VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</b>			
Verplichtingen	9.831	11.437	4.696
Uitgaven	9.604	10.925	4.438
Ontvangsten	1.060	1.552	1.707
Fte's	13.445	14.908	14.005

	2023	2024	2025
<b>B Gemeentefonds</b>			
Verplichtingen	41.411	44.108	47.702
Uitgaven	42.205	43.836	47.702
Ontvangsten	42.205	43.836	47.702
<b>C Provinciefonds</b>			
Verplichtingen	3.130	3.954	4.118
Uitgaven	3.130	3.954	4.102
Ontvangsten	3.130	3.954	4.102

De uitgaven van het begrotingshoofdstuk VII waren in 2025 € 6.488 miljoen lager dan 2024. Voor het gemeentefonds waren de uitgaven in 2025 € 3.866 miljoen hoger. Voor het provinciefonds waren de uitgaven in 2025 € 147 miljoen hoger. 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 BZK verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
1. Openbaar bestuur en democratie	521	86	-435
2. Nationale Veiligheid	502	558	56
3. Woningmarkt	6.546	0	-6.546
4. Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit	1.448	0	-1.448
5. Ruimtelijke ordening en Omgevingswet	157	0	-157
6. Overheidsdienstverlening en informatiesamenleving	524	603	79
7. Werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid	71	94	24
9. Uitvoering Rijksvastgoedbeleid	199	0	-199
11. Centraal apparaat	891	1.116	225
12. Algemeen	66	14	-52
13. Nog onverdeeld	0	0	0
14. Slavernijverleden: fonds en herdenkingscomité	0	8	8
15. Een veilig Groningen met perspectief	0	1.956	1.956
<b>Totaal</b>	<b>10.925</b>	<b>4.438</b>	<b>-6.488</b>

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
1. Gemeentefonds	43.836	47.702	3.866
<b>Totaal</b>	<b>43.836</b>	<b>47.702</b>	<b>3.866</b>

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
1. Provinciefonds	3.954	4.102	147
<b>Totaal</b>	<b>3.954</b>	<b>4.102</b>	<b>147</b>

Voor het begrotingshoofdstuk VII zien we de grootste verschillen bij de artikelen die zijn overgeheveld naar de begroting van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en bij artikel 15. Een veilig Groningen met perspectief die van de begroting van het ministerie van EZK naar het ministerie van BZK zijn overgebracht. Daarnaast zien we het grootste verschil bij artikelen 1. Openbaar bestuur en democratie. De middelen voor Regio Deals en het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid zijn overgeheveld naar de begroting van het ministerie van VRO.

Bij het gemeentefonds bestaat het verschil door onder andere de toekenning van accres tranches, de toekenning van loon- en prijsontwikkeling en de toevoeging van nieuwe decentralisatie-uitkeringen in de loop van het jaar.

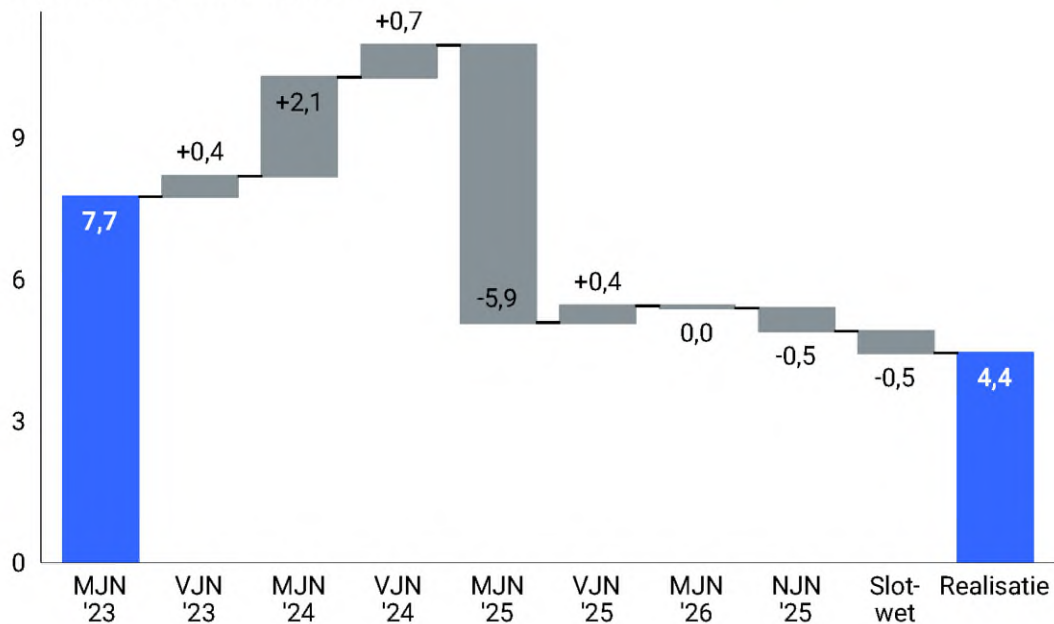
### 3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 voor het ministerie van BZK. 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 BZK.

**Omvang begroting BZK per saldo lager door herschikking beleidsterrein**

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 € 7.716 miljoen uit te geven voor het begrotingshoofdstuk van BZK. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 4.438 miljoen.

In 2024 is de verantwoordelijkheid voor het herstel van Groningen overgekomen van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). De verantwoordelijkheid voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en het Rijksvastgoedbedrijf is overgegaan naar de nieuwe minister van VRO. De grootste wijzigingen in de uitgaven voor het ministerie van BZK betreffen de technische verwerking van deze wijzigingen in de begroting van 2025.

In dezelfde periode zijn de uitgaven voor het gemeentefonds en het provinciefonds gestegen als gevolg van de ontwikkeling van het bruto binnenlands product en de daaruit voortvloeiende toekenning van accres tranches.

# 4.

## Resultaten van geld en beleid

- De minister van BZK ging afgelopen jaar verder met de herstel- en versterkingsoperatie in Groningen. In 2025 is bijna 2 keer zoveel schade vergoed als in 2024. En eind 2025 was ongeveer twee derde van de huizen versterkt.
- De minister heeft in 2025 gewerkt aan het vereenvoudigen en beter coördineren van de inkoop van de rijksoverheid. De nieuwe rijksbrede inkoopstrategie verschijnt naar verwachting in 2026.
- Het kabinet-Schoof wilde bezuinigen op de apparaatsuitgaven door minder ambtenaren en minder externe inhuur. De minister van BZK coördineert deze taakstelling. Uit de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk blijkt dat het aantal rijksambtenaren in 2025 minder sterk is gestegen dan in eerdere jaren.

### 4.1 Voortgang schadeherstel en versterking Groningen

Vorig jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van BZK voerde om de uitvoering van de schadeafhandeling en versterkingsoperatie in Groningen 'milder, menselijker en makkelijker' te maken. Dit jaar onderzoeken we de voortgang van dit beleid in 2025.

Jarenlang heeft er in Groningen gaswinning plaatsgevonden. Als gevolg daarvan hebben rondom de gasvelden in Groningen en Noord-Drenthe aardbevingen plaatsgevonden, die schade aan gebouwen hebben aangericht. Op 19 april 2024 is in lijn met een besluit van het kabinet het Groninger-gasveld 'definitief gesloten'. Ook na sluiting van het gasveld kan de voormalige gaswinning nog tot aardbevingen leiden.

Woningen met schade moeten hersteld worden (het fysieke schadeherstel), en onveilige huizen moeten versterkt worden (de versterkingsoperatie). De schade en onveilige woningen, en de eerdere aanpak van versterking en schadeafhandeling, hebben ervoor gezorgd dat veel Groningers het vertrouwen in de overheid zijn verloren.

Het kabinet reageerde op 25 april 2023 op het eindrapport van de Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (Commissie Van der Lee) *Groningers boven gas*. Het kabinet bood aan gedupeerden, voor wie de gaswinning en de afhandeling van de gevolgen tot fysieke, mentale en sociale schade heeft geleid, zijn excuses aan. Onder de noemer Nij Begun werd daarna gestart met een vernieuwde aanpak: 50 maatregelen om het vertrouwen te herstellen, te bouwen aan herstel en aan economisch perspectief voor de regio, en het sociale en mentale welzijn van de inwoners van het aardbevingsgebied te bevorderen.

Ook voor de introductie van deze maatregelen was het doel van het kabinet om schade af te handelen en huizen te versterken. Dit doel heeft het kabinet nog steeds. Een belangrijk doel van de maatregelen is om de schadeafhandeling en de uitvoering van de versterking 'milder, menselijker en makkelijker' te maken. Het beleid dat de minister voert voor de uitvoering van de schadeafhandeling en versterking draagt op verschillende manieren bij aan het vergroten van de brede welvaart in het aardbevingsgebied. Zo dragen een betere kwaliteit van woningen en meer vertrouwen in de overheid allebei bij aan brede welvaart.

#### **Verantwoordingsonderzoek 2024 ministerie van Economische Zaken en Klimaat**

Ons vorige onderzoek maakte duidelijk dat de operatie niet zonder problemen verliep en dat de voortgang moeizaam was. Een groot aantal gebouwen moest in daaropvolgende jaren nog hersteld en/of versterkt worden en de operatie verliep niet volgens planning. Ons onderzoek richtte zich op 11 van de 50 maatregelen van Nij Begun. Daaruit bleek:

- De invulling van een aantal (onderdelen van) maatregelen was nog niet bekend. Ook was het niet duidelijk op welke termijn dit wel het geval zou zijn.
- De doelstellingen voor een milde, menselijke en makkelijke uitvoering van het beleid waren niet uitgewerkt in meetbare doelen.

De aanpassingen aan het beleid hadden voor meer vertraging en onduidelijkheid voor bewoners gezorgd. Daarom was onze aanbeveling geen nieuwe aanpassingen te doen in beleid met betrekking tot de herstel- en versterkingsoperatie die weer voor verdere vertraging en onzekerheid zouden kunnen zorgen.

We constateerden dat:

- eind 2024 de meeste van de onderzochte maatregelen van Nij Begun gefaseerd waren ingevoerd;
- de concrete schadeafhandeling na een terugval in 2023 weer op gang was gekomen. Het aantal schadevergoedingen nam toe, maar de nieuwe regeling 'daadwerkelijk herstel' kwam nog niet van de grond;
- de oorspronkelijke doelstelling om in 2028 klaar te zijn met de versterking was losgelaten.

De minister van BZK heeft in 2025 ruim € 1,9 miljard uitgegeven aan de operatie in Groningen. Voor de schadeafhandeling is € 944 miljoen uitgegeven en voor de versterkingsoperatie € 809 miljoen. Met Nij Begun heeft het kabinet toegezegd dat de schadeafhandeling en versterking door zullen gaan, koste wat kost en zo lang als nodig.

### **Conclusie van dit onderzoek**

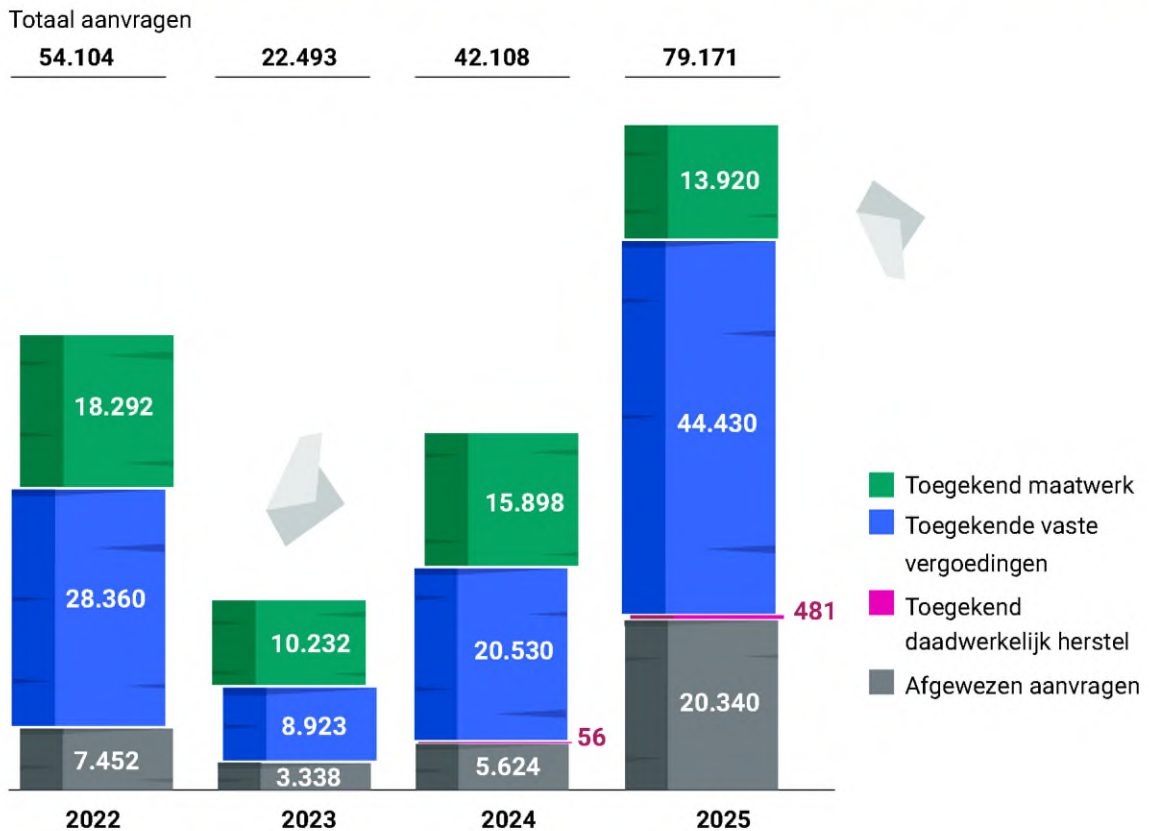
In dit onderzoek hebben we gekeken naar de voortgang van de fysieke schadeafhandeling en van de versterkingsoperatie in Groningen in 2025. Ook hebben we gekeken wat de minister heeft gedaan met de aanbeveling van ons vorige onderzoek uit 2024. Verder hebben we gekeken naar de voortgang op de maatregelen die we vorig jaar ook onderzochten en wat de invulling is van 'milder, menselijker en makkelijker' werken en of de minister dat in de gaten houdt. We concluderen dat er in 2025 duidelijk voortgang was in de fysieke schadeafhandeling én in de versterking van woningen in het aardbevingsgebied. We concluderen ook dat in de uitvoering voorrang wordt gegeven aan zorgvuldigheid boven snelheid met betrekking tot de omgang met burgers.

### **Er is in 2025 bijna 2 keer zoveel fysieke schade afgehandeld als in 2024**

Door aardbevingen is bij veel huizen en gebouwen schade ontstaan. Dit noemen we fysieke schade. In 2025 zijn er bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) 79.171 aanvragen voor fysieke schade afgehandeld. Het IMG heeft in 2025 bijna 2 keer zoveel van die aanvragen afgehandeld als in 2024 (zie figuur 2).

**Figuur 2** Afhandeling van aanvragen voor fysieke schade door het IMG per jaar (aantallen)

In 2025 is bijna 2 keer zoveel fysieke schade als in 2024 afgehandeld in Groningen



Eigenaren kunnen een aanvraag indienen bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) voor het afhandelen van fysieke schade. Ze kunnen kiezen voor schadeafhandeling zonder onderzoek naar de oorzaak van de schade: een vaste schadevergoeding (€ 10.000), of 'daadwerkelijk herstel', waarbij ze geen geldbedrag ontvangen maar de schade hersteld wordt door een aannemer (tot maximaal € 60.000). Ze kunnen er ook voor kiezen dat er wel onderzoek wordt gedaan (maatwerk, zonder maximum), waarbij gekozen kan worden tussen een vergoeding en herstel van de schade. Niet alle aanvragen worden toegekend. Omdat het IMG de schade afhandelt op basis van aanvragen, en niet zelf op zoek gaat naar schade om af te handelen, kan het IMG zijn werk moeilijk vooruit plannen. Bovendien kunnen er nog steeds nieuwe aardbevingen plaatsvinden, waardoor er weer nieuwe schade kan ontstaan, waarvoor eigenaren een vergoeding of herstel kunnen aanvragen. Zo ontving het IMG na een aardbeving in november 2025 veel nieuwe schademeldingen.

Het IMG streeft ernaar de aanvragen voor schadeafhandeling met onderzoek naar de schadeoorzaak binnen 182 dagen af te handelen. In 2025 duurde dat gemiddeld 239 dagen (in 2024 was het 277 dagen). Voor het afhandelen van aanvragen voor een vaste vergoeding streeft het IMG naar 56 dagen. Dit duurde in 2025 gemiddeld 32 dagen (IMG, 2026).

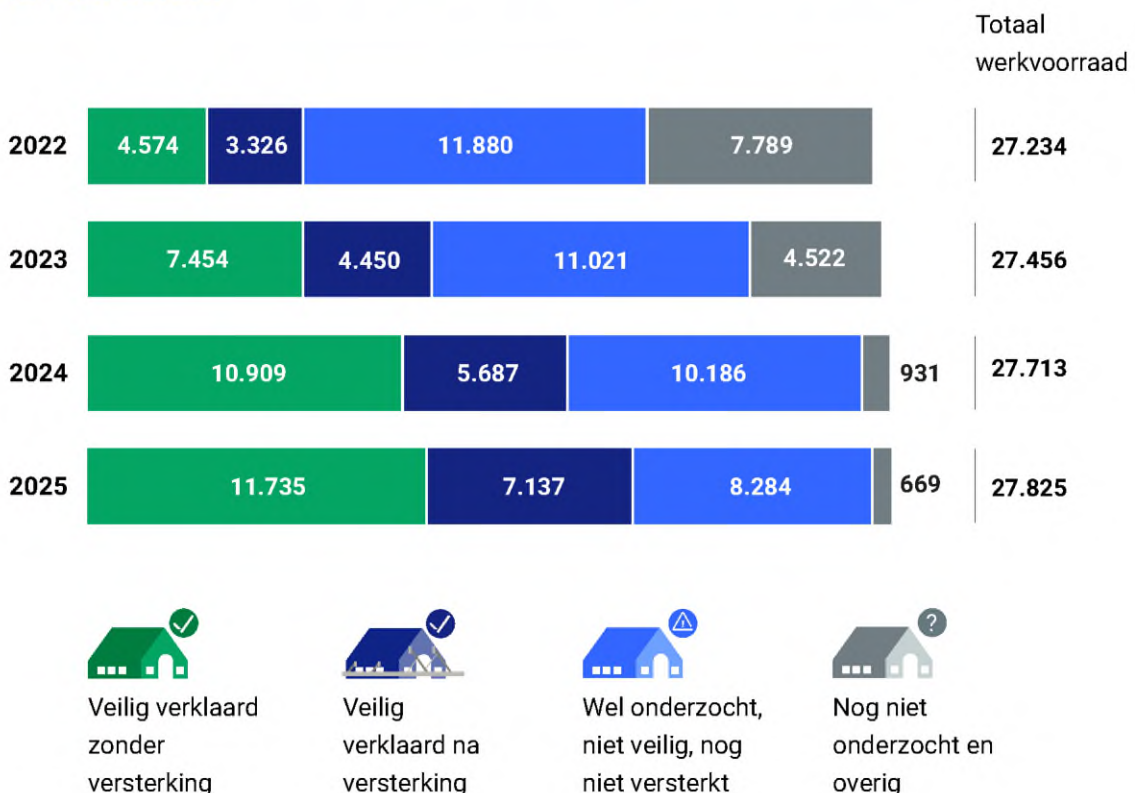
Als eigenaren geen vergoeding voor of herstel van hun schade aanvragen, weet het IMG niet dat er schade is. Met de voorgestelde wijziging van de Wet Groningen kan het IMG na inwerkingtreding in 2026 zelf eigenaren benaderen die geen aanvraag hebben gedaan, bijvoorbeeld omdat ze dat niet willen of kunnen. Hiermee komen ook deze schades in beeld en kunnen ze worden afgehandeld. Zo is het IMG niet meer helemaal afhankelijk van aanvragen voor schadeafhandeling en krijgen ze een beter beeld van hoeveel schade er nog afgehandeld moet worden. Bovendien probeert het IMG zo iedereen in staat te stellen om te krijgen waar hij recht op heeft.

### Eind 2025 was ruim 67% van de adressen in de versterkingsopgave veilig

Niet alle gebouwen in het aardbevingsgebied zijn veilig. Gebouwen die vanwege aardbevingen als onveilig zijn beoordeeld, moeten worden versterkt. De Nationaal Coördinator Groningen (NCG) organiseert deze versterkingsoperatie. In figuur 3 is de voortgang van de versterkingsoperatie in 2025 in beeld gebracht.

**Figuur 3** Totaalstand van de versterkingsoperatie aan het einde van het jaar (aantal adressen)

### NCG krijgt steeds beter zicht op de huizen en gebouwen die versterkt moeten worden



Eind 2025 was bij NCG in beeld dat in totaal van 27.825 adressen de veiligheid moest worden onderzocht en zo nodig verbeterd. Eind 2025 was van 11.735 adressen na onderzoek vastgesteld dat die veilig zijn. 7.137 adressen zijn veilig, nadat daar werkzaamheden voor zijn verricht. Er zijn nog 8.284 adressen waaraan werk moet worden verricht. Dat is een derde van het totaal. In 2025 steeg het aandeel dat veilig is van 60% naar ruim 67%: een toename van 7 procentpunt.

Bij de start van Nij Begun had NCG nog als doel dat in 2028 alle gebouwen veilig zouden zijn. In 2024 liet NCG dit doel los. NCG schat nu in dat tussen 2030 en 2032 alle gebouwen veilig zijn gemaakt, maar kan niet precies zeggen wanneer het zo ver is. Deze verwachting is gebaseerd op een inschatting waarbij NCG rekening houdt met de risico's en vertragingen die bij elk individueel versterkingsproject kunnen optreden. Van de 669 adressen die nog in de categorie 'nog niet onderzocht en overig' vallen (zie figuur 3), heeft NCG bij 253 adressen het dossier gesloten. Niet omdat de gebouwen veilig zijn, maar NCG geeft als reden dat de eigenaar niet meewerkt aan de versterking. Als de doelstelling van de minister is om alle gebouwen veilig te maken teneinde schade te voorkomen, kan het sluiten van het dossier niet het eindpunt van de operatie zijn.

### **In de uitvoering wordt zorgvuldiger met burgers omgegaan**

Een belangrijk doel van de Nij Begun-maatregelen is om de schadeafhandeling en de uitvoering van de versterking 'milder, menselijker en makkelijker' te maken. De 11 maatregelen die we hebben onderzocht zijn in 2025 allemaal verder uitgewerkt en/of uitgevoerd en dragen bij aan een zorgvuldigere uitvoering.

Bij het IMG betekent 'mild' dat schade ruimhartig wordt vergoed en dat bij de beoordeling van fysieke schade het onderzoek naar de oorzaak deels wordt losgelaten. 'Menselijk' betekent een persoonlijke benadering en direct contact. 'Makkelijk' betekent dat processen worden ontwikkeld vanuit de burger en het IMG voortvarend dingen oppakt.

- Zo is er in 2025 minder schade afgehandeld waarbij onderzoek naar de schadeoorzaak werd gedaan dan in 2024 (zie figuur 2).
- Ook werden in 2025 481 aanvragen toegekend voor daadwerkelijk herstel van woningen of gebouwen. In 2024 waren dat er – zo kort na invoering – 56.
- In 2024 verhoogde het IMG de vaste eenmalige vergoeding van € 5.000 naar € 10.000. Sinds september 2025 heeft het IMG de aanvullende vaste vergoeding volledig ingevoerd. Degenen die eerder een vergoeding lager dan € 10.000 hadden ontvangen, kunnen een aanvulling krijgen tot dat bedrag. Er werden in 2025 37.019 aanvragen voor deze aanvullende vergoeding toegekend.

Het is een politieke keuze om minder onderzoek te doen naar de schadeoorzaak, milde beoordelingen te doen en ruimhartig schade te vergoeden, en daarmee het risico te lopen op het uitkeren van te hoge vergoedingen en het vergoeden van schade die niet veroorzaakt is door bevingen. Deze werkwijze brengt mogelijk ook risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik met zich mee. We hebben daar over 2025 geen nader onderzoek naar gedaan.

De NCG vult het doel van 'milder, menselijker en makkelijker' in als 'naast de bewoners staan.'

- Door de inzet van bewonersbegeleiders onderhoudt NCG contact met de bewoners.
- NCG organiseert ook bewonersparticipatie in dorpen om rekening te kunnen houden met de behoeften van bewoners.
- Een ander voorbeeld is dat NCG bewoners in de dorpenaanpak informatie geeft over plannen en uitvoering op het moment dat bewoners ernaar vragen en niet op een door NCG bepaald moment.
- Voor de bewoners wiens huis wordt versterkt, heeft de NCG een website, Mijn NCG, waar alle belangrijke informatie en documenten bij elkaar staan zodat de bewoner de voortgang in de gaten kan houden. De toegang tot Mijn NCG is in 2025 uitgebreid tot 6.500 (van de beoogde 7.500) bewoners van wie het huis nog versterkt moet worden.

### **Het IMG en de NCG zien geen toename in vertrouwen en tevredenheid**

In ons vorige onderzoek concludeerden we dat de minister niet kon zien of de schadeafhandeling en de versterking 'milder, menselijker en makkelijker' werden. We zien daar nu de uitwerking van. Los van de voortgang in de schadeafhandeling en versterking, verwacht de minister dat zo'n zorgvuldigere uitvoering uiteindelijk resulteert in meer tevredenheid en vertrouwen onder de bewoners. IMG en NCG meten het vertrouwen en de tevredenheid. Maar de minister geeft niet aan hoe hij de uitkomsten beoordeelt.

Het IMG heeft in januari 2025 voor het eerst een vragenlijst uitgezet onder mensen die een aanvraag hadden gedaan. Hierin worden bewoners gevraagd het IMG op verschillende punten te waarderen. De resultaten staan in de eerste publicatie van de monitor Bouwen aan herstel, uit mei 2025. Hieruit kwam een gemiddelde score van 6.6 uit 10 op tevredenheid met het IMG. De monitor laat onder andere ook zien wat de waardering is per regeling, per manier waarop mensen contact hebben gehad met het IMG en bij mensen wiens aanvraag werd afgewezen. Door deze meting regelmatig te

herhalen, zal het IMG uiteindelijk kunnen zien hoe de tevredenheid en het vertrouwen zich ontwikkelen. Doordat er pas 1 monitor is gepubliceerd, is hier nu nog niets over te zeggen.

NCG meet het behalen van het doel van 'milder, menselijker en makkelijker' met bewonerstevredenheidsonderzoeken (bto). In september 2025 heeft NCG dit onderzoek voor de derde keer uitgevoerd. Het onderzoek laat zien dat de algemene tevredenheid over de dienstverlening van NCG door betrokken bewoners met gemiddeld 4.9 uit 10 ongeveer gelijk is beoordeeld als in de voorgaande metingen in 2023 en 2024. Er zijn wel verbeteringen zichtbaar op specifieke onderdelen. Zo blijkt uit het onderzoek dat bewoners steeds meer begrip hebben voor besluiten die NCG neemt en dat ze de redenen achter die besluiten beter begrijpen. Ook wordt het persoonlijke contact met de bewonersbegeleider gewaardeerd (menselijk) en vinden bewoners de brieven van NCG nu begrijpelijk (makkelijk). Naarmate mensen verder in het versterkingsproces zitten, is de beoordeling iets hoger.

Kortom, in de monitoring van het IMG en NCG is nog niet te zien dat een zorgvuldigere uitvoering tot meer tevredenheid en vertrouwen onder bewoners leidt. Deels komt dit doordat de monitoring pas kort op gang is. Ook is het de vraag of een 'mildere, menselijkere en makkelijker' uitvoering tot hogere scores op tevredenheid en vertrouwen leidt als mensen dit helemaal verloren zijn. De minister geeft niet aan naar welke cijfers voor tevredenheid en vertrouwen hij streeft.

### **Geen grote beleidswijzigingen in 2025**

Vorig jaar constateerden we dat beleidswijzigingen kunnen leiden tot vertraging en tot onduidelijkheid voor bewoners. We zien dat er in 2025 geen beleidswijzigingen zijn geweest. Wel is in de uitvoering de aanpak soms aangepast. De minister heeft bewust gekozen de verduurzaming (isolatie en ventilatie) van huizen steeds meer onderdeel van de versterkingsoperatie te laten zijn. Dit kan leiden tot enige vertraging. Dit nadeel is afgewogen tegen het voordeel voor bewoners dat ze maar 1 keer ingrijpende werkzaamheden aan hun huis hebben.

### **Conclusie**

In 2023 begon het kabinet met een nieuwe aanpak voor Groningen onder de noemer Nij Begun: een pakket met 50 maatregelen voor schadeherstel, versterking en perspectief. Voor deze hele operatie is in 2025 ruim € 1,9 miljard uitgegeven, waarvan € 944 miljoen voor de schadeafhandeling, € 809 miljoen voor de versterkingsoperatie en het overige deel voor perspectief. Naast het vergoeden en herstellen van schade en het versterken van gebouwen, is een belangrijk doel van de maatregelen om de

schadeafhandeling en de uitvoering van de versterking milder, menselijker en makkelijker te maken.

Vorig jaar constateerden we dat:

- eind 2024 de meeste maatregelen van Nij Begun gefaseerd waren ingevoerd;
- de schadeafhandeling na een terugval in 2023 weer op gang was gekomen met nieuwe regelingen voor fysieke schade;
- de oorspronkelijke doelstelling om in 2028 klaar te zijn met de versterking was losgelaten.

Dit jaar zien we voortgang in de fysieke schadeafhandeling én in de versterking.

De verwachtingen rond de operatie zijn hooggespannen. De minister heeft 2 doelstellingen: (1) de operatie moet snel worden uitgevoerd en (2) de operatie moet 'milder, menselijker en makkelijker' worden uitgevoerd. Dat gaat niet altijd samen. De minister heeft gekozen voor zorgvuldigheid ('milder, menselijker en makkelijker') ook als dat soms ten koste van de snelheid gaat. We zien dat in de uitvoering en voorbereiding van werkzaamheden rekening wordt gehouden met de wensen en behoeften van de Groningers. Maar dit vertaalt zich nog niet in hogere tevredenheidsscores.

Het oordelen over de voortgang is lastig, mede omdat de einddatum voor de versterking is losgelaten. De operatie gaat koste wat kost door en zolang het duurt. Het is van belang dat de minister grip houdt op de voortgang, zodat de operatie zo spoedig mogelijk wordt afgerond.

### **Oordeel over de beleidsresultaten**

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

We zien dat er flinke voortgang is in de schadeafhandeling en versterking. We zien ook dat er nog veel werk te doen is. De politieke belofte is dat alle huizen veilig worden en alle schade wordt afgehandeld. We zien dat er werk is gemaakt van het 'milder, menselijker en makkelijker' werken. We zien nog niet dat dit zich vertaalt in een grotere tevredenheid en meer vertrouwen van de Groningers.

De resultaten van het gevoerde beleid in 2025 voor de schadeafhandeling en de versterking in Groningen beoordelen wij als toereikend.

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

In juni 2025 is naar aanleiding van het verantwoordingsonderzoek 2024 middels de motie Sneller/Van der Lee/Grinwis verzocht om de verantwoordelijkheid voor het rijksinkoopbeleid te beleggen bij de minister van BZK, een plan van aanpak op te stellen om het aantal onvolkomenheden dat gerelateerd is aan inkoopbeheer significant terug te dringen, en de Tweede Kamer hier voor het einde van het jaar over te informeren.

In dezelfde maand heeft de minister van BZK de periodieke rapportage over begrotingsartikel 7 Werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid voorzien van een kabinetsreactie en aangeboden aan de Tweede Kamer (BZK, 2025a).

De minister heeft daarnaast op 10 oktober 2025 de Tweede Kamer geïnformeerd over de evaluatie van de rijksbrede inkoopstrategie *Inkopen met Impact* en de wijze waarop hij met de bevindingen en aanbevelingen voornemens is om te gaan (BZK, 2025b). Zo geeft hij aan de aanbeveling om taken en verantwoordelijkheden in het rijksinkoopbeleid te concretiseren, op te volgen en te werken aan een herinrichting van het stelsel.

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.

### 4.3 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

#### **Rijksbreed inkopen**

De minister van BZK is verantwoordelijk voor het rijksinkoopbeleid, de kaders en het rijksinkoopstelsel. In het verantwoordingsonderzoek 2024 deden we het kabinet de volgende aanbevelingen:

- Organiseer inkoop als rijksoverheid met een meer bepalende rol voor de minister van BZK voor de verbetering van het rijksinkoopstelsel.
- Vereenvoudig en actualiseer als verantwoordelijke ministers voor wet- en regelgeving (EZK) en de coördinator inkoopstelsel (BZK) samen de wetgeving en/of inrichting van het inkoopstelsel.
- Laat de ministers van Financiën en BZK voor uniformiteit zorgen in de inkoop-systemen en financiële systemen.

In 2025 heeft de minister van BZK gewerkt aan een nieuwe rijksinkoopstrategie en aan de versterking van het rijksinkoopstelsel. Hierin worden meerdere elementen opgenomen, zoals de versteviging van de sturing vanuit BZK, optimalisering van het categoriemanagement, bundelen en verstevigen van de inkoopuitvoering en verminderen van regeldruk en bureaucratie. De minister van BZK streeft ernaar deze nieuwe inkoopstrategie en stelselherziening in 2026 met de Tweede Kamer te delen (BZK, 2026a).

Daarnaast heeft de minister van BZK in 2025 de circulaire *Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012 onder de Europese drempelwaarden* aangepast, waardoor er minder snel verplicht aanbesteed hoeft te worden. Hiermee beoogt de minister van BZK de lastendruk bij inkoop te verminderen. Gelet op inflatiecorrectie hebben wij begrip voor deze aanpassing van de grensbedragen.

De minister van EZ is verantwoordelijk voor de aanbestedingswet- en regelgeving, die geldt voor alle aanbestedende diensten in Nederland. Dit betreft onder meer de implementatie van de Europese aanbestedingsrichtlijnen naar de nationale regelgeving en de Gids Proportionaliteit.

Wij constateren dat de aangepaste circulaire *Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012 onder de Europese drempelwaarden* van de minister van BZK na de vorig jaar gedane aanpassing niet meer aansluit op de vereisten uit de Gids Proportionaliteit van de minister van EZ. Hierdoor kunnen opdrachten op een andere wijze gegund worden, dan volgens de Gids zou moeten.

Wij vragen de ministers van BZK en EZ om aandacht te hebben bij de door de minister van EZ toegezegde evaluatie van de Gids en hierover met elkaar in gesprek te gaan om dit op 1 lijn te krijgen. Dit sluit ook aan bij de in de brief van de secretarissen-generaal genoemde ideeën, zoals vereenvoudiging van regels en een slagvaardige overheid (SGO, 2026). Tot slot herhalen wij onze aanbevelingen uit de *Staat van de Rijksverantwoording 2024*, namelijk: coördinatie bij 1 minister, meer uniformiteit in financiële en inkoopssystemen en meer ruimte voor professioneel oordeel van de inkoper.

#### 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 4 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn jaarverslag, de begroting en andere openbare bronnen van de NCG en het IMG.

**Tabel 4** De bereikte resultaten, zoals de minister van BZK, de NCG en het IMG rapporteerden in openbare bronnen

Hoofddoel	Kortetermijn doel	Bedrag	Resultaat
Het zo spoedig mogelijk realiseren van veiligheid in het aardbevingsgebied in Groningen	27.825 adressen voldoen aan de veiligheidsnorm	€ 809 miljoen	18.872 adressen voldoen tot en met 2025 aan de veiligheidsnorm
Onafhankelijk, rechtvaardig, ruimhartig en voortvarend mijnbouwschade in Groningen afhandelen	182 dagen tussen indiening schade aanvraag voor fysieke schade en besluit	€ 944 miljoen	239 dagen in 2025

## 4.5 Taakstelling in Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk

Het kabinet-Schoof wilde bezuinigen op de apparaatsuitgaven door het aantal ambtenaren en externe inhuur te verminderen. Het kabinet legde de rijksoverheid een budgettaire taakstelling op die op loopt van € 239 miljoen in 2025 tot € 1 miljard per jaar vanaf 2029. Uitvoerende diensten en inspecties worden daarbij ontzien. Ook onderdelen van de rijksdienst die werken voor de veiligheid van Nederland hoeven niet in te krimpen.

In de miljoenennota 2025 is de taakstelling uit het regeerprogramma van kabinet-Schoof verwerkt. De apparaatstaakstelling bij de uitgaven is als volgt verdeeld bij de departementen (Financiën, 2024).

**Tabel 5:** Budgettaire verwerking van terugdraaien groei apparaat Rijksoverheid, in miljoenen €

Hoofdstuk	2025	2026	2027	2028	2029
Algemene Zaken	-3	-6	-8	-11	-12
Koninkrijksrelaties	-1	-2	-4	-5	-5
Buitenlandse Zaken	-43	-90	-134	-179	-197
Justitie en Veiligheid	-26	-50	-75	-100	-111
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	-30	-59	-86	-114	-126
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	-20	-40	-58	-78	-86
Financiën	-22	-41	-61	-82	-92
Infrastructuur en Waterstaat	-7	-29	-47	-66	-75
Mobiliteitsfonds	-13	-13	-13	-13	-13
Deltafonds	-3	-3	-3	-3	-3
Economische Zaken	-22	-42	-62	-79	-87
Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur	-11	-19	-27	-36	-40
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	-23	-45	-68	-90	-99
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	-19	-33	-48	-63	-70
Klimaat en Groene Groei	-1	-2	-2	-3	-4
<b>Totaal</b>	<b>-244</b>	<b>-474</b>	<b>-696</b>	<b>-922</b>	<b>-1020</b>

### **BZK coördineert en departementen zijn verantwoordelijk voor de realisatie**

De minister van BZK coördineert vanuit zijn beleids- en stelselverantwoordelijkheid voor de rijksdienst deze taakstellingsoperatie aan de hand van afgesproken gemeenschappelijke uitgangspunten. Hieraan zijn geen concrete doelen of resultaat-afspraken gekoppeld. De departementen zijn zelf verantwoordelijk voor het realiseren van de taakstelling. Elke minister heeft immers zelf het beste zicht op de mogelijkheden en gevolgen van (beleids)inhoudelijke keuzes.

Ministers verantwoorden in hun eigen begrotingen en jaarverslagen hoe zij de budgettaire taakstelling realiseren. De minister van BZK informeert de Tweede Kamer over de rijksbrede resultaten in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR). In verschillende brieven informeert de minister de Tweede Kamer over de aanpak van de taakstelling, de gemeenschappelijke uitgangspunten en de strategie.

In de *JBR 2025* is de doelstelling als volgt geformuleerd: “Het rijksbreed monitoren en rapporteren over de realisatie van de budgettaire taakstelling op de apparaatsuitgaven oplopend tot een structurele bezuiniging van bijna één miljard euro vanaf 2029.”

De minister van BZK licht in de *JBR 2025* toe dat:

- de budgetverlaging als gevolg van de taakstelling voor de komende jaren verwerkt is in de apparaatsbudgetten van de betreffende begrotingen;
- de ministeries de taakstelling voor 2025 veelal incidenteel hebben opgevangen;
- in 2025 de focus lag op plan- en besluitvorming om de taakstelling vanaf 2026 zorgvuldig te realiseren.

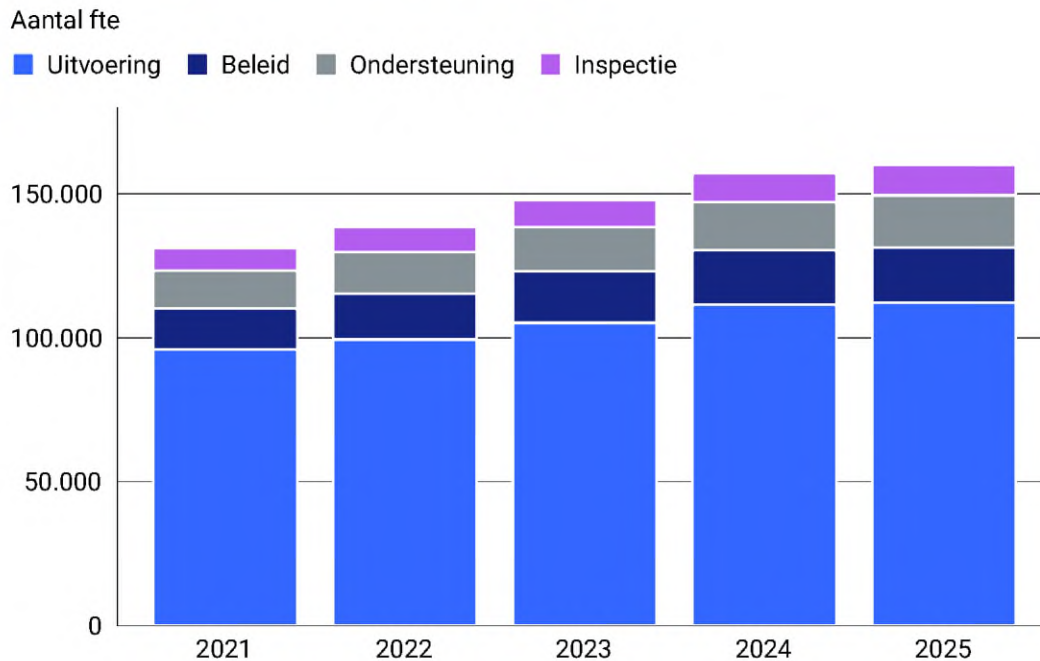
### **Ontwikkeling in aantallen medewerkers**

De budgettaire taakstelling kan invloed hebben op de personeelsomvang van het Rijk. Figuur 4 toont de ontwikkeling in het aantal rijksmedewerkers zoals in de *JBR 2025* is opgenomen: het aantal fte's in de ondersteuning en bij inspecties stijgt en het aantal fte's in de uitvoering en bij beleid daalt. Het totaal aantal rijksambtenaren neemt toe. Deze ontwikkeling kunnen we echter niet rechtstreeks relateren aan de taakstellingsoperatie omdat het aantal rijksmedewerkers ook wordt beïnvloed door andere factoren, zoals verambtelijking en intensiveringen.

Het is onzeker of het aantal fte uiteindelijk zal afnemen, omdat er geen sturingsdoelen zijn opgenomen voor de omvang van de Rijksoverheid (BZK, 2026b).

De minister geeft in de *JBR 2025* aan dat dit onder andere afhangt van eventuele nieuwe taken en bijbehorende groei van de formatie, en van de mate waarin externe inhuur wordt omgezet naar vaste ambtelijke functies.

**Figuur 4** *Personeelsomvang van het Rijk in fte per jaareinde*  
**Aantal ambtenaren neemt nog toe, maar groei vlakt af**



## 4.6 Totstandkoming beleidsinformatie

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

### 4.6.1 Jaarverslag 2025 van het ministerie van BZK

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van BZK 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.

### 4.6.2 Jaarverslag 2025 van het gemeentefonds

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het gemeentefonds 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.

#### **4.6.3 Jaarverslag 2025 van het provinciefonds**

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het provinciefonds 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

- SSC-ICT zorgt ervoor dat de digitale werkplekken van rijksambtenaren veilig en altijd beschikbaar zijn. Maar we weten niet hoe lang het duurt voordat de werkplekken weer beschikbaar zijn na een langdurige verstoring.
- Het kabinet-Schoof besloot de specifieke uitkeringen om te zetten naar fondsuitkeringen. Dat geeft gemeenten en provincies meer vrijheid om het geld te besteden. De minister van BZK heeft dit gecoördineerd: in 2026 zijn 8 specifieke uitkeringen omgezet.

## 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Met ingang van het kabinet-Schoof is de verantwoordelijkheid voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en het Rijksvastgoedbedrijf overgegaan naar de nieuwe minister van VRO. De verantwoordelijkheid voor het herstel van Groningen is van de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) overgekomen naar de minister van BZK. Het ministerie van VRO is met minimale aanpassingen ingericht.

De minister van BZK heeft de 10 onvolkomenheden die wij 5 jaar geleden constateerden, inmiddels allemaal opgelost. Dit is het resultaat van structurele aandacht voor het oplossen van knelpunten en sturing op verbetertrajecten door onder andere een monitoringscommissie. Het betekent ook dat er door de minister nu meer ingezet kan worden op het voorkomen van tekortkomingen in de bedrijfsvoering in plaats van werken aan het oplossen hiervan. Dat doet de minister onder andere door de risico-analyse door te ontwikkelen en meer in te zetten op het gebruik ervan binnen de

organisatie. Dit jaar stellen wij 2 onvolkomenheden vast in de bedrijfsvoering van het ministerie van BZK. 1 onvolkomenheid (Rijksbreed IT-beheer) is opgelost en 1 onvolkomenheid bij de materiële inkopen van SSC-ICT is nieuw. Daarnaast is een onvolkomenheid bij het inkoopbeheer van de Nationaal Coördinator Groningen van het ministerie van EZK overgekomen.

Op grond van het *Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering Rijksdienst* heeft de minister van BZK coördinerende bevoegdheden voor de rijksbrede niet-financiële bedrijfsvoering. Het doel hiervan is om te zorgen voor een rijksbrede eenheid, kwaliteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering. De minister van BZK informeert de Tweede Kamer hierover in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR).

## 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

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

**Tabel 6** *Onvolkomenheden bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

### Onvolkomenheden bij ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Inkoopbeheer Nationaal Coördinator Groningen			✗	✗	▶
<b>Nieuwe onvolkomenheid</b>					
2. Inkoopbeheer SSC-ICT				✗	
<b>Opgeloste onvolkomenheid</b>					
3. Rijksbreed IT-beheer	✗	✗	✗	✓	

- ✗ 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 Opgeloste onvolkomenheden

### 5.3.1 Toezicht op rijksbreed IT-beheer gewaarborgd

De bedrijfsvoering van de rijksoverheid is grotendeels gedigitaliseerd. Als IT-systemen niet goed worden beheerd, kan een ministerie bijvoorbeeld niet garanderen dat de informatie in de systemen betrouwbaar is. Ook kunnen kwaadwillenden toegang krijgen tot systemen en gegevens daarin wijzigen of verwijderen. Of systemen kunnen uitvallen, waardoor de dienstverlening (tijdelijk) moet worden stopgezet.

Het is de taak van de minister van BZK om inzicht te verkrijgen in het rijksbreed IT-beheer. Dit is vastgelegd in het *Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021*. Daarvoor heeft de minister begin 2025 een normenkader voor rijksbreed IT-beheer vastgesteld. Hiermee heeft de minister voldoende invulling gegeven aan de kaderstellende rol.

Daarnaast heeft de minister in 2025 invulling gegeven aan de monitorende rol. Hiervoor is de minister afhankelijk van de samenwerking met de andere departementen. De doorzettingmacht van de minister BZK is namelijk beperkt tot zijn eigen ministerie. De minister van BZK heeft een proces ingericht om op een gecoördineerde manier informatie over het IT-beheer van alle departementen te ontvangen, te analyseren en aanbevelingen te doen. In 2025 heeft dit proces goed gewerkt. Hiermee heeft de minister van BZK aangetoond dat het rijksbreed IT-beheer in 2025 voldoende is gemonitord.

## 5.4 Onvolkomenheden

### 5.4.1 Inkoopbeheer NCG: maatregelen getroffen, werking nog vaststellen

De Nationaal Coördinator Groningen (NCG) is verantwoordelijk voor het versterken van woningen in het aardbevingsgebied in Groningen. Vanaf 2025 zijn de middelen voor Herstel Groningen overgegaan van het ministerie van EZK naar het ministerie van BZK.

In het verantwoordingsonderzoek 2024 bij het ministerie van EZK constateerden we dat bij NCG meerjarige contracten niet volgens de aanbestedingsregels waren aangegaan. Hierdoor voldeed een groot deel van de inkoop niet aan de aanbestedingsregels en waren contracten niet rechtmatig aangegaan, zoals de inkoop van tijdelijke huisvesting. Dit leidde tot onzekerheden en fouten van € 153,9 miljoen en een tolerantieoverschrijding bij het ministerie van EZK van artikel 5 Een veilig Groningen met perspectief. We beoordeelden dit als een onvolkomenheid voor NCG, omdat het inkoopbeheer niet orde was.

In 2025 heeft NCG herstelacties uitgevoerd op onrechtmatige inkoopcontracten uit het verleden. Daarnaast heeft NCG maatregelen getroffen om nieuwe onrechtmatige aanbestedingen te voorkomen. Nieuwe maatregelen zijn onder meer: het invoeren van een kwaliteitsborgingsproces met interne controles en het aanscherpen en verduidelijken van het contractwijzigingsproces.

Deze nieuwe maatregelen zijn gedurende 2025 ingevoerd. NCG heeft nog niet de effectieve werking van deze maatregelen in 2025 kunnen aantonen. Wij verwachten dat de maatregelen die in 2025 zijn getroffen, in 2026 zichtbaar effect hebben.

#### **5.4.2 Inkoop bij SSC-ICT niet op orde**

Het Shared Service Center ICT (SSC-ICT) is een van de grootste dienstverleners van de rijksoverheid. Voor het leveren van ICT-diensten koopt SSC-ICT veel hardware in, zoals laptops en mobiele devices. Net als in 2024 hebben we fouten en onzekerheden aangetroffen in de inkopen van SSC-ICT. SSC-ICT heeft in de afgelopen jaren maatregelen getroffen die hebben geleid tot een verbetering van het inkoopbeheer. Ondanks deze maatregelen is er in 2025 toch in totaal voor ongeveer € 55,7 miljoen niet volgens de regels ingekocht. Dit is 30% van de materiele inkopen in 2025. Dit is meer dan vorig jaar. We beoordelen dit als een onvolkomenheid.

We zien een aantal verbeterpunten in het inkoopbeheer bij SSC-ICT en bevelen aan om de volgende acties in te zetten.

- We constateren dat het aantal personen dat zich bezighoudt met het beheer van grote contracten en het uitvoeren van inkoopprocessen van hardware beperkt is. We bevelen aan de groep uit te breiden. Een te kleine groep mensen maakt de inkoop kwetsbaar.
- Aandacht verdient ook het juist toepassen van de waiverprocedure. Deze procedure regelt dat SSC-ICT in uitzonderingssituaties mag afwijken van de aanbestedingswet.
- Ook het maken van duidelijke prestatieafspraken met leveranciers is belangrijk.
- Lopende contracten en inkooptrajecten moeten goed worden gemonitord om vast te stellen dat deze verlopen zoals contractueel is afgesproken. Een onderdeel hiervan is het uitvoeren van spendanalyses. Hierdoor kan de organisatie onder andere vaststellen of de maximale toegestane contractwaarde van nadere overeenkomsten (NOK's) niet wordt overschreden en zo onrechtmatige inkopen voorkomen.

We verwachten dat aandacht vanuit de monitoringscommissie, die toezicht houdt op de prestaties en verbeteringen, hieraan een positieve bijdrage kan leveren.

## 5.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

### 5.5.1 Veiligheid en beschikbaarheid digitale werkplekken SSC-ICT

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.<sup>1</sup> DICTU valt onder het ministerie van EZ en leverde in 2025 ongeveer 20.000 digitale werkplekken aan 3 ministeries.<sup>2</sup>

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.

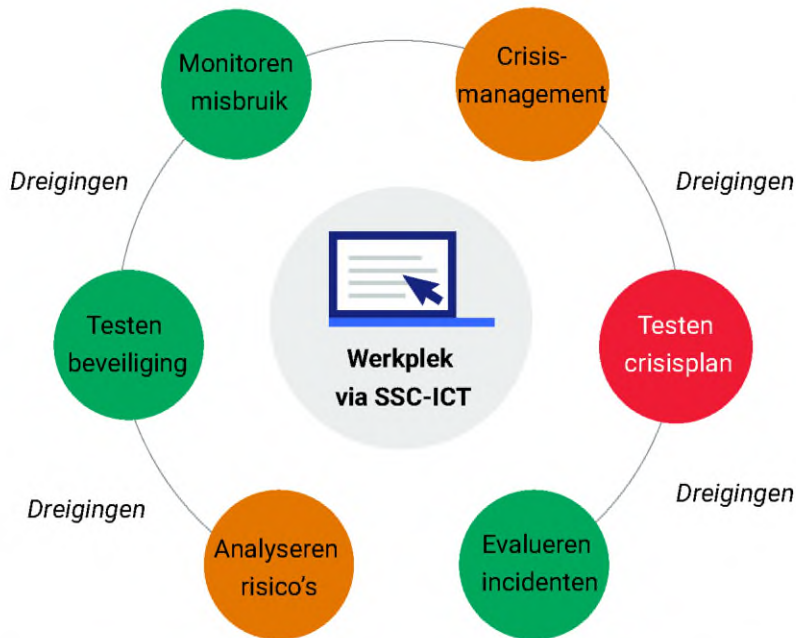
#### **Risico weerbaarheid digitale werkplek SSC-ICT**

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 SSC-ICT voorbereid is op verstoringen of misbruik van de digitale werkplek. (Een beschrijving van de situatie bij DICTU is opgenomen in het verantwoordingsonderzoek ministerie van EZ.)

**Figuur 5** Weerbaarheid digitale werkplek

**Reactie SSC-ICT op crisis of verstoring is niet voldoende**

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



*Voldoende maatregelen tegen verstoring of misbruik van digitale werkplekken*

SSC-ICT heeft de gevaren voor de digitale werkplekken in kaart gebracht. Ook zijn er beveiligingsmaatregelen om het risico op verstoring of misbruik te verkleinen. In 2025 heeft SSC-ICT via een praktijktest de beveiligingsmaatregelen voor de digitale werkplekken laten controleren. Daarnaast houdt SSC-ICT continu in de gaten of er misbruik wordt gemaakt van een werkplek of dat er ergens een verstoring is. Als er iets aan de hand is, dan neemt SSC-ICT maatregelen.

*Reactie van SSC-ICT op een crisis of verstoring is niet voldoende*

Het kan toch gebeuren dat SSC-ICT onverhoopt met een langdurige verstoring te maken krijgt. We wilden weten wat SSC-ICT bij zo'n onverwachte gebeurtenis doet om alles te herstellen. Hierbij hebben we gekeken of bedrijfscontinuïteitsmanagement en crisismangement zijn ingericht. Het doel van dit management is:

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

Tijdens het onderzoek hebben we geconstateerd dat SSC-ICT geen formeel vastgesteld bedrijfscontinuïteitsbeleid heeft en ook geen crisismanagementplan. SSC-ICT oefent dan ook niet regelmatig om te testen hoe te reageren op een ernstige verstoring. Het is daardoor onduidelijk of SSC-ICT bij onvoorziene gebeurtenissen (tijdig) adequaat reageert. Hierdoor weten we niet hoe lang het kan duren totdat de digitale werkplekken weer beschikbaar zijn voor ambtenaren. Hiervoor vragen wij aandacht. SSC-ICT levert digitale werkplekken aan 9 ministeries en heeft de verantwoordelijkheid om de dienstverlening adequaat in te vullen. Tegelijkertijd is SSC-ICT momenteel bezig met het uitwerken van bedrijfscontinuïteitsmanagement en crisismanagement. Wij bevelen de minister van BZK aan om het verbetertraject af te ronden. In 2026 zullen we dit volgen.

### **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 1 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,<sup>3</sup> 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 los 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 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 *public cloud*-diensten. In het kader van meer autonomie in infrastructuur en werkplek-omgeving, hebben DICTU en SSC-ICT in 2025 gezamenlijk het open source platform Nextcloud van een Duitse leverancier onderzocht. De centrale vraag van dit initiatief dat doorloopt in 2026 is: "Kan open source als autonoom alternatief bijdragen aan onze huidige softwarevoorzieningen?" Tevens constateren wij een groot verschil in 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. Of dit tariefverschil te maken heeft met het verschil in technische inrichting van de werkplekken kunnen wij niet verklaren.

### **Tot slot**

We doen geen aanbeveling om als Rijk voor een van beide digitale werkplekken te kiezen tussen de 2 verschillende organisaties binnen het Rijk.

Naast onze aanbeveling op weerbaarheid willen we ook meegeven dat het gezamenlijke initiatief Nextcloud op langere termijn bij kan dragen aan meer digitale soevereiniteit.

## **5.5.2 Verantwoording- en controlevoorschriften gemeentes en provincies**

### **Controle specifieke uitkeringen**

In het verantwoordingsonderzoek 2024 hebben wij aandacht gevraagd voor de wijze waarop gemeenten en provincies zich aan de rijksoverheid moeten verantwoorden over de besteding van specifieke uitkeringen en de controle daarop door de accountants van deze gemeenten en provincies. De door ons in 2023 geconstateerde onduidelijkheid in de regels voor het Rijk enerzijds en gemeentes en provincies anderzijds is in 2025 niet helemaal opgelost. Zolang de definitie en reikwijdte van het begrip financiële rechtmatigheid in de regels niet goed aansluit op die van het Rijk, blijft het risico bestaan dat de verantwoording over en controle op de betrouwbaarheid en rechtmatigheid van specifieke uitkeringen niet goed plaatsvindt. In 2025 hebben we overigens vastgesteld dat dit risico zich niet heeft voorgedaan. Accountants hebben de juiste controlewerkzaamheden uitgevoerd om vast te stellen dat de specifieke uitkeringen rechtmatig zijn besteed en verantwoord. Het zou goed zijn als deze onduidelijkheid in 2026 wordt opgehelderd.

## 5.6 Overheveling specifieke uitkeringen naar gemeente- en provinciefonds

### **Overheveling specifieke uitkeringen naar gemeente- en provinciefonds**

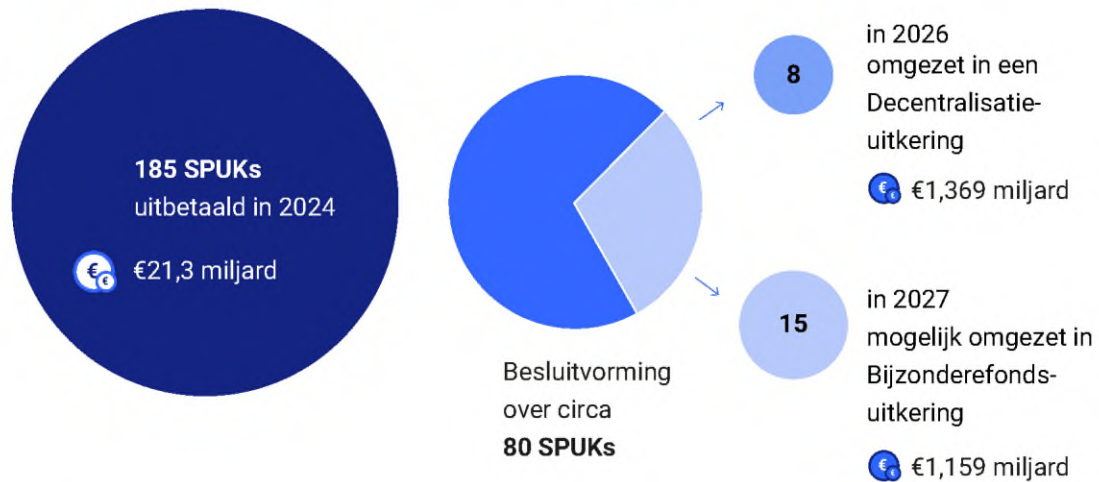
De 2 belangrijkste bronnen van inkomsten van gemeenten en provincies zijn lokale belastingen en uitkeringen van de rijksoverheid. Het geld van het Rijk komt voor een groot deel uit het gemeentefonds en het provinciefonds. De minister van BZK beheert deze fondsen samen met de minister van Financiën. Vanuit het gemeentefonds wordt geld verdeeld over gemeenten; in 2025 was dit bijna € 48 miljard. Vanuit het provinciefonds gaat geld naar de provincies; in 2025 was dit ruim € 4 miljard. Gemeenten en provincies kunnen dit geld besteden zoals ze willen. Het bestuur van deze decentrale overheden legt verantwoording af over de besteding van dit geld aan de gemeenteraad of Provinciale Staten.

Decentrale overheden krijgen daarnaast extra geld van de rijksoverheid voor bepaalde doelen, zoals jeugdzorg of het stimuleren van sport. Dit zijn de specifieke uitkeringen (SPUKs). In 2024 werden er 185 SPUKs uitgekeerd voor een totaalbedrag van € 21,3 miljard (BZK, 2025f). Gemeenten en provincies moeten dit geld besteden aan het doel waarvoor een minister het wil inzetten. Die minister wil vervolgens weten dat het geld daarvoor is gebruikt. Deze verantwoording kost tijd en geld. Het kabinet-Schoof wilde die kosten verminderen en decentrale overheden meer vrijheid geven in het beslissen waar ze hun geld aan besteden. Daarom was het kabinet van plan om de SPUKs om te zetten naar fondsuitkeringen. Ook maakte het kabinet-Schoof het minder makkelijk om nieuwe SPUKs in te stellen. In het Regeerprogramma was namelijk opgenomen dat het voortzetten van bestaande SPUKs of het toekennen van nieuwe alleen mogelijk is op basis van een kabinetsbesluit.

Om deze omzetting in goede banen te leiden hebben de ministers van BZK en Financiën een afwegingskader opgesteld (BZK, 2025g; BZK 2025h). En ze hebben in overleg met andere ministeries, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg zo'n 80 SPUKs beoordeeld. Figuur 6 laat zien dat een beperkt aantal van de SPUKs is omgezet.

**Figuur 6** Overheveling van SPUKs

### Beperkt aantal SPUKs overgeheveld naar gemeente- en provinciefonds



In 2026 zijn 8 SPUKs, van totaal € 1,4 miljard, omgezet naar een decentralisatie-uitkering. Dat is een vrij besteedbare uitkering uit het gemeente- of provinciefonds aan een beperkt aantal gemeenten of provincies. De verwachting is dat in 2027 15 andere SPUKs, totaal ongeveer € 1,2 miljard, bijzonderefondsuitkeringen (BFU) worden. Dit is een nieuwe fondsuitkering waarbij het mogelijk is af te wijken van de gebruikelijke verdeling van het geld uit het gemeentefonds. Om dit nieuwe type vrij besteedbare uitkering te introduceren moet de Financiële-verhoudingswet nog worden gewijzigd.

## 5.7 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

### 5.7.1 Jaarverslag 2025 van het ministerie van BZK

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

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

### **5.7.2 Jaarverslag 2025 van het gemeentefonds**

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

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

### **5.7.3 Jaarverslag 2025 van het provinciefonds**

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het provinciefonds 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 de fondsen.

## 6.1 Ministerie van BZK

### 6.1.1 Oordelen over de financiële informatie

*Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

**Negatieve oordelen bij het totaal van de verplichtingen, het totaalbedrag voor de agentschappen 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 verplichtingen en de agentschappen.

Voor artikel 11 verplichtingen is ons oordeel negatief.

Het ministerie van BZK bestaat uit een kerndepartement en verschillende agentschappen en uitvoeringsorganisaties. De grootste agentschappen en uitvoeringsorganisaties zijn Logius, SSC-ICT en de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RVIG). Net als vorig jaar hebben verschillende agentschappen niet kunnen aantonen dat het geld volgens de regels is besteed. We zien hierin een stijging van € 121,3 miljoen (2024) naar € 164,8 miljoen. Ook voor artikel 11 constateren we dat niet al het geld volgens de regels is besteed. Dit heeft met name te maken met inkoop. Wij lichten dit verder toe in § 6.1.2.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

**Figuur 7 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 ministerie van BZK**

Verantwoorde bedragen over 2025		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €				In miljoenen €
<b>Verplichtingen</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 4.677,0	<b>Volgens de regels:</b>		<b>€ 119,8</b>
Artikel 11 Centraal apparaat		Volgens de regels:		<b>€ 89,6</b>
De andere 8 artikelen		Volgens de regels:		
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 6.125,6	<b>Volgens de regels:</b>		
Alle 9 artikelen		Volgens de regels:		
<b>Afgerekende voorschotten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 606,0	<b>Volgens de regels:</b>		
<b>Agentschappen</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 1.858,4	<b>Volgens de regels:</b>		<b>€ 164,8</b>
<b>Saldibalans</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 8.059,4	<b>Volgens de regels:</b>		

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

## 6.1.2 Toelichting financiële oordelen

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

### Verplichtingen

De grootste fouten en onzekerheden zijn geconstateerd bij de verplichtingen, namelijk een totaalbedrag van € 119,8 miljoen. Het merendeel van deze fouten en onzekerheden hebben betrekking op artikel 11 Centraal apparaat (€ 89,6 miljoen).

Bij artikel 11 is sprake van een overschrijding van de tolerantie. BZK koopt en/of huurt veel in via rijksbrede raamovereenkomsten. Dit zijn langlopende overeenkomsten met een of meerdere leveranciers over voorwaarden voor toekomstige opdrachten. Het ministerie heeft gebruikgemaakt van deze overeenkomsten, die onrechtmatig zijn afgesloten onder de verantwoordelijkheid van andere ministeries (€ 83,8 miljoen).

## **Samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen**

We hebben de grootse fouten en onzekerheden geconstateerd bij de controle van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen, namelijk € 164,8 miljoen. De oorzaken zijn gelegen in het niet naleven van de aanbestedingswetgeving bij Logius, SSC-ICT en RvIG. Overheden moeten bij de aankoop van goederen en diensten voldoen aan wetten en regels op het gebied van aanbestedingen. Die zorgen ervoor dat verschillende partijen gelijke mogelijkheden hebben om een opdracht voor de overheid uit te kunnen voeren en het stimuleert een doelmatige inkoop.

### *Logius, verlengingen van verlopen contracten*

Bij Logius zijn voor € 80,5 miljoen aan onrechtmatigheden geconstateerd. Logius is verantwoordelijk voor het leveren van digitale voorzieningen zoals MijnOverheid, Globe, Digipoort en DigiD. Logius maakt gebruik van externe leveranciers. Het inkoopproces heeft vertraging opgelopen. Daarom moet Logius de bestaande voorzieningen langer in de lucht houden. Dat doet Logius door gebruik te maken van contracten die al een aantal jaar zijn verlopen. Het verlengen van deze contracten is in strijd met de aanbestedingsregels. Dit is een bewuste keuze. Logius geeft zelf aan dat het verwacht in 2027 geen gebruik meer te hoeven maken van de verlopen contracten.

### *SSC-ICT, materiële inkopen niet op orde*

Bij SSC-ICT constateren wij € 55,7 miljoen aan onrechtmatigheden. Hier zien we een stijging ten opzichte van 2024 (€ 22,6 miljoen). Er zijn verschillende oorzaken voor de onrechtmatigheden, namelijk het overschrijden van de maximale waarden van de nadere overeenkomsten (€ 38,5 miljoen) en het plaatsten van bestellingen onder een verlopen overeenkomst (€ 12,5 miljoen). Ook is in een aantal gevallen niet tijdig geconstateerd dat de prestatieverklaring op tijd is vastgesteld (€ 3,3 miljoen). Zie ook § 5.4.2.

### *RvIG, onterecht rechtstreeks afsluiten van een overeenkomst*

Het RvIG heeft € 20,5 miljoen aan onrechtmatigheden en ook hier is sprake van een stijging ten opzichte van 2024 (€ 10,1 miljoen). Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het rechtstreeks afsluiten van een overeenkomst (€ 16,3 miljoen) met een leverancier voor de levering en het beheer van de berichtendiensten binnen de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) en reisdocumenten. Deze dienstverlenging zal worden ondergebracht in eigen beheer. Het RvIG verwacht dit in 2027 met uitloop naar 2028 te kunnen afronden.

## 6.2 Gemeentefonds

### 6.2.1 Oordelen over de financiële informatie

*Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het gemeentefonds*

**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.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

**Figuur 8** Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het gemeentefonds

<b>Verantwoorde bedragen over 2025</b>	<b>Oordelen</b>	<b>Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel</b>
Bedragen in miljoenen €		In miljoenen €
<b>Verplichtingen</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 47.702,0	<b>Volgens de regels:</b> 	
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 47.701,6	<b>Volgens de regels:</b> 	
<b>Afgerekende voorschotten</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 26.903,9	<b>Volgens de regels:</b> 	
<b>Saldibalans</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 208.726,4	<b>Volgens de regels:</b> 	

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

## 6.3 Provinciefonds

### 6.3.1 Oordelen over de financiële informatie

*Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het provinciefonds*

**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.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

**Figuur 9** Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het provinciefonds

<b>Verantwoorde bedragen over 2025</b>	<b>Oordelen</b>	<b>Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel</b>
Bedragen in miljoenen €		In miljoenen €
<b>Verplichtingen</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 4.118,3	<b>Volgens de regels:</b> 	
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 4.101,8	<b>Volgens de regels:</b> 	
<b>Afgerekende voorschotten</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 0,0	<b>Volgens de regels:</b> 	
<b>Saldibalans</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 16.588,0	<b>Volgens de regels:</b> 	

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

# 7.

# Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZK heeft, mede namens de staatssecretaris van BZK op 24 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. De minister van BZK heeft mede namens de staatssecretaris van Financiën gereageerd op onze oordelen over het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

## 7.1 Reactie minister van BZK

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. Hij neemt deze risico's mee in zijn afwegingen binnen de jaarlijkse departementale risicoanalyse.

### **Beleidsresultaten**

#### *Voortgang schadeherstel en versterking Groningen*

De minister ziet de beoordeling van de beleidsresultaten als toereikend als een belangrijke bevestiging van de ingezette koers. De minister herkent dat er in de uitvoering bewust voor is gekozen om zorgvuldigheid zwaarder te laten wegen dan snelheid. De minister onderschrijft dat wat betreft het vertrouwen en de tevredenheid van bewoners nog winst is te boeken, en dat verbetering tijd nodig heeft. De minister geeft aan de ontwikkeling van de tevredenheid en het vertrouwen de komende jaren nauwgezet te zullen blijven volgen.

De minister geeft aan uiterste terughoudendheid te blijven betrachten bij het voorstellen van beleidswijzigingen, omdat de schade- en versterkingsoperatie gebaat is bij rust en stabiliteit.

#### *Rijksbreed Inkopen*

Als het gaat om het opvolging geven aan de aanbevelingen over het Rijksinkoopstelsel, geeft de minister aan dat daarover goed contact is geweest met de Algemene Rekenkamer. BZK heeft in 2025 ingezet op versteviging en vereenvoudiging van het Rijksinkoopstelsel. De nieuwe visie op Rijksinkoop en de beoogde herinrichting van het inkoopstelsel worden momenteel in besluitvorming gebracht. Hierbij wordt nauw aangesloten op de opgaven vanuit de Slagvaardige Overheid. Om regeldruk tegen te gaan wordt contact onderhouden met het Ministerie van EZK, en samen met het Ministerie van Financiën wordt gezocht naar meer uniformiteit in inkoopssystemen.

#### *Taakstelling*

Wat betreft de apparaatstaakstelling vindt de minister het positief dat in 2025 de eerste stappen zijn gezet. De minister deelt de conclusie dat er enkel algemene doelen zijn geformuleerd. Het huidige kabinet, onder coördinatie van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zet in op een slagvaardige overheid en werkt zo aan vermindering van het aantal ambtenaren en externe inhuur. De minister stelt hierbij concrete doelen te formuleren.

### **Bedrijfsvoering**

#### *Onvolkomenheden*

De minister is blij dat de onvolkomenheid op Rijksbreed IT-beheer is opgelost en dat de verbeteringen op het gebied van inkoopbeheer door NCG positief worden beoordeeld. In 2026 worden de verbeteringen voortgezet. De minister deelt de conclusies met betrekking tot inkoop bij SSC-ICT en neemt de aanbevelingen om de onvolkomenheid op te lossen volledig over.

#### *Veiligheid en beschikbaarheid digitale werkplekken SSC-ICT*

De minister deelt onze mening dat de veiligheid en beschikbaarheid van digitale werkplekken cruciaal is voor het functioneren van de rijksoverheid en onderkent dat de afgelopen jaren de kans op grote verstoringen aanzienlijk is toegenomen. De minister onderschrijft onze constatering dat SSC-ICT voldoende maatregelen heeft genomen tegen verstoring of misbruik, maar dat het onduidelijk is hoelang het duurt voordat de digitale werkplekken weer beschikbaar zijn na een eventuele langdurige verstoring. De minister onderschrijft ook de aanbevelingen. SSC-ICT heeft in 2025 een programma opgestart voor het uitwerken van bedrijfscontinuïteits-management

en crisismanagement en het regelmatig oefenen daarvan. Daarnaast onderkent de minister de noodzaak van meer soevereiniteit en noemt Nextcloud als één van de te onderzoeken alternatieven. In het kader van soevereiniteit blijft SSC-ICT vooralsnog gebruikmaken van dataopslag in het eigen Overheidsdatacenter.

#### *Verantwoording- en controlevoorschriften gemeenten en provincies*

In reactie op de door ons geconstateerde onduidelijkheid in de regelgeving voor verantwoording- en controlevoorschriften van gemeentes en provincies, merkt de minister op dat deze weliswaar anders is geformuleerd, maar aansluit op die voor het Rijk. De minister stelt dat de definities geen wezenlijke verschillen bevatten en dat hij uit de verantwoording van de decentrale overheden opmaakt dat zij geen onduidelijkheid ervaren.

#### *Overheveling specifieke uitkeringen naar gemeente- en provinciefonds*

De minister geeft aan dat het terughoudend omgaan met het instellen of verlengen van specifieke uitkeringen is bedoeld om controle- en administratieve lasten te beperken en de beleids- en bestedingsvrijheid van medeoverheden te bevorderen. In de herziening van de Financiële-verhoudingswet wordt de bijzondere fondsuitkering geïntroduceerd. Deze nieuwe uitkeringsvorm kan volgens de minister een goed alternatief bieden voor de specifieke uitkering.

### **Financiële informatie**

#### *Financiële verplichtingen*

De minister herkent zich in ons oordeel over de financiële verplichtingen. Hij geeft aan zich in te spannen om de overschrijdingen waar beïnvloedbaar te voorkomen, maar ten minste te verminderen.

#### *Gemeentefonds (B) en provinciefonds (C)*

Mede namens de staatssecretaris van Financiën reageert de minister dat we tot hun genoegen positief hebben geoordeeld over de financiële verantwoordingsinformatie van het Gemeentefonds en het Provinciefonds.

### **Tot slot**

De minister sluit zijn reactie af met het uitspreken van zijn waardering voor onze goede samenwerking en het geschetste beeld van een positieve trend voor wat betreft zijn bedrijfsvoering. Hij geeft aan dat dit nogmaals benadrukt dat hij oog moet houden voor de meetbaarheid en de maatschappelijke effecten van zijn beleid.

## 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Met instemming stellen we vast dat de minister van BZK zich herkent in onze conclusies wat betreft de voortgang schadeherstel en versterking Groningen. Wij willen benadrukken dat we de uitvoering van het gevoerde beleid in 2025 hebben beoordeeld. De ingezette koers, het 'milder, menselijker en makkelijker' uitvoeren van de operatie, is een politieke keuze. Ons oordeel heeft geen betrekking op deze politieke keuze als zodanig.

Wij vinden het positief dat de minister onze aanbevelingen omarmt over veiligheid en beschikbaarheid van digitale werkplekken SSC-ICT, het inkoopbeheer NCG, en het inkoopbeheer SSC-ICT. Wij zien concrete voorstellen over de versteviging en herinrichting van het rijksinkoopstelsel, waarin de minister onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2024 inpast, met belangstelling tegemoet.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van BZK, gemeentefonds en provinciefonds 2025

De hierna volgende figuren geven 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 BZK

## Fouten en onzekerheden bij Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties

⋮ 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 €	
<b>Verplichtingen</b>			
Totaal	€ 4.677,0		//-100%
Artikel 11 Centraal apparaat	€ 1.126,7		//-100%
Bij de resterende 8 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
<b>Uitgaven en ontvangsten</b>			
Totaal	€ 6.125,6		//-100%
<b>Afgerekende voorschotten</b>			
Totaal	€ 606,0		//-100%
<b>Agentschappen</b>			
Totaal	€ 1.858,4		//-100%
<b>Saldibalans</b>			
Totaal	€ 8.059,4		//-100%

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

**Figuur 11** Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het gemeentefonds

## Fouten en onzekerheden bij Gemeentefonds

⋮ 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 €	
<b>Verplichtingen</b>			
Totaal	€ 47.702,0		//-100%
<b>Uitgaven en ontvangsten</b>			
Totaal	€ 47.701,6		//-100%
<b>Afgerekende voorschotten</b>			
Totaal	€ 26.903,9		//-100%
<b>Saldibalans</b>			
Totaal	€ 208.726,4		//-100%

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

**Figuur 12** Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het provinciefonds

## Fouten en onzekerheden bij Provinciefonds

⋮ 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 €	
<b>Verplichtingen</b>			
Totaal	€ 4.118,3	82,4	
		BO 0%	// -100%
		RM 0%	// -100%
<b>Uitgaven en ontvangsten</b>			
Totaal	€ 4.101,8	82,0	
		BO 0%	// -100%
		RM 0%	// -100%
<b>Afgerekende voorschotten</b>			
Totaal	€ 0,0	0,0	
		BO 0%	// -100%
		RM 0%	// -100%
<b>Saldibalans</b>			
Totaal	€ 16.588,0	331,8	
		BO 0%	// -100%
		RM 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 5 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

### **Beleidsresultaten**

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten gaat het vooral om de vraag of burgers en samenleving 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 opvolgonderzoek naar de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie in Groningen (§ 4.2) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de resultaten ervan voor burgers en samenleving. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

Met dit onderzoek hebben we gekeken of de voortgang van de herstel- en versterkingsoperatie en de maatregelen in het kader van Nij Begun het afgelopen jaar conform verwachting is. We hebben de volgende onderzoeksvragen gehanteerd:

- Verloopt de voortgang van de versterkingsoperatie en de schadeafhandeling volgens planning?
- Zijn er het afgelopen jaar aanpassingen geweest die leiden tot meer vertraging en/of onduidelijkheid voor bewoners met betrekking tot de versterkingsoperatie en schadeafhandeling?
- Verloopt de voortgang in de uitvoering van de 11 onderzochte maatregelen (uit de brief Nij Begun van 25 april 2023, zie hieronder) volgens planning?
- Heeft de minister zicht op of het beleid milder, menselijker en makkelijker wordt?

De 11 maatregelen die we hebben onderzocht zijn:

- Maatregel 2. Duidelijkheid over het gebied waar schade wordt vergoed
- Maatregel 3. Stoppen met onderzoek naar causaliteit van schades en met de trillingstool
- Maatregel 4. Het IMG lost knelpunten proactief op
- Maatregel 5. Vaker keuze voor schadeafhandeling met vaste vergoeding
- Maatregel 6. Herhaalde schades worden voorkomen met duurzaam schadeherstel
- Maatregel 10. Gebiedsgerichte crisisaanpak voor versnelling van de versterking
- Maatregel 11. De NCG maakt de uitvoering van de versterking meer mensgericht
- Maatregel 12. Meer maatwerk om verschillen tegen te gaan
- Maatregel 21. Meer zeggenschap en betere informatie
- Maatregel 22. Betere ondersteuning door IMG en NCG met één loket
- Maatregel 28. Woningen die nog versterkt moeten worden aardgasvrij(-gereed) maken

In het onderzoek hebben we onder meer de volgende normen gebruikt:

- Er is een planning met duidelijke mijlpalen voor de versterkingsoperatie en de schadeafhandeling.
- De versterkingsoperatie en schadeafhandeling verlopen volgens planning.
- Aanpassingen in het beleid leiden niet tot meer vertraging en/of onduidelijkheid voor bewoners.
- De maatregelen zijn nader uitgewerkt.
- Er is een planning voor de uitwerking en uitvoering van de maatregelen.
- De uitvoering van de maatregelen verloopt volgens planning.
- De 3 termen 'milder, menselijker en makkelijker' zijn uitgewerkt en geoperationaliseerd.
- De staatssecretaris monitort of het beleid milder, menselijker en makkelijker wordt.

We hebben in het onderzoek onder andere gebruikgemaakt van Kamerbrieven, voortgangsrapportages, onderzoeksrapporten, dashboards, websites van IMG en NCG en interne documenten van BZK, IMG en NCG, zoals memo's en monitors. Voor de productiecijfers van NCG van 2022-2024 baseren we ons op ons verantwoordingsonderzoek over 2024 van EZK. Ook hebben we interviews gehouden met ambtenaren van BZK, IMG en NCG.

### **Financiële informatie – Slotwet**

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

## Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2025a). *Rapport bij het Jaarverslag 2024 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 36 740 (XIII), nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

Algemene Rekenkamer (2025b). *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2026). *Blik op Nederland: Dashboard Doelen en Resultaten*.

BZK (2025a) *Kamerbrief Beleidsdoorlichting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 30 985, nr. 67.

BZK (2025b) *Kamerbrief Beleidsreactie Evaluatie Rijksinkoopstrategie Inkopen met Impact*. Brief van 10 oktober 2025.

BZK (2025c). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2024*. Den Haag: eigen beheer.

BZK (2025d). *Kamerbrief Vernieuwing van de Rijksdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 490, nr. 359.

BZK (2025e). *Kamerbrief Vernieuwing van de Rijksdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 31 490, nr. 391.

BZK (2025f). *Kamerbrief Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU) 2024*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36600B, nr. 46.

BZK (2025g) *Kamerbrief over vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeente- en het provinciefonds voor het jaar 2025*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 600 B, nr. 21.

BZK (2025h) *Kamerbrief over vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeente- en het provinciefonds voor het jaar 2026*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36 800 B, nr. 14.

BZK (2026a). *Verslag van een schriftelijk overleg Vernieuwing van de Rijksdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 31 490, nr. 393.

BZK (2026b). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2025*. Den Haag: eigen beheer.

BZK (2026). Wetsvoorstel Bevorderen integriteit decentraal bestuur naar de Tweede Kamer, 23 januari 2026. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2026/01/23/wetsvoorstel-bevorderen-integriteit-decentraal-bestuur-naar-de-tweede-kamer>

CAO Rijk. (2025). *Integriteitscommissie Rijk van start*, 5 november 2025. <https://www.caorijk.nl/actueel/nieuws/2025/11/05/integriteitscommissie-rijk-van-start>

EZK (2023). *Nij Begun, op weg naar erkenning, herstel en perspectief. Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 35 561, nr. 17, Den Haag: eigen beheer.

EZK (2023). *Parlementaire enquête aardgaswinning in Groningen. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken en de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 35 561, nr. 17.

Financiën (2024). *Verticale toelichtingen Miljoenennota 2025*. <https://www.rijksfinancien.nl/>

IMG (2025). *Bouwen aan Vertrouwen. Wat vinden aanvragers belangrijk in de dienstverlening van het IMG?*, mei 2025.

IMG (2026). *Jaarverslag 2025*.

Kabinet-Schoof (2024). *Regeerprogramma Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024*. Bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

NCG (2025). *Bewonerstevredenheidsonderzoek NCG 2025*.

NCG (2026). *NCG-rapportage december 2025*, 17 februari 2026 <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/documenten/2026/02/17/rapportage-december-2025>

NCG (2026). *Jaarverslag 2025*.

SGO (2026). *Realisatie regeerakkoord*. Brief van de voorzitter van het overleg van secretarissen-generaal, 6 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

- 1 Dit waren de ministeries BZK, Financiën, IenW, JenV, SZW, VWS, BZ, Asiel en Migratie en VRO.
- 2 Dit waren de ministeries EZ, LNV en KGG.
- 3 Het toenmalige ministerie van LNV is in 2010 samengevoegd met het ministerie van EZ. Dit is het geval geweest tot en met 2017. Vanaf 2010 tot op heden heeft DICTU digitale werkplekken geleverd aan EZ en LNV.

De volgende tekstdelen zijn aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van BZK voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om feitelijke verbeteringen van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen zijn niet in onderstaande lijst opgenomen.

- In § 4.1 en § 4.4 is het bedrag voor de versterkingsoperatie aangepast naar € 809 miljoen op basis van het jaarverslag NCG 2025.



**Algemene Rekenkamer**

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), Gemeentefonds (B) en Provinciefonds (C)

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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), het Gemeentefonds (B) en het Provinciefonds (C). De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2025 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025](http://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 | 8**
  - 2.1 Actuele ontwikkelingen | 8
  - 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 | 13
- 4. Resultaten van geld en beleid | 15**
  - 4.1 Voortgang schadeherstel en versterking Groningen | 15
  - 4.2 Beleidsevaluaties | 24
  - 4.3 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 25
  - 4.4 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 26
  - 4.5 Taakstelling in Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk | 27
  - 4.6 Totstandkoming beleidsinformatie | 29
- 5. Bedrijfsvoering | 31**
  - 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 31
  - 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 32
  - 5.3 Opgeloste onvolkomenheden | 33
  - 5.4 Onvolkomenheden | 33
  - 5.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 35
  - 5.6 Overheveling specifieke uitkeringen naar gemeente- en provinciefonds | 39
  - 5.7 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 40
- 6. Geld gecontroleerd | 42**
  - 6.1 Ministerie van BZK | 43
  - 6.2 Gemeentefonds | 46
  - 6.3 Provinciefonds | 47
- 7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 48**
  - 7.1 Reactie minister van BZK | 48
  - 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 51

## Bijlagen | 52

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van BZK, gemeentefonds en provinciefonds 2025 | 52

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 56

Bijlage 3 Literatuur | 59

Bijlage 4 Begrippenlijst | 61

Bijlage 5 Eindnoten | 62

# 1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) waren in 2025 de uitgaven € 4.437,5 miljoen, de ontvangsten € 1.707,1 miljoen en de verplichtingen € 4.696,1 miljoen. De uitgaven aan het gemeentefonds waren € 47.701,6 miljoen en aan het provinciefonds € 4.101,8 miljoen.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor versterking van de democratische rechtsstaat, bescherming van grondrechten van mensen, de constitutionele inrichting van Nederland, de nationale veiligheid, schadeherstel en versterking van Groningen, de bedrijfsvoering van het Rijk en de inrichting, bekostiging en het functioneren van het openbaar bestuur. De minister beheert ook het gemeentefonds en het provinciefonds.

## Schadeherstel en versterking Groningen gaat langzaam maar wel zorgvuldiger

Door de jarenlange gaswinning in Groningen zijn veel gebouwen beschadigd door aardbevingen. Die moeten hersteld worden, en onveilige gebouwen moeten worden versterkt. In 2025 gingen het schadeherstel én de versterking verder. Er is bijna 2 keer zoveel fysieke schade afgehandeld als in 2024.

De minister kiest ervoor om dit zorgvuldig met bewoners te doen, ook als dat ten koste van de snelheid gaat. Alle inspanningen en de keuze voor een ruimhartige insteek van de minister leiden er (nog) niet toe dat Groningers meer tevreden zijn. Het gevoerde beleid in 2025 beoordelen we dit jaar als toereikend.

## Niet zeker of digitale werkplekken snel weer beschikbaar zijn na verstoring

Het Shared Service Center-ICT, onderdeel van het ministerie van BZK, leverde in 2025 ongeveer 58.000 digitale werkplekken voor rijksambtenaren aan 9 ministeries. Die werkplekken moeten veilig en altijd beschikbaar zijn. Het risico op grote storingen door cyberaanvallen neemt de laatste jaren toe. We zien dat SSC-ICT voldoende maatregelen heeft genomen tegen verstoring of misbruik. Maar het is onduidelijk hoe lang het duurt voordat de digitale werkplekken weer beschikbaar zijn na een eventuele langdurige verstoring. Op de langere termijn vragen we ook aandacht voor de digitale soeveriniteit bij de keuze voor digitale werkplekken.

## Niet zeker of omvang van het Rijk afneemt, door ontbreken doel

Het kabinet-Schoof wilde bezuinigen op de apparaatuitgaven door minder ambtenaren en minder externe inhuur. De minister van BZK coördineert deze taakstelling aan de hand van afgesproken gemeenschappelijke uitgangspunten. Hieraan zijn geen concrete doelen of resultaatafspraken gekoppeld. De budgettaire taakstelling kan invloed hebben op de personeelsomvang van het Rijk, maar het is onzeker of het aantal fte uiteindelijk zal afnemen, omdat er geen doelen zijn opgenomen voor de omvang van de Rijksoverheid. Uit de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk* blijkt dat het aantal rijksambtenaren in 2025 minder sterk is gestegen dan in eerdere jaren.

## Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

### **Negatieve oordelen bij het totaal van de verplichtingen, het totaalbedrag voor de agentschappen 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 verplichtingen en de agentschappen.

Voor artikel 11 Centraal apparaat verplichtingen is ons oordeel negatief.

## Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het Gemeentefonds

### **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 Provinciefonds

### **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.

## Onvolkomenheden bij ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Inkoopbeheer Nationaal Coördinator Groningen			✗	✗	▶
<b>Nieuwe onvolkomenheid</b>					
2. Inkoopbeheer SSC-ICT				✗	
<b>Opgeloste onvolkomenheid</b>					
3. Rijksbreed IT-beheer	✗	✗	✗	✓	

✗ 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 BZK is verantwoordelijk voor een breed takenpakket, waaronder versterking van de democratische rechtsstaat, bescherming van grondrechten van mensen, de constitutionele inrichting van Nederland, de nationale veiligheid, schadeherstel en versterking van Groningen, de bedrijfsvoering van het Rijk en de inrichting, bekostiging en het functioneren van het openbaar bestuur. De minister is ook beheerder van het gemeentefonds en het provinciefonds.

Op het beleidsterrein van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan. De minister van BZK moet zorgen voor een goed bestuur en het goed functioneren van de rechtsstaat. De minister heeft verschillende wetsvoorstellen ingediend die zijn gericht op het openbaar bestuur. Zo is in mei 2025 het wetsvoorstel van de Wet op de politieke partijen naar de Tweede Kamer gestuurd, en in januari 2026 het wetsvoorstel Bevorderen integriteit decentraal bestuur. Ook is er sinds november 2025 een rijksbrede integriteitscommissie, die is opgenomen in de CAO Rijk van 2025.

In maart 2026 publiceerden wij het dashboard *Blik op Nederland: Dashboard Doelen en Resultaten* (Algemene Rekenkamer, 2026). In dit dashboard hebben wij in 10 beleidsthema's een aantal indicatoren samengebracht. Deze indicatoren meten een resultaat voor doelen waar de Rijksoverheid zich op enige wijze aan verbonden heeft. Verschillende indicatoren laten de ontwikkelingen zien van onderwerpen die onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK vallen.

Zo is een van die indicatoren de Rule of Law-index. De Rule of Law-index is een globale ranglijst die meet hoe de rechtstaat functioneert. In 2016 scoorde Nederland 0.86, en 0.83 in 2024. Nederland staat daarmee wereldwijd op plek 8. Daarnaast blijkt, uit onderzoek van het CBS, dat maar 31,3% van de personen van 15 jaar of ouder vertrouwen heeft in de Tweede Kamer. In 2023 geeft 10,8% van de personen van 15 jaar of ouder aan in de afgelopen 12 maanden discriminatie te hebben ervaren, blijkt uit de Veiligheidsmonitor van het CBS (Algemene Rekenkamer, 2026).

## 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 BZK 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 BZK*

Risico	Toelichting	Bedrag
Weerbaarheid van bestuur	Politieke ambtsdragers kunnen te maken krijgen met agressie, intimidatie en bedreiging, waardoor zij hun ambt niet zonder druk kunnen vervullen.	Niet genoemd
Digitale weerbaarheid	Veiligheid en digitale autonomie van Nederland worden bedreigd door o.a. cyberaanvallen. Als overheidssystemen uitvallen, of niet meer werken zoals bedoeld, kunnen burgers en ondernemers in de problemen komen.	Niet genoemd
Onvoldoende capaciteit, middelen en slagkracht	Door krapte op de arbeidsmarkt staat beschikbare capaciteit onder druk, zowel bij het Rijk als bij decentrale overheden. Dit kan ertoe leiden dat beleid later of minder wordt uitgevoerd dan beoogd.	Niet genoemd

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

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

- dat integriteit kwetsbaar is. De minister van BZK heeft een coördinerende rol voor het integriteitsbeleid binnen de rijksoverheid. Als er onvoldoende kaders zijn en aandacht is voor integriteit, bestaat het risico dat zich integriteitsschendingen voordoen. Dit schaadt het publieke vertrouwen en de legitimiteit van beleid.
- dat de aanpak van desinformatie tekortschiet. Daardoor bestaat het risico op buitenlandse inmenging en een toename van wantrouwen in instituties en polarisatie in de maatschappij.
- dat inkoop van IV-middelen decentraal en gefragmenteerd plaatsvindt op lokaal, provinciaal en nationaal niveau. Meer regie en sturing op deze uitgaven kan leiden tot besparingen.

# 3.

## Inzicht in geld

### 3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van BZK heeft in 2025 € 4.437,5 miljoen uitgegeven. Dit is 1,22% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 4.696,1 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.707,1 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 gemeentefonds zijn in 2025 uitgaven gedaan voor € 47.701,6 miljoen. Dit is 12,66% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 47.702,0 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 47.701,6 miljoen.

Vanuit het provinciefonds zijn in 2025 uitgaven gedaan voor € 4.101,8 miljoen. Dit is 1,11% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 4.118,3 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 4.101,8 miljoen.

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

	2023	2024	2025
<b>VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</b>			
Verplichtingen	9.831	11.437	4.696
Uitgaven	9.604	10.925	4.438
Ontvangsten	1.060	1.552	1.707
Fte's	13.445	14.908	14.005

	2023	2024	2025
<b>B Gemeentefonds</b>			
Verplichtingen	41.411	44.108	47.702
Uitgaven	42.205	43.836	47.702
Ontvangsten	42.205	43.836	47.702
<b>C Provinciefonds</b>			
Verplichtingen	3.130	3.954	4.118
Uitgaven	3.130	3.954	4.102
Ontvangsten	3.130	3.954	4.102

De uitgaven van het begrotingshoofdstuk VII waren in 2025 € 6.488 miljoen lager dan 2024. Voor het gemeentefonds waren de uitgaven in 2025 € 3.866 miljoen hoger. Voor het provinciefonds waren de uitgaven in 2025 € 147 miljoen hoger. 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 BZK verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
1. Openbaar bestuur en democratie	521	86	-435
2. Nationale Veiligheid	502	558	56
3. Woningmarkt	6.546	0	-6.546
4. Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit	1.448	0	-1.448
5. Ruimtelijke ordening en Omgevingswet	157	0	-157
6. Overheidsdienstverlening en informatiesamenleving	524	603	79
7. Werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid	71	94	24
9. Uitvoering Rijksvastgoedbeleid	199	0	-199
11. Centraal apparaat	891	1.116	225
12. Algemeen	66	14	-52
13. Nog onverdeeld	0	0	0
14. Slavernijverleden: fonds en herdenkingscomité	0	8	8
15. Een veilig Groningen met perspectief	0	1.956	1.956
<b>Totaal</b>	<b>10.925</b>	<b>4.438</b>	<b>-6.488</b>

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
1. Gemeentefonds	43.836	47.702	3.866
<b>Totaal</b>	<b>43.836</b>	<b>47.702</b>	<b>3.866</b>

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
1. Provinciefonds	3.954	4.102	147
<b>Totaal</b>	<b>3.954</b>	<b>4.102</b>	<b>147</b>

Voor het begrotingshoofdstuk VII zien we de grootste verschillen bij de artikelen die zijn overgeheveld naar de begroting van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en bij artikel 15. Een veilig Groningen met perspectief die van de begroting van het ministerie van EZK naar het ministerie van BZK zijn overgebracht. Daarnaast zien we het grootste verschil bij artikelen 1. Openbaar bestuur en democratie. De middelen voor Regio Deals en het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid zijn overgeheveld naar de begroting van het ministerie van VRO.

Bij het gemeentefonds bestaat het verschil door onder andere de toekenning van accres tranches, de toekenning van loon- en prijsontwikkeling en de toevoeging van nieuwe decentralisatie-uitkeringen in de loop van het jaar.

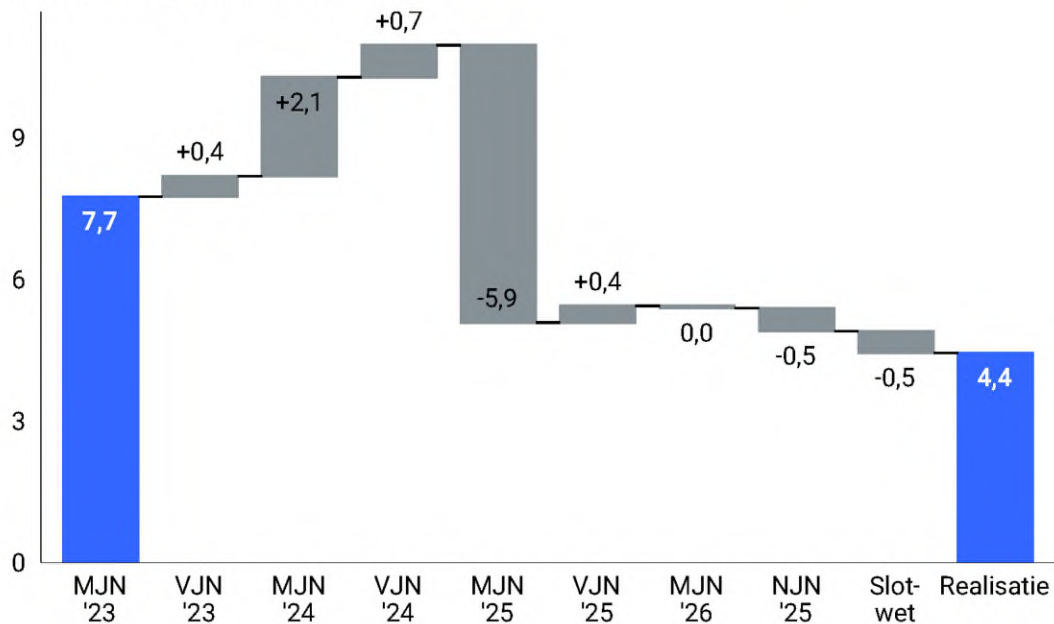
### 3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 voor het ministerie van BZK. 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 BZK.

**Omvang begroting BZK per saldo lager door herschikking beleidsterrein**

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 € 7.716 miljoen uit te geven voor het begrotingshoofdstuk van BZK. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 4.438 miljoen.

In 2024 is de verantwoordelijkheid voor het herstel van Groningen overgekomen van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). De verantwoordelijkheid voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en het Rijksvastgoedbedrijf is overgegaan naar de nieuwe minister van VRO. De grootste wijzigingen in de uitgaven voor het ministerie van BZK betreffen de technische verwerking van deze wijzigingen in de begroting van 2025.

In dezelfde periode zijn de uitgaven voor het gemeentefonds en het provinciefonds gestegen als gevolg van de ontwikkeling van het bruto binnenlands product en de daaruit voortvloeiende toekenning van accres tranches.

# 4.

## Resultaten van geld en beleid

- De minister van BZK ging afgelopen jaar verder met de herstel- en versterkingsoperatie in Groningen. In 2025 is bijna 2 keer zoveel schade vergoed als in 2024. En eind 2025 was ongeveer twee derde van de huizen versterkt.
- De minister heeft in 2025 gewerkt aan het vereenvoudigen en beter coördineren van de inkoop van de rijksoverheid. De nieuwe rijksbrede inkoopstrategie verschijnt naar verwachting in 2026.
- Het kabinet-Schoof wilde bezuinigen op de apparaatsuitgaven door minder ambtenaren en minder externe inhuur. De minister van BZK coördineert deze taakstelling. Uit de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk blijkt dat het aantal rijksambtenaren in 2025 minder sterk is gestegen dan in eerdere jaren.

### 4.1 Voortgang schadeherstel en versterking Groningen

Vorig jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van BZK voerde om de uitvoering van de schadeafhandeling en versterkingsoperatie in Groningen 'milder, menselijker en makkelijker' te maken. Dit jaar onderzoeken we de voortgang van dit beleid in 2025.

Jarenlang heeft er in Groningen gaswinning plaatsgevonden. Als gevolg daarvan hebben rondom de gasvelden in Groningen en Noord-Drenthe aardbevingen plaatsgevonden, die schade aan gebouwen hebben aangericht. Op 19 april 2024 is in lijn met een besluit van het kabinet het Groninger-gasveld 'definitief gesloten'. Ook na sluiting van het gasveld kan de voormalige gaswinning nog tot aardbevingen leiden.

Woningen met schade moeten hersteld worden (het fysieke schadeherstel), en onveilige huizen moeten versterkt worden (de versterkingsoperatie). De schade en onveilige woningen, en de eerdere aanpak van versterking en schadeafhandeling, hebben ervoor gezorgd dat veel Groningers het vertrouwen in de overheid zijn verloren.

Het kabinet reageerde op 25 april 2023 op het eindrapport van de Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (Commissie Van der Lee) *Groningers boven gas*. Het kabinet bood aan gedupeerden, voor wie de gaswinning en de afhandeling van de gevolgen tot fysieke, mentale en sociale schade heeft geleid, zijn excuses aan. Onder de noemer Nij Begun werd daarna gestart met een vernieuwde aanpak: 50 maatregelen om het vertrouwen te herstellen, te bouwen aan herstel en aan economisch perspectief voor de regio, en het sociale en mentale welzijn van de inwoners van het aardbevingsgebied te bevorderen.

Ook voor de introductie van deze maatregelen was het doel van het kabinet om schade af te handelen en huizen te versterken. Dit doel heeft het kabinet nog steeds. Een belangrijk doel van de maatregelen is om de schadeafhandeling en de uitvoering van de versterking 'milder, menselijker en makkelijker' te maken. Het beleid dat de minister voert voor de uitvoering van de schadeafhandeling en versterking draagt op verschillende manieren bij aan het vergroten van de brede welvaart in het aardbevingsgebied. Zo dragen een betere kwaliteit van woningen en meer vertrouwen in de overheid allebei bij aan brede welvaart.

#### **Verantwoordingsonderzoek 2024 ministerie van Economische Zaken en Klimaat**

Ons vorige onderzoek maakte duidelijk dat de operatie niet zonder problemen verliep en dat de voortgang moeizaam was. Een groot aantal gebouwen moest in daaropvolgende jaren nog hersteld en/of versterkt worden en de operatie verliep niet volgens planning. Ons onderzoek richtte zich op 11 van de 50 maatregelen van Nij Begun. Daaruit bleek:

- De invulling van een aantal (onderdelen van) maatregelen was nog niet bekend. Ook was het niet duidelijk op welke termijn dit wel het geval zou zijn.
- De doelstellingen voor een milde, menselijke en makkelijke uitvoering van het beleid waren niet uitgewerkt in meetbare doelen.

De aanpassingen aan het beleid hadden voor meer vertraging en onduidelijkheid voor bewoners gezorgd. Daarom was onze aanbeveling geen nieuwe aanpassingen te doen in beleid met betrekking tot de herstel- en versterkingsoperatie die weer voor verdere vertraging en onzekerheid zouden kunnen zorgen.

We constateerden dat:

- eind 2024 de meeste van de onderzochte maatregelen van Nij Begun gefaseerd waren ingevoerd;
- de concrete schadeafhandeling na een terugval in 2023 weer op gang was gekomen. Het aantal schadevergoedingen nam toe, maar de nieuwe regeling 'daadwerkelijk herstel' kwam nog niet van de grond;
- de oorspronkelijke doelstelling om in 2028 klaar te zijn met de versterking was losgelaten.

De minister van BZK heeft in 2025 ruim € 1,9 miljard uitgegeven aan de operatie in Groningen. Voor de schadeafhandeling is € 944 miljoen uitgegeven en voor de versterkingsoperatie € 809 miljoen. Met Nij Begun heeft het kabinet toegezegd dat de schadeafhandeling en versterking door zullen gaan, koste wat kost en zo lang als nodig.

### **Conclusie van dit onderzoek**

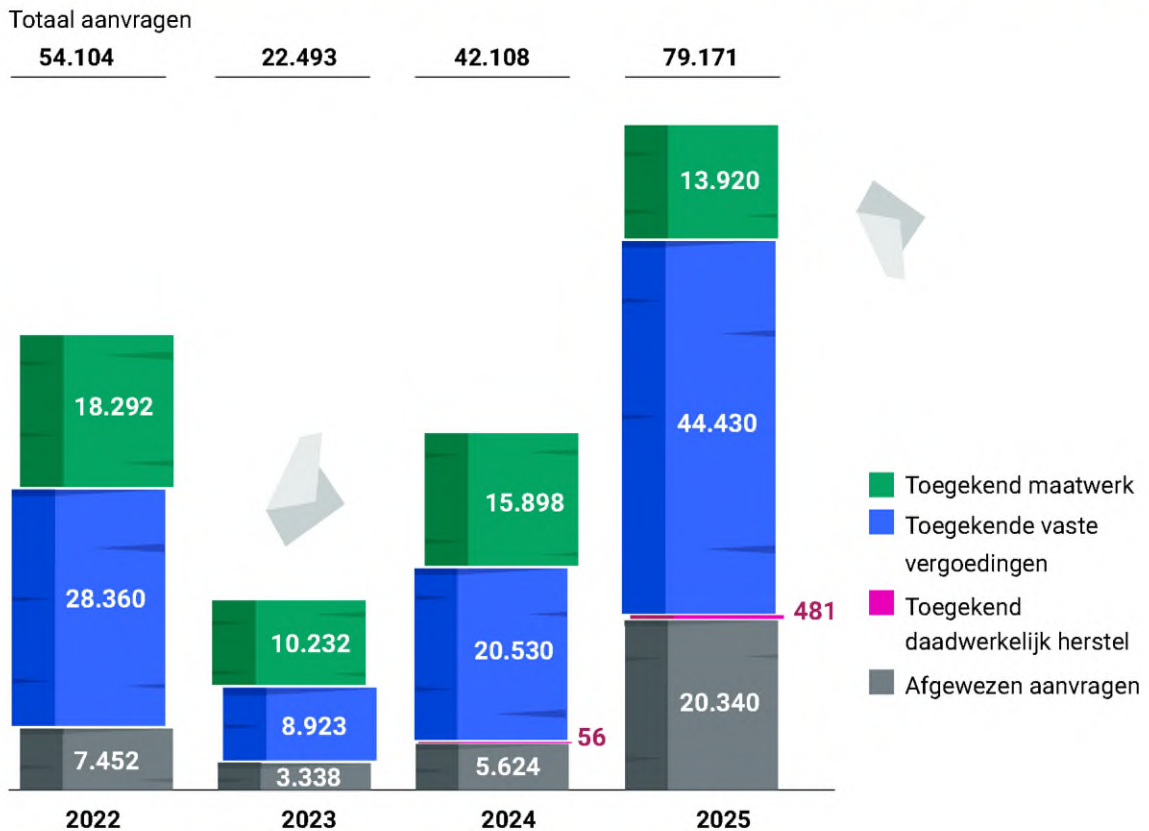
In dit onderzoek hebben we gekeken naar de voortgang van de fysieke schadeafhandeling en van de versterkingsoperatie in Groningen in 2025. Ook hebben we gekeken wat de minister heeft gedaan met de aanbeveling van ons vorige onderzoek uit 2024. Verder hebben we gekeken naar de voortgang op de maatregelen die we vorig jaar ook onderzochten en wat de invulling is van 'milder, menselijker en makkelijker' werken en of de minister dat in de gaten houdt. We concluderen dat er in 2025 duidelijk voortgang was in de fysieke schadeafhandeling én in de versterking van woningen in het aardbevingsgebied. We concluderen ook dat in de uitvoering voorrang wordt gegeven aan zorgvuldigheid boven snelheid met betrekking tot de omgang met burgers.

### **Er is in 2025 bijna 2 keer zoveel fysieke schade afgehandeld als in 2024**

Door aardbevingen is bij veel huizen en gebouwen schade ontstaan. Dit noemen we fysieke schade. In 2025 zijn er bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) 79.171 aanvragen voor fysieke schade afgehandeld. Het IMG heeft in 2025 bijna 2 keer zoveel van die aanvragen afgehandeld als in 2024 (zie figuur 2).

**Figuur 2** Afhandeling van aanvragen voor fysieke schade door het IMG per jaar (aantallen)

In 2025 is bijna 2 keer zoveel fysieke schade als in 2024 afgehandeld in Groningen



Eigenaren kunnen een aanvraag indienen bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) voor het afhandelen van fysieke schade. Ze kunnen kiezen voor schadeafhandeling zonder onderzoek naar de oorzaak van de schade: een vaste schadevergoeding (€ 10.000), of 'daadwerkelijk herstel', waarbij ze geen geldbedrag ontvangen maar de schade hersteld wordt door een aannemer (tot maximaal € 60.000). Ze kunnen er ook voor kiezen dat er wel onderzoek wordt gedaan (maatwerk, zonder maximum), waarbij gekozen kan worden tussen een vergoeding en herstel van de schade. Niet alle aanvragen worden toegekend. Omdat het IMG de schade afhandelt op basis van aanvragen, en niet zelf op zoek gaat naar schade om af te handelen, kan het IMG zijn werk moeilijk vooruit plannen. Bovendien kunnen er nog steeds nieuwe aardbevingen plaatsvinden, waardoor er weer nieuwe schade kan ontstaan, waarvoor eigenaren een vergoeding of herstel kunnen aanvragen. Zo ontving het IMG na een aardbeving in november 2025 veel nieuwe schademeldingen.

Het IMG streeft ernaar de aanvragen voor schadeafhandeling met onderzoek naar de schadeoorzaak binnen 182 dagen af te handelen. In 2025 duurde dat gemiddeld 239 dagen (in 2024 was het 277 dagen). Voor het afhandelen van aanvragen voor een vaste vergoeding streeft het IMG naar 56 dagen. Dit duurde in 2025 gemiddeld 32 dagen (IMG, 2026).

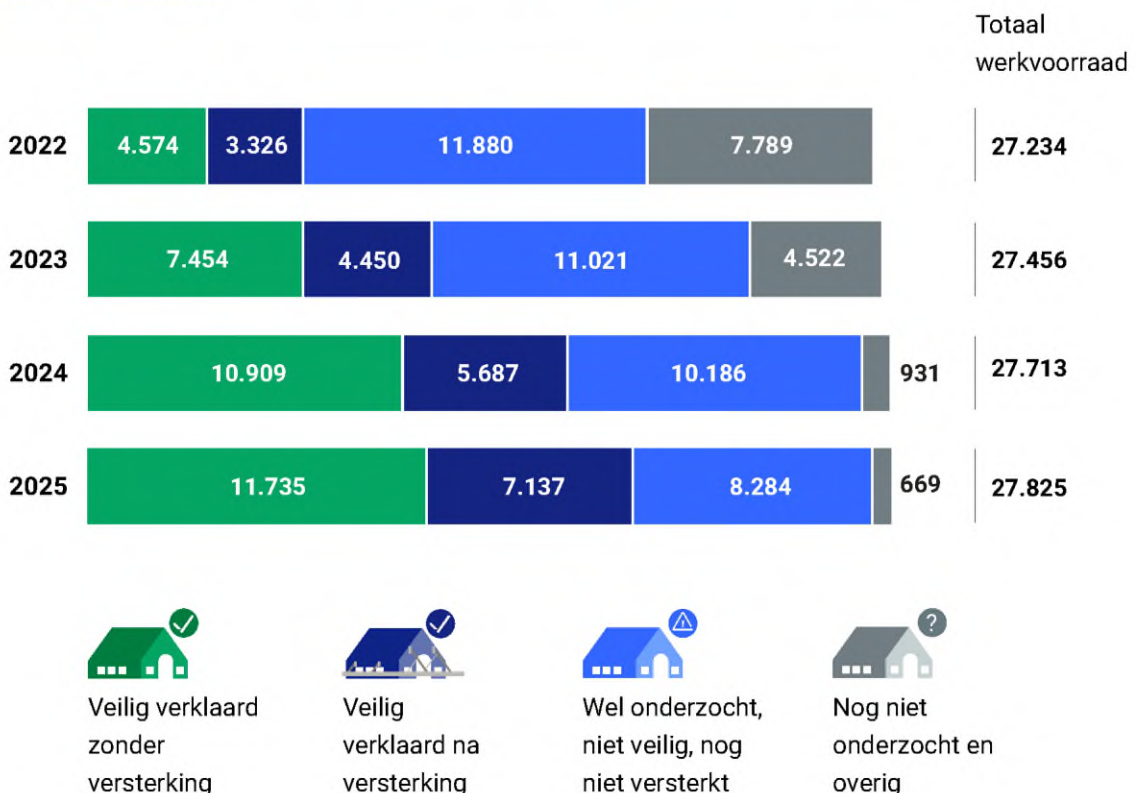
Als eigenaren geen vergoeding voor of herstel van hun schade aanvragen, weet het IMG niet dat er schade is. Met de voorgestelde wijziging van de Wet Groningen kan het IMG na inwerkingtreding in 2026 zelf eigenaren benaderen die geen aanvraag hebben gedaan, bijvoorbeeld omdat ze dat niet willen of kunnen. Hiermee komen ook deze schades in beeld en kunnen ze worden afgehandeld. Zo is het IMG niet meer helemaal afhankelijk van aanvragen voor schadeafhandeling en krijgen ze een beter beeld van hoeveel schade er nog afgehandeld moet worden. Bovendien probeert het IMG zo iedereen in staat te stellen om te krijgen waar hij recht op heeft.

### Eind 2025 was ruim 67% van de adressen in de versterkingsopgave veilig

Niet alle gebouwen in het aardbevingsgebied zijn veilig. Gebouwen die vanwege aardbevingen als onveilig zijn beoordeeld, moeten worden versterkt. De Nationaal Coördinator Groningen (NCG) organiseert deze versterkingsoperatie. In figuur 3 is de voortgang van de versterkingsoperatie in 2025 in beeld gebracht.

**Figuur 3** Totaalstand van de versterkingsoperatie aan het einde van het jaar (aantal adressen)

### NCG krijgt steeds beter zicht op de huizen en gebouwen die versterkt moeten worden



Eind 2025 was bij NCG in beeld dat in totaal van 27.825 adressen de veiligheid moest worden onderzocht en zo nodig verbeterd. Eind 2025 was van 11.735 adressen na onderzoek vastgesteld dat die veilig zijn. 7.137 adressen zijn veilig, nadat daar werkzaamheden voor zijn verricht. Er zijn nog 8.284 adressen waaraan werk moet worden verricht. Dat is een derde van het totaal. In 2025 steeg het aandeel dat veilig is van 60% naar ruim 67%: een toename van 7 procentpunt.

Bij de start van Nij Begun had NCG nog als doel dat in 2028 alle gebouwen veilig zouden zijn. In 2024 liet NCG dit doel los. NCG schat nu in dat tussen 2030 en 2032 alle gebouwen veilig zijn gemaakt, maar kan niet precies zeggen wanneer het zo ver is. Deze verwachting is gebaseerd op een inschatting waarbij NCG rekening houdt met de risico's en vertragingen die bij elk individueel versterkingsproject kunnen optreden. Van de 669 adressen die nog in de categorie 'nog niet onderzocht en overig' vallen (zie figuur 3), heeft NCG bij 253 adressen het dossier gesloten. Niet omdat de gebouwen veilig zijn, maar NCG geeft als reden dat de eigenaar niet meewerkt aan de versterking. Als de doelstelling van de minister is om alle gebouwen veilig te maken teneinde schade te voorkomen, kan het sluiten van het dossier niet het eindpunt van de operatie zijn.

### **In de uitvoering wordt zorgvuldiger met burgers omgegaan**

Een belangrijk doel van de Nij Begun-maatregelen is om de schadeafhandeling en de uitvoering van de versterking 'milder, menselijker en makkelijker' te maken. De 11 maatregelen die we hebben onderzocht zijn in 2025 allemaal verder uitgewerkt en/of uitgevoerd en dragen bij aan een zorgvuldigere uitvoering.

Bij het IMG betekent 'mild' dat schade ruimhartig wordt vergoed en dat bij de beoordeling van fysieke schade het onderzoek naar de oorzaak deels wordt losgelaten. 'Menselijk' betekent een persoonlijke benadering en direct contact. 'Makkelijk' betekent dat processen worden ontwikkeld vanuit de burger en het IMG voortvarend dingen oppakt.

- Zo is er in 2025 minder schade afgehandeld waarbij onderzoek naar de schadeoorzaak werd gedaan dan in 2024 (zie figuur 2).
- Ook werden in 2025 481 aanvragen toegekend voor daadwerkelijk herstel van woningen of gebouwen. In 2024 waren dat er – zo kort na invoering – 56.
- In 2024 verhoogde het IMG de vaste eenmalige vergoeding van € 5.000 naar € 10.000. Sinds september 2025 heeft het IMG de aanvullende vaste vergoeding volledig ingevoerd. Degenen die eerder een vergoeding lager dan € 10.000 hadden ontvangen, kunnen een aanvulling krijgen tot dat bedrag. Er werden in 2025 37.019 aanvragen voor deze aanvullende vergoeding toegekend.

Het is een politieke keuze om minder onderzoek te doen naar de schadeoorzaak, milde beoordelingen te doen en ruimhartig schade te vergoeden, en daarmee het risico te lopen op het uitkeren van te hoge vergoedingen en het vergoeden van schade die niet veroorzaakt is door bevingen. Deze werkwijze brengt mogelijk ook risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik met zich mee. We hebben daar over 2025 geen nader onderzoek naar gedaan.

De NCG vult het doel van 'milder, menselijker en makkelijker' in als 'naast de bewoners staan.'

- Door de inzet van bewonersbegeleiders onderhoudt NCG contact met de bewoners.
- NCG organiseert ook bewonersparticipatie in dorpen om rekening te kunnen houden met de behoeften van bewoners.
- Een ander voorbeeld is dat NCG bewoners in de dorpenaanpak informatie geeft over plannen en uitvoering op het moment dat bewoners ernaar vragen en niet op een door NCG bepaald moment.
- Voor de bewoners wiens huis wordt versterkt, heeft de NCG een website, Mijn NCG, waar alle belangrijke informatie en documenten bij elkaar staan zodat de bewoner de voortgang in de gaten kan houden. De toegang tot Mijn NCG is in 2025 uitgebreid tot 6.500 (van de beoogde 7.500) bewoners van wie het huis nog versterkt moet worden.

### **Het IMG en de NCG zien geen toename in vertrouwen en tevredenheid**

In ons vorige onderzoek concludeerden we dat de minister niet kon zien of de schadeafhandeling en de versterking 'milder, menselijker en makkelijker' werden. We zien daar nu de uitwerking van. Los van de voortgang in de schadeafhandeling en versterking, verwacht de minister dat zo'n zorgvuldigere uitvoering uiteindelijk resulteert in meer tevredenheid en vertrouwen onder de bewoners. IMG en NCG meten het vertrouwen en de tevredenheid. Maar de minister geeft niet aan hoe hij de uitkomsten beoordeelt.

Het IMG heeft in januari 2025 voor het eerst een vragenlijst uitgezet onder mensen die een aanvraag hadden gedaan. Hierin worden bewoners gevraagd het IMG op verschillende punten te waarderen. De resultaten staan in de eerste publicatie van de monitor Bouwen aan herstel, uit mei 2025. Hieruit kwam een gemiddelde score van 6.6 uit 10 op tevredenheid met het IMG. De monitor laat onder andere ook zien wat de waardering is per regeling, per manier waarop mensen contact hebben gehad met het IMG en bij mensen wiens aanvraag werd afgewezen. Door deze meting regelmatig te

herhalen, zal het IMG uiteindelijk kunnen zien hoe de tevredenheid en het vertrouwen zich ontwikkelen. Doordat er pas 1 monitor is gepubliceerd, is hier nu nog niets over te zeggen.

NCG meet het behalen van het doel van 'milder, menselijker en makkelijker' met bewonerstevredenheidsonderzoeken (bto). In september 2025 heeft NCG dit onderzoek voor de derde keer uitgevoerd. Het onderzoek laat zien dat de algemene tevredenheid over de dienstverlening van NCG door betrokken bewoners met gemiddeld 4.9 uit 10 ongeveer gelijk is beoordeeld als in de voorgaande metingen in 2023 en 2024. Er zijn wel verbeteringen zichtbaar op specifieke onderdelen. Zo blijkt uit het onderzoek dat bewoners steeds meer begrip hebben voor besluiten die NCG neemt en dat ze de redenen achter die besluiten beter begrijpen. Ook wordt het persoonlijke contact met de bewonersbegeleider gewaardeerd (menselijk) en vinden bewoners de brieven van NCG nu begrijpelijk (makkelijk). Naarmate mensen verder in het versterkingsproces zitten, is de beoordeling iets hoger.

Kortom, in de monitoring van het IMG en NCG is nog niet te zien dat een zorgvuldigere uitvoering tot meer tevredenheid en vertrouwen onder bewoners leidt. Deels komt dit doordat de monitoring pas kort op gang is. Ook is het de vraag of een 'mildere, menselijkere en makkelijker' uitvoering tot hogere scores op tevredenheid en vertrouwen leidt als mensen dit helemaal verloren zijn. De minister geeft niet aan naar welke cijfers voor tevredenheid en vertrouwen hij streeft.

### **Geen grote beleidswijzigingen in 2025**

Vorig jaar constateerden we dat beleidswijzigingen kunnen leiden tot vertraging en tot onduidelijkheid voor bewoners. We zien dat er in 2025 geen beleidswijzigingen zijn geweest. Wel is in de uitvoering de aanpak soms aangepast. De minister heeft bewust gekozen de verduurzaming (isolatie en ventilatie) van huizen steeds meer onderdeel van de versterkingsoperatie te laten zijn. Dit kan leiden tot enige vertraging. Dit nadeel is afgewogen tegen het voordeel voor bewoners dat ze maar 1 keer ingrijpende werkzaamheden aan hun huis hebben.

### **Conclusie**

In 2023 begon het kabinet met een nieuwe aanpak voor Groningen onder de noemer Nij Begun: een pakket met 50 maatregelen voor schadeherstel, versterking en perspectief. Voor deze hele operatie is in 2025 ruim € 1,9 miljard uitgegeven, waarvan € 944 miljoen voor de schadeafhandeling, € 809 miljoen voor de versterkingsoperatie en het overige deel voor perspectief. Naast het vergoeden en herstellen van schade en het versterken van gebouwen, is een belangrijk doel van de maatregelen om de

schadeafhandeling en de uitvoering van de versterking milder, menselijker en makkelijker te maken.

Vorig jaar constateerden we dat:

- eind 2024 de meeste maatregelen van Nij Begun gefaseerd waren ingevoerd;
- de schadeafhandeling na een terugval in 2023 weer op gang was gekomen met nieuwe regelingen voor fysieke schade;
- de oorspronkelijke doelstelling om in 2028 klaar te zijn met de versterking was losgelaten.

Dit jaar zien we voortgang in de fysieke schadeafhandeling én in de versterking.

De verwachtingen rond de operatie zijn hooggespannen. De minister heeft 2 doelstellingen: (1) de operatie moet snel worden uitgevoerd en (2) de operatie moet 'milder, menselijker en makkelijker' worden uitgevoerd. Dat gaat niet altijd samen. De minister heeft gekozen voor zorgvuldigheid ('milder, menselijker en makkelijker') ook als dat soms ten koste van de snelheid gaat. We zien dat in de uitvoering en voorbereiding van werkzaamheden rekening wordt gehouden met de wensen en behoeften van de Groningers. Maar dit vertaalt zich nog niet in hogere tevredenheidsscores.

Het oordelen over de voortgang is lastig, mede omdat de einddatum voor de versterking is losgelaten. De operatie gaat koste wat kost door en zolang het duurt. Het is van belang dat de minister grip houdt op de voortgang, zodat de operatie zo spoedig mogelijk wordt afgerond.

### **Oordeel over de beleidsresultaten**

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

We zien dat er flinke voortgang is in de schadeafhandeling en versterking. We zien ook dat er nog veel werk te doen is. De politieke belofte is dat alle huizen veilig worden en alle schade wordt afgehandeld. We zien dat er werk is gemaakt van het 'milder, menselijker en makkelijker' werken. We zien nog niet dat dit zich vertaalt in een grotere tevredenheid en meer vertrouwen van de Groningers.

De resultaten van het gevoerde beleid in 2025 voor de schadeafhandeling en de versterking in Groningen beoordelen wij als toereikend.

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

In juni 2025 is naar aanleiding van het verantwoordingsonderzoek 2024 middels de motie Sneller/Van der Lee/Grinwis verzocht om de verantwoordelijkheid voor het rijksinkoopbeleid te beleggen bij de minister van BZK, een plan van aanpak op te stellen om het aantal onvolkomenheden dat gerelateerd is aan inkoopbeheer significant terug te dringen, en de Tweede Kamer hier voor het einde van het jaar over te informeren.

In dezelfde maand heeft de minister van BZK de periodieke rapportage over begrotingsartikel 7 Werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid voorzien van een kabinetsreactie en aangeboden aan de Tweede Kamer (BZK, 2025a).

De minister heeft daarnaast op 10 oktober 2025 de Tweede Kamer geïnformeerd over de evaluatie van de rijksbrede inkoopstrategie *Inkopen met Impact* en de wijze waarop hij met de bevindingen en aanbevelingen voornemens is om te gaan (BZK, 2025b). Zo geeft hij aan de aanbeveling om taken en verantwoordelijkheden in het rijksinkoopbeleid te concretiseren, op te volgen en te werken aan een herinrichting van het stelsel.

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.

### 4.3 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

#### **Rijksbreed inkopen**

De minister van BZK is verantwoordelijk voor het rijksinkoopbeleid, de kaders en het rijksinkoopstelsel. In het verantwoordingsonderzoek 2024 deden we het kabinet de volgende aanbevelingen:

- Organiseer inkoop als rijksoverheid met een meer bepalende rol voor de minister van BZK voor de verbetering van het rijksinkoopstelsel.
- Vereenvoudig en actualiseer als verantwoordelijke ministers voor wet- en regelgeving (EZK) en de coördinator inkoopstelsel (BZK) samen de wetgeving en/of inrichting van het inkoopstelsel.
- Laat de ministers van Financiën en BZK voor uniformiteit zorgen in de inkoop-systemen en financiële systemen.

In 2025 heeft de minister van BZK gewerkt aan een nieuwe rijksinkoopstrategie en aan de versterking van het rijksinkoopstelsel. Hierin worden meerdere elementen opgenomen, zoals de versteviging van de sturing vanuit BZK, optimalisering van het categoriemanagement, bundelen en verstevigen van de inkoopuitvoering en verminderen van regeldruk en bureaucratie. De minister van BZK streeft ernaar deze nieuwe inkoopstrategie en stelselherziening in 2026 met de Tweede Kamer te delen (BZK, 2026a).

Daarnaast heeft de minister van BZK in 2025 de circulaire *Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012 onder de Europese drempelwaarden* aangepast, waardoor er minder snel verplicht aanbesteed hoeft te worden. Hiermee beoogt de minister van BZK de lastendruk bij inkoop te verminderen. Gelet op inflatiecorrectie hebben wij begrip voor deze aanpassing van de grensbedragen.

De minister van EZ is verantwoordelijk voor de aanbestedingswet- en regelgeving, die geldt voor alle aanbestedende diensten in Nederland. Dit betreft onder meer de implementatie van de Europese aanbestedingsrichtlijnen naar de nationale regelgeving en de Gids Proportionaliteit.

Wij constateren dat de aangepaste circulaire *Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012 onder de Europese drempelwaarden* van de minister van BZK na de vorig jaar gedane aanpassing niet meer aansluit op de vereisten uit de Gids Proportionaliteit van de minister van EZ. Hierdoor kunnen opdrachten op een andere wijze gegund worden, dan volgens de Gids zou moeten.

Wij vragen de ministers van BZK en EZ om aandacht te hebben bij de door de minister van EZ toegezegde evaluatie van de Gids en hierover met elkaar in gesprek te gaan om dit op 1 lijn te krijgen. Dit sluit ook aan bij de in de brief van de secretarissen-generaal genoemde ideeën, zoals vereenvoudiging van regels en een slagvaardige overheid (SGO, 2026). Tot slot herhalen wij onze aanbevelingen uit de *Staat van de Rijksverantwoording 2024*, namelijk: coördinatie bij 1 minister, meer uniformiteit in financiële en inkoopssystemen en meer ruimte voor professioneel oordeel van de inkoper.

#### 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 4 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn jaarverslag, de begroting en andere openbare bronnen van de NCG en het IMG.

**Tabel 4** De bereikte resultaten, zoals de minister van BZK, de NCG en het IMG rapporteerden in openbare bronnen

Hoofddoel	Kortetermijn doel	Bedrag	Resultaat
Het zo spoedig mogelijk realiseren van veiligheid in het aardbevingsgebied in Groningen	27.825 adressen voldoen aan de veiligheidsnorm	€ 809 miljoen	18.872 adressen voldoen tot en met 2025 aan de veiligheidsnorm
Onafhankelijk, rechtvaardig, ruimhartig en voortvarend mijnbouwschade in Groningen afhandelen	182 dagen tussen indiening schade aanvraag voor fysieke schade en besluit	€ 944 miljoen	239 dagen in 2025

## 4.5 Taakstelling in Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk

Het kabinet-Schoof wilde bezuinigen op de apparaatsuitgaven door het aantal ambtenaren en externe inhuur te verminderen. Het kabinet legde de rijksoverheid een budgettaire taakstelling op die op loopt van € 239 miljoen in 2025 tot € 1 miljard per jaar vanaf 2029. Uitvoerende diensten en inspecties worden daarbij ontzien. Ook onderdelen van de rijksdienst die werken voor de veiligheid van Nederland hoeven niet in te krimpen.

In de miljoenennota 2025 is de taakstelling uit het regeerprogramma van kabinet-Schoof verwerkt. De apparaatstaakstelling bij de uitgaven is als volgt verdeeld bij de departementen (Financiën, 2024).

**Tabel 5:** Budgettaire verwerking van terugdraaien groei apparaat Rijksoverheid, in miljoenen €

Hoofdstuk	2025	2026	2027	2028	2029
Algemene Zaken	-3	-6	-8	-11	-12
Koninkrijksrelaties	-1	-2	-4	-5	-5
Buitenlandse Zaken	-43	-90	-134	-179	-197
Justitie en Veiligheid	-26	-50	-75	-100	-111
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	-30	-59	-86	-114	-126
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	-20	-40	-58	-78	-86
Financiën	-22	-41	-61	-82	-92
Infrastructuur en Waterstaat	-7	-29	-47	-66	-75
Mobiliteitsfonds	-13	-13	-13	-13	-13
Deltafonds	-3	-3	-3	-3	-3
Economische Zaken	-22	-42	-62	-79	-87
Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur	-11	-19	-27	-36	-40
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	-23	-45	-68	-90	-99
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	-19	-33	-48	-63	-70
Klimaat en Groene Groei	-1	-2	-2	-3	-4
<b>Totaal</b>	<b>-244</b>	<b>-474</b>	<b>-696</b>	<b>-922</b>	<b>-1020</b>

### **BZK coördineert en departementen zijn verantwoordelijk voor de realisatie**

De minister van BZK coördineert vanuit zijn beleids- en stelselverantwoordelijkheid voor de rijksdienst deze taakstellingsoperatie aan de hand van afgesproken gemeenschappelijke uitgangspunten. Hieraan zijn geen concrete doelen of resultaat-afspraken gekoppeld. De departementen zijn zelf verantwoordelijk voor het realiseren van de taakstelling. Elke minister heeft immers zelf het beste zicht op de mogelijkheden en gevolgen van (beleids)inhoudelijke keuzes.

Ministers verantwoorden in hun eigen begrotingen en jaarverslagen hoe zij de budgettaire taakstelling realiseren. De minister van BZK informeert de Tweede Kamer over de rijksbrede resultaten in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR). In verschillende brieven informeert de minister de Tweede Kamer over de aanpak van de taakstelling, de gemeenschappelijke uitgangspunten en de strategie.

In de *JBR 2025* is de doelstelling als volgt geformuleerd: “Het rijksbreed monitoren en rapporteren over de realisatie van de budgettaire taakstelling op de apparaatsuitgaven oplopend tot een structurele bezuiniging van bijna één miljard euro vanaf 2029.”

De minister van BZK licht in de *JBR 2025* toe dat:

- de budgetverlaging als gevolg van de taakstelling voor de komende jaren verwerkt is in de apparaatsbudgetten van de betreffende begrotingen;
- de ministeries de taakstelling voor 2025 veelal incidenteel hebben opgevangen;
- in 2025 de focus lag op plan- en besluitvorming om de taakstelling vanaf 2026 zorgvuldig te realiseren.

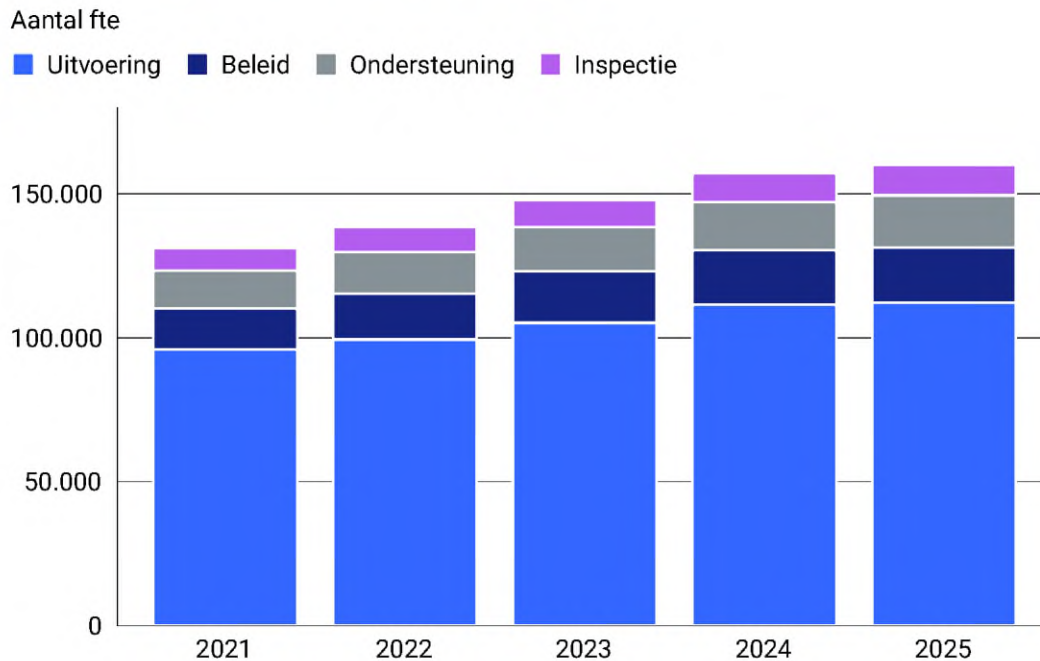
### **Ontwikkeling in aantallen medewerkers**

De budgettaire taakstelling kan invloed hebben op de personeelsomvang van het Rijk. Figuur 4 toont de ontwikkeling in het aantal rijksmedewerkers zoals in de *JBR 2025* is opgenomen: het aantal fte's in de ondersteuning en bij inspecties stijgt en het aantal fte's in de uitvoering en bij beleid daalt. Het totaal aantal rijksambtenaren neemt toe. Deze ontwikkeling kunnen we echter niet rechtstreeks relateren aan de taakstellingsoperatie omdat het aantal rijksmedewerkers ook wordt beïnvloed door andere factoren, zoals verambtelijking en intensiveringen.

Het is onzeker of het aantal fte uiteindelijk zal afnemen, omdat er geen sturingsdoelen zijn opgenomen voor de omvang van de Rijksoverheid (BZK, 2026b).

De minister geeft in de *JBR 2025* aan dat dit onder andere afhangt van eventuele nieuwe taken en bijbehorende groei van de formatie, en van de mate waarin externe inhuur wordt omgezet naar vaste ambtelijke functies.

**Figuur 4** *Personeelsomvang van het Rijk in fte per jaareinde*  
**Aantal ambtenaren neemt nog toe, maar groei vlakt af**



## 4.6 Totstandkoming beleidsinformatie

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

### 4.6.1 Jaarverslag 2025 van het ministerie van BZK

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van BZK 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.

### 4.6.2 Jaarverslag 2025 van het gemeentefonds

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het gemeentefonds 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.

#### **4.6.3 Jaarverslag 2025 van het provinciefonds**

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het provinciefonds 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

- SSC-ICT zorgt ervoor dat de digitale werkplekken van rijksambtenaren veilig en altijd beschikbaar zijn. Maar we weten niet hoe lang het duurt voordat de werkplekken weer beschikbaar zijn na een langdurige verstoring.
- Het kabinet-Schoof besloot de specifieke uitkeringen om te zetten naar fondsuitkeringen. Dat geeft gemeenten en provincies meer vrijheid om het geld te besteden. De minister van BZK heeft dit gecoördineerd: in 2026 zijn 8 specifieke uitkeringen omgezet.

## 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Met ingang van het kabinet-Schoof is de verantwoordelijkheid voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en het Rijksvastgoedbedrijf overgegaan naar de nieuwe minister van VRO. De verantwoordelijkheid voor het herstel van Groningen is van de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) overgekomen naar de minister van BZK. Het ministerie van VRO is met minimale aanpassingen ingericht.

De minister van BZK heeft de 10 onvolkomenheden die wij 5 jaar geleden constateerden, inmiddels allemaal opgelost. Dit is het resultaat van structurele aandacht voor het oplossen van knelpunten en sturing op verbetertrajecten door onder andere een monitoringscommissie. Het betekent ook dat er door de minister nu meer ingezet kan worden op het voorkomen van tekortkomingen in de bedrijfsvoering in plaats van werken aan het oplossen hiervan. Dat doet de minister onder andere door de risico-analyse door te ontwikkelen en meer in te zetten op het gebruik ervan binnen de

organisatie. Dit jaar stellen wij 2 onvolkomenheden vast in de bedrijfsvoering van het ministerie van BZK. 1 onvolkomenheid (Rijksbreed IT-beheer) is opgelost en 1 onvolkomenheid bij de materiële inkopen van SSC-ICT is nieuw. Daarnaast is een onvolkomenheid bij het inkoopbeheer van de Nationaal Coördinator Groningen van het ministerie van EZK overgekomen.

Op grond van het *Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering Rijksdienst* heeft de minister van BZK coördinerende bevoegdheden voor de rijksbrede niet-financiële bedrijfsvoering. Het doel hiervan is om te zorgen voor een rijksbrede eenheid, kwaliteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering. De minister van BZK informeert de Tweede Kamer hierover in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR).

## 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

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

**Tabel 6** *Onvolkomenheden bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

### Onvolkomenheden bij ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Inkoopbeheer Nationaal Coördinator Groningen			✗	✗	▶
<b>Nieuwe onvolkomenheid</b>					
2. Inkoopbeheer SSC-ICT				✗	
<b>Opgeloste onvolkomenheid</b>					
3. Rijksbreed IT-beheer	✗	✗	✗	✓	

- ✗ 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 Opgeloste onvolkomenheden

### 5.3.1 Toezicht op rijksbreed IT-beheer gewaarborgd

De bedrijfsvoering van de rijksoverheid is grotendeels gedigitaliseerd. Als IT-systemen niet goed worden beheerd, kan een ministerie bijvoorbeeld niet garanderen dat de informatie in de systemen betrouwbaar is. Ook kunnen kwaadwillenden toegang krijgen tot systemen en gegevens daarin wijzigen of verwijderen. Of systemen kunnen uitvallen, waardoor de dienstverlening (tijdelijk) moet worden stopgezet.

Het is de taak van de minister van BZK om inzicht te verkrijgen in het rijksbreed IT-beheer. Dit is vastgelegd in het *Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021*. Daarvoor heeft de minister begin 2025 een normenkader voor rijksbreed IT-beheer vastgesteld. Hiermee heeft de minister voldoende invulling gegeven aan de kaderstellende rol.

Daarnaast heeft de minister in 2025 invulling gegeven aan de monitorende rol. Hiervoor is de minister afhankelijk van de samenwerking met de andere departementen. De doorzettingsmacht van de minister BZK is namelijk beperkt tot zijn eigen ministerie. De minister van BZK heeft een proces ingericht om op een gecoördineerde manier informatie over het IT-beheer van alle departementen te ontvangen, te analyseren en aanbevelingen te doen. In 2025 heeft dit proces goed gewerkt. Hiermee heeft de minister van BZK aangetoond dat het rijksbreed IT-beheer in 2025 voldoende is gemonitord.

## 5.4 Onvolkomenheden

### 5.4.1 Inkoopbeheer NCG: maatregelen getroffen, werking nog vaststellen

De Nationaal Coördinator Groningen (NCG) is verantwoordelijk voor het versterken van woningen in het aardbevingsgebied in Groningen. Vanaf 2025 zijn de middelen voor Herstel Groningen overgegaan van het ministerie van EZK naar het ministerie van BZK.

In het verantwoordingsonderzoek 2024 bij het ministerie van EZK constateerden we dat bij NCG meerjarige contracten niet volgens de aanbestedingsregels waren aangegaan. Hierdoor voldeed een groot deel van de inkoop niet aan de aanbestedingsregels en waren contracten niet rechtmatig aangegaan, zoals de inkoop van tijdelijke huisvesting. Dit leidde tot onzekerheden en fouten van € 153,9 miljoen en een tolerantieoverschrijding bij het ministerie van EZK van artikel 5 Een veilig Groningen met perspectief. We beoordeelden dit als een onvolkomenheid voor NCG, omdat het inkoopbeheer niet orde was.

In 2025 heeft NCG herstelacties uitgevoerd op onrechtmatige inkoopcontracten uit het verleden. Daarnaast heeft NCG maatregelen getroffen om nieuwe onrechtmatige aanbestedingen te voorkomen. Nieuwe maatregelen zijn onder meer: het invoeren van een kwaliteitsborgingsproces met interne controles en het aanscherpen en verduidelijken van het contractwijzigingsproces.

Deze nieuwe maatregelen zijn gedurende 2025 ingevoerd. NCG heeft nog niet de effectieve werking van deze maatregelen in 2025 kunnen aantonen. Wij verwachten dat de maatregelen die in 2025 zijn getroffen, in 2026 zichtbaar effect hebben.

#### **5.4.2 Inkoop bij SSC-ICT niet op orde**

Het Shared Service Center ICT (SSC-ICT) is een van de grootste dienstverleners van de rijksoverheid. Voor het leveren van ICT-diensten koopt SSC-ICT veel hardware in, zoals laptops en mobiele devices. Net als in 2024 hebben we fouten en onzekerheden aangetroffen in de inkopen van SSC-ICT. SSC-ICT heeft in de afgelopen jaren maatregelen getroffen die hebben geleid tot een verbetering van het inkoopbeheer. Ondanks deze maatregelen is er in 2025 toch in totaal voor ongeveer € 55,7 miljoen niet volgens de regels ingekocht. Dit is 30% van de materiele inkopen in 2025. Dit is meer dan vorig jaar. We beoordelen dit als een onvolkomenheid.

We zien een aantal verbeterpunten in het inkoopbeheer bij SSC-ICT en bevelen aan om de volgende acties in te zetten.

- We constateren dat het aantal personen dat zich bezighoudt met het beheer van grote contracten en het uitvoeren van inkoopprocessen van hardware beperkt is. We bevelen aan de groep uit te breiden. Een te kleine groep mensen maakt de inkoop kwetsbaar.
- Aandacht verdient ook het juist toepassen van de waiverprocedure. Deze procedure regelt dat SSC-ICT in uitzonderingssituaties mag afwijken van de aanbestedingswet.
- Ook het maken van duidelijke prestatieafspraken met leveranciers is belangrijk.
- Lopende contracten en inkooptrajecten moeten goed worden gemonitord om vast te stellen dat deze verlopen zoals contractueel is afgesproken. Een onderdeel hiervan is het uitvoeren van spendanalyses. Hierdoor kan de organisatie onder andere vaststellen of de maximale toegestane contractwaarde van nadere overeenkomsten (NOK's) niet wordt overschreden en zo onrechtmatige inkopen voorkomen.

We verwachten dat aandacht vanuit de monitoringscommissie, die toezicht houdt op de prestaties en verbeteringen, hieraan een positieve bijdrage kan leveren.

## 5.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

### 5.5.1 Veiligheid en beschikbaarheid digitale werkplekken SSC-ICT

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.<sup>1</sup> DICTU valt onder het ministerie van EZ en leverde in 2025 ongeveer 20.000 digitale werkplekken aan 3 ministeries.<sup>2</sup>

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.

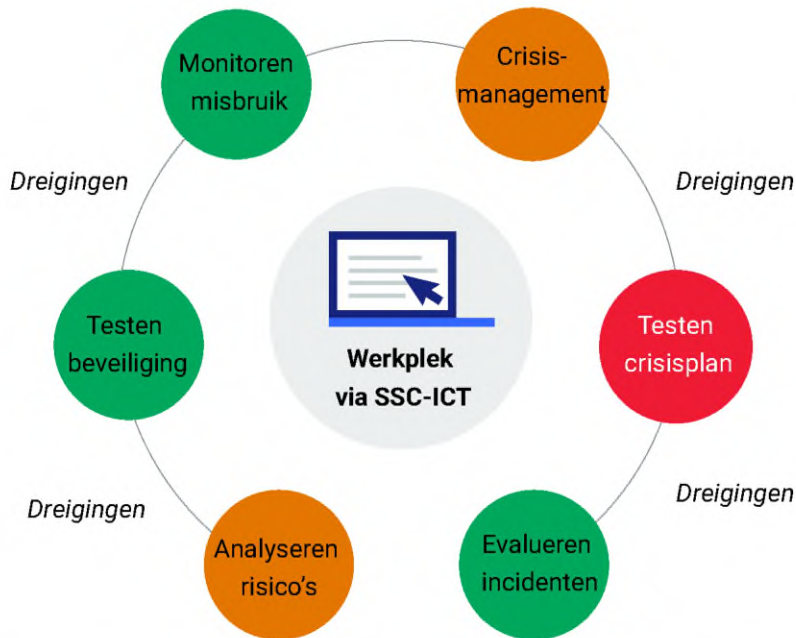
#### **Risico weerbaarheid digitale werkplek SSC-ICT**

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 SSC-ICT voorbereid is op verstoringen of misbruik van de digitale werkplek. (Een beschrijving van de situatie bij DICTU is opgenomen in het verantwoordingsonderzoek ministerie van EZ.)

**Figuur 5** Weerbaarheid digitale werkplek

**Reactie SSC-ICT op crisis of verstoring is niet voldoende**

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



*Voldoende maatregelen tegen verstoring of misbruik van digitale werkplekken*

SSC-ICT heeft de gevaren voor de digitale werkplekken in kaart gebracht. Ook zijn er beveiligingsmaatregelen om het risico op verstoring of misbruik te verkleinen. In 2025 heeft SSC-ICT via een praktijktest de beveiligingsmaatregelen voor de digitale werkplekken laten controleren. Daarnaast houdt SSC-ICT continu in de gaten of er misbruik wordt gemaakt van een werkplek of dat er ergens een verstoring is. Als er iets aan de hand is, dan neemt SSC-ICT maatregelen.

*Reactie van SSC-ICT op een crisis of verstoring is niet voldoende*

Het kan toch gebeuren dat SSC-ICT onverhoopt met een langdurige verstoring te maken krijgt. We wilden weten wat SSC-ICT bij zo'n onverwachte gebeurtenis doet om alles te herstellen. Hierbij hebben we gekeken of bedrijfscontinuïteitsmanagement en crisismangement zijn ingericht. Het doel van dit management is:

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

Tijdens het onderzoek hebben we geconstateerd dat SSC-ICT geen formeel vastgesteld bedrijfscontinuïteitsbeleid heeft en ook geen crisismanagementplan. SSC-ICT oefent dan ook niet regelmatig om te testen hoe te reageren op een ernstige verstoring. Het is daardoor onduidelijk of SSC-ICT bij onvoorziene gebeurtenissen (tijdig) adequaat reageert. Hierdoor weten we niet hoe lang het kan duren totdat de digitale werkplekken weer beschikbaar zijn voor ambtenaren. Hiervoor vragen wij aandacht. SSC-ICT levert digitale werkplekken aan 9 ministeries en heeft de verantwoordelijkheid om de dienstverlening adequaat in te vullen. Tegelijkertijd is SSC-ICT momenteel bezig met het uitwerken van bedrijfscontinuïteitsmanagement en crisismanagement. Wij bevelen de minister van BZK aan om het verbetertraject af te ronden. In 2026 zullen we dit volgen.

### **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 1 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,<sup>3</sup> 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 los 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 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 *public cloud*-diensten. In het kader van meer autonomie in infrastructuur en werkplek-omgeving, hebben DICTU en SSC-ICT in 2025 gezamenlijk het open source platform Nextcloud van een Duitse leverancier onderzocht. De centrale vraag van dit initiatief dat doorloopt in 2026 is: "Kan open source als autonoom alternatief bijdragen aan onze huidige softwarevoorzieningen?" Tevens constateren wij een groot verschil in 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. Of dit tariefverschil te maken heeft met het verschil in technische inrichting van de werkplekken kunnen wij niet verklaren.

#### **Tot slot**

We doen geen aanbeveling om als Rijk voor een van beide digitale werkplekken te kiezen tussen de 2 verschillende organisaties binnen het Rijk.

Naast onze aanbeveling op weerbaarheid willen we ook meegeven dat het gezamenlijke initiatief Nextcloud op langere termijn bij kan dragen aan meer digitale soevereiniteit.

## **5.5.2 Verantwoording- en controlevoorschriften gemeentes en provincies**

### **Controle specifieke uitkeringen**

In het verantwoordingsonderzoek 2024 hebben wij aandacht gevraagd voor de wijze waarop gemeenten en provincies zich aan de rijksoverheid moeten verantwoorden over de besteding van specifieke uitkeringen en de controle daarop door de accountants van deze gemeenten en provincies. De door ons in 2023 geconstateerde onduidelijkheid in de regels voor het Rijk enerzijds en gemeentes en provincies anderzijds is in 2025 niet helemaal opgelost. Zolang de definitie en reikwijdte van het begrip financiële rechtmatigheid in de regels niet goed aansluit op die van het Rijk, blijft het risico bestaan dat de verantwoording over en controle op de betrouwbaarheid en rechtmatigheid van specifieke uitkeringen niet goed plaatsvindt. In 2025 hebben we overigens vastgesteld dat dit risico zich niet heeft voorgedaan. Accountants hebben de juiste controlewerkzaamheden uitgevoerd om vast te stellen dat de specifieke uitkeringen rechtmatig zijn besteed en verantwoord. Het zou goed zijn als deze onduidelijkheid in 2026 wordt opgehelderd.

## 5.6 Overheveling specifieke uitkeringen naar gemeente- en provinciefonds

### **Overheveling specifieke uitkeringen naar gemeente- en provinciefonds**

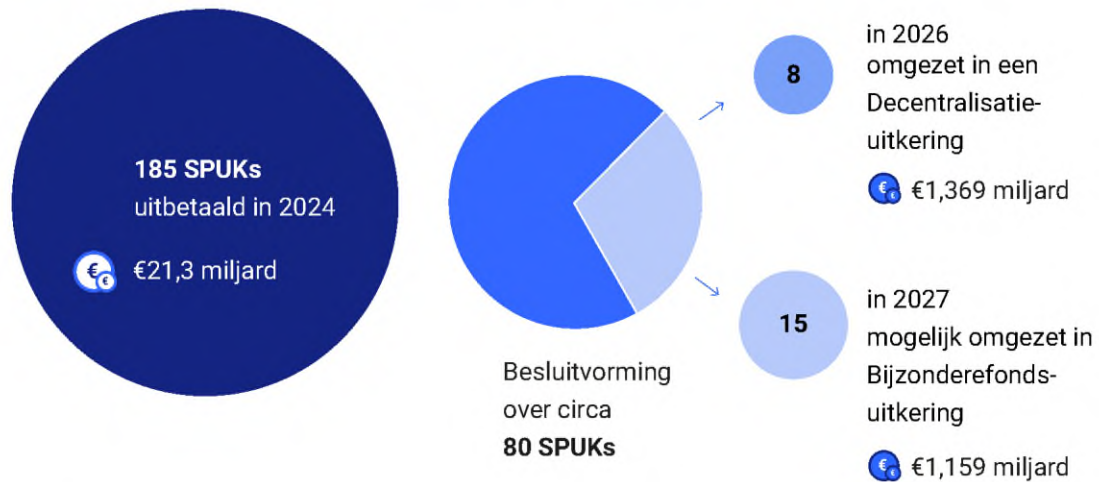
De 2 belangrijkste bronnen van inkomsten van gemeenten en provincies zijn lokale belastingen en uitkeringen van de rijksoverheid. Het geld van het Rijk komt voor een groot deel uit het gemeentefonds en het provinciefonds. De minister van BZK beheert deze fondsen samen met de minister van Financiën. Vanuit het gemeentefonds wordt geld verdeeld over gemeenten; in 2025 was dit bijna € 48 miljard. Vanuit het provinciefonds gaat geld naar de provincies; in 2025 was dit ruim € 4 miljard. Gemeenten en provincies kunnen dit geld besteden zoals ze willen. Het bestuur van deze decentrale overheden legt verantwoording af over de besteding van dit geld aan de gemeenteraad of Provinciale Staten.

Decentrale overheden krijgen daarnaast extra geld van de rijksoverheid voor bepaalde doelen, zoals jeugdzorg of het stimuleren van sport. Dit zijn de specifieke uitkeringen (SPUKs). In 2024 werden er 185 SPUKs uitgekeerd voor een totaalbedrag van € 21,3 miljard (BZK, 2025f). Gemeenten en provincies moeten dit geld besteden aan het doel waarvoor een minister het wil inzetten. Die minister wil vervolgens weten dat het geld daarvoor is gebruikt. Deze verantwoording kost tijd en geld. Het kabinet-Schoof wilde die kosten verminderen en decentrale overheden meer vrijheid geven in het beslissen waar ze hun geld aan besteden. Daarom was het kabinet van plan om de SPUKs om te zetten naar fondsuitkeringen. Ook maakte het kabinet-Schoof het minder makkelijk om nieuwe SPUKs in te stellen. In het Regeerprogramma was namelijk opgenomen dat het voortzetten van bestaande SPUKs of het toekennen van nieuwe alleen mogelijk is op basis van een kabinetsbesluit.

Om deze omzetting in goede banen te leiden hebben de ministers van BZK en Financiën een afwegingskader opgesteld (BZK, 2025g; BZK 2025h). En ze hebben in overleg met andere ministeries, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg zo'n 80 SPUKs beoordeeld. Figuur 6 laat zien dat een beperkt aantal van de SPUKs is omgezet.

**Figuur 6** Overheveling van SPUKs

### Beperkt aantal SPUKs overgeheveld naar gemeente- en provinciefonds



In 2026 zijn 8 SPUKs, van totaal € 1,4 miljard, omgezet naar een decentralisatie-uitkering. Dat is een vrij besteedbare uitkering uit het gemeente- of provinciefonds aan een beperkt aantal gemeenten of provincies. De verwachting is dat in 2027 15 andere SPUKs, totaal ongeveer € 1,2 miljard, bijzonderefondsuitkeringen (BFU) worden. Dit is een nieuwe fondsuitkering waarbij het mogelijk is af te wijken van de gebruikelijke verdeling van het geld uit het gemeentefonds. Om dit nieuwe type vrij besteedbare uitkering te introduceren moet de Financiële-verhoudingswet nog worden gewijzigd.

## 5.7 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

### 5.7.1 Jaarverslag 2025 van het ministerie van BZK

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

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

### **5.7.2 Jaarverslag 2025 van het gemeentefonds**

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

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

### **5.7.3 Jaarverslag 2025 van het provinciefonds**

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het provinciefonds 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 de fondsen.

## 6.1 Ministerie van BZK

### 6.1.1 Oordelen over de financiële informatie

*Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

**Negatieve oordelen bij het totaal van de verplichtingen, het totaalbedrag voor de agentschappen 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 verplichtingen en de agentschappen.

Voor artikel 11 verplichtingen is ons oordeel negatief.

Het ministerie van BZK bestaat uit een kerndepartement en verschillende agentschappen en uitvoeringsorganisaties. De grootste agentschappen en uitvoeringsorganisaties zijn Logius, SSC-ICT en de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RVIG). Net als vorig jaar hebben verschillende agentschappen niet kunnen aantonen dat het geld volgens de regels is besteed. We zien hierin een stijging van € 121,3 miljoen (2024) naar € 164,8 miljoen. Ook voor artikel 11 constateren we dat niet al het geld volgens de regels is besteed. Dit heeft met name te maken met inkoop. Wij lichten dit verder toe in § 6.1.2.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

**Figuur 7 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 ministerie van BZK**

Verantwoorde bedragen over 2025		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €				In miljoenen €
<b>Verplichtingen</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 4.677,0	<b>Volgens de regels:</b>		<b>€ 119,8</b>
Artikel 11 Centraal apparaat		Volgens de regels:		<b>€ 89,6</b>
De andere 8 artikelen		Volgens de regels:		
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 6.125,6	<b>Volgens de regels:</b>		
Alle 9 artikelen		Volgens de regels:		
<b>Afgerekende voorschotten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 606,0	<b>Volgens de regels:</b>		
<b>Agentschappen</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 1.858,4	<b>Volgens de regels:</b>		<b>€ 164,8</b>
<b>Saldibalans</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 8.059,4	<b>Volgens de regels:</b>		

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

## 6.1.2 Toelichting financiële oordelen

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

### Verplichtingen

De grootste fouten en onzekerheden zijn geconstateerd bij de verplichtingen, namelijk een totaalbedrag van € 119,8 miljoen. Het merendeel van deze fouten en onzekerheden hebben betrekking op artikel 11 Centraal apparaat (€ 89,6 miljoen).

Bij artikel 11 is sprake van een overschrijding van de tolerantie. BZK koopt en/of huurt veel in via rijksbrede raamovereenkomsten. Dit zijn langlopende overeenkomsten met een of meerdere leveranciers over voorwaarden voor toekomstige opdrachten. Het ministerie heeft gebruikgemaakt van deze overeenkomsten, die onrechtmatig zijn afgesloten onder de verantwoordelijkheid van andere ministeries (€ 83,8 miljoen).

## **Samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen**

We hebben de grootse fouten en onzekerheden geconstateerd bij de controle van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen, namelijk € 164,8 miljoen. De oorzaken zijn gelegen in het niet naleven van de aanbestedingswetgeving bij Logius, SSC-ICT en RvIG. Overheden moeten bij de aankoop van goederen en diensten voldoen aan wetten en regels op het gebied van aanbestedingen. Die zorgen ervoor dat verschillende partijen gelijke mogelijkheden hebben om een opdracht voor de overheid uit te kunnen voeren en het stimuleert een doelmatige inkoop.

### *Logius, verlengingen van verlopen contracten*

Bij Logius zijn voor € 80,5 miljoen aan onrechtmatigheden geconstateerd. Logius is verantwoordelijk voor het leveren van digitale voorzieningen zoals MijnOverheid, Globe, Digipoort en DigiD. Logius maakt gebruik van externe leveranciers. Het inkoopproces heeft vertraging opgelopen. Daarom moet Logius de bestaande voorzieningen langer in de lucht houden. Dat doet Logius door gebruik te maken van contracten die al een aantal jaar zijn verlopen. Het verlengen van deze contracten is in strijd met de aanbestedingsregels. Dit is een bewuste keuze. Logius geeft zelf aan dat het verwacht in 2027 geen gebruik meer te hoeven maken van de verlopen contracten.

### *SSC-ICT, materiële inkopen niet op orde*

Bij SSC-ICT constateren wij € 55,7 miljoen aan onrechtmatigheden. Hier zien we een stijging ten opzichte van 2024 (€ 22,6 miljoen). Er zijn verschillende oorzaken voor de onrechtmatigheden, namelijk het overschrijden van de maximale waarden van de nadere overeenkomsten (€ 38,5 miljoen) en het plaatsten van bestellingen onder een verlopen overeenkomst (€ 12,5 miljoen). Ook is in een aantal gevallen niet tijdig geconstateerd dat de prestatieverklaring op tijd is vastgesteld (€ 3,3 miljoen). Zie ook § 5.4.2.

### *RvIG, onterecht rechtstreeks afsluiten van een overeenkomst*

Het RvIG heeft € 20,5 miljoen aan onrechtmatigheden en ook hier is sprake van een stijging ten opzichte van 2024 (€ 10,1 miljoen). Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het rechtstreeks afsluiten van een overeenkomst (€ 16,3 miljoen) met een leverancier voor de levering en het beheer van de berichtendiensten binnen de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) en reisdocumenten. Deze dienstverlenging zal worden ondergebracht in eigen beheer. Het RvIG verwacht dit in 2027 met uitloop naar 2028 te kunnen afronden.

## 6.2 Gemeentefonds

### 6.2.1 Oordelen over de financiële informatie

*Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het gemeentefonds*

**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.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

**Figuur 8** Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het gemeentefonds

<b>Verantwoorde bedragen over 2025</b>	<b>Oordelen</b>	<b>Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel</b>
Bedragen in miljoenen €		In miljoenen €
<b>Verplichtingen</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 47.702,0	<b>Volgens de regels:</b> 	
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 47.701,6	<b>Volgens de regels:</b> 	
<b>Afgerekende voorschotten</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 26.903,9	<b>Volgens de regels:</b> 	
<b>Saldibalans</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 208.726,4	<b>Volgens de regels:</b> 	

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

## 6.3 Provinciefonds

### 6.3.1 Oordelen over de financiële informatie

*Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het provinciefonds*

**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.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

**Figuur 9** Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het provinciefonds

<b>Verantwoorde bedragen over 2025</b>	<b>Oordelen</b>	<b>Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel</b>
Bedragen in miljoenen €		In miljoenen €
<b>Verplichtingen</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 4.118,3	<b>Volgens de regels:</b> 	
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 4.101,8	<b>Volgens de regels:</b> 	
<b>Afgerekende voorschotten</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 0,0	<b>Volgens de regels:</b> 	
<b>Saldibalans</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 16.588,0	<b>Volgens de regels:</b> 	

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

# 7.

# Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZK heeft, mede namens de staatssecretaris van BZK op 24 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. De minister van BZK heeft mede namens de staatssecretaris van Financiën gereageerd op onze oordelen over het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

## 7.1 Reactie minister van BZK

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. Hij neemt deze risico's mee in zijn afwegingen binnen de jaarlijkse departementale risicoanalyse.

### **Beleidsresultaten**

#### *Voortgang schadeherstel en versterking Groningen*

De minister ziet de beoordeling van de beleidsresultaten als toereikend als een belangrijke bevestiging van de ingezette koers. De minister herkent dat er in de uitvoering bewust voor is gekozen om zorgvuldigheid zwaarder te laten wegen dan snelheid. De minister onderschrijft dat wat betreft het vertrouwen en de tevredenheid van bewoners nog winst is te boeken, en dat verbetering tijd nodig heeft. De minister geeft aan de ontwikkeling van de tevredenheid en het vertrouwen de komende jaren nauwgezet te zullen blijven volgen.

De minister geeft aan uiterste terughoudendheid te blijven betrachten bij het voorstellen van beleidswijzigingen, omdat de schade- en versterkingsoperatie gebaat is bij rust en stabiliteit.

#### *Rijksbreed Inkopen*

Als het gaat om het opvolging geven aan de aanbevelingen over het Rijksinkoopstelsel, geeft de minister aan dat daarover goed contact is geweest met de Algemene Rekenkamer. BZK heeft in 2025 ingezet op versteviging en vereenvoudiging van het Rijksinkoopstelsel. De nieuwe visie op Rijksinkoop en de beoogde herinrichting van het inkoopstelsel worden momenteel in besluitvorming gebracht. Hierbij wordt nauw aangesloten op de opgaven vanuit de Slagvaardige Overheid. Om regeldruk tegen te gaan wordt contact onderhouden met het Ministerie van EZK, en samen met het Ministerie van Financiën wordt gezocht naar meer uniformiteit in inkoopssystemen.

#### *Taakstelling*

Wat betreft de apparaatstaakstelling vindt de minister het positief dat in 2025 de eerste stappen zijn gezet. De minister deelt de conclusie dat er enkel algemene doelen zijn geformuleerd. Het huidige kabinet, onder coördinatie van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zet in op een slagvaardige overheid en werkt zo aan vermindering van het aantal ambtenaren en externe inhuur. De minister stelt hierbij concrete doelen te formuleren.

### **Bedrijfsvoering**

#### *Onvolkomenheden*

De minister is blij dat de onvolkomenheid op Rijksbreed IT-beheer is opgelost en dat de verbeteringen op het gebied van inkoopbeheer door NCG positief worden beoordeeld. In 2026 worden de verbeteringen voortgezet. De minister deelt de conclusies met betrekking tot inkoop bij SSC-ICT en neemt de aanbevelingen om de onvolkomenheid op te lossen volledig over.

#### *Veiligheid en beschikbaarheid digitale werkplekken SSC-ICT*

De minister deelt onze mening dat de veiligheid en beschikbaarheid van digitale werkplekken cruciaal is voor het functioneren van de rijksoverheid en onderkent dat de afgelopen jaren de kans op grote verstoringen aanzienlijk is toegenomen. De minister onderschrijft onze constatering dat SSC-ICT voldoende maatregelen heeft genomen tegen verstoring of misbruik, maar dat het onduidelijk is hoelang het duurt voordat de digitale werkplekken weer beschikbaar zijn na een eventuele langdurige verstoring. De minister onderschrijft ook de aanbevelingen. SSC-ICT heeft in 2025 een programma opgestart voor het uitwerken van bedrijfscontinuïteits-management

en crisismanagement en het regelmatig oefenen daarvan. Daarnaast onderkent de minister de noodzaak van meer soevereiniteit en noemt Nextcloud als één van de te onderzoeken alternatieven. In het kader van soevereiniteit blijft SSC-ICT vooralsnog gebruikmaken van dataopslag in het eigen Overheidsdatacenter.

#### *Verantwoording- en controlevoorschriften gemeenten en provincies*

In reactie op de door ons geconstateerde onduidelijkheid in de regelgeving voor verantwoording- en controlevoorschriften van gemeentes en provincies, merkt de minister op dat deze weliswaar anders is geformuleerd, maar aansluit op die voor het Rijk. De minister stelt dat de definities geen wezenlijke verschillen bevatten en dat hij uit de verantwoording van de decentrale overheden opmaakt dat zij geen onduidelijkheid ervaren.

#### *Overheveling specifieke uitkeringen naar gemeente- en provinciefonds*

De minister geeft aan dat het terughoudend omgaan met het instellen of verlengen van specifieke uitkeringen is bedoeld om controle- en administratieve lasten te beperken en de beleids- en bestedingsvrijheid van medeoverheden te bevorderen. In de herziening van de Financiële-verhoudingswet wordt de bijzondere fondsuitkering geïntroduceerd. Deze nieuwe uitkeringsvorm kan volgens de minister een goed alternatief bieden voor de specifieke uitkering.

### **Financiële informatie**

#### *Financiële verplichtingen*

De minister herkent zich in ons oordeel over de financiële verplichtingen. Hij geeft aan zich in te spannen om de overschrijdingen waar beïnvloedbaar te voorkomen, maar ten minste te verminderen.

#### *Gemeentefonds (B) en provinciefonds (C)*

Mede namens de staatssecretaris van Financiën reageert de minister dat we tot hun genoegen positief hebben geoordeeld over de financiële verantwoordingsinformatie van het Gemeentefonds en het Provinciefonds.

### **Tot slot**

De minister sluit zijn reactie af met het uitspreken van zijn waardering voor onze goede samenwerking en het geschetste beeld van een positieve trend voor wat betreft zijn bedrijfsvoering. Hij geeft aan dat dit nogmaals benadrukt dat hij oog moet houden voor de meetbaarheid en de maatschappelijke effecten van zijn beleid.

## 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Met instemming stellen we vast dat de minister van BZK zich herkent in onze conclusies wat betreft de voortgang schadeherstel en versterking Groningen. Wij willen benadrukken dat we de uitvoering van het gevoerde beleid in 2025 hebben beoordeeld. De ingezette koers, het 'milder, menselijker en makkelijker' uitvoeren van de operatie, is een politieke keuze. Ons oordeel heeft geen betrekking op deze politieke keuze als zodanig.

Wij vinden het positief dat de minister onze aanbevelingen omarmt over veiligheid en beschikbaarheid van digitale werkplekken SSC-ICT, het inkoopbeheer NCG, en het inkoopbeheer SSC-ICT. Wij zien concrete voorstellen over de versteviging en herinrichting van het rijksinkoopstelsel, waarin de minister onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2024 inpast, met belangstelling tegemoet.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van BZK, gemeentefonds en provinciefonds 2025

De hierna volgende figuren geven 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 BZK

## Fouten en onzekerheden bij Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties

⋮ 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 €	
<b>Verplichtingen</b>			
Totaal	€ 4.677,0		//-100%
Artikel 11 Centraal apparaat	€ 1.126,7		//-100%
Bij de resterende 8 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
<b>Uitgaven en ontvangsten</b>			
Totaal	€ 6.125,6		//-100%
<b>Afgerekende voorschotten</b>			
Totaal	€ 606,0		//-100%
<b>Agentschappen</b>			
Totaal	€ 1.858,4		//-100%
<b>Saldibalans</b>			
Totaal	€ 8.059,4		//-100%

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

**Figuur 11** Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het gemeentefonds

## Fouten en onzekerheden bij Gemeentefonds

⋮ 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 €	
<b>Verplichtingen</b>			
Totaal	€ 47.702,0		//-100%
<b>Uitgaven en ontvangsten</b>			
Totaal	€ 47.701,6		//-100%
<b>Afgerekende voorschotten</b>			
Totaal	€ 26.903,9		//-100%
<b>Saldibalans</b>			
Totaal	€ 208.726,4		//-100%

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

**Figuur 12** Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het provinciefonds

## Fouten en onzekerheden bij Provinciefonds

⋮ 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 €	
<b>Verplichtingen</b>			
Totaal	€ 4.118,3	82,4	
		BO 0%	// -100%
		RM 0%	// -100%
<b>Uitgaven en ontvangsten</b>			
Totaal	€ 4.101,8	82,0	
		BO 0%	// -100%
		RM 0%	// -100%
<b>Afgerekende voorschotten</b>			
Totaal	€ 0,0	0,0	
		BO 0%	// -100%
		RM 0%	// -100%
<b>Saldibalans</b>			
Totaal	€ 16.588,0	331,8	
		BO 0%	// -100%
		RM 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 5 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

### **Beleidsresultaten**

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten gaat het vooral om de vraag of burgers en samenleving 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 opvolgonderzoek naar de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie in Groningen (§ 4.2) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de resultaten ervan voor burgers en samenleving. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

Met dit onderzoek hebben we gekeken of de voortgang van de herstel- en versterkingsoperatie en de maatregelen in het kader van Nij Begun het afgelopen jaar conform verwachting is. We hebben de volgende onderzoeksvragen gehanteerd:

- Verloopt de voortgang van de versterkingsoperatie en de schadeafhandeling volgens planning?
- Zijn er het afgelopen jaar aanpassingen geweest die leiden tot meer vertraging en/of onduidelijkheid voor bewoners met betrekking tot de versterkingsoperatie en schadeafhandeling?
- Verloopt de voortgang in de uitvoering van de 11 onderzochte maatregelen (uit de brief Nij Begun van 25 april 2023, zie hieronder) volgens planning?
- Heeft de minister zicht op of het beleid milder, menselijker en makkelijker wordt?

De 11 maatregelen die we hebben onderzocht zijn:

- Maatregel 2. Duidelijkheid over het gebied waar schade wordt vergoed
- Maatregel 3. Stoppen met onderzoek naar causaliteit van schades en met de trillingstool
- Maatregel 4. Het IMG lost knelpunten proactief op
- Maatregel 5. Vaker keuze voor schadeafhandeling met vaste vergoeding
- Maatregel 6. Herhaalde schades worden voorkomen met duurzaam schadeherstel
- Maatregel 10. Gebiedsgerichte crisisaanpak voor versnelling van de versterking
- Maatregel 11. De NCG maakt de uitvoering van de versterking meer mensgericht
- Maatregel 12. Meer maatwerk om verschillen tegen te gaan
- Maatregel 21. Meer zeggenschap en betere informatie
- Maatregel 22. Betere ondersteuning door IMG en NCG met één loket
- Maatregel 28. Woningen die nog versterkt moeten worden aardgasvrij(-gereed) maken

In het onderzoek hebben we onder meer de volgende normen gebruikt:

- Er is een planning met duidelijke mijlpalen voor de versterkingsoperatie en de schadeafhandeling.
- De versterkingsoperatie en schadeafhandeling verlopen volgens planning.
- Aanpassingen in het beleid leiden niet tot meer vertraging en/of onduidelijkheid voor bewoners.
- De maatregelen zijn nader uitgewerkt.
- Er is een planning voor de uitwerking en uitvoering van de maatregelen.
- De uitvoering van de maatregelen verloopt volgens planning.
- De 3 termen 'milder, menselijker en makkelijker' zijn uitgewerkt en geoperationaliseerd.
- De staatssecretaris monitort of het beleid milder, menselijker en makkelijker wordt.

We hebben in het onderzoek onder andere gebruikgemaakt van Kamerbrieven, voortgangsrapportages, onderzoeksrapporten, dashboards, websites van IMG en NCG en interne documenten van BZK, IMG en NCG, zoals memo's en monitors. Voor de productiecijfers van NCG van 2022-2024 baseren we ons op ons verantwoordingsonderzoek over 2024 van EZK. Ook hebben we interviews gehouden met ambtenaren van BZK, IMG en NCG.

### **Financiële informatie – Slotwet**

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

## Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2025a). *Rapport bij het Jaarverslag 2024 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 36 740 (XIII), nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

Algemene Rekenkamer (2025b). *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2026). *Blik op Nederland: Dashboard Doelen en Resultaten*.

BZK (2025a) *Kamerbrief Beleidsdoorlichting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 30 985, nr. 67.

BZK (2025b) *Kamerbrief Beleidsreactie Evaluatie Rijksinkoopstrategie Inkopen met Impact*. Brief van 10 oktober 2025.

BZK (2025c). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2024*. Den Haag: eigen beheer.

BZK (2025d). *Kamerbrief Vernieuwing van de Rijksdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 490, nr. 359.

BZK (2025e). *Kamerbrief Vernieuwing van de Rijksdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 31 490, nr. 391.

BZK (2025f). *Kamerbrief Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU) 2024*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36600B, nr. 46.

BZK (2025g) *Kamerbrief over vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeente- en het provinciefonds voor het jaar 2025*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 600 B, nr. 21.

BZK (2025h) *Kamerbrief over vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeente- en het provinciefonds voor het jaar 2026*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36 800 B, nr. 14.

BZK (2026a). *Verslag van een schriftelijk overleg Vernieuwing van de Rijksdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 31 490, nr. 393.

BZK (2026b). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2025*. Den Haag: eigen beheer.

BZK (2026). Wetsvoorstel Bevorderen integriteit decentraal bestuur naar de Tweede Kamer, 23 januari 2026. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2026/01/23/wetsvoorstel-bevorderen-integriteit-decentraal-bestuur-naar-de-tweede-kamer>

CAO Rijk. (2025). *Integriteitscommissie Rijk van start*, 5 november 2025. <https://www.caorijk.nl/actueel/nieuws/2025/11/05/integriteitscommissie-rijk-van-start>

EZK (2023). *Nij Begun, op weg naar erkenning, herstel en perspectief. Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 35 561, nr. 17, Den Haag: eigen beheer.

EZK (2023). *Parlementaire enquête aardgaswinning in Groningen. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken en de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 35 561, nr. 17.

Financiën (2024). *Verticale toelichtingen Miljoenennota 2025*. <https://www.rijksfinancien.nl/>

IMG (2025). *Bouwen aan Vertrouwen. Wat vinden aanvragers belangrijk in de dienstverlening van het IMG?*, mei 2025.

IMG (2026). *Jaarverslag 2025*.

Kabinet-Schoof (2024). *Regeerprogramma Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024*. Bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

NCG (2025). *Bewonerstevredenheidsonderzoek NCG 2025*.

NCG (2026). *NCG-rapportage december 2025*, 17 februari 2026 <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/documenten/2026/02/17/rapportage-december-2025>

NCG (2026). *Jaarverslag 2025*.

SGO (2026). *Realisatie regeerakkoord*. Brief van de voorzitter van het overleg van secretarissen-generaal, 6 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

- 1 Dit waren de ministeries BZK, Financiën, IenW, JenV, SZW, VWS, BZ, Asiel en Migratie en VRO.
- 2 Dit waren de ministeries EZ, LVVN en KGG.
- 3 Het toenmalige ministerie van LNV is in 2010 samengevoegd met het ministerie van EZ. Dit is het geval geweest tot en met 2017. Vanaf 2010 tot op heden heeft DICTU digitale werkplekken geleverd aan EZ en LVVN.

De volgende tekstdelen zijn aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van BZK voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om feitelijke verbeteringen van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen zijn niet in onderstaande lijst opgenomen.

- In § 4.1 en § 4.4 is het bedrag voor de versterkingsoperatie aangepast naar € 809 miljoen op basis van het jaarverslag NCG 2025.



**Algemene Rekenkamer**

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://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 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

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 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2025 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025](http://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 | 12**
  - 3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie | 12
  - 3.2 ontwikkeling van de uitgaven | 13
4. **Resultaten van geld en beleid | 16**
  - 4.1 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 16
  - 4.2 Opvolgonderzoek Gelijke kansen mbo | 17
  - 4.3 Opvolgonderzoek Masterplan basisvaardigheden | 20
  - 4.4 Beleidsevaluaties | 24
  - 4.5 Fiscale regelingen | 25
  - 4.6 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 26
  - 4.7 Totstandkoming beleidsinformatie | 28
5. **Bedrijfsvoering | 30**
  - 5.1 Ontwikkelingen passend onderwijs | 30
  - 5.2 Praktijk van de tlv-afgifte | 33
  - 5.3 Oordeel over de bedrijfsvoering | 39
  - 5.4 Onvolkomenheden | 39
  - 5.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 46
6. **Geld gecontroleerd | 47**
  - 6.1 Oordelen over de financiële informatie | 48
  - 6.2 Toelichting financiële oordelen | 50
7. **Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 51**
  - 7.1 Reactie minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap | 51
  - 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 53

## **Bijlage | 55**

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

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 57

Bijlage 3 Literatuur | 59

Bijlage 4 Begrippenlijst | 63

Bijlage 5 Eindnoten | 65

# 1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap waren in 2025 de uitgaven € 59,5 miljard, de ontvangsten € 3,4 miljard en de verplichtingen € 61,9 miljard.

De minister van OCW wil het lerarentekort terugdringen, gelijke kansen bevorderen en ervoor zorgen dat kinderen beter kunnen lezen en rekenen. Zij geeft daar veel geld aan uit. Maar het is vaak niet duidelijk hoe het geld leerlingen en studenten helpt. De minister van OCW kan vooraf duidelijker aangeven wat ze wil bereiken en hoe. Dan kan zij achteraf laten zien wat zij voor leerlingen en studenten heeft bereikt.

## De minister van OCW laat beter zien wat zij doet, maar nog niet wat ze bereikt

In haar begroting en jaarverslag 2025 geeft de minister van OCW aan wat ze heeft gedaan, maar nog niet wat zij bereikt heeft voor de ontwikkeling van leerlingen en studenten. We keken dit jaar naar het verbeteren van gelijke kansen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en van basisvaardigheden in het basisonderwijs. We zien dat de minister van OCW meer informatie heeft over wat scholen doen om gelijke kansen voor kwetsbare mbo-studenten te verbeteren. Maar de minister van OCW heeft nog niet duidelijk gemaakt wat 'gelijke kansen' zijn. Dat is nodig om straks te kunnen zien of het beleid werkt.

Ze weet ook dat er nog veel moet gebeuren om alle leerlingen beter te laten lezen en rekenen. Maar we kunnen niet precies zien hoeveel geld de minister van OCW heeft uitgegeven om de basisvaardigheden te verbeteren. Het zou helpen als zij in haar nieuwe begroting duidelijk maakt wat ze precies wil bereiken. Dan kan ze daarna laten zien wat dat leerlingen en studenten heeft opgeleverd.

## Beperkt zicht op de afgifte van toelaatbaarheidsverklaringen door samenwerkingsverbanden in de praktijk

Een groot deel van het onderwijsgeld (ongeveer € 29 miljard) gaat naar het primair en voortgezet onderwijs. De minister van OCW wil dat alle leerlingen passend onderwijs krijgen. Leerlingen

die extra ondersteuning nodig hebben, kunnen die krijgen op een reguliere school of in het gespecialiseerd onderwijs. In totaal gaf de minister van OCW € 2,2 miljard uit aan passend onderwijs. Daarvan ging € 1,4 miljard af voor het gespecialiseerd onderwijs.

Leerlingen kunnen alleen naar het gespecialiseerd onderwijs met een toelaatbaarheidsverklaring (tlv). Samenwerkingsverbanden geven deze verklaringen af. De staatssecretaris heeft niet genoeg informatie om te beoordelen of de samenwerkingsverbanden dit goed doen.

## Ook in 2025 geen controle op de toelaatbaarheidsverklaring

In de toelaatbaarheidsverklaring staat ook hoeveel extra ondersteuning een leerling nodig heeft. Hoe meer ondersteuning, hoe meer geld een school krijgt. De minister van OCW controleert net als in 2024 niet of het bedrag dat scholen vragen klopt. Hierdoor is er een risico dat scholen te veel geld krijgen. Dat kan ten koste gaan van budget voor andere kinderen die passende ondersteuning nodig hebben. De minister van OCW is in 2025 nagegaan welke maatregelen nodig zijn voor het instellen van deze controle. Mogelijk is hier een wijziging van wet- en regelgeving voor nodig.

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

### Negatieve oordelen bij het totaal van de afgerekende voorschotten, de agentschappen 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 afgerekende voorschotten en de agentschappen. Voor artikel 95 is ons oordeel negatief.

### Onvolkomenheden bij ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Bestaande onvolkomenheden	2022	2023	2024	2025	
1. M&O-beleid subsidies onderwijsinstellingen	✗	✗	✗	✗	▶
2. M&O-beleid bekostiging onderwijsinstellingen			✗	✗	▶
<b>Nieuwe onvolkomenheid</b>					
3. Uitvoeringstoetsen Inspectie van het onderwijs				✗	

✗ 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 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is verantwoordelijk voor onderwijsbeleid, het bevorderen van cultuurtoegang en het ondersteunen van wetenschappelijk onderzoek. De verantwoordelijkheden van het ministerie zijn verdeeld over 1 minister en 1 staatssecretaris.

Op 25 maart 2026 publiceerde de Algemene Rekenkamer het dashboard *Blik op Nederland: Dashboard Doelen en Resultaten* (Algemene Rekenkamer, 2026). Deze is gebaseerd op de thema's en indicatoren Brede Welvaart. Het beleid van de minister van OCW valt binnen 3 thema's: Kennis en vaardigheden, Economie en arbeidsmarkt en Gelijkheid & non-discriminatie. Bij het thema Kennis en vaardigheden gaat het om de indicatoren voor reken- en leesvaardigheid, digitale vaardigheden en voortijdige schooluitval. Bij het thema Economie en arbeidsmarkt is de indicator concurrentiekracht van toepassing.

### 2.1.1 Ontwikkelingen beleidsterrein OCW

#### **Thema Kennis en vaardigheden**

##### *Kernvaardigheden: reken- en leesvaardigheid*

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) voert elke 3 jaar een internationaal onderzoek uit dat meet in hoeverre 15-jarigen de kernvaardigheden beheersen die ervoor zorgen dat zij goed terechtkunnen op het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt (PISA-score). Binnen de Europese Unie (EU) scoorde Nederland

over 2022 wisselend: hoog op digitale vaardigheden en wiskunde (respectievelijk de eerste en tweede plaats binnen de EU), maar laag op leesvaardigheid (twintigste plek binnen de EU). In absolute cijfers scoort Nederland lager op alle basisvaardigheden dan in voorgaande jaren (PISA Nederland, 2023). Het kabinet-Rutte IV lanceerde een Masterplan om de basisvaardigheden van leerlingen te verbeteren. Als onderdeel daarvan stelde de verantwoordelijke minister een monitorings- en evaluatiesysteem in. De eerste effectmeting laat niet zien dat leerlingen beter scoren op de basisvaardigheden. De onderzoekers benadrukken dat het nog te vroeg is om effecten van het Masterplan vast te stellen.

#### *Kennis en vaardigheden volwassenen*

In een ander internationaal onderzoek meet de OESO hoe vaardig volwassenen zijn in taal, rekenen en probleemoplossing (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies, PIAAC*). Deze vaardigheden zijn belangrijk voor productiviteit en participatie. In 2023 scoorde Nederland relatief goed met een vierde plaats voor taalvaardigheid, een derde plaats voor rekenvaardigheid en een vijfde plaats voor probleemoplossend vermogen. In absolute cijfers dalen alle scores van Nederland in vergelijking met voorgaande jaren. Verder blijkt uit het onderzoek van de OESO dat in Nederland bijna 3 miljoen volwassenen tussen de 16 en 75 jaar niet genoeg basisvaardigheden hebben; zij behoren tot de laaggeletterde of laaggecijferde groep (Kohnstamm Instituut, 2024). In 2016, 10 jaar geleden, vroegen we aandacht voor deze kwetsbare groep (Algemene Rekenkamer, 2016).

#### *Voortijdige schooluitval*

Voortijdige schoolverlaters zijn jongeren die zonder minimaal een afgeronde opleiding voor mbo-2, havo of vwo (dus zonder startkwalificatie) van school gaan. Zij hebben een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt en in de samenleving. De minister van OCW heeft op 18 december 2025 (OCW, 2025f) de Tweede Kamer laten weten dat het aantal voortijdig schoolverlaters in het mbo met 3.000 is gedaald van 25.544 in 2021-2022 naar 22.308 in 2023-2024. De minister van OCW streeft naar maximaal 18.000 nieuwe voortijdig schoolverlaters in het mbo in 2027 en is met de bereikte daling goed op weg om dit doel te halen. Zie verder § 4.2 van dit rapport. Relatief gezien blijft het percentage voortijdig schoolverlaters voor alle onderwijssectoren 3% sinds het schooljaar 2021-2022.

#### **Thema Economie en arbeidsmarkt**

Onderwijs is belangrijk voor de economie en de arbeidsmarkt. Zo heeft het niveau van basisvaardigheden van jongeren en volwassenen invloed op de concurrentie- en innovatiekracht van de Nederlandse economie. Het niveau van basisvaardigheden in

Nederland laat een wisselend beeld zien en kan daarmee een negatieve invloed hebben op de concurrentie- en innovatiekracht. Dit geldt ook voor de aanhoudende lerarentekorten die een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van het onderwijs. De concurrentiekracht van Nederland is in 2024 gedaald ten opzichte van 2023.

Er is een risico dat bezuinigingen op het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek een negatieve invloed hebben op de innovatiekracht van de Nederlandse economie. En daarmee op het realiseren van het doel om minimaal 3% van het bruto binnenlands product (bbp) te investeren in Research & Development (R&D). Een voorbeeld zijn de bezuinigingen die het kabinet-Schoof in 2024 aankondigde. Bij de onderhandelingen met het parlement over de begroting van het ministerie van OCW 2025 zijn deze voorgenomen bezuinigingen deels teruggedraaid. Zie ook onze brief met aandachtspunten bij de ontwerpbegroting OCW 2026 (Algemene Rekenkamer, 2025b). De resterende bezuinigingen kunnen nog steeds negatieve gevolgen hebben voor de concurrentie- en innovatiekracht van de Nederlandse economie. In § 2.1.2 gaan we hier nader op in. In het Coalitieakkoord van D66, VVD en CDA is afgesproken dat er extra budget komt voor het onderwijs: vanaf 2027 gaat het om structureel € 1 miljard per jaar, oplopend tot € 1,5 miljard vanaf 2031 (Rijksoverheid, 2026). Het was in 2025 nog niet duidelijk waarvoor het kabinet dit extra geld gaat inzetten en in hoeverre dit de concurrentiekracht van de Nederlandse economie versterkt.

### **2.1.2 Ontwikkelingen begroting en verantwoording**

Wij hebben in verschillende publicaties aandacht gevraagd voor een grotere informatiewaarde van de begroting en het jaarverslag van het ministerie van OCW (Algemene Rekenkamer, 2024a). Die informatie kan beter en uitgebreider, zodat het parlement beter kan controleren wat de resultaten zijn van het beleid van de minister van OCW (doeltreffend) en tegen welke kosten die zijn behaald (doelmatig). Dit is niet alleen van maatschappelijk belang voor de kwaliteit van het onderwijs, en voor de bijdrage van het onderwijs aan de welvaart en het welzijn van de inwoners van Nederland. Het is ook financieel van belang; de uitgaven van de minister van OCW zijn een van de grootste uitgavenposten van de rijksoverheid.

De minister van OCW geeft de samenhang tussen doelen, instrumenten, geld en resultaten wel duidelijker aan in de nieuwe opzet van de website [www.ocwincijfers.nl](http://www.ocwincijfers.nl). De begroting en het jaarverslag zouden deze samenhang ook zelfstandig moeten geven, met [ocwincijfers.nl](http://ocwincijfers.nl) als verdieping in plaats van – zoals de site nu gebruikt wordt – informatiebron voor het parlement om inzicht te krijgen in de samenhang tussen doelen, maatregelen, budget en resultaten (Algemene Rekenkamer, 2025b).

### Jaarverslag: geen verantwoording over resultaten

In het *Jaarverslag 2025 van het ministerie van OCW* legt de minister van OCW geen verantwoording af over de resultaten die zij bereikt heeft met de € 59,5 miljard die zij in 2025 heeft uitgegeven. In het jaarverslag somt de minister van OCW voornamelijk op wat zij en anderen allemaal gedaan hebben, zonder specifiek de resultaten te vermelden. Zij verwijst hiervoor naar andere informatiebronnen (vooral de brieven over haar beleid aan de Tweede Kamer) en maakt het daarmee een zoek- en uitzoekplaatje voor het parlement. Dit lichten we toe in § 4.7 van dit rapport. De ruimte die de minister van OCW nu neemt om activiteiten te benoemen had zij beter kunnen benutten door resultaten op hoofdlijnen te geven in het onderdeel *Beleidsprioriteiten*, en specifieke resultaten op te nemen bij de beleidsartikelen.

De aanstaande ontwerpbegroting 2027 en het jaarverslag over 2026 bieden de minister van OCW de mogelijkheid om het parlement meer en betere informatie te geven. Daarmee kan het parlement ook beter zijn taken uitvoeren: budgetrecht uitoefenen, controleren en decharge verlenen.

## 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 OCW heeft in haar jaarverslag de volgende strategische risico's benoemd.

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

Risico	Toelichting	Bedrag
Tekort aan gekwalificeerd personeel door arbeidsmarktkrapte.	Het risico dat OCW, dienstverlenende onderdelen van OCW en onderwijsinstellingen niet kunnen voldoen aan de beleidsprioriteiten voor onderwijs, media en cultuur en dienstverleningsafspraken.	-
Onvoldoende borging van informatiebeveiliging, cybersecurity en privacybescherming.	Het risico dat de integere en effectieve uitvoering van het werk binnen OCW onmogelijk wordt gemaakt door inadequate inrichting en onvoldoende bescherming van de netwerk- en informatiesystemen en de gegevens en processen binnen OCW, versterkt door de dreiging van buitenaf.	-
Discontinuïteit (publieke) dienstverlening.	Het risico dat complexe wet- en regelgeving leidt tot onuitvoerbaarheid bij onder andere DUO, zowel op het primaire proces als op controle en handhaving.	-

In haar jaarverslag licht de minister van OCW haar beheersmaatregelen verder toe, zonder er specifieke bedragen aan te koppelen.

Wij vinden de strategische risico's die de minister van OCW in haar top 3 noemt herkenbaar. Aanvullend zien wij de volgende beleidsmatige risico's. Voor deze risico's is het lastig om op basis van beschikbare gegevens te bepalen op welke uitgaven ze betrekking hebben of welke financiële gevolgen deze risico's hebben.

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

Risico	Toelichting	Bedrag
De neergaande trend in de basisvaardigheden.	Resultaten van de inzet van maatregelen en publiek geld via het Masterplan basisvaardigheden lijken nog niet voldoende om deze trend te keren.	-
Bezuinigingen op het hoger onderwijs en onderzoek kunnen de werkdruk verder verhogen en ongebonden onderzoek beperken. Hiermee kan ook het doel om 3% van het bbp aan investeringen in R&D te besteden, verder uit zicht raken.	Het innovatievermogen en de economische ontwikkeling van Nederland kunnen onder druk komen te staan bij gebrek aan goed wetenschappelijk onderwijs en onderzoek.	-

# 3.

## Inzicht in geld

### 3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft in 2025 € 59,5 miljard uitgegeven. Dit is 15,8% van de totale rijksuitgaven over 2025. Het grootste deel, circa € 56 miljard, is uitgegeven aan onderwijs, studiefinanciering, onderzoek en wetenschapsbeleid. Ongeveer € 1,5 miljard werd besteed aan cultuur en rond de € 1,3 miljard aan media. De minister van OCW is voor € 61,9 miljard verplichtingen aangegaan. De ontvangsten bedroegen € 3,4 miljard, waarvan ruim € 2,8 miljard uit terugbetalingen van leningen studiefinanciering. 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 OCW in miljoenen € en aantallen fte's

	2023	2024	2025
<b>VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap</b>			
Verplichtingen	56.089	61.085	61.874
Uitgaven	55.123	56.464	59.532
Ontvangsten	2.024	2.383	3.368
Fte's	6.103	6.446	6.551

Tabel 4 laat zien op welke artikelen de uitgaven gedaan worden en hoe ze zijn veranderd ten opzichte van vorig jaar. De uitgaven van het begrotingshoofdstuk VIII waren in 2025

ruim € 3 miljard hoger dan in 2024. Voor het begrotingshoofdstuk VIII OCW zien we de grootste verschillen bij artikel 11 Studiefinanciering (zie § 3.2). Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen niet altijd precies overeen met het totaal.

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

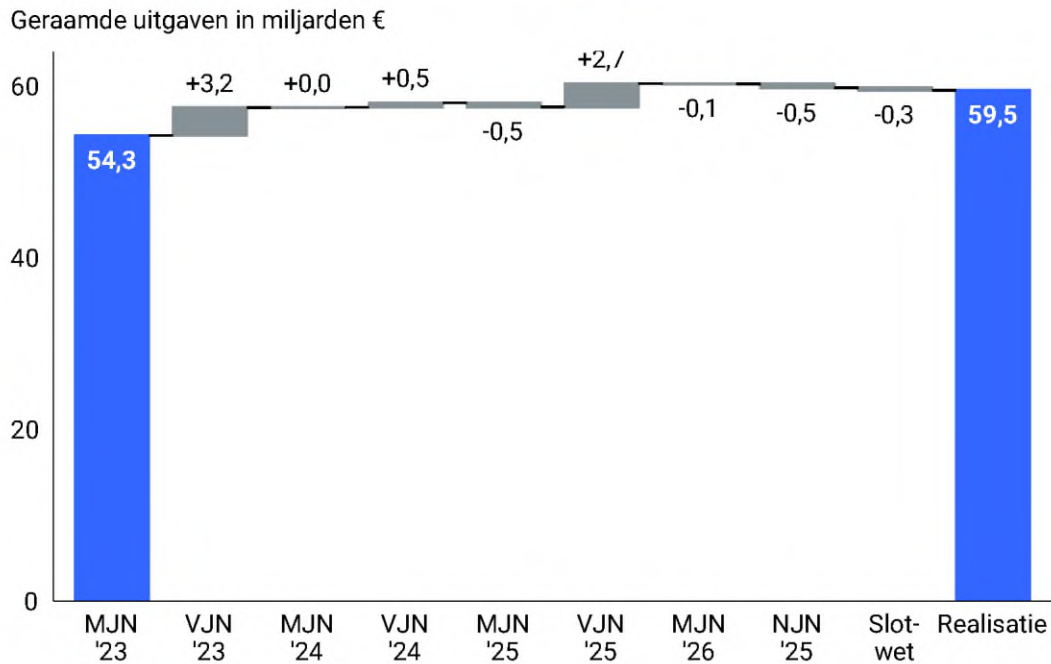
Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
1. Primair onderwijs	16.026	16.900	874
3. Voortgezet onderwijs	11.712	12.330	618
4. Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	5.867	6.135	269
6. Hoger beroepsonderwijs	4.706	4.649	-56
7. Wetenschappelijk onderwijs	7.413	7.406	-8
8. Internationaal beleid	24	25	1
9. Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid	226	369	143
11. Studiefinanciering	5.419	6.575	1.156
12. Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten	78	73	-5
13. Lesgelden	19	19	0
14. Cultuur	1.389	1.457	68
15. Media	1.302	1.298	-4
16. Onderzoek en wetenschapsbeleid	1.830	1.832	2
25. Emancipatie	21	23	2
91. Nog onverdeeld	0	0	0
95. Apparaat Kerndepartement	432	441	9
<b>Totaal</b>	<b>56.464</b>	<b>59.532</b>	<b>3.068</b>

### 3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. 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 OCW

**Totaal aan uitgaven vertelt niet het hele verhaal**



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 € 54,3 miljard uit te geven voor het begrotingshoofdstuk van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 59,5 miljard.

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

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

Begroting	Wijziging	2025
VJN 2023	Loon- en prijsbijstelling 2023 R	2.880
VJN 2024	Loonbijstelling	2.333
VJN 2025	Loonbijstelling	2.068

De grootste zichtbare wijzigingen in de geraamde uitgaven van de afgelopen 3 jaar komen door het besluit van het kabinet Rutte-IV bij de Voorjaarsnota 2023 om de gestegen lonen en prijzen rijksbreed te compenseren. In 3 tranches heeft de minister van OCW hiervoor geld ontvangen vanuit het ministerie van Financiën: € 2,9 miljard,

€ 2,3 miljard en € 2,1 miljard. Het uitbetalen van de prijsbijstelling voor het primair onderwijs is verplicht, voor de andere onderwijssectoren is dat een jaarlijkse keuze van het kabinet. Daarnaast gaf de minister van OCW minder geld uit door een structurele daling van het aantal leerlingen en studenten. Lagere studentenaantallen zorgen bijvoorbeeld voor minder aanvragen van studiefinanciering en leningen (€ 1 miljard). Andere grotere wijzigingen in de geraamde uitgaven hebben betrekking op de geraamde uitgaven aan ov-bedrijven voor de reisvoorziening. Enerzijds gaat het om het naar 2024 halen van € 1 miljard, anderzijds om het naar 2025 brengen van deze uitgaven voor een bedrag van € 970 miljoen. Verder zijn er grote wijzigingen in de geraamde uitgaven voor 2025 geweest doordat er bezuinigingen op het hoger onderwijs werden gepland, waarvan in de loop van 2025 weer deels werd afgezien.

De ontwikkelingen in de bedragen die de minister van OCW uitgeeft aan haar beleid zijn dan ook lastig te duiden in termen van stijging of afname: de ontwikkeling van de totale uitgaven vertelt immers niet het hele verhaal. We vinden het daarom van belang dat de minister van OCW duidelijk en navolgbaar inzicht geeft in de vele mutaties op haar begrotingsartikelen. Verder vinden we het belangrijk dat ze duidelijk maakt of de (voorgenomen) wijzigingen in de uitgaven gevolgen hebben voor het bereiken van de beleidsdoelen, en zo ja, welke gevolgen dat dan zijn.

We geven ook de Tweede Kamer aandachtspunten mee om de informatiewaarde van de begroting en het jaarverslag van de minister van OCW te kunnen toetsen.

Namelijk:

- **Bezuinigingen:** welke gevolgen hebben bezuinigingen op onderwijs en wetenschap? Wat gebeurt er dan niet meer of niet meer in dezelfde mate? En wat betekent dit voor de beleidsdoelen en voor de bedrijfsvoering van de minister?
- **Intensiveringen:** wat moeten intensiveringen precies opleveren, wanneer en bij wie? Kunnen onderwijsinstellingen dat geld doelmatig inzetten en hoe stelt de minister van OCW dat vast?
- **Budget-(on)zekerheid:** als onderwijsinstellingen geen meerjarige zekerheid krijgen over het budget dat ze kunnen besteden, wat zijn dan de gevolgen? Wat betekent dit bijvoorbeeld voor het in vaste dienst aannemen van personeel om de basisvaardigheden van leerlingen in lezen en rekenen te verbeteren?

# 4.

## Resultaten van geld en beleid

- De minister van OCW en de mbo-instellingen hebben nog geen gezamenlijke, meetbare definitie van 'gelijke kansen' geformuleerd. De minister van OCW heeft er wel voor gezorgd dat zij beter zicht heeft op het presteren en functioneren van mbo-instellingen en de opleidingen die zij aanbieden.
- Het is niet duidelijk navolgbaar hoeveel geld het ministerie van OCW totaal in 2025 heeft besteed aan het Masterplan basisvaardigheden. Het is de vraag of het Masterplan basisvaardigheden uiteindelijk de gewenste resultaten oplevert.
- Onze conclusies uit het onderzoek naar de administratieve lasten van leraren in het primair onderwijs worden verwerkt in de aanpak van werkdruk in het onderwijs van de minister.
- Eerder vond al een wetsaanpassing plaats zodat het nieuwkomersonderwijs sinds januari 2026 begint op het moment dat de leerling wordt ingeschreven op een school. Dit is positief, maar geen oplossing voor het probleem dat niet alle nieuwkomers (op tijd) onderwijs krijgen.

### 4.1 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 van OCW 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 van OCW hierover rapporteert in haar jaarverslag en andere openbare bronnen.

**Tabel 6** De bereikte resultaten, zoals de minister van OCW rapporteerde in openbare bronnen

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag	Resultaat
Verbeteren van gelijke kansen van mbo-studenten.	Gelijkwaardige behandeling; verbeteren studenten-welzijn, veiligheid en toegankelijkheid. Versterken begeleiding van studenten in onderwijs en van school naar werk. Maximaal 18.000 nieuwe voortijdig schoolverlaters in 2027. Stimuleren in- en doorstroom vo-mbo-hbo. Verminderen van laaggeletterdheid. (OCW et al., 2023a en 2023b)	Circa € 1 miljard in de periode 2024-2027 (Algemene Rekenkamer, 2024c).	Minister noemt in haar jaarverslag 2025 geen resultaten. Zij verwijst naar de brief aan de Tweede Kamer van 18 december 2025 (OCW, 2025f). In deze brief meldt zij verschillende resultaten. Omdat de minister van OCW nog geen definitie en meetbare doelen heeft geformuleerd voor het verbeteren van gelijke kansen, kan zij het parlement niet informeren over de mate waarin zij samen met mbo-instellingen gelijke kansen heeft verbeterd.
Sterke basis en hoge kwaliteit. Verbeteren van de basisvaardigheden in het funderend onderwijs.	Aan het eind van schooljaar 2023-2024 is bij alle scholen uit de eerste tranche van de subsidieregeling verbetering basisvaardigheden een verbetering van prestaties in taal en rekenen in vergelijking met de situatie voor de start van de subsidieregeling.	€ 605,1 miljoen in 2025 voor de subsidie verbetering Masterplan basisvaardigheden	Het doel is niet gehaald. Er zijn geen significante effecten gemeten bij de leerprestaties van leerlingen uit de eerste subsidietranche. Vanwege verschillende verklaringen hiervoor heeft de staatssecretaris ervoor gekozen haar koers voor het Masterplan niet te wijzigen.

Deze 2 onderwerpen volgen we al een aantal jaar. Zo ook dit jaar. In de volgende 2 paragrafen gaan we hier dieper op in.

## 4.2 Opvolgonderzoek Gelijke kansen mbo

We stelden in ons verantwoordingsonderzoek 2024 (Algemene Rekenkamer, 2025a) vast dat de minister van OCW en de mbo-instellingen nog niet duidelijk hadden gemaakt wat 'gelijke kansen' zijn, en voor welke studenten het nodig is dit te regelen. Ook was niet aangegeven wat de minister van OCW eind 2027 concreet wil bereiken op het gebied van gelijke kansen in het mbo. Evenmin werd duidelijk met welke informatie de minister van OCW, samen met mbo-instellingen, kan vaststellen of de doelen voor gelijke kansen zijn bereikt. We concludeerden dat de minister van OCW onze aanbevelingen uit het rapport over gelijke kansen in het mbo van 14 februari 2024 (Algemene Rekenkamer, 2024c) daarmee nog niet had opgevolgd. We spoorden de

minister van OCW daarom aan om meer regie te nemen op basis van de resultaten van de tussentijdse evaluatie van de Werkagenda en het Stagepact MBO in het najaar van 2025.

### **Geen definitie, doelen en afspraken onduidelijk**

De minister van OCW heeft onze aanbevelingen in 2025 deels wel en deels niet opgevolgd. Zo hebben de minister van OCW en de mbo-instellingen geen gezamenlijke definitie geformuleerd, in meetbare termen, van 'gelijke kansen'. Die definitie is wel nodig om te kunnen bepalen welke verbetering de minister van OCW eind 2027 wil zien en bij welke groepen studenten, als het gaat om gelijke kansen in het mbo. In 2027 lopen de Werkagenda (OCW et al., 2023a) en het Stagepact MBO (OCW et al., 2023b) af, en hebben de minister van OCW en mbo-instellingen gezamenlijk naar verwachting ongeveer € 1 miljard uitgegeven om de kansenongelijkheid te verminderen.

In de Werkagenda en het Stagepact MBO heeft de minister van OCW afspraken gemaakt met mbo-instellingen over het verbeteren van de kansengelijkheid. Maar in die afspraken is niet duidelijk hoe deze concreet moeten leiden tot gelijke kansen voor alle mbo-studenten.

Als er geen definitie en geen concrete doelen zijn geformuleerd om te bereiken dat ook kwetsbare mbo'ers gelijke kansen krijgen, dan kunnen de minister van OCW en de mbo-instellingen niet goed volgen of zij goed op weg zijn met het gelijkekansenbeleid, en waar zij het beter moeten gaan doen. De minister van OCW kan het parlement dan ook niet vertellen of haar kansengelijkheidsbeleid effectief is, ook niet in relatie met het geld dat zij en mbo-instellingen hieraan uitgeven.

Daarnaast heeft de minister van OCW niet vastgesteld op welke hulp studenten minimaal mogen rekenen als zij hun opleiding niet zelfstandig met succes kunnen volgen. Een uitzondering hierop is de ondersteuning die studenten met bijvoorbeeld een fysieke beperking kunnen krijgen op grond van de Wet passend onderwijs.

### **Beter zicht op prestaties mbo-instellingen**

De minister van OCW heeft er wel voor gezorgd dat zij beter zicht heeft op het presteren en functioneren van mbo-instellingen en de opleidingen die zij aanbieden. Samen met mbo-instellingen verzamelt de minister van OCW informatie over de onderwijsresultaten en kenmerken van mbo-studenten. Hiermee kan ook zicht ontstaan op verschillen tussen groepen mbo-studenten en daarmee op ongelijkheid in het mbo. Zicht op verschillen tussen studenten is belangrijk om de voortgang te kunnen volgen en in te grijpen wanneer die verschillen ongewenst zijn. Daarvoor moet er eerst een duidelijke

definitie van gelijke kansen komen, plus een heldere omschrijving van doelen en doelgroepen, maar de minister van OCW en de mbo-instellingen hebben deze nog niet geformuleerd.

### **Maatregelen van de minister van OCW**

Op basis van de midtermreview van de Werkagenda en het Stagepact MBO meldt de minister van OCW in de brief van 18 december 2025 aan de Tweede Kamer waar het goed gaat (OCW, 2025f). De minister van OCW meldt ook waar het beter moet (zie ook § 4.1 van dit hoofdstuk):

- Studenten ervaren grote verschillen in de kwaliteit van hun studie- en stage-begeleiding. Deze verschillen hebben directe invloed op de mate waarin een student de stage succesvol kan doorlopen.
- Mbo-instellingen geven op uiteenlopende manieren uitvoering aan het Studentenfonds. In de praktijk leidt dat soms tot ongewenste verschillen tussen studenten die financiële ondersteuning nodig hebben.
- De informatievoorziening van mbo-instellingen aan studenten is vaak niet op orde. Het is voor studenten meestal onduidelijk op welke ondersteuning ze mogen rekenen, of wat de schoolkosten zijn.

De punten waarop volgens de minister van OCW verbetering nodig is, komen overeen met de bevindingen uit onze rapporten uit 2023 (Algemene Rekenkamer, 2023) en uit 2024 (Algemene Rekenkamer, 2024c).

De minister van OCW kondigt in deze brief maatregelen aan. Zo wil zij in het eerste kwartaal van 2026 concrete afspraken maken met de MBO Raad en JOBmbo, de landelijke vereniging voor mbo-studenten: "We maken scherper wat een student mag verwachten van de mbo-instelling. Het doel is om de verschillen in ondersteuningsniveau voor studenten te verkleinen." De minister van OCW wil bijvoorbeeld mbo-instellingen aanspreken die nog niet op 3 momenten tijdens de stage de voortgang van de studenten bespreken. Verder wil de minister van OCW een duidelijkere definitie opstellen van kansengelijkheid, doelen en resultaten: "Dan is het voor instellingen helder wat er van hen wordt verwacht en kunnen we de verschillen tussen instellingen verkleinen."

De minister van OCW zegt toe de Tweede Kamer voor de zomer van 2026 hierover te informeren (OCW, 2025f). Dat zou ook betekenen dat de minister van OCW de conclusies en aanbevelingen uit onze rapporten uit 2023 en 2024 verder opvolgt en gehoor geeft aan onze eerdere oproep om de regie te nemen. Regie nemen is en blijft

voorlopig nodig, omdat in de praktijk blijkt dat mbo-instellingen landelijke regie van de minister van OCW nodig hebben om op een gezamenlijke en vergelijkbare manier te werken aan gelijke kansen voor al hun studenten.

### 4.3 Opvolgonderzoek Masterplan basisvaardigheden

Leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs presteren steeds slechter op de basisvaardigheden taal, rekenen-wiskunde, burgerschap en digitale geletterdheid (PISA, 2022; Inspectie van het Onderwijs, 2023). In het voorjaar van 2022 lanceerde de toenmalige minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (PVO) daarom het *Masterplan basisvaardigheden*: een meerjarig programma om de basisvaardigheden van leerlingen in het funderend onderwijs te verbeteren. De nadruk ligt op lezen, schrijven en rekenen.

Het plan omvat een breed pakket aan maatregelen en heeft een looptijd van 5 jaar, van schooljaar 2022-2023 tot en met 2027-2028. De maatregelen zijn bedoeld voor het funderend onderwijs en de voorschoolse educatie (vve). Het Masterplan bestaat uit 2 routes:

1. De subsidieregeling verbetering basisvaardigheden. Met deze subsidie kon op korte termijn geld aan scholen worden gegeven waardoor scholen in 2022 gelijk aan de slag konden om de basisvaardigheden van leerlingen te verbeteren. De subsidie was in 2025 voor het laatst aan te vragen en loopt tot 31 juli 2027.
2. Het op orde brengen van de randvoorwaarden voor goede basisvaardigheden. Deze route heeft een langzamer tempo dan de subsidieregeling. De randvoorwaarden zijn gebaseerd op een analyse van het ministerie van OCW van de oorzaken van slechte basisvaardigheden. Die analyse leverde 5 'pijlers' op (Algemene Rekenkamer, 2024a):
  1. extra tijd en ruimte voor kwalitatief goede leraren;
  2. breder gebruik van bewezen aanpak stimuleren;
  3. versterken van de taalomgeving van leerlingen;
  4. duidelijke focus op en opdracht voor basisvaardigheden (in het curriculum en toezicht);
  5. beter zicht op de basisvaardigheden van leerlingen en scholen (monitoring).

Vorig jaar keken we specifiek naar de subsidieregeling. Dit jaar nemen we de doelen uit het Masterplan onder de loep. Voordat we dit doen, geven we eerst een beschrijving van de doelen en de geldstromen van het Masterplan.

## Doelen Masterplan basisvaardigheden

In het Masterplan staan 4 doelen: 2 voor de kortere termijn en 2 voor de langere termijn, zie tabel 7.

**Tabel 7 Doelen Masterplan basisvaardigheden**

Beleidsdoel	Tijdspad	Streefwaarden
<b>Doelen voor de kortere termijn</b>		
1. Trendbreuk bij subsidiescholen	Na 1 jaar: aan het eind van schooljaar 2023-2024	Bij 100% van de scholen uit de eerste tranche van de subsidieregeling verbetering basisvaardigheden zien we een verbetering van de prestaties in taal en rekenen in vergelijking met de prestaties voordat de subsidieregeling in werking trad.
2. Een stevige basis in het funderend onderwijs	Na 3 jaar: aan het eind van schooljaar 2025-2026	In het basisonderwijs beheerst 100% van de leerlingen minimaal het basisniveau voor taal (1F) en beheerst 95% van de leerlingen minimaal het basisniveau voor rekenen (1F).  In het voortgezet onderwijs beheerst 100% van de vmbo-t-, havo- en vwo-leerlingen en 50% van de vmbo-bb/kb-leerlingen minimaal het basisniveau voor taal en rekenen-wiskunde (2F).
<b>Doelen voor de langere termijn</b>		
3a. De basis in het funderend onderwijs op orde	Na 5 jaar: aan het eind van schooljaar 2027-2028	In het basisonderwijs beheerst 100% van de leerlingen minimaal het basisniveau voor taal en rekenen (1F).  In het voortgezet onderwijs beheerst 100% van de leerlingen minimaal het basisniveau voor taal en rekenen-wiskunde (2F).
3b. De aansluiting op het vervolgonderwijs op orde	Na 5 jaar: aan het eind van schooljaar 2027-2028	In het basisonderwijs beheerst 100% van de leerlingen die doorstromen naar vmbo-t, havo of vwo minimaal het streefniveau voor taal en rekenen (2F/1S).  In het voortgezet onderwijs beheerst 100% van de leerlingen die doorstromen naar het hoger onderwijs minimaal niveau 3F voor taal en rekenen (en op het vwo niveau 4F voor taal).

Voor dit verantwoordingsonderzoek kijken we naar de resultaten van het eerste kortetermijndoel, 'trendbreuk bij subsidiescholen'. Dit eerste kortetermijndoel is gekoppeld aan de subsidie. Ook blikken we vooruit op het langetermijndoel (3a en 3b in de tabel). Ligt de staatssecretaris op koers om dit doel te bereiken?

### **Geldstromen Masterplan basisvaardigheden**

Het is niet duidelijk navolgbaar hoeveel geld er in 2025 is besteed aan het totale Masterplan. Dit komt omdat niet duidelijk is hoeveel geld naar de 5 afzonderlijke pijlers van het Masterplan gaat.

#### *Wel zicht op uitgaven voor de subsidieregeling*

Zoals in tabel 6 (§ 4.1) staat heeft de minister van OCW in 2025 in totaal € 605,1 miljoen uitgegeven aan de subsidieregeling verbetering basisvaardigheden uitgegeven. Het geld ging naar 2.690 scholen, waarvan 2.337 in het primair onderwijs (po) en 353 in het voortgezet onderwijs (vo). Daarmee zijn in totaal 834.485 leerlingen bereikt. Per leerling was er in deze subsidieronde € 615 beschikbaar (OCW, 2025c; OCW, 2025d).

#### *Geen zicht op de uitgaven per pijler*

Sommige pijlers zijn direct gelinkt aan het verbeteren van de basisvaardigheden, bijvoorbeeld: 'Beter zicht op de basisvaardigheden van leerlingen en scholen'. Daarnaast bevatten de pijlers maatregelen die onder andere beleidsprioriteiten uit de begroting en het jaarverslag vallen. Voorbeelden hiervan zijn 'Extra tijd en ruimte voor kwalitatief goede leraren' en 'Versterken van de taalomgeving van leerlingen'. In het Masterplan worden deze maatregelen meegenomen omdat ze bijdragen aan de randvoorwaarden voor goede basisvaardigheden. In haar overzichten geeft de staatssecretaris niet aan hoeveel geld van deze maatregelen naar welke pijler in het Masterplan gaat. Hierdoor is op basis van het jaarverslag van het ministerie van OCW hiervan ook geen financieel overzicht te maken.

### **Resultaten Masterplan basisvaardigheden**

Het eerste kortetermijndoel is niet behaald (zie § 4.1). Om de langertermijndoelen te behalen moet de staatssecretaris nog flinke stappen zetten.

#### *Resultaten eerste korttermijndoel subsidieregeling verbetering basisvaardigheden*

Het streven was dat na 1 jaar bij alle scholen uit de eerste tranche van de subsidieregeling verbetering in taal en rekenen te zien zou zijn, in vergelijking met de prestaties voordat de subsidieregeling in werking trad. De staatssecretaris liet hiervoor 2 onderzoeken uitvoeren: een meerjarig implementatieonderzoek door SEO en Sardes (SEO & Sardes, 2025) en een onderzoek naar de effecten van de regeling door het Centraal Planbureau (CPB, 2025).

Aanvankelijk waren de verwachtingen voor dit eerste kortetermijndoel positief. Het meerjarige implementatieonderzoek (SEO & Sardes, 2025) liet zien dat scholen uit de eerste tranche duidelijk vooruitgang in de basisvaardigheden ervaren sinds de start

van de subsidie. Dit was het geval bij 80% van de scholen in het po en 60% van de scholen in het vo. Ondanks dat nog niet alle scholen vooruitgang zagen, was de staatssecretaris voorzichtig positief over de resultaten (Algemene Rekenkamer, 2024a).

Inmiddels zijn de resultaten van het CPB-onderzoek (CPB, 2025) bekend. Dit onderzoek concludeert dat de gewenste trendbreuk niet zichtbaar is. Om precies te zijn: er zijn geen significante effecten gemeten bij de eerste subsidietranche. Niet op de prestaties van leerlingen in het po, en ook niet op die van leerlingen in het vo. In het po geldt dit voor zowel de resultaten van de doorstroomtoets als voor de toetsscores van het leerlingvolgsysteem. In het voortgezet onderwijs zag het CPB hetzelfde beeld bij het slagingspercentage voor het eindexamen en de cijfers voor het centraal eindexamen in Nederlands en wiskunde.

#### *Resultaten langetermijndoelen*

De staatssecretaris volgt de voortgang ook via de monitor basisvaardigheden. Deze monitor laat zien of de scholen op koers liggen als het gaat om het bereiken van de langetermijndoelen van het Masterplan basisvaardigheden. De monitor geeft op stelselniveau inzicht in de prestaties van leerlingen op basisvaardigheden, maar de monitor maakt niet duidelijk in hoeverre de maatregelen van het Masterplan tot resultaat hebben geleid. De uitkomsten van deze monitor zijn daarom alleen bruikbaar om iets te zeggen over de langetermijndoelen. Uit een analyse van de meest recente monitor blijkt dat het nog de vraag is of de staatssecretaris alle langetermijndoelen eind 2028 kan halen (OCW, 2025e). We lichten dit toe in de volgende alinea's.

#### *Basis in het funderend onderwijs op orde: po-scholen op de goede weg, vo-scholen nog niet*

Voor het langetermijndoel 3a 'basis in het funderend onderwijs op orde', is het po op de goede weg. Het streven is dat 100% van de leerlingen minimaal basisniveau 1F heeft voor taal en rekenen. De monitor laat zien dat aan het einde van groep 8 bijna alle leerlingen voor taal en rekenen dit niveau bereikt hebben (OCW, 2025e). De situatie in het voortgezet onderwijs is minder goed te duiden. In het vo is het streven dat 100% van de leerlingen minimaal basisniveau 2F voor taal en rekenen-wiskunde heeft. Maar er is op dit moment geen direct zicht op de niveaus die leerlingen aan het einde van het vo bereiken.

De monitor laat wel zien hoe vo-leerlingen aan het einde van leerjaar 2 presteren op de basisvaardigheden. Het beeld is: van de havo-leerlingen en zeker de vmbo-leerlingen beheerst nog maar een kleine groep basisniveau 2F voor taal en rekenen (OCW, 2025e). Het niveau dat zij aan het einde van hun middelbare schoolloopbaan minimaal moeten

beheersen. Samenvattend: het beeld over het langetermijndoel om de basis op orde te krijgen in het funderend onderwijs is tweeledig. Het po zit op de goede weg, maar het vo heeft nog een lange weg te gaan tot het gewenste niveau in basisvaardigheden is bereikt.

#### *Aansluiting op het vervolgonderwijs op orde: wisselend beeld*

Hoe staat het ervoor bij de aansluiting op het vervolgonderwijs? De aansluiting begint bij die van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs. Het streven is dat aan het einde van het Masterplan basisvaardigheden alle leerlingen die doorstromen naar vmbo-t, havo of vwo (dat is driekwart van alle po-leerlingen) minimaal het streefniveau voor taal en rekenen (2F/1S) beheersen. Voor leesvaardigheid laat de monitor basisvaardigheden zien dat bijna 100% van deze groep op het streefniveau 2F zit. Maar in de basisvaardigheden taalverzorging en rekenen is er nog een substantieel gat te overbruggen. Het is daarbij ook niet bekend of havoleerlingen die doorstromen naar het vervolgonderwijs minimaal niveau 3F voor taal en rekenen hebben, en ook niet of doorstromende vwo-leerlingen minimaal taalniveau 4F hebben. Op basis hiervan moeten we concluderen dat de aansluiting op het vervolgonderwijs momenteel nog niet op orde is. We concluderen daarnaast dat voor de aansluiting op het vervolgonderwijs er voor een aantal basisvaardigheden nog veel vooruitgang moet worden geboekt om het langetermijndoel te behalen.

## 4.4 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 van OCW 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 OCW 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.

## 4.5 Fiscale regelingen

Een van de instrumenten die een 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 OCW.
- 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 OCW is voor 2025 geraamd op € 1.467 miljoen. De minister van OCW noemt de volgende fiscale regelingen in zijn begroting:

- aftrek voor scholingsuitgaven;
- schenk- en erfbelasting kunstkorting;
- vrijstelling voorwerpen van kunst en wetenschap box 3;
- btw verlaagd tarief culturele en recreatieve goederen en diensten;
- btw-vrijstelling componisten, schrijvers en journalisten.

In 2025 heeft de minister van Financiën btw-vrijstellingen laten evalueren, waaronder de btw-vrijstelling componisten, schrijvers en journalisten. Volgens de minister van OCW gaat het in 2025 om een totaal bedrag van € 8 miljoen. De onderzoekers beoordeelden de doeltreffendheid en doelmatigheid van de btw-vrijstelling voor schrijvers en journalisten als positief, maar zagen voor de vrijstelling voor componisten aanleiding om deze af te schaffen vanwege gebrek aan doelmatigheid en doeltreffendheid (SEO & Dialogic, 2025).

In 2016 is in opdracht van de ministers van Financiën, OCW en SZW een evaluatie gedaan van de aftrekpost scholingsuitgaven. De onderzoekers stelden vast dat de effectiviteit van deze aftrekpost als geheel beperkt is (CPB, 2016). Hierop is besloten deze aftrekpost af te schaffen per 2022 en te vervangen door de STAP-subsidie, die na 2 jaar is afgeschaft. In 2025 kon op basis van een overgangsbepaling nog een beroep op deze aftrek worden gedaan. In het jaarverslag OCW 2025 geeft de minister aan dat het om een bedrag gaat van € 3 miljoen.

In 2023 is in opdracht van de minister van Financiën het verlaagde btw-tarief geëvalueerd, waaronder het verlaagde btw-tarief voor culturele en recreatieve goederen en diensten met een financieel belang van circa € 1,5 miljard. De onderzoekers stellen vast dat de doeltreffendheid niet goed vast te stellen is en dat het verlaagde btw-tarief voor culturele goederen en diensten waarschijnlijk geen doelmatig instrument is (Dialogic & Significant, 2023).

## 4.6 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

### 4.6.1 Administratieve lasten

In juni 2025 publiceerden we een onderzoek naar de administratieve lasten voor leraren in het primair onderwijs (Algemene Rekenkamer, 2025c). In deze paragraaf blikken we terug op dit onderzoek, en gaan we na wat de minister van OCW met onze conclusies heeft gedaan of heeft toegezegd te gaan doen. Onze conclusie was dat leraren op voltijdsbasis gemiddeld 6 tot 8 uur per week besteden aan administratieve taken. Maar dat is een gemiddelde; er zijn veel verschillen in deze tijdsbesteding tussen leraren onderling. Vooral leraren die veel leerlingen hebben met een extra ondersteuningsbehoefte zijn gemiddeld substantieel meer tijd kwijt aan administratie.

Over het algemeen begrijpen leraren en andere onderwijsprofessionals wel wat de gedachte is achter de administratieve taken, en weten ze wie die informatie nodig heeft. Vaak gebruikt de leraar die informatie zelf ook. Toch ervaren leraren hun administratieve lasten als te zwaar. De voornaamste reden daarvoor is dat de taken dusdanig veel tijd kosten dat leraren dit werk niet gedaan krijgen binnen de tijd die ze daarvoor hebben. Daarom werken veel leraren structureel meer dan het aantal uren dat in hun contract staat.

Doelmatige inzet van Rijksmiddelen is een verantwoordelijkheid van de minister. Het terugdringen van de administratieve lasten is een gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van OCW, de Inspectie voor het Onderwijs, en de scholen of schoolbesturen. Van de minister van OCW verwachten wij:

- dat zij bij nieuwe wetgeving of ander nieuw beleid een kosten-batenafweging maakt, en daarin de bijkomende administratieve lasten expliciet meeweegt. Wij benadrukten daarbij dat het belangrijk is deze lasten realistisch in te schatten. Bij eerdere wetstrajecten werd alleen de formeel voorgeschreven administratie meegewogen, terwijl het grootste deel van de administratie voorkomt uit indirecte effecten van wetgeving.

- dat zij, in samenwerking met de Inspectie, scholen meer duidelijkheid biedt over hoe zij met een minimale administratie aan de wettelijke vereisten kunnen voldoen. De minister van OCW en de Inspectie hebben in het verleden de nadruk gelegd op wat er *niet* hoeft, maar een deel van de scholen zoekt handvatten voor hoe het *wel* kan.

De staatssecretaris heeft deze conclusies onderschreven. In een brief van juli 2025 schreef zij: “Voor het ministerie van OCW ligt er een taak om bij nieuw beleid kritisch te kijken wat de impact van dit beleid zal zijn op de werkvloer. [...] Daarnaast heeft het ministerie van OCW de taak om duidelijker te maken wat er van scholen verwacht wordt, zodat administreren ‘voor het geval dat’ afneemt.” (OCW, 2025a, zie ook OCW 2025b, Tweede Kamer 2025). De staatssecretaris komt met een nadere uitwerking van de aanpak van werkdruk in het onderwijs. De administratieve lasten verminderen is hier onderdeel van. Wij verwachten deze uitwerking medio 2026.

#### 4.6.2 Nieuwkomersonderwijs

In deze paragraaf blikken we terug op ons onderzoek naar het voortgezet nieuwkomersonderwijs uit onze eerdere verantwoordingsonderzoeken.

In ons verantwoordingsonderzoek over 2023 concludeerden we: het is niet waarschijnlijk dat alle leerplichtige nieuwkomers toegang hebben tot onderwijs, en voorbereid zijn op de doorstroom naar het regulier onderwijs (Algemene Rekenkamer, 2024a). We zagen dat de meeste nieuwkomers onderwijs kregen, maar niet allemaal, of pas na langere tijd. Ook bereidde het nieuwkomersonderwijs leerlingen niet altijd goed voor op de doorstroom naar het reguliere onderwijs. Dat geldt bijvoorbeeld voor leerlingen die analfabeet zijn of bij nieuwkomers die veel verhuizen.

Wij gaven de toenmalig minister voor PVO daarom de volgende aanbevelingen:

- Leg wettelijk vast wat de minimumeisen zijn voor de kwaliteit van het nieuwkomersonderwijs.
- Zorg dat de bekostiging aansluit bij de daadwerkelijke gevolgde onderwijstijd.

In onze terugblik in het verantwoordingsonderzoek van 2024 (Algemene Rekenkamer, 2025a) zagen we dat de toenmalige minister voor PVO de startdatum voor de aanvullende bekostiging ging wijzigen per januari 2026. De datum ‘binnenkomst in Nederland’ werd veranderd naar ‘eerste inschrijving op een school’. Een goede eerste stap. Maar we constateerden ook dat het wijzigen van de startdatum voor de bekostiging het probleem van gemiste onderwijstijd door verhuizingen niet oplost.

In juni 2025 heeft de staatssecretaris van OCW de Tweede Kamer laten weten het onderwijs aan nieuwkomers in een wet vast te gaan leggen. In deze wet komt te staan aan welke deugdelijkheidseisen en inhoud het nieuwkomersonderwijs moet voldoen. Deze wet vormt de basis voor de ontwikkeling van een toezichtskader door de Inspectie van het Onderwijs. Zo weten scholen waaraan het onderwijs aan nieuwkomers minimaal moet voldoen. Hiermee geeft de staatssecretaris goed gevolg aan onze eerste aanbeveling om wettelijk vast te leggen wat de minimumeisen zijn voor de kwaliteit van nieuwkomersonderwijs. Het is nog niet bekend wanneer deze wet in werking moet treden.

De staatssecretaris van OCW heeft in juni 2025 verder laten weten dat ze ook in kaart brengt wat de succesfactoren zijn voor een goede overgang van het nieuwkomersonderwijs naar het vervolgonderwijs. Dit inzicht kan bruikbaar zijn om de doorstroom naar het reguliere onderwijs te verbeteren voor analfabeten of nieuwkomers die veel verhuizen.

In afwachting van de wet publiceerde de staatssecretaris in november 2025 een voorbeeldovereenkomst voor regionale samenwerking tussen gemeenten. Daarnaast werkt het ministerie samen met de Inspectie van het Onderwijs aan de ontwikkeling van een escalatieladder, waarmee impasses bij samenwerking in een regio kunnen worden opgelost. De staatssecretaris wil hiermee bijdragen aan duidelijkheid in verdelingsvraagstukken bij hoge instroom van nieuwkomers. Mogelijk is dit ook een oplossing voor het probleem dat niet alle nieuwkomers (op tijd) onderwijs krijgen.

## 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 OCW 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.

Ons oordeel over de beleidsinformatie gaat over de 'betrouwbare totstandkoming' en het 'niet strijdig zijn met financiële informatie' van de beleidsinformatie die de minister van OCW in haar jaarverslag geeft. Daarmee is niet gezegd dat de minister van OCW in haar jaarverslag een volledig beeld geeft van de doelen die zij heeft gesteld, van de maatregelen die zij heeft getroffen, het geld dat zij heeft ingezet en van de resultaten die zij hiermee heeft bereikt.

In hoofdstuk 2, 3 en 4 van ons rapport concluderen we regelmatig dat de minister van OCW meer duidelijkheid moet geven over de koppeling tussen doelen, maatregelen, geld en resultaten. Hiermee biedt zij inzicht aan het parlement. Dit inzicht heeft de Tweede Kamer nodig voor controle, budgetrecht en voor het samen met de Eerste Kamer verlenen van decharge aan de minister.

# 5.

# Bedrijfsvoering

- Voor het gespecialiseerd onderwijs is een toelaatbaarheidsverklaring nodig. In de praktijk is het toezicht op de afgifte hiervan ontoereikend. Of de toelaatbaarheidsverklaring als instrument binnen passend onderwijs effectief is, kan de staatssecretaris daardoor niet beoordelen.
- Het beleid van de minister van OCW ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik blijft aandacht vragen. Zowel bij subsidies als bij bekostiging.
- Bij de uitvoeringstoetsen is er te weinig aandacht voor personele consequenties. Met name de toetsen die de Inspectie van het Onderwijs uitvoert, schieten tekort.

## 5.1 Ontwikkelingen passend onderwijs

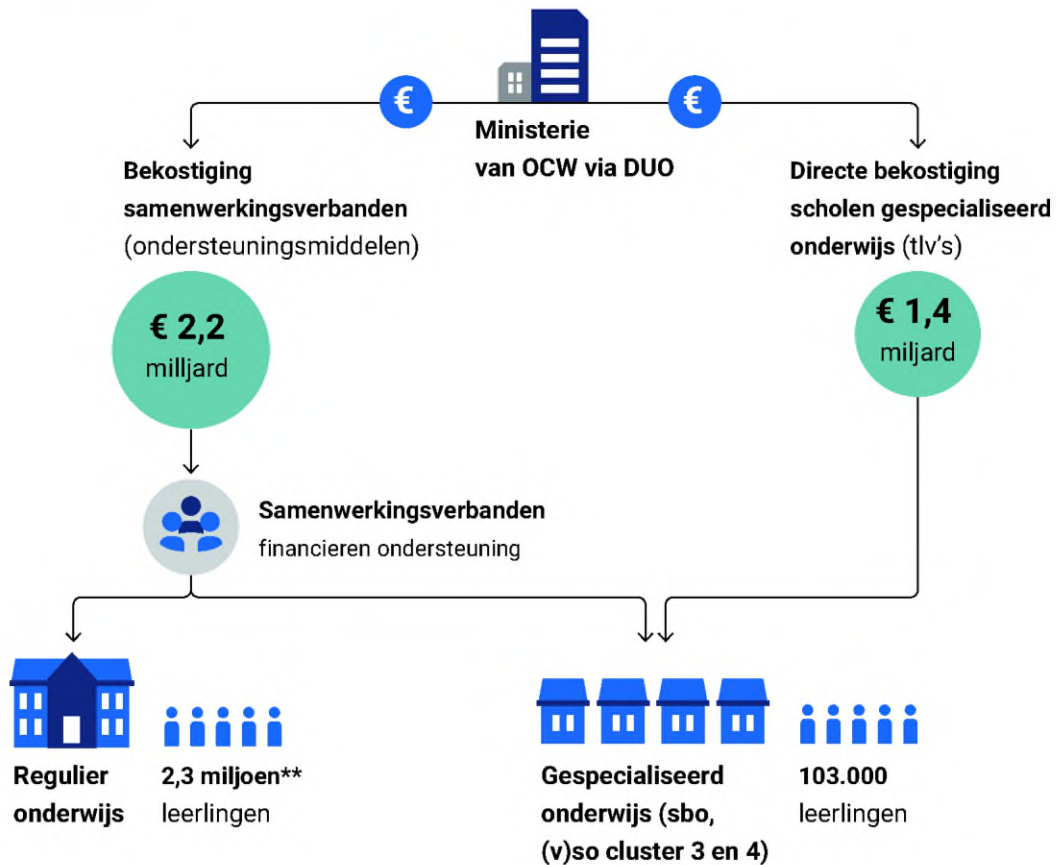
Als onderdeel van dit verantwoordingsonderzoek deden we 2 onderzoeken naar de bedrijfsvoering van het ministerie van OCW die betrekking hebben op de financiering van het gespecialiseerd onderwijs (passend onderwijs). Voordat we ingaan op de resultaten van deze onderzoeken, staan we eerst stil bij hoe passend onderwijs in Nederland geregeld is.

### **De Wet passend onderwijs: een nieuw stelsel**

Ruim 10 jaar geleden is in Nederland de Wet passend onderwijs ingevoerd. De kern van dit nieuwe stelsel is dat alle kinderen recht hebben op een passende plek in het onderwijs. Deze plek moet dan zoveel mogelijk binnen het reguliere onderwijs gecreëerd worden. Leerlingen krijgen daar lichte of gemiddelde ondersteuning. Soms is de behoefte aan ondersteuning zo groot dat een reguliere school dit niet kan bieden. Bijvoorbeeld als leerlingen begeleiding nodig hebben vanwege een lichamelijke handicap of psychische stoornis. Voor deze kinderen is er het gespecialiseerd onderwijs.

**Figuur 2** Schematische weergave van het passend onderwijs

**Passend onderwijs: financiering en leerlingaantallen 2025\***



\*Data van DUO, ontvangen op 13 maart 2026.

\*\*Aantal bestaat uit 1.357.024 leerlingen in het basisonderwijs (2025) en 936.180 leerlingen in het voortgezet onderwijs (2024) (OCW 2026a en OCW 2026b).

**Samenwerkingsverbanden besluiten over toelating gespecialiseerd onderwijs**

Vóór de invoering van de Wet passend onderwijs was de financiering voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte (een medische indicatie) aan de leerling zelf gekoppeld. Voor elke leerling met een indicatie ontving de school extra geld. Sinds de invoering van passend onderwijs stelt het ministerie van OCW jaarlijks een vast bedrag beschikbaar voor extra ondersteuning aan leerlingen. Als uitgangspunt voor de verhouding tussen de bekostiging en aantal leerlingen, is het percentage kinderen dat in 2011 naar het (v)so ging genomen. Op basis hiervan ontvangen de samenwerkingsverbanden een lumpsum van het ministerie van OCW. De samenwerkingsverbanden moeten dit geld vervolgens verdelen over de scholen, waarbij het gaat om zowel reguliere scholen als gespecialiseerde scholen. In een samenwerkingsverband zijn alle schoolbesturen in een regio vertegenwoordigd. Zij besluiten samen onder welke voorwaarden leerlingen toegelaten worden tot het gespecialiseerd onderwijs.

Een samenwerkingsverband heeft vervolgens de taak te beoordelen of een kind kan worden toegelaten tot het gespecialiseerd onderwijs. Daaronder vallen in dit onderzoek het speciaal basisonderwijs (sbo) en het speciaal onderwijs (so) en voortgezet speciaal onderwijs (vso) cluster 3 en 4.<sup>1</sup> Met zo'n besluit geeft het samenwerkingsverband een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) af. Bij de tlv's voor het (v)so kent het samenwerkingsverband ook een ondersteuningscategorie toe (laag, midden of hoog). Aan elke categorie is een vast bedrag gekoppeld. Hoe hoger de ondersteuningscategorie, hoe hoger het bedrag. In § 5.2 gaan we in op de vraag in hoeverre de staatssecretaris zicht heeft op de tlv-afgifte door samenwerkingsverbanden in de praktijk.

**Figuur 3** Het proces van de tlv en de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer

### Toelaatbaarheidsverklaring gespecialiseerd onderwijs: van aanvraag naar uitbetaling

Hoe zit het tlv-proces in elkaar en waar kijkt de Algemene Rekenkamer naar?



### Bekostiging gespecialiseerd onderwijs

Als het samenwerkingsverband de tlv heeft afgegeven en de leerling wordt aangemeld op een gespecialiseerde school, ontvangt die school de ondersteuningsbekostiging van DUO. Het bedrag dat DUO uitbetaalt aan de school aan de hand van de tlv, wordt later afgetrokken van het totale ondersteuningsbudget dat een samenwerkingsverband in een jaar krijgt. In ons verantwoordingsonderzoek over 2024 constateerden we dat de minister van OCW niet controleert of de ondersteuningscategorie die in de tlv voor het (v)so staat overeenkomt met het bedrag dat DUO aan scholen uitbetaalt (Algemene Rekenkamer, 2025a). Ook dit jaar zien we dat het ministerie van OCW niet controleert of de ondersteuningscategorie correct is (zie ook § 5.4.2). Het risico hiervan is dat de minister van OCW niet weet of de hoogte van de bekostiging die scholen in het (v)so ontvangen voor ondersteuning van hun leerlingen, correct is. En dus of ondersteuningsmiddelen juist verdeeld worden over die scholen.

## 5.2 Praktijk van de tlv-afgifte

Met de Wet passend onderwijs hebben samenwerkingsverbanden de taak gekregen om te beoordelen of leerlingen toegelaten kunnen worden tot het gespecialiseerd onderwijs. Zo ja, dan geeft het samenwerkingsverband een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) af. De tlv-afgifte is een wettelijke taak waarop de bewindspersoon toezicht moet houden. Dat toezicht hebben we dit jaar onderzocht.

### 5.2.1 Staatssecretaris heeft beperkt zicht op de tlv-afgifte

We concluderen dat de informatie die de staatssecretaris ontvangt over de tlv-afgifte in de praktijk ontoereikend is om te beoordelen of samenwerkingsverbanden de hen toebedeelde taak naar behoren vervullen, en of de tlv als instrument in passend onderwijs effectief is. We stellen vast dat de staatssecretaris (toelichting in § 5.2.3):

- niet duidelijk heeft gedefinieerd hoe de tlv moet bijdragen aan de doelen van passend onderwijs;
- geen informatie krijgt op basis waarvan zij kan beoordelen of de tlv-afgifte door samenwerkingsverbanden gaat zoals zij voor ogen heeft.

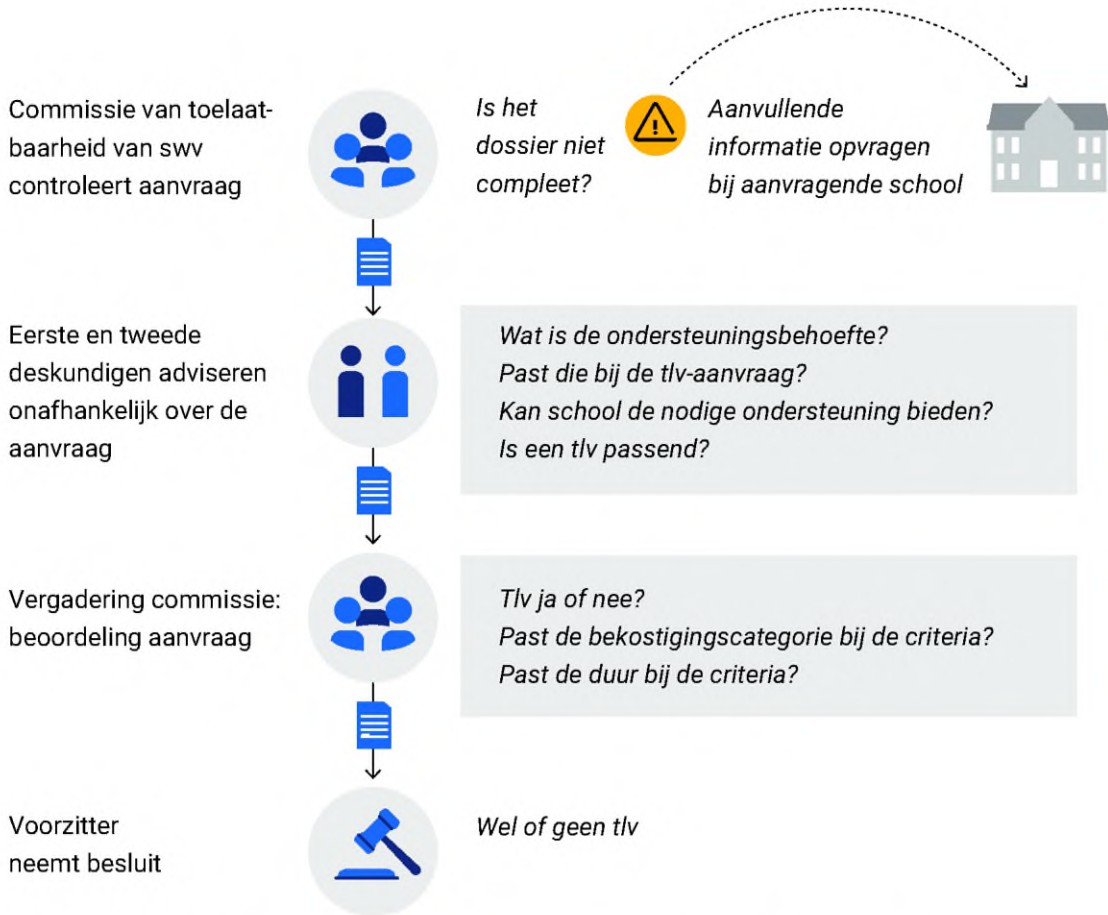
Het is belangrijk dat de staatssecretaris zicht heeft op de tlv-afgifte in de praktijk. Als de tlv-afgifte namelijk niet goed werkt, krijgen leerlingen mogelijk geen passende plek in het onderwijs en niet de ondersteuning die zij nodig hebben.

### 5.2.2 Inleiding

Een van de taken van samenwerkingsverbanden is beoordelen of leerlingen toegelaten kunnen worden tot het gespecialiseerd onderwijs. Dit besluit wordt vastgelegd in een tlv; een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Samenwerkingsverbanden bepalen zelf de criteria op basis waarvan zij leerlingen toelaten tot het gespecialiseerd onderwijs. De commissie van toelaatbaarheid van een samenwerkingsverband neemt volgens deze criteria een besluit over een tlv-aanvraag. Figuur 4 illustreert het beoordelingsproces bij een specifiek samenwerkingsverband.

**Figuur 4** Voorbeeld beoordelingsproces tlv-aanvraag door de commissie van toelaatbaarheid van een samenwerkingsverband

**Wat zijn de stappen in de beoordeling van de tlv-aanvraag?**



Samenwerkingsverbanden spelen een belangrijke rol bij het behalen van de doelen van passend onderwijs. In de eerste plaats hebben samenwerkingsverbanden door de tlv-afgifte invloed op het aantal leerlingen dat naar het gespecialiseerd onderwijs gaat. Tussen schooljaar 2019-2020 en 2023-2024 is het aantal leerlingen in het (v)so gestegen met bijna 4.000 (Inspectie van het Onderwijs, 2025). Een van de doelen van de staatssecretaris was juist om minder vaak een beroep te doen op het (v)so. In de tweede plaats hebben samenwerkingsverbanden invloed op de verdeling van ondersteuningsmiddelen over alle scholen in het samenwerkingsverband. Hoe meer tlv's er worden afgegeven, hoe minder geld er overblijft voor ondersteuning op reguliere scholen. Het gespecialiseerd onderwijs is immers duurder en het totale budget voor passend onderwijs blijft gelijk. Uit data die wij van DUO kregen, blijkt dat bij 14 samenwerkingsverbanden in 2025 het totale ondersteuningsbudget direct naar scholen ging op basis van de tlv's. In 2024 waren dit er 7. Voor reguliere scholen in deze samenwerkingsverbanden is er dan geen ondersteuningsbudget meer voor hun leerlingen.

Dit kan een zelfversterkend effect veroorzaken: als leerlingen de benodigde extra ondersteuning niet op hun reguliere school kunnen krijgen, gaan ze waarschijnlijk eerder naar het gespecialiseerd onderwijs.

De staatssecretaris moet erop toezien dat samenwerkingsverbanden hun taak juist invullen en dat de doelen voor passend onderwijs bereikt worden. We hebben onderzocht of de staatssecretaris zicht heeft op de tlv-afgifte door de samenwerkingsverbanden en of zij ingrijpt als dit niet verloopt zoals beoogd. De tlv-afgifte is één instrument in het stelsel van passend onderwijs. We hebben geen onderzoek gedaan naar het hele passend onderwijs.

### 5.2.3 Onze bevindingen

#### **Onduidelijk hoe tlv moet bijdragen aan doelen passend onderwijs**

Met de invoering van de Wet passend onderwijs wilde de staatssecretaris van OCW bereiken dat ieder kind een zo passend mogelijke plek krijgt in het onderwijs, zo veel mogelijk op een reguliere school. De keuze voor de tlv-afgifte is vooral gebaseerd op de volgende overwegingen (Ledoux, 2012; Kohnstamm Instituut, 2014; Tweede Kamer, 2011; ECPO, 2013; gesprekken met medewerkers van het ministerie):

- **Kostenbeheersing en ondersteuningsbehoefte:** een van de doelen van passend onderwijs was dat ondersteuning aan leerlingen financieel houdbaar zou blijven. In het vorige stelsel was er een openeinderegeling. Ook leidde het systeem tot prikkels voor scholen om de beperkingen van leerlingen te benadrukken, om zo een indicatie en daarmee meer geld te krijgen. Daardoor namen de kosten en de druk op de voorzieningen toe. Ook lag bij leerlingen de focus op geïndiceerde stoornissen, waardoor indicaties voor hen negatief konden uitwerken. Er kwam een verandering: de landelijke indicatiecriteria werden opgeheven en passend onderwijs zou uitgaan van de ondersteuningsbehoefte van de leerling. De openeinderegeling werd vervangen door een vaststaand budget voor ondersteuning, dat samenwerkingsverbanden over de scholen verdelen. Het financiële risico kwam daarmee bij samenwerkingsverbanden te liggen. Zij moesten middelen hebben om de instroom in het gespecialiseerd onderwijs binnen de perken te houden. De beoordeling van tlv-aanvragen op basis van eigen procedures en criteria is zo'n middel.
- **Meer ruimte voor de professional:** een tweede overweging achter de tlv-afgifte was dat onderwijsprofessionals meer ruimte zouden krijgen dan in het vorige stelsel. De landelijke indicatiecriteria boden namelijk weinig ruimte om in te spelen op de individuele ondersteuningsbehoeften van leerlingen. Door de professional meer ruimte te geven, zouden meer kinderen passende ondersteuning moeten krijgen. Door samenwerkingsverbanden zelf criteria voor toelating op te laten stellen, en de beoordeling door onafhankelijke deskundigen te laten plaatsvinden, zou die ruimte geboden worden.

De wetgever heeft in de memorie van toelichting bij de Wet passend onderwijs niet expliciet gemaakt met welk doel de tlv verplicht is gesteld of hoe de tlv moet bijdragen aan dit doel. Het is niet duidelijk wanneer het gewenste resultaat van de tlv is bereikt. De staatssecretaris kan hierdoor niet vaststellen of de tlv effectief is en, zo niet, welke eventuele aanpassingen er nodig zijn.

### *Beleids Theorie weerspiegelt niet volledig de praktijk*

We hebben vervolgens onderzocht hoe de staatssecretaris de tlv-afgifte heeft ingericht en of het aannemelijk is dat deze inrichting bijdraagt aan het doel van de tlv (de beleids-theorie). We verwachten dat de staatssecretaris informatie verzamelt om de aannames in de beleidstheorie te kunnen toetsen. Hier gaan we later in deze paragraaf op in.

We constateren dat de beleidstheorie achter de tlv berust op veronderstellingen waarvan er 3 niet aannemelijk zijn. Hieronder lichten we dat toe.

#### *1. Eigen beleid maken en toepassen*

De staatssecretaris wilde samenwerkingsverbanden met de tlv een middel geven om de instroom in het gespecialiseerd onderwijs binnen de perken te houden en professionals meer ruimte te geven om in te spelen op de ondersteuningsbehoefte van de leerling. De aanname hierbij is dat samenwerkingsverbanden eigen procedures en criteria voor de toelaatbaarheidsbeoordeling kunnen opstellen, op basis waarvan zij besluiten over de tlv-aanvragen. In de praktijk zien we samenwerkingsverbanden soms worstelen met het opstellen en toepassen van criteria zonder terug te vallen op de oude indicatiesystematiek. In onze analyse van uitspraken van de Landelijke Bezwaaradviescommissie Toelaatbaarheidsverklaring (LBT) en 4 tlv-cases zien we dat de criteria nauwelijks een expliciete rol spelen in de tlv-beoordeling door de samenwerkingsverbanden. De gronden waarop tlv-besluiten worden genomen zijn over het algemeen niet transparant. Dit kan leiden tot willekeur. Wanneer de procedures en criteria van samenwerkingsverbanden zich niet vertalen in hun tlv-besluiten, helpt het hen waarschijnlijk ook niet het financiële risico van instroom in het gespecialiseerd onderwijs te beheersen (doel tlv).

#### *2. Deskundige toewijzing van ondersteuning*

Een andere gedachte achter de tlv-afgifte, is dat onafhankelijke deskundigen het samenwerkingsverband hierbij adviseren. Hierdoor zou de ruimte voor de professional toenemen en zouden meer leerlingen passende ondersteuning krijgen. Bij algemene maatregel van bestuur is geregeld dat ten minste 1 van de 2 deskundigen een orthopedagoog of psycholoog is. De tweede deskundige is een kinder- of jeugdpsycholoog, pedagoog, kinderpsychiater, maatschappelijk werker of arts (OCW, 2014). Vanwege

hun onafhankelijkheid mogen de deskundigen niet betrokken zijn bij de tlv-aanvraag, de aanvragende school of ondersteuning van de leerling en geen deel uitmaken van de commissie die het tlv-besluit neemt (OCW, 2025h). In de praktijk berust hun advies meestal volledig op informatie van de aanvragende school. De leerling wordt hierdoor niet extra belast. Maar het is de vraag of deskundigen zo een eigen onafhankelijke afweging kunnen maken. In de uitspraken van de LBT die wij bestudeerd hebben, ontbrak er in de deskundigenverklaringen regelmatig een eigen afweging. Als de deskundigen niet zelfstandig de ondersteuningsbehoefte kunnen beoordelen, betekent dit dat de ruimte van de professional (of het samenwerkingsverband) in de praktijk begrensd is.

### *3. Ondersteuningsbehoefte centraal*

Een derde aanname is dat samenwerkingsverbanden door het opheffen van de landelijke indicatiecriteria hun oordeel baseren op de ondersteuningsbehoefte van de leerling. In de praktijk zien we dat allerlei andere factoren ook van invloed kunnen zijn op de tlv-beoordeling en dat tlv's om andere redenen afgegeven worden. Zo komt het voor dat samenwerkingsverbanden een tlv afgeven om te voorkomen dat een leerling thuis komt te zitten. Bijvoorbeeld omdat geen andere reguliere school de leerling wil inschrijven. Ook hebben scholen belangen die mee kunnen spelen bij de tlv-aanvraag. Scholen hebben bijvoorbeeld administratief en financieel belang bij een tlv voor meerdere jaren. Als deze factoren en belangen doorwerken in de aanvraag en afgifte van de tlv, ontstaat het risico dat de tlv niet volledig gebaseerd wordt op de ondersteuningsbehoefte van de leerling.

### **Staatssecretaris heeft beperkt zicht op de tlv-afgifte**

Voor de invoering van de Wet passend onderwijs heeft de staatssecretaris de risico's voor passend onderwijs in kaart gebracht. Hierbij is niet specifiek gekeken of samenwerkingsverbanden de tlv naar verwachting kunnen uitvoeren. De staatssecretaris heeft geen maatregelen getroffen om risico's specifiek voor de tlv-afgifte te beheersen. Zij vertrouwt op het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs en de controlemechanismen die zijn ingebouwd in het stelsel. Een van die mechanismen is dat samenwerkingsverbanden een financiële motivatie hebben om goed te controleren of leerlingen inderdaad toelaatbaar zijn. Andere controlemechanismen zijn de wettelijk verplichte deskundigenverklaringen en bezwaarprocedures. Uit het toezicht door de Inspectie blijkt onder andere dat in de afgelopen 3 jaren 70% van de besturen van samenwerkingsverbanden het eindoordeel 'voldoende' of de waardering 'goed' kreeg (Inspectie van het Onderwijs, 2025a). Daarnaast blijkt dat veel van de samenwerkingsverbanden hun procedures en criteria voor het beoordelen van toelaatbaarheid en de

bekostigingscategorie, niet vastleggen in het daarvoor wettelijk aangewezen ondersteuningsplan (Inspectie van het Onderwijs, 2025).

Met de informatie die de staatssecretaris ontvangt, kan zij niet beoordelen of de ingebouwde controlemechanismen in de wet functioneren zoals verwacht. De staatssecretaris ontvangt, behalve aantallen, geen eigen informatie van samenwerkingsverbanden over hoe zij hun taak (tlv-afgifte) invullen. Wel ontvangt zij informatie van de Inspectie van het Onderwijs. Maar deze informatie is vooral procedureel, de Inspectie controleert immers of samenwerkingsverbanden voldoen aan de wettelijke eisen. Deze wettelijke eisen aan de tlv-afgifte zijn niet inhoudelijk, maar schrijven voor dat ieder samenwerkingsverband:

- een vastgelegde procedure heeft;
- criteria heeft opgesteld voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van leerlingen;
- de juiste deskundigen betreft;
- een bezwaaradviescommissie heeft ingesteld;
- een volgnummer geeft aan de tlv.

Op basis van deze informatie kan de staatssecretaris de onderliggende aannames van de beleidstheorie niet toetsen. Zij kan ook niet beoordelen of de verplichting die samenwerkingsverbanden hebben om een tlv af te geven het gewenste effect heeft. Daarbij speelt mee dat de staatssecretaris niet vooraf duidelijk heeft gemaakt wat het beoogde effect van het verplichtstellen van de tlv is. Het is niet aannemelijk dat de staatssecretaris ingrijpt als de tlv-afgifte door samenwerkingsverbanden in de praktijk niet gaat zoals ze voor ogen heeft.

#### **5.2.4 Aanbeveling**

In ons verantwoordingsonderzoek 2024 stelden wij al een onvolkomenheid vast op het M&O-beleid voor bekostiging van het (v)so. Het huidige onderzoek geeft meer inzicht in de context van deze onvolkomenheid. Het is belangrijk dat de staatssecretaris meer zicht krijgt op de tlv-afgifte, zodat zij kan beoordelen of samenwerkingsverbanden hun taak naar behoren kunnen uitvoeren en of de tlv effectief is. Wij bevelen de staatssecretaris aan om in overleg met de Inspectie en DUO het toezicht en de controle zo in te regelen dat er meer inzicht ontstaat in (de effectiviteit van) de tlv-afgifte, en ook de onzekerheid over de rechtmatigheid wordt weggenomen.

## 5.3 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap die wij hebben onderzocht voldeden in 2025 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 3 onvolkomenheden.

**Tabel 8** Onvolkomenheden bij het ministerie van OCW

### Onvolkomenheden bij ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Bestaande onvolkomenheden	2022	2023	2024	2025	
1. M&O-beleid subsidies onderwijsinstellingen	✗	✗	✗	✗	▶
2. M&O-beleid bekostiging onderwijsinstellingen			✗	✗	▶
<b>Nieuwe onvolkomenheid</b>					
3. Uitvoeringstoetsen Inspectie van het onderwijs				✗	

- ✗ 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

## 5.4 Onvolkomenheden

### 5.4.1 M&O-beleid subsidies onderwijsinstellingen verbeterd, werking nog onvoldoende

#### Belang van een toereikend M&O-beleid

Scholen krijgen een budget dat zij naar eigen inzicht aan onderwijs mogen uitgeven. Dit bedrag wordt gebaseerd op het aantal leerlingen per school en een vast tarief. Deze financiering noemen we lumpsum. De minister van OCW geeft ook geld aan onderwijsinstellingen voor specifieke doeleinden. Dit doet zij door middel van subsidies. Hierbij zijn 3 dingen belangrijk: dat het geld wordt uitgegeven volgens de voorwaarden,

dat het wordt besteed aan het doel dat vooraf is bepaald, en dat het bij de doelgroep terecht komt. Om dit te garanderen moet de minister maatregelen treffen om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) tegen te gaan. Dit is om te voorkomen dat subsidiegeld niet bij de beoogde doelgroep terecht komt of dat het geld niet wordt besteed aan het doel van de subsidieregeling.

Sinds 2021 beoordelen we het M&O-beleid van de minister van OCW voor subsidies aan onderwijsinstellingen als onvolkomen. De afgelopen jaren heeft de minister van OCW verschillende verbetermaatregelen doorgevoerd, zoals het verbeteren van het format van risicoanalyses van subsidieregelingen. Maar op onderdelen is de werking van die maatregelen nog niet voldoende gewaarborgd.

#### **Resterende tekortkomingen M&O-beleid subsidies**

Ondanks de verbeteringen constateren wij ook in ons verantwoordingsonderzoek 2025 dat de kwaliteit van de risicoanalyses verschilt per subsidieregeling, omdat de onderbouwing niet altijd voldoet. Geaccepteerde restrisico's worden bijvoorbeeld niet altijd onderbouwd. Dit kan ertoe leiden dat de minister van OCW niet de juiste maatregelen neemt om de risico's af te dekken. Voor project- en instellingssubsidies is er nog geen standaardmodel voor risicoanalyses.

Bij de specifieke subsidieregeling Maatschappelijke Diensttijd (MDT) zien we dat het accountantscontroleprotocol niet klaar was op het moment van publicatie van de regeling en de subsidieverlening. Ook de monitoring van M&O-signalen bij deze regeling verdient meer aandacht. Gelet op de voorgaande tekortkomingen blijft in 2025 sprake van een onvolkomenheid.

#### **5.4.2 M&O-beleid bekostiging onderwijsinstellingen niet op orde**

De minister van OCW geeft het grootste deel van de begroting OCW uit aan onderwijsinstellingen. Dat noemen we de bekostiging. Bij de bekostiging moet het geld besteed worden aan onderwijsdoelen, binnen wettelijke kaders. Deze kaders zijn op hoofdlijnen en niet afdwingbaar. Dit betekent dat scholen hierover geen aparte verantwoording afleggen en de minister van OCW het geld niet kan terugvragen.

We hebben 2 bevindingen als het gaat om het M&O-beleid van de volgende bekostigingen:

- bekostiging nieuwkomers;
- bekostiging speciaal onderwijs.

### **Bekostiging nieuwkomers**

Voor het onderwijs aan nieuwkomers krijgen scholen extra geld. Sinds ons verantwoordingsonderzoek 2022 is al duidelijk dat scholen geen bewijsstukken hoeven te bewaren van nieuwkomers volgens de wet. Doordat documentatie niet is bijgehouden, is onvoldoende inzicht in de relatie tussen de gevraagde extra bekostiging en de leerling. Hierdoor zijn er ook over 2025 onzekerheden. De onzekerheid in de rechtmatigheid over 2025 bedraagt in totaal € 158 miljoen. Voor het primair onderwijs (po) is dit ongeveer € 42 miljoen en voor het voortgezet onderwijs (vo) ongeveer € 116 miljoen.

#### *Bekostiging nieuwkomers in het primair onderwijs*

Ondanks de ontbrekende informatie op scholen in het po is de onzekerheid vermindert ten opzichte van 2024. Dit komt omdat over het gehele jaar 2025 de datum van inschrijving op een school bepalend is geweest. Hiervoor is per 1 juli 2024 de wet- en regelgeving voor het po gewijzigd. Aanvullend ging het ministerie na welke informatie bekend of nodig was over de verblijftitel en het onderscheid in type nieuwkomers. Dit onderscheid is namelijk van belang voor de bekostiging in het po. In het jaarverslag 2025 geeft de minister van OCW aan voorbereidingen te treffen voor het invoeren van 'ambtshalve nieuwkomersbekostiging' door het ministerie. De toekenning van de bekostiging vindt dan ambtshalve plaats namens de minister van OCW en niet meer op basis van een aanvraag door de onderwijsinstelling.

#### *Bekostiging nieuwkomers in het voortgezet onderwijs*

De staatssecretaris van OCW heeft ook de wet- en regelgeving voor het vo aangepast. In de wijziging is opgenomen dat het inschrijfmoment op een school bepalend is voor de bekostiging. Dit houdt in dat in 2026 niet meer de datum van de inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) mag worden aangehouden als startdatum voor de bekostiging. De wijziging ging in per 1 januari 2026.

### **Bekostiging speciaal onderwijs**

Elke school voor speciaal onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs ontvangt budget om onderwijs te geven. In § 5.1 legden we uit dat dit gebeurt op basis van een toelaatbaarheidsverklaring en dat we net als in 2024 zien dat het ministerie van OCW niet controleert of de ondersteuningscategorie correct is. Hierdoor kunnen we niet vaststellen of het juiste tarief is aangevraagd. Dit leidt tot een onzekerheid over de rechtmatigheid van de aangegane verplichtingen voor € 248 miljoen.

In 2025 is de wet- en regelgeving niet veranderd. De minister van OCW geeft in het jaarverslag 2025 aan dat zij nog bekijkt welke maatregelen er in 2026 moeten worden genomen om een controle op het juiste tarief in te stellen.

### **5.4.3 Uitvoeringstoetsen Inspectie van het Onderwijs onvoldoende**

We onderzochten dit jaar de uitvoeringstoetsen die gedaan zijn door uitvoeringsorganisaties op het werkterrein van het ministerie van OCW, in opdracht van de minister van OCW. Dit zijn bijvoorbeeld DUO en de Inspectie van het Onderwijs. Daarbij constateren we dat de uitvoeringstoetsen die worden uitgevoerd door de Inspectie van het Onderwijs te veel informatie missen. We beoordelen de ontbrekende informatie in deze toetsen 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 een 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. Uitvoeringstoetsen beschrijven de voorwaarden waaronder nieuwe wet- en regelgeving uitvoerbaar is voor uitvoeringsorganisaties. Ze worden gedaan voordat de nieuwe wet- en regelgeving in werking is getreden.

Ook moet een minister ervoor zorgen dat in die uitvoeringstoets informatie is opgenomen over de personele consequenties van nieuwe wet- en regelgeving. We toetsten 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 medewetgevende en controlerende taken 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 OCW. Hetzelfde onderzoek deden we ook bij het ministerie van VWS.

#### **Ontbrekende uitvoeringstoetsen en missende informatie**

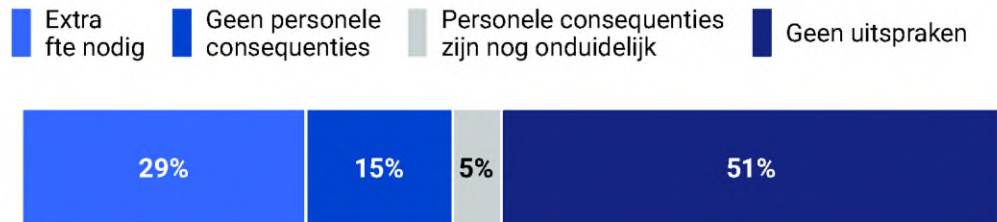
Op het terrein van de minister van OCW keken we naar 18 wetten en algemene maatregelen van bestuur (AMVB's) uit de periode september 2024 tot en met september 2025, die naar verwachting gevolgen hebben voor uitvoeringsorganisaties. Bij 3 van deze wetsvoorstellen ontbreken de verplichte uitvoeringstoetsen.

Bij 1 wetsvoorstel kan meer dan 1 uitvoeringstoets worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld omdat er verschillende organisaties betrokken zijn. Voor het ministerie van OCW hebben we in totaal naar 41 uitvoeringstoetsen gekeken. Bijna een kwart (24%) van deze toetsen bevat geen uitspraak over de uitvoerbaarheid van nieuwe plannen. Iets minder dan tweederde (66%) van de 41 uitvoeringstoetsen stelt dat nieuwe plannen uitvoerbaar zijn of uitvoerbaar onder voorwaarden. Alleen de uitvoeringstoets van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed bij de nieuwe Archiefwet noemt de beschikbaarheid van personeel als een risico voor de uitvoerbaarheid.

Meer dan de helft (51%) van de uitvoeringstoetsen bevat geen uitspraak over de personele gevolgen van nieuwe plannen voor de uitvoeringsorganisaties (zie figuur 5). In 29% van de toetsen staat wel hoeveel extra personeel nodig is. En 15% van de toetsen vermeldt expliciet dat er geen extra mensen nodig zijn. In 5% is het nog onduidelijk of er meer mensen nodig zijn om de nieuwe maatregelen uit te voeren. In 1 uitvoeringstoets van de minister van OCW leverde nieuw beleid een besparing van 0,06 fte op.

**Figuur 5** Uitspraken over personele gevolgen in uitvoeringstoetsen

**In 51% van de toetsen mist een uitspraak over personele consequenties**



Gebaseerd op 41 uitvoeringstoetsen op het terrein van OCW

*Inhoud toetsen van de Inspectie van het Onderwijs niet op orde*

Het hierboven geschetste beeld bij het ministerie van OCW wordt voor een groot deel verklaard door de toetsen van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie). In de toetsen van de inspectie ontbreekt vaak een uitspraak over uitvoerbaarheid door de inspectie en 71% van de toetsen van de inspectie bevat geen informatie over of er nieuwe mensen nodig zijn om de nieuwe toezichtstaak uit te voeren. Dit is opvallend omdat de inspectie tussen 2022 en 2024 juist met 161 fte is gegroeid. Deze groei vond plaats om bestaande toezichtstaken beter te kunnen uitvoeren. In de uitvoeringstoetsen bij wet- en regelgeving op basis waarvan de inspectie *nieuwe* taken krijgt, maakt ze de noodzaak van extra mensen niet inzichtelijk.

### *Personele opgave in uitvoeringstoetsen zeer laag*

Volgens de 41 uitvoeringstoetsen zijn in totaal 20 fte structureel en 14 fte incidenteel nodig voor de implementatie en uitvoering van de gerelateerde nieuwe plannen. Dat lijkt ons weinig, zeker omdat de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed voor de uitvoering van de Archiefwet al 15 fte structureel aan nieuw personeel nodig heeft. Voor alle overige plannen is bij elkaar opgeteld dus maar 5 fte structureel nodig. Deze aantallen zijn moeilijk te controleren omdat in 94% van de uitvoeringstoetsen waarin wordt gewezen op personele consequenties, geen berekening staat die duidelijk maakt waarom dit nieuwe personeel nodig is.

Zowel DUO als de inspectie hebben bij ons aangegeven dat de personele belasting van nieuwe wet- en regelgeving voor het ministerie van OCW en de diverse uitvoeringsorganisaties meestal klein is, omdat het uiteindelijk de scholen zijn die er een taak bij krijgen. Dit aspect van de uitvoering van nieuwe plannen van de minister van OCW blijft onzichtbaar in uitvoeringstoetsen. In een recent onderzoeksrapport beveelt het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt dan ook aan de neveneffecten van iedere maatregel voor de onderwijspraktijk mee te nemen in een 'lerareneffect-rapportage' (Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2026). Dit sluit aan bij ons recente onderzoek, waarin we laten zien dat de administratieve lasten in het primair onderwijs zwaar op basisschoolleerkrachten drukken (Algemene Rekenkamer, 2025c).

### *Minister maakt uitvoeringstoetsen niet altijd openbaar*

In beginsel moeten uitvoeringstoetsen bij wetsvoorstellen openbaar worden gemaakt en gedeeld met het parlement. We zien dat de minister van OCW 58% van de uitvoeringstoetsen bij wetsvoorstellen niet openbaar maakt, of wel openbaar maakt maar niet naar de Tweede Kamer stuurt. Wel merken we hierbij op dat dit vaak 'eerste versies' van uitvoeringstoetsen zijn. We zien dat de minister van OCW uitvoeringsorganisaties op een wetstraject vaak meer dan 1 uitvoeringstoets laat doen. Uitvoeringsorganisaties worden bijvoorbeeld gevraagd hun eerste uitvoeringstoets te herzien na een wijziging van het wetsvoorstel. Hoewel de eerdere versies van de uitvoeringstoets vaak niet openbaar worden gemaakt, wordt de laatste versie vaak wel met het wetsvoorstel meegestuurd. We merken op dat het voor volledige transparantie goed zou zijn om ook de eerdere versies van toetsen openbaar te maken.

### **Doorwerking in beleidsvoorbereiding**

Om in beeld te kunnen brengen hoe uitvoeringstoetsen doorwerken in de voorbereiding van een wetsvoorstel en in de parlementaire behandeling, hebben we 3 uitvoeringstoetsen nader onderzocht: de uitvoeringstoets van de inspectie bij de

Wet planmatige en doelmatige aanpak onderwijshuisvesting, en de uitvoeringstoetsen van DUO en Stichting Studielink bij de Wet internationalisering in balans.

Uit ons verdiepend onderzoek blijkt dat het ministerie van OCW de uitvoeringsorganisaties zoals DUO en de inspectie, tijdig betrekt bij de beleidsvoorbereiding van nieuwe wet- en regelgeving. Dit zorgt ervoor dat uitvoeringsorganisaties in een vroeg stadium van het wetgevingsproces aan kunnen geven waar zij knelpunten zien, waarna het wetsvoorstel nog aangepast wordt. De inspectie heeft bijvoorbeeld bij de Wet planmatige en doelmatige aanpak onderwijshuisvesting in hun eerste uitvoeringstoets aangegeven dat toezicht houden op het binnenklimaat van scholen voor hen onuitvoerbaar was. De minister van OCW heeft deze maatregel uit het uiteindelijke wetsvoorstel gehaald.

Wij vinden het een goede praktijk dat de minister van OCW bij wijziging van het wetsvoorstel uitvoeringsorganisaties opnieuw vraagt een uitvoeringstoets te doen. We zien bovendien dat de minister van OCW in de memorie van toelichting bij wetsvoorstellen beschrijft hoe het wetsvoorstel naar aanleiding van eerdere toetsen van de uitvoeringsorganisatie is veranderd.

### **Conclusie en oordeel**

In ons onderzoek zien we dat de minister van OCW over het algemeen uitvoeringstoetsen laat doen waar dat nodig is. Het ontbreekt in de toetsen vaak aan informatie over uitvoerbaarheid (24%) en personele gevolgen van nieuwe maatregelen (51%). Er wordt in die toetsen dus geen uitspraak gedaan over of de uitvoeringsorganisaties het beleid uitvoerbaar achten, of over of ze er nieuwe mensen voor nodig hebben. Met name de Inspectie van het Onderwijs spreekt zich zelden uit over uitvoerbaarheid, en nooit over personele gevolgen. Daardoor heeft de minister van OCW via de toetsen van de inspectie onvoldoende zicht op de uitvoerbaarheid van het toezicht bij nieuwe wet- en regelgeving voor de inspectie.

Dit is problematisch, omdat de minister van OCW door het toezicht van de inspectie de kwaliteit van het onderwijs bewaakt. Wij beoordelen de ontbrekende informatie in de toetsen van de inspectie als onvolkomenheid in de beleidsvoorbereiding.

### **Aanbevelingen**

In dit onderzoek constateren we dat de inhoud van uitvoeringstoetsen van de inspectie onvolledig is. We bevelen de minister van OCW aan scherper te sturen op de inhoud van uitvoeringstoetsen van de inspectie, door ervoor te zorgen dat onderwerpen als uitvoerbaarheid en personele consequenties in uitvoeringstoetsen van

de inspectie altijd aan bod komen. Ook moet deze informatie kloppen en navolgbaar zijn. We raden de minister van OCW aan de overige uitvoeringsorganisaties op het terrein van OCW mee te nemen in haar verbeterplan.

## 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 OCW 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 OCW*

### **Negatieve oordelen bij het totaal van de afgerekende voorschotten, de agentschappen 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 afgerekende voorschotten en de agentschappen. Voor artikel 95 is ons oordeel negatief.

### **Negatieve oordelen door tekortkomingen bij inkoop en subsidievaststellingen**

De gevonden fouten en onzekerheden hebben te maken met het proces van inkoop van goederen en diensten. Voor de aanbesteding van de inhuur van ICT-professionals maakt de minister gebruik van de rijksbrede contracten van het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Hierbij zijn de aanbestedingsregels niet goed nageleefd. Het is van belang dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap er bij deze ministeries op aandringt dat de aanbestedingsregels worden nageleefd.

Daarnaast zijn er onzekerheden bij de afrekening van openstaande subsidievoorschotten. De omvang van de afgerekende voorschotten is toegenomen van € 2,8 miljard in 2024 naar € 5,4 miljard in 2025. Dat komt omdat de minister van OCW in 2025 veel oude voorschotten van onder meer cultuursubsidies heeft afgerekend. Bij een deel van de subsidievaststellingen (€ 139,4 miljoen) is door het ministerie niet goed nagegaan of het geld is uitgegeven volgens de voorwaarden en het beoogde doel van de subsidie. Deze zaken worden in paragraaf 6.2 verder toegelicht.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

**Figuur 6 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap**

## Fouten en onzekerheden bij Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

⋮ 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 €	
<b>Verplichtingen</b>			
Totaal	€ 61.874,2	 BO 0% ● 53,9 // -100% RM 0% ● 582,5 // -100%	1.000,0 Tolerantiegrens
Artikel 95 Apparaat Kerndepartement	€ 440,8	 RM 0% ● 36,1 // -100%	25,0 Tolerantiegrens
Bij de resterende 15 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
<b>Uitgaven en ontvangsten</b>			
Totaal	€ 62.900,3	 BO 0% ● 0,0 // -100% RM 0% ● 2,7 // -100%	1.000,0 Tolerantiegrens
<b>Afgerekende voorschotten</b>			
Totaal	€ 5.441,5	 BO 0% ● 0,0 // -100% RM 0% ● 377,2** // -100%	272,1 Tolerantiegrens
<b>Agentschappen</b>			
Totaal	€ 683,2	 BO 0% ● 3,4 // -100% RM 0% ● 100,5 // -100%	25,0 Tolerantiegrens
<b>Saldibalans</b>			
Totaal	€ 106.358,8	 BO 0% ● 0,0 // -100% RM 0% ● 0,0 // -100%	1.000,0 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

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

## 6.2 Toelichting financiële oordelen

Bij de controle van de verplichtingen, samenvattende verantwoordingsstaat agent-schappen en afgerekende voorschotten hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

### 6.2.1 Verplichtingen

Bij de inhuur van ICT-professionals en interim-management en organisatieadvies (IMOA) zijn de inkoopregels niet nageleefd. De inkoopregels zijn bedoeld om de concurrentie tussen de bedrijven te stimuleren en tot een doelmatige inkoop te komen in het belang van de belastingbetaler. Deze inkopen worden in opdracht door het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat uitgevoerd. Door het niet voldoen aan de aanbestedingsregels is de totale onrechtmatigheid op de verplichtingen van artikel 95 Apparaat kerndepartement € 36,1 miljoen.

### 6.2.2 Samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen

Bij de inhuur van vooral ICT-professionals zijn bij 2 agentschappen van het ministerie van OCW, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Nationaal Archief (NA), de regels niet nageleefd. Het ministerie van Economische Zaken regelt de aanbesteding voor DUO en NA. De totale omvang van fouten en onzekerheden bij de inkopen van de agentschappen bedraagt € 100,5 miljoen.

### 6.2.3 Afgerekende voorschotten

Van een deel van de afgerekende voorschotten heeft de minister van OCW niet kunnen aantonen of al het geld volgens de regels is besteed. Deze onzekerheid hangt samen met de vaststelling en afrekening van subsidies. Bij de afrekening is het belangrijk dat de subsidieaanvrager aantoont dat het geld volgens de regels is besteed. Wij zagen tekortkomingen in de subsidievaststellingen door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in het bijzonder bij de subsidies van artikel 14 Cultuur en artikel 16 Onderzoek en wetenschapsbeleid. Bijvoorbeeld omdat de subsidieaanvrager de benodigde informatie niet aanlevert volgens het voorgeschreven accountantsprotocol. In andere gevallen komen het toegekende subsidiebedrag en de gecontroleerde jaarrekeningstukken niet zichtbaar overeen.

# 7.

# Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 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](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

## 7.1 Reactie minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft met interesse kennisgenomen van ons rapport.

Zij is verheugd over onze eerste indruk van haar uitwerking van maatregelen naar aanleiding van het onderzoek naar de administratieve lasten voor leraren in het primair onderwijs. Medio 2026 stuurt zij een nadere uitwerking van haar aanpak naar de Tweede Kamer.

Ook onderschrijft de minister onze aanbeveling om meer regie te nemen en concreter te maken wat we van instellingen verwachten om gelijke kansen in het mbo te bevorderen. Rond de zomer van 2026 stuurt zij de Tweede Kamer een brief over kansengelijkheid in het mbo, met daarin een definitie van gelijke kansen en meetbare doelen voor het beleid.

Bij onze bevindingen over het Masterplan basisvaardigheden plaatst de minister meerdere opmerkingen. Bij onze constatering dat er geen zicht is op de uitgaven per pijler van het Masterplan basisvaardigheden en de daarin opgenomen maatregelen, merkt zij op dat ze de Tweede Kamer 2 keer per jaar in voortgangsrapportages informeert over alle maatregelen in de 5 pijlers van het Masterplan. De minister is het met ons eens dat de aansluiting van de informatie in de voortgangsrapportages op de begroting beter kan. Ook merkt zij op dat zij in de begroting van 2026 de relatie tussen beleidsprioriteiten, doelen, beleid (en maatregelen), indicatoren en middelen inzichtelijk heeft gemaakt.

Over het behalen van de tussendoelen van het Masterplan schrijft de minister dat in 2023 in dit plan concrete en ambitieuze doelen zijn geformuleerd voor de prestaties van leerlingen in taal en rekenen/wiskunde. Bij onze constatering dat het eerste tussendoel van het Masterplan niet is behaald, verwijst ze naar de conclusie van het CPB. Dit stelt dat het nog te vroeg is om significante effecten op leerprestaties te verwachten. In het najaar van 2026 ontvangt de Kamer het vervolgonderzoek door het CPB. De minister rapporteert dan ook over het tweede tussendoel van het Masterplan.

De minister kondigt ook aan dat ze de tijdelijke subsidie voor verbetering van de basisvaardigheden vanaf 2027 omzet in structurele bekostiging, zodat scholen ook op de lange termijn weten waar zij aan toe zijn. Vanaf 2028 wil ze meer grip krijgen op de doeltreffende en doelmatige inzet van dit geld door het uit te keren als gerichte bekostiging.

In algemene zin constateert de minister dat het Masterplan basisvaardigheden zich onderscheidt van veel ander Rijksbeleid door de concrete doelen en intensieve monitoring op zowel de implementatie van de maatregelen als de kwalitatieve en kwantitatieve opbrengsten daarvan. Ze noemt dat verbetering nog altijd mogelijk is, maar vindt het belangrijk te bewaken dat extra onderzoek en bevraging van scholen niet leidt tot een te grote belasting voor de sector.

In reactie op onze opmerking dat de samenhang tussen doelen, maatregelen, middelen en indicatoren onvoldoende blijkt uit de begroting en het jaarverslag, waardoor het parlement niet goed geïnformeerd wordt over resultaten en kosten van het Masterplan, schrijft de minister dat ze in het jaarverslag 2025 die samenhang al beter inzichtelijk heeft gemaakt. En dat ze, om het jaarverslag behapbaar te houden, de verdiepende informatie blijft ontsluiten via [ocwincijfers.nl](https://ocwincijfers.nl). Volgens de minister is het jaarverslag hiermee voldoende geschikt als zelfstandige informatiebron.

De minister herkent de overschrijdingen op de voorgeschreven rapporteringstoleranties en heeft hierover gerapporteerd in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementaal jaarverslag 2025. Zij geeft aan dat het ministerie van OCW niet de categoriemanager van deze contracten is, maar dat haar ministerie de ministeries die dat wel zijn zal verzoeken om op korte termijn goede nieuwe contracten aan te besteden. Verder zet de minister de ingeslagen weg voort om het beheer op de (oude en verstreken) openstaande voorschotten gedurende het jaar te volgen en waar mogelijk zo spoedig mogelijk af te rekenen.

Ook voor het M&O-beleid bij de bekostiging en subsidies gaat de minister door op de ingeslagen weg om de resterende verbeterpunten aan te pakken.

De minister geeft verder aan dat ze blij is met ons oordeel dat het ministerie van OCW het proces voor uitvoeringstoetsen op hoofdlijnen goed heeft ingericht. Ze neemt onze aanbevelingen ter harte, zowel voor verbetering van de uitvoeringstoetsen door de Inspectie van het Onderwijs als die door DUO. De verbeteringen zijn onderdeel van het bredere rijksprogramma Werk aan Uitvoering.

De minister neemt tot slot onze aanbeveling over om, in overleg met de Inspectie en DUO, te onderzoeken hoe het toezicht en de controle op de toelaatbaarheidsverklaring in het passend onderwijs beter in te regelen zijn. Daarnaast wil de minister met een wetswijziging de onzekerheid wegnemen over de controle op de bekostigingscategorie van de toelaatbaarheidsverklaring.

## 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We vinden het positief dat de minister de uitkomsten van onze onderzoeken wil gebruiken om de onvolkomenheden op te lossen.

Nederland blijft in internationaal verband slecht scoren op basisvaardigheden. In ons verantwoordingsonderzoek 2023 stelden we vast dat de minister met de introductie van het Masterplan basisvaardigheden concrete doelen heeft opgesteld en dat de voortgang en de resultaten worden gevolgd. In het verantwoordingsjaar 2025 constateren we dat er nog geen verbeteringen zichtbaar zijn in het gewenste niveau van basisvaardigheden. Daarvoor is het wellicht ook nog te vroeg. Maar gezien de urgentie van het onderwerp dringen we erop aan dat de minister niet alleen de vinger aan de pols houdt, maar ook lessen trekt en zo nodig bijstuurt als uit het CPB-onderzoek van najaar 2026 blijkt dat de gewenste vooruitgang nog niet zichtbaar is.

De minister heeft de informatiewaarde van de begroting 2026 en het jaarverslag 2025 vergroot. Zij geeft beter aan wat zij met de € 59,5 miljard aan onderwijsuitgaven in 2025 heeft gedaan. Maar gezien het grote maatschappelijke belang van deze forse publieke investering mag het parlement van de minister verwachten dat zij niet alleen verantwoording aflegt over activiteiten, processen en actoren, maar ook over de resultaten die zij daarmee bereikt. En dat kan nog beter, zodat het parlement op basis van het jaarverslag kan vaststellen of de minister heeft geleverd wat ze heeft beloofd.

# Bijlage

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van OCW 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 waarschijnlijke 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 9** Overschrijdingen door alleen de maximale fout en onzekerheid (bedragen in miljoenen €)














	Meest waarschijnlijke fout en onzekerheid	Tolerantiegrens	Maximale fout en onzekerheid
Afgerekende voorschotten	139,4	272,1	377,2

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

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

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

**Figuur 7** Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Verantwoorde bedragen over 2025	Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €			In miljoenen €
<b>Verplichtingen</b>	<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal € 61.874,2	<b>Volgens de regels:</b>		
Artikel 95 Apparaat Kerndepartement	Volgens de regels:		<b>€ 36,1</b>
De andere 15 artikelen	Volgens de regels:		
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>	<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal € 62.900,3	<b>Volgens de regels:</b>		
Alle 16 artikelen	Volgens de regels:		
<b>Afgerekende voorschotten</b>	<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal € 5.441,5	<b>Volgens de regels:</b>		<b>€ 139,4</b>
<b>Agentschappen</b>	<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal € 683,2	<b>Volgens de regels:</b>		<b>€ 100,5</b>
<b>Saldibalans</b>	<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal € 106.358,8	<b>Volgens de regels:</b>		

## 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 in hoofdstuk 3 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

### **Toezicht op de tlv-afgifte**

#### *Onze onderzoeksmethoden*

De focus van ons onderzoek ligt op het proces na de aanvraag van een tlv. Dus op de beoordeling van een samenwerkingsverband of een leerling toelaatbaar is of niet. We hebben allereerst onderzocht of de beleidstheorie achter de tlv aannemelijk is en hoe de staatssecretaris de tlv-afgifte heeft ingericht. Vervolgens onderzochten we of de staatssecretaris zicht heeft op de tlv-afgifte door samenwerkingsverbanden en ingrijpt als dit niet gaat zoals zij voor ogen heeft.

Voor dit onderzoek bestudeerden we Kamerstukken, wet- en regelgeving, onderzoeken en andere openbare informatie over passend onderwijs en de tlv. Ook spraken we 2 samenwerkingsverbanden met een hoge instroom in het gespecialiseerd onderwijs

over hoe de beoordeling van een tlv-aanvraag bij hen in zijn werk gaat. Bij deze samenwerkingsverbanden deden we ook casusonderzoek door in totaal 4 geanonimiseerde tlv-dossiers te bestuderen. Dit gaf kleur aan ons beeld van de tlv-afgifte en het leverde voorbeelden op. Verder hebben we 100 uitspraken van de Landelijke Bezwaaradviescommissie Toelaatbaarheidsverklaring (LBT) over ingediende tlv-kwesties uit de periode 2023-2025 geanalyseerd. Tot slot spraken we met het ministerie van OCW, de Inspectie van het Onderwijs en het Overkoepelend Netwerk Samenwerkingsverbanden (ONSwv).

### **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 (2016). *Aanpak van laaggeletterdheid*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 28 760, Nr. 56. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016.

Algemene Rekenkamer (2023). *Gelijke kansen in het middelbaar beroepsonderwijs deel 1: Sturen op een goede uitgangspositie voor alle mbo-studenten*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 524, nr. 573. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

Algemene Rekenkamer (2024a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 36 560 VIII, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

Algemene Rekenkamer (2024b). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting OCW 2025. Begrotingshoofdstuk VIII van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 36600-VIII, nr. 7. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

Algemene Rekenkamer (2024c). *Op weg naar gelijke kansen in het middelbare beroepsonderwijs. Deel 2: Wat zeggen data en praktijk?* Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 524 VIII, nr. 600. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

Algemene Rekenkamer (2025a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2024 ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 36 740 VII, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

Algemene Rekenkamer (2025b). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2026. Begrotingshoofdstuk VIII van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 36800-VIII, nr. 9. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

Algemene Rekenkamer (2025c). *Hoeveel tijd mag het kosten? Administratieve lasten voor leraren in het primair onderwijs*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 27 923, nr. 513. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

Algemene Rekenkamer (2026). *Blik op Nederland: Dashboard Doelen en Resultaten*. <https://blikopnederland.rekenkamer.nl/>, geraadpleegd op 26 maart 2026.

CPB (2016). *Evaluatie aftrekpost scholingsuitgaven*. CPB Notitie | 1 juli 2016.

CPB (2025). *Tussenevaluatie van de subsidieregeling verbetering basisvaardigheden*.  
CPB: december 2025.

Dialogic & Significant (2023). *Evaluatie van het verlaagde btw-tarief*. Publicatienummer:  
2022.107-2304.

ECPO (2013). *Evaluatiekader passend onderwijs, bijlage I: Kader voor het monitoren van Passend onderwijs*. Den Haag: EPCO.

Inspectie van het Onderwijs (2023). *De Staat van het Onderwijs 2023*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2025). *De Staat van het Onderwijs 2025*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2025a). *Samenwerkingsverbanden passend onderwijs (sectorbeeld)*.

Kohnstamm Instituut (2014). *Impact commissie Dijsselbloem op passend onderwijs*. Amstelveen: Kohnstamm Instituut (Rapport 921).

Kohnstamm Instituut (2024). *PIAAC 2023: Kernvaardigheden van volwassenen. Resultaten van de Nederlandse survey 2023*. Amstelveen: Kohnstamm Instituut (Rapport 1143, projectnummer 20775).

Ledoux, G. (2012). *Ex-ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO*. In: ECPO (2013). *Evaluatiekader passend onderwijs*.

OCW (2014). *Besluit van 12 februari 2014 tot wijziging van diverse besluiten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs*. Staatsblad 2014, 95.

OCW (2025a). *Kamerbrief over de voortgang van de lerarenstrategie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 27 923, nr. 514.

OCW (2025b). *Kamerbrief over de voortgang van de lerarenstrategie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 27 923, nr. 518.

OCW (2025c). *Zesde voortgangsbrief Masterplan basisvaardigheden (19 juni 2025)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 289, nr. 827.

OCW (2025d). *Zevende voortgangsbrief Masterplan basisvaardigheden (4 december 2025)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 31 289, nr. 855.

OCW (2025e). *Monitor Basisvaardigheden 2025 Funderend onderwijs*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, december 2025.

OCW (2025f). *Kamerbrief over Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 31 524, nr. 690. Den Haag, Sdu.

OCW (2025g). *De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Een betere start voor kinderen met Nederlands als tweede taal*. 24 juni 2025. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 32 824, nr. 455. Onze referentie 52104501.

OCW (2025h). *Toelaatbaarheidsverklaringen. Visualisatie van het proces van de tlv-aanvraag, en de aanmelding en begeleiding van leerlingen sbo, pro en (v)so cluster 3 en 4*. OCW, september 2025.

OCW (2026a). *OCW in cijfers. Ontwikkeling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs*. <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/primair-onderwijs/leerlingen/aantallen-ontwikkeling-aantal-leerlingen>. Geraadpleegd op 30 maart 2026.

OCW (2026b). *OCW in cijfers. Leerlingenaantallen voortgezet onderwijs*. <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/voortgezet-onderwijs/leerlingen/leerlingenaantallen-voortgezet-onderwijs>. Geraadpleegd op 30 maart 2026.

OCW et al. (2023a). *Samen Werken Aan Talent; Werkagenda MBO 2023-2027*. Vastgesteld d.d. 14 februari 2023. Ondertekend door minister van OCW, NRTO, VNG, SBB, VNO-NCW, MKB-Nederland, BVMO, JOBmbo en MBO Raad.

OCW et al. (2023b). *Stagepact MBO 2023-2027*. Vastgesteld d.d. 14 februari 2023. Ondertekend door JOBmbo, BVMO, MBO Raad, NRTO, VNO-NCW, MKB-Nederland, VNG, SBB, CNV Onderwijs, CNV Jongeren, FNV, FNV Young & United, AOb, FvOv, Ministerie van SZW en Ministerie van OCW. Publicatie-nr. 23400359. Den Haag: Ministerie van OCW.

PISA Nederland (2022). *Resultaten PISA-2022 in vogelvlucht*. Enschede: Universiteit Twente.

PISA Nederland (2023). *Resultaten PISA-2022 in vogelvlucht*. Enschede: Universiteit Twente.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2026). *Een kwestie van lange adem. Historische analyse van het beleid op het terrein van het lerarentekort*. Maastricht: eigen beheer.

Rijksoverheid (2026). *Coalitieakkoord 2026-2030. Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland*. D66, VVD en CDA. Rijksoverheid.nl, 30 januari 2026.

SEO & Dialogic (2025). *Evaluatie btw-vrijstellingen: diensten van lijkbezorgers, schrijvers, journalisten en componisten, voordrachten en fondswervende activiteiten*, SEO-rapport 2025-52, ISBN 978-90-5220-513-7.

SEO & Sardes (2025). *Implementatieonderzoek subsidieregeling 'Verbetering basisvaardigheden'. Eindmeting tranche 2 tijdvak 1*. Amsterdam: SEO.

Tweede Kamer (2011). *Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs [Wet passend onderwijs]*. Memorie van toelichting. Vergaderjaar 2011-2012. 33 106, nr. 3.

Tweede Kamer (2025). *Motie van het lid Moorman*. Vergaderjaar 2025-2026, 31 293, nr. 849.

## 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 hoofdstuk 5 van dit rapport de volgende begrippen:

### **passend onderwijs**

Passend onderwijs is het Nederlandse beleidssysteem waarbij scholen zorgplicht hebben om voor elke leerling een passende onderwijsplek te bieden, met of zonder extra ondersteuning. Het gaat dus niet om een schooltype, maar om het stelsel van ondersteuning binnen een reguliere scholen (met ondersteuning) of het gespecialiseerd onderwijs.

### **regulier onderwijs**

Het onderwijsaanbod op een basisschool (po) of voortgezet onderwijs (vo) zonder een specifieke toelating op basis van een handicap of stoornis. Het onderwijs is bedoeld voor een brede groep leerlingen met geen, lichte tot gemiddelde ondersteuning. Het ministerie van OCW beschouwt het speciaal basisonderwijs (sbo) als regulier onderwijs, maar omdat leerlingen er wel een tlv voor nodig hebben, beschouwen wij het in dit onderzoek als gespecialiseerd onderwijs. Eventuele ondersteuning is basis- of extra ondersteuning, geregeld binnen het eigen schoolbudget en basisteam, en mogelijk vanuit middelen passend onderwijs, via het samenwerkingsverband passend onderwijs.

### **gespecialiseerd onderwijs (go)**

Het gespecialiseerd onderwijs biedt onderwijs aan leerlingen die als gevolg van een beperking, ziekte of (gedrags)stoornis ondersteuning nodig hebben die het regulier onderwijs onvoldoende kan bieden. Binnen dit onderzoek verstaan wij onder gespecialiseerd onderwijs het speciaal basisonderwijs (sbo), speciaal onderwijs (so) en voortgezet speciaal onderwijs (vso).

### **speciaal basisonderwijs (sbo)**

Sbo is bedoeld voor leerlingen met lichte problematiek waarvoor de reguliere basisschool geen ondersteuning kan geven. Voor toelating op een sbo-school is een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) nodig. Het ministerie van OCW beschouwt het sbo als regulier onderwijs, maar omdat leerlingen er wel een tlv voor nodig hebben, beschouwen wij het in dit onderzoek als gespecialiseerd onderwijs.

**speciaal onderwijs (so) en voortgezet speciaal onderwijs (vso)**

Betreft onderwijs aan kinderen in de leeftijdscategorie van zowel het primair als het voortgezet onderwijs, voor wie specialistische ondersteuning nodig is die het sbo en het regulier onderwijs niet kunnen bieden. Het (v)so bestaat uit 4 clusters. Voor deze scholen is een toelaatbaarheidsverklaring nodig.

## Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Samenwerkingsverbanden beoordelen alleen de toelaatbaarheid tot het (v)so cluster 3 en 4. Binnen cluster 1 en 2 bepalen scholen zelf welke leerlingen toelaatbaar zijn.

**Algemene Rekenkamer**

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://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 Financiën en Nationale Schuld (IX)

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 Financiën. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2025 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025](http://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 | 8

2.1 Actuele ontwikkelingen | 8

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 IXB Financiën | 14

3.3 Ontwikkeling van de ontvangsten IXB Financiën | 15

3.4 Inkomsten en uitgaven Nationale Schuld | 17

## 4. Resultaten van geld en beleid | 18

4.1 Controle op doorvoer strategische goederen | 18

4.2 Beleidsevaluaties | 29

4.3 Fiscale regelingen | 32

4.4 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 33

4.5 Totstandkoming beleidsinformatie | 34

## 5. Bedrijfsvoering | 36

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 36

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 36

5.3 Opgeloste onvolkomenheden | 37

5.4 Onvolkomenheden | 38

5.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 50

5.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 70

## 6. Geld gecontroleerd | 71

6.1 Nationale Schuld | 72

6.2 Ministerie van Financiën | 73

6.3 Verruiming rapporteringstolerantie | 79

## **7. Inzicht en risico's bij de Rijksontvangsten | 80**

- 7.1 Inleiding | 80
- 7.2 Inzicht in de herkomst van de rijksontvangsten | 81
- 7.3 Inzicht in de belastingontvangsten van het Rijk | 83
- 7.4 Risico's op gemiste belastingontvangsten | 92
- 7.5 Conclusie: risico's op gemiste belastingontvangsten onvoldoende in beeld | 101

## **8. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 104**

- 8.1 Reactie minister van Financiën | 104
- 8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 107

## **Bijlagen | 108**

- Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Financiën 2025 | 108
- Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 111
- Bijlage 3 Literatuur | 116
- Bijlage 4 Begrippenlijst | 118
- Bijlage 5 Eindnoten | 119

# 1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Financiën (IXB) waren in 2025 de uitgaven € 25,5 miljard, de ontvangsten € 243,6 miljard en de verplichtingen € 94,5 miljard. Voor Nationale Schuld (IXA) waren in 2025 de uitgaven € 31,7 miljard, de ontvangsten € 61,4 miljard en de verplichtingen € 31,7 miljard.

De minister van Financiën staat samen met de 2 staatsecretarissen voor grote uitdagingen. Herstel van fouten uit het verleden, zoals de hersteloperatie toeslagen en het rechtsherstel box 3, vraagt veel menskracht. Tegelijkertijd gaan dagelijks de heffing van belastingen, het uitkeren van toeslagen en het controleren van goederen door en moet het ministerie bezuinigen op personeel. Innovatie door de inzet van IT zou dan in de toekomst helpen, maar is beperkt mogelijk omdat veel verouderde systemen eerst op orde moeten worden gebracht. Ook vereenvoudiging van fiscale wetgeving blijft uit. Dit alles zet de uitvoering onder druk.

## Ontwikkeling onvolkomenheden

De minister heeft in 2025 de onvolkomenheden in het inkoopbeheer bij de Douane en Toeslagen opgelost. Tegelijkertijd zien we ook 3 nieuwe onvolkomenheden en zijn 5 onvolkomenheden nog niet opgelost. Positief is dat de Belastingdienst door het aanpassen van de Leidraad Invordering 2008 bij het treffen van een betalingsregeling beter rekening houdt met andere aflossingen van burgers. De uitvoering van deze aanpassing moet nog wel beter.

## IT blijft uitdaging

Een uitdaging bij de Belastingdienst blijft de hoognodige modernisering van de IT-systemen voor de 3 grote belastingstromen. Deze systemen zijn nodig om € 233,6 miljard aan belastingen en premies te heffen. Het risico ontstaat dat de Belastingdienst deze ontvangsten niet kan heffen wanneer deze systemen op den duur het heffingsproces niet meer kunnen ondersteunen. Ook zijn er opnieuw problemen in het beheer van softwarewijzigingen.

De Douane is voor een groot deel afhankelijk van de Belastingdienst voor het onderhoud en de vernieuwing van IT-systemen. Dit hoeft op zichzelf geen probleem te zijn, maar het is in de praktijk wel een probleem omdat de Douane onvoldoende zicht heeft op de risico's en getroffen maatregelen van de gebruikte IT-systemen.

## Doorvoer strategische goederen

Het doel van het exportcontrolebeleid is om ongewenst eindgebruik van strategische goederen te voorkomen. De minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) is verantwoordelijk voor dit beleid. Namens de minister van BHOS beoordelen de Douane en het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) vergunningsaanvragen van bedrijven die strategische goederen willen exporteren of via Nederland willen doorvoeren. Nederland heeft, in lijn met de internationale verplichtingen, een controleregime op de doorvoer van strategische goederen ingericht en 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.

## Gemiste belastingontvangsten onvoldoende in beeld

De minister van Financiën heeft een sleutelrol bij de ontvangsten van het Rijk. Bij belastingontvangsten bestaat altijd een onzekerheid over de volledigheid, omdat burgers en bedrijven zelf gegevens aanleveren. Wij zien dat het risico op gemiste belastingontvangsten daarnaast

toeneemt door tekortkomingen in het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan, uitvoeringsdruk, capaciteitstekorten, ingewikkelde regelgeving en politieke keuzes rond fiscale regelingen. Meer samenhangend inzicht is nodig om te kunnen bepalen waar aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn.

### Realistische plannen en duidelijke doelen nodig

We vinden het belangrijk dat de minister duidelijke doelen stelt en realistische plannen maakt. Dan is het voor burgers en het parlement duidelijk wat zij van de minister kunnen verwachten. Bovendien kunnen zij dan zien of de minister zijn taken effectief uitvoert. Dit is belangrijk bij grote hersteloperaties, maar ook bij de hardnekkige problemen in het IT-beheer en bij het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen.

## Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van Nationale Schuld

### Alle oordelen zijn positief

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen en het geld is volgens de regels ontvangen en besteed. Ook voor de artikelen zijn onze oordelen positief.

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

### Oordelen zijn positief, met uitzondering van aanvullende onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten en 2 artikelen

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen en het geld is volgens de regels ontvangen en besteed, met uitzondering van aanvullende onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten (artikel 1). Voor de artikelen 8 en 13 zijn onze oordelen negatief.

### Kanttekening bij financieel oordeel

Bij belastingontvangsten bestaat altijd onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten en bij de toeslagenuitgaven over de juistheid door de afhankelijkheid van gegevens die belastingplichtigen en toeslaggerechtigden zelf verstrekken. Op onderdelen zijn de onzekerheden bij de belastingontvangsten in 2025 groter dan wat op basis van onze rechtmatigheidsnormen acceptabel is. Wij lichten dit toe in de paragraaf over de kanttekening bij ons financieel oordeel.

## Onvolkomenheden bij ministerie van Financiën

Bestaande onvolkomenheden	2022	2023	2024	2025	
1. M&O-beleid Belastingdienst: mkb en UHB	✗	✗	✗	✗	▶
2. Beheer grote geldstromen Doaune	✗	✗	✗	✗	▶
3. IT-legacy grote belastingmiddelen		✗	✗	✗	▶
4. Inkoopbeheer beleidsdepartement		✗	✗	✗	▶
5. Betalingsregelingen Belastingdienst			✗	✗	▶
<b>Nieuwe onvolkomenheden</b>					
6. M&O-beleid EU btw e-commerce				✗	
7. Softwarewijzigingsbeheer Belastingdienst				✗	
8. Weerbaarheid IT Douane				✗	
<b>Opgeloste onvolkomenheden</b>					
9. Inkoopbeheer Toeslagen	✗	✗	✗	✓	
10. Inkoopbeheer Douane	✗	✗	✗	✓	

✗ 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 Inzicht en risico's bij de Rijksontvangsten
- Hoofdstuk 8 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

## 2.

# Actuele ontwikkelingen en risico's

### 2.1 Actuele ontwikkelingen

De slagkracht van het ministerie van Financiën staat onder druk. Dat was ook zo in 2025. Dat komt onder meer doordat het ministerie fouten uit het verleden aan het herstellen is. Voorbeelden hiervan zijn de hersteloperatie toeslagen (zie § 4.4) en het rechtsherstel bij box 3 (zie § 5.5.5). Dat kost veel capaciteit. Door toenemende geopolitieke spanningen en handelsbelemmeringen worden uitvoeringsorganisaties, zoals de Douane, zwaarder en met extra taken belast. Aandacht voor de uitvoering en voor goede uitvoeringstoetsen blijft noodzakelijk (zie § 5.4 en 5.5).

Tegelijkertijd moet de minister werken aan de toekomstbestendigheid van de grote uitvoeringsorganisaties Belastingdienst, Douane en Toeslagen. Zo vragen het huidige toeslagen- en belastingstelsel om vereenvoudiging. Bovendien moet de IT bij de Belastingdienst en Douane (zie § 5.4.3) worden vernieuwd.

Op 25 maart 2026 hebben wij een dashboard gepubliceerd met een aantal indicatoren dat inzicht mogelijk maakt in de voortgang op grote thema's in Nederland. Denk hierbij aan wonen, bestaanszekerheid en overheidsfinanciën en openbaar bestuur.

In het thema bestaanszekerheid uit het dashboard zijn indicatoren opgenomen zoals *het aantal huishoudens met problematische schulden* (toegenomen van 7,9% in 2020 naar 8,9% in 2024) en *het percentage personen onder de Nederlandse armoedegrens* (toegenomen van 2,7% in 2023 naar 3,1% in 2024). Het is dan ook belangrijk dat verschillende schuldeisers, waaronder de Belastingdienst, verantwoordelijkheid nemen om problematische schulden te helpen voorkomen (zie ook § 5.4.5).

Ook heeft het dashboard een thema binnenlandse veiligheid, waarin de indicator *national cybersecurity index* is opgenomen. Nederland is hierbij op de wereldranglijst gedaald van plek 20 in 2022 naar plek 35 in 2024. Digitale dreigingen raken ook steeds vaker de overheid. Daarom wordt het steeds belangrijker dat organisaties goed voorbereid zijn en een weerbaar IT-landschap hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Douane en het Agentschap van de Generale Thesaurie (zie § 5.4.8 en 5.5.9). Het belang hiervan wordt onderstreept door het cyberincident bij het ministerie van Financiën in maart 2026.

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de coördinatie van het begrotingsbeheer, de bevordering van de doelmatigheid van het financieel beheer van het Rijk en het centraal beheer van de schatkist. De Belastingdienst int het grootste deel van de inkomsten van de rijksoverheid. Begrotingshoofdstuk IXB gaat over het ministerie van Financiën. Daarnaast valt hoofdstuk IXA Nationale Schuld onder de minister van Financiën. In hoofdstuk 3 gaan we hier nader op in.

## 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 Financiën 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 Financiën*

Risico	Toelichting	Bedrag
Fiscale regelingen	Fiscale regelingen worden ingezet om beleidsdoelen te behalen, zoals gedragssturing of inkomensverdeling. Er zijn ongeveer 200 regelingen in beeld bij het ministerie van Financiën. Hiervan worden er 125 budgettair gemonitord, met een geschatte budgettaire omvang van € 188 miljard in 2026. Uit evaluaties blijkt dat veel (circa 42%) van deze regelingen niet aantoonbaar doeltreffend en doelmatig zijn, de complexiteit verhogen of zelfs achterhaald zijn. Het ministerie van Financiën is daarom al jaren bezig dit probleem aan te pakken met aangescherpt toezicht, monitoring en evaluaties. Het doel is een eenvoudiger belastingstelsel en betere inzet van middelen.	De budgettaire omvang van negatief geëvalueerde fiscale regelingen bedraagt € 89,4 miljard in 2026.

Risico	Toelichting	Bedrag
Kosten herstel box 3	<p>De herstelkosten van de Wet tegenbewijsregeling box 3 leiden naar verwachting tot een derving van circa € 12,4 miljard aan belastinginkomsten over 2017-2027. De exacte derving blijft onzeker door schommelingen op de beurs en in vastgoedprijzen die van invloed zijn op het werkelijk rendement van de belastingbetaler.</p> <p>De uitvoering en financiële gevolgen worden de komende jaren gemonitord. Er zijn diverse uitvoeringsrisico's, zoals beschreven in de uitvoeringstoets. Door de omvang van de operatie en onzekerheden over het aantal verzoeken en de benodigde capaciteit, zijn minimaal 2 herijkingen van de uitvoeringstoets gepland. De eerste herijking volgt uiterlijk in de eerste helft van 2026. Daarnaast bestaat er een juridisch risico dat het herstel duurder uitvalt, bijvoorbeeld als de Hoge Raad oordeelt dat ook niet-bezwaarmakers recht hebben op herstel.</p>	De regeling leidt naar verwachting tot een derving van circa € 12,4 miljard aan belastinginkomsten.
Kosten hersteloperatie toeslagen	<p>De grootste onzekerheid bij deze hersteloperatie blijft de omvang en uitvoering van aanvullende schade; deze ontwikkeling wordt gemonitord en zo nodig worden de ramingen hierop bijgesteld. De Algemene Rekenkamer heeft in de begrotingsbrief voor 2025 gewaarschuwd voor deze onzekerheden. Op dit moment blijft de raming van hersteloperatie toeslagen binnen het beschikbare budget van € 11,6 miljard.</p>	De raming van de hersteloperatie toeslagen bedraagt € 11,6 miljard.

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 Financiën (IXB) heeft in 2025 in totaal € 289,2 miljard aan belastingontvangsten geïnd voor het Rijk. Hiervan is € 237,3 miljard opgenomen in de eigen verantwoording van het ministerie (IXB). De niet-belastingontvangsten bedragen € 6,4 miljard. Uitgegeven heeft het ministerie € 25,5 miljard. Dit is 6,8% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het ministerie verplichtingen aangegaan voor € 94,5 miljard.

**Tabel 2** Ministerie van Financiën (begrotingshoofdstuk IXB) in miljoenen € en aantallen fte's

	2023	2024	2025
<b>IXB Financiën</b>			
Verplichtingen	21.166	50.150	94.530
Uitgaven	14.559	26.021	25.490
Overige ontvangsten	4.880	5.937	6.370
Belastingontvangsten	217.765	235.913	237.258
Totale Ontvangsten	222.645	241.850	243.628
Fte's	36.842	39.294	40.388

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.

## Sterke stijging verplichtingen en uitgaven door garantie en lening voor TenneT

Een groot deel van de verplichtingen en van de uitgaven van het ministerie van Financiën bestaat uit een garantie (€ 51,6 miljard) en een lening (€ 11,9 miljard) die de minister in 2025 heeft verstrekt aan TenneT. Die verplichtingen en uitgaven hangen samen met de grote investeringsopgave voor de uitbreiding van het elektriciteitsnet. TenneT is de landelijke netbeheerder voor elektriciteit en beheert het hoogspanningsnet. TenneT is een 100% staatsdeelneming van het ministerie van Financiën.

## Hersteloperatie Toeslagen: uitgaven doorgeschoven

De uitgaven voor de hersteloperatie toeslagen vielen € 1,2 miljard lager uit dan begroot. Dit komt doordat het financieel herstel is vertraagd. De vertraging zit vooral in de afhandeling van aanvullende schadeverzoeken.

### 3.1.1 Ontvangsten IXB Financiën

De belastingontvangsten op artikel 1 zijn in 2025 met € 1,2 miljard gestegen. Dit komt met name door hogere opbrengsten uit loonbelasting en btw als gevolg van economische groei en loonstijging. De opbrengsten uit de vennootschapsbelasting nemen eveneens toe. Deze groei wordt deels gedempt doordat belastinginkomsten uit dividend en box 2 lager zijn, omdat veel dividend al in 2023 is uitgekeerd vooruitlopend op een belastingwijziging. Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen in tabel 3 niet altijd precies overeen met het totaal.

**Tabel 3** Ministerie van Financiën (IXB): realisatieverschillen ontvangsten 2024 en 2025 in miljoenen €

Totale ontvangsten per artikel	2024	2025	Vershil
1. Belastingen	215.154	216.361	1.207
2. Financiële markten	15	40	25
3. Financieringsactiviteiten publiek-private sector	3.163	3.542	379
4. Internationale financiële betrekkingen	604	378	-226
5. Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen	157	218	61
6. Btw-compensatiefonds	4.485	4.893	408
9. Douane	18.203	18.118	-85
13. Toeslagen	1	2	1
8. Apparaat (niet-beleidsartikel)	69	75	6
<b>Totaal</b>	<b>241.850</b>	<b>243.628</b>	<b>1.778</b>

### **Inzicht in de herkomst van en risico's bij de rijksontvangsten**

In het verantwoordingsonderzoek 2025 hebben wij aandacht besteed aan de rijksontvangsten. Hiermee dragen wij bij aan beter inzicht in publieke inkomsten. Als onafhankelijke controleur volgen wij het geld: waar komt het vandaan, hoe stroomt het door het Rijk en waar zitten risico's. Het ministerie van Financiën staat daarbij centraal. Het int belastingontvangsten en premies, beheert de kasstromen van het Rijk en financiert de staatsschuld.

De Belastingdienst en Douane inden in 2025 € 434,3 miljard aan belasting- en premieontvangsten voor het Rijk. De vraag daarbij is of het parlement voldoende zicht heeft op waar publieke euro's uit beeld kunnen raken. Wij zien dat risico's op gemiste ontvangsten toenemen, onder andere door ontoereikend beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan (M&O-beleid), nalevingsrisico's en toenemende uitvoeringsdruk bij de Belastingdienst.

Onze inzichten bij de ontvangsten lichten we verder toe in hoofdstuk 7.

### **3.1.2 Verplichtingen IXB Financiën**

De verplichtingen van het ministerie (IXB) zijn in 2025 sterk toegenomen: van € 50,2 miljard in 2024 naar € 94,5 miljard in 2025. De aan TenneT verstrekte garantie heeft een omvang van € 51,6 miljard. Ook kreeg TenneT van het ministerie in 2025 een lening van € 11,9 miljard. Daarnaast is een nieuwe garantie verstrekt voor € 15,3 miljard voor SAFE (Security Action for Europe).

### **Nieuwe risicoregelingen van de minister in 2025**

Een garantie is een risicoregeling waarbij het Rijk verplicht is te betalen aan de financiers (zoals banken en beleggers) als, bijvoorbeeld, TenneT zijn schulden niet kan terugbetalen. Op het moment van verstrekken van de garantie vinden nog geen betalingen plaats, maar als het risico zich voordoet, komt de rekening bij de Staat te liggen. In het *Jaarverslag 2025* rapporteert het ministerie van Financiën een overzicht van verstrekte garanties voor een totale waarde van € 273 miljard over 2025 (zie hoofdstuk 4.4 van het jaarverslag van het ministerie van Financiën).

De in 2025 verstrekte garantie voor TenneT is opgenomen als nieuwe risicoregeling in het jaarverslag van het ministerie. Met deze garantie kan TenneT tegen gunstige voorwaarden lenen op de kapitaalmarkt. De andere nieuwe garantie in 2025 is SAFE (Security Action for Europe). Dit Europese instrument biedt EU-lidstaten leningen voor defensie-uitgaven, zoals aan de productie en gezamenlijke aanschaf van defensiematerieel. De Nederlandse garantie van € 15,3 miljard is gebaseerd op het Nederlandse

aandeel in de EU-economie. Deze garantie leidt tot een verplichting: als een lidstaat zijn lening niet terugbetalen, kan de EU een beroep doen op de andere lidstaten, waaronder Nederland.

### 3.1.3 Uitgaven IXB Financiën

Tabel 4 laat zien op welke artikelen de uitgaven zijn gedaan en hoe deze verschillen van vorig jaar en van de vastgestelde begroting. In hoofdstuk 7 zijn de ramingen en realisaties van de ontvangsten in kaart gebracht. Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen in tabel 4 niet altijd precies overeen met het totaal.

**Tabel 4** Ministerie van Financiën (IXB): verschillen in gerealiseerde uitgaven ten opzichte van begroting in miljoenen €

Begrotingsartikel IXB	2024	Vastgestelde Begroting 2025	Realisatie 2025	Vershil begroting en realisatie
<b>IXB Financiën</b>				
1. Belastingen	3.918	3.682	4.059	377
2. Financiële markten	28	28	28	0
3. Financieringsactiviteiten publiek-private sector	13.774	14.784	12.503	-2.281
4. Internationale financiële betrekkingen	530	629	749	120
5. Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen	211	148	273	125
6. Btw-compensatiefonds	4.485	4.249	4.893	644
9. Douane	1.037	837	925	88
13. Toeslagen	1.591	2.822	1.591	-1.231
8. Apparaat (niet-beleidsartikel)	446	433	470	37
<b>Totaal</b>	<b>26.021</b>	<b>27.612</b>	<b>25.490</b>	<b>-2.121</b>

## 3.2 Ontwikkeling van de uitgaven IXB Financiën

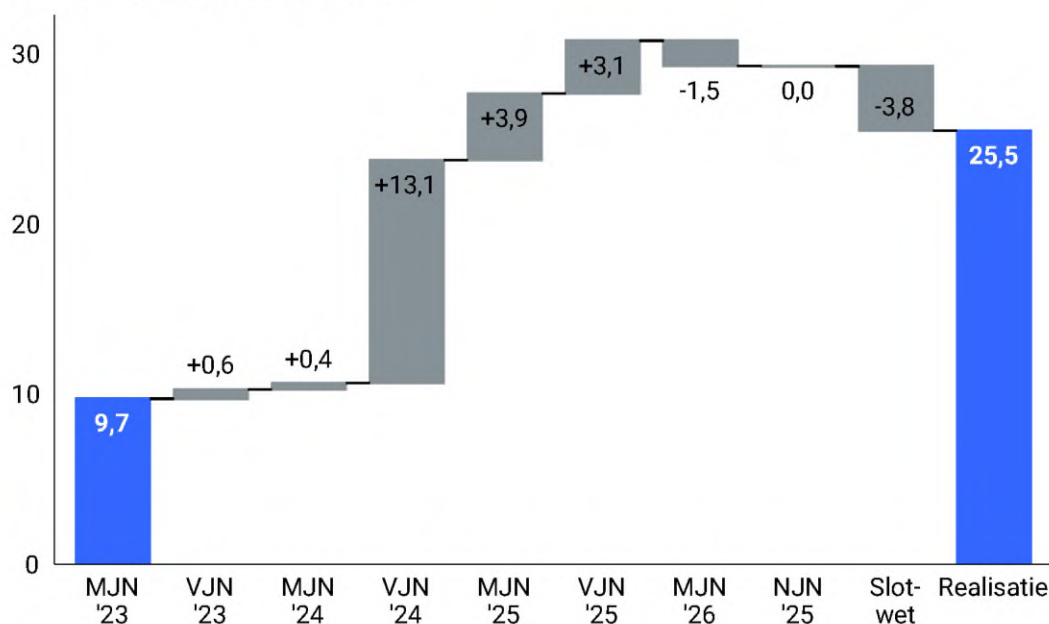
Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 voor het ministerie van Financiën [IXB]. We kijken terug op de ontwikkelingen van de uitgaven over de afgelopen 3 jaar, van de Miljoenennota 2023 tot het jaarverslag 2025. Daarna benoemen we de 3 belangrijkste veranderingen die deze ontwikkeling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

Figuur 1 laat zien hoe de uitgaven van 2025 per begrotingsmoment zijn veranderd. Bij de Miljoenennota 2023 was het plan om € 9,7 miljard uit te geven voor het begrotingshoofdstuk IXB. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 25,5 miljard.

**Figuur 1** De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025

### Sterke groei uitgaven vooral door TenneT

Geraamde uitgaven in miljarden €



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 en met het jaarverslag 2025.

**Tabel 5** De grootste wijzigingen in de uitgaven van het ministerie van Financiën [IXB] in de afgelopen 3 jaar (bedragen in miljoenen €) voor TenneT

Begroting	Wijziging	2025
VJN 2024	Lening TenneT	11.900
VJN 2025	Reservering kapitaalstorting TenneT Duitsland	3.000
MJN 2025	Lening TenneT	-2.300

### 3.3 Ontwikkeling van de ontvangsten IXB Financiën

Het totaalbedrag aan belastingontvangsten wordt in het jaarverslag van het ministerie van Financiën verantwoord in tabel 11 van de toelichting bij artikel 1. Voor inzicht in de ontwikkeling van de belastingontvangsten per belastingmiddel en de verschillen tussen begroting en realisatie is raadpleging van het Financieel Jaarverslag van het

Rijk (FJR) nodig. Wij controleren de toelichtingen op de belastingontvangsten in het FJR niet. Op basis van onze wettelijke taak onderzoeken wij uitsluitend de rijksrekening en rijksaldibalans (bijlage 1 en 2 van het FJR). Zie § 7.3.2 voor een nadere toelichting. Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen niet altijd precies overeen met het totaal.

**Tabel 6** *Totale belastingontvangsten van de Staat in miljoenen €*

<b>Totale belastingontvangsten van de Staat</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>Vershil</b>
<b>Totale belastingontvangsten van de Staat</b>	<b>283.807</b>	<b>289.155</b>	<b>5.348</b>
-/- afdracht Gemeentefonds, Provinciefonds en BES-Fonds	47.894	51.897	4.004
<b>Totale belastingontvangsten in verantwoording IXB Financiën</b>	<b>235.913</b>	<b>237.258</b>	<b>1.345</b>
Artikel 1 Belastingen	213.262	214.279	1.017
Artikel 6 Btw-compensatiefonds	4.485	4.893	408
Artikel 9 Douane	18.167	18.086	-81

### **Belastingontvangsten Belastingdienst**

De belastingontvangsten op kasbasis zijn in 2025 gestegen van € 283,8 naar € 289,2 miljard. Deze ontwikkeling hangt samen met de aanhoudende economische groei en de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en lonen. Met name de loonbelasting laat een duidelijke stijging zien, in lijn met de loongroei en de hoge arbeidsparticipatie. Daarnaast dragen hogere consumptie en bedrijfswinsten bij aan de ontwikkeling van de belastingontvangsten, wat onder meer zichtbaar is in hogere opbrengsten uit btw en vennootschapsbelasting.

### **Belastingontvangsten Douane**

De Douane is verantwoordelijk voor het heffen en innen van belastingen op goederen die Nederland en de Europese Unie binnenkomen of verlaten. Accijnzen en douanerechten, ook wel de grote geldstromen van de Douane, vormen een belangrijk deel van de belastingontvangsten. In 2025 waren de belastingontvangsten van de Douane € 18,1 miljard. Hiervan bestond ongeveer € 12,1 miljard uit accijnzen en verbruiksbelastingen, € 4,7 miljard uit douanerechten en € 1,3 miljard uit omzetbelasting. Deze ontvangsten blijven in 2025 per saldo stabiel ten opzichte van 2024. De accijnsopbrengsten laten in 2025 een daling zien, met name bij tabaksaccijnzen. Tegelijkertijd nemen de opbrengsten uit invoerrechten toe.

### 3.4 Inkomsten en uitgaven Nationale Schuld

Het begrotingshoofdstuk Nationale Schuld bestaat uit de artikelen *Financiering staatsschuld* en *Schatkistbankieren*. Beide worden uitgevoerd door het Agentschap van de Generale Thesaurie. De staatsschuld wordt extern gefinancierd door banken en beleggers en intern via instellingen die aan de Schatkist zijn verbonden. Schatkistbankieren gaat over het beheer van kasmiddelen.

**Tabel 7** Nationale Schuld (begrotingshoofdstuk IXA) in miljoenen €

	2023	2024	Vastgestelde begroting 2025	Realisatie 2025
<b>IXA Nationale Schuld (artikel 11 en 12)</b>				
Verplichtingen	57.766	50.292	33.282	31.728
Uitgaven	57.766	50.292	33.282	31.728
Ontvangsten	70.982	70.942	84.308	61.449

De ontvangsten vallen per saldo € 22,9 miljard lager uit dan begroot. Dit komt vooral doordat minder vaste schuld is uitgegeven, wat wijst op een lagere financieringsbehoefte van het Rijk. Als een minister extra geld ophaalt op de kapitaalmarkt, leidt dat tot een stijging van de ontvangsten op de rijksrekening. Bij een presentatie van de ontvangsten op EMU-basis, zoals in het Financieel Jaarverslag Rijk, is dat niet het geval.

# 4.

# Resultaten van geld en beleid

## 4.1 Controle op doorvoer strategische goederen

### 4.1.1 Inleiding

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

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

#### **Nederland: export- en doorvoerland**

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

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

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

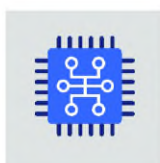
Strategische goederen bestaan uit militaire goederen, dual-use goederen, foltergoederen en sanctiegoederen. Ons onderzoek heeft alleen betrekking op militaire goederen en dual-use goederen. Figuur 2 laat zien welke goederen in deze categorieën vallen.

### **Figuur 2** Militaire en dual-use goederen

#### **Onderscheid tussen militaire en dual-use goederen**



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



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

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

#### **4.1.2 Doorvoer van strategische goederen**

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

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

### **4.1.3 Nederlandse exportcontrolebeleid**

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

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

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

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

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

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

Het derde instrument is het geven 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-hoc-vergunningplicht, 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.

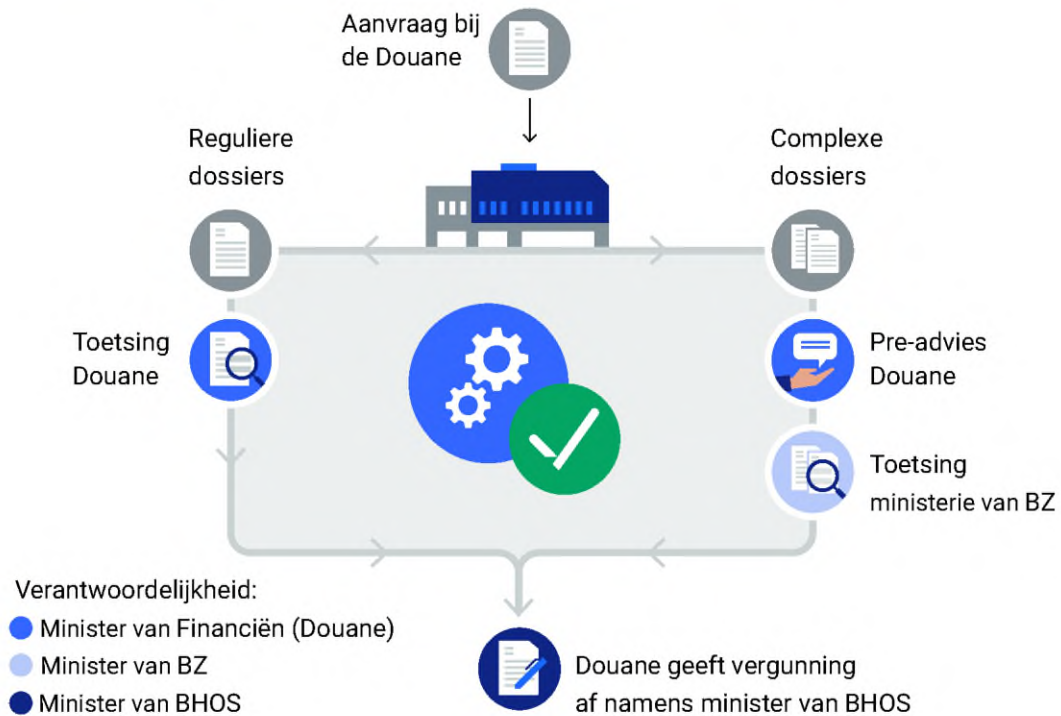
Omdat er voor de doorvoer van dual-use goederen geen meldplicht is, is het volgens het ministerie van BZ moeilijk om op deze goederenstroom zicht te hebben. Als gevolg hiervan zijn *catch-all* besluiten op dual-use transacties zeldzaam. In principe komen deze besluiten alleen voor als er gerichte inlichtingen 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 vergunningverlening-dossiers 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 8). 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 8** 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
<b>Totaal</b>	<b>1.684</b>	<b>12.740,8</b>

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 9** Totale waarde doorvoer militaire goederen in miljoenen €

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

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

#### 4.1.5 Controles

##### **Douane voldoet kwantitatief aan de controleopdracht**

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

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

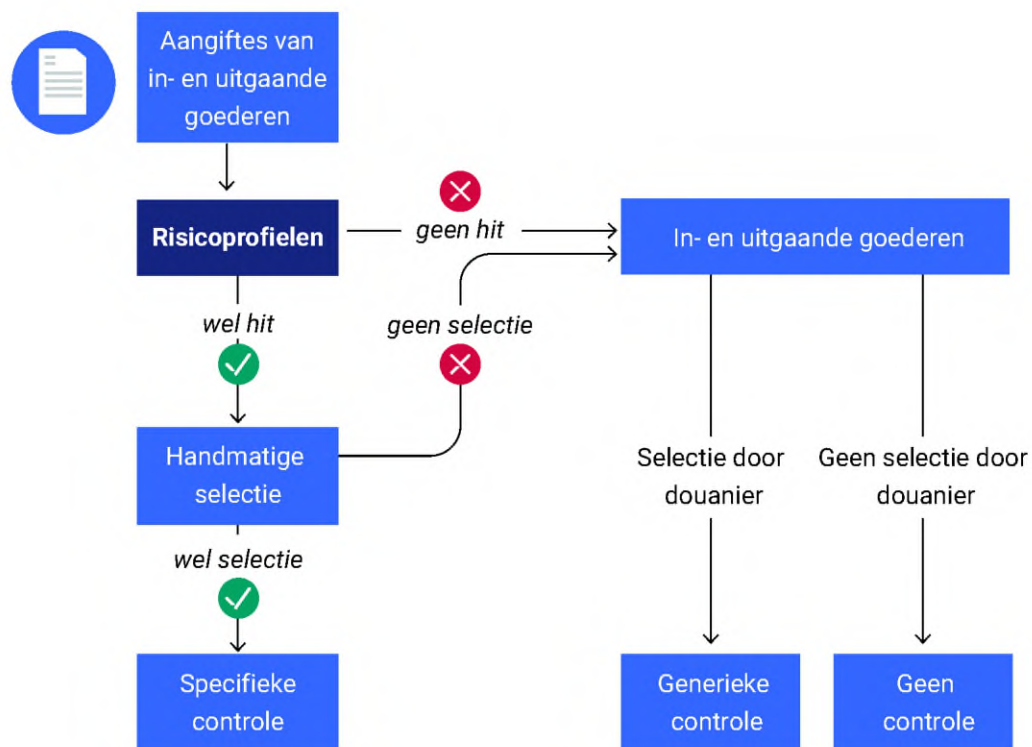
##### **Controles gebeuren hoofdzakelijk op basis van risicoprofielen**

De Douane controleert op 2 manieren: via risicoprofielen en via een selectie door douaniers. De Douane stelt op basis van signalen uit diverse bronnen risicoprofielen op en combineert deze data met de aangiftes die bedrijven bij de Douane doen. De risicoprofielen zijn algoritmes. Het inzetten van risicoprofielen specifiek op doorvoer

is wel uitdagend, omdat het proces 'doorvoer' niet als aparte categorie voorkomt in de Douanesystemen. De Douane werkt op basis van het Douanewetboek van de Unie, dat gaat over de buitengrenzen van de Europese Unie en dus niet over doorvoer door Nederland uit een ander EU-land.

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

**Figuur 4** De Douane voert specifieke en generieke controles uit  
**Controles vinden grotendeels plaats op basis van risicoprofielen**



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

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

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

#### **Toegevoegde waarde risicoprofielen strategische goederen onduidelijk**

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

Het deel van de risicoprofielen strategische goederen dat 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 hits – op 1 na – 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 terug te vinden in § 5.5.3.

#### **4.1.6 Informatievoorziening aan het parlement**

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

De Douane monitort gedurende het jaar de uitgevoerde activiteiten. Elk half jaar legt de Douane verantwoording af aan de minister van BHOS over de geleverde prestaties, in samenhang met de afspraken. De minister van BHOS informeert het parlement niet specifiek over de controles op de doorvoer.

De informatie die de Douane en het ministerie van BZ verzamelen, geeft vooral een beeld van de economische en administratieve prestaties van de vergunningverlening en de controles op de goederenstroom. Dat is vooral operationele informatie. Daarmee kan niet worden vastgesteld of die prestaties bijdragen aan de doelstellingen van het exportcontrolebeleid.

#### **4.1.7 Conclusies**

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

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

Het controlebeleid voor doorvoer focust vooral op de controle van militaire goederen, via de vergunningverlening en via specifieke controles. Hierdoor is deze categorie duidelijker in beeld dan de doorvoer van dual-use goederen, waarvoor meestal geen meld- of vergunningplicht geldt. De vergunningverlening verloopt volgens de geldende regels. De Douane haalt ruim het afgesproken handhavingsniveau (aantal afgesproken

controles), maar er zijn geen specifieke afspraken voor doorvoer, terwijl dit wel een onderdeel is van het Besluit strategische goederen. Het algoritme dat de Douane gebruikt om controles op strategische goederen aan te sturen is het belangrijkste instrument, maar de Douane kan niet aantonen hoe effectief de inzet van dit algoritme is. We vragen aandacht voor het volgen van de vastgestelde werkprocessen om de effectiviteit van de profielen voor strategische goederen te bepalen. Op deze manier krijg je terugkoppeling uit de praktijk voor een betere inzet van de risicoprofielen. Dit geeft de Douane meer inzicht in de effectiviteit van de profielen in de dagelijkse praktijk.

#### 4.1.8 Oordeel over de beleidsresultaten

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

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

##### Oordeel



## 4.2 Beleidsevaluaties

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

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

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

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

In de periodieke rapportage *Internationale crisismaatregelen tijdens de pandemie* (SEO Economisch Onderzoek, 2025) staan algemene lessen voor de inzet van financiële crisismaatregelen tijdens een crisis. De periodieke rapportage slaagt erin om uitspraken te doen over de vraag hoe doeltreffend het beleid van de internationale financiële instellingen (zoals het IMF) in de praktijk was tijdens de covid-crisis. De conclusies luiden dat de instellingen snel in actie kwamen en ervoor zorgden dat ze met financiering en kennisdeling bijdroegen aan de doelen om tijdens een crisis de gezondheidszorg, de sociale zekerheid en de economie als geheel te ondersteunen.

In ons overkoepelende rapport concluderen we dat de Tweede Kamer nog weinig gebruik van periodieke rapportages maakt. Geen van de onderzochte periodieke rapportages van het ministerie van Financiën werden geagendeerd voor commissie-debatten. De betrokken commissie stelde over 1 rapportage schriftelijke vragen.

**Figuur 5** Tweede Kamer maakt weinig gebruik van periodieke rapportages

## Ministerie van Financiën - 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?
Kasbeheer: Schatkistbankieren en betalingsverkeer	✕	nvt	●	✕
Financiering Staatsschuld	✕	nvt	✕	✕
Internationale crisismaatregelen tijdens de pandemie	✕	nvt	✕	✕

We hebben ook onderzocht of de periodieke rapportages aan de regels voldoen en welk type inzichten ze opleveren. Daarover concluderen we dat 2 van de 3 onderzochte evaluaties volledig 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.

Daarover concluderen we dat alle periodieke rapportages voor een aanzienlijk deel van het beleid uitspraken bevatten over de doeltreffendheid in de praktijk. In 2 van de rapportages gaat het daarbij ook voor een aanzienlijk deel van het beleid over de doelmatigheid in de praktijk.

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

## Ministerie van Financiën - periodieke rapportages geven inzichten in de beleidsresultaten in de praktijk

Titel periodieke rapportage	Voldoet aan regels?		Uitspraak over praktijk?	
	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Kasbeheer: Schatkistbankieren en betalingsverkeer	✓ Wel	✓ Wel	● Aanzienlijk	● Aanzienlijk
Financiering Staatsschuld	✓ Wel	✓ Wel	● Gedeeltelijk	● Gedeeltelijk
Internationale crisismaatregelen tijdens de pandemie	✓ Wel	✗ Niet	● Gedeeltelijk	● Weinig tot geen

### 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 Financiën.
- 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 Financiën is voor 2025 geraamd op € 69,4 miljard. De minister van Financiën is als fiscale kadersteller betrokken bij alle beleidsevaluaties van fiscale regelingen. Daarnaast is de minister voor een deel van de fiscale regelingen ook beleidsverantwoordelijk. Vanuit deze beleidsverantwoordelijkheid heeft de minister in 2025 6 fiscale regelingen laten evalueren. De belangrijkste uitkomsten van deze 6 evaluaties staan in tabel 10. Voor detailinformatie over de conclusies van de evaluaties verwijzen we naar de daarover verstuurd informatie aan het parlement. De evaluaties zijn op 11 maart 2026 geagendeerd in de Kamer.

**Tabel 10** *Uitkomsten evaluaties fiscale regelingen in 2025*

Geëvalueerde regeling	Belang 2025 (in € mln.)	Doeltreffend	Doelmatig
Jaarlijkse vrijstelling schenkbelasting kinderen	61	Ja	Beperkt
Verlaagd accijnstarief kleine brouwerijen	2	Nee	Nee
Btw-vrijstelling voor uitvaartondernemers	81	Ja	Ja
Werkkostenregeling*	2.635	Deels	Deels
Vrijstelling voor taakoverdracht door verenigingen en algemeen nut beogende instellingen in de overdrachtsbelasting	33	Nee	Nee
Onderhoudsverplichtingen aftrek en belaste ontvangen alimentatie	36	Ja	Ja

*\* De werkkostenregeling bestaat uit een vrije ruimte en een aantal gerichte vrijstellingen. Het bedrag in de tabel bevat enkel het budgettair belang van de vrije ruimte werkkostenregeling. De gerichte vrijstellingen worden niet worden gemonitord, waardoor het budgettair belang hiervan niet is vermeld in de Miljoenennota 2026.*

#### 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 11 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn jaarverslag en in de voortgangsrapportages van de hersteloperatie toeslagen.

**Tabel 11** De bereikte resultaten, zoals de minister van Financiën rapporteerde in openbare bronnen

Hoofddoel	Kortetermijn doel	Bedrag	Resultaat
Het erkennen van het onrecht dat toeslagouder is aangedaan, het bieden van financiële compensatie voor gemaakte fouten, het vergoeden van geleden schade en gedupeerden en hun gezin in staat stellen om verder te gaan met hun leven.	Eind 2025 zijn de integrale beoordelingen afgerond en eind 2027 zijn alle ouders financieel gecompenseerd.	De totale raming van de hersteloperatie toeslagen is € 11,6 miljard.	In 2025 zijn vrijwel alle integrale beoordelingen afgerond en is voor aanvullende schade de nieuwe schaderoute MijnHerstel gestart. De minister streeft er nog steeds naar om het financiële herstel eind 2027 te voltooien.  Gedupeerde ouders en hun (ex-)toeslagpartner krijgen kwijtschelding van publieke schulden en hulp bij private schulden. Sinds de start van de hersteloperatie is € 1,06 miljard aan overheidsschulden kwijtgescholden, € 216 miljoen aan private betalingsachterstanden betaald en ruim € 5 miljoen aan eerder betaalde private schulden teruggegeven aan ouders.

## 4.5 Totstandkoming beleidsinformatie

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

Beleidsinformatie wordt in het jaarverslag opgenomen als verantwoording over de uitvoering en resultaten van het gevoerde beleid. Beleidsinformatie moet transparant, toereikend en controleerbaar zijn volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor de betrouwbare totstandkoming van indicatoren en kengetallen. Dit zijn cijfers die laten zien wat een ministerie met zijn beleid heeft bereikt. Een indicator meet of het doel wordt gehaald, bijvoorbeeld de klanttevredenheid over de BelastingTelefoon. Een kengetal geeft weer hoeveel er is gedaan, zoals het percentage huishoudens dat binnen 5 kilometer contant geld kan opnemen (artikel 2). Deze cijfers helpen de Tweede Kamer om te beoordelen of het beleid van het ministerie van Financiën effectief is uitgevoerd.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van Financiën betrouwbaar tot stand is gekomen. Wij steunen hiervoor op de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR). Uit dit onderzoek komen de volgende bevindingen naar voren:

*Het proces voor de totstandkoming van de kengetallen en indicatoren is verbeterd ten opzichte van vorig jaar. Bij artikel 2 is het proces echter nog niet geheel ordelijk verlopen. Tijdens de controle heeft de ADR enkele aanpassingen laten doorvoeren in het concept-jaarverslag van het ministerie. Het betrof een beperkt aantal punten: een niet-geactualiseerde waarde, een ontbrekende voetnoot en een verouderde bron.*

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 pakt onvolkomenheden en aandachtspunten in de bedrijfsvoering aan. De onvolkomenheden in het inkoopbeheer bij de Douane en Toeslagen in 2025 zijn opgelost (zie § 5.3). Bij de onvolkomenheden die nog niet zijn opgelost zien we dat er sprake is van vooruitgang (zie § 5.2 en 5.4). Daarnaast is het positief dat de inhuur van schijnzelfstandigen in 2025 is afgebouwd (zie § 5.5.8).

Tegelijkertijd is er sprake van een aantal hardnekkige problemen in de bedrijfsvoering. Zo zien we al enkele jaren dat het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) tegen te gaan bij de Belastingdienst om verdere verbeteringen vraagt (zie § 5.4.1). Daarnaast zien we dat de Belastingdienst nog geen toereikend M&O-beleid heeft ingericht voor de inning van btw op e-commerce. Dit beoordelen we als een nieuwe onvolkomenheid (zie § 5.4.6). Het beheer en de vernieuwing van IT-systemen is voorlopig nog niet opgelost. Naast de bestaande onvolkomenheid voor de modernisering van IT-systemen van de Belastingdienst zien we ook problemen in het wijzigingsbeheer bij de Belastingdienst (zie § 5.4.3 en 5.4.7), de weerbaarheid van de IT van de Douane (zie § 5.4.8) en het algoritme strategische goederen (zie § 5.5.3). Hieronder gaan we verder in op bovenstaande en andere onderwerpen.

## 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van Financiën die wij hebben onderzocht voldeden in 2025 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 8 onvolkomenheden.

## Onvolkomenheden bij ministerie van Financiën

Bestaande onvolkomenheden	2022	2023	2024	2025	
1. M&O-beleid Belastingdienst: mkb en UHB	✗	✗	✗	✗	▶
2. Beheer grote geldstromen Doaune	✗	✗	✗	✗	▶
3. IT-legacy grote belastingmiddelen		✗	✗	✗	▶
4. Inkoopbeheer beleidsdepartement		✗	✗	✗	▶
5. Betalingsregelingen Belastingdienst			✗	✗	▶
<b>Nieuwe onvolkomenheden</b>					
6. M&O-beleid EU btw e-commerce				✗	
7. Softwarewijzigingsbeheer Belastingdienst				✗	
8. Weerbaarheid IT Douane				✗	
<b>Opgeloste onvolkomenheden</b>					
9. Inkoopbeheer Toeslagen	✗	✗	✗	✓	
10. Inkoopbeheer Douane	✗	✗	✗	✓	

✗ 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 Opgeloste onvolkomenheden

### 5.3.1 Inkoopbeheer bij Douane en Dienst Toeslagen verbeterd

Bij het ministerie van Financiën zagen wij de afgelopen jaren diverse tekortkomingen in het inkoopbeheer. De meeste inkoopbetreffende zaken betreffen externe inhuur en ICT. Van de € 2 miljard aan inkoopuitgaven van de minister verloopt ongeveer 85% via het inkoopproces van het Belastingdienst. Daar is het inkoopbeheer al enige jaren op orde. We zien dat in 2025 ook de Douane en Toeslagen erin zijn geslaagd het inkoopbeheer op orde te brengen. Hoewel de Douane en Toeslagen voor hun inkoop afhankelijk zijn

van de Belastingdienst (systemen, kennis en capaciteit), sturen zij het inkoopproces ook zelf aan. Ze hebben hierover duidelijke afspraken gemaakt met de Belastingdienst. Door deze verbeteringen maakten de Douane en dienst Toeslagen aantoonbaar minder inkoopfouten in 2025. Daarom heffen wij deze onvolkomenheden op.

## 5.4 Onvolkomenheden

### 5.4.1 M&O-beleid Belastingdienst vraagt om verdere verbeteringen

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor een correcte en volledige inning van de belastingen en premies. De Belastingdienst voert deze taak uit en is daarvoor afhankelijk van de informatie die burgers en bedrijven verstrekken over hun fiscale situatie. Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van fiscale wet- en regelgeving door burgers en bedrijven is niet uit te sluiten. Met M&O-beleid moet de Belastingdienst misbruik en oneigenlijk gebruik, ofwel belastingontduiking en -ontwijking, tot een aanvaardbaar niveau zien te beperken. Dit is van belang om burgers en bedrijven te stimuleren een correcte aangifte te doen. Voor de minister is dat belangrijk om niet onnodig belastinginkomsten mis te lopen.

In eerdere verantwoordingsonderzoeken beoordeelden we het M&O-beleid als ontoereikend, en kenden we een onvolkomenheid toe. Ondanks verbeteringen heeft de Belastingdienst ook in 2025 het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik van fiscale wet- en regelgeving nog niet tot een aanvaardbaar niveau weten terug te brengen. We handhaven om die reden de onvolkomenheid bij de Belastingdienst.

#### **Verbeterstappen nodig bij M&O-beleid voor doelgroep mkb**

M&O-beleid is bij de Belastingdienst onderdeel van het handhavingsbeleid. In het verantwoordingsonderzoek over 2024 constateerden we dat het centrale kader van het handhavingsbeleid in opzet klaar is. De Belastingdienst (de directie uitvoerings- en handhavingsbeleid, UHB) heeft het kader opgesteld en moet ook controleren of de overige directies volgens het kader werken. Daarvoor zijn goede stappen gezet, met de Monitoringsrapportage beleidskaders handhaving 2025. Wel heeft deze monitoringsrapportage nog beperkingen in reikwijdte, diepgang en eenduidigheid, die ruimte laten voor verbeteringen in volgende monitoringsrapportages.

In het vorige verantwoordingsonderzoek lieten we zien dat de Belastingdienst voor de doelgroepen 'grote ondernemingen' en 'particulieren' binnen het centrale kader werkt. Dat geldt nog niet voor de doelgroep 'midden- en kleinbedrijf' (mkb). We constateren dat de Belastingdienst voor de mkb-doelgroep in 2025 verschillende operationele

handhavingsplannen heeft vastgesteld. Toch is daarmee het M&O-beleid voor de 'grote belastingmiddelen' (vennootschapsbelasting, omzetbelasting, loonheffing en inkomstenbelasting) voor deze doelgroep nog niet toereikend ingericht. De handhavingsplannen sluiten nog niet aan bij de te voeren handhavingsregie.

De Belastingdienst heeft voor de doelgroep mkb de ambitie om 'subjectgericht' te handhaven. 'Subjectgericht' betekent dat systematisch en gestructureerd naar (groepen van) burgers en bedrijven wordt gekeken. Op basis van kennis over hun gedrag moet de Belastingdienst vervolgens keuzes maken over de inzet van handhavingsinstrumenten. Voor deze benadering is het nodig 'homogene doelgroepen' te onderscheiden en hun gemeenschappelijke kenmerken te beschrijven. De Belastingdienst worstelt daarmee. De mkb-doelgroep is namelijk zeer uiteenlopend, variërend van eenmanszaken tot ondernemingen van aanzienlijke omvang, die in de loop van de tijd kunnen veranderen. Daar komt bij dat de personele capaciteit en gegevens om doelgroepen te kunnen onderscheiden in 2025 beperkt beschikbaar waren.

De Belastingdienst wil voor de mkb-doelgroep teruggrijpen op een combinatie van middelen- en doelgroepengericht werken. Dit betekent dat zowel het belastingmiddel als de doelgroep bepalend zijn voor het type aanpak van nalevingsrisico's. Voor de uiteenlopende mkb-doelgroepen moeten voor de grote belastingmiddelen op overkoepelend niveau de concrete risico's op het niet voldoen aan fiscale wet- en regelgeving zijn geïnventariseerd en geanalyseerd. Daaronder vallen ook de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Nu ontbreekt zo'n algemene inventarisatie en daarom kan de Belastingdienst niet goed onderbouwen welke nalevingsrisico's zij wel en welke zij niet oppakt. Hierdoor is ook niet duidelijk welke risico's blijven liggen.

Nalevingsrisico's kunnen worden ondervangen met de selectieregels in de aangifteketens en/of met andere instrumenten in de handhavingsplannen, zoals een bedrijf bezoeken, vooroverleg voeren of boekenonderzoek doen. Maar de samenhang tussen de keuzes om nalevingsrisico's via de selectieregels in de aangifteketens en/of via andere handhavingsinstrumenten in de handhavingsplannen te ondervangen, is niet goed navolgbaar. Het keuzeproces voor de mkb-doelgroep is gefragmenteerd en nog in ontwikkeling. In 2025 heeft de Belastingdienst voor de mkb-doelgroep een aantal handhavingsdocumenten uitgewerkt. Een voorbeeld is het document *Handhaving MKB*, gericht op hoe keuzes in de handhaving te maken en vorm te geven, en een daarmee samenhangende verbeteragenda. Ook is een document met afwegingscriteria opgesteld, bedoeld om beter te onderbouwen welke risico's de Belastingdienst voor de doelgroep mkb wel en niet aanpakt. Deze documenten zijn in 2026 vastgesteld. Of tekortkomingen in het M&O-beleid ermee zijn ondervangen zal uit nader onderzoek moeten blijken.

De Belastingdienst monitort nog niet structureel de al vastgestelde tactische en operationele handhavingsplannen voor de mkb-doelgroep. Periodieke monitoring-rapportages ontbreken. Ook de verantwoording over de handhavingsplannen, waarbij werkelijke uitkomsten vergeleken worden met de verwachte uitkomsten, wordt niet gedocumenteerd.

### **Handhavingscapaciteit mede door hersteloperaties onder druk**

Net als vorig jaar constateren we dat mede door personeelsverloop en hersteloperaties de handhavingscapaciteit onder druk staat. Meer capaciteit gaat naar verplichte werkzaamheden, zoals de behandeling van bezwaarschriften. Dat gaat ten koste van toezichtwerkzaamheden. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij de directie Particulieren, die jaarlijks 8,5 miljoen aangiften inkomstenbelasting moet verwerken. Daar verschuift de beschikbare capaciteit van toezicht naar het verwerken van bezwaarschriften en verzoeken. Bijvoorbeeld als gevolg van de problematiek rondom box 3, belastingrente en het eigenwoningforfait. Reputatieonderzoek (Belastingdienst, 2025) laat zien dat steeds minder burgers het optreden van de Belastingdienst als corrigerend ervaren (46% in 2021 tegenover 34% in 2025). Dat vinden we een zorgelijke ontwikkeling.

### **Nog geen inzicht in acceptabel niveau van toezicht**

De handhavingscapaciteit staat onder druk. Daarom klemt het des te meer dat de Belastingdienst nog niet goed weet wat een acceptabel niveau van toezicht is en welke capaciteit daarvoor nodig is. In 2024 liet de Belastingdienst hier onderzoek naar uitvoeren (PWC, 2024). Dat leverde een raamwerk op om een combinatie van handhavingsinstrumenten te selecteren met zoveel mogelijk maatschappelijk draagvlak. In 2025 heeft de Belastingdienst de toepassingsmogelijkheden van dat raamwerk verkend. Conclusie van deze verkenning was dat de methodiek niet toepasbaar is. De reden daarvoor was dat bij de Belastingdienst nog onvoldoende informatie beschikbaar is over de inzet en effecten van handhavingsinstrumenten. Daarop had het in 2024 uitgevoerde onderzoek overigens ook al gewezen. Dit betekent dat nog niet duidelijk is welk niveau van toezicht de Belastingdienst acceptabel vindt. Dat heeft mogelijk gevolgen voor de mate van naleving.

### **Conclusie**

De Belastingdienst heeft het M&O-beleid verbeterd en is in 2025 gestart met monitoringsactiviteiten. Echter, het M&O-beleid voor de mkb-doelgroep is nu nog niet toereikend. De werking van het M&O-beleid is daarom nog niet voor de hele Belastingdienst aangetoond. Dat betekent dat de minister het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik van fiscale wet- en regelgeving nog niet tot een aanvaardbaar niveau heeft weten te terug te brengen. We handhaven om die reden de onvolkomenheid bij de Belastingdienst.

## 5.4.2 Beheer grote geldstromen Douane nog steeds niet op orde

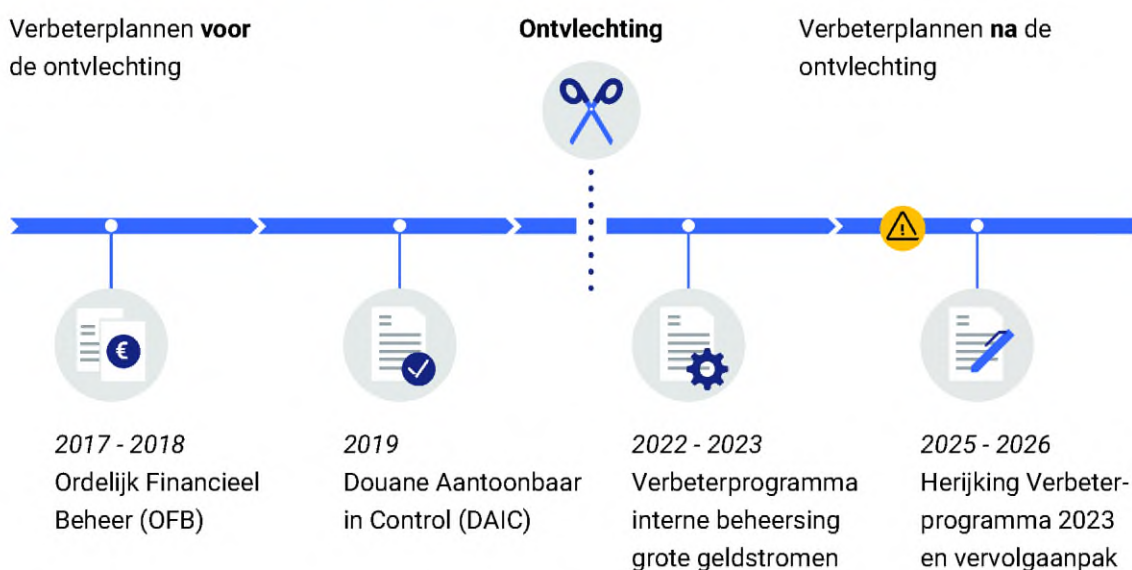
De interne beheersing van de grote geldstromen (€ 18,1 miljard voor met name accijnzen en invoerrechten) bij de Douane is in 2025 nog niet op orde. Sinds 2022 beoordelen wij dit als een onvolkomenheid. Ondanks verschillende verbeterplannen sinds 2017 kan de Douane niet aantonen dat belastingen en douanerechten volledig, juist en tijdig worden geheven en geïnd. Hierdoor bestaat het risico dat opbrengsten gemist worden. Door handmatige controlewerkzaamheden is vastgesteld dat verantwoorde ontvangsten in 2025 geen rechtmatigheidsfouten bevatten die de tolerantiegrens overschrijden.

### Verskillende verbeterplannen, maar nog onvoldoende resultaat

Vanaf de ontvlechting van de Belastingdienst, waarbij de dienst in 2021 is opgesplitst in 3 zelfstandige directoraten-generaal (Belastingdienst, Toeslagen en Douane), is de Douane zelf verantwoordelijk voor het financiële beheer. Het doel van de ontvlechting was om de organisatie minder omvangrijk, minder complex en beter bestuurbaar te maken. Zowel voor als na de ontvlechting was de interne beheersing van de Douane bij de grote geldstromen niet op orde. De verbetertrajecten liepen vertraging op, onder meer door capaciteitsproblemen en beperkte beschikbaarheid van IT-voorzieningen. Ook het laatste verbeterprogramma uit 2023 heeft niet het beoogde resultaat opgeleverd. In 2025 bleek dat maatregelen van dit verbeterprogramma in de praktijk niet goed werkten. Daarom heeft een herijking plaatsgevonden en is een nieuw verbeterplan opgesteld.

**Figuur 7** Tijdslijn verbeterplannen grote geldstromen

### Verbeterprogramma grote geldstromen in 2025 herijkt



Bij de herijking is vastgesteld dat de Douane met de uitvoering van het in 2023 gestarte verbeterprogramma financieel beheer onderdelen van de interne beheersing heeft verbeterd. Zo zijn risico's systematisch in kaart gebracht en is meer inzicht ontstaan in de belangrijkste knelpunten binnen de grote geldstromen. Ook heeft de Douane procesbeschrijvingen en beheersmaatregelen ontwikkeld en nieuwe verbeterplannen opgesteld.

Deze inspanningen hebben weliswaar geleid tot meer inzicht en een duidelijker beeld van de problematiek, maar nog niet tot aantoonbare beheersing van de geldstromen. De interne sturing is nog niet op orde en rollen, verantwoordelijkheden en samenwerking tussen de eerste en tweede lijn sluiten onvoldoende op elkaar aan. Tot slot zijn risicomanagement en informatievoorziening nog niet op orde. Er ontbreekt bijvoorbeeld een beoordeling van de honderden bij de herijking in kaart gebrachte (zeer) zorgwekkende risico's.

Naast deze tekortkomingen zijn belangrijke randvoorwaarden al enkele jaren niet op orde, zoals duidelijk eigenaarschap, voldoende gekwalificeerd personeel, scherpe prioritering en voldoende IT-capaciteit en data. Bovendien neemt de druk op het toezicht door de Douane toe door ontwikkelingen als de sterke groei van e-commerce. Tegelijkertijd kan de Douane slechts een klein deel van de goederenstroom controleren en worden de geplande controles niet volledig uitgevoerd door een gebrek aan personeel.

### **Conclusie**

In 2025 hebben we geen rechtmatigheidsfouten geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden. De financiële risico's lijken daarmee beperkt, maar uit het voorgaande is duidelijk dat de interne beheersing van de grote geldstromen nog niet op orde is. Het is onzeker of de minister de uitvoering van het herijkte plan in 2027 kan afronden. Dit vraagt om voldoende sturing, urgentie en tijdige invulling van de noodzakelijke randvoorwaarden. Voor 2025 blijft de onvolkomenheid gehandhaafd.

### **5.4.3 Beperkte voortgang bij modernisering IT-systemen Belastingdienst**

Sinds 2023 kwalificeren wij de problematiek rond verouderde systemen (IT-legacy) bij de Belastingdienst als een onvolkomenheid. Het gaat om IT-systemen in de ketens inkomensheffing (IH), loonheffing (LH) en omzetbelasting (OB). Onder IT-legacy verstaan wij verouderde IT-systemen die aan vervanging toe zijn. In 2025 heeft de Belastingdienst via deze ketens € 233,6 miljard aan belastingen en premies geheven. De legacyproblematiek levert risico's op voor de continuïteit van die ontvangsten.

### Bij de ketens LH en OB schuift de planning op

We hebben in het verantwoordingsonderzoek 2025 onderzocht of de Belastingdienst volgens planning voortgang heeft geboekt bij de modernisering van grote verouderde IT-systemen voor deze 3 ketens. We constateren dat er voortgang is geboekt (zie tabel 12), maar dat de tijdige afronding voor de keten LH opnieuw ter discussie is gesteld. Dat komt vooral door tegenvallende productiviteit en een ander wetgevings-traject dat voorrang heeft gekregen. Ook in de planning voor de keten OB is vertraging opgetreden. Voor deze keten heeft de Belastingdienst besloten een pakketoplossing van de markt te kopen en door een externe partij te laten beheren. Na een aanbestedings-traject heeft de Belastingdienst in maart 2025 een overeenkomst ondertekend met de geselecteerde leverancier van de pakketoplossing. De in de overeenkomst vastgelegde planning bevat nog een extra vertraging van ongeveer een half jaar vergeleken met de planning eind 2024.

Wij zijn ons ervan bewust dat in de Tweede Kamer vragen zijn gesteld over de niet-Europese partij die in maart 2025 is gecontracteerd. Wij begrijpen deze zorgen heel goed. Tegelijkertijd is er ook sprake van grote risico's voor de belastinginning als hier opnieuw zou moeten worden aanbesteed met verdere vertraging als gevolg. Bovendien is er dan een groot risico op aanzienlijke schadeclaims. Een eenvoudige oplossing hiervoor is niet voorhanden.

**Tabel 12** Planning afronding IT-projecten IH, LH en OB eind 2024 en 2025

Keten	Project	Planning eind 2024	Planning eind 2025
IH	Uitfasering Cool:Gen	Q4 2027	Q4 2027
LH	Project vernieuwing heffing van loonbelasting en premies werknemers en volksverzekeringen	Uitloop naar minimaal Q2 2027	Wordt herijkt
OB	Overgang van nood- naar hoofdspoor EU btw e-commerce	Juni 2026	Zal niet meer plaatsvinden
	Realisatie VAT Refund	Eind 2025	Juni 2026
	Realisatie OB kernsysteem	Eind 2026	Juni 2027
	Realisatie resterende onderdelen OB-aanbestedingstraject, waaronder EU btw e-commerce en kleineondernemersregeling	Eind 2027	Juni 2028

### **Overgang van nood- naar hoofdspoor voor EU btw e-commerce geannuleerd**

In juli 2021 is EU-regelgeving van kracht geworden voor de btw bij e-commerce. Omdat de Belastingdienst niet tijdig met de voorbereidingen was gestart, is in eerste instantie besloten een tijdelijk systeem in gebruik te nemen. Dit is het zogeheten noodspoor. Later zou de Belastingdienst dan overgaan op een robuuste oplossing (het 'hoofdspoor'). Nadat de overgang van noodspoor naar hoofdspoor een aantal keer was uitgesteld, heeft de Belastingdienst in oktober 2025 besloten het hoofdspoor voor de btw bij e-commerce niet te herstarten omdat uit nieuwe inschattingen bleek dat het nog lange tijd zou vergen voor het hoofdspoor gereed was. De Belastingdienst houdt nu het noodspoor in gebruik, totdat in 2028 de overgang naar een definitieve oplossing mogelijk is.

Hoewel het besluit al in oktober 2025 was genomen, stond in de 'stand-van-zaken-brief' aan de Tweede Kamer van 13 november 2025 dat nog een besluit genomen moest worden. De staatssecretaris heeft het besluit om niet meer over te gaan op het hoofdspoor in de 'stand-van-zaken-brief' van 12 maart 2026 aan het parlement medegedeeld. Het besluit van de Belastingdienst om het hoofdspoor niet te herstarten betekent dat de kosten die voor dit spoor zijn gemaakt vergeefs en dus ondoelmatig zijn.

### **Conclusie**

Om risico's op verdere vertraging te beperken, moet de Belastingdienst prioriteit blijven geven aan de moderniseringsopgave. Dit is niet vanzelfsprekend. Door politieke wensen en andere externe invloeden staat de Belastingdienst voortdurend onder druk om op korte termijn IT-systemen aan te passen of nieuwe systemen in te voeren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de noodzakelijke hersteloperatie en hervorming van box 3 van de inkomstenbelasting (zie § 5.5.5). IT-systemen zijn cruciaal om die taken uit te voeren. Dat vinden we zorgelijk, omdat onvoldoende prioritering bij de modernisering op de lange termijn een risico is voor de continuïteit van de belastingheffing. Omdat de Belastingdienst de problematiek van IT-legacy nog niet heeft opgelost handhaven we de onvolkomenheid voor de 3 grote belastingmiddelen.

### **5.4.4 Inkoopbeheer beleidsdepartement nog niet op orde**

De inkopen van het ministerie van Financiën worden voor 99% gedaan door de uitvoerende diensten: Belastingdienst, Douane en Toeslagen. Het inkoopbeheer bij deze diensten is op orde. Voor de resterende 1% van de inkopen door het beleidsdepartement is het beheer nog niet op orde. Daar ontbreekt bijvoorbeeld nog een eigen inkoopfunctie. Terugkerende tekortkoming is het onvoldoende onderbouwen van prestatieverklaringen en door die fouten is de tolerantie bij de uitgaven op artikel 8 overschreden. Om bovenstaande redenen handhaven wij de onvolkomenheid.

Verder vroegen wij vorig jaar aandacht voor de versterking van de regierol van het CDI-office. De coördinerend directeur Inkoop (CDI) is verantwoordelijk voor de kaders, de centrale regie en het toezicht op het inkoopbeheer, via het CDI-office. In 2025 zijn de kaders en de coördinerende rol versterkt. De positionering van het CDI-office binnen de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) is nog niet afgerond.

#### **5.4.4 Burgers beter geholpen bij betalingsregeling**

In het onderzoek Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk (2023) zagen we dat de Belastingdienst onvoldoende het bestaansminimum beschermde van burgers met aflossingen aan meerdere schuldeisers. Bij de berekening hoeveel een burger maandelijks kan aflossen, hield de Belastingdienst over het algemeen namelijk geen rekening met informatie van de burger over aflossingen aan andere schuldeisers. Burgers die aan verschillende schuldeisers moeten aflossen, kunnen daardoor onder het bestaansminimum terechtkomen. Zij houden dan mogelijk onvoldoende geld over om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. Dit is niet in overeenstemming met de Rijksincassovisie. Die stelt namelijk dat de overheid moet voorkomen dat verschillende incassotrajecten van (overheids-)schuldeisers naast elkaar lopen.

In het verantwoordingsonderzoek 2023 hebben wij een onvolkomenheid toegekend aan de Belastingdienst, omdat die het bestaansminimum van burgers met meer aflossingen bij betalingsregelingen onvoldoende beschermde. De Belastingdienst voerde in 2024 verbeteringen door. Toch hield de dienst over het algemeen nog te weinig rekening met informatie van burgers over aflossingen aan andere schuldeisers. Daarom hebben we de onvolkomenheid in het verantwoordingsonderzoek 2024 gehandhaafd.

De minister zegde hierop toe om de Leidraad Invordering 2008 aan te passen, zodat de Belastingdienst beter rekening kan houden met aflossingen aan andere schuldeisers. Op 1 juli 2025 is artikel 25.5.8 van de leidraad aangepast. Wij hebben onderzocht of de Belastingdienst in 2025, na de aanpassing van de leidraad, nu wel voldoende rekening houdt met de andere aflossingen van de burgers.

#### **Op papier zijn de juiste stappen gezet**

Met de aanpassing van de leidraad krijgen de medewerkers van de Belastingdienst meer ruimte om rekening te houden met aflossingen aan derden. Om dit voor hen duidelijk te maken heeft de Belastingdienst ook de instructies aangepast en zijn er cursussen gegeven. Uit eigen onderzoek van de Belastingdienst bleek in november dat de instructies nog onvoldoende duidelijk waren. De Belastingdienst heeft daarop de

instructies in december 2025 verduidelijkt. We constateren dat door de aanpassingen van de leidraad en de instructies op papier de juiste stappen zijn gezet om het bestaansminimum van burgers met meer aflossingen bij betalingsregelingen te beschermen.

### **Ondanks grote stappen in de praktijk nog ruimte voor verbetering**

We hebben 20 dossiers onderzocht om te beoordelen of de aanpassing van de leidraad en de instructies in de praktijk goed wordt uitgevoerd. Uit ons onderzoek komt een wisselend beeld. Positief is dat medewerkers nu vaker persoonlijk contact zoeken met burgers. Bij 11 van de 20 dossiers (dat is 55%) hebben zij in 2025 voldoende rekening gehouden met de informatie over aflossingen aan andere schuldeisers. Tegelijkertijd is er nog ruimte voor verbetering. Niet in alle dossiers is het proces goed gevolgd en is de beste keuze gemaakt voor de burger. In 3 van de 20 dossiers (15%) is zonder duidelijke toelichting een betalingsregeling getroffen die op basis van de beschikbare informatie niet lijkt te passen bij de portemonnee van de burger. In 6 van de 20 dossiers (30%) hebben we niet kunnen vaststellen of de betalingsregeling past, omdat de betaalcapaciteit van de burger niet was berekend of vastgelegd. Zoals aangegeven heeft de Belastingdienst naar aanleiding van eigen onderzoek de werkinstructies verduidelijkt. Ook geeft de minister in zijn jaarverslag aan in 2026 de goede werking van de leidraad te willen vaststellen.

We zien in ons onderzoek ook dat het niet altijd eenvoudig is om goed rekening te houden met de informatie van de burger. Dit komt omdat deze informatie niet altijd duidelijk is. Ook lukt het niet altijd om persoonlijk met de burger in contact te komen. Voor een structurele verbetering in de bescherming van het bestaansminimum wijzen we daarom op het belang van betere samenwerking tussen (overheids-)schuldeisers. Hiervoor is de Belastingdienst afhankelijk van rijksbrede trajecten, die worden gecoördineerd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). In ons rapport bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van SZW uiten we onze zorgen omdat het structurele budget voor de aanpak hiervan vanaf 2029 vervalt.

### **Conclusie**

Omdat de werkinstructies pas in december 2025 zijn verduidelijkt en het nog onduidelijk is of ze in de praktijk ook voldoende worden nageleefd, handhaven we de onvolkomenheid over 2025. We merken daarbij wel op dat de Belastingdienst in 2025 voortvarend heeft gehandeld. De leidraad en de werkinstructies zijn aangepast, en de Belastingdienst controleert ook of deze in de praktijk worden nageleefd. We verwachten daarom dat de onvolkomenheid in 2026 kan zijn opgelost als de Belastingdienst deze aanpak voortzet.

#### **5.4.6 M&O-beleid EU btw e-commerce ruim 4 jaar na introductie EU-regeling nog niet op orde**

Sinds juli 2021 is in de EU een regeling van kracht voor de btw bij e-commerce. Het gaat dan bijvoorbeeld om de btw op pakketjes die webshops leveren aan consumenten in de EU vanuit andere landen in of buiten de EU. Ook de btw bij levering van (digitale) diensten, zoals streamingdiensten, valt onder de regeling. Ondernemers kunnen hiervoor gebruikmaken van het zogeheten One Stop Shop-systeem (OSS). Via dit systeem kan een ondernemer de btw-aangifte in één keer voor alle EU-lidstaten regelen via de belastingdienst van één van de lidstaten. Het financieel belang van deze regeling is de afgelopen jaren toegenomen. In 2025 ging het om ruim € 1,9 miljard door Nederland ontvangen btw en € 4,4 miljard door Nederland afgedragen btw aan andere EU-lidstaten. In totaal gaat het dus om ruim € 6 miljard aan Europees publiek geld.

Voor deze e-commerceregeling hebben wij in 2025 onderzoek gedaan naar de handhaving door de Belastingdienst. Meer specifiek onderzochten we het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) tegen te gaan. Als dit beleid niet op orde is, loopt de Belastingdienst onder andere het risico btw-ontvangsten mis te lopen. De regeling is sinds juli 2021 van kracht. Op basis van ons onderzoek stellen we vast dat in 2025 de beheersing van M&O-risico's nog in een beginfase verkeert. Het inzicht is nog beperkt en toezicht heeft nauwelijks vorm gekregen. In de geautomatiseerde systemen ontbrak functionaliteit om het toezicht te ondersteunen (zie ook § 5.4.3). De Belastingdienst beschikt over onvoldoende gegevens over de aard en de omvang van nalevingstekorten. Ook is er geen operationeel handhavingsplan. Omdat de Belastingdienst nog beperkt handhavingsinstrumenten op het terrein van btw bij e-commerce heeft ingezet, zijn er ook nog geen evaluaties uitgevoerd.

De Belastingdienst heeft inmiddels eerste stappen gezet om de situatie te verbeteren. In 2026 en volgende jaren zullen verdere verbeteringen nodig zijn om de handhaving en het toezicht op niveau te brengen.

#### **Conclusie**

Wij concluderen dat er in 2025 geen sprake was van een toereikend M&O-beleid voor EU btw e-commerce. Daarom kwalificeren we dit als een onvolkomenheid.

#### **5.4.7 Beheer softwarewijzigingen schiet opnieuw tekort**

Het beheer van softwarewijzigingen is een belangrijk onderdeel van de interne beheersing van de IT-processen. Omdat de financiële processen in hoge mate geautomatiseerd zijn, kunnen fouten in het wijzigingsbeheer direct gevolgen hebben voor de betrouwbaarheid van de financiële informatie. Bijvoorbeeld wanneer wijzigingen in btw-tarieven

onjuist in de systemen worden verwerkt. Wij stelden over de jaren 2020-2022 vast dat het wijzigingsbeheer bij de Belastingdienst onvoldoende op orde was. We zagen tekortkomingen in procedures, vastlegging en uniformiteit. De onvolkomenheid beoordeelden wij in 2023 als opgelost.

Wij constateren in 2025 opnieuw tekortkomingen in het softwarewijzigingsbeheer bij de Belastingdienst. Het beheer schiet zowel in de opzet als in de praktijk tekort. Wij constateren dat binnen het wijzigingsbeheer testwerkzaamheden niet altijd worden vastgelegd. Binnen de Belastingdienst bestaan 23 verschillende processen voor wijzigingsbeheer, die in de praktijk verschillend worden toegepast. Deze bevindingen tonen aan dat de in 2023 genomen maatregelen niet blijvend zijn geborgd in de organisatie.

### **Conclusie**

Wij constateren dat het beheer van softwarewijzigingen bij de Belastingdienst tekortschiet en kwalificeren dat als een onvolkomenheid.

## **5.4.8 Douane heeft onvoldoende zicht op weerbaarheid tegen digitale dreigingen**

De Douane houdt toezicht op de invoer, de uitvoer en het vervoer van goederen. De Douane controleert daarbij onder andere het naleven van regels op het gebied van veiligheid. Het is mede daarom noodzakelijk dat de Douane de eigen veiligheid op orde heeft en dus weerbaar is tegen digitale dreigingen. Daartoe is de Douane volgens de geldende wet- en regelgeving (BIO en NIS2) ook verplicht. Wij hebben onderzocht of de Douane voldoende zicht heeft op veiligheidsrisico's voor zijn IT-systemen en hiervoor gepaste maatregelen heeft getroffen.

### **Onvoldoende inzicht in het IT-landschap**

Ons onderzoek laat zien dat de Douane geen volledig zicht heeft op de risico's in zijn IT-landschap. Bij de risico's die wel in beeld zijn, is het inzicht in de getroffen maatregelen onvoldoende. Daarom is het moeilijk om de weerbaarheid van de IT op het vereiste niveau te beheersen.

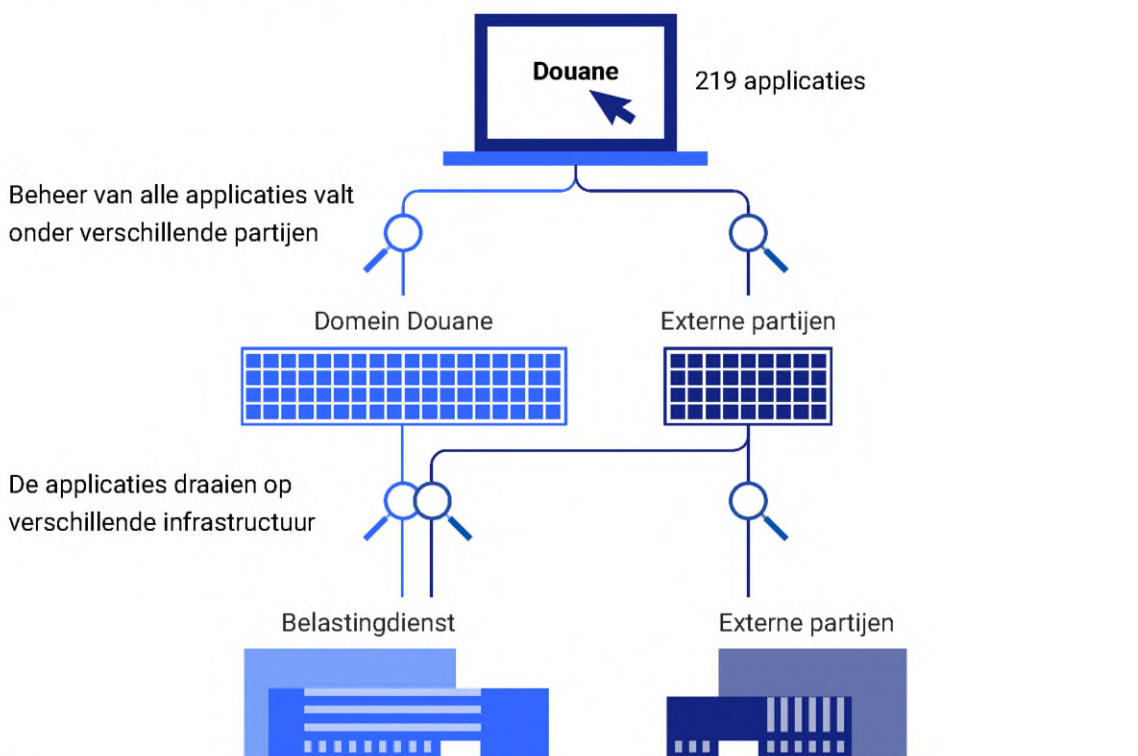
De Douane is eind 2025 gestart met het opzetten van een *key-control dashboard* dat de organisatie moet ondersteunen bij het risicomanagement. De ambitie is om in het dashboard naast strategische risico's ook indicatoren over IT-beheersmaatregelen op te nemen.

## Grote afhankelijkheid van de Belastingdienst en andere ketenpartners

Sinds de ontvlechting van de Belastingdienst in 2021 blijft de Douane gebruikmaken van de generieke IT-processen van de Belastingdienst. Ook gebruikt de Douane nog steeds veel IT-infrastructuur van de Belastingdienst. De ketenpartners van de Douane zijn weergegeven in figuur 8.

**Figuur 8** Afhankelijkheden van Belastingdienst en ketenpartners

### Douane moet sterkere regierol innemen door grote afhankelijkheid van ketenpartners voor IT-weerbaarheid



Dat de Douane sterk afhankelijk is van ketenpartners is niet noodzakelijk een risico. Wel moet de Douane duidelijke afspraken met zijn partners maken. De samenwerking met de Belastingdienst is vastgelegd. Maar concrete uitwerkingen van deze samenwerking hebben wij nauwelijks aangetroffen. De documentatie is onvolledig, verouderd of gaat onvoldoende in op de beveiliging en weerbaarheid van applicaties en systemen. Ook heeft de Douane niet kunnen aantonen hoe de ketenpartners hun dienstverlening verantwoorden. De Douane is eindverantwoordelijk voor zijn eigen weerbaarheid en moet daarom weten welke maatregelen zijn getroffen. Maar de Douane heeft zijn digitale weerbaarheid niet aantoonbaar *in control*. Zo is er onvoldoende inzicht in wat de Belastingdienst en andere ketenpartners doen. Ook heeft de Douane geen eigen uitgewerkt beleid en processen voor de veiligheid en weerbaarheid van het IT-landschap.

## **Conclusie**

De Douane heeft onvoldoende vastgelegd welke (generieke) IT-beheersmaatregelen nodig zijn om digitaal weerbaar te zijn. Daarnaast kan de Douane niet aantonen welke beheersmaatregelen in de praktijk zijn getroffen. Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat het IT-landschap onvoldoende weerbaar is. De Douane steunt namelijk voor een aanzienlijk deel op de dienstverlening van de Belastingdienst. Wel is het noodzakelijk dat de Douane zelf inzicht heeft in de status van zijn digitale weerbaarheid en de risico's. Zonder dit inzicht kan de Douane niet bepalen of de juiste maatregelen zijn getroffen. Om deze reden merken wij de weerbaarheid van de IT van de Douane aan als een onvolkomenheid.

## **5.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering**

### **5.5.1 Aandacht gevraagd voor algoritme Persoonlijk begeleiden (Toeslagen)**

In het verantwoordingsonderzoek over 2024 verbonden we een aandachtspunt aan onze bevindingen voor het algoritme Persoonlijk begeleiden van de Dienst Toeslagen. We verwachtten dat de minister er in 2025 voor zou zorgen dat de risico's voor verantwoord gebruik van dit algoritme beter worden beheerst.

Dienst Toeslagen is het afgelopen jaar begonnen met het aanpakken van de aandachtspunten. Zo is een plan opgesteld voor het verbeteren van het IT-landschap en het voldoen aan de privacy-vereisten. Het werk is nog niet af en het zal de komende jaren zeker nog aandacht vereisen.

### **5.5.2 Aandacht nodig voor controle financiële verantwoording EKV**

De exportkredietverzekering (EKV) is een regeling van de overheid om bedrijven te helpen bij het verzekeren van risico's bij de export van goederen. In de financiële verantwoording over 2025 zijn voor de EKV onzekerheden in het getrouwe beeld van de aangegane verplichtingen en de eindstand van de garantieverplichtingen aangetroffen. De uitvoerder van de exportkredietverzekeringen werkt met een baten-lastenstelsel, terwijl het ministerie van Financiën verantwoordt op basis van een kas-verplichtingenstelsel. Het ministerie heeft bij de inrichting van de financiële verantwoording onvoldoende instructies aan de uitvoerder meegegeven. Daardoor kan het ministerie niet de juiste en volledige financiële informatie in de verantwoording opnemen. In 2025 ontstaat hierdoor een onzekerheid van € 50,5 miljoen over de betrouwbaarheid van de aangegane verplichtingen. Daarnaast ontstaat een onzekerheid van € 229,6 miljoen

over de betrouwbaarheid van de stand van de garantieverplichtingen. Dit betreft openstaande verplichtingen op de saldibalans. Het is belangrijk dat het ministerie de verantwoordingsinformatie van de uitvoerder zelf controleert. Daarvoor vragen wij nadrukkelijk aandacht.

### **5.5.3 Aandacht nodig voor effectiviteit en risico's van het algoritme strategische goederen**

De rijksoverheid gebruikt algoritmes om handelingen te automatiseren, een probleem op te lossen of een voorspelling te doen. De inzet van algoritmes biedt kansen voor een doelmatige en transparantere overheid. Een onzorgvuldige toepassing van algoritmes brengt risico's met zich mee. Niet alleen voor burgers en bedrijven, maar ook voor de overheid zelf. Daarom doen wij sinds een aantal jaar onderzoek naar de inzet van algoritmes bij de overheid. Bij de Douane hebben we dit jaar onderzoek gedaan naar de inzet van de risicoprofielen voor strategische goederen (het algoritme strategische goederen).

#### **Risicobeheersing rondom risicoprofielen strategische goederen**

In paragraaf § 4.1 geven we uitleg over strategische goederen en de inzet van risicoprofielen door de Douane om zijn controletaken uit te voeren. In dit hoofdstuk gaan we in op de risicobeheersing bij de profielen strategische goederen. We hebben deze risicoprofielen getoetst aan de hand van het toetsingskader algoritmes van de Algemene Rekenkamer, te vinden op onze website ([rekenkamer.nl/onderwerpen/algoritmes/toetsingskader](https://rekenkamer.nl/onderwerpen/algoritmes/toetsingskader)). We hebben voor 50 risico's bij de thema's sturing en verantwoording, data en model, privacy en IT-beheer gecontroleerd of de Douane de risico's beperkt. Figuur 9 laat voor de belangrijkste normen zien hoe hoog de overgebleven risico's zijn.

**Figuur 9** Toets van de belangrijkste risico's bij risicoprofielen strategische goederen  
**Douane heeft risico's bij het gebruik van algoritme onvoldoende in zicht**

Sturing en verantwoording		
Doel van algoritme	✓	
Kwaliteits- en prestatiedoelstellingen	✗	
Risicoafweging	✗	
Lifecyclemanagement	✗	
Monitoring	⚠	
Data en model		
Functioneren in lijn met doel	✓	
Uitlegbaar	✓	
Prestatiecriteria	✗	
Datakwaliteit	✗	
Actualisatie n.a.v. regelgeving	✗	
Privacy		
Verantwoordelijkheden	✓	
DPIA	⚠	
Toets op discriminatie	✓	
Informeren betrokkenen	⚠	
IT-beheer		
Toegangsbeheer	✗	✗ Het resterende risico is hoog
Logging en monitoring	✗	⚠ Het resterende risico is midden
Wijzigingenbeheer	✗	✓ Het resterende risico is laag
Back-up en recovery	✗	⊖ Element uit toetsingskader niet van toepassing op algoritme

Hieronder gaan we in op de belangrijkste bevindingen uit ons onderzoek.

### Effectiviteit risicoprofielen strategische goederen onduidelijk

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de Douane niet kan uitleggen of de risicoprofielen strategische goederen een effectieve manier zijn om controles uit te voeren. Op basis van de uitkomsten van de profielen op strategische goederen krijgen douaniers een opdracht om bepaalde goederen te controleren. Het is niet duidelijk of door het gebruik van de risicoprofielen de inspectielast vermindert. De Douane kan ook niet vaststellen op welke manier profielen bijdragen aan succesvolle controle op goederen. Douaniers voeren controles uit aan de hand van de uitkomsten van de risicoprofielen. Dit noemen zij 'hits'. Uit de risicoprofielen volgen op jaarbasis geen grote aantallen hits.

### **Onvoldoende inzicht in IT-risico's**

Tijdens het onderzoek heeft de Douane niet kunnen laten zien risico's rondom de risicoprofielen te beheersen. De Douane voldoet aan geen van de normen voor IT-beheer uit ons toetsingskader (risico's bij toegangsrechten, functiescheiding, wachtwoordbeheer, beveiliging van de IT-componenten, wijzigingsbeheer, logging en monitoring, back-up en recovery). Het risico bestaat dat onbevoegden toegang krijgen tot de omgeving van het algoritme en daarin wijzigingen kunnen aanbrengen. Dat risico is onvoldoende afgedekt. Dit betekent dat niet te achterhalen is wie wanneer (ongewenste) aanpassingen heeft gedaan. Daarnaast bestaat het risico dat de continuïteit en integriteit van de IT-systemen in het geding kunnen komen zonder dat de Douane hiervan op de hoogte is.

### **Privacyrisico's slechts deels in beeld**

Voor de risicoprofielen gebruikt de Douane bedrijfsgegevens om te bepalen welke goederen gecontroleerd moeten worden. In principe zijn bedrijfsgegevens geen persoonsgegevens, maar bij eenmanszaken en zzp'ers kunnen ze wel naar personen verwijzen en dan vallen ze onder de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De Douane weet echter niet hoeveel eenmanszaken of zzp'ers worden gecontroleerd.

Omdat de risicoprofielen voor strategische goederen gericht zijn op goederen in plaats van personen en geen gevoelige persoonsgegevens gebruiken, schatten wij de privacyrisico's lager in dan bij andere selectiealgoritmes. Wel is het noodzakelijk dat de Douane zelf nagaat hoeveel persoonsgegevens hij verwerkt en hoe groot de risico's daarbij zijn.

### **Conclusie**

Uit ons onderzoek naar de risicoprofielen strategische goederen komt naar voren dat de effectiviteit van deze profielen onduidelijk is. In § 4.1.7 vragen we aandacht voor het volgen van de vastgestelde werkprocessen om de effectiviteit van de profielen te bepalen. Daarnaast heeft de Douane de risico's bij het gebruik van dit algoritme onvoldoende in zicht. We roepen de minister op om de effectiviteit en risicobeheersing van het algoritme te verbeteren.

### **5.5.4 Aandacht nodig voor M&O-beleid huurtoeslag**

Het M&O-beleid (misbruik en oneigenlijk gebruik) voor huurtoeslag is ontoereikend voor het beoordelen van aanvragen bij particuliere huurwoningen. Er is bijvoorbeeld onvoldoende informatie beschikbaar om het recht op toeslag vast te stellen als een huurcontract ontbreekt. Dit heeft geleid tot een overschrijding van de rapporteringstolerantie

in het jaarverslag van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO). Voor nadere toelichting hierop verwijzen we naar ons rapport bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van VRO.

Wij beoordelen dit als een aandachtspunt bij Financiën, omdat de minister van Financiën verantwoordelijk is voor de uitvoering van de huurtoeslag, waaronder een toereikend M&O-beleid. In 2025 is € 5,8 miljard aan huurtoeslagen uitbetaald. De minister van Financiën rapporteert in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf dat bij de huurtoeslag de tolerantiegrens van VRO voor de uitgaven is overschreden met € 214,6 miljoen aan rechtmatigheidsfouten en onzekerheden. Van deze overschrijding heeft € 84,1 miljoen betrekking op het ontbreken van contra-informatie. Ter verbetering van de contra-informatie heeft de minister van Financiën de volgende 3 verbeterinitiatieven genoemd in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf: uitbreiden van gegevenslevering door particuliere verhuurders, verbetering kwaliteit van gegevenslevering met aangesloten (sociale) verhuurders en ontwikkeling van de terugmeldvoorziening Basisregistratie Adressen en Gebouwen.

### **5.5.5 Uitvoering aanvullend rechtsherstel box 3 gestart**

We hebben onderzocht wat in 2025 de voortgang is van het rechtsherstel box 3. Ook hebben we gekeken wat de impact van de hersteloperatie is op de Belastingdienst.

#### **Achtergrond herstel box 3**

In 2021 oordeelde de Hoge Raad in het zogenoemde Kerstarrest dat de Belastingdienst rechtsherstel moest bieden aan een groep belastingplichtigen. Het ging om mensen die voor box 3 waren aangeslagen (de vermogensrendementsheffing) op basis van een forfait, dat wil zeggen, een door de belastingwetgever vastgesteld rendement. Het oordeel van de Hoge Raad gaat over de periode van 2017 tot en met 2022. Heffing op basis van het forfaitaire rendement was, stelde de Hoge Raad, in strijd met het Europees verdrag voor de rechten van de Mens (hierna: Europese recht).

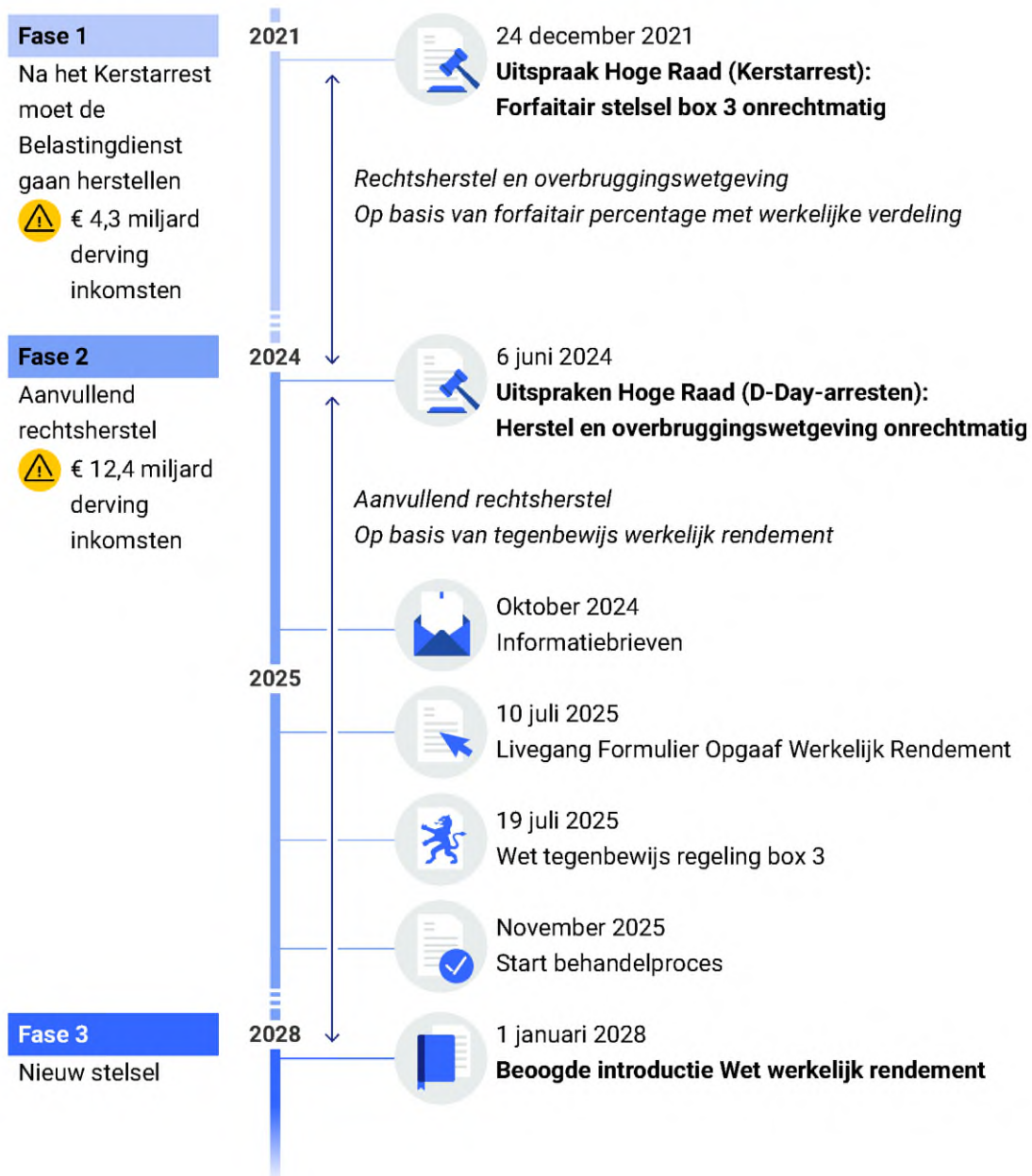
Naar aanleiding van het Kerstarrest heeft het kabinet behalve het rechtsherstel een overbruggingswet ingevoerd. De bedoeling was dat de box 3-heffing hierdoor zou voldoen aan het Europese recht.

In juni 2024 heeft de Hoge Raad in de zogenoemde D-Day-arresten geoordeeld dat zowel het rechtsherstel als de overbruggingswetgeving de juridische bezwaren onvoldoende wegnam. Dit betekende dat aanvullend rechtsherstel nodig was. Daartoe heeft de staatssecretaris van Financiën op 14 maart 2025 het wetsvoorstel Wet Tegenbewijsregeling box 3 ingediend bij de Tweede Kamer. De wet is op 19 juli 2025

in werking getreden. Deze wet biedt belastingplichtigen de mogelijkheid om opgave te doen van het werkelijk door hen genoten rendement, als dat lager is dan het forfaitaire rendement. Het streven is om op 1 januari 2028 een nieuw stelsel in te voeren dat is gebaseerd op werkelijk rendement. Een tijdlijn van het rechtsherstel is weergegeven in figuur 10.

**Figuur 10** *Tijdlijn herstel box 3*

**Grote en kostbare hersteloperatie vanwege rechtsherstel box 3**



## Voortgang 2025

In 2025 stond bij de Belastingdienst vooral de voorbereiding van het aanvullend rechtsherstel centraal. Voor de voorbereiding op het aanvullend rechtsherstel heeft de Belastingdienst diverse activiteiten uitgevoerd. Zo is het formulier 'Opgaaf werkelijk rendement' (OWR) digitaal en op papier beschikbaar gesteld en zijn ruim 3 miljoen brieven verstuurd aan burgers die mogelijk in aanmerking komen voor herstel. Ook heeft de Belastingdienst medewerkers geworven, de informatievoorzieningen voor de verwerking van opgaven beschikbaar gesteld en processen ingericht en beschreven en werkinstructies opgesteld.

Tot eind 2025 zijn er 423.001 OWR-formulieren ontvangen. Ook heeft de Belastingdienst 243.728 bezwaren en verzoeken ontvangen die mogelijk in aanmerking komen voor aanvullend rechtsherstel. De Belastingdienst is in november 2025 gestart met de verwerking van OWR-formulieren (productie). In 2025 heeft de minister nog weinig publiek geld uitgegeven aan de hersteloperatie voor box 3: er is slechts € 25.004 uitbetaald. De meeste herstelwerkzaamheden volgen naar verwachting in 2026 en 2027, met mogelijk uitloop daarna. In 2025 was er geen langetermijnplan met (productie)doelstellingen, planning en budgettaire kaders voor de uitvoering van het rechtsherstel.

Er zijn 3 onzekerheden en risico's die grote impact kunnen hebben op de omvang van de uit te voeren herstelwerkzaamheden, namelijk:

### Massaal bezwaar plus

Op basis van het Kerstarrest heeft de Belastingdienst circa 150.000 bezwaarmakers (2017–2020) herstel moeten bieden. Daarnaast loopt bij de Hoge Raad nog de vraag of ook niet-bezwaarmakers recht hebben op herstel. Als de Belastingdienst in het ongelijk wordt gesteld, komt elke belastingplichtige met box 3-inkomen over de jaren 2017-2020 in aanmerking voor rechtsherstel.

### Verjaring

De Belastingdienst heeft voor enkele belastingjaren in eerste instantie voorlopige aanslagen opgelegd in geval van box 3-inkomen. Om verjaring te voorkomen legt de Belastingdienst alsnog grote aantallen definitieve aanslagen op. Dit voorkomt termijnoverschrijding, maar kan voor belastingplichtigen negatieve gevolgen hebben voor de rentevergoeding. Het leidt ook tot extra werk, mogelijk nieuwe bezwaren en meer herstelwerkzaamheden.

## Belastingrente

In 2025 heeft de staatssecretaris onderzocht of de wettelijke regels voor het vergoeden van belastingrente verruimd kunnen worden. Na hierover te zijn geïnformeerd heeft de staatssecretaris besloten om dit niet te doen. Dit betekent dat, conform de wet, alleen belastingrente wordt vergoed als het OWR-formulier is ontvangen vóórdat de definitieve aanslag wordt opgelegd. Dit kan leiden tot extra druk op de uitvoering door juridische procedures van belastingplichtigen die zich hierdoor benadeeld voelen. Bij toewijzing door de rechter zal opnieuw aanvullend herstel nodig zijn. De staatssecretaris heeft de Kamer op 18 december 2025 geïnformeerd over zijn besluit. Wij merken daarbij op dat hij de onderbouwing van zijn besluit en de risico's bij de opties om de wettelijke regels wel of niet te verruimen vollediger had kunnen toelichten.

## Kosten rechtsherstel

Voor 2025 was vanuit de Aanvullende Post € 55 miljoen beschikbaar voor de uitvoering van het herstel box 3. Ongeveer € 11,7 miljoen (dat is 21%) van het budget is in 2025 niet gebruikt. Dit heeft onder meer te maken met vertragingen in de werving van personeel en omdat er in 2025 minder werkzaamheden zijn uitgevoerd dan verwacht.

De ingeboekte derving van de belastingontvangsten is in 2025 met € 2,4 miljard toegenomen. Dat komt doordat de invoering van de Wet werkelijk rendement box 3 is uitgesteld. De Tweede Kamer heeft dit wetsvoorstel op 12 februari 2026 aangenomen. Maar de staatssecretaris heeft op 6 maart 2026 per brief aangegeven graag met de Kamer in gesprek te gaan over verbeteringen aan het huidige wetsvoorstel, om breed politiek en maatschappelijk draagvlak te creëren. De budgettaire kosten als gevolg van de verschillende arresten over box 3 bedroegen eind 2025 in totaal € 16,6 miljard (zie tabel 13).

De raming voor het aanvullend rechtsherstel na de D-Day-arresten bedraagt € 12,4 miljard (zie figuur 10), waarbij in totaal € 12,2 miljard derving is ingeboekt in de Miljoenennota 2025 en de Voorjaarsnota 2025 (zie tabel 13). Daarbij merken we op dat de raming is gebaseerd op aannames en simulaties, onder meer over het behaalde rendement en het aantal belastingplichtigen dat tegenbewijs indient. De uiteindelijke derving is daardoor onzeker en kan hoger of lager uitvallen. Ook de omvang van de uitvoeringskosten is nog onzeker. De minister noemt de kosten van de hersteloperatie box 3 zelf ook als risico (zie § 2.2). Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen in tabel 13 niet altijd precies overeen met het totaal.

**Tabel 13** Ingeboekte ontvangstenderving naar aanleiding van rechtsherstel box 3 (in miljoenen €)

Budgettaire besluitvorming	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totaal	Toelichting
Voorjaarsnota 2022	-2.800	-380	-380				-3.560	Kerstarrest Hoge Raad 2021
Miljoenennota 2023				-385			-385	Jaar uitstel invoering stelsel werkelijk rendement (van 2025 naar 2026)
Miljoenennota 2024					-395		-395	Jaar uitstel invoering stelsel werkelijk rendement (van 2026 naar 2027)
Miljoenennota 2025			-6.385	-1.695	-1.751		-9.831	D-Day-arresten Hoge Raad 2024
Voorjaarsnota 2025				190	-189	-2.381	-2.380	Jaar uitstel invoering stelsel werkelijk rendement (van 2027 naar 2028)
<b>Totaal</b>	<b>-2.800</b>	<b>-380</b>	<b>-6.765</b>	<b>-1.890</b>	<b>-2.335</b>	<b>-2.381</b>	<b>-16.551</b>	

### **Gevolgen voor bedrijfsvoering Belastingdienst**

De Belastingdienst had in 2025 geen integraal inzicht in de gevolgen voor de bedrijfsvoering. Wel zijn al concrete effecten zichtbaar, zoals achterstanden bij bezwaren en vertragingen bij aanslagen inkomstenbelasting. Ook zijn de personele gevolgen deels duidelijk. Bij de Belastingdienst ligt het zwaartepunt voor het rechtsherstel bij de directie Particulieren, waar speciaal hiervoor een Unit Box 3 is opgericht. Bij andere directies ontbreekt inzicht in de exacte capaciteitsinzet, omdat het werk daar binnen de bestaande teams plaatsvindt. In 2025 heeft de Belastingdienst de informatievoorziening (IV) voor de uitvoering van het rechtsherstel ontwikkeld. Voor zover bekend is daardoor in 2025 geen vertraging of verdringing in het IV-portfolio van de Belastingdienst ontstaan.

### **Verhoogd risico voor rechtmatigheid van hersteluitgaven**

De minister verwacht vanaf 2026 op grotere schaal uitgaven voor het aanvullend rechtsherstel box 3. Wij concluderen dat er een verhoogd risico bestaat op onrechtmatigheden bij de hersteluitgaven. Dit hangt samen met de aard en inrichting van de regeling en het hoge risico op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). De beoordeling van OWR-formulieren is namelijk in belangrijke mate afhankelijk van gegevens die

belastingplichtigen zelf aanleveren. De Belastingdienst kan deze gegevens maar beperkt verifiëren met beschikbare en externe gegevens. De beoordeling is daardoor grotendeels handmatig en arbeidsintensief.

Wij constateren dat de Belastingdienst de belangrijkste uitvoeringsrisico's in beeld heeft gebracht en maatregelen heeft ingericht om deze te beheersen, maar dat de werking daarvan eind 2025 nog niet kan worden vastgesteld. Door de grote werkvoorraad en onzekerheid over de beschikbare capaciteit is het niet mogelijk ieder dossier in dezelfde mate te beoordelen. Hierdoor bestaat het risico dat pas in een later stadium kan worden vastgesteld dat een opgave onjuist is. Daarnaast kan de inzet van capaciteit voor het rechtsherstel ertoe leiden dat andere toezichtactiviteiten in de knel komen.

De minister kondigt in zijn jaarverslag 2025 aan dat het handhavingsplan *Wet Tegenbewijsregeling Box 3* in 2026 wordt bijgewerkt op basis van praktijkervaringen in 2026. Ook wordt de uitvoeringstoets herijkt en worden de voortgang, handhaving en financiële gevolgen gemonitord. Daarmee zijn belangrijke onderdelen van de uitvoering die mogelijk gevolgen hebben voor de rechtmatigheid nog in ontwikkeling. In 2026 moet blijken in hoeverre de minister met de getroffen maatregelen grip krijgt op de rechtmatigheid van zijn hersteluitgaven.

### **Conclusie**

2025 stond bij de Belastingdienst vooral in het teken van de voorbereiding van het rechtsherstel box 3. De grootschalige uitvoering volgt naar verwachting in 2026 en 2027. Eind 2025 was er nog geen integraal jaarplan of voortgangsrapportage. Wel is € 2,4 miljard extra ontvangstenderving ingeboekt als gevolg van het jaar uitstel van de Wet werkelijk rendement. Daarnaast blijkt uit onze analyse van het FJR dat er in 2025 sprake is van een forse afwijking tussen de raming en de realisatie van de inkomstenbelasting in 2025. Deze afwijking kan grotendeels worden verklaard door een geringer dan voorzien bedrag aan teruggaven voor het rechtsherstel box 3 in 2025 (zie verder § 7.3.4).

In 2026 moet blijken in hoeverre de Belastingdienst erin slaagt op te schalen naar de massale verwerking van OWR-formulieren en of de minister voldoende grip krijgt op de rechtmatigheid van de hersteluitgaven. De minister wijst in brieven aan de Kamer ook op uitvoeringsrisico's en onzekerheden, onder meer door de omvang van het aantal verzoeken, de benodigde capaciteit en mogelijke juridische procedures.

Wij zullen de uitvoering van het rechtsherstel in 2026 verder volgen. We roepen de minister daarbij op om realistisch te plannen en duidelijk te communiceren over de (on)mogelijkheden in de uitvoering. Zodat voor burgers en het parlement duidelijk is wat zij kunnen verwachten en teleurstellingen zoveel mogelijk worden voorkomen. In het verleden is dat bij de hersteloperatie toeslagen niet altijd goed gegaan.

### 5.5.6 Onzekerheid over volledige toekenning HVF-subsidies

De EU heeft in 2020 de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) opgericht. Nederland komt in aanmerking voor € 5,4 miljard aan subsidies. De HVF-gelden worden uitbetaald in tranches. Daartoe dienen de EU-lidstaten betaalverzoeken in. Daarin tonen zij aan dat de mijlpalen en doelen uit het plan zijn bereikt. Vervolgens beoordeelt de Europese Commissie of aan de eisen is voldaan, en of zij tot betaling kan overgaan; dit heet resultaatfinanciering. In september 2025 stuurden wij een brief aan de Tweede Kamer over deze nieuwe manier van financieren van projecten met EU-geld (Algemene Rekenkamer, 2025a).

#### Het Nederlandse HVP in het kort

Het Nederlandse HVP bestaat uit 50 maatregelen, waarvan 22 hervormingen en 28 investeringen. Elke maatregel bestaat uit 1 of meer mijlpalen en doelstellingen, in totaal zijn dat er 124. Deze mijlpalen en doelstellingen moeten in augustus 2026 allemaal bereikt zijn. De inkomsten uit de HVF komen terecht op de begroting van het ministerie van BZ. De coördinatie van het HVP ligt bij het ministerie van Financiën. Nederland is van plan 5 betaalverzoeken bij de Europese Commissie in te dienen. Tot nu toe zijn 3 betaalverzoeken ingediend. De Europese Commissie heeft deze goedgekeurd en € 3,1 miljard uitbetaald. De laatste 2 verzoeken betreffen in totaal dus nog € 2,3 miljard. Het HVP is 5 keer gewijzigd tussen 2022 en eind 2025. Dit is toegestaan, mits de Europese Commissie oordeelt dat de wijzigingen niet leiden tot een verlaging van het ambitieniveau.

#### Verantwoordingsonderzoek 2024: HVP kent financiële risico's

In ons verantwoordingsonderzoek over 2024 concludeerden we dat er risico's zijn dat Nederland geld niet krijgt toegekend als maatregelen niet worden gerealiseerd (Algemene Rekenkamer, 2025b). Of dat de Europese Commissie hoge kortingen oplegt wanneer hervormingen niet worden doorgevoerd. De minister van BZ maakt deze financiële risico's niet duidelijk op zijn begroting. Dit jaar onderzochten we wat de financiële risico's nu zijn en in hoeverre het ambitieniveau van het Nederlandse plan door de wijzigingen is veranderd.

Omdat de ministers van BZ en van Financiën bij het HVP betrokken zijn, publiceren we dit onderzoek in het rapport bij het Jaarverslag Buitenlandse Zaken en een samenvatting in het rapport bij het Jaarverslag Financiën. Voor de wijze van uitvoering van dit onderzoek verwijzen we naar bijlage 2.

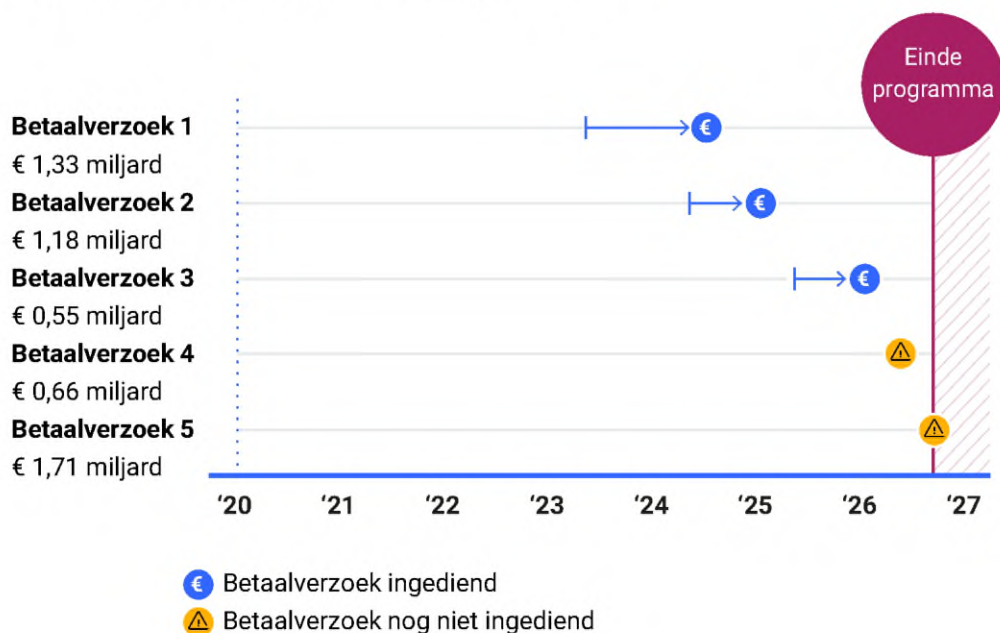
### Opnieuw vertraging in de uitvoering van het HVP

In 2025 heeft de uitvoering van het HVP verdere vertraging opgelopen. Wij laten dit zien in figuur 11. Het derde betaalverzoek zou aanvankelijk voor de zomer van 2025 worden ingediend, maar dit gebeurde pas op 11 december 2025. In 2026 volgen nog 2 betaalverzoeken. De HVP eindigt in 2026, en op 31 augustus 2026 moeten alle mijlpalen en doelstellingen uit het HVP behaald zijn.

**Figuur 11** *Tijdslijn betaalverzoeken Herstel- en Veerkrachtplan*

#### Risico mislopen coronageld richting einde van het programma nog steeds groot

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



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

Uiteindelijk ging de Commissie akkoord met het opnemen van deze mijlpalen in een later betaalverzoek. Wij merken hierbij op dat niet zeker is of de hervormingen op dat moment wel gerealiseerd zullen zijn. Zo heeft de minister van Werk en Participatie op 6 maart 2026 aangegeven dat een deel van het wetsvoorstel Vbar wordt geschrapt (SZW, 2026).

Toen het wijzigingsverzoek werd opgesteld, bleek ook dat sommige investeringen niet op schema lagen, waardoor doelen naar beneden moesten worden bijgesteld of vervangen. Omdat de Europese Commissie vooraf meer zekerheid wilde over hoe de mijlpalen en doelstellingen in de komende betaalverzoeken bereikt zullen worden, liep de indiening van het wijzigingsverzoek vertraging op. Daardoor ontstond ook vertraging voor de indiening van het derde betaalverzoek.

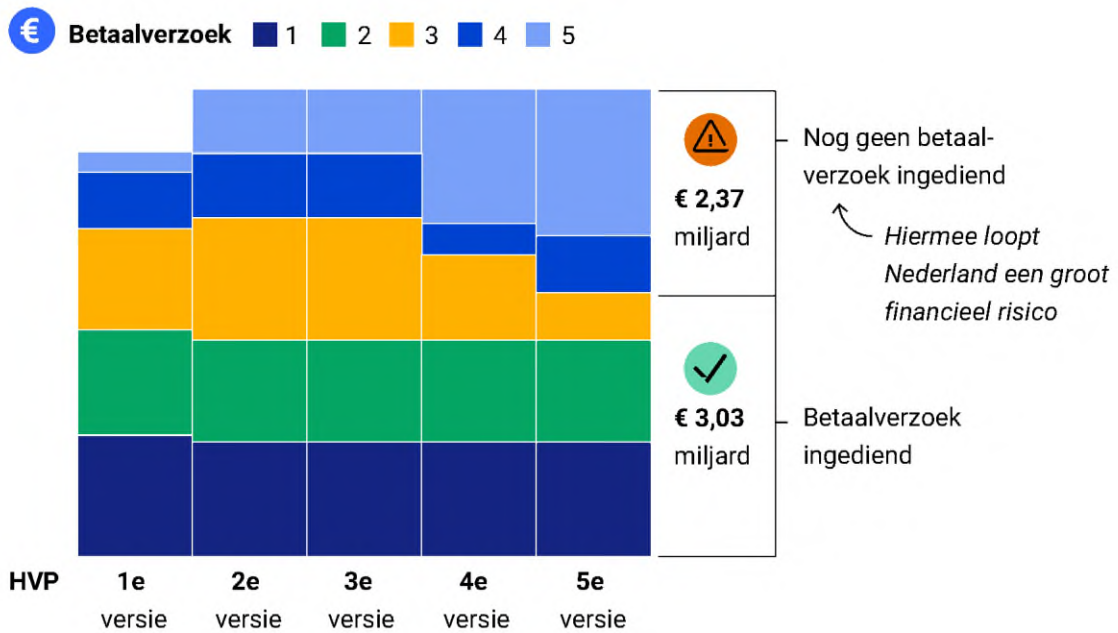
### **Financieel risico HVP nog niet ondervangen**

Het financieel risico waar we in ons onderzoek 2024 op wezen is er nog steeds, ook omdat hervormingen zijn doorgeschoven. De minister heeft de Kamer ook op dit risico gewezen (Financiën, 2026a). Door de grote verschuivingen in de HVP-bedragen tijdens de afgelopen jaren is de begroting van BZ op dit punt onoverzichtelijk en een duidelijke uitleg ontbreekt.

Nederland maakt in 2026 aanspraak op de resterende € 2,3 miljard uit de HVF. Het is nog niet zeker of dat lukt. Voor de 3 nog niet afgeronde hervormingen die we eerder noemden is het financiële risico € 1,8 miljard. Dit bedrag wordt niet expliciet benoemd in de begroting van BZ, en ook niet in Kamerbrieven van de minister van Financiën. Het financiële risico zit aan het einde van de looptijd van de HVF omdat met de wijzigingen van het HVP in 2025 het bedrag voor de laatste betaalaanvraag is verhoogd naar € 1,71 miljard. In figuur 12 laten we zien hoe de bedragen per betaalaanvraag zijn aangepast bij elke wijziging van het HVP.

**Figuur 12** Verdeling geld over betaalverzoeken Herstel- en Veerkrachtplan

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



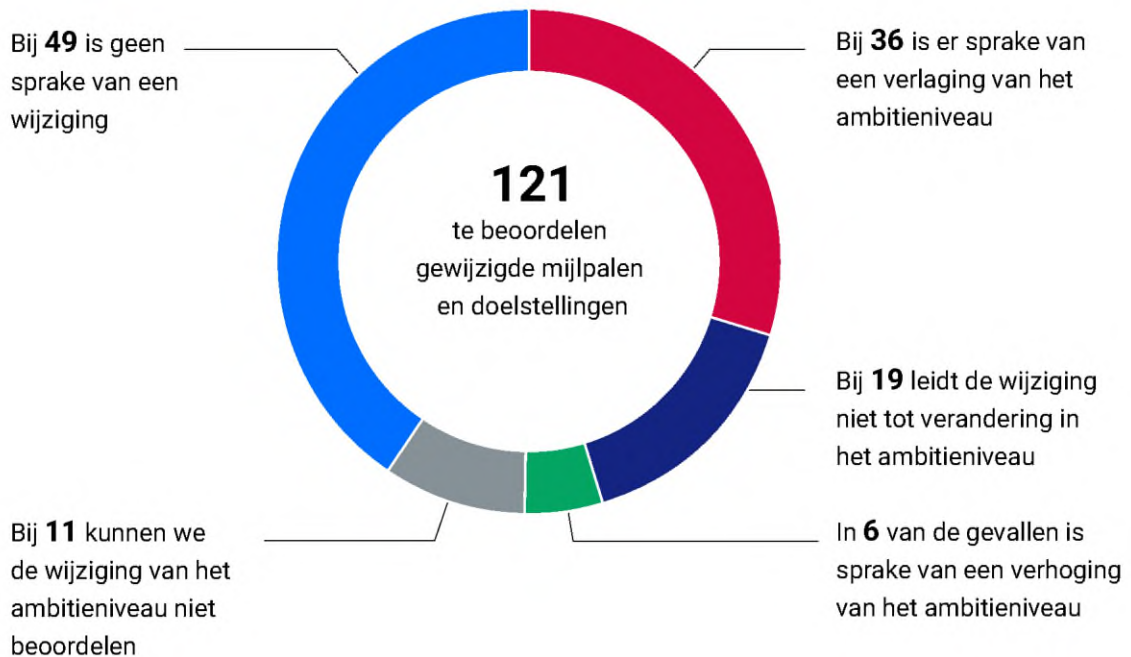
### Wijzigingen leiden tot lager ambitieniveau mijlpalen en doelstellingen

Het Nederlandse HVP is tot nu toe 5 keer gewijzigd. Dit is toegestaan als het eerder ingediende plan op grond van objectieve omstandigheden deels of in zijn geheel niet langer haalbaar is. Daarbij geeft de Europese Commissie vanaf 2024 in de *guidance* aan dat de voorgestelde aanpassingen het overall ambitieniveau van het HVP niet mogen verlagen (Europese Commissie, 2024). Een positief advies van de Europese Commissie en instemming met wijzigingen door de Raad impliceert dat het ambitieniveau volgens de Europese Commissie en de Raad niet zodanig is verlaagd dat het plan niet meer voldoet aan de vereisten.

Na beoordeling van de wijzigingen in het HVP die tussen 2022 en eind 2025 zijn gedaan, stellen wij vast dat na diverse wijzigingen bij meerdere mijlpalen en doelstellingen sprake is van een verlaging van het ambitieniveau. In figuur 13 hebben we onze bevindingen weergegeven.

**Figuur 13** Wijzigingen in relatie tot ambitieniveau

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



**Voorbeeld gewijzigde maatregel, verlaagd ambitieniveau: Intelligente wegkantstations**

De maatregel heeft tot doel matrixborden langs snelwegen efficiënter aan te sturen en zo meer data te verzamelen over het gebruik van de weg. Dit gebeurt door de wegkantstations te vervangen door modernere systemen. De doelstellingen voor Intelligente wegkantstations (mijlpalen 55 tot en met 57) zijn meerdere keren gewijzigd. Eerst was het doel om 1.906 nieuwe systemen te plaatsen. Dit is verlaagd tot 953 (2023) en uiteindelijk tot 494 (mei 2025).

**Voorbeeld gewijzigde maatregel, verlaagd ambitieniveau: Woningbouwimpuls**

Ook bij de Woningbouwimpuls (doelstellingen 76-79) is er een verlaging van het ambitieniveau. Het Rijk en de gemeenten hebben afgesproken de bouw van 100.000 woningen te starten voor augustus 2026. Uiteindelijk is het doel verlaagd naar 60.400.

## **Conclusies**

De uitvoering van het HVP is in 2025 verder vertraagd. De druk naar het einde van de HVP-periode is toegenomen doordat de financiële omvang van de laatste betaalaanvraag sterk is verhoogd. Belangrijke hervormingen zijn doorgeschoven naar de laatste betaalaanvraag. Het is onzeker of Nederland de resterende € 2,3 miljard in zijn geheel ontvangt. We concluderen ook dat bij meerdere mijlpalen en doelstellingen sprake is van een verlaging van het ambitieniveau.

Omdat de Europese Commissie in de toekomst vaker resultaatfinanciering wil inzetten, zoals bij het nieuwe *Meerjarig Financieel Kader 2028 – 2034* van de Europese Unie, is het belangrijk om uit de HVP lessen te leren voor de toekomst. Hierover stuurden wij in september 2025 een brief aan de Tweede Kamer (Algemene Rekenkamer, 2025a). In verschillende rapporten plaatst de Europese Rekenkamer (2026a en 2026b) kritische kanttekeningen bij de HVP en de uitvoering ervan.

### **5.5.7 Verantwoording vraagt blijvend aandacht**

De minister van Financiën heeft als taak rijksbrede kaders te stellen voor regels over het verantwoordingsproces, het financieel beheer en de financiële administratie. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de Comptabiliteitswet en de regelgeving die op basis van de Comptabiliteitswet is opgesteld. Daaronder vallen onder meer de Rijksbegrotingsvoorschriften en de Regeling financieel beheer van het Rijk.

#### **Verbetering in verantwoording is mogelijk**

De minister van Financiën evalueert periodiek de regelgeving op het gebied van verantwoording, financieel beheer en de financiële administratie en wijzigt deze als het nodig is. In 2025 ging het om de Regeling financieel beheer van het Rijk en de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2026.

De verantwoording in de jaarverslagen van de ministers, en het financieel beheer en de financiële administraties bij de ministeries kunnen verder worden verbeterd door:

- van het Financieel Jaarverslag van het Rijk een geconsolideerd jaarverslag van het Rijk te maken, inclusief verslaggevingsvoorschriften hiervoor;
- verplichte volledige tussentijdse afsluitingen van financiële administratie in te voeren;
- concretere regels op te stellen over de inrichting, het beheer en de beveiliging van de financiële administratie;
- meer uniformiteit af te dwingen bij het boeken van verplichtingen.

Op 1 december 2025 heeft het ministerie van Financiën het evaluatierapport over de Regeling audit committees van het Rijk uitgebracht. Daarin wordt aanbevolen om de instelling van een departementaal audit committee niet langer verplicht voor te schrijven. Er worden geen volwaardige alternatieven aangedragen waardoor het toezicht op de beheersing op een andere wijze op niveau zou kunnen blijven. Wij maken ons hier zorgen over. Audit committees hebben toegevoegde waarde in het controlebestel, onder andere in het tijdig signaleren van risico's en het waarborgen dat bevindingen van ons en de ADR worden opgelost. Het wegvallen van een audit committee staat haaks op de ontwikkelingen in het bedrijfsleven, waar het audit committee juist een steeds belangrijkere rol speelt in governance en toezicht. Een kritische en hulpvaardige blik van buiten helpt ministeries hun financieel beheer en risicomanagement structureel te verbeteren. Dit geldt ook voor ministeries met geen of weinig bevindingen. Financieel beheer en risicomanagement is nooit af. Daarom vinden wij audit committees waardevol en hechten wij belang aan de inbreng van externe leden.

#### **Geen verbetering zichtbaar bij negatieve bijstelling verplichtingen**

In 2023 constateerden we dat departementen niet op dezelfde manier verantwoording afleggen over de verplichtingen die ze zijn aangegaan. Dit speelde vooral een rol bij zogenoemde negatieve bijstellingen van verplichtingen uit voorgaande jaren. Als die negatieve bijstellingen niet allemaal op dezelfde manier worden verwerkt, is zicht, toezicht en controle op de verplichtingen in de rijksverantwoording lastig, ook voor het parlement. Om te bereiken dat departementen op dezelfde manier omgaan met negatieve bijstellingen van de verplichtingen, heeft de minister in 2024 de regels aangepast en verduidelijkt. Ook heeft hij een tijdelijke oplossing gecreëerd voor departementen die hun boekhouding nog niet hebben aangepast aan de vereiste verwerkingwijze vanwege beperkingen van hun systemen. Wij bestempelden de ongelijke omgang met negatieve bijstellingen van verplichtingen over 2023 en 2024 als een aandachtspunt. Wij stellen vast dat de tijdelijke oplossing die de minister in 2024 heeft geïntroduceerd ook over 2025 is toegepast. Dat betekent dat in beginsel alleen negatieve bijstellingen van verplichtingen uit voorgaande jaren boven de € 25 miljoen nader worden uitgezocht. Wij vragen de minister om ook overige boekingen van negatieve bijstellingen van verplichtingen uit voorgaande jaren bij alle ministeries nader te analyseren.

### **5.5.8 Ministerie gestopt met inhuur van schijnzelfstandigen**

Vanaf ons verantwoordingsonderzoek over 2022 hebben we jaarlijks expliciet gewezen op de noodzaak om de inhuur terug te dringen van honderden potentiële schijnzelfstandigen (hierna: schijnzelfstandigen) bij het ministerie van Financiën. Omdat de Belastingdienst de naleving bij andere partijen controleert is het van belang dat het ministerie zelf de fiscale wet- en regelgeving naleeft. Wij benoemden in onze verantwoordingsonderzoeken dat niet-naleven negatieve gevolgen kan hebben voor de geloofwaardigheid van de Belastingdienst en daarmee voor de werkzaamheden van belastinginspecteurs. Na ons rapport uit 2022 daalde de inhuur van schijnzelfstandigen bij de Belastingdienst tot eind 2024 naar 0. Bij Toeslagen zagen we het aantal schijnzelfstandigen aanvankelijk juist oplopen. Eind 2024 zegde Toeslagen zelfs aan zogenoemde brokers (tussenpersonen) toe eventuele naheffingen en boetes te betalen voor schijnzelfstandigen die de dienst bij hen inhuurde. Deze toezegging trok Toeslagen in 2025 in nadat de Belastingdienst hier als toezichthouder scherp tegen optrad. Gevolg van het optreden van de Belastingdienst is ook dat er sinds september 2025, op enkele gevallen na, geen schijnzelfstandigen meer werkzaam zijn voor Toeslagen en dus voor het ministerie van Financiën. De voortvarende wijze waarop de minister het gebruik van schijnzelfstandigen heeft weten uit te bannen, onder uitvoeringstechnisch moeilijke omstandigheden, verdient respect. Andere departementen kunnen hier een voorbeeld aan nemen.

### **5.5.9 Agentschap beheerst beveiliging staatsschuld financiering voldoende**

Het Agentschap van de Generale Thesaurie heeft 3 kerntaken. De financiering van de staatsschuld is daar één van. Hiermee levert het agentschap een belangrijke bijdrage aan de (financiële) continuïteit van Nederland. De processen die deze kerntaak mogelijk maken, zijn onderdeel van het *treasury management system*-landschap (TMS-landschap). Het agentschap heeft dit TMS-landschap aangemerkt als een te beschermen belang (TBB). Wij hebben onderzocht hoe het agentschap de veiligheid voor de financiering van de staatsschuld beheerst. We hebben in ons onderzoek niet de werking van de beveiligingsmaatregelen getoetst.

### **Toelichting te beschermen belangen**

De basis voor het vaststellen en beschermen van de TBB-en is vastgelegd in het Besluit BVA-stelsel Rijksdienst uit 2021. Volgens dit besluit wordt onder TBB-en verstaan:

*personen, informatie, informatiesystemen, materieel, goederen, imago en objecten, waarbij in geval van compromittering, of de mogelijkheid van compromittering, nadelige gevolgen, of een risico daarop, kan ontstaan voor de vertrouwelijkheid, beschikbaarheid en integriteit van de primaire processen van de rijksoverheid, delen daarvan of voor andere belangen van de Staat, van zijn bondgenoten of van één of meer ministeries.*

### **Risico's en maatregelen in beeld, maar overkoepelend plan ontbreekt nog**

Het agentschap is ervoor verantwoordelijk dat de systemen die nodig zijn voor de financiering van de staatsschuld altijd beschikbaar zijn. Diverse partijen binnen en buiten het ministerie ondersteunen het agentschap bij deze verantwoordelijkheid. In 2025 heeft het agentschap het TBB TMS-landschap herijkt. Daarbij zijn de risico's in kaart gebracht en zijn technische, organisatorische en procedurele maatregelen voor de beveiliging van het TBB uitgewerkt. De herijking heeft in 2025 niet geleid tot een overkoepelend (meerjaren)plan voor de beveiliging van het TMS-landschap. Zo'n plan helpt om inzicht te houden in en te sturen op de beveiliging van het TBB, nu en in de toekomst.

Hoewel een overkoepelend plan dus ontbreekt, is er in 2025 wel een diversiteit aan werkzaamheden uitgevoerd aan het TBB. Het gaat om de herijking, activiteiten om naar een nieuwere softwareversie te upgraden en de beveiliging van het TBB te toetsen en monitoren. In 2025 zijn er onderzoeken en monitoringsactiviteiten uitgevoerd naar de effectiviteit van de beveiligingsmaatregelen. Informatie uit deze activiteiten gebruikte het agentschap om in 2025 bij te sturen op de beveiliging van het TBB.

In 2025 heeft het agentschap niet specifiek over de beveiliging van het TBB gerapporteerd. Dit komt omdat TBB-en nog geen vaste en herkenbare plaats hebben in de planning- en controlcyclus van het agentschap en het ministerie van Financiën. Tegelijkertijd zien wij dat bij het ministerie van Financiën en het Rijk sprake is van een groei- en ontwikkelproces dat erop is gericht het inzicht in en de aansturing op TBB'en te vergroten. Deze ontwikkeling draagt bij aan een verdere professionalisering en versterking van de sturing en beveiliging van het TBB.

## Conclusie

Wij concluderen dat het agentschap de beveiliging van de financiering van de staatschuld voldoende beheerst. Het agentschap maakt voor de beveiliging gebruik van risicomangement, beveiligingsmaatregelen, monitoring en bijsturing. De verschillende activiteiten en de rapportage hierover zijn echter versnipperd. Wat ontbreekt is een overkoepelend (meerjaren)plan voor het TBB. Zo'n plan zou duidelijke doelen, gewenste resultaten en prioriteiten moeten vastleggen, waarover ook gerapporteerd kan worden. Het ontbreken van zo'n plan brengt het risico met zich mee dat het inzicht in samenhang, status en voortgang van de beveiliging van het TBB beperkt is.

### Cyberincident bij het ministerie van Financiën

Op 19 maart 2026 heeft de ICT-beveiliging van het ministerie ongeautoriseerde toegang gesignaleerd tot een aantal systemen. Naar aanleiding van deze signalering is een onderzoek gestart en is de toegang tot deze systemen geblokkeerd vanaf 23 maart 2026. Het ministerie geeft aan dat het incident heeft geleid tot verhoogde alertheid op alle systemen binnen het ministerie en dat er mitigerende maatregelen zijn getroffen.

Dit incident raakt ook het agentschap, waardoor de dienstverlening is beperkt. Het ministerie heeft ons op 8 april laten weten dat het onderzoek naar het incident nog in volle gang is, waardoor – mede uit beveiligingsoogpunt – niet meer informatie gedeeld kan worden.

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat het agentschap de beveiliging van de staatsschuld financiering voldoende beheerst. De werking van de beveiligingsmaatregelen hebben we niet getoetst. Daarbij merken we op dat incidenten ook met voldoende preventieve maatregelen niet volledig kunnen worden uitgesloten. Minstens zo belangrijk is dat er snel en adequaat wordt gereageerd als een cyberincident zich voordoet. Uit het lopende onderzoek naar het incident zal moeten blijken hoe het incident heeft kunnen plaatsvinden en wat het ministerie hiervan kan leren om de beveiliging verder te verbeteren.

## 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 Financiën betrouwbaar tot stand is gekomen. We constateren dat de informatie niet volledig is met betrekking tot een gevonden datakluis bij de Belastingdienst. Deze datakluis is in 2019 ingericht, omdat de dienst achterliep met het opschonen en vernietigen van gegevens in het kader van de Algemene verordening gegevensbescherming en archiefwetgeving. De datakluis moest voorkomen dat medewerkers (mogelijk) niet-tijdig verwijderde gegevens onrechtmatig konden bereiken of verwerken. In de datakluis staan ten minste 64 miljoen documenten van de huidige directies van de Belastingdienst en van de voormalige directies Toeslagen en de Douane. In juli 2025 is de datakluis opnieuw in beeld gekomen tijdens archiefwerkzaamheden van de Belastingdienst om de informatiehuishouding verder op orde te krijgen. De Tweede Kamer is hierover pas op 15 april 2026 geïnformeerd. We wijzen erop dat ook de Algemene Rekenkamer niet eerder is geïnformeerd over deze datakluis. De mogelijke impact van de gegevens in de datakluis op de bedrijfsvoering is nog niet bekend. Gelet op het belang van een transparante verantwoording over relevante zaken had de minister van Financiën in het Jaarverslag 2025 het bestaan van de datakluis moeten melden. Dit is niet gebeurd. Daarom merken wij op dat de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag niet volledig is en daarom in samenhang moet worden gezien met de Kamerbrief van 15 april 2026.

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. Maar ook hiervoor geldt dat de verantwoording in het jaarverslag niet volledig is met betrekking tot de datakluis en de mogelijke impact daarvan op de financiële stromen.<sup>1</sup>

## 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 ontvangen en besteed volgens de regels (rechtmatig)?

Als cijfers niet kloppen of geld niet volgens de regels is ontvangen of besteed, spreken we van een *fout*. Als de minister niet voldoende kan aantonen of is ontvangen of 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 de begrotingsrechtmatigheid en of de verplichtingen en de uitgaven volgens de regels zijn besteed en de ontvangsten volgens de regels ontvangen. Hierna gaan we eerst in op onze oordelen over de financiële informatie bij Nationale Schuld (IXA). Daarna gaan we in op deze oordelen in het jaarverslag van het ministerie van Financiën (IXB).

## 6.1 Nationale Schuld

### 6.1.1 Oordelen over de financiële informatie

*Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van Nationale Schuld*










**Alle oordelen zijn positief**

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen en het geld is volgens de regels ontvangen en besteed. Ook voor de artikelen zijn onze oordelen positief.

Net als voorgaande jaren is ons oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag van Nationale Schuld positief. Het gaat om grote en voor het Rijk relevante geldstromen. In 2025 heeft het Agentschap € 61,4 miljard aan ontvangsten gerealiseerd voor de financiering van de staatsschuld en de kasbehoefte van het Rijk.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

**Figuur 14 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van Nationale Schuld**

Verantwoorde bedragen over 2025	Oordelen	Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €		In miljoenen €
<b>Verplichtingen</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 31.728,3	<b>Volgens de regels:</b> 	
Alle 2 artikelen	Volgens de regels: 	
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 93.177,6	<b>Volgens de regels:</b> 	
Alle 2 artikelen	Volgens de regels: 	
<b>Afgerekende voorschotten</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 0,0	<b>Volgens de regels:</b> 	
<b>Saldibalans</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 597.958,0	<b>Volgens de regels:</b> 	

## 6.2 Ministerie van Financiën

### 6.2.1 Oordelen over de financiële informatie

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

**Oordelen zijn positief, met uitzondering van aanvullende onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten en 2 artikelen**

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen en het geld is volgens de regels ontvangen en besteed, met uitzondering van aanvullende onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten (artikel 1). Voor de artikelen 8 en 13 zijn onze oordelen negatief.

**Kanttekening bij financieel oordeel**

Bij belastingontvangsten bestaat altijd onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten en bij de toeslagenuitgaven over de juistheid door de afhankelijkheid van gegevens die belastingplichtigen en toeslaggerechtigden zelf verstrekken. Op onderdelen zijn de onzekerheden bij de belastingontvangsten in 2025 groter dan wat op basis van onze rechtmatigheidsnormen acceptabel is. Wij lichten dit toe in de paragraaf over de kanttekening bij ons financieel oordeel.

De grootste financiële risico's voor de minister zitten in de grootste geldstromen van het Rijk: de belastingontvangsten. In 2025 inde het ministerie via de Belastingdienst en de Douane € 289,2 miljard aan belastingen. Daarvan staat € 237,3 miljard in de verantwoording van het ministerie. Daarnaast is de minister ervoor verantwoordelijk dat maandelijks ongeveer 6 miljoen huishoudens hun reguliere toeslagen ontvangen. Ook is de minister verantwoordelijk voor het financieel herstel van gedupeerden van de toeslagenaffaire. De kosten voor de hersteloperatie waren in 2025 € 573,3 miljoen.

Ons oordeel kent in 2025 een aanvullende onzekerheid over de volledigheid van belastingontvangsten. Bij de belastingontvangsten van de Belastingdienst is het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik van regels te voorkomen (M&O-beleid) bij de directie MKB en voor EU btw e-commerce nog niet toereikend. Dit leidt in 2025 tot een aanvullende onzekerheid over de rechtmatigheid die niet in geld is uit te drukken ('niet te kwantificeren onzekerheid').

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

**Figuur 15 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van Financiën (IXB)**

Verantwoorde bedragen over 2025		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €				In miljoenen €
<b>Verplichtingen</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 94.530,1	<b>Volgens de regels:</b>		
Artikel 13 Toeslagen		Volgens de regels:		€ 149,6
De andere 9 artikelen		Volgens de regels:		
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 264.225,2	<b>Volgens de regels:</b>		Niet in geld uit te drukken
Artikel 1 Belastingen		Volgens de regels:		Niet in geld uit te drukken
Artikel 8 Apparaat Kerndepartement		Volgens de regels:		€ 21,0
Artikel 13 Toeslagen		Volgens de regels:		€ 79,5
De andere 7 artikelen		Volgens de regels:		
<b>Afgerekende voorschotten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 390,0	<b>Volgens de regels:</b>		
<b>Saldibalans</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 411.636,6	<b>Volgens de regels:</b>		

Dit betreft een aanvullende onzekerheid in de volledigheid van de belastingontvangsten die niet in geld is uit te drukken. Zie toelichting van voorbehoud in paragraaf 6.2.2.

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

## 6.2.2 Kanttekening bij ons financieel oordeel

Om belastingen te kunnen heffen en innen is de minister afhankelijk van gegevens die burgers en bedrijven aanleveren. Ook om schade te vergoeden aan gedupeerden van de toeslagenaffaire is de minister afhankelijk van gegevens van burgers. Voor beide geldstromen bestaat het risico dat bedrijven en burgers misbruik en oneigenlijk gebruik maken van regelgeving om daar voordeel uit te halen. Om het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik te verkleinen moet het beleid om M&O te voorkomen op orde zijn. De beoordeling hiervan maakt daarom onderdeel uit van ons onderzoek. Daarbij maken wij onderscheid tussen inherente onzekerheid en aanvullende onzekerheid. Er is sprake van inherente onzekerheid als het M&O-beleid op orde is en van aanvullende onzekerheid als dat niet het geval is.

### **Inherente onzekerheid bij de ontvangsten en uitgaven**

Belastingheffing en uitkering van toeslagen zijn afhankelijk van gegevens die burgers en bedrijven zelf aanleveren. Deze gegevens zijn niet altijd volledig of goed controleerbaar. De minister moet zich houden aan wetten en regels, rekening houden met wat politiek en samenleving acceptabel vinden, en de uitvoeringscapaciteit (mensen, middelen, ICT) kent grenzen. Daardoor houdt de minister ook bij toereikend M&O-beleid altijd onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten en de juistheid van de toeslagen en herstelbetalingen. Deze onzekerheid is niet in geld uit te drukken.

### **Kanttekening vanwege aanvullende onzekerheid over volledigheid ontvangsten door ontoereikend M&O-beleid**

Er is sprake van een aanvullende onzekerheid over de volledigheid van de belastingontvangsten. De precieze omvang van de hierdoor mogelijk gemiste ontvangsten is niet in geld uit te drukken. De aanvullende onzekerheid hangt samen met ontoereikend M&O-beleid. Dit jaar hebben wij tekortkomingen geconstateerd in het M&O-beleid voor de belastingontvangsten van de doelgroep mkb en de opbrengsten voor EU btw op e-commerce (zie § 5.4.1 en 5.4.6). Hierdoor concluderen we dat er een verhoogd risico op gemiste opbrengsten bestaat door ontoereikend M&O-beleid.

De minister rapporteert in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag 2025 ook over btw e-commerce, mkb-belastingopbrengsten en nalevingstekorten. Voor btw e-commerce geeft de minister aan dat in 2026 het M&O-beleid verder wordt uitgewerkt om de uitvoering van het toezicht te versterken en verjaringen te voorkomen. Voor mkb geeft de minister aan dat in 2025 verdere stappen zijn gezet om beter te voldoen aan de handhavingsskaders. Daarnaast vermeldt de minister de schattingen van de gemiste belastingopbrengsten als gevolg van onjuiste en onvolledige aangifte (het nalevingstekort). Dit bedrag betreft niet het jaar 2025, maar geeft wel een indicatie van mogelijk gemiste opbrengsten. Het nalevingstekort voor mkb is gebaseerd op een steekproef van het kalenderjaar 2020 en bedraagt € 5,2 miljard (5,5% van het fiscaal belang in 2020).

### **6.2.3 Toelichting financiële oordelen IXB**

Bij de controle van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden bij 2 artikelen de tolerantiegrens overschrijden. Daarnaast is bij artikel 1 sprake van een aanvullende onzekerheid door tekortkomingen in het M&O-beleid. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe. Verder verwijzen we naar bijlage 1, waarin de lijst met bedragen aan fouten en onzekerheden is opgenomen.

## **Verplichtingen**

### *Artikel 13 Verplichtingen: Toeslagen wijkt af van inkoopregels bij hersteloperatie*

In totaal is de minister in 2025 voor € 149,6 miljoen aan verplichtingen aangegaan die afwijken van de regels. Een verplichting is een toekomstige betaling die de minister aangaat, bijvoorbeeld voor een bestelling of het sluiten van een contract. Bij de hersteloperatie is de minister in enkele gevallen bewust afgeweken van de inkoopregels om de hersteloperatie niet verder te vertragen. Dit geldt voor de verlengde contracten met respectievelijk de Stichting Gelijkwaardig Herstel en de Sociale Banken Nederland. Ook huurde de minister voor toeslagen personeel in via rijksbrede raamovereenkomsten waarbij de inkoopregels niet zijn gevolgd. Een raamovereenkomst is een langlopende afspraak met één of meerdere leveranciers over prijzen en voorwaarden.

## **Uitgaven en ontvangsten**

### *Artikel 1: Aanvullende onzekerheid over volledigheid belastingontvangsten*

In 2025 is € 214,3 miljard aan gerealiseerde belastingontvangsten verantwoord op artikel 1 (zie § 7.3.1). Er is er sprake van een aanvullende onzekerheid over de volledigheid van de mkb-belastingontvangsten en de ontvangsten uit btw e-commerce. Zie de uiteenzetting van de kanttekening bij ons financieel oordeel in § 6.2.2.

### *Artikel 13: Ruim 14% uitgaven hersteloperatie toeslagen niet volgens regels*

Net als vorig jaar besteedde de minister bij de hersteloperatie toeslagen het geld in enkele gevallen niet volgens de regels. Dit komt bijvoorbeeld doordat de minister, net als bij de verplichtingen, bewust is afgeweken van de inkoopregels. Daarnaast maakte de minister fouten en is sprake van onzekerheden bij de toekenning van (schade)vergoeding aan gedupeerden. Het gaat om een bedrag van € 79,5 miljoen aan fouten en onzekerheden binnen een totale uitgavenstroom van € 573,3 miljoen. Deze zijn ontstaan doordat gegevens ontbreken, controles beperkt zijn en de minister kiest voor een ruimhartige uitvoering. De Tweede Kamer heeft gevraagd om ruimhartigheid. Dat leidt ertoe dat de minister gedupeerden compenseert, ook als informatie niet volledig is. Zo kan bij de kindregeling niet goed gecontroleerd worden of betalingen op de juiste bankrekening terecht komen. Bij de compensatieregeling ontbreken historische gegevens of zijn deze onduidelijk. Daarnaast ontstaan fouten door stapeling: ouders die onterecht als gedupeerd zijn aangemerkt (bij de eerste toets), ontvangen ook onterecht betalingen uit andere regelingen, zoals de schuldenaanpak. Bovenstaande fouten en onzekerheden zijn te kwantificeren en ook door de minister gerapporteerd.

Daarnaast is sprake van een niet te kwantificeren onzekerheid, die ook door de minister is gerapporteerd. Die lichten wij hieronder toe.

## **Niet kwantificeerbare onzekerheid oordeel uitgaven bij de hersteloperatie Toeslagen**

Bij de uitvoering van de hersteloperatie heeft de minister te maken met situaties waarin onduidelijk is wat er in het verleden precies is gebeurd.

De schadevergoedingen zijn mede gebaseerd op de mate van gedupeerdheid. Bij de beoordeling van gedupeerdheid is onder meer gebruikgemaakt van de grondslag non-respons. Van non-respons is sprake indien toeslagen zijn stopgezet of verlaagd zonder dat ouders (aantoonbaar) de gelegenheid hebben gehad om te reageren op informatieverzoeken. In 2024 is gebleken dat er een database beschikbaar was met aanvullende informatie over verzonden brieven aan ouders. De informatie is niet betrokken bij de integrale beoordelingen. Dit roept de vraag op of in individuele gevallen mogelijk ten onrechte is uitgegaan van non-respons als grondslag voor compensatie. De staatssecretaris heeft in 2025 de geschiktheid en bruikbaarheid van de databestanden laten onderzoeken door de Auditdienst Rijk. Om de voortgang van het herstelproces niet te vertragen is niet op de uitkomsten van het onderzoek gewacht. In de tussentijd is de informatie uit het databestand niet gebruikt.

Op 6 februari 2026 heeft de staatssecretaris het onderzoek gepubliceerd (Financiën, 2026). De conclusie van de staatssecretaris is dat de gegevens van het databestand gebruikt hadden kunnen worden in de gesprekken met de ouders. En dat dit mogelijk ook invloed had kunnen hebben op de mate van gedupeerdheid. Hierdoor bestaat specifiek voor die grondslag non-respons onzekerheid over de rechtmatigheid van eerder verstrekte vergoedingen. Tegelijkertijd kan gedupeerdheid op diverse grondslagen worden vastgesteld, waaronder vooringenomenheid, hardheid van het stelsel, opzet/grove schuld en fouten in de uitvoering. Bij de integrale beoordeling per dossier, zijn daarom enkele feiten en omstandigheden gewogen. Uitgangspunt is dat het ouderverhaal leidend is. Wij vinden het onzeker wanneer de uitkomst van deze beoordeling anders had kunnen zijn bij gebruik van aanvullende informatie.

Het is niet mogelijk te bepalen om hoeveel ouders en daarmee om hoeveel geld het gaat omdat de administratie hier onvoldoende informatie over bevat. Bovendien zijn er naast non-respons diverse redenen op basis waarvan een ouder als gedupeerde aangemerkt wordt. De staatssecretaris heeft in een brief 'Het rapport van het onderzoek van de Auditdienst Rijk naar de verzend- en ontvangstadministratie' van 6 februari 2026 de Kamer geïnformeerd dat het onderzoek geen conclusies bevat over de gedupeerdheid van ouders, want dat vergt een individuele afweging waarin het ouderverhaal leidend is. De informatie in deze administratie geeft immers geen sluitend en volledig beeld van het geheel aan feiten en gebeurtenissen in de casus van de ouder. Het onderzoek heeft daarmee geen gevolgen voor de besluiten die al zijn genomen of

voor de aanspraak op aanvullende schade. Ook verwijst de staatssecretaris naar een eerdere toezegging dat “voor de nieuw beschikbare informatie geldt dat deze geen invloed zal hebben op reeds gegeven besluiten in de eerste toets en integrale beoordeling”. Ze wil ouders niet in onzekerheid brengen en het bij ouders gewekte vertrouwen weer wegnemen. Ook wil ze geen onnodige vertraging oplopen gezien de fase van de hersteloperatie en blijft met de aanwezigheid van de administratie het ouderverhaal leidend. De administratie zal binnen de hersteloperatie enkel gebruikt worden in juridische procedures als daar specifiek aanleiding toe is. Omdat de gesprekken met de ouders niet overgedaan worden heeft de minister een niet-kwantificeerbare onzekerheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf toegelicht. Daarbij is ook aangegeven dat dit ook effect kan hebben op de rechtmatigheid van de overige lopende regelingen die voor herstel van toeslagen bestaan. Ook daarvoor bestaat onzekerheid over de rechtmatigheid van verantwoorde uitgaven. Echter, de omvang van de onzekerheid is niet in geld uit te drukken.

### 6.3 Verruiming rapporteringstolerantie

Het Rijk hanteert een vaste foutmarge van € 1 miljard per ministerie. De Auditdienst Rijk (ADR) stelt in het Auditrapport 2025 voor het ministerie van Financiën voor om het maximumplafond te verlagen naar een proportionele norm van circa 2%. Hiermee kan de verantwoordings- en controledruk worden verlaagd. Om het effect te illustreren wordt gebruikgemaakt van artikel 1 (Belastingen). Indien hiertoe wordt besloten betekent dit voor artikel 1 een verruiming van ongeveer € 1 miljard naar ruim € 4 miljard. Dit betekent dat er een minder gedetailleerd stelsel van interne beheersing en omvangrijke accountantscontroles nodig is, wat aanzienlijke inzet van tijd, middelen en personeel zal besparen. Zoals de ADR zelf aangeeft moet dit wel zorgvuldig worden uitgewerkt en wat ons betreft ook in goed overleg met de Algemene Rekenkamer en het parlement. Er is namelijk ook een kanttekening te plaatsen bij het voorstel. De norm houdt namelijk geen rekening met de omvang en samenstelling van artikel 1. Verdere uitsplitsing van het belastingartikel kan het budgetrecht, het begrotingsbeheer en het inzicht in belastingopbrengsten versterken.

# 7.

## Inzicht en risico's bij de Rijksontvangsten

### 7.1 Inleiding

Als onafhankelijk controleur volgen wij ook de ontvangsten van het Rijk. We geven gedeeltelijk inzicht in de samenstelling van de ontvangsten, wat mogelijk niet binnenkomt en wat daarvan de oorzaken zijn. Ook brengen wij de belangrijkste kwetsbaarheden en risico's in beeld. Daarmee dragen wij bij aan beter inzicht in publieke inkomsten. Dit inzicht is essentieel voor de controlerende taak van het parlement en het effectief uitoefenen van het budgetrecht, ook aan de ontvangstenkant.

De minister van Financiën speelt een sleutelrol bij de rijksontvangsten. Via de Belastingdienst en de Douane worden belastingen geheven en geïnd en komen deze middelen binnen bij het Rijk. Daarnaast financiert het ministerie de staatsschuld en beheert het de kasstromen van het Rijk. Risico's op gemiste belastingontvangsten nemen toe, onder meer door derving, nalevingsrisico's en druk op de uitvoering. In dit hoofdstuk laten wij zien dat het zicht op risico's bij de ontvangsten nog beperkt is en dat voor het parlement meer inzicht nodig is in waar ontvangsten achterblijven en wat daarvan de oorzaken zijn. We illustreren dit aan de hand van een aantal voorbeelden. Daarbij merken we op dat dit hoofdstuk geen uitputtend overzicht bevat van risico's die zich voordoen bij de belastingontvangsten.

## 7.2 Inzicht in de herkomst van de rijksontvangsten

### 7.2.1 De 4 grootste bronnen

De totale rijksontvangsten bedragen in 2025 ongeveer € 523,6 miljard. Dit omvat belasting- en premieontvangsten, niet-belastingontvangsten en financiering van de staatsschuld. In het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) richt de toelichting zich vooral op belasting- en premieontvangsten (€ 434,3 miljard op kasbasis). Voor een volledig beeld moet de lezer verschillende tabellen en bijlagen combineren en het jaarverslag van Financiën raadplegen. Daarmee ontbreekt een integraal overzicht van de totale ontvangsten. Daarnaast maken premieontvangsten geen onderdeel uit van de rijksrekening. Het merendeel van deze geldstromen loopt via de systemen en processen van het ministerie van Financiën. Slechts een beperkt deel (ongeveer € 16 miljard, ongeveer 3%) valt buiten dit beheer.

**Figuur 16** De 4 hoofdbronnen van rijksontvangsten (kasbasis)

**Totaal ontvangsten van het rijk bedraagt € 523,6 miljard**



Bron: Financieel Jaarverslag Rijk (2025)

De ontvangsten van het Rijk bestaan voor het grootste deel uit belastingontvangsten die worden geïnd door de Belastingdienst en Douane. Zij heffen en innen onder meer loonbelasting (€ 88,5 miljard), energiebelasting (€ 5,4 miljard) en accijnzen (€ 11,5 miljard). Samen gaat het om € 289,2 miljard in 2025. Dit is veruit de belangrijkste financieringsbron van het Rijk. De Belastingdienst inde in 2025 € 118,7 miljard van de € 145,1 miljard aan premies voor volks- en werknemersverzekeringen, zoals AOW, WW en Zvw. Deze premies int de Belastingdienst via de loon- en inkomstenheffing. De premies worden afgedragen aan de sociale fondsen. Het andere deel van de premies bestaat uit de nominale zorgpremies die elke volwassene maandelijks rechtstreeks aan de zorgverzekeraar betaalt. Het Agentschap van de Generale Thesaurie treedt op als centrale kasbeheerder en regelt de financiering van de staatsschuld van het Rijk. Via het agentschap trok het Rijk € 46,6 miljard aan op de kapitaalmarkt. Dit zijn

uitgegeven leningen die worden ingezet om de staatsschuld te financieren. In het FJR wordt de financiering van de staatsschuld voor het EMU-saldo niet als een overheidsontvangst weergegeven. Dit zijn kasontvangsten en niet ontvangsten in de brede zin, waar onder andere ook aflossingen tegenover staan.

### **7.2.2 De niet-belastingontvangsten**

De niet-belastingontvangsten bedragen € 42,7 miljard. Dit betreft onder andere ontvangsten uit schatkistbankieren van rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's), boetes, dividenden van staatsdeelnemingen, rente op leningen en terugbetalingen (zoals studieschulden en toeslagen). Deze ontvangsten worden op verschillende begrotingen verantwoord en vallen onder de verantwoordelijkheid van meerdere ministers. Een groot deel van de niet-belastingontvangsten loopt via de begroting van Financiën.

Het andere deel wordt verantwoord op begrotingen van andere ministeries, terwijl de uitvoering via het ministerie van Financiën loopt. Zo int de Belastingdienst de werkgeversbijdrage kinderopvang en deze draagt de dienst af aan de begroting van de minister van SZW. De Douane int invoerrechten en het ministerie van Financiën ontvangt middelen uit het Europese herstelfonds (HVF), die vervolgens worden overgemaakt aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat hierover verantwoording aflegt.

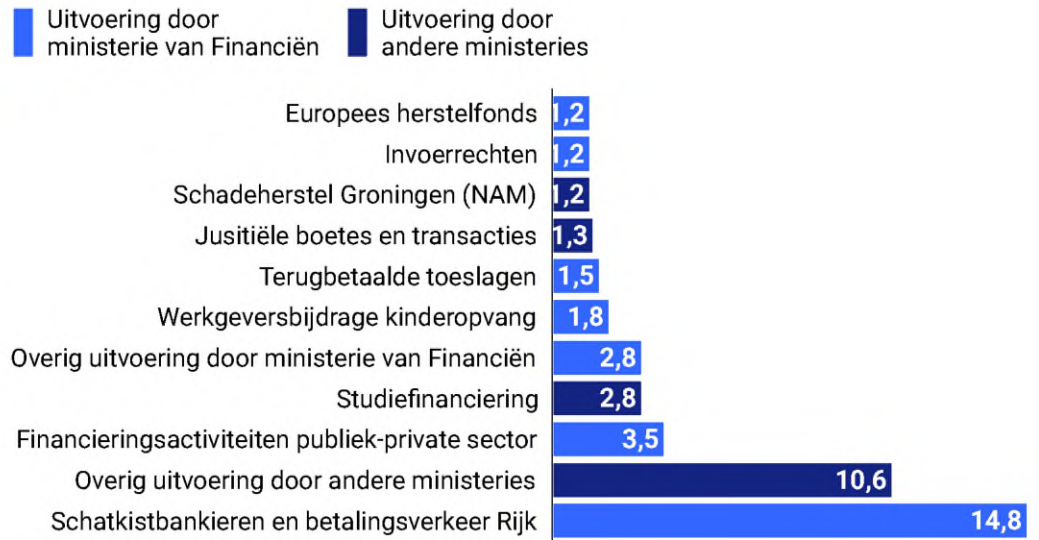
Ongeveer een derde deel (€ 15,8 miljard) van de niet-belastingontvangsten wordt door de overige ministeries zelf geïnd en verantwoord (de donkerblauwe balken in het onderstaande overzicht). Zo ontvangt het ministerie van OCW de aflossingen van studieleningen en verantwoordt het deze in het eigen jaarverslag. Ook ontvangt het ministerie van BZK middelen van de Nederlandse Aardolie Maatschappij voor het herstel van schade door gaswinning.

Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen in figuur 17 niet altijd precies overeen met het totaal.

**Figuur 17** De niet-belastingontvangsten van het Rijk

De niet-belastingontvangsten van het Rijk bedragen € 42,7 miljard, waarbij het ministerie van Financiën veelal de uitvoering verzorgt

In miljarden €



Bron: Jaarverslagen (2025)

## 7.3 Inzicht in de belastingontvangsten van het Rijk

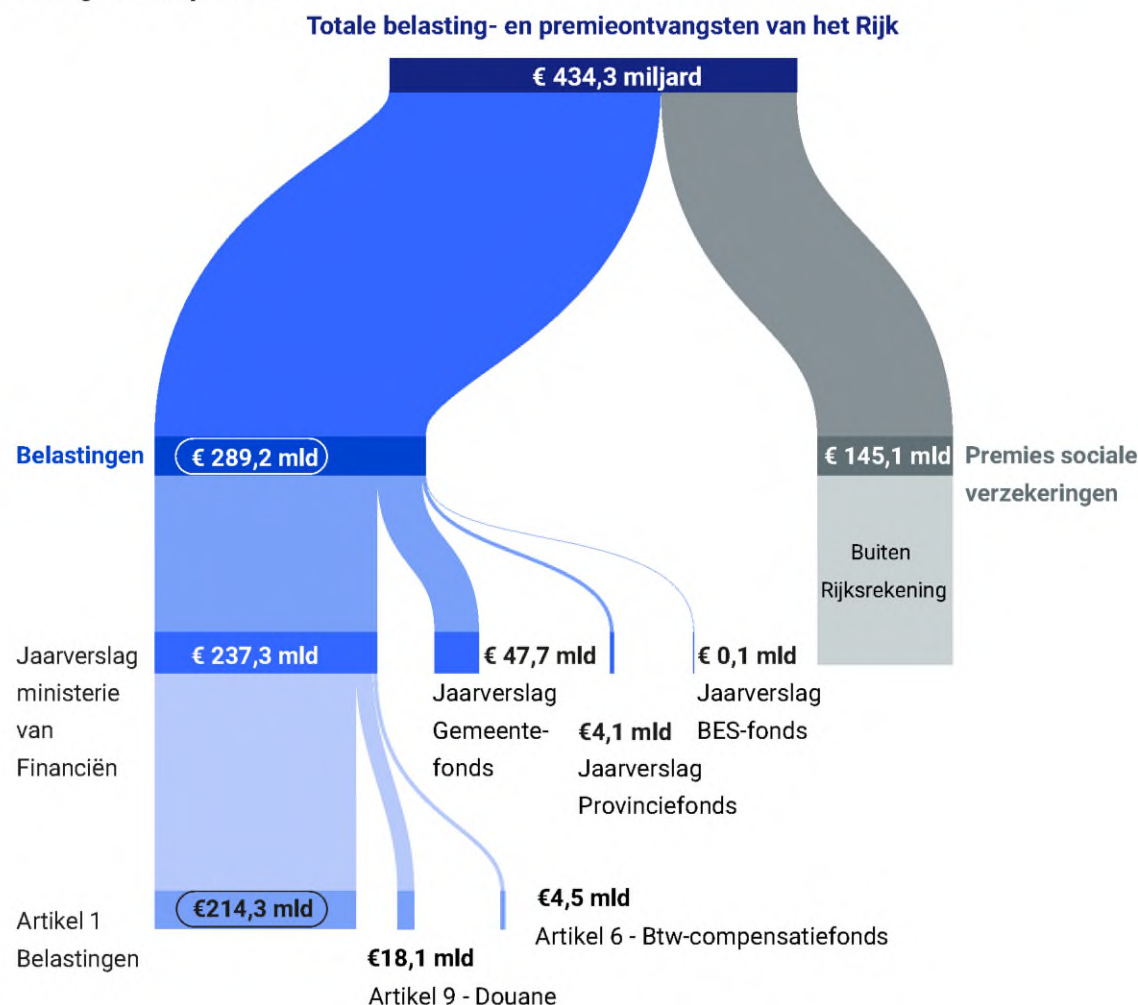
### 7.3.1 Verspreide verantwoordelijkheid van belastingontvangsten

De beschikbaarheid en kwaliteit van verantwoordingsinformatie bepalen in hoeverre het parlement zijn controlerende taak op de ontvangsten kan uitoefenen. Zoals beschreven in ons rapport *Verantwoord belasten (2025)*, geven de cijfers in het jaarverslag van Financiën slechts een deel van het totaalbeeld van de belastingontvangsten. De belastingontvangsten worden niet op één plek verantwoord en toegelicht, maar zijn verspreid over meerdere jaarverslagen, begrotingen en fondsen. Voor een nadere toelichting verwijst de minister in zijn eigen jaarverslag naar het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR), waarin een uitsplitsing van de belastingontvangsten is opgenomen.

**Figuur 18** Totale belastingontvangsten van het Rijk bedragen € 289,2 miljard (kasbasis)

**Verspreide verantwoording van de geïnde belasting- en premieontvangsten**

Bedragen in miljarden €



In figuur 18 laten we zien onder welke beleidsartikelen de belastingontvangsten in het jaarverslag van het ministerie van Financiën zijn verantwoord. De minister van Financiën heeft in 2025 in totaal € 289,2 miljard aan belastingen geïnd. Hiervan wordt € 237,3 miljard verantwoord in het jaarverslag (IXB), verdeeld over meerdere beleidsartikelen. Op artikel 1 Belastingen is € 214,3 miljard opgenomen. Het resterende deel binnen IXB wordt verantwoord op artikel 9 Douane (€ 18,1 miljard) en artikel 6 Btw-compensatiefonds (€ 4,5 miljard). Daarnaast wordt € 51,8 miljard conform wetgeving afgedragen aan het Gemeentefonds, Provinciefonds en BES-fonds. Deze middelen worden niet verantwoord in het jaarverslag van Financiën, maar op de betreffende fondsbegrotingen onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK.

## 7.3.2 Beperkingen in controle en verantwoording Financieel Jaarverslag van het Rijk

### **FJR: geen controle en geen zekerheid over toelichtingen belastingen en premies**

Voor het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) gelden geen vaste verslaggevingsregels. De Rijksbegrotingsvoorschriften voor departementale jaarverslagen zijn hier niet op van toepassing. Het FJR is vormvrij en valt buiten de wettelijke taak van zowel de Auditdienst Rijk als de Algemene Rekenkamer.

Voor de Tweede Kamer is van belang te weten dat de Algemene Rekenkamer niet het hele FJR controleert. Wij geven uitsluitend een oordeel bij bijlagen 1 en 2 bij het FJR (rijksrekening en rijkssaldibalans). De overige informatie in het FJR maakt geen onderdeel uit van onze wettelijke taak onder de Comptabiliteitswet. Over de juistheid en volledigheid van de informatie in het FJR kunnen wij daarom geen zekerheid verschaffen. Daarbij komt dat het FJR later beschikbaar komt dan in het reguliere verantwoordingsproces. De eerste stabiele conceptversie van het FJR heeft de Algemene Rekenkamer ter informatie op 3 april 2026 ontvangen.

Dit raakt in het bijzonder de verantwoording over belastingontvangsten, aangezien de minister van Financiën voor de toelichting daarop in het departementale jaarverslag verwijst naar het FJR. Ook de Auditdienst Rijk onderzoekt in het kader van zijn wettelijke taak specifiek de rijksrekening en rijkssaldibalans. Bij de onderliggende jaarverslagen verstrekt de ADR wel zekerheid, maar niet bij het FJR. De gedetailleerde toelichting op de belasting- en premieontvangsten wordt niet opgenomen in het jaarverslag van het ministerie van Financiën. De toelichtingen over de belasting- en premieontvangsten van de minister zijn dus niet gecontroleerd. Hierdoor ontbreekt een onafhankelijke toets op de toelichting op de belastingontvangsten en premies die de minister int en verantwoordt.

### **Beperkte specificatie en onderbouwing van belastingontvangsten**

De verantwoording over de belastingontvangsten wijkt op verschillende punten af van de rijksbegrotingsregels en daarmee van de verantwoording over de uitgaven. Zo bevatte het FJR tot dit jaar geen meerjarig (t-4) overzicht van de gerealiseerde belastingontvangsten. Ook worden alleen grote verschillen tussen geraamde en gerealiseerde ontvangsten per belastingmiddel inhoudelijk toegelicht, en dan uitsluitend op EMU-basis. Daarnaast ontbreekt prijs- en hoeveelheidsinformatie (p x q-informatie), zoals belastinggrondslagen en tariefcategorieën per doelgroep. In bijlage 3 van het FJR is wel een specificatie van de belastingontvangsten opgenomen, maar deze blijft beperkt tot een uitsplitsing naar belastingmiddel. Bij grote belastingmiddelen, zoals

de loon- en inkomstenbelasting, omzetbelasting en vennootschapsbelasting, blijft het inzicht daardoor beperkt tot de vermelding van de totale opbrengst. Bij de omzetbelasting en loonbelasting betreft dit bedragen van meer dan € 80 miljard (zie tabel 14 in § 7.3.4). Ter illustratie, dat is ruim 3 keer de totale begroting van het ministerie van Defensie.

Bij de uitgaven zou het ondenkbaar zijn dat bedragen van deze omvang niet verder worden gespecificeerd in het jaarverslag door de minister. Ook ontbreken indicatoren en kengetallen die inzicht geven in de doelen van het belastingbeleid en de ontwikkelingen daarin. Ten slotte ontbreekt in het FJR een beleidsconclusie over het bereiken van de doelstellingen. Voor het parlement is het om voornoemde redenen lastig om volledig zicht te krijgen op de omvang, ontwikkeling en risico's van belastingontvangsten.

### **7.3.3 Minister neemt in FJR extra informatie op over belastingontvangsten**

#### **Stappen gezet in verbetering toelichting verantwoorde belastingontvangsten**

In het rapport *Verantwoord belasten* (november 2025) vragen we aandacht voor een beter navolgbare en diepgaandere verantwoording van de (belasting)ontvangsten. Het parlement kan via de jaarlijkse verantwoording meer en een toegankelijker inzicht krijgen in de grote geldstromen die gemoeid zijn met de belastingontvangsten en in de (juridische) risico's voor de schatkist die op fiscaal terrein aanwezig zijn. Ook kan het parlement meer antwoorden krijgen op de vraag of de budgettaire doelstellingen en andere (neven)doelen van belastingen worden gehaald. Wij riepen op om de verantwoording over de belastingontvangsten stap voor stap te verbeteren.

Naar aanleiding van ons rapport heeft de minister toegezegd de verantwoording over belastingontvangsten te verbeteren en meer inzicht te geven in doelen, resultaten en risico's. De motie-Holterhues c.s. vraagt om een plan van aanpak, dat bij het FJR aan de Kamer wordt aangeboden.

Het kabinet heeft dit jaar de toelichting op de belastingontvangsten in het FJR al uitgebreid. Zo zijn meerjarige reeksen toegevoegd en wordt een uitsplitsing gemaakt naar arbeid, kapitaal en consumptie. Ook zijn tabellen en toelichtingen uitgebreid. Dit vinden we positief. In het FJR wordt uitgebreid ingegaan op de voortgang van de opvolging van de uitkomsten uit ons rapport (zie paragraaf 2.2.3 van het FJR). In die reactie wordt een volgende stap in de verbetering van de verantwoording aangekondigd. Vanaf de Miljoenennota 2027 wordt een uitsplitsing van belastinggrondslagen van een aantal belastingmiddelen voorzien. Hoewel de Miljoenennota geen formeel

verantwoordingsdocument is, begrijpen wij deze keuze, omdat de benodigde data zoals realisatiecijfers, geactualiseerde ramingen en macro-economische gegevens pas op dat moment beschikbaar zijn. Bovendien valt dit moment samen met de jaarlijkse update van de bijlage van de fiscale regelingen. We merken op dat het niet opnemen van deze informatie over de ontvangsten in een formeel verantwoordingsdocument in landen met een baten- en lastenstelsel niet acceptabel is.

In de bestuurlijke reactie op ons rapport werden de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting genoemd als middelen waarvoor een specificatie kan worden verstrekt. In het FJR worden nu ook de schenk- en erfbelasting, overdrachtsbelasting en dividendbelasting hieraan toegevoegd. Wij waarderen deze concrete invulling van deze toezegging en de voortvarendheid waarmee ook deze stap wordt gezet. Wij geven in overweging aan de minister om deze lijn door te trekken door ook een meerjarige specificatie van de belastingmiddelen op te nemen. Dit draagt bij aan het inzicht in trends in de grondslag en de budgettaire ontwikkeling van de belastingmiddelen.

#### **Geen inzicht in gerealiseerde effecten van belastingmaatregelen**

Er is geen verantwoording met informatie over de realisatiecijfers van belastingmaatregelen na afloop van het jaar. Het Belastingplan heeft geen 'spiegelbeeld' in de verantwoording. De verantwoordingsstukken zelf bieden ook geen inzicht in de gerealiseerde budgettaire gevolgen van een maatregel. Alle afwijkingen van de eerder geraamde totale belastingontvangsten worden – kort geformuleerd – aan conjuncturele (endogene) ontwikkelingen toegeschreven. In de realisatiecijfers van de belastingontvangsten worden de eerder geraamde budgettaire gevolgen van de beleidsmaatregelen herhaald, omdat realisatiecijfers van de belastingmaatregelen niet beschikbaar zijn.

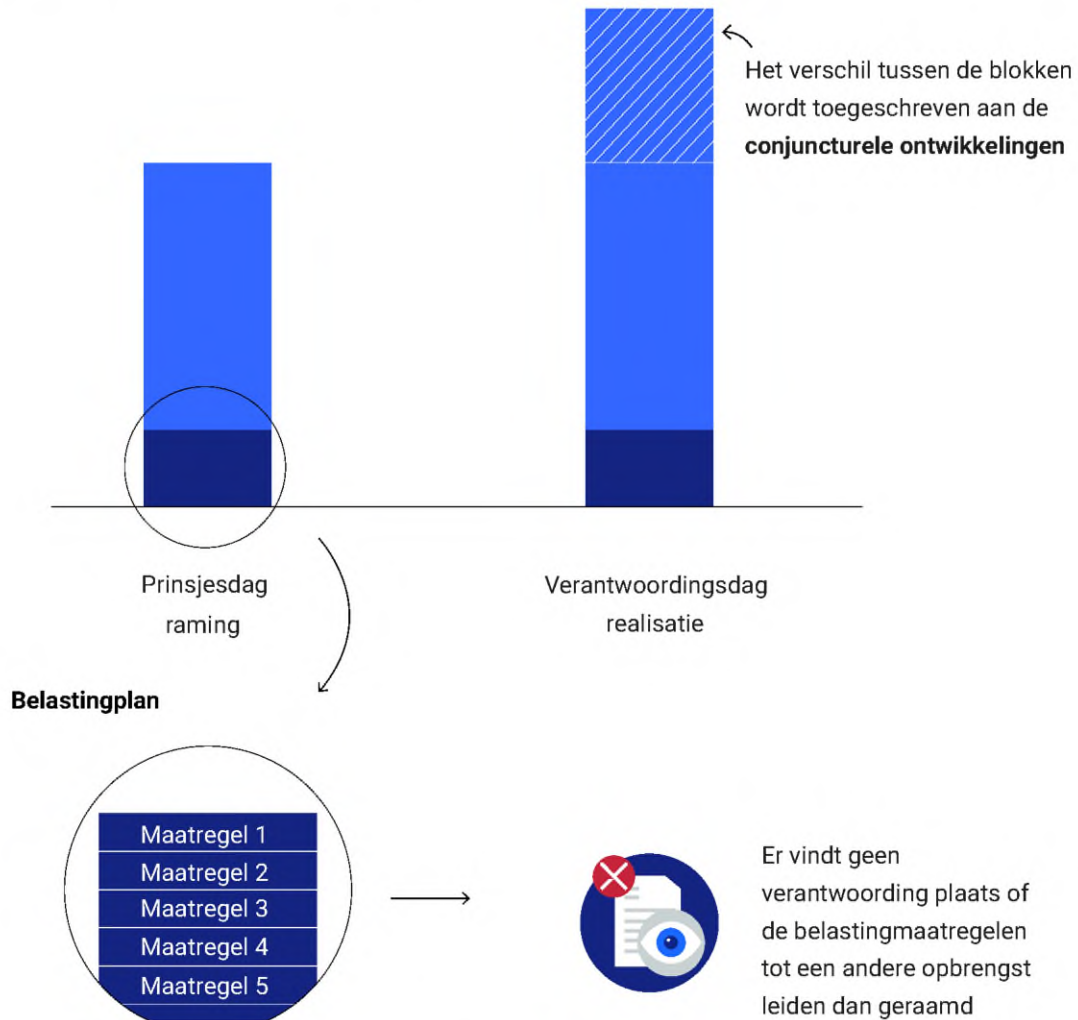
**Figuur 19** Informatievoorziening raming en realisatie belastingen en belastingmaatregelen

### Verantwoording geeft geen inzicht in realisatie belastingmaatregelen

Belastingplan heeft geen spiegelbeeld in de verantwoording

■ Bestaande belastingen ■ Nieuwe belastingmaatregelen

#### Begrotings- en verantwoordingscyclus



In reactie op ons eerdere rapport zet het kabinet stappen om de budgettaire opbrengsten van fiscale maatregelen beter te monitoren. Het gaat om een selectie van maatregelen met een groot budgettair belang (van € 500 miljoen of meer) en een hoge onzekerheid. Het kabinet neemt zich voor een overzicht van deze monitoring in de verantwoordingscyclus op te nemen. Daarnaast wordt beoogd meer inzicht te geven in financiële risico's van fiscaal-juridische procedures. De rapportage blijft wel beperkt tot zaken bij de Hoge Raad en het Hof van Justitie van de Europese Unie en onder voorwaarden (onder meer privacy en procesbelang). Bij de uitgaven is de verantwoording over juridische procedures niet beperkt tot aanhangige zaken bij de hoogste rechters.

Wij moedigen de minister aan het parlement actief te betrekken bij de verdere ontwikkeling van de verantwoordingsinformatie, door het parlement gericht te vragen welke informatie nodig is en hierover duidelijke afspraken te maken.

#### **7.3.4 Afwijkingen bij raming van belastingontvangsten**

Meer en beter inzicht in de gerealiseerde belastingontvangsten vinden we belangrijk (*Verantwoord belasten*, november 2025). Als inzicht bestaat in zowel de realisatiecijfers als de ontwikkeling van de belastingontvangsten, kunnen realisaties en ramingen worden vergeleken en verschillen worden verklaard.

##### **Afwijkingen tussen raming en realisatie (kasbasis 2025)**

De expertgroep Realistisch ramen (2025) liet zien dat de ramingen en realisaties van de belastingontvangsten de afgelopen jaren flink uiteen liepen. Dat de gerealiseerde ontvangsten afwijken van de geraamde ontvangsten is op zichzelf niet opvallend, aangezien de ontvangsten juist moeten meebewegen met de economie onder het trendmatige begrotingsbeleid. De realisatiecijfers van de ontvangsten lagen van het begin van dit decennium echter fors hoger dan de ramingen. Met name bij de vennootschapsbelasting waren de verschillen tussen de raming en de werkelijke ontvangsten groot.

Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen in tabel 14 niet altijd precies overeen met het totaal.

**Tabel 14** Specificatie van belasting- en premieontvangsten in 2025 op kasbasis  
(in miljoenen €)

**Realisatie ontvangsten 2025 hoger dan geraamd; grote afwijkingen door herstel box 3 en beleidsmaatregelen**

	Raming Miljoenennota 2025	Realisatie 2025	Vershil	Afwijking in percentage
Loonbelasting	85.616	88.468	2.853	3,3%
Vennootschapsbelasting	46.693	49.095	2.402	5,1%
Omzetbelasting	81.896	82.977	1.081	1,3%
Inkomstenbelasting	8.673	16.405	7.732	89,2%
Overdrachtsbelasting	3.901	4.703	803	20,6%
Invoerrechten	4.087	4.709	623	15,2%
Schenk- en erfbelasting	3.580	4.100	519	14,5%
Belastingen op een milieugrondslag	6.353	6.784	431	6,8%
Dividendbelasting	6.354	6.636	282	4,4%
Motorrijtuigenbelasting	5.002	5.213	211	4,2%
Assurantiebelasting	4.084	4.155	71	1,7%
Overige belastingontvangsten	2.087	1.992	-94	-4,5%
Kansspelbelasting	1.266	1.073	-193	-15,2%
Belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM)	1.874	1.379	-495	-26,4%
Accijnzen	12.369	11.467	-902	-7,3%
<b>Totaal belastingen op kasbasis</b>	<b>273.834</b>	<b>289.156</b>	<b>15.322</b>	<b>5,6%</b>
Premies volksverzekeringen	47.030	44.062	-2968	-6,3%
Premies werknemersverzekeringen	101.281	101.087	-193	-0,2%
<b>Totaal premieontvangsten</b>	<b>148.311</b>	<b>145.149</b>	<b>-3.161</b>	<b>-2,1%</b>
<b>Aansluiten naar EMU (KTV)</b>	<b>2.910</b>	<b>-1.776</b>	<b>-4.687</b>	<b>-161,1%</b>
<b>Totaal belasting- en premieontvangsten</b>	<b>425.055</b>	<b>432.529</b>	<b>7.474</b>	<b>1,8%</b>

Bron: FJR (2025) tabel 3.2

In 2025 zien we dat de realisatiecijfers van de ontvangsten ook hoger liggen dan oorspronkelijk geraamd. De gerealiseerde kasopbrengst van de vennootschapsbelasting is zo'n € 2,4 miljard hoger dan geraamd. In het FJR wordt deze hogere opbrengst bij de vennootschapsbelasting vooral verklaard door hogere ontvangsten over eerdere belastingjaren (met name 2024), die in 2025 tot kasontvangsten leiden. Bij de loonbelasting komt de hogere opbrengst door hogere lonen en meer werkgelegenheid.

### **Forse afwijking raming inkomstenbelasting door uitgestelde box 3-teruggaven**

Verder valt op dat de gerealiseerde inkomstenbelasting op kasbasis fors hoger is dan geraamd (ruim € 7,7 miljard hoger). Dit verschil kan grotendeels worden verklaard door een geringer dan voorzien bedrag aan teruggaven van onrechtmatig geheven belasting over het spaar- en beleggingsvermogen (box 3). De gedachte was dat de ingediende formulieren Opgaaf werkelijk rendement voor box 3 in 2025 tot teruggaven zouden leiden voor onrechtmatige heffing van box 3 in de afgelopen jaren. De daadwerkelijke teruggave is echter doorgeschoven naar 2026 en later, waardoor de kasontvangsten voor de inkomstenbelasting in 2025 hoger uitvallen. Wij merken daarbij op dat in § 5.5.5 is aangegeven dat de Belastingdienst in 2025 nog geen planning had voor de hersteloperatie van box 3. Uit de geraamde inkomstenbelasting voor 2025 volgt dat de inschatting was dat de Belastingdienst de teruggaven al in 2025 grotendeels zou uitvoeren. Dat is niet gelukt. De verwachte teruggaven van inkomstenbelasting als gevolg van de D-day-arresten uit 2024 zijn in 2024 al grotendeels ten laste van de EMU-ontvangsten gebracht. Het uiteindelijke tijdstip van de daadwerkelijke teruggaven is daarmee niet relevant voor de gerapporteerde EMU-ontvangsten in 2025 en 2026. Ten slotte merken wij op dat de realisatiecijfers van de inkomstenbelasting (nog) geen inzicht bieden in de gerealiseerde derving als gevolg van de zogenoemde D-day-arresten. Deze bedragen worden pas duidelijk na de afwikkeling van de teruggaveverzoeken.

### **Afwijkende opbrengsten bij kleinere belastingmiddelen door gedragseffecten**

Inhoudelijk valt verder de relatief sterk afwijkende opbrengst van een aantal kleinere belastingmiddelen op. De anticipatie op fiscale en niet-fiscale beleidsmaatregelen keert regelmatig terug als vermoedelijke verklaring van de minister voor afwijkende realisatiecijfers:

- Het verschil tussen raming en realisatie bij de accijnzen bedraagt – € 902 miljoen. Dit komt vooral door lagere opbrengsten uit tabaksaccijns. Mogelijke oorzaken zijn de prijsstijgingen na de accijnsverhoging per 1 april 2024 en strengere regels voor de verkoop van tabak in supermarkten.

- Het verschil tussen raming en realisatie bij de BPM bedraagt – € 495 miljoen. Dit komt door de invoering van BPM op bestelauto's. Daardoor zijn in 2024 veel bestelauto's gekocht. In 2025 zijn juist minder bestelauto's verkocht, wat leidt tot lagere opbrengsten.
- Het verschil tussen raming en realisatie bij de kansspelbelasting bedraagt - € 193 miljoen. De tegenvallende opbrengst wordt toegeschreven aan de sterke tariefstijging in 2025 (van 30,5% naar 34,2%) en aangescherpte regels die gokkers moeten beschermen. Het tarief is per 1 januari 2026 verder verhoogd naar 37,8%. De geraamde extra inkomsten door de tariefsverhogingen bedroeg € 102 miljoen voor 2025 en vanaf 2026 jaarlijks € 202 miljoen.

Deze informatie biedt het parlement de mogelijkheid om in gesprek te gaan met de minister over genomen maatregelen. Dat kan aanleiding geven om de belastingmaatregel bij te sturen, zeker in het geval dat een structureel afwijkende belastingopbrengst verwacht mag worden door anticipatie-effecten.

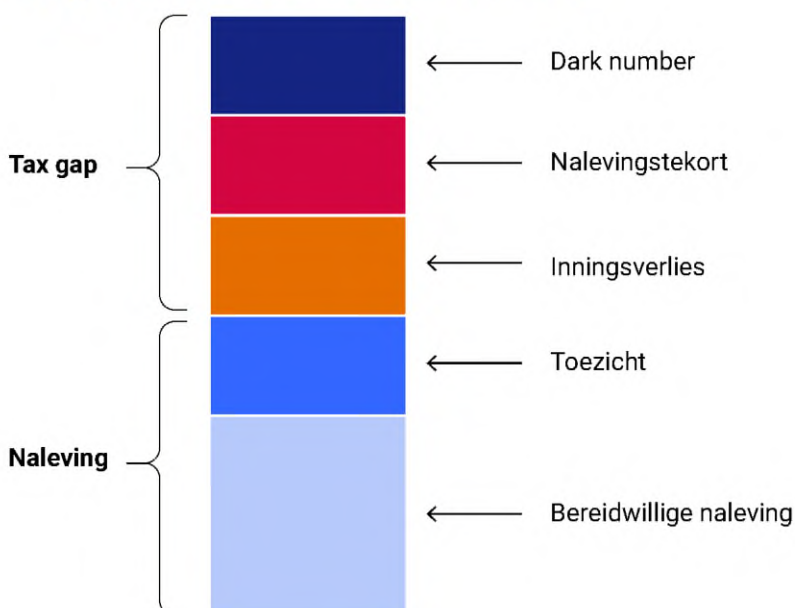
## 7.4 Risico's op gemiste belastingontvangsten

### 7.4.1 De belastingkloof (tax gap) en factoren die kunnen leiden tot gemiste ontvangsten

Er is sprake van een belastingkloof (*tax gap*), wanneer de theoretisch verschuldigde belasting en het bedrag dat wordt geïnd en ontvangen verschillen. Om meer inzicht te geven in de risico's en de risicobeperkende maatregelen maken wij gebruik van de componenten van de *tax gap* (Algemene Rekenkamer, 2016).

**Figuur 20** De *tax gap*

**Tax gap omvat meer dan het dark number**



Figuur 20 laat het onderscheid tussen naleving en de *tax gap* zien en hoe verschillende factoren bijdragen aan mogelijk gemiste belastingontvangsten.

- Naleving (onderkant van de figuur) betreft de ontvangsten die daadwerkelijk binnenkomen bij het Rijk. Dit zijn enerzijds de belastingen die burgers en bedrijven vrijwillig en correct betalen (bereidwillige naleving) en anderzijds de aanvullende ontvangsten die voortkomen uit toezicht en handhaving. De naleving kan direct worden beïnvloed door operationele factoren, zoals de capaciteit van de Belastingdienst, de werking van IT-voorzieningen en de effectiviteit van het M&O-beleid. Tekortkomingen op deze punten vergroten het risico dat verschuldigde belasting niet tijdig of volledig wordt geïnd.
- *Tax gap* (bovenkant van de figuur) omvat de gemiste belastingontvangsten. Dit zijn ontvangsten die de minister verwacht, maar die om uiteenlopende redenen niet binnenkomen. Hier spelen 3 belangrijke componenten een rol:
  - inningsverlies: belasting die is vastgesteld, maar niet volledig wordt geïnd, bijvoorbeeld door betalingsproblemen, faillissement of oninbare vorderingen zoals bij coronabelastingschulden;
  - nalevingstekort: belasting die burgers en bedrijven onjuist of niet aangegeven, geschat via steekproeven op aangiften;
  - *dark number*: belastingontvangsten die volledig buiten beeld blijven, zoals niet-aangegeven inkomsten of zwart werk; dit is structureel onzeker en moeilijk meetbaar.

Daarnaast beïnvloeden onder meer politieke keuzes en uitvoeringsdruk de *tax gap*. Fiscale regelingen, coronasteunmaatregelen en andere beleidskeuzes leiden tot lagere ontvangsten. In de volgende paragrafen werken we enkele voorbeelden van de bovengenoemde risico's verder uit bij mogelijk gemiste belastingontvangsten. Deze voorbeelden komen voort uit ons verantwoordingsonderzoek en laten zien hoe deze risico's zich in de praktijk voordoen en welke mechanismen daarachter zitten.

#### **7.4.2 Veel uitdagingen in de beheersing van belastingontvangsten door groei en complexiteit processen**

De verantwoording van de belastingontvangsten in het jaarverslag 2025 is juist, maar of de ontvangsten ook volledig zijn is hiermee niet gezegd. Wat daarin niet zichtbaar is, is dat de interne beheersing nog verbetering behoeft, mede door uitvoeringsdruk en de complexiteit van processen bij de Belastingdienst en Douane. De interne beheersing sluit nog onvoldoende aan op de omvang en complexiteit van de miljarden ontvangstenstromen.

### **Uitvoeringsdruk Douane stijgt, maar beheersing blijft achter**

Bij de Douane (€ 18,1 miljard) zijn er verhoogde risico's op gemiste belastingontvangsten, omdat niet kan worden aangetoond dat alle ontvangsten volledig en juist zijn. De afgelopen jaren heeft de minister wel stappen gezet. Tegelijkertijd is de interne beheersing nog niet op orde. Risicomanagement, sturing en verantwoordingsinformatie zijn nog onvoldoende uitgewerkt en toegepast. De minister heeft het in 2023 gestarte verbeterprogramma daarom in 2025 moeten herijken (zie § 5.4.2).

Er zijn ook problemen in uitvoering, toezicht en handhaving. De Douane opereert in een omgeving met toenemende complexiteit en volumes, met name door e-commerce. Tegelijkertijd vragen de handhaving van sanctiemaatregelen, accijnsfraude en internationale handelsstromen een steeds grotere inzet van capaciteit en specialistische kennis. Het risicobeeld is nog niet volledig, actueel en sturend voor toezicht en handhaving. Hierdoor sluiten controles en capaciteit niet altijd aan op de grootste risico's. Daarnaast staat de uitvoering onder druk door omvangrijke Europese implementatietrajecten en IT-vernieuwing.

### **Groei belastingontvangsten vergroot druk op interne beheersing Belastingdienst**

Volgens de Miljoenennota 2026 verwacht de minister in 2026 circa € 299 miljard aan belastingontvangsten. Deze groei vergroot volgens de minister de druk op de financiële administratie, sturing en controle. De processen rondom heffing en inning functioneren, maar de interne beheersing behoeft versterking. Zo ontbreekt een volledig en actueel overzicht van de belangrijkste risico's en sluiten controles en beheersmaatregelen niet altijd goed aan op de grootste risico's. Daarbij komt dat de werking van geautomatiseerde controles, systeemkoppelingen en tariefberekeningen niet overal aantoonbaar is geborgd. Daarnaast verschillen werkwijzen tussen onderdelen van de Belastingdienst en worden interne controles gedurende het jaar nog beperkt benut om tijdig bij te sturen. Systemen leveren bovendien niet altijd de informatie die nodig is voor adequate sturing en verantwoording. Om het financieel beheer verder te kunnen professionaliseren is een actueel risicobeeld nodig, beter gerichte controles en een structureel ingerichte informatievoorziening voor sturing en verantwoording.

### **Complexe processen en achterstanden belemmeren tijdige inning en toezicht bij de Belastingdienst**

Inning en bezwaar- en verzoekafhandeling zijn complexe en versnipperde processen. Informatie over belastingplichtigen en transacties is verspreid over verschillende systemen en niet altijd actueel, waardoor risicogericht toezicht bemoeilijkt wordt. Boekenonderzoeken en bezwaarafhandeling vinden niet altijd tijdig plaats, wat direct de volledigheid van de ontvangsten raakt. Bij de afwikkeling van coronabelastingsschulden

is bijvoorbeeld € 1,1 miljard als oninbaar afgeboekt (zie § 7.4.5). De Belastingdienst meldt tegelijkertijd dat personeelstekorten, werkvoorraden en systeemcomplexiteit blijvend druk uitoefenen op het toezicht, ondanks recente uitbreidingen in capaciteit en modernisering van ICT-systemen.

### **7.4.3 Nalevingstekorten: indicatie van miljarden missende ontvangsten bij mkb-ondernemingen**

Het nalevingstekort is een belangrijke indicator binnen de *tax gap* (zie figuur 20). De minister rapporteert in zijn jaarverslag dat het laatst gemeten nalevingstekort voor de doelgroep mkb € 5,2 miljard bedraagt. Het belastingjaar dat in deze steekproef centraal stond is 2020 en de boekenonderzoeken voor deze steekproef zijn uitgevoerd in de jaren 2022 tot en met 2025. Door de forse inflatie over de periode 2020-2025 ligt dit bedrag nu waarschijnlijk hoger. Het geschatte bedrag betreft alleen ingediende aangiften; aangiften die niet zijn ingediend, blijven buiten beeld. Het tekort is daarmee geen volledig overzicht, maar een indicatie van minimaal gemiste belastingontvangsten. Uit de analyse van de Belastingdienst blijkt dat in de steekproef het belastingjaar 2020 dominant is (54%), dus het nalevingstekort van € 5,2 miljard is niet gebaseerd op actuele aangiften. Het meest recente belastingjaar 2022 telt maar voor ongeveer 1% mee. Het jaarverslag van de minister benadrukt dat het nalevingstekort een afzonderlijke indicator is binnen de algemene doelstelling *compliance*, maar dat het niet jaarlijks wordt gemeten en nuance vereist. Het nalevingstekort geeft inzicht in trends en risicogebieden, maar geen sluitend totaalbeeld van niet-naleving binnen het mkb-segment. Het totale financiële belang van de mkb-doelgroep bedraagt in 2025 ongeveer € 135,3 miljard. De € 5,2 miljard is een minimumindicatie; de werkelijke *tax gap* binnen mkb is waarschijnlijk hoger. Volgens de meest recente metingen (2024) bedraagt het nalevingstekort over het belastingjaar 2022 bij Particulieren ongeveer € 159 miljoen. Voor Grote Ondernemingen rapporteert de minister geen nalevingstekorten in het jaarverslag.

### **7.4.4 Fiscale regelingen: derving door politieke keuzes**

We zien risico's bij de derving van belastingontvangsten. Soms is een derving een bewuste beleidskeuze. Fiscale regelingen leiden tot lagere belastingontvangsten (derving), omdat belastingplichtigen minder belasting betalen dan zonder de regeling het geval zou zijn.

**Figuur 21** Wat kosten fiscale regelingen de schatkist

## Fiscale regelingen: prijskaartje van politieke keuzes

### Overheidsfinanciën 2025



*\*Budgettaire omvang op basis van 2023 uit ambtelijk rapport juni 2025*

### Fiscale regelingen: prijskaartje van politieke beleidskeuzes

De minister geeft aan dat ongeveer 200 fiscale regelingen in beeld zijn en dat het overzicht hiervan doorlopend wordt aangevuld. Daardoor kan niet met zekerheid worden vastgesteld dat het volledig is. Er worden 125 regelingen gemonitord. Het budgettaire belang van de gemonitorde regelingen bedraagt € 185 miljard in 2025. Dit betreft geen uitgaven, maar belastingontvangsten die de overheid niet ontvangt door beleidskeuzes (derving). Fiscale regelingen bepalen daarmee in belangrijke mate hoeveel belasting uiteindelijk wordt geïnd. De omvang van de fiscale regelingen laat zien dat de belastingdruk niet alleen wordt bepaald door tarieven, maar ook via uitzonderingen in het stelsel zoals fiscale regelingen. Deze derving is daarmee een belangrijk onderdeel van het budgettaire totaalbeeld, maar minder zichtbaar dan directe uitgaven.

### **Beperkt zicht op effectiviteit bij € 85 miljard aan fiscale regelingen**

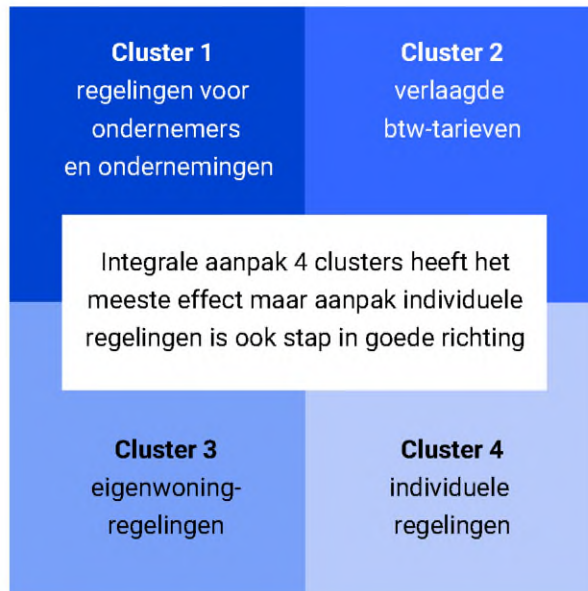
Wij hebben in 2021 in ons verantwoordingsonderzoek over 2020 opgeroepen om te 'snoeien' in de negatief geëvalueerde fiscale regelingen. Fiscale regelingen maken het belastingstelsel ingewikkelder en veel regelingen zijn niet doelmatig. Wij concludeerden destijds dat de regels van het toetsingskader voor fiscale regeling en de evaluatieverplichting onvoldoende werden nageleefd. Het toezicht op de evaluaties en de toepassing van het fiscale toetsingskader door het ministerie van Financiën zijn sindsdien aanzienlijk verbeterd. Daarnaast is het jaarlijkse overzicht van de fiscale regelingen in de bijlagen van de Miljoenennota stelselmatig uitgebreid en zijn de begrotingsregels voor fiscale regelingen aangescherpt. Ten slotte zijn in 2023 en 2025 twee ambtelijke rapporten over fiscale regelingen verschenen (Financiën, 2023 en 2025). Hierdoor is inzichtelijk geworden dat het budgettaire belang van de negatief geëvalueerde regelingen € 85 miljard (2025) bedraagt. In 2026 neemt dit naar schatting toe naar € 89,4 miljard (zie § 2.2). Van een groot deel van deze regelingen is niet duidelijk of ze werken zoals bedoeld. Dat komt doordat doelen vaak niet goed meetbaar zijn en gedrag van mensen moeilijk te voorspellen is. Hierdoor is onduidelijk of deze regelingen echt bijdragen aan het doel, terwijl ze wel veel geld kosten. Bovendien maken de fiscale regelingen het belastingstelsel voor zowel de Belastingdienst als voor burgers en bedrijven erg ingewikkeld.

### **Vermindering fiscale regelingen levert volgens minister potentieel € 35 miljard op**

Het afschaffen of aanpassen van ondoelmatige fiscale regelingen betekent niet automatisch dat het huidige budgettaire belang van deze regelingen volledig wordt teruggewonnen. Gedragseffecten, stelselinteracties en beleidskeuzes zorgen ervoor dat de uiteindelijke opbrengst kan afwijken. In het ambtelijke rapport *Kansen voor lagere tarieven en beter beleid (2025)* zijn suggesties opgenomen door de minister om fiscale regelingen te hervormen, met nadruk op verlaagde btw-tarieven, de eigenwoningregeling en ondernemersregelingen. Afhankelijk van de gekozen beleidsrichting bedraagt de maximaal haalbare budgettaire opbrengst van hervormingen en afschaffingen ongeveer € 35 miljard per jaar. Deze middelen kunnen bijvoorbeeld worden ingezet voor tariefsverlagingen of nieuwe maatschappelijke uitgaven. Deze evaluaties laten zien waar ruimte is voor herprioritering of vereenvoudiging, maar maken de opbrengst onzeker vanwege politieke keuzes, overgangsregelingen en economische effecten.

**Figuur 22** Oplossingsrichtingen van de minister voor aanpak fiscale regelingen

**Oplossingsrichtingen van de minister voor aanpak fiscale regelingen:  
budgettaire omvang €42 miljard**



**Waarom hervormen moeilijk, maar noodzakelijk is**

In het coalitieakkoord is gekozen voor stabiliteit en uitvoerbaarheid. Grootschalige afschaffing van fiscale regelingen blijft uit; bestaande faciliteiten worden grotendeels behouden of beperkt vereenvoudigd. We zien het risico dat inzichten uit negatief geëvalueerde fiscale regelingen onvoldoende worden benut, terwijl de uitvoeringsdruk bij de Belastingdienst hoog blijft.

Veel regelingen bestaan al lang en worden gezien als verworven recht. Aanpassen raakt direct de portemonnee van burgers en bedrijven. Daarnaast komen er steeds nieuwe regelingen bij, terwijl oude niet altijd verdwijnen. Hierdoor wordt het stelsel steeds ingewikkelder gemaakt en is het moeilijker uit te voeren. De minister ziet dit ook en heeft fiscale regelingen aangemerkt als een hoog risico, juist omdat ze grote invloed hebben op de omvang van belastingontvangsten terwijl het zicht en de sturing beperkt zijn (zie § 2.2).

**Fiscale regelingen vergroten uitvoeringsdruk Belastingdienst**

Fiscale regelingen hebben gevolgen voor burgers, de uitvoerbaarheid en de bestuurbaarheid van het belastingstelsel. Ze verhogen de druk op systemen en de uitvoeringscapaciteit van de Belastingdienst. Dit lichten we toe aan de hand van onderstaande voorbeelden.

### *Cluster 3: eigenwoningregelingen: fiscale behandeling en uitvoering*

De fiscale behandeling van de eigen woning bestaat uit onder meer de hypotheekrenteaftrek, het eigenwoningforfait, de aftrek kleine woningschuld (Wet Hillen) en andere aftrekposten voor kosten gemaakt voor de eigen woning. Deze behandeling kent een groot budgettair belang (€ 7,7 miljard in 2025) en is politiek en maatschappelijk gevoelig. Deze regelingen zijn bovendien complex voor burgers en brengen uitvoeringsdruk met zich mee. Veel huishoudens maken gebruik van deze regelingen en ervaren deze als verworven recht. 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. Bij de hypotheekrenteaftrek is het bovendien zo dat door de maximale duur van 30 jaar inzicht nodig is in individuele leningsgegevens. Verhuizingen en verschillende leningsdelen maken de toepassing en handhaving complex. In aanloop naar 2031 neemt de druk naar verwachting verder toe, doordat de eerste gevallen de 30-jaarstermijn bereiken.

### *Cluster 4: individuele regelingen: aftrek specifieke zorgkosten en ANBI-regelingen*

De aftrek van specifieke zorgkosten is een regeling binnen de inkomstenbelasting die op persoonsniveau wordt toegepast. De regeling is complex voor zowel belastingplichtigen als de Belastingdienst. Bij controles zijn vaak correcties nodig. Dit leidt tot veel handmatig werk en zorgt voor veel discussies met belastingplichtigen.

Er zijn regelingen die gerelateerd zijn aan de ANBI-status. Het gaat hierbij om fiscale voordelen zoals de giftenaftrek. Voor deze regelingen is het ANBI-portaal ontwikkeld door de Belastingdienst. Dit portaal verbetert de handhaafbaarheid van de ANBI-regeling door ANBI's te verplichten gegevens en inlichtingen te leveren bij de Belastingdienst. De bouw kostte ruim 4.000 ontwikkeldagen en jaarlijks zijn ongeveer 400 ontwikkeldagen nodig voor het beheer. Dit legt extra druk op de schaarse IT-capaciteit van de Belastingdienst en bemoeilijkt benodigde aanpassingen van systemen.

## 7.4.5 Risico voor inning: coronabelastingsschulden

Tijdens de coronapandemie trof de overheid diverse steunmaatregelen om ondernemers te ontzien. Een van de maatregelen was de mogelijkheid voor ondernemers om belastingen later te betalen. De maatregel heeft er vermoedelijk aan bijgedragen dat veel ondernemingen die crisis doorstaan hebben. Het totale oorspronkelijke bedrag van de aanslagen waarvoor uitstel is verleend bedroeg € 48 miljard. Daarvan is € 8 miljard afgetrokken na definitieve vaststelling van de aanslagen. Er is op peildatum 28 januari 2026 € 32,3 miljard afgelost.

In februari 2024 publiceerden we ons rapport *Focus op coronabelastingsschulden*. Op dat moment stond er nog € 14 miljard aan schulden open. Van € 5,7 miljard aan openstaande schulden verliep de aflossing problematisch. We constateerden ook dat de Belastingdienst te weinig personeel had om daar echt werk van te maken.

### Stand van zaken schulden

We hebben nu wederom gekeken hoe het gaat met de aflossingen. Van de € 6,6 miljard aan openstaande schulden staat € 3,2 miljard open bij ondernemers die de aflossingsregels goed volgen: ze betalen hun maandelijkse termijnen. Voor een bedrag van € 3,4 miljard is sprake van betalingsachterstand langer dan 1 maand of is de coronabetalingsregeling inmiddels beëindigd. In figuur 23 laten we dit zien.

**Figuur 23** De afwikkeling van coronabelastingsschulden per eind januari 2026

**€ 4,5 miljard dreigt verloren te gaan door beperkte invorderingscapaciteit**



### **Maatregelen minister om personeelstekort aan te pakken**

De afwikkeling van de coronabetalingsregeling brengt nog steeds een aanzienlijke uitvoeringslast voor de Belastingdienst met zich mee. Om de druk op het krappe personeelsbestand te verlagen zet de Belastingdienst in op efficiënter werken en wordt de informatievoorziening aan ondernemers verbeterd. De verwachting is dat dit het aantal vragen vermindert. Betere en duidelijkere informatie vooraf zorgt voor minder vragen en beter onderbouwde bezwaren, waardoor deze sneller kunnen worden afgehandeld. Daarnaast heeft de Belastingdienst eenmalige maatregelen getroffen:

- Herstelbetalingen tot € 100 keert de Belastingdienst uit zonder inhoudelijke beoordeling.
- 11.500 bezwaarschriften tegen invorderingskosten zijn zonder inhoudelijke beoordeling gehonoreerd.

De kosten worden geschat op € 3 tot € 11 miljoen en worden door de staatssecretaris proportioneel geacht gezien de achterstanden.

### **Raming oninbaar bedrag iets hoger**

Het ministerie van Financiën raamt op basis van het aflossingsgedrag welke schulden vermoedelijk niet geïnd kunnen gaan worden. Op het moment van de publicatie van ons rapport *Focus op coronabelastingsschulden* (februari 2024) raamde het ministerie nog dat € 2,5 miljard vermoedelijk oninbaar zou worden. Dit werd in de Voorjaarsnota 2024 bijgesteld naar € 3,5 miljard. Op dit moment raamt het ministerie van Financiën dat € 3,7 miljard oninbaar zal zijn.

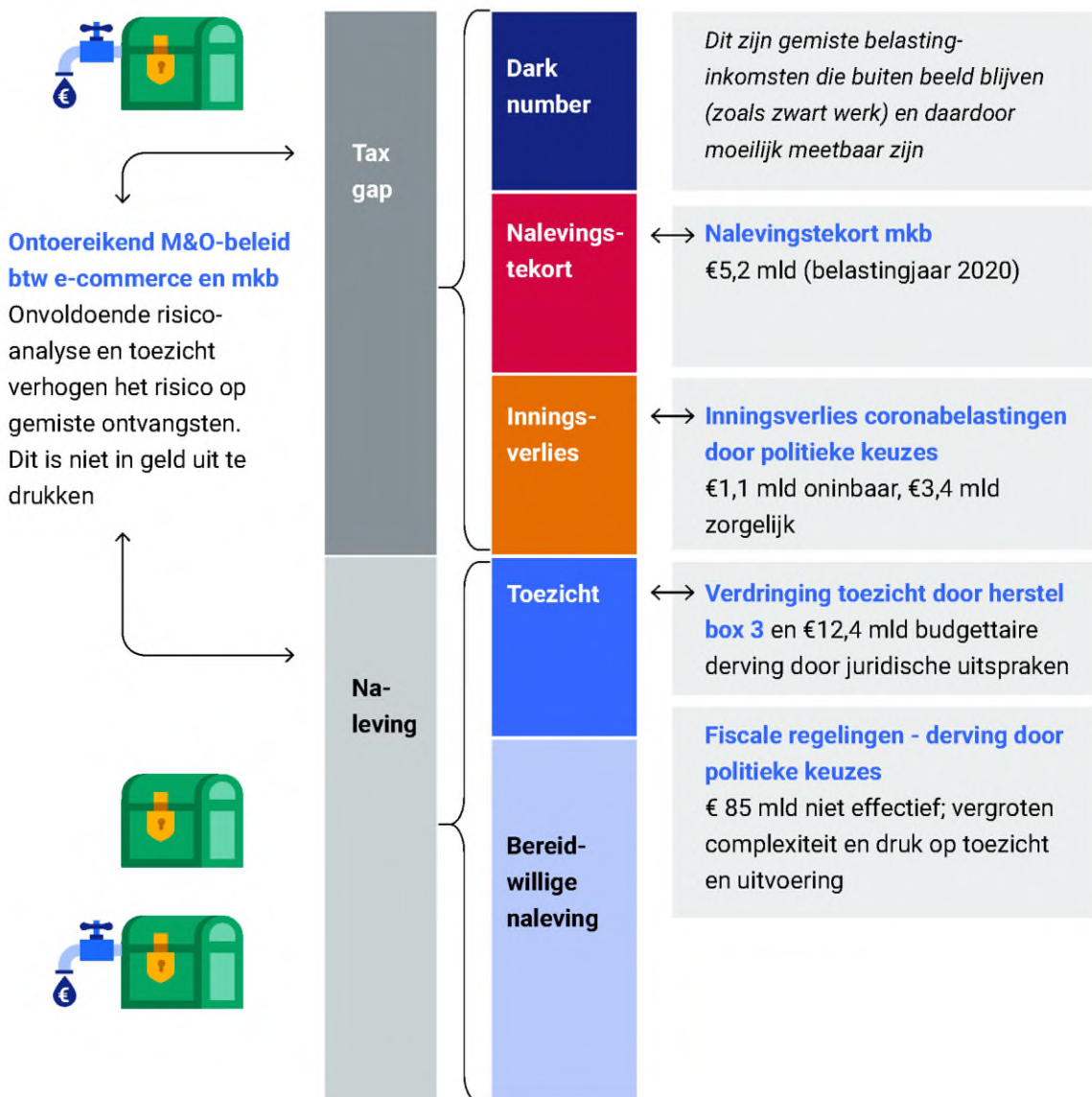
## **7.5 Conclusie: risico's op gemiste belastingontvangsten onvoldoende in beeld**

De verschillende in dit hoofdstuk beschreven voorbeelden laten zien dat het risico op gemiste belastingontvangsten niet alleen voortkomt uit de inherente beperkingen van het belastingstelsel, zoals de afhankelijkheid van gegevens van bedrijven en burgers. Het hangt ook samen met politieke besluitvorming en uitvoerings- en toezichtsvraagstukken. Soms zijn er indicaties waar de minister geld misloopt en bestaan schattingen van de omvang van mogelijk gemiste ontvangsten. Die kunnen worden gebruikt voor nadere analyse en eventuele maatregelen om belastingontvangsten te verhogen. Zo rapporteert de minister in zijn jaarverslag op basis van de meest recente gegevens bij mkb een nalevingstekort van € 5,2 miljard. Tegelijkertijd is de precieze omvang van het risico op gemiste ontvangsten niet exact te bepalen en daarmee niet goed in geld uit te drukken.

Figuur 24 laat zien dat dit risico wordt bepaald door een samenloop van factoren, waaronder uitvoerings- en toezichtsvraagstukken, IT-voorzieningen, capaciteitstekorten, complexe regelgeving en politieke keuzes.

**Figuur 24** Verschillende factoren kunnen leiden tot verhoogd risico op gemiste ontvangsten voor de minister

**Belastingkloof: schatkist van het Rijk mist mogelijk miljarden door problemen in toezicht, uitvoering en beleid – enkele voorbeelden**



De Kamer wordt geïnformeerd over de gerealiseerde belastingontvangsten, maar heeft beperkt zicht op waar en waarom ontvangsten achterblijven. Daarmee ontbreekt integraal inzicht in risico's voor de volledigheid van de ontvangsten en in de mate waarin publieke middelen mogelijk niet worden geïnd. Voor het parlement betekent dit dat aanvullend inzicht nodig is in waar ontvangsten achterblijven en wat daarvan de oorzaken zijn. Voor de minister en de Kamer vormt dit een cruciale basis om te beoordelen waar aanvullende maatregelen nodig zijn, zoals versterking van toezicht, verbetering van systemen, terugdringen van werkvoorraden en het snoeien van fiscale regelingen.

Wat wij positief vinden, is dat de minister in 2025 op verzoek van de Commissie voor de Rijksuitgaven de goede inning en besteding van belastingen en premies als focusonderwerp heeft gekozen. In lijn met de begrotingsbrief 2025 van de Algemene Rekenkamer heeft de minister het beperken van fiscale regelingen als hoog risico aangemerkt. Ook heeft de minister dit jaar, op verzoek van de Algemene Rekenkamer, in de bedrijfsvoeringsparagraaf inzicht gegeven in de nalevingstekorten bij de inning van belastingen. Tot slot willen we benadrukken dat ondanks de verhoogde risico's de totale belasting- en premieontvangsten de afgelopen jaren zijn blijven stijgen: van € 417 miljard in 2024 naar € 434 miljard in 2025. Dit is ook in de ramingen terug te zien, waarbij gerealiseerde ontvangsten structureel hoger zijn dan geraamd.

# 8.

# Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën heeft op 27 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie weer. Naast de hieronder opgenomen reactie is er ook een bijlage waar de minister in meer detail ingaat op de diverse onderwerpen in dit rapport. Deze bijlage staat op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

## 8.1 Reactie minister van Financiën

De minister schrijft:

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

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

### **Financiële informatie en bedrijfsvoering**

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

### **Inkoopbeheer Beleidsdepartement**

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

### **Betalingsregelingen Belastingdienst**

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

### **M&O-beleid Belastingdienst**

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

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

### **IT-uitdagingen**

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

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

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

### **Grote geldstromen Douane**

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

### **Doorvoer strategische goederen Douane**

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

### **Inzicht in belastingontvangsten**

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

### **Hersteloperatie Toeslagen**

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

### **Datakluis**

U constateert dat de bedrijfsvoeringsinformatie in het Jaarverslag 2025 betrouwbaar tot stand is gekomen, maar dat deze informatie niet volledig is met betrekking tot de gevonden datakluis. U stelt terecht dat zowel de Tweede Kamer als u hier niet tijdig over zijn geïnformeerd. Ik betreur dit ten zeerste; dit had anders moeten verlopen.”

## **8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

We bedanken de minister voor zijn constructieve reactie op onze bevindingen. We zien dat de minister de diverse onvolkomenheden consequent en planmatig aanpakt.

Desondanks hebben we zorgen over (de situatie bij) de Belastingdienst. De dienst staat voor grote opgaven, zoals de benodigde modernisering van de IT-systemen en de herstelwerkzaamheden voor box 3. Hierdoor komt onder meer de handhavingscapaciteit onder druk te staan. We onderstrepen daarom het belang van vereenvoudiging van fiscale wetgeving en de winst die valt te behalen met het afschaffen van ondoelmatige fiscale regelingen. We moedigen de minister aan om de eerder in kaart gebrachte oplossingsrichtingen uit te werken (zie ook § 7.4.4).

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Financiën 2025

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Het hoofdstuk Nationale Schuld (IXA) komt niet terug in deze bijlage, omdat er geen fouten of onzekerheden zijn geconstateerd. 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 15** Overschrijdingen door alleen de maximale fout en onzekerheid (bedragen in miljoenen €)

	Meest waarschijnlijke fout en onzekerheid	Tolerantiegrens	Maximale fout en onzekerheid
Uitgaven en Ontvangsten Artikel 8 Apparaat	21,0	27,3	42,7
Uitgaven en Ontvangsten Artikel 13 Toeslagen	79,5	79,6	104,8

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 25** Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van het ministerie van Financiën (IXB)

## Fouten en onzekerheden bij Financiën

⋮ 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 €	
<b>Verplichtingen</b>			
Totaal	€ 94.530,1		//-100%
Artikel 13 Toeslagen	€ 1.475,1		//-100%
Bij de resterende 9 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
<b>Uitgaven en ontvangsten</b>			
Totaal	€ 264.225,2		//-100%
Artikel 1 Belasting	€ 220.419,6		//-100%
Artikel 8 Apparaat Kerndepartement	€ 545,3		//-100%
Artikel 13 Toeslagen	€ 1.592,6		//-100%
Bij de resterende 7 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
<b>Afgerekende voorschotten</b>			
Totaal	€ 390,0		//-100%
<b>Saldibalans</b>			
Totaal	€ 411.636,6		//-100%

Dit betreft een aanvullende onzekerheid in de volledigheid van de belastingontvangsten die niet in geld is uit te drukken. Zie toelichting van voorbehoud in paragraaf 6.2.2.

\* 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**

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 van 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 gebaseerd was 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"><li>• Het Nederlandse exportcontrolebeleid bevat SMART-C geformuleerde doelen.</li></ul>
2	<ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li><li>• 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.</li><li>• 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.</li></ul>

Vraag	Norm
3	<ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li><li>• 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.</li><li>• 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.</li></ul>
4	<ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li><li>• 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.</li><li>• 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.</li><li>• Er wordt – zo nodig – actief door de minister van BZ en de minister van BHOS bijgestuurd.</li></ul>
5	<ul style="list-style-type: none"><li>• De minister van BHOS informeert het parlement over resultaten van de controle en handhaving bij de doorvoer van strategische goederen via het Nederlandse grondgebied.</li></ul>








De basis van het onderzoek bestond uit een documentenanalyse, die is aangevuld met gesprekken en werkbezoeken. Deze methodische combinatie 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.

### **Methodische bijlage onderzoek HVP**

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

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

Per saldo stellen we vast dat er 142 mijlpalen en doelstellingen zijn opgenomen (geweest) in het HVP. Dit betreft 127 mijlpalen en doelstellingen in het originele plan en 15 nieuw toegevoegde mijlpalen en doelstellingen (12 met de wijziging in 2023 en 3 met de wijziging in november 2025). Nieuwe mijlpalen rubriceren we apart, voor zover die nadien niet nog een keer zijn gewijzigd. Wanneer dat wel het geval is, hebben we die wijziging beoordeeld. De beoordeling die we hebben uitgevoerd betreft 121 mijlpalen en doelstellingen. De overige 21 betreft 3 nieuwe mijlpalen en doelstellingen die nadien niet meer zijn gewijzigd, en 18 mijlpalen en doelstellingen die gedurende de uitvoeringsperiode zijn verwijderd. Voor beide categorieën geldt dat er geen vergelijkingsmateriaal is en dus een beoordeling van de wijziging niet relevant is. In totaal hebben we het ambitieniveau van 121 mijlpalen en doelstellingen beoordeeld.

### **Financiële informatie – Slotwet**

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

## Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2025a). *Brief onderzoek EU-resultaatfinanciering*.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 21501-03, nr. 195.

Algemene Rekenkamer (2025b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2024 bij het ministerie van Buitenlandse Zaken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 740, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2025c). *Verantwoord belasten – Voor een beter belastingbeleid*.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36 812, nr. 19.

Belastingdienst (2025). *Fiscale Monitor 2025. Kernresultaten*. Versie 1.5 van 21-11-2025, p. 42.

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

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

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

Expertgroep Realistisch Ramen (2025). *Op drift of op koers? Analyses en aanbevelingen om beter te ramen en begroten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 865, nr. 274.

Financiën (2023). *Ambtelijk rapport Aanpak fiscale regelingen. Kansen voor lagere belastingtarieven, betere fiscale regelingen en een begrijpelijker en eenvoudiger stelsel*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32 140, nr. 167.

Financiën (2025). *Kansen voor lagere tarieven en beter beleid – Aanpak Fiscale Regelingen voor een eenvoudiger en beter belastingstelsel*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 32 140, nr. 266.

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

Financiën (2026b). *Brief aan de Tweede Kamer. Update Datakluis*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 31 066, nr. 1535.

PwC (2024). *Rapportage Minimumniveau Toezicht Belastingdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 066, nr. 1464.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2026). Nieuwsbericht van 6 maart 2026. *Kabinet kiest voor meer rust en duidelijkheid voor zzp'ers en opdrachtgevers*. Geraadpleegd op 21 april 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 In § 5.6 is de zin “Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is” vervangen door “We constateren dat de informatie niet volledig is met betrekking tot een gevonden datakluis bij de Belastingdienst. Deze datakluis is in 2019 ingericht, omdat de dienst achterliep met het opschonen en vernietigen van gegevens in het kader van de Algemene verordening gegevensbescherming en archiefwetgeving. De datakluis moest voorkomen dat medewerkers (mogelijk) niet-tijdig verwijderde gegevens onrechtmatig konden bereiken of verwerken. In de datakluis staan ten minste 64 miljoen documenten van de huidige directies van de Belastingdienst en van de voormalige directies Toeslagen en de Douane. In juli 2025 is de datakluis opnieuw in beeld gekomen tijdens archiefwerkzaamheden van de Belastingdienst om de informatiehuishouding verder op orde te krijgen. De Tweede Kamer is hierover pas op 15 april 2026 geïnformeerd. We wijzen erop dat ook de Algemene Rekenkamer niet eerder is geïnformeerd over deze datakluis. De mogelijke impact van de gegevens in de datakluis op de bedrijfsvoering is nog niet bekend. Gelet op het belang van een transparante verantwoording over relevante zaken had de minister van Financiën in het Jaarverslag 2025 het bestaan van de datakluis moeten melden. Dit is niet gebeurd. Daarom merken wij op dat de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag niet volledig is en daarom in samenhang moet worden gezien met de Kamerbrief van 15 april 2026.”

Bij de alinea over de financiële verantwoordingsinformatie is de zin “Maar ook hiervoor geldt dat de verantwoording in het jaarverslag niet volledig is met betrekking tot de datakluis en de mogelijke impact daarvan op de financiële stromen” toegevoegd.

We hebben het ministerie van Financiën hierover geïnformeerd en verzocht of de minister ook op deze wijziging wil reageren in zijn bestuurlijke reactie. Hieraan heeft de minister gehoor gegeven.

**Algemene Rekenkamer**

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://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 Defensie (X) en Defensiematerieel- begrotingsfonds (K)

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 Defensie en op het Defensiematerieelbegrotingsfonds. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2025 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025](http://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 | 8**
  - 2.1 Actuele ontwikkelingen | 8
  - 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 | 15
  - 3.3 Toelichting op de uitgaven en verplichtingen van Defensie en het DMF | 17
- 4. Resultaten van geld en beleid | 23**
  - 4.1 Beleidsevaluaties | 23
  - 4.2 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 27
  - 4.3 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 29
  - 4.4 Totstandkoming beleidsinformatie | 30
- 5. Bedrijfsvoering | 32**
  - 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 32
  - 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 33
  - 5.3 Onvolkomenheden | 34
  - 5.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 54
  - 5.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 64
- 6. Geld gecontroleerd | 66**
  - 6.1 € 3,6 miljard aan onzekerheden door onvoldoende onderbouwing bij uitzonderingsbepalingen | 67
  - 6.2 Ministerie van Defensie | 68
  - 6.3 Defensiematerieelbegrotingsfonds | 70
- 7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 75**
  - 7.1 Reactie minister van Defensie | 75
  - 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 77

## Bijlagen | 79

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Defensie en DMF 2025 | 79

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 82

Bijlage 3 Literatuur | 83

Bijlage 4 Begrippenlijst | 84

Bijlage 5 Eindnoten | 86

# 1. Onze conclusies

Bij de begrotingshoofdstukken Defensie (X) en DMF (K) waren in 2025 de uitgaven € 25,8 miljard, de ontvangsten € 739,8 miljoen en de verplichtingen € 44,4 miljard totaal.

Binnen de NAVO gold jarenlang de afspraak dat de lidstaten 2% van het bruto binnenlands product (bbp) uitgeven aan Defensie. In 2025 voldeed Nederland met 2,22% (inclusief steun aan Oekraïne) voor het eerst aan deze NAVO-norm. De minister van Defensie zal ook de komende jaren veel geld uitgeven. De geopolitieke ontwikkelingen volgen elkaar snel op en in de nieuwe NAVO-norm is afgesproken om vanaf 2035 3,5% van het bbp aan de krijgsmacht uit te geven. Het ingezette pad van stevige groei vereist het op orde brengen van de basis en het leren van lessen. Kortom, snelle groei en snel bijleren horen bij elkaar als yin en yang.

## De groei van Defensie vraagt een betere bedrijfsvoering

De Tweede Kamer en de samenleving verwachten snel zichtbare resultaten van de minister van Defensie. Meer mensen en meer materieel staan echter niet per saldo gelijk aan een krijgsmacht die gereed is voor inzet. Een goed functionerende bedrijfsvoering is hiervoor essentieel. Voortgang wordt geboekt maar nog niet voldoende. Uit het grote aantal onvolkomenheden kan geconcludeerd worden dat Defensie kampt met problemen in de basis, de bedrijfsvoering. Deze onvolkomenheden spelen vooral bij het materieelbeheer. Goed beheren van bijvoorbeeld munitie en wapens is essentieel voor een goed functionerende krijgsmacht. Het is van levensbelang te weten wat de staat, locatie en hoeveelheid van het materieel is. Ook de beveiliging van militaire objecten dient op orde te zijn om indringers die Defensie schade willen toebrengen, geen kans te geven. Het is aan de minister om een realistisch beeld te schetsen van hoe zij de uitvoering van de snelle groei die Defensie momenteel moet bewerkstelligen, vorm geeft.

## Plannen leiden niet tot voldoende concrete resultaten

Defensie werkt eraan om de bedrijfsvoering op orde te krijgen, maar dit leidt nog niet tot voldoende concrete resultaten. Zo is Defensie begonnen met de uitvoering van het integraal

verbeterplan voor de beveiliging van militaire objecten. Dat vinden wij positief, maar de doelstellingen voor 2025 zijn nog niet afdoende bereikt. De beveiliging blijft daarom, zeker gezien de huidige dreiging, een ernstige onvolkomenheid. Voor wat betreft vastgoed richt Defensie zich vooral op uitbreiding en verwerving van nieuw vastgoed. Dit gaat ten koste van het onderhoud van bestaand vastgoed. We zien positieve ontwikkelingen bij het cryptobeheer, het munitiebeheer en het inventarisatieproces en moedigen Defensie aan dit vast te houden. Bij het inkoopbeheer zien we voortgang, maar nog onvoldoende verbetering in 2025 om deze onvolkomenheid op te heffen.

## € 4,3 miljard aan fouten en onzekerheden DMF

Defensie koopt meer en sneller materieel, voorraden en dienstverlening in. Defensie doet daarom steeds vaker een beroep op de beschikbare uitzonderingsbepalingen in de aanbestedingsregelgeving, zo schrijft de minister in haar jaarverslag. Uit ons onderzoek blijkt echter dat Defensie dit regelmatig niet voldoende onderbouwt, en dat is niet volgens de regels. We constateren bij het DMF (begrotingshoofdstuk K) in totaal € 4,3 miljard aan fouten en onzekerheden in de aangegane verplichtingen. Hiervan is € 3,6 miljard het gevolg van onvoldoende toelichting op het gebruik van uitzonderingsprocedures.

### **Fraude- en corruptiebeleid ontbreekt**

Defensie geeft sneller en meer geld uit. Dat is het gevolg van de huidige ontwikkelingen in de wereld, de toegenomen druk op de Defensie-markt, de prioritering van de eerste hoofdtaak (bescherming van het Nederlandse grondgebied en dat van bondgenoten) en het toewerken naar het behalen van de nieuwe NAVO-norm. Het belang van een adequaat fraude- en corruptiebeleid neemt met deze stevige groei in

bestedingen toe. Uit ons onderzoek blijkt echter dat bij Defensie de taken en verantwoordelijkheden om het risico op fraude en corruptie te beheersen niet goed zijn vastgelegd. Er is ook geen beleid om fraude en corruptie te voorkomen, te ontdekken en te herstellen. Te weinig aandacht voor fraude en corruptie is in de context waarin Defensie nu opereert, geen optie. We beoordelen dit als onvolkomenheid.

## **Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Defensie**

### **Negatieve oordelen bij het totaal van de uitgaven en ontvangsten en 1 artikel**

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

Voor artikel 1 is ons oordeel negatief.

## **Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds**

### **Negatieve oordelen bij het totaal van de verplichtingen en 5 artikelen**

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

Voor de artikelen 1, 2, 3, 4 en 6 is ons oordeel negatief.

## Onvolkomenheden bij ministerie van Defensie

Bestaande onvolkomenheden	2022	2023	2024	2025	
1. Inkoop	✗	✗	✗	✗	▶
2. Munitiebeheer	✗	✗	✗	✗	▶
3. Vastgoedbeheer	✗	✗	✗	✗	
4. IT-beheer/autorisatiemanagement	✗	✗	✗	✗	
5. Beveiliging militaire objecten	✗	✗	✗	✗	▶
6. Cryptobeheer	✗	✗	✗	✗	▶
7. Inventarisatie	✗	✗	✗	✗	▶
<b>Nieuwe onvolkomenheden</b>					
8. Fraude- en corruptiebeleid				✗	
9. Vertrouwelijk*				✗	

\* Om redenen van nationale veiligheid lichten we deze onvolkomenheid toe in een vertrouwelijke bijlage bij dit rapport.

✗ 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 Defensie is verantwoordelijk voor het defensiebeleid en de uitvoering daarvan. De 3 hoofdtaken van het ministerie van Defensie zijn:

1. het beschermen van het eigen grondgebied en dat van de bondgenoten;
2. het bevorderen van de (internationale) rechtsorde en stabiliteit;
3. het leveren van bijstand aan civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampen en crises.

De minister van Defensie is daarbij verantwoordelijk voor (het beheer van) het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF). Vanuit het DMF worden investeringen in en instandhoudingskosten van het materieel, de infrastructuur en IT-middelen gefinancierd. Hiermee is het voor de minister mogelijk de investeringen in groot materieel langjarig te budgetteren. Het biedt ook de mogelijkheid om geld dat niet kan worden uitgegeven door te schuiven naar latere jaren.

Op het beleidsterrein van het ministerie van Defensie hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan. Defensie legt de prioriteit op de invulling van de eerste hoofdtak: de verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijk grondgebied. De focus van de minister ligt op het versterken van de krijgsmacht. Over 2025 zijn de uitgaven van Defensie dan ook gestegen naar € 25,8 miljard, bijna € 5,8 miljard meer dan in 2024. Dit in het licht van de verslechterende internationale veiligheidssituatie. Op de NAVO-top in Den Haag in juli 2025 is besloten vanaf 2035 de defensie-uitgaven

van de NAVO-landen te verhogen naar 5% van het bbp, waarvan 3,5% voor defensie-uitgaven en 1,5% voor defensie- en veiligheidsgerelateerde investeringen. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 23 maart 2026 haar advies gepubliceerd over het Wetsvoorstel op de defensiegereedheid (Wodg). Deze wet moet Defensie onder meer in staat stellen met minder regeldruk te oefenen en defensieterreinen te bebouwen en uit te breiden.

## 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 Defensie 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 Defensie*

Risico	Toelichting	Bedrag
Financiële risico's in de besteding van militaire steun aan Oekraïne	Oekraïne kampt ten eerste met corruptie, ondanks de inspanningen van politici en anti-corruptie-instellingen. Het risico bestaat dat Nederlandse steun niet daar terecht komt waar het bedoeld is. Een tweede risico komt voort uit de snelheid die benodigd is, waardoor veel verwervingen door Defensie voor Oekraïne met directe gunning aan één leverancier worden gedaan. Dit kan een prijsopdrijvend effect hebben. Als laatste kleeft er een risico aan de uitbesteding van commerciële verwerving aan bondgenoten. Het is dan voor de minister niet mogelijk om de Auditdienst Rijk een audit te laten doen naar de prijs.	De minister noemt in het jaarverslag geen bedrag bij dit risico.
Het betalen van te hoge prijzen in een onvolkomen defensiemarkt	Door de grote nadruk op snelheid en de urgentie om de gereedstelling te verbeteren kan de doelmatigheid in het gedrang komen. Het versnelde inkoopproces vindt namelijk plaats in een onvolkomen markt. De vraag naar defensieproducten neemt toe en het aanbod is beperkt. Verder zijn er afhankelijkheden bij aanbesteding bij een enkele leverancier en moeten fabrikanten de benodigde ontwikkelingskosten bij de snelle technologische ontwikkelingen op korte termijn terugverdienen.	De minister noemt in het jaarverslag geen bedrag bij dit risico.

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
Groei defensie-uitgaven naar NAVO-norm 3,5% bbp	Het vereist – in een zeer lastige internationale markt – veel extra geld en inzet om het niveau van defensie-uitgaven van Nederland te verhogen tot 3,5% van het bbp.	Groei begroting met € 19,3 miljard in 2035 ten opzichte van 2026.
Staat van de gereedheid	Niet alleen wapens, maar ook omvang en kwaliteit van personeel, vastgoed, IT en beveiliging dienen verder op niveau te worden gebracht.	Geen concreet bedrag hieraan te koppelen.
Beveiliging militaire objecten	Wij hebben in het VO 2024 bezwaar gemaakt tegen het tekortschietende beveiligingsbewustzijn van het defensiepersoneel en de onvoldoende bouwkundige en elektronische beveiliging van militaire objecten.	Geen concreet bedrag hieraan te koppelen.

# 3.

## Inzicht in geld

### 3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van Defensie heeft in 2025 € 25.839 miljoen uitgegeven. Dit is inclusief de uitgaven gedaan vanuit het DMF (€ 10.169 miljoen). Dit is 6,9% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 44.438 miljoen. Hiervan is € 19.202 miljoen aangegaan vanuit het DMF, het begrotingsfonds voor defensiematerieel, de infrastructuur en de IT-middelen. De ontvangsten van het ministerie en het DMF bedroegen in totaal € 739,8 miljoen. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

**Tabel 3** Ministerie van Defensie (X) in miljoenen € en aantallen fte's

	2023	2024	2025
Verplichtingen	15.931	13.203	25.236
Uitgaven	15.122	12.467	15.670
Ontvangsten	223	315	527
Fte's	70.059	74.333	79.923

**Tabel 4** Defensiematerieelbegrotingsfonds (K) in miljoenen €

	2023	2024	2025
Verplichtingen	8.837	17.814	19.202
Uitgaven	5.614	7.606	10.169
Ontvangsten	5.657	148	213

**Tabel 5** Defensie-uitgaven uitgesplitst in Defensie (X) en Defensiematerieelbegrotingsfonds (K), in miljoenen €

	2023	2024	2025
<b>Totale uitgaven X</b>	<b>15.122</b>	<b>12.467</b>	<b>15.670</b>
Waarvan bijdrage K	5.466	0	0
Totale uitgaven X (excl. bijdrage aan K)	9.656	12.467	15.670
<b>Totale uitgaven K</b>	<b>5.614</b>	<b>7.606</b>	<b>10.169</b>
Totale defensie-uitgaven (excl. bijdrage X aan K)	15.270	20.073	25.839

De minister van Defensie is in het begrotingshoofdstuk X in 2025 een veel hoger bedrag aan verplichtingen aangegaan dan in 2024. Dat hogere bedrag is vooral een gevolg van het aangaan van een verplichting met het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP). Het betreft een bedrag van € 8,4 miljard om in 2026 over te maken aan het ABP voor pensioenen van (oud-)militairen die vóór 2001 zijn opgebouwd. Als gevolg van de Wet toekomst pensioenen mag Defensie niet langer de premie voor deze pensioenen pas betalen op het moment dat de pensioenuitkering wordt betaald aan oud-militairen. In plaats daarvan moet Defensie nu eenmalig een betaling doen voor alle toekomstige pensioenuitkeringen. De jaren daarna dalen de uitgaven juist, omdat Defensie dan geen betalingen meer hoeft te doen voor de uitkeringen van de pensioenen.

Verder heeft de minister bij het begrotingshoofdstuk Defensie in 2025 € 3,2 miljard meer uitgegeven dan in 2024. Deze stijging betreft circa € 2,5 miljard hogere uitgaven dan in 2024 voor steun aan Oekraïne en circa € 600 miljoen meer uitgaven aan eigen personeel. Voor het DMF heeft de minister € 2,6 miljard meer uitgegeven dan in 2024. Belangrijke hogere uitgaven zijn er geweest voor landmaterieel (luchtverdedigings-systemen en tanks) en voor instandhouding van IT-infrastructuur. In totaal is in 2025 dus € 5,8 miljard meer uitgegeven dan in 2024. Lagere uitgaven waren er voor Defensie-breed materieel.

Tabel 6 en figuur 1 laten 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.

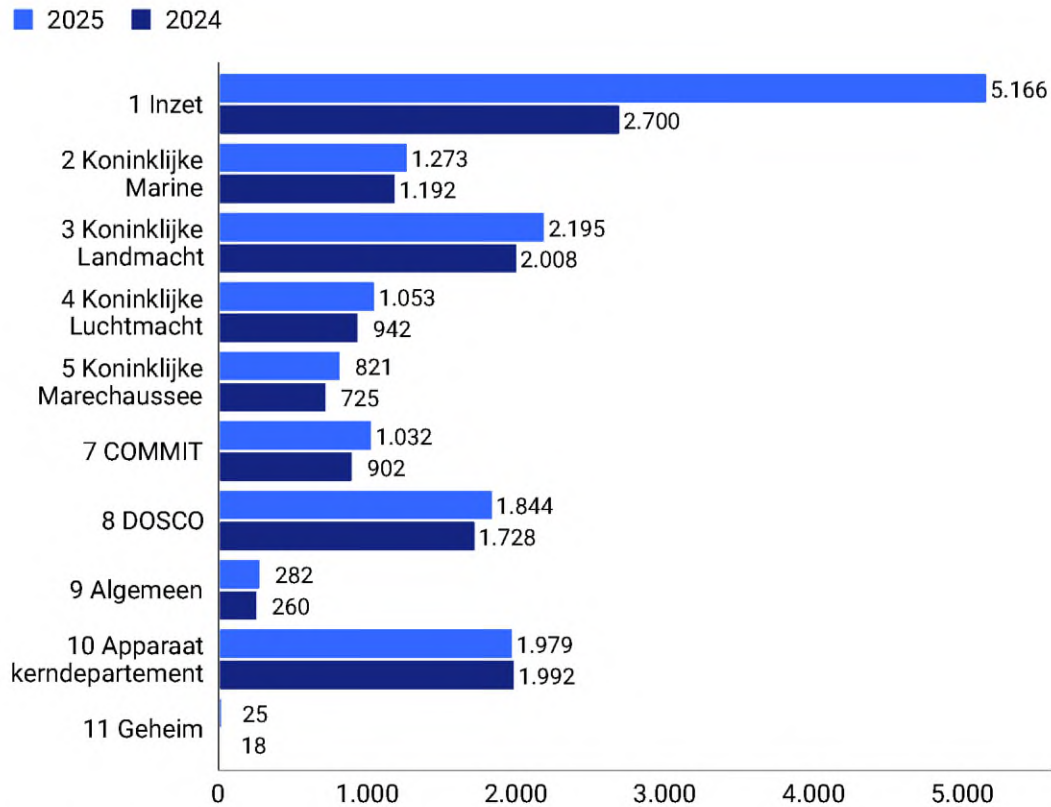
**Tabel 6** Ministerie van Defensie verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
1. Inzet	2.700	5.166	2.466
2. Koninklijke Marine	1.192	1.273	81
3. Koninklijke Landmacht	2.008	2.195	187
4. Koninklijke Luchtmacht	942	1.053	111
5. Koninklijke Marechaussee	725	821	96
7. Commando Materieel en IT	902	1.032	130
8. Defensie Ondersteuningscommando	1.728	1.844	116
9. Algemeen	260	282	22
10. Apparaat Kerndepartement	1.992	1.979	-13
11. Geheim	18	25	7
12. Nog onverdeeld	0	0	0
13. Bijdrage aan Defensiematerieelbegrotingsfonds	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>12.467</b>	<b>15.670</b>	<b>3.203</b>

**Figuur 1** Ministerie van Defensie verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025

**In 2025 vooral meer uitgaven op Inzet**

In miljoenen €



Voor het begrotingshoofdstuk Defensie (X) zien we de grootste verschillen bij de artikelen 1 Inzet en 3 Koninklijke Landmacht.

Tabel 7 en figuur 2 laten zien op welke artikelen voor het DMF (K) de uitgaven gedaan worden en hoe ze zijn veranderd ten opzichte van vorig jaar.

**Tabel 7** Defensiematerieelbegrotingsfonds verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €

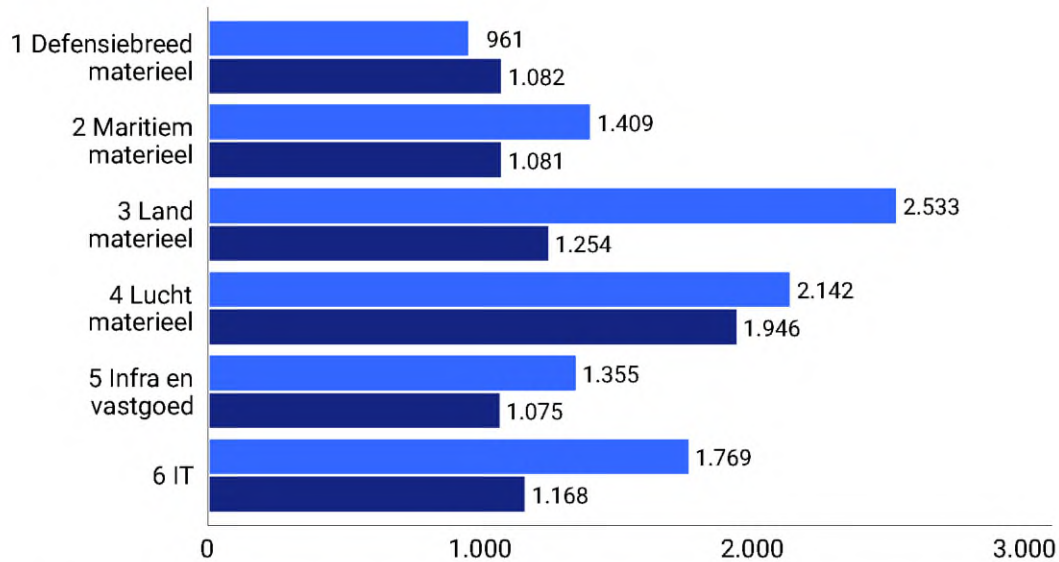
Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
1. Defensiebreed materieel	1.082	961	-121
2. Maritiem materieel	1.081	1.409	328
3. Land materieel	1.254	2.533	1.279
4. Lucht materieel	1.946	2.142	196
5. Infrastructuur en Vastgoed	1.075	1.355	280
6. IT	1.168	1.769	601
8. Overige uitgaven en ontvangsten	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>7.606</b>	<b>10.169</b>	<b>2.563</b>

**Figuur 2** Defensiematerieelbegrotingsfonds verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025

### In 2025 vooral meer uitgaven aan Land materieel en IT

In miljoenen €

■ 2025 ■ 2024



Bij het DMF (K) zien we de grootste verschillen bij de artikelen 3 Land materieel en 6 IT.

## 3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

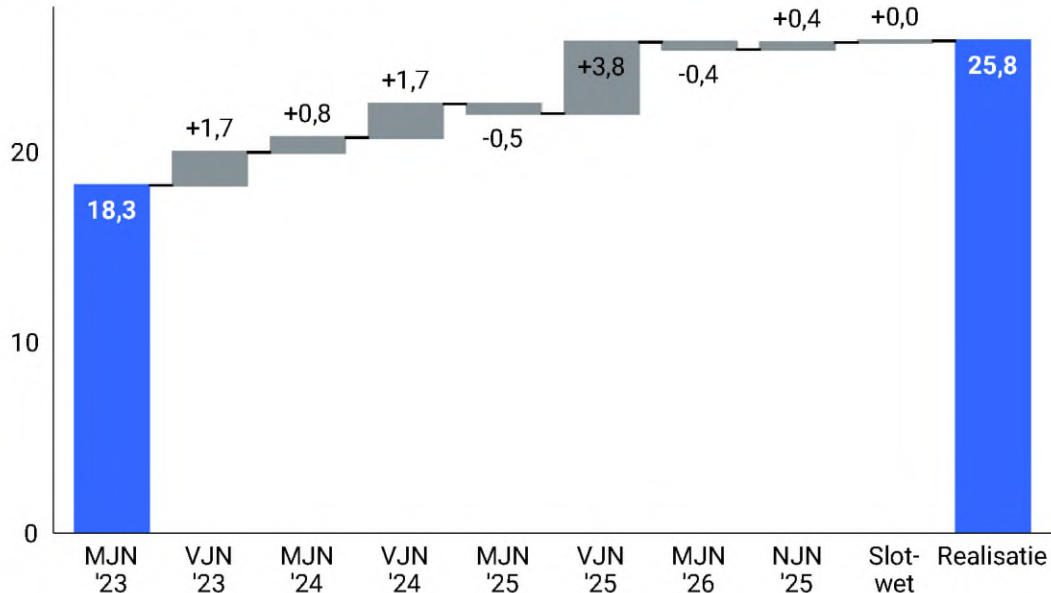
Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 voor het ministerie van Defensie en het DMF. We kijken terug op de ontwikkelingen van de uitgaven over de afgelopen 3 jaar, van de Miljoenennota 2023 tot en met het jaarverslag 2025. Daarna benoemen we de 3 belangrijkste veranderingen die deze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

Figuur 3 laat zien hoe de uitgaven van 2025 per begrotingsmoment zijn veranderd. Bij de Miljoenennota 2023 was het plan om € 18.253 miljoen uit te geven voor het begrotingshoofdstuk van Defensie en het DMF. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 25.839 miljoen.

**Figuur 3** De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 voor het ministerie van Defensie en het DMF

**Meer geld voor Defensie in vrijwel elke begrotingswijziging**

Geraamde uitgaven in miljarden €



Bron: De standen zijn de som van de uitgaven voor Defensie (X) en het DMF (K). Uitgaven op het voedingsartikel van Defensie voor het DMF zijn niet meegerekend. Standen komen uit de begrotingen van Defensie en het DMF.

Tabel 8 toont de 3 grootste veranderingen voor de uitgaven van 2025, van de Miljoenennota 2023 tot en met het jaarverslag 2025. Deze veranderingen hebben alle 3 betrekking op steun aan Oekraïne.

**Tabel 8** De grootste wijzigingen in de uitgaven van het ministerie van Defensie en het DMF in de afgelopen 3 jaar (bedragen in miljoenen €)

Begroting	Mutatie	2025
VJN 2025	Steun Oekraïne	2.693
VJN 2024	Steun Oekraïne	1.702
VJN 2023	Steun Oekraïne	967

De totale cumulatieve steun aan Oekraïne vanuit de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie komt in de periode van 2022 tot en met 2025 op € 18,9 miljard (stand januari 2026).<sup>1</sup>

### 3.3 Toelichting op de uitgaven en verplichtingen van Defensie en het DMF

In deze paragraaf gaan we in op de uitgaven en verplichtingen in 2025 van het ministerie van Defensie en het DMF. We laten zien naar welke wapensystemen de grootste uitgaven gaan en we bekijken wat de begrote en gerealiseerde uitgaven en verplichtingen in 2025 zijn geweest. Tot slot gaan we in op de ontwikkelingen rond het voldoen aan de NAVO-normen voor investeringen en defensie-uitgaven in totaal.

#### **Defensie investeerde veel geld in nieuw materieel**

Van de totale uitgaven in het DMF in 2025 is bijna € 7,0 miljard besteed aan de verwerving van nieuw materieel. Figuur 4 geeft 3 voorbeelden van investeringen in defensiematerieel weer.

**Figuur 4** 3 voorbeelden van investeringen in defensiematerieel

#### **Defensie investeerde in 2025 in diverse soorten materieel**



#### **Ruimschoots meer verplichtingen aangegaan en ook meer uitgegeven dan oorspronkelijk begroot**

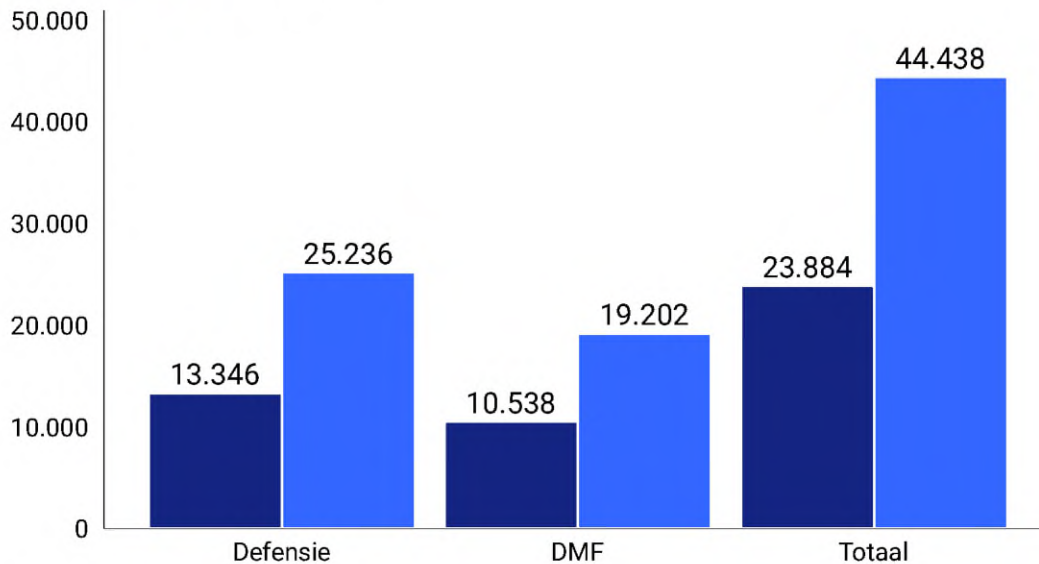
We constateren dat de minister van Defensie meer verplichtingen is aangegaan dan voor 2025 in de vastgestelde oorspronkelijke begrotingen waren opgenomen. Een verplichting is een uitgave in de toekomst, waaraan de minister zich (juridisch) heeft verbonden. In totaal is het ministerie voor € 44,4 miljard aan verplichtingen aangegaan. Voor het ministerie zelf was € 13,3 miljard begroot. Dit bedrag is vooral door de niet begrote verplichtingen voor de militaire pensioenen bijna verdubbeld naar € 25,2 miljard. Voor het DMF is de minister € 8,7 miljard meer aan verplichtingen aangegaan. Dit wordt vooral veroorzaakt door het aangaan van meer verplichtingen voor maritiem en landmaterieel. Zie figuur 5.

**Figuur 5** Verplichtingen Defensie en DMF in 2025

**Realisatie verplichtingen veel hoger dan oorspronkelijk begroot**

In miljoenen €

■ Begroot ■ Gerealiseerd



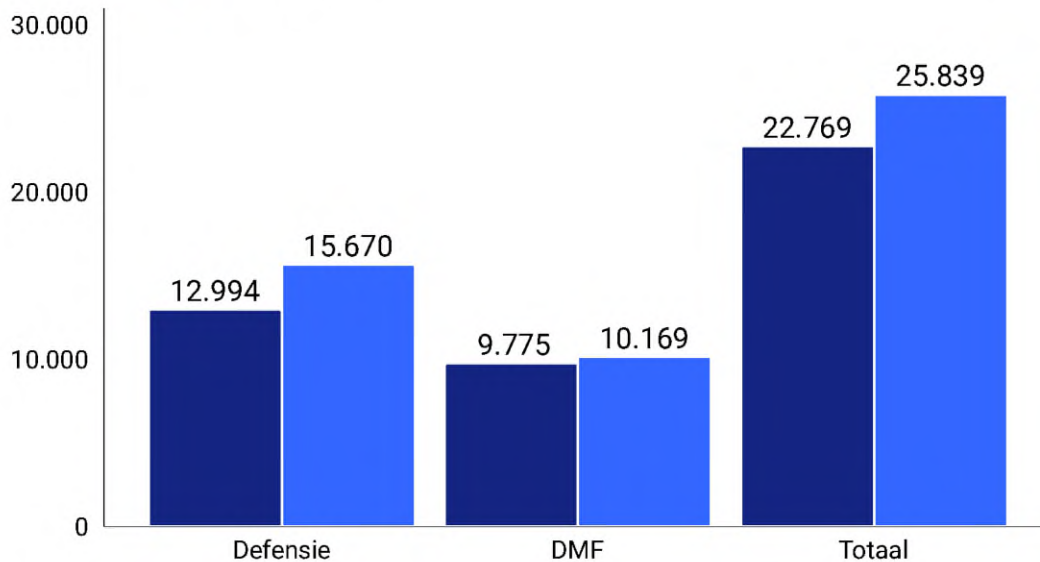
Als we inzoomen op de uitgaven, zien we dat de minister van Defensie meer heeft uitgegeven dan oorspronkelijk was begroot (figuur 6). Voor het begrotingshoofdstuk Defensie was in de in februari 2025 door het parlement vastgestelde begroting € 13,0 miljard begroot en is uiteindelijk € 2,7 miljard meer uitgegeven. Voor het DMF heeft de minister € 0,4 miljard meer uitgegeven dan oorspronkelijk was begroot. De begrotingen zijn zowel voor de verplichtingen als de uitgaven later alsnog naar boven bijgesteld met suppletoire begrotingen.

**Figuur 6** Uitgaven Defensie en DMF in 2025

**Realisatie uitgaven veel hoger dan oorspronkelijk begroot**

In miljoenen €

■ Begroot ■ Gerealiseerd

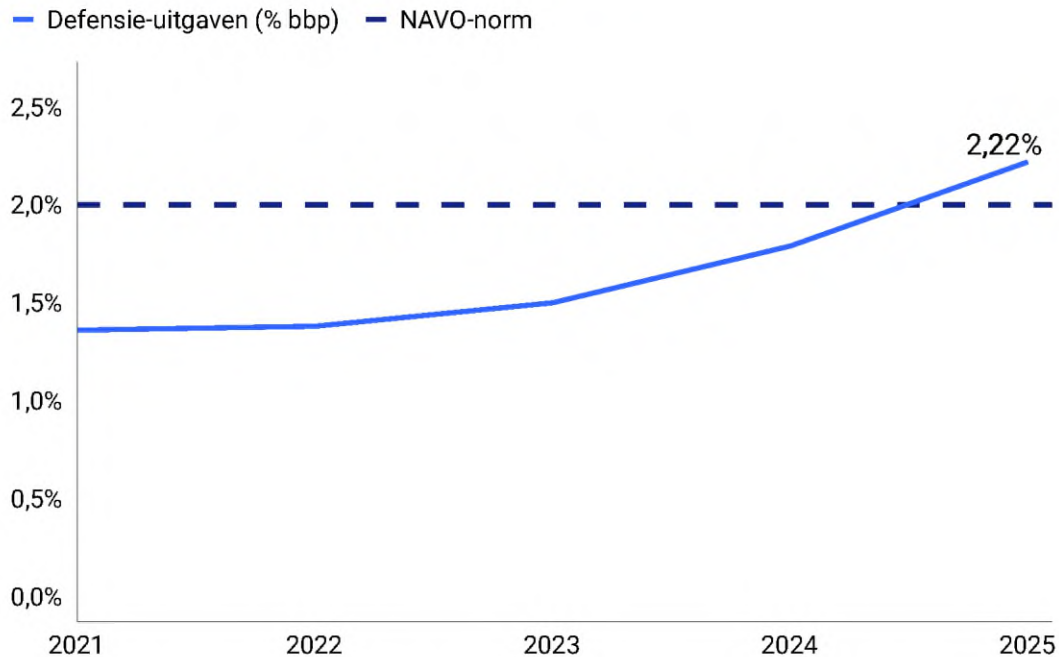


**Nederland voldoet in 2025 aan 2% NAVO-norm en ook aan 20% NAVO-norm voor investeringen**

Binnen de NAVO is afgesproken dat de lidstaten 2% van het bbp uitgeven aan Defensie. Deze afspraak is bijgesteld tot 5% na de NAVO-top van juni 2025, te behalen in 2035. 3,5% van het bbp dient te worden besteed aan directe defensie-uitgaven, 1,5% aan zaken als kritieke infrastructuur, beveiliging van netwerken, innovatie en civiele paraatheid. In 2025 gaf Nederland € 25,8 miljard uit aan Defensie. Dit betekent een percentage van 2,22% van het bbp in 2025. De uitgaven van Defensie zijn inclusief de uitgaven voor Oekraïne van € 5 miljard voor 2025. Er is sprake van een stijging van de defensie-uitgaven ten opzichte van de realisatie in 2024, toen bedroeg het percentage 1,79%. Zie figuur 7.

**Figuur 7** Ontwikkeling defensie-uitgaven 2021-2025

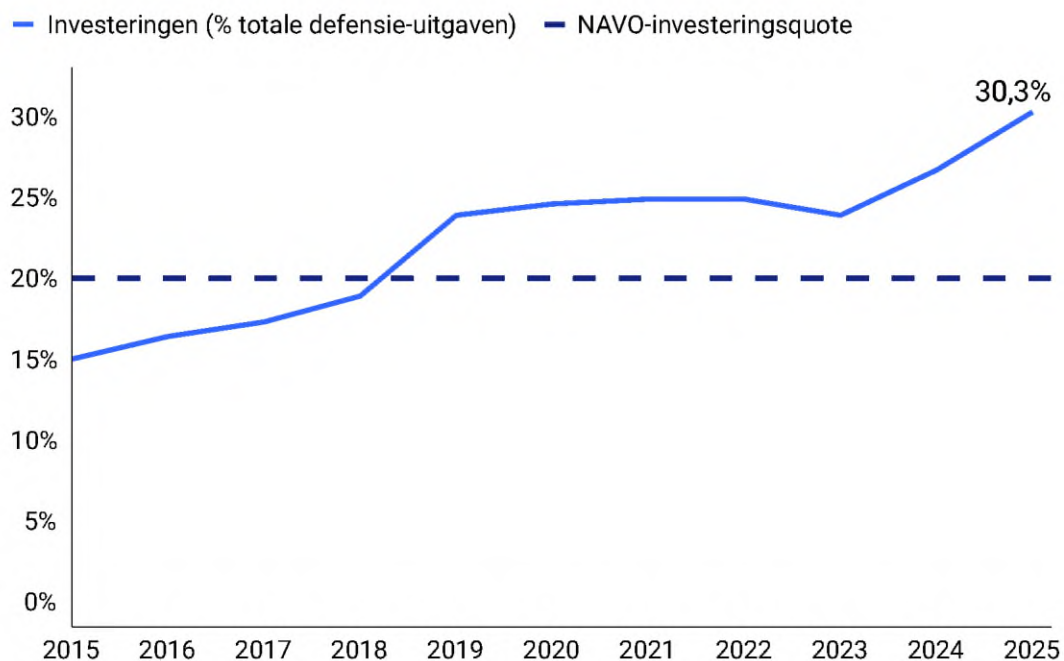
**Nederland voldoet in 2025 aan de NAVO-norm**



De investeringsquote drukt de defensie-investeringen uit in een percentage van de totale defensie-uitgaven. De NAVO hanteert een richtlijn van minimaal 20% voor de investeringsquote. De Nederlandse investeringen lagen met 30,3% in 2025 ruim boven deze NAVO-richtlijn (zie figuur 8).<sup>2</sup>

**Figuur 8** Ontwikkeling defensie-investeringen 2015-2025

**Nederland voldoet in 2025 aan de NAVO-investeringsquote**



### **69% van de Defensiematerieelprojecten loopt uit in de planning**

De begroting van het DMF is gebaseerd op de per jaar verwachte uitgaven van de daaruit gefinancierde projecten. Als projecten vertraagd zijn door oorzaken als langere aanbestedingen of langere productietijd, verschuiven de uitgaven naar de toekomst. De geplande uitgaven verschuiven dan naar latere jaren. Dat betekent dat de begroting te krap kan zijn als projecten wel tot uitgaven leiden. Vandaar dat het belangrijk is te weten of projecten binnen de verwachte periode gerealiseerd kunnen worden.

Het Defensie Projectenoverzicht (DPO) geeft alle investerings- en instandhoudingsprojecten weer met een projectbudget van meer dan € 50,0 miljoen. Het DPO wordt jaarlijks geactualiseerd en op Verantwoordingsdag met het jaarverslag van het DMF aangeboden aan het parlement. Voorheen werd in het DPO ook gerapporteerd over lopende vastgoedprojecten. Met ingang van 2025 is dit niet meer opgenomen in het DPO, maar wordt het parlement middels de Stand van Defensie of in een verzamelbrief over ontwikkelingen in het vastgoedportfolio geïnformeerd. Daarnaast werd het parlement via de DPO-afwijkingsrapportage geïnformeerd over significante wijzigingen op de projecten. Met ingang van september 2025 is deze DPO-afwijkingsrapportage komen te vervallen. Het parlement wordt nu via de begroting van het DMF geïnformeerd over significante wijzigingen op projecten.

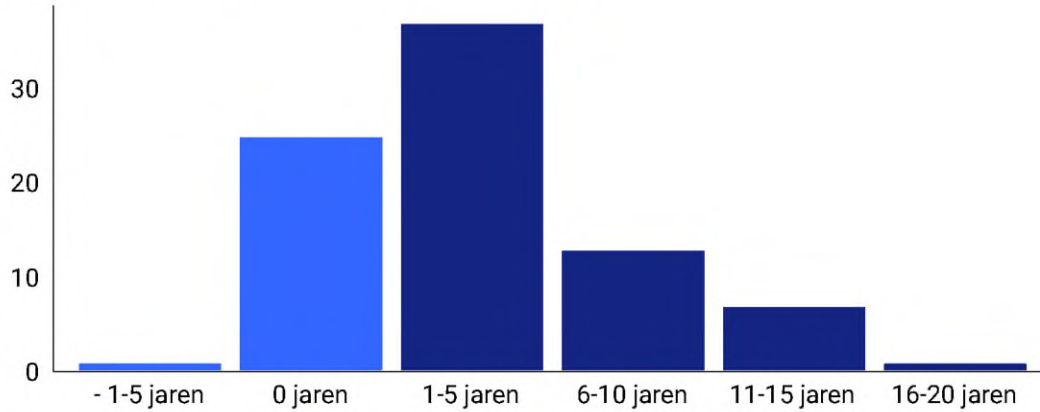
Het DPO 2025, uitgebracht op Verantwoordingsdag 2025, telt 84 projecten. Wij constateren dat 26 van de 84 projecten (31%) volgens planning of eerder dan gepland afgerond zullen zijn (zie figuur 9). 58 van de 84 projecten (69%) lopen uit ten opzichte van de initiële planning. Van deze 58 projecten lopen 37 projecten tussen de 1 tot 5 jaar uit, 13 projecten 6-10 jaar uit en 8 projecten langer dan 10 jaar uit.

**Figuur 9** Ontwikkeling looptijd Defensiematerieelprojecten

**58 van de 84 projecten lopen uit planning**

Aantal projecten

■ Volgens planning of eerder ■ Achter op planning



Bij 35% van de projecten in het DPO 2025 is de uitlooptijd sinds het DPO 2024 toegenomen. Het uitlopen van de 58 projecten ten opzichte van de initiële planning kan verschillende redenen hebben die zowel buiten als binnen de verantwoordelijkheid van Defensie liggen. Wij hebben gekeken naar informatie zoals opgenomen in het DPO 2025 en niet naar de redenen van de aanpassing in de projectplanning. Deze redenen zijn eerder door de minister met het parlement gedeeld in het DPO uit het jaar waarin de aanpassing zich voordeed.

# 4.

# Resultaten van geld en beleid

## 4.1 Beleidsevaluaties

### **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 Defensie 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 betere inzichten en effectiever gebruik van periodieke rapportages*, die we ook op Verantwoordingsdag 2026 publiceren, staan de overkoepelende conclusies en aanbevelingen.

Voor het ministerie van Defensie hebben we 4 periodieke rapportages onderzocht. We zien dat de periodieke rapportage inzichten oplevert over beleidsresultaten in de praktijk, zoals onderstaand voorbeeld laat zien.

In de rapportage *Fleet Operational Standards & Training (FOST)* van het ministerie van Defensie worden uitspraken gedaan over de gereedheid van marineschepen. Een van de conclusies luidt dat het beleid doeltreffend is, omdat nagenoeg alle eenheden die aan de internationale organisatie FOST hebben deelgenomen het beoogde niveau van geoefendheid hebben bereikt en operationeel gereed zijn.

In ons overkoepelende rapport concluderen we dat de Tweede Kamer nog weinig gebruik maakt van periodieke rapportages. Dat geldt ook voor de onderzochte periodieke rapportages van Defensie. 3 van de 4 onderzochte periodieke rapportages van het ministerie van Defensie werden geagendeerd voor commissiedebatten. De commissie stelde over 1 daarvan vragen in het debat. Over 1 andere rapportage zijn schriftelijke vragen gesteld.

**Figuur 10** Tweede Kamer maakt weinig gebruik van periodieke rapportages

### Ministerie van Defensie - 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?
Fleet Operational Standards & Training (FOST)	7	⊗	⊗	⊗
Militaire gezondheidszorg	10	⊗	⊗	⊗
Nederlands-Duitse samenwerking: Taurus	5	●	⊗	⊗
Veiligheid bij Defensie	●	?	?	?

We hebben ook onderzocht of de periodieke rapportages aan de regels voldoen en welk type inzichten ze opleveren. Daarover concluderen we dat 3 van de 4 onderzochte evaluaties grotendeels aan de vereisten uit de regelgeving voldoen, omdat zij een uitspraak bevatten over de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van het beleid. Soms gaan die uitspraken niet verder dan bijvoorbeeld over de manier waarop de uitvoering van het beleid is georganiseerd.

Wij vinden het belangrijk dat de periodieke rapportages zoveel mogelijk uitspraken doen over de vraag of de inzet van publiek geld effecten voor burgers en bedrijven heeft opgeleverd. We hebben ook onderzocht of de periodieke rapportages uitspraken bevatten over de doeltreffendheid en doelmatigheid in de praktijk. Daarmee bedoelen we dat de uitspraken betrekking hebben op de relatie tussen de inzet van publiek geld en de maatschappelijke effecten, vaak voor burgers en bedrijven.

Daarover concluderen we dat 3 periodieke rapportages voor een aanzienlijk deel van het beleid uitspraken bevatten over de doeltreffendheid in de praktijk, voor een van de rapportages betreft het een uitspraak over een gedeelte van het beleid. In 3 van de 4 periodieke rapportages gaat het daarbij ook over doelmatigheid in de praktijk voor een gedeelte van het beleid.

**Figuur 11** *Periodieke rapportages geven inzichten in de beleidsresultaten in de praktijk*

### Ministerie van Defensie - periodieke rapportages geven inzichten in de beleidsresultaten in de praktijk

Titel periodieke rapportage	Voldoet aan regels?		Uitspraak over praktijk?	
	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Fleet Operational Standards & Training (FOST)	✓ Wel	– Deels	● Aanzienlijk	● Gedeeltelijk
Militaire gezondheidszorg	✓ Wel	✓ Wel	● Aanzienlijk	● Gedeeltelijk
Nederlands-Duitse samenwerking: Taurus	✓ Wel	✓ Wel	● Aanzienlijk	● Gedeeltelijk
Veiligheid bij Defensie	– Deels	✗ Niet	● Gedeeltelijk	● Weinig tot geen

#### 4.1.1 Evalueren aanschaf defensiematerieel

Defensie voert ook evaluaties uit van materieelprojecten. Het Defensie Materieel Proces (DMP) bestaat uit 5 fases, waarvan de E-fase, de evaluatiefase, de laatste is. In deze fase voert Defensie een eindevaluatie uit, waarover gerapporteerd wordt aan het parlement. In het verleden hebben wij de E-fase onderzocht (Algemene Rekenkamer, 2024).

##### Defensie Materieel Proces (DMP)

Het DMP is het proces dat Defensie doorloopt bij materieel-, vastgoed- en IT-projecten van meer dan € 50,0 miljoen. Het schrijft onder meer voor hoe de minister en de Tweede Kamer moeten worden geïnformeerd. Het DMP kent 5 fasen. Dat zijn achtereenvolgens de behoeftestellingsfase (A-fase), de onderzoeksfase (B-fase), de vervolgonderzoeksfase (C-fase, alleen van toepassing als een product niet kant en klaar te koop is maar nog moet worden ontwikkeld) en de verwervingsvoorbereidingsfase (D-fase). Bij grote en complexe projecten, die door de Tweede Kamer als 'Groot Project' onder de Regeling Grote Projecten (RGP) worden aangewezen, wordt een evaluatie (E-fase) uitgevoerd. Bij elke DMP-fase hoort een brief van de minister van Defensie aan de Tweede Kamer.

Wij constateerden in 2024 dat deze E-fase vaak niet wordt uitgevoerd en dat er 4 lopende materieelprojecten in de toekomst geëvalueerd moesten worden: de projecten *Verwerving F-35*, *Vervanging Onderzeeboten*, *Pantservoertuigen (Boxer)* en *GrIT (Grensverleggende IT)*. Wij bevelen de minister van Defensie destijds dan ook aan om de E-fase voor deze projecten wél uit te voeren en de evaluaties met de Tweede Kamer te delen, volgens afspraak.

De E-fase is een belangrijke fase. Door afgeronde materieelprojecten te evalueren kan Defensie lessen trekken die bijdragen aan een betere beheersing van het materieelverwervingsproces. Daarnaast is de E-fase cruciaal voor een goede informatievoorziening aan het parlement.

#### *Opvolging*

In september 2024 stuurde de staatssecretaris van Defensie de E-brief voor het Groot pantserwielvoertuig Boxer, het *Boxer-project* (Defensie, 2024) naar de Tweede Kamer. Dat vinden wij positief. Er zijn daarmee 3 projecten over die in aanmerking komen voor een E-fase: *Verwerving F-35*, *Vervanging Onderzeeboten* en *GrIT (Grensverleggende IT)*.

In juni 2025 informeerden de staatssecretaris van Defensie en de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) het parlement over het project *Verwerving F-35*. In de Kamerbrief is te lezen dat in 2024 de in gebruik genomen F-35 toestellen de status '*Full Operational Capability*' (FOC) hebben behaald. Alle taken van de F-16 zijn daarmee overgenomen. De bijzondere status 'Groot Project' en de daaruit voortvloeiende verplichting om de Tweede Kamer jaarlijks een voortgangsrapportage van dit project te sturen zijn hiermee in verantwoordingsjaar 2024 afgerond. Over de voortgang van het project *Verwerving F-35* wordt het parlement na 2025 jaarlijks via het DPO en de Defensiebegroting geïnformeerd (Defensie, 2025a). Daaropvolgend deelden de staatssecretaris van Defensie en de minister van EZK in april 2026 de voorgenomen onderzoeksaanpak van de E-fase van dit project met het parlement. De planning is om de E-brief met de conclusies eind 2026 af te ronden en te delen (Defensie, 2026a).

De andere 2 projecten *Vervanging Onderzeeboten* en *GrIT* zijn nog niet afgerond. De E-fase van deze projecten zal dus op zich laten wachten.

## 4.2 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

### Focus op schadevergoedingen voor veteranen

Op 11 februari 2025 publiceerden wij ons onderzoek *Focus op schadevergoedingen voor veteranen* (Algemene Rekenkamer, 2025a). Met de Regeling Volledige Schadevergoeding (RVS) heeft de minister van Defensie een regeling ingericht om schade van veteranen te vergoeden die het gevolg is van hun uitzending, bijvoorbeeld als de militair een posttraumatische stressstoornis (PTSS) oploopt. In 60% van de gevallen wordt het streven van de minister van Defensie, om RVS-zaken binnen 2 jaar af te handelen, niet gehaald. Het ministerie van Defensie kampt met een structureel tekort aan juridisch personeel. Dit gaat volgens de letselschadeadvocaten van het ministerie ten koste van de dienstverlening aan veteranen, bijvoorbeeld in de vorm van persoonlijk contact. Ook beschikt het ministerie niet over een zaakvolgsysteem dat het bijhouden van RVS-aanvragen ondersteunt. De letselschadejuristen leggen alle stappen in het RVS-traject handmatig vast in mapjes in Windows Verkenner. Dit is foutgevoelig en arbeidsintensief.

De minister meldt in een Kamerbrief van december 2025 dat voor de korte termijn onder andere de volgende acties zijn ondernomen (Defensie, 2025b):

- De behandelcapaciteit van de afdeling letselschadeclaims is in 2025 met 9 functies uitgebreid: 7 dossierbehandelaars, 1 coördinator voor de dossierbehandeling en 1 coördinator voor de ondersteuning;
- Er wordt gewerkt aan een ICT-systeem om zaken beter te kunnen volgen. Defensie heeft diverse mogelijkheden onderzocht. Het zelf realiseren van een zaakvolgsysteem zou volgens de minister van Defensie een lange doorlooptijd betekenen. Daarom wordt momenteel onderzocht of er bij het Rijk reeds applicaties beschikbaar zijn die, al dan niet na aanpassing, gebruikt kunnen worden. Tevens wordt onderzocht of het mogelijk is om met een zogenoemde mini-competitie een zaakvolgsysteem via de markt te verwerven;
- De afdeling letselschadeclaims is gestart met het begrijpelijker en persoonlijker communiceren richting veteranen. De afgelopen periode zijn er verschillende nieuwe communicatiemiddelen ontwikkeld en zijn bestaande middelen verbeterd.

Naast deze verbeteringen op de korte termijn wil de minister van Defensie op de lange termijn het gehele stelsel van uitkeringen en voorzieningen voor veteranen herzien. Dit traject loopt al meerdere jaren en een concrete invoerdatum is er nog niet. Wel vinden er dit jaar gesprekken plaats met de sociale partners, op basis van een analyse van de knelpunten van het stelsel. Ook geeft de minister aan dat Defensie “zoveel als mogelijk in de geest van het nieuwe stelsel gaat werken”.

### **De derde hoofdtaak van de krijgsmacht**

Op 4 maart 2025 publiceerden wij ons onderzoek *Derde hoofdtaak van de krijgsmacht: ondersteuning bij rampenbestrijding, rechtshandhaving en humanitaire hulp* (Algemene Rekenkamer, 2025b). Wij concludeerden onder meer dat de minister van Defensie doeltreffend was in het ondersteunen van civiele autoriteiten, de derde hoofdtaak van Defensie. Voorbeelden hiervan zijn de inzet van blushelikopters, de Explosieven Opruimingsdienst en de inzet van de krijgsmacht tijdens de wateroverlast in Limburg (2021) en de avondklokrellen (2021).

Ook wezen we erop dat nu er meer focus ligt op de eerste hoofdtaak, het in toenemende mate onzeker is of de minister van Defensie de derde hoofdtaak kan uitvoeren in de toekomst. Dit is zorgelijk omdat civiele autoriteiten soms volledig afhankelijk zijn van de krijgsmacht voor rampenbestrijding, rechtshandhaving of humanitaire hulpverlening. Het is voor de nationale veiligheid van levensbelang dat civiel-militaire samenwerking goed functioneert.

De minister moet expliciet maken welke gevolgen de focus op de eerste hoofdtaak heeft voor de mate waarin de derde hoofdtaak in de toekomst kan worden uitgevoerd. Hierbij dient de minister aandacht te houden voor het belang van de derde hoofdtaak voor de nationale veiligheid en in het bijzonder voor de civiele autoriteiten die afhankelijk zijn van de krijgsmacht.

De minister van Defensie heeft enkele toezeggingen gedaan in de bestuurlijke reactie en in antwoorden op Kamervragen (Defensie, 2025c). De minister geeft onder andere het volgende aan:

- Defensie zal zich ook in oorlogstijd tot het uiterste blijven inspannen om capaciteit te genereren om bijstand te kunnen leveren.
- In het geval van een militair conflict is het verstandig om er rekening mee te houden dat defensiecapaciteiten beperkt of (tijdelijk) niet voorhanden kunnen zijn.
- In het kader van de voorbereiding op de eerste hoofdtaak wordt samen met de civiele autoriteiten, waaronder veiligheidsregio's en gemeenten, bezien wat de consequenties zijn van de intensivering op de eerste hoofdtaak voor de derde hoofdtaak van de krijgsmacht. Zo wordt onder andere gewerkt aan een roadmap versterking civiel-militaire samenwerking.

### **Focus op grenscontroles**

Op 3 juni 2025 publiceerden wij ons focusonderzoek naar grenscontroles (Algemene Rekenkamer, 2025c). In oktober 2024 besloot het kabinet tot tijdelijke herinvoering van de binnengrenscontroles door de Koninklijke Marechaussee, vooral op de snelwegen

vanuit Duitsland en België. Ook voor de herinvoering van de binnengrenscontroles oefende de Koninklijke Marechaussee al grenscontroles uit in de vorm van Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV). De doelen hiervan zijn het tegengaan van irreguliere migratie en grensoverschrijdende criminaliteit – zoals mensensmokkel en documentfraude.

We constateerden dat er meer mensen bij binnengrenscontroles geweigerd zijn dan er onder MTV werden uitgezet. Het gaat hierbij om mensen die geen papieren hebben (identificatiebewijs of visum) en/of die niet kunnen aangeven wat ze komen doen in Nederland. Hierdoor kunnen de binnengrenscontroles een grotere bijdrage leveren aan het tegengaan van irreguliere migratie dan de eerdere MTV-controles. Het aantal aanhoudingen daalt onder de binnengrenscontroles in vergelijking met MTV. Alle soort aanhoudingen, ook voor mensensmokkel en documentfraude, namen in aantallen af. Ten slotte zagen we dat het aantal asielzoekers en secundaire migranten dat bij een binnengrenscontrole werd gezien, daalde. Deze aantallen lagen altijd al laag maar halveerden sinds de herinvoering van grenscontroles. Samenvattend wezen de eerste resultaten van de herinvoering er niet op dat hiermee de kabinetsdoelen sneller worden bereikt dan met de eerdere MTV-controles.

### 4.3 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 9 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in het jaarverslag en in de Stand van Defensie (voorjaar 2026).

Bij haar beleidsprioriteiten heeft de minister van Defensie onder andere ingezet op meer mensen. Er zijn voor 2025 plancijfers voor de groei van beroepsmilitairen en burgers vastgesteld. Voor de groei van reservisten zijn geen planmatige groeicijfers bepaald. In de begroting zijn geen bedragen gekoppeld aan deze beleidsprioriteit. Defensie heeft als doelstelling een organisatie die uiterlijk in 2030 uit minimaal 100.000 mensen bestaat en die zo nodig nog verder kan opschalen. Er wordt daarbij voor nu grofweg ingeschat dat de oorlogsorganisatie moet kunnen beschikken over maximaal 200.000 mensen.

**Tabel 9** De bereikte resultaten, zoals de minister van Defensie rapporteerde in openbare bronnen

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag	Resultaat 1 januari 2026
Het bouwen van een schaalbare krijgsmacht van minimaal 100.000 mensen in 2030	Planmatige instroom in 2025 Beroepsmilitairen: +6.969 Burgers: +2.800 Reservisten: onbekend	Het is niet duidelijk welke kosten er zijn gemaakt om het beleidsdoel te realiseren	Gerealiseerde instroom in 2025 Beroepsmilitairen: +5.138 (73,7% van het doel) Burgers: +3.877 (138,4% van het doel) Reservisten: + 2.946 Totaal VTE'n: 79.923 (+5.590 t.o.v. 1-1-2025)

## 4.4 Totstandkoming beleidsinformatie

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

### 4.4.1 Ministerie van Defensie

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van Defensie betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek komen de volgende bevindingen naar voren:

- De minister van Defensie rapporteert in het *Jaarverslag 2025* onder het hoofdstuk *beleidsverslag – beleidsprioriteiten over de Key Performance Indicators (KPI's)*. Deze indicatoren hebben betrekking op de personele gereedheid, de volwassenheid van de informatiehuishouding, de Europese en internationale samenwerking, onderzoek en innovatie, duurzaamheid, en de Nederlandse bijdrage aan EU- en NAVO-missies en -eenheden. De minister heeft ons geen inzage kunnen geven in de totstandkoming en betrouwbaarheid van deze KPI's. Wij hebben derhalve niet kunnen vaststellen of de informatie zoals opgenomen in het KPI-overzicht in het jaarverslag betrouwbaar tot stand is gekomen.
- In het *Jaarverslag 2025* verantwoordt de minister zich ook over de stand van zaken omtrent de onvolkomenheden van de Algemene Rekenkamer. De toelichting op de status van de onvolkomenheden inkoopbeheer en vastgoedbeheer zijn niet in overeenstemming met de resultaten uit onze onderzoeken. In het overzicht staat dat voor deze onvolkomenheden in 2025 alle aanbevelingen zijn opgevolgd. Wij constateren echter dat niet alle aanbevelingen zijn opgevolgd en handhaven daarom beide onvolkomenheden. Zie hiervoor § 5.3.1 Onvolkomenheid inkoopbeheer en § 5.3.3 Onvolkomenheid vastgoedbeheer.

We constateren dat er minder beleidsinformatie in zowel de begrotings- als in de verantwoordingsdocumenten wordt opgenomen. De informatiewaarde van deze documenten neemt hierdoor af.

### **Operationele gereedheid**

Tot en met 2022 rapporteerde de minister van Defensie over de operationele gereedheid (OG) in een vertrouwelijke rapportage die tegelijkertijd met het jaarverslag aan de Tweede Kamer werd aangeboden. Sinds 2023 verantwoordt de minister zich over de OG via een vertrouwelijke bijlage bij de Stand van Defensie. Zie ook ons verantwoordingsonderzoek 2024. De Stand van Defensie en de vertrouwelijke bijlage hierbij vallen buiten de scope van de controlewerkzaamheden die wij jaarlijks moeten uitvoeren op grond van de Comptabiliteitswet.

#### **Wat is operationele gereedheid?**

De operationele gereedheid geeft aan in hoeverre eenheden van de krijgsmacht klaar zijn voor de taken waarvoor zij zijn ingericht. De OG bestaat uit de personele gereedheid, de materiële gereedheid en de geoefendheid. De OG is een belangrijke indicator voor het functioneren en presteren van de krijgsmacht.

### **Overzicht van Key Performance Indicators**

Het *Jaarverslag 2025* bevat een overzicht van de KPI's die onder ons controlebereik en daarmee onder ons oordeel vallen. Vanaf de begrotingscyclus 2026 is het KPI-overzicht niet meer in de begroting opgenomen. De minister zal over deze KPI's ook geen verantwoording afleggen in het jaarverslag 2026. In plaats daarvan zal de minister zich over deze KPI's verantwoorden in de Stand van Defensie. Zoals aangegeven bij de OG, wordt dit overzicht dan ook niet langer voorzien van enige vorm van externe assurance.

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

### **4.4.2 Defensiematerieelbegrotingsfonds**

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het Defensiematerieelbegrotingsfonds 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

### **Groei bij Defensie vereist een betere bedrijfsvoering**

De nieuwe NAVO-norm (3,5% van het bbp aan defensie-uitgaven vanaf 2035) en de geopolitieke ontwikkelingen zorgen ervoor dat het ministerie van Defensie komende jaren veel geld uit zal geven. De druk vanuit de Tweede Kamer en de samenleving vraagt om snel zichtbaar resultaat in de vorm van extra mensen en materieel, maar meer mensen en materieel staan niet per definitie gelijk aan een krijgsmacht die gereed is voor inzet. Goede bedrijfsvoering is een voorwaarde voor de operationele gereedheid van de krijgsmacht. Zo is beveiliging van militaire objecten essentieel om de veiligheidsbelangen van Nederland en de NAVO te beschermen en om militaire operaties te kunnen uitvoeren. Hetzelfde geldt voor zicht op wat er aan munitie en andere inventarissen waar ligt.

### **Voor een goede bedrijfsvoering is meer nodig dan verbeterplannen**

Het is belangrijk om de bedrijfsvoering snel op orde te krijgen. Er wordt binnen Defensie veel werk verzet om dit te verbeteren. De inzet is groot, maar vooralsnog leidt dit niet tot voldoende resultaten.

In 2025 is bij 5 van de 7 reeds bestaande onvolkomenheden vooruitgang geboekt en bij 2 onvolkomenheden is de voortuitgang gestagneerd. Bij het munitiebeheer, beveiliging militaire objecten, cryptobeheer en inventarisatie heeft Defensie in 2025 gedegen meerjarige verbeterplannen opgesteld. Er worden hiermee stappen in de goede richting gezet. Resultaten zullen moeten blijken in 2026. In 2025 heeft de minister van Defensie ook acties ondernomen om de vastgoedsturing te versterken. Defensie legt

in het vastgoedvraagstuk veel nadruk op uitbreiding van vastgoed, waarbij de inzet op onderhoud en instandhouding van bestaand vastgoed achterblijft. We concluderen dat de vooruitgang die we bij het vastgoedbeheer in 2024 zagen, in 2025 gestagneerd is.

### **Fraude- en corruptiebeleid is kwetsbaarheid**

Gezien de huidige ontwikkelingen in de wereld, de toegenomen druk op de defensie-markt, de prioritering van hoofdtaak 1 en daarmee samenhangend het versneld uitgeven van extra gelden, is beleid ter voorkoming, ontdekking en het herstellen van fraude en corruptie noodzakelijk. Dit is bij Defensie onvoldoende geborgd. Daarom beoordelen we dit als een nieuwe onvolkomenheid.

### **Verbetering van sturing en beheersing, maar nog niet op orde**

In 2025 heeft Defensie stappen gezet om de sturing en beheersing van het materieel-beheer te verbeteren. Onderdeel van de versterking van de sturing en beheersing op het materieelbeheer is de oprichting van de afdeling aanpak onvolkomenheden. Onder aansturing van het afdelingshoofd en de projectleiders per onvolkomenheid zien wij dat er vanuit de Defensiestaf meer sturing wordt gegeven aan het oplossen van de onvolkomenheden. Bij de onvolkomenheden cryptobeheer, inventarisatieproces, munitiebeheer, beveiliging militaire objecten en inkoop zien wij positieve ontwikkelingen. Ondanks de stappen die gezet zijn, is de sturing en beheersing nog niet op orde.

### **Inkoop drones versneld of niet?**

We zien dat Defensie diverse mogelijkheden inzet om drones snel in te kopen. Of dat sneller gaat dan gebruikelijk, is niet vast te stellen. Defensie heeft geen overkoepelend overzicht van de lopende inkooptrajecten voor drones en de bereikte versnellingen. In de fase van behoeftestelling lijkt Defensie meer tijdwinst te kunnen bereiken dan door uitzonderingen op de aanbestedingswetgeving te benutten.

## **5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering**

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van Defensie die wij hebben onderzocht voldeden in 2025 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 9 onvolkomenheden.

**Tabel 10** Onvolkomenheden bij het ministerie van Defensie

## Onvolkomenheden bij ministerie van Defensie

Bestaande onvolkomenheden	2022	2023	2024	2025	
1. Inkoop	✗	✗	✗	✗	▶
2. Munitiebeheer	✗	✗	✗	✗	▶
3. Vastgoedbeheer	✗	✗	✗	✗	
4. IT-beheer/autorisatiemanagement	✗	✗	✗	✗	
5. Beveiliging militaire objecten	✗	✗	⊗	⊗	▶
6. Cryptobeheer	✗	✗	✗	✗	▶
7. Inventarisatie	✗	✗	✗	✗	▶
<b>Nieuwe onvolkomenheden</b>					
8. Fraude- en corruptiebeleid				✗	
9. Vertrouwelijk*				✗	

\* Om redenen van nationale veiligheid lichten we deze onvolkomenheid toe in een vertrouwelijke bijlage bij dit rapport.

✗ 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 Onvolkomenheid inkoopbeheer: interne controle nog onvoldoende, inkoopfouten nemen toe

Het inkoopbeheer bij het ministerie van Defensie is sinds 2016, 10 jaar geleden, een onvolkomenheid en is ook in 2025 nog niet voldoende. Vorig jaar zagen wij dat er veel verbeterd was in het inkoopbeheer, met name bij het treffen van maatregelen om de opzet en het bestaan van diverse *key controls* in het inkoopbeheer aan te tonen. Het oplossen van de onvolkomenheid was in zicht. De minister moest nog de laatste stap zetten: het inrichten van de interne monitoring van het gehele inkoopproces van begin tot eind. Die laatste stap is cruciaal, want daarmee kan het management zien waar in het inkoopproces er problemen ontstaan en vervolgens bijsturen.

Hiervoor is het van belang dat monitoring van de *key controls* in het inkoopbeheer in opzet, bestaan en werking wordt aangetoond. De minister heeft in 2025 gewerkt aan het opzetten van een monitor *key controls*, maar wij hebben niet kunnen vaststellen of deze goed werkt.

#### **Inkoopketen staat onder druk**

Een goed inkoopbeheer is cruciaal voor het functioneren van de krijgsmacht. Met de defensie-inkopen is veel geld gemoeid. Er gelden bovendien veel aanbestedingsregels. In 2025 is voor circa € 15,1 miljard ingekocht. De huidige geopolitieke ontwikkelingen vragen om een inkoopstrategie die naast de prijs-kwaliteitverhouding ook rekening houdt met leveringszekerheid en -snelheid. Daarom maakt Defensie meer dan voorheen gebruik van uitzonderingsbepalingen in de aanbestedingswetgeving die het inkoopproces kunnen versnellen. De wet biedt hier ook ruimte voor, zolang deze uitzonderingsbepalingen correct worden toegepast en onderbouwd. Voor meer toelichting over onze bevindingen, zie § 6.1.

#### **Monitor *key controls* nog ontoereikend**

Elke organisatie moet interne beheersmaatregelen implementeren in de processen, waaronder het inkoopproces. Zo kan een organisatie de risico's beheersen. De belangrijkste beheersmaatregelen noemen wij *key controls*. Defensie heeft de afgelopen jaren de 8 *key controls* van het inkoopproces versterkt. Om vast te stellen dat deze beheersmaatregelen in praktijk worden nageleefd en de beoogde doelstelling halen, moet de minister de werking van deze *key controls* monitoren. De minister heeft hiervoor een monitor inkoopbeheer opgezet.

Wij hebben vastgesteld dat de opzet van de monitor niet voor alle *key controls* toereikend is, zie figuur 12. Zo is onduidelijk hoe de monitor tot stand komt en of de data die wordt gebruikt voor de analyses betrouwbaar is. De monitor bevat actiepunten die de inkoopafdelingen zelf signaleren. Het is positief dat de opvolging van deze actiepunten wordt gemonitord. De actiepunten volgen echter niet uit de monitoringswerkzaamheden. De monitor voorziet ook niet in een overkoepelende analyse van defensiebrede verbeterpunten.

Een andere beheersmaatregel die Defensie op de inkopen kan uitvoeren, is om steekproefcontroles uit te voeren. Deze resultaten kunnen in de monitor worden opgenomen. De Coördinerend Directeur Inkoop (CDI) heeft dit bijvoorbeeld in het verleden gedaan op de motivering bij een uitzonderingsbepaling. Over 2025 zijn er nog geen steekproefcontroles uitgevoerd door het ministerie.

De werkzaamheden voor de monitor worden uitgevoerd door 1 medewerker. Het 4-ogenprincipe wordt dus niet toegepast. Hierdoor bestaat het risico dat invoerfouten niet worden gesignaleerd of gecorrigeerd. De monitoringswerkzaamheden zijn niet vastgelegd. Hierdoor konden wij niet vaststellen hoe uitgebreid en diepgaand deze werkzaamheden zijn. Ten tijde van ons onderzoek was de monitor voor 2025 nog niet afgerond. Wij konden niet vaststellen of de *key controls* effectief zijn.

**Figuur 12** *Overzicht monitoring key controls inkoopbeheer*

**Monitoring key controls inkoopbeheer nog ontoereikend**

✓ Toereikend    — Deels toereikend    ✗ Ontoereikend    ? Niet vastgesteld

Monitoring van key controls	Opzet	Bestaan	Werking
Aanbestedingskalender	✓	?	?
Periodieke spendanalyse	✓	?	?
Consultatie inkoop of juridische afdeling	—	?	?
Escalatieprocedure	—	?	?
Leverancierskeuze	✗	?	?
Interne controle	✗	?	?
-----			
Contractenregister	✓	Anders geborgd	
Volledig inkoopdossier			
-----			

De *key controls* contractenregister en volledigheid inkoopdossiers worden niet gemonitord. Defensie heeft de risico's voor deze *key controls* voldoende in beeld en er zijn passende waarborgen ingericht binnen het inkoopproces en via de controle door de Auditdienst Rijk (ADR). Uit ons onderzoek blijkt dat deze waarborgen voldoende zijn om risico's te ondervangen.

**Gebruik niet-standaard aanbestedingsprocedures**

Bij inkopen kan de minister een beroep doen op verschillende uitzonderingsbepalingen. Deze uitzonderingsbepalingen zijn opgenomen in de Aanbestedingswet 2012, de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied en het Verdrag over de werking van de Europese Unie.

Daarnaast maakt de minister gebruik van een inkoopkader, genoemd inkoopkader Hoofdtak 1. In dit kader past Defensie uitzonderingsbepalingen vanuit de Aanbestedingswet 2012 en de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied toe. Het inkoopkader Hoofdtak 1 geldt voor alle goederen en diensten die verband houden met Hoofdtak 1. Voor ons oordeel over het inkoopkader Hoofdtak 1 verwijzen wij naar hoofdstuk 6.

Kan Defensie voor een inkoop geen gebruikmaken van een uitzonderingsbepaling en is het wel nodig om snel in te kopen? Dan maakt Defensie gebruik van de escalatieprocedure. Het gebruik van de escalatieprocedure leidt tot een bewust onrechtmatige inkoop.

#### *Belang van een goede motivering*

Een beroep op een uitzonderingsbepaling moet goed gemotiveerd worden. Die motivering moet zijn vastgelegd in het inkoopdossier. Een gebrek aan een goede motivering leidt meestal tot een onzekerheid in de rechtmatigheid. Op basis van onze werkzaamheden hebben wij hiervoor een onzekerheid geconstateerd van € 3,6 miljard. Voor meer toelichting verwijzen wij naar § 6.1.

De *key control* ‘verplichte consultatie van inkoop of de juridische afdeling’ waarborgt dat toereikend wordt gemotiveerd en onderbouwd dat Defensie uitzonderingsbepalingen mag toepassen. Defensie heeft deze *key control* ingevuld door het inschakelen van een eerstelijnsdeskundige verplicht te stellen als er een beroep wordt gedaan op een niet-standaard aanbestedingsprocedure (uitzonderingsprocedure). Deze deskundige wordt echter niet betrokken bij inkopen waarbij het inkoopkader Hoofdtak 1 is toegepast. Dit heeft risico’s, omdat de eerstelijnsdeskundige onder andere toeziet op de naleving van de aanbestedingsregels.

### **Monitoren inkoopproces belangrijk omdat fouten of onzekerheden bij de inkopen zijn toegenomen**

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag licht de minister van Defensie de fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen toe. Bij de inkopen waren die fouten en onzekerheden volgens de minister in 2025 € 849,6 miljoen. Het gaat om € 555,8 miljoen bij het ministerie van Defensie en € 293,8 miljoen op het DMF. Dit is een ruime verdubbeling ten opzichte van 2024. Toen ging het om totaal € 360,6 miljoen aan fouten en onzekerheden in de inkopen.

Naast de escalatiedossiers en overbruggingsovereenkomsten deden zich in 2025 ook andere situaties voor die hebben geleid tot fouten en onzekerheden. Het betreft de bevoorschotting voor leveringen van materieel aan Oekraïne (€ 304,2 miljoen) en het voorschot aan de NAVO voor de aanschaf van de Prioritised Ukraine Requirements List (PURL-steunpakket) (€ 91,9 miljoen). Zie hiervoor § 6.2.2.

Onze geconstateerde aanvullende fouten en onzekerheden lichten wij nader toe in § 6.1 en § 6.3.

### **Conclusie en aanbeveling**

De minister van Defensie heeft het afgelopen jaar maatregelen getroffen om het inkoopbeheer te verbeteren. De noodzakelijke monitoring op de werking van de *key controls* is echter nog niet voldoende ingericht. Ook zien wij dat de kwaliteit van de uitvoering nog onvoldoende is om de werking van de *key controls* vast te kunnen stellen. Daarnaast ontbreekt het vaak aan toereikende onderbouwing om gebruik te kunnen maken van een uitzonderingsbepaling. Daarom is het inkoopbeheer in 2025 nog steeds een onvolkomenheid.

Wij bevelen de minister aan om de monitoring van het inkoopproces verder te verbeteren door:

- vast te leggen hoe de monitor tot stand komt en te waarborgen dat de data die als input dient voor de analyses betrouwbaar is;
- de uitgevoerde analyses vast te leggen en overkoepelende analyses uit te voeren die kunnen leiden tot een verbetering in het inkoopbeheer;
- te waarborgen dat de eerstelijnsdeskundige verplicht wordt ingeschakeld bij gebruik van een uitzonderingsprocedure, ook als het inkoopkader Hoofdtak 1 wordt toegepast;
- te zorgen voor voldoende motivering van uitzonderingsprocedures en dit door middel van jaarlijkse steekproefcontroles vast te stellen.

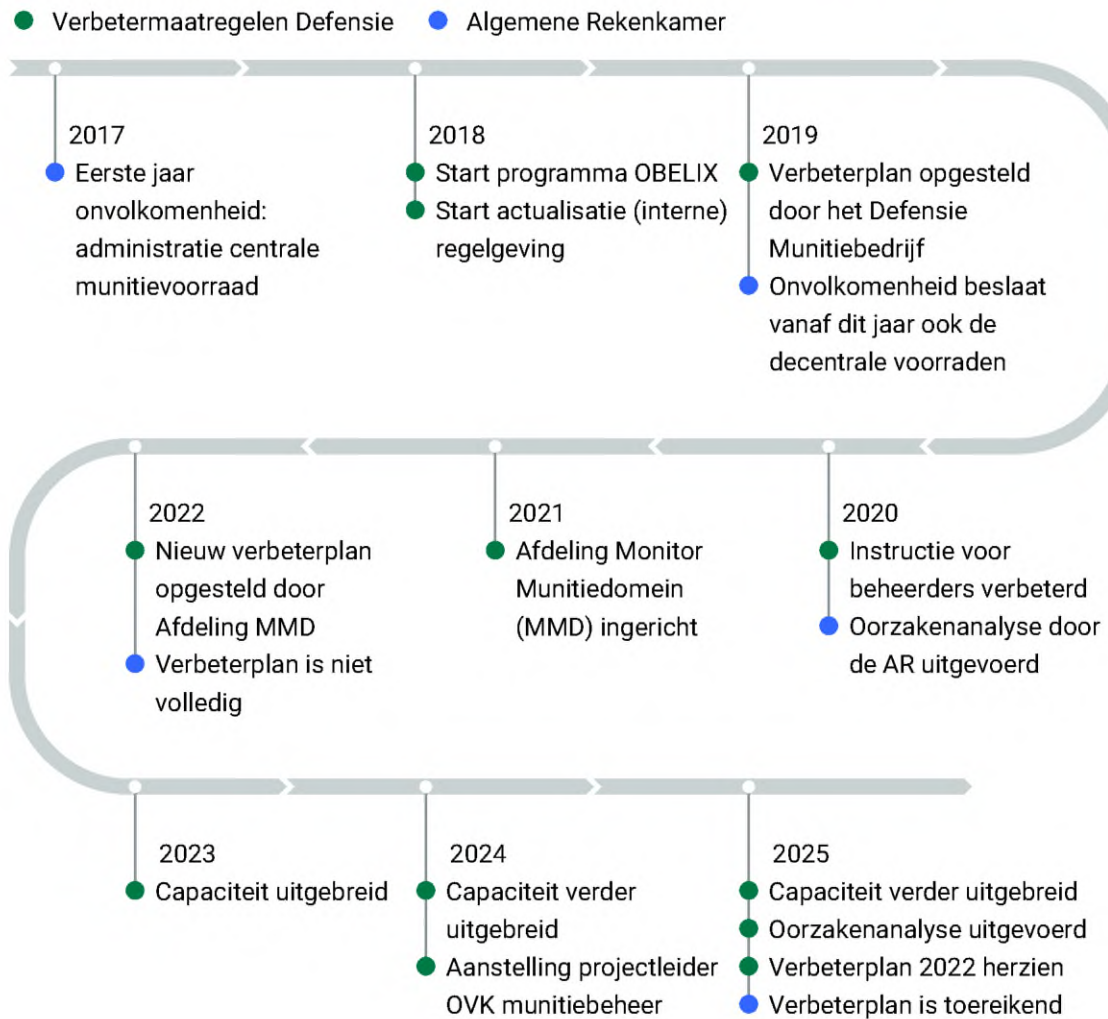
### **5.3.2 Onvolkomenheid munitiebeheer: verbetertraject gestart**

Sinds 2017 beoordelen wij het munitiebeheer bij het ministerie van Defensie als een onvolkomenheid. Tekortkomingen in het munitiebeheer kunnen het functioneren en presteren van de krijgsmacht negatief beïnvloeden. Munitie kan bijvoorbeeld ongemerkt over de houdbaarheidsdatum raken of onbruikbaar worden als deze onjuist wordt opgeslagen. Dit leidt tot veiligheidsrisico's.

De afgelopen jaren heeft Defensie diverse noodzakelijke maatregelen getroffen om het munitiebeheer te verbeteren, zoals de inrichting van de afdeling Monitor Munitiedomein en de aanstelling van een projectleider om de onvolkomenheid op te lossen (zie figuur 13). Inmiddels is er een herzien verbetertraject van start gegaan. Dit plan is toereikend. De uitvoering daarvan loopt tot eind 2027. Omdat de resultaten van dit traject nog niet zichtbaar zijn, handhaven we over 2025 de onvolkomenheid.

**Figuur 13** Overzicht verbeterinitiatieven munitiebeheer 2017-2025

**Defensie werkt sinds 2017 aan de verbetering van het munitiebeheer**



**Oorzakenanalyse tekortkomingen munitiebeheer**

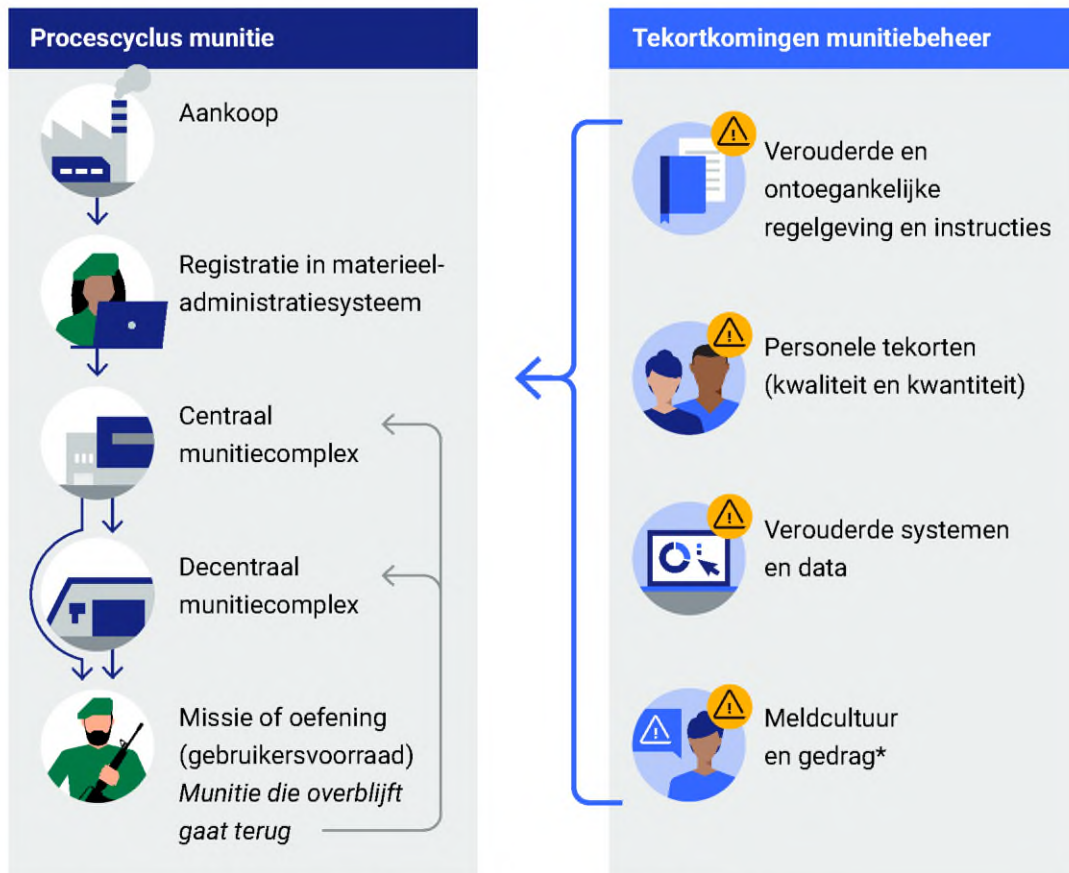
Het ministerie van Defensie voerde in 2025 een gedegen analyse uit naar de oorzaken van de tekortkomingen in het munitiebeheer. Uit de oorzakenanalyse kwamen diverse tekortkomingen naar voren, waaronder:

- Interne regelgeving is deels niet actueel, wat kan leiden tot non-compliance.
- Er is sprake van een capaciteitstekort en er zijn veel personeelwisselingen.
- Niet alle ontvangen munitie wordt geregistreerd in het administratiesysteem SAP, waardoor er data ontbreekt.
- Er is geen centraal coördinatiepunt voor het melden van voorvallen. Informatie wordt daardoor maar beperkt gedeeld.

Figuur 14 geeft de 4 hoofdoorzaken voor de problemen in het munitiebeheer weer.

**Figuur 14** Hoofdoorzaken problemen munitiebeheer

**Verbeterplan munitiebeheer richt zich op 4 hoofdoorzaken**



\* Zie ook het verantwoordingsonderzoek ministerie van Defensie 2021

**Herzien verbeterplan toereikend**

Op basis van de oorzakenanalyse herzag de minister het verbeterplan uit 2022. Het aangepaste plan richt zich op 4 hoofdoorzaken van de problemen in het munitiebeheer (zie figuur 14) en bevat concrete acties met een duidelijk tijdpad. Lopende initiatieven uit 2022 zijn in het nieuwe plan verwerkt. De projectleider onvolkomenheid munitiebeheer monitort de voortgang via een dashboard. Eind 2027 moet het verbeterplan volledig zijn uitgevoerd.

**Conclusie en aanbevelingen**

De minister van Defensie heeft in 2025 belangrijke stappen gezet om het munitiebeheer structureel te verbeteren. De personele capaciteit is versterkt, de oorzakenanalyse is afgerond en het verbeterplan is herzien. Het verbeterplan is van voldoende kwaliteit om het munitiebeheer structureel te verbeteren. De uitvoering van het verbeterplan loopt parallel aan andere trajecten om het materieelbeheer te verbeteren, waaronder het inventarisatieproces. Dit traject is van groot belang, omdat het de

gereedheid van de krijgsmacht ondersteunt. Wij moedigen de minister van Defensie daarom aan om de uitvoering nauwlettend te volgen en te sturen op concrete resultaten.

### **5.3.3 Onvolkomenheid vastgoedbeheer: inzicht en sturing verbeterd, bestaand vastgoed vraagt meer aandacht**

De verslechterde geopolitieke situatie en de groei van personeel, materieel en activiteiten hadden in 2025 grote gevolgen voor de vastgoedportefeuille van Defensie. De behoefte aan geschikte huisvesting, oefenruimte en ondersteunende infrastructuur neemt toe. Tegelijkertijd bestaat een aanzienlijk deel van het bestaande vastgoed uit verouderde gebouwen, waarvan het onderhoud achterblijft.

Het vastgoed is eigendom van het ministerie van Defensie en de minister is verantwoordelijk voor de staat van het vastgoed. Dit wordt in opdracht van Defensie beheerd door het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), dat valt onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Goed vastgoedbeheer is een essentiële randvoorwaarde voor de inzetbaarheid en gereedheid van de krijgsmacht. Sinds 2018 kwalificeren wij de tekortkomingen in het vastgoedbeheer als een onvolkomenheid, en in 2020 en 2021 zelfs als een ernstige onvolkomenheid.

Er is de afgelopen jaren de nodige inspanning verricht om de vastgoedsturing op orde te krijgen. We zien echter anno 2025 dat de staat van de bestaande vastgoedportefeuille niet is verbeterd. De bestuurlijke aandacht ligt in belangrijke mate op uitbreiding en nieuwbouw. Het in stand houden van het bestaande vastgoed blijft echter een grote opgave. Er is in 2025 meer onderhoud uitgevoerd, maar door veroudering en intensiever gebruik van het vastgoed is steeds meer onderhoud nodig. Defensie loopt de bestaande achterstand in het onderhoud dan ook niet in. De staat van het bestaande vastgoed blijft daardoor onder druk staan. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid.

#### **Geopolitieke ontwikkelingen vergroten vastgoedbehoefte, Strategisch Vastgoedplan 2025 ontbreekt**

De groei van Defensie heeft geleid tot een structureel grotere behoefte aan vastgoed. In 2025 heeft de minister deze verandering nadrukkelijker verankerd in het beleid, onder meer via het *Nationaal Programma Ruimte voor Defensie (NPRD)*. Daarmee onderbouwt de minister van Defensie de behoefte aan meer ruimte expliciet.

In 2025 ontbrak echter nog steeds een geactualiseerd en vastgesteld *Strategisch Vastgoedplan (SVP)*, met daarin een integrale afweging van uitbreiding, instandhouding

van de bestaande portefeuille en financiële dekking. Er is dus geen samenhangend sturingskader waarin de minister van Defensie expliciet afweegt hoe de groeiambities zich verhouden tot de structurele instandhoudingsopgave. De minister geeft in het *Jaarverslag Ministerie van Defensie 2025* aan dat naar verwachting in de eerste helft van 2027 een nieuw SVP aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

### **Vastgoedsturing versterkt, nadruk ligt vooral op uitbreiding**

In 2025 heeft Defensie de sturing rond vastgoed versterkt. Defensie heeft een Commandopost Vastgoed (CPV) ingericht en de informatievoorziening verbeterd.

Wij zien daarbij een grote inzet en betrokkenheid van medewerkers binnen Defensie. Afgelopen jaren is veel voorbereidend werk verricht in de programmering en planvorming naar aanleiding van het SVP 2022. Dankzij deze eerdere inspanningen kan Defensie nu sneller vastgoedprojecten realiseren.

De CPV richtte zich in 2025 primair op uitbreiding en het sneller realiseren van nieuwbouwprojecten. Deze centrale regiefunctie houdt zich nog niet bezig met het bestaande vastgoed. De bestuurlijke aandacht en risicobeheersing zijn dan ook nadrukkelijker zichtbaar bij uitbreiding dan bij instandhouding. Defensie onderkent structurele risico's, zoals vergunningverlening, stikstofbeperkingen, netcongestie, beperkte uitvoeringscapaciteit en afhankelijkheid van het RVB. Op basis van de beschikbare informatie kunnen wij niet vaststellen dat Defensie deze risico's systematisch monitort en beheerst.

Omdat het realisatievermogen mede door bovenstaande risico's beperkt blijft in verhouding tot de omvang van zowel de investerings- als de instandhoudingsopgave, worden projecten gefaseerd en doorgeschoven. Dit geldt ook voor het onderhoud van het bestaande vastgoed. Hierdoor wordt achterstallig onderhoud niet in hetzelfde tempo ingelopen als dat de behoefte aan verbetering zich ontwikkelt.

### **Meer geld nodig voor vastgoed, onderhoudslasten nemen toe**

Defensie heeft in 2025 het inzicht in de totale vastgoedopgave vergroot. Uit een eerste inventarisatie van Defensie blijkt dat de totale benodigde investering voor defensievastgoed circa € 55,0 miljard bedraagt. Daarvan is circa € 21,0 miljard opgenomen in het *Defensie Lifecycle Plan (DLP)*, het meerjarige investeringskader voor defensiematerieel en infrastructuur, en in het *Defensie Lifecycle Overzicht (DLO)*. Een groot deel van de opgave is hierin nog niet voorzien. De spanning tussen ambitie, beschikbare middelen en uitvoerbaarheid is duidelijker zichtbaar dan in 2024.

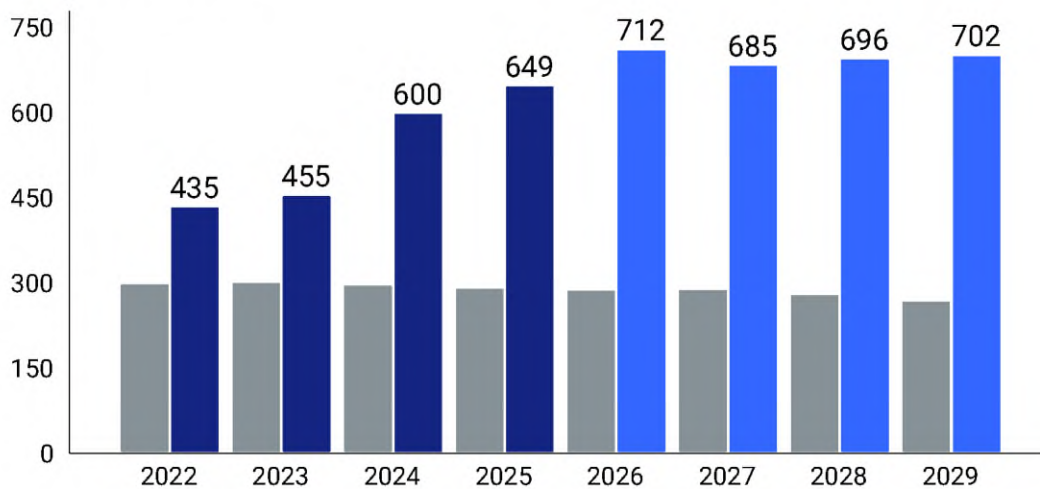
Defensie geeft sinds 2022 steeds meer geld uit aan het in stand houden van het vastgoed dan was voorzien in het SVP 2022 (zie figuur 15). Met dat geld wordt meer onderhoud uitgevoerd. Dit onderhoud is echter vooral gericht op het in stand houden van de bestaande situatie en niet op verbetering of verduurzaming van het vastgoed. Tegelijkertijd heeft Defensie het plan om de vastgoedportefeuille te verkleinen losgelaten. In combinatie met intensiever gebruik van het bestaande vastgoed en de groei van het aantal vierkante meters neemt de onderhoudsopgave daardoor structureel toe. Hierdoor ontstaat een situatie waarin de onderhoudsbehoefte sneller groeit dan de beschikbare capaciteit en middelen. Het extra onderhoud is daardoor onvoldoende om de onderhoudsconditie van gebouwen, die voor een deel van de portefeuille al onder het gewenste niveau ligt, te verbeteren. De bestaande achterstand wordt niet ingelopen en de kwaliteit van het vastgoed verslechtert per saldo. De structurele instandhoudingsdruk weegt steeds zwaarder op het budget, waardoor minder ruimte voor verduurzaming en vernieuwing overblijft.

**Figuur 15** Instandhoudingskosten vastgoedbeheer

**Kosten instandhouding vastgoedbeheer veel hoger dan begroot in SVP 2022**

In miljoenen €

- Begrote kosten in Strategisch Vastgoedplan (SVP) 2022
- Gerealiseerde kosten
- Geraamde kosten



Defensie had in 2025 meer inzicht in de financiële planvorming dan in 2024. Zo is in 2025 de totale vastgoedopgave explicieter in beeld gebracht. Het is duidelijker geworden voor welk deel van de opgave al geld beschikbaar is en voor welk deel nog niet. Ook kan de minister nu beter zien hoeveel meer geld er nodig is om het vastgoed in stand te houden dan in het SVP 2022 was voorzien. Op basis van de beschikbare informatie kan in 2025 echter niet worden vastgesteld dat onderhouds- en investeringsbudgetten toereikend zijn om te voldoen aan wettelijke en

afgesproken normen; bijvoorbeeld eisen uit de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), bouwregelgeving en interne defensienormen voor veiligheid en onderhoud. Defensie voldoet daarmee niet aan de norm van adequate financiële dekking voor de vastgoedopgave.

### **Conclusie en aanbevelingen**

Wij constateren dat de minister van Defensie in 2025 stappen heeft gezet om de vastgoedsturing te versterken en meer inzicht te krijgen in de omvang van de vastgoedopgave. De inzet en betrokkenheid van medewerkers hebben geleid tot verhoging van het uitvoeringsniveau.

Tegelijkertijd blijft het beheer van de bestaande vastgoedportefeuille onder druk staan. De nadruk ligt op uitbreiding, terwijl het in stand houden van het bestaande vastgoed structureel veel tijd en geld kost. Achterstanden in het onderhoud worden niet ingelopen. Er is niet genoeg geld en personeel om alles tegelijk te doen. Hierdoor verbetert de staat van de bestaande vastgoedportefeuille niet aantoonbaar.

Wij bevelen de minister van Defensie aan om:

- inzichtelijk te maken hoe zij de uitbreiding en instandhouding van de bestaande vastgoedportefeuille in samenhang prioriteert en faseert, en welke keuzes zij maakt wanneer middelen en uitvoeringscapaciteit tekortschieten;
- expliciet te onderbouwen in hoeverre onderhouds- en investeringsbudgetten toereikend zijn om te voldoen aan wettelijke en afgesproken normen, en welke risico's bestaan als dit niet het geval is;
- te laten zien hoe zij structurele risico's in vergunningverlening, stikstof, uitvoeringscapaciteit en afhankelijkheid van het RVB beperkt en hoe zij het realisatievermogen duurzaam vergroot.

### **5.3.4 Onvolkomenheid autorisatiebeheer: onvoldoende voortgang**

Autorisatiebeheer zorgt ervoor dat gebruikers van IT-systemen alleen toegang krijgen tot die functionaliteiten die ze nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren. Sinds 2019 is het autorisatiebeheer van het materieellogistieke IT-systeem bij het ministerie van Defensie een onvolkomenheid. Omdat Defensie in 2026 overgaat naar een nieuw IT-systeem, wordt de huidige autorisatieopzet beperkt aangepast. De in 2019 geconstateerde risico's bestaan daardoor in 2025 nog steeds. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid.

### **Autorisatiebeheer regelt wie wat mag doen in het IT-systeem**

Autorisatiebeheer zorgt ervoor dat gebruikers van IT-systemen alleen toegang krijgen tot die functionaliteiten die ze nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren. Dat wil zeggen: welke medewerkers mogen wat doen, in welke delen van het systeem? Door te ruime of onjuist ingestelde autorisaties kunnen medewerkers vertrouwelijke informatie inzien die niet voor hen is bedoeld. En gebruikers met te ruime bevoegdheden kunnen ook ongewenste acties uitvoeren. Dit noemen we een functiescheidingsconflict. Bijvoorbeeld: een medewerker die betalingen doet, mag deze niet zelf ook registreren. Dit voorkomt dat gesjoemeld wordt met geld en dit niet zichtbaar is in de cijfers.

### **Nog steeds veel functiescheidingsconflicten**

Defensie constateert al meerdere jaren een groot aantal functiescheidingsconflicten. Bijvoorbeeld conflicten waarbij voorraadbeheerders ook zelf voorraadverschillen mogen boeken. Misbruik van geld of munitie kan daardoor onopgemerkt blijven. De minister heeft echter nauwelijks zicht op deze risico's. In 2024 constateerde de ADR dat een aantal gebruikers ten onrechte beheerrechten hadden. Defensie heeft in 2025 een analyse uitgevoerd op deze gebruikers, waarna een deel van deze beheerrechten is ingetrokken.

### **Nieuw IT-systeem moet autorisatiebeheer in 2026 verbeteren**

De minister van Defensie heeft op dit moment geen zicht op de risico's van de huidige functiescheidingsconflicten. Dit terwijl de minister in kaart moet brengen welke maatregelen zij heeft genomen om de risico's te beperken. Een nieuw materieel-logistiek en financieel IT-systeem moet de problemen gaan oplossen. In dit nieuwe systeem gaat Defensie een nieuwe autorisatieopzet toepassen. Het toekennen en intrekken van gebruikersrechten en het monitoren van functiescheidingsconflicten zal plaatsvinden met behulp van een nieuwe IT-oplossing. De implementatie van het nieuwe systeem is in 2025 echter vertraagd. In 2026 moet het systeem zijn gerealiseerd. In afwachting daarvan accepteert Defensie de resterende risico's in het autorisatiebeheer.

### **Conclusie**

Wij zien in 2025 onvoldoende verbetering in het autorisatiebeheer bij Defensie om de onvolkomenheid op te heffen. Wij verwachten van de minister dat zij de risico's van de huidige autorisatieproblematiek in kaart brengt, prioriteert, en passende maatregelen neemt.

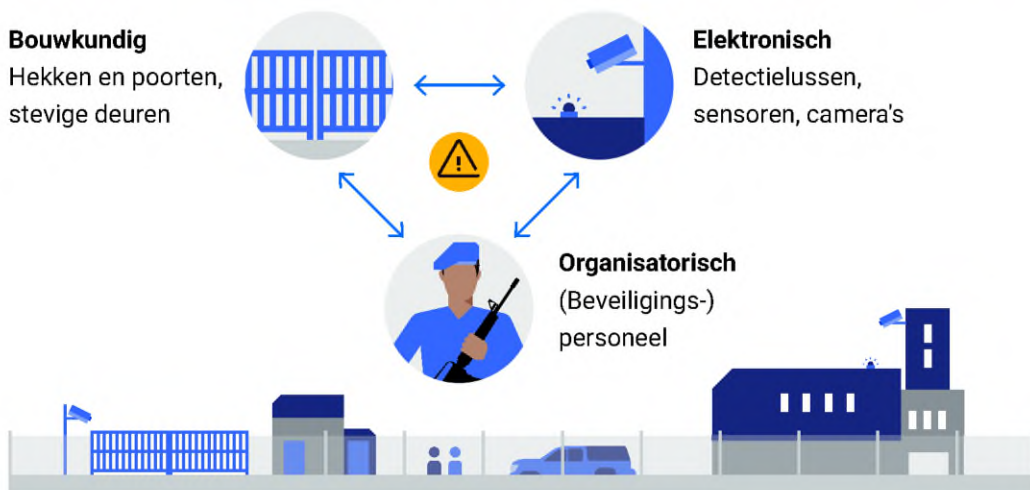
### 5.3.5 Onvolkomenheid Beveiliging Militaire Objecten: Start gemaakt met uitvoering verbeterplan, nog weinig concrete resultaten

Ook dit jaar benoemen we de beveiliging van militaire objecten als een ernstige onvolkomenheid. De minister van Defensie is in de tweede helft van 2025 begonnen met de uitvoering van het plan om de beveiliging te verbeteren en het beveiligingsbewustzijn van de medewerkers te verhogen. Het plan staat nog aan het begin van de uitvoering en mede daardoor zien we in 2025 weinig concrete verbeteringen. In figuur 16 is te zien welke maatregelen Defensie toepast in de beveiliging van kazernes, vliegvelden en andere militaire objecten.

**Figuur 16** Overzicht beveiligingsmaatregelen Defensie

#### De beveiliging van Defensie bestaat uit een samenspel van 3 soorten maatregelen

De beveiliging is optimaal als alle 3 de maatregelen op orde zijn



#### Wat eraan voorafging

Beveiliging van defensielocaties is zeer belangrijk om te zorgen dat Defensie zijn taken goed en ongestoord kan uitvoeren. Aanslagen op bijvoorbeeld commando- of computercentra en wapensystemen kunnen de defensieorganisatie verlammen. Dit is een risico voor de operationele gereedheid. En daarmee een risico voor de veiligheid van Nederland en van onze NAVO-bondgenoten.

We constateerden over de jaren 2022, 2023 en 2024 dat de beveiliging van defensie-terreinen niet op orde was. Praktijktesten in 2024 lieten zien dat het beveiligingsbewustzijn van defensie-medewerkers ondermaats was. Vanwege het gebrek aan verbeteringen en in het licht van de geopolitieke ontwikkelingen hebben we in ons verantwoordingsonderzoek van vorig jaar, op 2 april 2025 bezwaar aangetekend. In mei 2025 ontvingen we van de minister van Defensie zijn reactie op ons bezwaar.

Daarin kondigde de minister verbetermaatregelen aan en een integraal verbeterplan Beveiliging Militaire Objecten. We beoordeelden dit verbeterplan als toereikend en hebben daarmee het bezwaar opgeheven.

In de reactie op ons bezwaar gaf de minister van Defensie aan onze constatering te delen dat de beveiliging tekortschoot. Het verbeteren van de beveiliging van militaire objecten zag de minister als een randvoorwaarde voor de operationele gereedheid van de krijgsmacht en daarom als een topprioriteit. Defensie zou het onderdeel ‘*security behaviour-campagne*’ van het verbeterplan versneld gaan uitvoeren. Ook heeft Defensie in het voorjaar van 2025 extra beveiligingsmaatregelen genomen en de praktijktesten geïntensiveerd.

In ons onderzoek dit jaar hebben we gekeken naar de uitvoering van het verbeterplan en de resultaten van de nieuwe praktijktesten in 2025.

### **Eerste verbeterstappen zijn gezet, maar voortgang is beperkt**

Het integrale verbeterplan heeft als einddoel om vóór eind 2028 een significante, structurele versterking van de beveiligingsketen te realiseren. Wij vinden het integrale verbeterplan een belangrijke stap voorwaarts. Het plan laat zien dat Defensie de duurzame verbetering van de beveiliging van militaire objecten serieus wil aanpakken, maar Defensie heeft een deel van de in 2025 te behalen doelstellingen van haar projecten rond het verbeteren van het beveiligingsbewustzijn niet behaald. Dit ligt deels aan het niet-meetbaar zijn van de doelstellingen, waardoor Defensie niet kan toetsen of er verbetering is opgetreden en of de uitgevoerde acties zinvol zijn geweest. Anderzijds ligt het niet behalen van doelstellingen aan het niet volgens planning afronden van de meerderheid van voorwaardenscheppende activiteiten. Dit zou volgens Defensie vooral door gebrek aan personele capaciteit komen.

Eind 2025 zijn er extra mensen geworven en zij beginnen hun werk vanaf 2026. Een aantal resultaten laat dus nog op zich wachten.

In 2025 is weinig vooruitgang geboekt. Van de 10 projecten die in 2025 moesten zijn afgerond conform het eigen verbeterplan, zijn er 3 gerealiseerd.

Defensie heeft de eerste stappen gezet, maar we zien nog geen concrete resultaten die aantonen dat de beveiliging van militaire objecten daadwerkelijk structureel verbeterd is.

### **Security behaviour is een prioriteit, maar concrete resultaten zijn amper zichtbaar**

In het plan voor het verbeteren van het beveiligingsbewustzijn is als doel opgenomen dat eind 2025 een significant aantal defensie-medewerkers een *security behaviour*-programma heeft doorlopen. Defensie heeft niet nader uitgewerkt wat 'een significant aantal' is. Dit doel is daardoor in de praktijk lastig meetbaar. Ook is niet duidelijk of met het doorlopen van een *security behaviour*-programma het beveiligingsbewustzijn bij defensie-medewerkers daadwerkelijk wordt verbeterd.

In het verbeterplan is wel aandacht voor acties die medewerkers laten weten wat van hen wordt verwacht qua aandacht en gedrag op het gebied van beveiliging. Bijvoorbeeld: onbekende personen op een defensie-terrein aanspreken en deuren gesloten houden. Ook is er aandacht voor acties om dit gewenste gedrag te stimuleren. In 2025 lag de focus op een defensiebrede campagne, die in november heeft plaatsgevonden. Daarnaast hebben alle Defensieonderdelen eigen programma's en/of activiteiten uitgevoerd om beveiligingsbewustzijn te creëren.

We hebben gezien dat de Defensieonderdelen deze activiteiten serieus oppakken en de uitkomsten van testen evalueren en gebruiken om verbeteringen door te voeren. Zo heeft de Koninklijke Marine onder andere een eigen bewustzijns campagne en een testweek georganiseerd om te zien hoe goed de marinelocaties zijn beveiligd.

### **Praktijktesten leveren wisselend beeld, onduidelijk of beveiliging is verbeterd**

Het ministerie heeft in 2025 meer locaties en objecten getest dan in 2024. Uit de praktijktesten blijkt dat de beveiliging van militaire objecten een stijgende lijn laat zien, maar nog niet afdoende is. Het aantal beveiligingsproblemen bleek nog substantieel te zijn. Het ministerie van Defensie heeft naar aanleiding van de testen in 2024 verschillende maatregelen getroffen om de beveiliging op orde te brengen. In 2025 zijn andere locaties getest dan in 2024, met uitzondering van 1 locatie. De beveiliging bij die ene opnieuw geteste locatie was op orde.

We kunnen niet vaststellen of de beveiliging van militaire objecten in de praktijk verbeterd is. Ook heeft Defensie de uitkomsten van de testen op een andere manier vastgelegd dan in 2024. Een ontwikkeling rondom verbetering op specifieke aspecten van de beveiliging van 2024 op 2025 is daardoor ook niet te zien.

Op de door het ministerie in 2025 geteste locaties waren wel minder tekortkomingen in de beveiliging te zien dan bij de in 2024 geteste locaties. Niettemin wezen de testen ook dit jaar uit dat alle 3 de aspecten nog steeds moeten worden verbeterd: het beveiligingsbewustzijn van defensiepersoneel, de bouwkundige aspecten en de elektronische beveiliging.

### **Vervanging elektronische beveiliging loopt ernstige vertraging op**

Het project *Defensie Bewakings- en Beveiligingssysteem (DBBS)* moet voorzien in de tijdige vervanging van de huidige bewakings- en beveiligingssystemen. Dit om de elektronische beveiliging actueel te houden en ondersteuning te bieden aan de beveiliging van militaire objecten. Dit project is gestart in 2016, 10 jaar geleden inmiddels en had oorspronkelijk in 2019, 7 jaar geleden, gereed moeten zijn. Dan zou op alle locaties de elektronische beveiliging zijn vervangen. In 2026 is *DBBS* nog slechts op een beperkt aantal locaties geïnstalleerd. Dat er hier dus maar langzaam vooruitgang is geboekt, is een voorzichtige formulering.

Defensie heeft besloten om afscheid te nemen van de huidige leverancier en een programma van eisen op te stellen voor nieuwe leveranciers om de huidige elektronische beveiliging aan te passen aan actuele eisen en dreigingsbeelden, zoals de mogelijk toegenomen dreiging vanuit statelijke actoren. In de tussentijd worden de beveiligingssystemen op locaties die niet zijn voorzien van *DBBS* wel onderhouden.

### **Conclusie en aanbevelingen**

We constateren dat Defensie in 2025 een start heeft gemaakt met het verbeteren van de beveiliging van militaire objecten in de praktijk, maar we zien onvoldoende concrete resultaten. De minister van Defensie heeft in het integrale verbeterplan als doelstelling opgenomen dat vóór eind 2028 een significante structurele versterking van de beveiligingsketen is gerealiseerd. Defensie heeft nu acties in voorbereiding, de resultaten moeten in 2026 zichtbaar worden. Van de 10 deelprojecten die in 2025 gereed hadden moeten zijn, zijn er 3 volgens planning voltooid.

Daarom handhaven we de ernstige onvolkomenheid beveiliging militaire objecten over 2025. We roepen Defensie op om het tempo op te schroeven en verder te gaan op de in 2025 ingeslagen weg om de beveiliging van militaire objecten te verbeteren. Het opstellen van meetbare doelstellingen met concrete deadlines kan hierbij helpen.

Het is zaak voor de minister van Defensie om in 2026 tot concreet zichtbare resultaten te komen. Daarbij doen we de volgende aanbevelingen:

- Hanteer een risicogerichte aanpak bij de uitvoering van het verbeterplan. Bij deze aanpak kan de focus liggen op het op orde brengen van de meest cruciale objecten.
- Maak de doelstellingen voor het verbeteren van het beveiligingsbewustzijn concreter en meetbaar, met concrete mijlpalen om de voortgang te kunnen volgen.
- Leg de resultaten van de praktijktesten systematisch vast en koppel deze resultaten terug aan de beveiligingsverantwoordelijken.
- Toets de op locaties aangebrachte verbeteringen naar aanleiding van de praktijktesten systematisch op effectiviteit.

### **5.3.6 Onvolkomenheid beheer cryptografiemiddelen: verbeterplan in uitvoering**

Het ministerie van Defensie maakt gebruik van versleutelde communicatie, oftewel encryptie, om de vertrouwelijkheid en integriteit van het berichtenverkeer te waarborgen. Defensie gebruikt deze communicatievorm bij de interactie tussen eenheden of de aansturing van wapensystemen, zoals drones. Hierbij worden cryptosleutels geladen in crypto-apparatuur (bijvoorbeeld versleutelde telefoons).

Sinds 2022 constateren wij tekortkomingen in het beheer van de cryptografiemiddelen en beoordelen wij dit als een onvolkomenheid. De tekortkomingen hebben betrekking op het tellen van cryptografiemiddelen, autorisaties in de IT-systemen en de fysieke toegang tot de locaties waar cryptografiemiddelen staan. Wanneer het beheer van cryptografiemiddelen en sleutels niet op orde is, bestaat het risico dat communicatie wordt verstoord of afgeluisterd. Dit kan de slagkracht van de krijgsmacht en die van NAVO-bondgenoten aantasten.

#### **Verbeterplan in uitvoering**

Eind 2024 stelde de minister van Defensie een gedegen verbeterplan op om de problemen in het cryptobeheer op te lossen en nieuwe problemen te voorkomen. Het plan beschrijft de tekortkomingen en bevat concrete maatregelen. Net als in 2024 zien we ook in 2025 vooruitgang. Defensie voerde 9 van de 24 verbeteracties uit. Deze verbetermaatregelen worden deels centraal uitgevoerd, als onderdeel van het aandachtspunt sturing en beheersing. Defensie verwacht geen problemen om het verbeterplan volgens planning eind 2026 af te ronden.

#### **Conclusie en aanbeveling**

Ook in 2025 heeft de minister van Defensie gewerkt aan het verder verbeteren van het beheer van de cryptografiemiddelen. Omdat Defensie het merendeel van de verbeteracties nog moet uitvoeren, handhaven wij de onvolkomenheid over 2025. Wij moedigen de minister van Defensie aan voortvarend verder te gaan op de ingeslagen weg en het verbeterplan in 2026 volledig af te ronden.

### **5.3.7 Onvolkomenheid inventarisatieproces: pilot verbetertraject gestart**

Sinds 2022 merken wij het inventarisatieproces bij het ministerie van Defensie aan als een onvolkomenheid. Het ministerie voert inventarisaties niet altijd of niet goed uit. Daarnaast gaat het ministerie niet altijd juist om met geconstateerde verschillen tussen de administratie en de voorraad die fysiek aanwezig is. Dit kan leiden tot gevaarlijke situaties, bijvoorbeeld wanneer er onvoldoende vuurwapens of munitie op voorraad zijn, zonder dat dit wordt opgemerkt.

### **Belang van een adequate inventarisatie**

Een goed inventarisatieproces is essentieel voor het beheer van onder andere materieel, wapens, onderdelen en munitie. Door regelmatig te inventariseren welke goederen aanwezig zijn en dit te vergelijken met de administratie, kan Defensie vaststellen of de administratie juist en volledig is. Ook krijgt het ministerie inzicht in de locatie van de goederen. Dit bepaalt niet alleen de slagkracht van de krijgsmacht, maar helpt ook oneigenlijk gebruik van materieel te voorkomen.

### **Pilot verbetertraject gestart**

In 2024 stelde het ministerie van Defensie een projectleider aan om de tekortkomingen in het inventarisatieproces op te lossen. Onder diens leiding is een oorzakenanalyse uitgevoerd, waarna er in mei 2025 een meerjarig verbeterplan werd vastgesteld. Dit plan bevat een concreet tijdspad en mijlpalen. Het ministerie verwacht de tekortkomingen in het inventarisatieproces eind 2027 op te lossen.

In 2025 startte Defensie met de uitvoering van de verschillende deelprojecten. Dit betrof het opstellen van een instructie voor het inventarisatieproces, het ontwikkelen van een bijbehorende diagnosetool en het uitrollen van een inventarisatie-app. Deze instructie, diagnosetool en app zijn tijdens pilots bij geselecteerde eenheden bij alle Defensieonderdelen op uitvoerbaarheid getoetst. Nadat de pilot-fase is afgerond en geëvalueerd in 2026, gaat Defensie de specifieke tekortkomingen bij de overige, circa 350 eenheden vaststellen. Het projectteam voert iedere 2 maanden een voortgangsgesprek met de decentrale projectteams.

### **Conclusie en aanbeveling**

De minister van Defensie stelde in 2025 een projectplan op om het inventarisatieproces structureel te verbeteren. In dit plan zijn verschillende deelgebieden onderkend met concrete acties en een duidelijk tijdspad. Defensie startte met de uitvoering van de eerste pilot-fase van het project. Het inventarisatieproces was in 2025 echter niet volledig op orde. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid. Wij verzoeken de minister van Defensie om de tekortkomingen in het inventarisatieproces aan te blijven pakken volgens het ingezette verbeterplan.

### **5.3.8 Nieuwe onvolkomenheid fraude- en corruptiebeleid: specifiek beleid en daarop gerichte interne beheersing ontbreekt**

De uitgaven van het ministerie van Defensie namen het afgelopen jaar fors toe. De komende jaren stijgen de uitgaven nog veel verder. Het ministerie koopt steeds vaker goederen of diensten zonder aanbesteding direct bij 1 leverancier om sneller gereed te zijn voor de eerste hoofdtak van Defensie, het beschermen van het eigen grondgebied en dat van bondgenoten. Ook andere landen kopen meer in voor Defensie, waardoor de druk op de defensiemarkt groot is. Dit zijn omstandigheden waardoor het risico op fraude en corruptie toeneemt. Dit risico is bij Defensie ook verhoogd door de tekortkomingen in de interne beheersing bij het munitiebeheer, autorisatiebeheer, beveiliging militaire objecten, beheer cryptografiemiddelen en het inventarisatieproces. Tot slot staat de defensiemarkt ook bekend om zijn verhoogde risico's op corruptie.

De minister erkent de toenemende fraude- en corruptierisico's in het jaarverslag 2025. Maar het ministerie van Defensie heeft geen expliciet beleid om fraude- en corruptierisico's te beperken. Dat heeft ons verbaasd. Ook heeft de minister hiervoor geen specifieke risicoanalyse opgesteld. Hierdoor heeft zij geen inzicht of de risico's op fraude en corruptie worden beheerst. Daarom merken we dit onderwerp aan als een onvolkomenheid. Overigens constateerde het ministerie van Defensie geen gevallen van fraude of corruptie in 2025.

#### **Wat is fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik en corruptie?**

Fraude is een opzettelijke handeling waarbij iemand gebruik maakt van misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen. Fraude wordt vaak geassocieerd met corruptie, integriteitsschendingen en misbruik en oneigenlijk gebruik. Dat zijn net iets andere zaken, maar ze hangen wel sterk met elkaar samen en overlappen deels.

Misbruik en oneigenlijk gebruik is het bewust niet, niet tijdig, niet juist of niet volledig verstrekken van informatie door bijvoorbeeld burgers en bedrijven aan de overheid. Corruptie is het doen van een gift of een belofte om de ander te verleiden iets te doen of na te laten. Verschillende definities van corruptie leggen de link met machtsmisbruik, omkoping en persoonlijk voordeel. Bij corruptie is vaak ook sprake van belangenverstremming: vermenging van zakelijke en privébelangen.

### **Aandacht voor integriteit, maar weinig aandacht voor fraude en corruptie**

Defensie heeft geen specifiek beleid voor fraude- en corruptiebeheersing. Er zijn wel interne richtlijnen voor zakelijke en sociale integriteit. Ook heeft de minister gedragsregels en een gedragscode opgesteld en gepubliceerd. Uit ons onderzoek *Integriteit als basis* uit 2024 bleek dat Defensie voorloopt op andere ministeries als het gaat om het uitwerken van een samenhangend integriteitsbeleid. Dit beleid gaat echter voornamelijk over sociale veiligheid.

Binnen Defensie is niet duidelijk belegd wie verantwoordelijk is voor de beheersing van fraude- en corruptierisico's. Risicoanalyses van het ministerie benoemen fraude en corruptie niet expliciet en geven niet aan hoe deze risico's beperkt worden. De ADR heeft in oktober 2025 ook over deze bevindingen gerapporteerd in het rijksbrede onderzoek naar fraude en corruptie. In het jaarverslag van het ministerie van Defensie over 2025 gaat de minister in op enkele corruptierisico's en de beheersingsmaatregelen die zijn ingericht. Desondanks ontbreekt het inzicht, bijvoorbeeld bij inkoop, in welke specifieke risico's er zijn en of er voldoende grip is op de grote risico's.

#### **Belang van een adequaat fraude- en corruptiebeleid en de rol van de Algemene Rekenkamer**

Een adequaat fraude- en corruptiebeleid geeft inzicht in de wijze waarop een organisatie risico's op fraude en corruptie identificeert en daar vervolgens mee omgaat. De organisatie kan besluiten om risico's te vermijden, verminderen of accepteren. Het doel hiervan is het voorkomen van financiële schade, reputatieschade en aantasting van het vertrouwen van de burger in de overheid. Goed beleid biedt bovendien duidelijkheid over de normen waaraan getoetst wordt. Zonder een expliciet fraude- en corruptiebeleid is het voor medewerkers onduidelijk waar de grenzen liggen en waarop gestuurd moet worden.

Fraude en corruptie maakt als onderwerp deel uit van ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek en past bij onze taak als onafhankelijk controleur die onderzoekt of de rijksoverheid publiek geld zinnig, zuinig en zorgvuldig uitgeeft.

### **Conclusie**

De minister van Defensie heeft geen specifiek fraude- en corruptiebeleid. Ook heeft de minister de specifieke risico's op fraude en corruptie niet in kaart gebracht. Zij kan daardoor niet beoordelen of deze risico's voldoende worden beheerst. De risico's op fraude en corruptie zijn toegenomen door de verhoogde defensie-uitgaven. Daarom is het cruciaal dat de minister in beeld heeft waar zij risico's loopt, hoe zij hiermee omgaat en wie wat moet doen om de risico's te beheersen.

## 5.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

### 5.4.1 Sturing en beheersing materieelbeheer blijft aandachtspunt

In 2023 constateerden wij dat de sturing en beheersing van het materieelbeheer niet op orde was en benoemden wij dit als een aandachtspunt voor de minister van Defensie. Dit aandachtspunt is een van de achterliggende oorzaken van het ontstaan en het voortduren van de hiervoor beschreven onvolkomenheden in het materieelbeheer. Om deze vaak langlopende onvolkomenheden op te lossen moet de sturing en beheersing op orde zijn.

In 2023 was er niet genoeg personeel bij de staf van de Commandant der Strijdkrachten (CDS) om de tekortkomingen in de bedrijfsvoering op te lossen en om interne controles op het materieelbeheer uit te voeren. Ook was er onduidelijkheid over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van de inrichting en monitoring van de bedrijfsvoering bij de Defensieonderdelen. Deze tekortkomingen waren in 2024 grotendeels nog steeds aanwezig. In 2025 zien we wel concrete stappen om de sturing en beheersing van het materieelbeheer te verbeteren, maar is de daadwerkelijke verbetering nog gering. Het blijft daarom een aandachtspunt voor de minister van Defensie.

#### **Wat is sturing en beheersing?**

Sturing omvat het proces van het bepalen van doelen en het leiden van de organisatie hiernaartoe. Om materieelbeheer effectief aan te sturen is het belangrijk om inzicht te hebben in de bijbehorende processen en in de resultaten ervan. Beheersing maakt bijvoorbeeld inzichtelijk wat de impact is van de al bekende tekortkomingen (onvolkomenheden). Goede sturing zorgt er ook voor dat nieuwe problemen, die ontstaan in de uitvoering, op tijd aan het licht komen.

Beheersing omvat het controleren en monitoren van het proces om ervoor te zorgen dat alles volgens plan verloopt. Hiervoor is voldoende én betrouwbare informatie noodzakelijk. Als deze informatie onbetrouwbaar is, loopt de minister het risico dat zij verkeerde besluiten neemt in de sturing van het materieelbeheer.

#### **Interne controles materieelbeheer nog steeds niet uitgevoerd**

De informatie, die de minister nu heeft over het materieelbeheer, is afkomstig uit zelfevaluaties door de eenheden, de zogenoemde Monitor Kwaliteit Materieelbeheer

(MKM). Uit ons onderzoek blijkt dat het ministerie van Defensie ook in 2025 geen interne controles heeft uitgevoerd op de betrouwbaarheid van de informatie uit deze zelfevaluaties. Daardoor is onzeker of deze informatie over het materieelbeheer bruikbaar is als sturingsinformatie. Het ministerie heeft in 2025 de opzet van de MKM gewijzigd. Bepaalde vragen zijn niet meer opgenomen, omdat ze niet aan de juiste verantwoordelijken gesteld werden. Dat zorgde ervoor dat vragen niet of niet goed beantwoord werden. De vragen in de zelfevaluatie hebben nu enkel betrekking op het materieellogistieke domein. Omdat de afstemming met de andere procesdomeinen (zoals Personeel & Gezondheidszorg en Beveiliging) nog afgerond moet worden, weet Defensie niet of er vanuit de andere domeinen interne controles plaatsvinden op deze onderwerpen. Daardoor loopt Defensie het risico dat tekortkomingen in deze domeinen nu mogelijk niet in beeld zijn.

Voor een goede bedrijfsvoering is het van belang dat regelgeving, kaders, taken en verantwoordelijkheden voor alle betrokkenen helder en actueel zijn. Dit voorkomt dat medewerkers onnodige regeldruk en administratieve lasten ervaren. Net als in de afgelopen jaren zien wij dat veel van deze interne regelgeving niet (meer) actueel is. De verdeling van verantwoordelijkheden is nog steeds niet in lijn met het besturingsmodel dat sinds 2021 van kracht is. In september 2024 heeft de secretaris-generaal de opdracht gegeven om voor 2026 de interne regelgeving te herzien. Onderdeel hiervan is het actualiseren van de regelgeving en het verminderen van de regeldruk en administratieve lasten voor medewerkers, zodat Defensie veel slagvaardiger kan opereren. Er is een programma opgestart en inmiddels zijn aanwijzingen omgezet of komen te vervallen. Hoeveel aanwijzingen precies zijn geactualiseerd of komen te vervallen kan Defensie echter niet zeggen.

De minister heeft in 2025 het beleidskader materieelbeheer vastgesteld. De publicatie volgt, zodra ook het bijbehorende inrichtingskader gereed is.

### **Uitwerking van de visie op interne beheersing nog in de opstartfase**

In 2025 zette Defensie de eerste stappen om de tweede lijn voor interne beheersing te organiseren. Defensie heeft de visie op de interne beheersing vastgesteld. Het is de bedoeling dat er een afdeling interne beheersing wordt opgericht. Om dit te realiseren is Defensie van plan om in 2026 een kwartiermaker aan te stellen. Deze kwartiermaker moet een jaar later, in 2027, met een advies komen over de inrichting en positionering van de afdeling interne beheersing binnen Defensie.

### **Start gemaakt met risicoanalyse materieelbeheer**

In 2025 heeft het ministerie van Defensie voor het eerst sinds 2021 de risicoanalyse materieelbeheer opnieuw uitgevoerd. Deze risicoanalyse bevindt zich echter nog in de afrondende fase. De minister had hierdoor jarenlang geen zicht op de actuele risico's en wist niet welke interne regelgeving aangepast moesten worden.

### **Relatie met onvolkomenheden in het materieelbeheer**

Onderdeel van de versterking van de sturing en beheersing op het materieelbeheer vanuit de Defensiestaf is ook de oprichting van de afdeling Aanpak onvolkomenheden. Die afdeling werkt onder aansturing van het afdelingshoofd en de projectleiders per onvolkomenheid aan het oplossen ervan. Wij zien dat daarmee vanuit de Defensiestaf meer wordt gestuurd op het oplossen van de onvolkomenheden. Bij de onvolkomenheden inkoop, beveiliging militaire objecten, cryptobeheer, inventarisatieproces en munitiebeheer zien wij dan ook positieve ontwikkelingen.

### **Conclusie en aanbevelingen**

De minister van Defensie heeft in 2025 stappen gezet om de sturing en beheersing van het materieelbeheer te verbeteren, maar de daadwerkelijke verbetering is nog onvoldoende. De tekortkomingen in de sturing bij Defensie zorgen ervoor dat problemen in het materieelbeheer niet worden opgelost. De tekortkomingen in de beheersing zorgen ervoor dat de organisatie niet op tijd signaleert wat er niet goed gaat in het materieelbeheer. Daardoor kan de minister pas laat bijsturen en dit gaat ten koste van de effectiviteit en slagvaardigheid van de krijgsmacht.

Ruim 5 jaar na implementatie van het nieuwe besturingsmodel is veel regelgeving nog niet geactualiseerd. Na 4 jaar, in 2025, is de visie op interne beheersing vastgesteld door de minister van Defensie. De risicoanalyse materieelbeheer is echter nog onder handen. Omdat veel van de ondernomen acties nog niet afgerond zijn, achten wij de in 2025 doorgevoerde verbeteringen onvoldoende om de sturing en beheersing duurzaam op orde te brengen.

Wij bevelen de minister daarom aan om in 2026 de risicoanalyse materieelbeheer snel af te ronden en de hierop aangepaste interne regelgeving te implementeren. Daarnaast bevelen wij de minister aan om de herinrichting van de interne controle in 2026 te versnellen.

## 5.4.2 Defensie wil sneller drones inkopen

De opkomst van drones heeft grote invloed op moderne oorlogsvoering. De ervaringen uit de oorlog in Oekraïne laten zien hoe belangrijk de drone is geworden als wapen. De technologische ontwikkelingen gaan razendsnel. Er worden steeds meer nieuwe toepassingen ontwikkeld voor het gebruik van drones in de lucht, op land en op en onder water.

De verslechterde veiligheidssituatie stelt de minister van Defensie voor een enorme opgave. In het inkoopkader Hoofdtak 1 stelt Defensie dat Nederland zich erop moet voorbereiden om binnen 5 jaar gereed te zijn voor betrokkenheid bij een gewapend conflict. Om de krijgsmacht voor die opgave gereed te krijgen, moet onder meer veel defensiematerieel worden aangekocht. Daarom versnelt de minister het inkoopproces van materieel, zoals zij ook in haar jaarverslag schrijft (Defensie, 2026b). Het inzetten van onbemenste (wapen)systemen ziet de minister als een belangrijke capaciteit. De minister geeft aan dat het niet kan achterblijven bij de ontwikkelingen in het gebruik van onbemenste systemen, zoals de oorlog in Oekraïne duidelijk maakt. Het gaat dan om het gebruik van drones voor verkenning, verdediging, logistieke ondersteuning en gevechtsoperaties.

### **Defensie wil sneller drones inkopen**

We hebben er begrip voor dat de minister de inkoopprocessen wil versnellen. De geopolitieke ontwikkelingen dwingen de organisatie immers snel operationeel gereed te zijn. Sneller inkopen moet echter wel gebeuren volgens de regels. Wet- en regelgeving bieden daar ook ruimte voor. Zo kan onder bepaalde omstandigheden bijvoorbeeld direct een order bij een bedrijf geplaatst worden, zonder dat er moet worden aanbesteed. Door deze regels koopt de overheid integer in en krijgt zij het beste product voor een zo goed mogelijke prijs. Als Algemene Rekenkamer zien wij hierop toe. Wij hebben daarom niet alleen onderzocht of Defensie sneller inkoopt, maar ook of de versnelde inkoop van drones binnen de wettelijke kaders voor aanbesteden en inkopen blijft. Hieronder geven wij in figuur 17 de stappen die het ministerie normaal gesproken doorloopt in een inkoopproces.

**Figuur 17** *Stappen in het inkoopproces*

**Het inkoopproces van Defensie heeft verschillende stappen**



Bij het versneld inkopen van drones heeft het ministerie 2 primaire verwervingsstrategieën. Deze leiden er allebei toe dat het ministerie een opdracht direct aan een partij kan gunnen. In theorie leidt dit tot een kortere procedure en dus snellere levering (zie figuur 18).

**Figuur 18** *Verwervingsstrategieën versnelde inkoop drones door directe gunning*

**Meest gebruikte juridische routes bij versnelde inkoop van drones**



Lukt het de minister om daarmee inderdaad sneller drones in te kopen? Bij de eerste verwervingsstrategie maakt het ministerie gebruik van uitzonderingsbepalingen op basis van de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied (ADV). De minister doet een beroep op de mogelijkheid tot directe gunning van opdrachten, omdat er

sprake is van een crisissituatie. Omdat het ministerie zich voorbereidt op een oorlogssituatie, is het zogenoemde inkoopkader Hoofdtak 1 opgesteld. Daarmee zoekt de minister de maximale ruimte op in de uitzonderingsbepalingen van de ADV. Dit inkoopkader is een interne richtlijn die het begrip 'crisissituatie' nader omschrijft. De ADV geldt voor militaire en veiligheidsopdrachten, maar het inkoopkader Hoofdtak 1 geldt ook voor de aankoop van civiele goederen onder de (reguliere) aanbestedingswet. De juridische onderbouwing van dit inkoopkader voldoet niet aan de huidige wet- en regelgeving (zie § 6.3.2).

Bij de tweede verwervingsstrategie maakt Defensie gebruik van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Hiermee kan het ministerie bij de aankoop van *militaire* goederen maatregelen nemen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van wezenlijke veiligheidsbelangen.

Naast het gebruiken van uitzonderingen in de aanbestedingsregelgeving, kan ook een raamovereenkomst mogelijkheden bieden om versneld in te kopen. Als een raamcontract eenmaal is aanbesteed en is afgesloten met een of meer leveranciers, is het voordeel dat er snel opdrachten aan een leverancier gegund kunnen worden met wie al afspraken zijn gemaakt over zaken zoals prijs en levertijd. Nadeel is dat het ministerie dan is gebonden aan de leveranciers die aan de raamovereenkomst deelnemen. Bij een sterk in ontwikkeling zijnd product als drones is het een nadeel wanneer de leverancier niet meteen de allernieuwste innovaties kan leveren.

De minister had in de vorm van de zogenoemde dronecatalogus van 2020-2025 een raamovereenkomst om drones aan te kopen. Daarmee heeft het ministerie de voor- en nadelen ervaren. Bij de dronecatalogus gaat het vooral om kleine droneprojecten bij kleinere eenheden. Dit heeft geleid tot fragmentatie van kennis in de defensieorganisatie. Opvallend is dat er bij de dronecatalogus geen goede afspraken zijn gemaakt voor het onderhoud van de aangekochte drones.

Het ministerie grijpt niet alleen juridische mogelijkheden aan om het aanbestedingsproces te verkorten. Centrale inkoopafdelingen binnen het ministerie zien ook mogelijkheden te versnellen in de fase die daaraan voorafgaat: de behoeftestelling. Dit is een intern proces waarin het betreffende krijgsmachtonderdeel aangeeft welk militair effect moet worden bereikt en vervolgens formuleert welk materieel daarvoor nodig is.

Het betreffende onderdeel moet zijn behoefte duidelijk en concreet formuleren en een datum aangeven waarop het onderdeel het materieel wil kunnen gebruiken.

Een inkoper moet namelijk precies weten wat de 'interne klant' nodig heeft. Anders heeft een aanbesteding bij mogelijke leveranciers een mindere kans van slagen. Goede interne communicatie is dus noodzakelijk. Een alternatief is een behoefte te stellen voor een taak die een drone moet kunnen uitvoeren in plaats van uitgebreide technische specificaties mee te geven aan de inkoper. Verschillende betrokken Defensieonderdelen, zoals krijgsmachtonderdelen, en inkooporganisatie Commando Materieel en IT (COMMIT) bespreken met elkaar mogelijke knelpunten en voorwaarden voor een geslaagde verwerving.

### **Onduidelijk of Defensie in 2025 sneller heeft kunnen inkopen**

De minister streeft ernaar om significante tijdswinst in elk verwervingsproces te boeken. Wij verwachten dan ook dat de minister inzicht heeft in lopende inkoopprojecten. Niet alleen om te monitoren of de beoogde tijdswinst bij de inkoop van drones wordt geboekt en indien nodig bij te kunnen sturen, maar ook om in de hele inkooporganisatie te kunnen profiteren van opgedane ervaringen. Verder komt beter zicht ten goede aan de controleerbaarheid van de uitgaven. Hierdoor kan de minister van Defensie zich tegenover het parlement beter verantwoorden over gedane uitgaven.

Uit ons onderzoek blijkt dat er in 2025 geen breed overzicht is van drones die worden ingekocht. Defensie weet op centraal niveau niet welke typen drones werden verworven, welke daarvan via een versnelde procedure worden ingekocht en wat de stand van zaken is van trajecten. Wat hierin meespeelt is dat niet alle drones worden ingekocht via COMMIT. Zo kopen krijgsmachtonderdelen op eigen initiatief kleine hoeveelheden drones in die snel inzetbaar zijn. Ook kunnen Defensieonderdelen bij wijze van experiment kleine aantallen van een nieuw dronetype kopen om te bezien of ze kunnen bijdragen aan de operationele inzet. Dit soort aankopen verloopt via de eigen inkoopafdelingen van krijgsmachtsonderdelen. De Defensiestaf bemoeit zich daar niet mee en heeft er ook geen zicht op.

Op verzoek van de Algemene Rekenkamer is binnen het ministerie door COMMIT bij de verschillende krijgsmachtsonderdelen informatie opgehaald en is handmatig een overzicht samengesteld met lopende projecten. Dit had de nodige voeten in de aarde, maar uiteindelijk konden wij op basis van informatie van COMMIT een overzicht van projecten van COMMIT samenstellen.

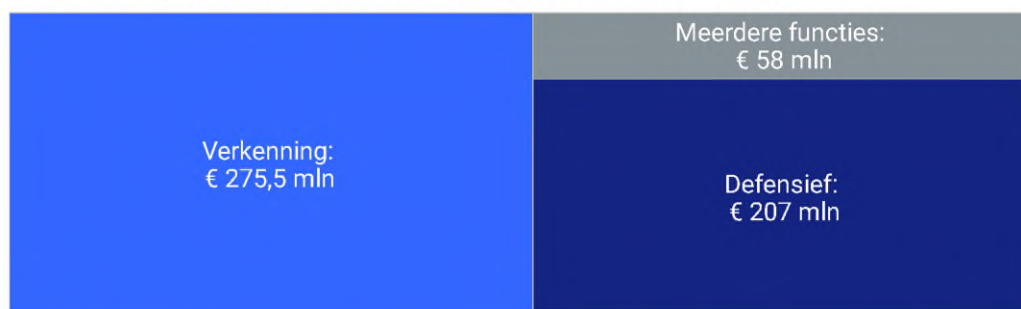
Hieruit blijkt dat het overzicht totaal 38 droneprojecten bevat, waarin Defensie drones aanschaft. Het gaat om projecten van in totaal ruim € 540,5 miljoen.

- Daarvan zijn 15 projecten in 2025 in gang gezet.
- 23 projecten starten in 2026, waarbij het onduidelijk is of de behoefte al in 2025 is gesteld.
- 15 van de 38 zijn versnelde projecten waarbij sprake is van directe gunning.
- Het overzicht meldt niet wat per project de stand van zaken is en of de geplande leverdata worden gehaald.

Bijna de helft van dit bedrag van € 540,5 miljoen wordt uitgegeven aan verkenning-drones. Zie onderstaande figuur 19 voor de verdeling van bedragen per type drone.

**Figuur 19** Verdeling aankoopbedragen per type drone

**De meeste in 2025 bestelde drones zijn voor verkenning**



Defensie heeft geen breed inzicht in de hoeveelheid en typen drones die worden ingekocht. Uit ons onderzoek blijkt ook dat Defensie individuele inkoopprocessen niet evalueert. Defensie kan dus niet op basis van een terugblik op praktijksituaties vaststellen of de inkoop van drones sneller gaat. We zien dat er geen systematische en structurele evaluatie is ingericht om terug te kijken op versnelde inkoopprocessen. Defensie kan hierdoor positieve en negatieve lessen niet trekken en niet voldoende verspreiden in de organisatie, noch het beleid of geformuleerde doelen bijstellen.

In algemene zin is het zo dat Defensie materieelprojecten sporadisch evalueert. In principe hoeft Defensie alleen een evaluatie uit te voeren met rapportage aan de Tweede Kamer wanneer een materieelproject valt onder de Regeling Grote Projecten (RGP). Gezien het ontbreken van overzicht en het niet evalueren van versnelde inkoopprocessen van drones, is niet te zeggen of Defensie in 2025 de gewenste versnelling heeft bereikt.

### **Defensie werkt aan opbouw netwerk drone-leveranciers**

Momenteel is de minister van Defensie, in samenwerking met de minister van EZK bezig met het uitrollen van de Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie 2025-2029. Deze strategie is gericht op industrie en innovatie om de krijgsmacht te versterken en komt voort uit het toegenomen dreigingsniveau. Industriepolitiek voor het ontwikkelen en produceren van drones maakt onderdeel uit van de strategie.

De stap die nu wordt gezet is het opzetten van een ecosysteem, dat een netwerk is van samenwerkende bedrijven en kennisinstellingen. Deze bedrijven en instellingen werken samen als leveranciers van drones en toeleveranciers van onderdelen met als doel sneller te kunnen leveren en tegelijkertijd de doorontwikkeling van technologie achter drones te realiseren. Het ministerie van Defensie legt momenteel contacten met bedrijven die mee willen doen in het ecosysteem. Ook ondersteunt Defensie bij het zoeken van geschikte bedrijfsruimten, waarin meteen geproduceerd kan worden. We zien dat het inrichten van een ecosysteem tijd kost. Het vinden van geschikte bedrijfsruimtes en het selecteren en bij elkaar brengen van bedrijven die excelleren in de productie van bepaalde onderdelen van drones, vergt zorgvuldige onderhandelingen en tijd.

### **Casus V-BAT laat zien dat inkoop niet veel sneller gaat**

Defensie noemt de aanschaf van de drone V-BAT als voorbeeld van een versneld inkooptraject. De V-BAT is een drone voor het verzamelen van informatie en het uitvoeren van beveiligingstaken op zee. Defensie heeft deze gekocht, omdat de aanschaf van een andere drone vertraging had opgelopen. Die kon niet vóór 2026 worden geleverd. En Defensie wilde uiterlijk 1 januari 2026 beschikken over een drone die zij kan inzetten voor deze NAVO-taken in 2026. De leverancier van de V-BAT was de enige die een direct leverbaar systeem beschikbaar had dat voldeed aan alle gestelde eisen. Daarom is de verwerving van de V-BAT direct gegund onder toepassing van het inkoopkader Hoofdtaak 1.

Wij hebben hieronder in figuur 20 de doorlooptijd van de verschillende stappen van het inkoopproces in beeld gebracht.

**Figuur 20** Doorlooptijd en stappen bij de aanschaf van de V-BAT

**Het proces van aanschaf van onbemand luchtvaartuig V-BAT duurde 13 maanden**

Single source aanbesteding: één aanbieder, met een verkort en aangepast proces



De verwerving van de V-BAT heeft ongeveer 6 maanden geduurd. De eerste 3 V-BAT's van de in totaal 12 bestelde werden in juni 2025 geleverd. De eerste 3 exemplaren waren ten behoeve van opleiding en training. De overige 9 zijn geleverd in het eerste kwartaal van 2026. De vergunningen om met de V-BAT's te mogen vliegen waren ten tijde van ons onderzoek nog in aanvraag. Het gevolg is dat Defensie nog niet volledig, maar gedeeltelijk met de V-BAT mag opereren van de Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA).

We kunnen niet zeggen of de inkoop van de V-BAT daadwerkelijk versneld heeft plaatsgevonden. Defensie hanteert namelijk geen standaardtermijnen voor inkoopprocessen. Op basis van de toegepaste wettelijke uitzonderingsbepaling is de minimale doorlooptijd van de gevolgde verkorte aanbestedingsprocedure 5 weken. In de praktijk heeft Defensie de aanbestedingsfase in 7 weken afgerond. Wel lijkt een inkooptraject van 6 maanden tamelijk lang. Defensie heeft het inkoopproces van de V-BAT niet geëvalueerd. Het is daardoor de vraag of de ervaringen met versnelde inkoop bij de V-BAT zijn toe te passen op de inkoop van andere drones.

Wij hebben niet alleen gekeken of de aanschaf van de V-BAT sneller ging. We hebben ook getoetst op rechtmatigheid. Bij de aanschaf heeft Defensie het inkoopkader Hoofdtak 1 toegepast. De verkorte procedure volgens de ADV is niet toegepast. Wij oordelen dat in het geval van de V-BAT Defensie onvoldoende heeft onderbouwd waarom de verkorte procedure volgens de ADV niet toereikend zou zijn geweest en er daarom moest worden overgegaan tot directe gunning.

## Conclusie en aanbevelingen

We zien dat Defensie diverse mogelijkheden inzet om drones snel in te kopen. De uitzonderingsbepalingen in de aanbestedingswetgeving om verkorte procedures te kunnen hanteren, bieden hiervoor ruimte mits ze op de juiste wijze worden toegepast. Bij de casus V-BAT was er geen juiste toepassing, omdat wij onvoldoende gedegen informatie hebben ontvangen waaruit blijkt waarom de verkorte procedure volgens de ADV niet toereikend zou zijn geweest. Hiermee is de aangegane verplichting onrechtmatig. Daarnaast kan Defensie het inkooptraject van drones verkorten door sneller tot een behoeftestelling te komen.

Of de minister drones daadwerkelijk sneller heeft kunnen inkopen dan gebruikelijk, kunnen we niet vaststellen. De minister heeft geen overzicht van de droneprojecten en de bereikte versnellingen. Verder blijkt dat het tijd kost om ecosystemen van bedrijven voor de productie van drones op te bouwen. Daarin tijd investeren is een strategische keuze van de minister van Defensie.

Wij bevelen de minister van Defensie aan om meer zicht te krijgen op de verwerving van drones en lessen uit inkoopprocessen te verzamelen en te benutten. Ook bevelen we de minister aan te zorgen dat de versnelde inkoop van drones past binnen de wettelijke kaders.

## 5.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

### 5.5.1 Ministerie van Defensie

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van Defensie betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek komen de volgende bevindingen naar voren:

- Over de onvolkomenheid inkoopbeheer rapporteert de minister dat in 2025 de monitor van de *key controls* inkoopbeheer is geïmplementeerd. Volgens de minister geeft deze monitor over het gehele verslagjaar een defensiebreed beeld van de werking van de individuele *key controls* en het inkoopbeheer. Hiermee is het inkoopbeheer naar het oordeel van de minister op orde. Dit is echter niet in overeenstemming met de bevindingen uit ons onderzoek naar het inkoopbeheer die wij in § 5.3.1 rapporteren. Wij concluderen dat ten tijde van ons onderzoek de monitor nog niet was afgerond. Daarnaast constateren wij dat de opzet van de monitor niet voor alle *key controls* toereikend is en dat de monitor onvoldoende inzicht biedt in de werking van deze *key controls*.

- De Monitor Kwaliteit Materieelbeheer (MKM) is een instrument van zelftoetsing, waarbij eenheden vragenlijsten moeten invullen over de kwaliteit van het beheer voor alle materieelsoorten en opslagvormen in het materieellogistieke domein. De minister rapporteert in 2025 dat de MKM is uitgevoerd en dat van de 44 eenheden defensiebreed 39 eenheden aan de gestelde normen voor het materieelbeheer hebben voldaan. Wij hebben de informatie over het materieelbeheer onderzocht en constateerden dat MKM-antwoorden niet voldoende betrouwbaar zijn voor goed inzicht in het materieellogistiek beheer. Wij kunnen daarom niet vaststellen dat de informatie over de materiële bedrijfsvoering in de bedrijfsvoeringsparagraaf betrouwbaar tot stand is gekomen.

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

### **5.5.2 Defensiematerieelbegrotingsfonds**

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het Defensiematerieelbegrotingsfonds 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 op de volgende onderdelen in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie:

- Uit ons onderzoek blijken andere fouten en onzekerheden dan waarover de minister van Defensie rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag. Wij constateren aanvullende fouten en onzekerheden van € 4,0 miljard ten opzichte van het door de minister verantwoorde bedrag van € 293,8 miljoen. Zie § 6.3 voor een nadere toelichting.

# 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 Defensie (zie § 6.2). Daarna gaan we in op deze oordelen bij het jaarverslag van het Defensiematerieelbegrotingsfonds (zie § 6.3).

## 6.1 € 3,6 miljard aan onzekerheden door onvoldoende onderbouwing bij uitzonderingsbepalingen

Om de weerbaarheid te vergroten en om zich voor te bereiden op een gewapend conflict, werkt de minister van Defensie versneld aan het gereedstellen van de krijgsmacht. De afgelopen kabinetten hebben daarom de defensie-uitgaven fors verhoogd. De komende jaren zullen de uitgaven verder stijgen vanwege de verhoogde NAVO-norm. De minister van Defensie koopt mede hierom meer en sneller materieel, voorraden en dienstverlening in. De aangegane verplichtingen in het DMF zijn hierdoor toegenomen van € 17,8 miljard in 2024 tot € 19,2 miljard in 2025.

Om de versnelling te maken doet de minister van Defensie steeds vaker een beroep op de beschikbare uitzonderingsbepalingen in de aanbestedingsregelgeving, zo schrijft de minister in haar jaarverslag. Deze uitzonderingsprocedures bieden Defensie de mogelijkheid om af te zien van het stellen van concurrentie. In plaats daarvan kunnen opdrachten direct gegund worden. Om gebruik te mogen maken van uitzonderingsbepalingen, moet per inkoop echter wel vooraf schriftelijk worden onderbouwd waarom aan de voorwaarden van de uitzonderingsbepalingen wordt voldaan.

Wij stellen vast dat de toepassing van de uitzonderingsprocedures slechts in enkele gevallen voldoende is onderbouwd. Indien dit niet voldoende wordt onderbouwd bestaat het risico dat er onterecht een beroep op uitzonderingsprocedures is gedaan en er ten onrechte geen concurrentie is gesteld. Hierdoor kunnen potentiële leveranciers zijn benadeeld. Ook kan dit leiden tot een verhoogde kans op fraude of corruptie, omdat er bijvoorbeeld vanwege omkoping geen concurrentie is gesteld. De afwezigheid van een fraude- en corruptiebeleid bij het ministerie van Defensie vergroot dit risico (zie § 5.3.8). Ook bestaat het risico dat Defensie niet de beste voorwaarden krijgt aangeboden door de leverancier. Dit kan zowel de prijs, kwaliteit of andere leveringscondities

zoals de levertijd betreffen en is daarom een potentieel risico voor de doelmatige besteding van publiek geld.

Omdat de toepassing van de uitzonderingsprocedures niet altijd voldoende wordt onderbouwd, kunnen wij achteraf niet vaststellen of de gekozen procedure en daarmee de inkoop rechtmatig waren. Dit leidt tot omvangrijke onzekerheden in de controle. We constateren bij het DMF (begrotingshoofdstuk K) in totaal € 4,3 miljard aan fouten en onzekerheden in de aangegane verplichtingen. Hiervan is € 3,6 miljard het gevolg van onvoldoende toelichting op het gebruik van uitzonderingsprocedures.

## 6.2 Ministerie van Defensie

### 6.2.1 Oordelen over de financiële informatie

*Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Defensie.*

#### **Negatieve oordelen bij het totaal van de uitgaven en ontvangsten en 1 artikel**

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

Voor artikel 1 is ons oordeel negatief.

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

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

**Figuur 21 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 ministerie van Defensie**

Verantwoorde bedragen over 2025		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €				In miljoenen €
<b>Verplichtingen</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>	✓	
Totaal	€ 25.211,7	<b>Volgens de regels:</b>	✓	
Alle 10 artikelen		Volgens de regels:	✓	
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>	✓	
Totaal	€ 16.172,3	<b>Volgens de regels:</b>	✗	€ 555,8
Artikel 1 Inzet		Volgens de regels:	✗	€ 447,1
De andere 9 artikelen		Volgens de regels:	✓	
<b>Afgerekende voorschotten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>	✓	
Totaal	€ 1.755,9	<b>Volgens de regels:</b>	✓	
<b>Agentschappen</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>	✓	
Totaal	€ 111,6	<b>Volgens de regels:</b>	✓	
<b>Saldibalans</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>	✓	
Totaal	€ 23.836,6	<b>Volgens de regels:</b>	✓	

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

### 6.2.2 Toelichting financiële oordelen

Bij de controle van de uitgaven hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden op artikel 1 Inzet de tolerantiegrens overschrijden. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

#### **Ontbrekende onderbouwing bij voorwaarden voorschot leidt tot onzekere uitgaven**

Op 2 december 2025 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen, waarin zij het kabinet verzoekt om het budget voor de militaire steun aan Oekraïne aan te vullen met € 2,0 miljard, zodat het budget in het eerste kwartaal van 2026 beschikbaar kan worden gesteld aan Oekraïne (Tweede Kamer, 2025). Om invulling te geven aan deze motie stelde de minister van Defensie eerder in 2025 een aanvullend budget van € 700 miljoen beschikbaar voor een spoedige levering (begin 2026) van kritiek materiaal dat Oekraïne het meest dringend nodig heeft, zoals drones en munitie.

Bij het aanschaffen van goederen is het niet gebruikelijk om voor levering al het hele bedrag te betalen. Volgens de minister was dat voor deze levering wel nodig en was

het risico beperkt, omdat Defensie al met verschillende leveranciers samenwerkte. De minister van Defensie moest, voor het vooraf betalen van deze voorschotten, goedkeuring vragen aan de minister van Financiën. De minister van Financiën verleende hiervoor schriftelijke toestemming. Beide ministers hebben echter onvoldoende onderbouwd waarom hogere bevoorschotting (100%) dan gebruikelijk (25% tot 70%) noodzakelijk en in het belang van de Staat was. Daarom merken wij het deel van het voorschot dat uitgaat boven het gebruikelijke percentage van bevoorschotting als onzeker aan. Dit bedraagt in totaal € 304,2 miljoen.

### **Hoger dan noodzakelijke bevoorschotting aan de NAVO onrechtmatig**

In 2025 heeft Nederland € 750,0 miljoen bijgedragen aan een Amerikaans initiatief om militair materieel, zoals luchtafweersystemen en gevechtsvoertuigen dat Oekraïne dringend nodig heeft, uit Amerikaanse voorraden op korte termijn beschikbaar te stellen (Prioritized Ukraine Requirements List, afgekort PURL). De betalingen verlopen vanuit Nederland via de NAVO naar de Verenigde Staten.

De minister geeft in het jaarverslag aan dat – van de Nederlandse bijdrage – eind 2025 nog een bedrag van \$ 106,8 miljoen op de rekening van de NAVO stond. Dit was onder andere het gevolg van valutaverschillen. Deze middelen worden in 2026 gebruikt voor de Nederlandse bijdrage aan een volgend PURL-pakket. Een deel van het voorschot dat in december 2025 door Nederland is betaald (€ 91,9 miljoen) is onrechtmatig, omdat een hoger bedrag aan de NAVO is betaald dan noodzakelijk was voor de aanschaf van het PURL-steunpakket.

## **6.3 Defensiematerieelbegrotingsfonds**

### **6.3.1 Oordelen over de financiële informatie**

*Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds.*

#### **Negatieve oordelen bij het totaal van de verplichtingen en 5 artikelen**

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

Voor de artikelen 1, 2, 3, 4 en 6 is ons oordeel negatief.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

**Figuur 22 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF)**

Verantwoorde bedragen over 2025		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €				In miljoenen €
<b>Verplichtingen</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 19.201,8	<b>Volgens de regels:</b>		<b>€ 4.314,6</b>
Artikel 1	Defensiebreed materieel	Volgens de regels:		<b>€ 362,6</b>
Artikel 2	Maritiem materieel	Volgens de regels:		<b>€ 1.560,3</b>
Artikel 3	Land materieel	Volgens de regels:		<b>€ 1.631,2</b>
Artikel 4	Lucht materieel	Volgens de regels:		<b>€ 126,7</b>
Artikel 6	IT	Volgens de regels:		<b>€ 624,8</b>
De andere 2 artikelen		Volgens de regels:		
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 10.382,0	<b>Volgens de regels:</b>		
Alle 7 artikelen		Volgens de regels:		
<b>Afgerekende voorschotten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 693,4	<b>Volgens de regels:</b>		
<b>Saldibalans</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 41.883,8	<b>Volgens de regels:</b>		

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

### 6.3.2 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.

#### Ontoereikende motivatie uitzonderingsbepalingen leidt tot de onzekerheid in de verplichtingen

Het uitgangspunt van de aanbestedingswetgeving is dat er concurrentie wordt gesteld. Deze wetgeving beoogt dat de overheid eerlijk, transparant en doelmatig inkoop, met gelijke kansen voor alle ondernemers. Hiervan kan worden afgezien door uitzonderingsbepalingen toe te passen. Een voorbeeld van een uitzonderingsbepaling is: opdrachten die om technische redenen alleen aan een bepaalde leverancier kunnen worden gegund.

Een ander voorbeeld is: opdrachten waarvoor in het geval van een crisis de verkorte procedures in de aanbestedingswet ontoereikend zijn.

Als gebruik wordt gemaakt van uitzonderingsbepalingen, dan dient onderbouwd te worden waarom wordt voldaan aan de voorwaarden van de toegepaste uitzonderingsbepaling. Daarbij behoort ook gemotiveerd te worden waarom de aanschaf niet met minder ingrijpende maatregelen kon worden gedaan. Bij de onvolkomenheid inkoopbeheer (zie § 5.3.1) richt ons onderzoek zich op het inrichten van de monitoring van het gehele inkoopproces. Wij verwachten dat de interne controle door de eerstelijnsdeskundige toeziet op de motivatie en onderbouwing van uitzonderingsbepalingen. Dit gezien de specifieke voorwaarden voor het toepassen van deze bepalingen.

Wij hebben onvoldoende motivatie en onderbouwing aangetroffen voor de noodzakelijke toepassing van een uitzonderingsbepaling op de aanbestedingswetgeving. Het gaat bijvoorbeeld om een onderbouwing van de urgentie, technische noodzakelijkheid om met 1 leverancier zaken te doen of noodzaak tot geheimhouding. Ook moet uitgelegd worden waarom de uitzonderingsprocedure als enige geschikt is. Het gevolg hiervan is dat achteraf niet kan worden vastgesteld of de gekozen procedure en de inkoop rechtmatig zijn. Daardoor constateren wij voor een bedrag van € 3,6 miljard aan onzekerheden in aangegane verplichtingen. We verwijzen naar bijlage 1 waar het bedrag aan fouten en onzekerheden is opgenomen.

### **Toepassing van het eigen inkoopkader leidt tot onzekerheid in verplichtingen**

Voor alle inkopen die direct verband houden met het gereedstellen voor hoofdtak 1 heeft Defensie een eigen inkoopkader opgesteld: het inkoopkader Hoofdtak 1. In dit inkoopkader zoekt Defensie de maximale ruimte op in de uitzonderingsbepalingen uit de Aanbestedingswet 2012 (AW) en de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied (ADV) door zich te beroepen op een crisissituatie. Dit inkoopkader heeft als doel om het inkoopproces te versnellen, door opdrachten direct te gunnen. Inkopers bij Defensie hoeven bij inkopen onder dit inkoopkader vooraf slechts een korte toelichting op te stellen. Een onderbouwing wordt alleen achteraf opgesteld als controlerende instanties (zoals de Algemene Rekenkamer) daarom vragen. Dit is niet in overeenstemming met de aanbestedingsregelgeving.

In het wetsvoorstel Wet op de defensiegereedheid (Wodg) beoogt Defensie onder andere een grondslag te creëren voor het inkoopkader Hoofdtak 1. Hoewel de Wodg niet van kracht is, heeft Defensie het inkoopkader wel al in gebruik genomen. In het advies van de Raad van State (RvS) bij het wetsvoorstel Wodg geeft de RvS aan dat een crisissituatie sterke gelijkenissen vertoont met de buitengewone

omstandigheden om het staatsnoodrecht mogelijk te maken (Raad van State, 2026). Defensie heeft vooralsnog geen gebruik gemaakt van staatsnoodrecht. In de informatievoorziening aan het parlement benadrukt de minister van Defensie dat de situatie mede verslechterd is door de oorlog in Oekraïne en de hybride dreiging. De minister neemt geen duidelijk standpunt in over de dreiging en spreekt niet expliciet van een crisis of directe oorlogsdreiging. Ook geeft de minister in de memorie van toelichting op de Wodg aan dat gereedstelling het permanente, primaire proces van Defensie is. Gereedstelling is volgens haar dan ook geen buitengewone omstandigheid.

Het inkoopkader voor Hoofdtak 1 (en NFM-kader, de voorloper van het inkoopkader Hoofdtak 1) is in 2025 circa 60 keer toegepast. De gegunde waarde van deze opdrachten betreft circa € 367,8 miljoen. Het inkoopkader Hoofdtak 1 is daarmee toegepast voor circa 3% van de totale inkopen van Defensie in 2025. Voor 2026 verwacht Defensie, op basis van de realisatie in januari en februari 2026, dat het gebruik van beide kaders de komende jaren toeneemt.

Voor een zorgvuldige en controleerbare besteding van publiek geld is het vereist dat de onderbouwing van de toegepaste uitzonderingsbepalingen toereikend wordt gemotiveerd en transparant wordt vastgelegd. Er moet bijvoorbeeld aangetoond worden dat de aanbesteding niet via de reguliere of verkorte procedures plaats kan vinden. In afwijking van de reguliere interne procedure van Defensie wordt bij inkopen onder het inkoopkader Hoofdtak 1 geen juridisch expert ingeschakeld. Hierdoor loopt Defensie het risico dat het inkoopkader onvoldoende wordt onderbouwd en/of onjuist wordt toegepast. Omdat Defensie onvoldoende heeft gemotiveerd en onderbouwd dat de toepassing van de uitzonderingsbepalingen aan de gestelde voorwaarden voldeed, merken wij de inkopen onder het NFM-kader en het inkoopkader Hoofdtak 1 aan als onzeker. Voor het Defensiematerieelbegrotingsfonds (K) voor een bedrag van € 350,1 miljoen en bij het ministerie van Defensie (X) voor € 17,7 miljoen. Bij het ministerie van Defensie (X) heeft dit niet geleid tot een overschrijding van de tolerantiegrens.

## **Versnelde inkoop van bestrijding van drones vond plaats voor instemming**

### **Eerste Kamer**

Vanwege de dreiging van drones boven Nederlands grondgebied heeft de minister van Defensie op 19 november 2025 een aanvullende begroting ingediend om het budget voor de bestrijding van drones te verhogen (Defensie, 2025d). De minister heeft hiervoor geen beroep gedaan op Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) artikel 2.27 lid 2 maar heeft wel verzocht om snelle behandeling in het parlement. De minister

heeft het contract getekend, nadat de Tweede Kamer heeft ingestemd met de aanvullende begroting. De minister heeft niet gewacht op de goedkeuring door de Eerste Kamer. Daarmee is het budgetrecht van de Eerste Kamer geschonden. Wij merken het bedrag € 67,2 miljoen daarom aan als een comptabele onrechtmatigheid.

# 7.

# Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Defensie heeft op 23 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 Defensie

De minister schrijft “De huidige geopolitieke situatie vraagt om een Krijgsmacht die geloofwaardig kan afschrikken en, als het moet, kan vechten en volhouden. Defensie moet daarom zo snel mogelijk het militair vermogen versterken.

Vanzelfsprekend blijft Defensie ook onder deze omstandigheden toezien op de doelmatige, rechtmatige en navolgbare besteding van overheidsmiddelen. Het percentage gebruik van uitzonderingsbepalingen is gelijk gebleven ten opzichte van voorgaande jaren, al is het absolute bedrag door het hogere budget wel toegenomen. Defensie beargumenteert naar onze overtuiging zorgvuldig en uitgebreid het rechtmatige gebruik van uitzonderingsbepalingen.

### **Inkoopbeheer**

Wat betreft het inkoopbeheer ben ik van mening dat de key controls bij Defensie goed functioneren en dat daarmee is voldaan aan de bevindingen van de onvolkomenheid in het Jaarverslag 2016. De opmerkingen van uw Rekenkamer over het inkoopbeheer richten zich nu vooral op de inrichting van interne monitoring van de key controls, een aanvullend element dat met het VO 2021 is geïntroduceerd en waarvan het beoordelingskader voor het eerst bij het VO 2025 aan Defensie kenbaar is gemaakt. Ik ga graag met u in gesprek over de monitor inkoopbeheer om uw aanbevelingen te kunnen plaatsen binnen de reeds getroffen maatregelen.

Binnen de onvolkomenheid inkoopbeheer oordeelt uw Rekenkamer dat inkoopdossiers die gebruik maken van een uitzonderingsbepaling onvoldoende schriftelijke onderbouwing hebben. Op basis daarvan concludeert u tot onzekerheid t.a.v. de rechtmatigheid. De meningen van de ADR en uw Rekenkamer verschillen over de onderbouwing van het gebruik van uitzonderingsbepalingen. U concludeert, ondanks onze adequate aanvullende toelichting, dat het dossier onzeker blijft omdat deze onvoldoende zelfdragend is. Helaas heeft Defensie geen volledig inzicht gekregen in de onderliggende inkoopdossiers die tot dit oordeel hebben geleid. Het ontbreken van deze informatie betekent voor Defensie dat er geen verbeterperspectief kan worden geformuleerd. Wij vragen u dan ook explicieter met ons te delen welke aanvullingen u verwacht.

U concludeert een onzekerheid in de rechtmatigheid van aangegane verplichtingen tot een bedrag, op basis van extrapolatie, van € 3,6 miljard. Defensie is van mening dat dit geen comptabele of juridische onzekerheid in de rechtmatigheid betreft maar eerder een administratieve onvolledigheid. Daarnaast hebben wij geen inzicht hoe dit bedrag tot stand is gekomen. Uit uw rapport leid ik af dat u drie uitzonderingsbepalingen die Defensie heeft gebruikt als risicovol aanmerkt. Van de 36 dossiers zijn er 16 inhoudelijk onderzocht door u. In die 16 komt het gebruik van twee uitzonderingsbepalingen namelijk art 346VWEU of art.2.16 sub a slechts één keer voor en 20 dossiers zijn door u niet inhoudelijk onderzocht en niet voor hoor en wederhoor voorgelegd. Aanvullend inzicht zou ons helpen om aanknopingspunten voor verbetering te vinden.

Daarnaast blijft in onze visie de grondslag voor het inkoopkader Hoofdtak 1 de Aanbestedingswet 2012 of de Aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied. Met de WODG wordt geen grondslag gecreëerd voor het inkoopkader Hoofdtak 1. Aan uw Rekenkamer is toegelicht hoe het inkoopkader is opgesteld, functioneert en welke beheersmaatregelen zijn getroffen, inclusief de juridische beoordeling van de onderbouwing. Wij zien daarin geen onzekerheden.

Defensie wil de laatste inzichten in haar handelen verwerken en nodigt uw Rekenkamer uit om samen concrete aanknopingspunten te identificeren om te kunnen werken aan een zorgvuldig verbeterperspectief.

### **Overige onvolkomenheden**

Wij zijn verheugd dat we volgens uw Rekenkamer voortgang boeken bij het oplossen van de geconstateerde onvolkomenheden.

Defensie heeft, zoals uw Rekenkamer onderschrijft, vooruitgang geboekt in het verbeteren van de beveiliging van militaire objecten. In 2026 gaat Defensie verder met

het realiseren van het integrale verbeterplan en resultaten zullen beter meetbaar worden gemaakt. Uw aanbevelingen worden daarbij overgenomen.

Defensie is verheugd dat bij materieelbeheer uw Rekenkamer erkent dat wij meer sturen en daarmee positieve ontwikkelingen ziet op het oplossen van onvolkomenheden munitiebeheer, cryptobeheer en inventarisatie. Het advies om de onvolkomenheden volgens de ingezette verbeterplannen aan te blijven pakken neemt Defensie over. Ook in 2026 staat voor Defensie het sneller realiseren van de vastgoedopgave voorop, zowel vernieuwen en verduurzamen van het bestaande vastgoed als realiseren van nieuw vastgoed. De oprichting van de Commandopost Vastgoed in 2025 leidt tot fundamenteel anders samenwerken met het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en de markt. Ik neem uw aanbevelingen over.

Onder de huidige omstandigheden nemen de risico's voor Defensie op het gebied van fraude en corruptie toe. Daar zijn we ons van bewust. U vraagt hier extra aandacht voor. Onze organisatie heeft de afgelopen maanden stappen gezet om meer grip te krijgen op deze risico's. Dit is opgenomen in het beleidskader integriteit dat eind april j.l. is vastgesteld. De vastgestelde doelen en de snelheid waarmee we hier uitvoering aan geven is een belangrijke stap voorwaarts en laat zien dat mijn organisatie toegewijd is aan verbetering op dit gebied."

## 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Defensie staat in onrustige geopolitieke tijden voor grote uitdagingen. Het is zaak om dan parallel aan snelle groei, ook snel te leren en bij te sturen. Wij zien dat de minister het grotendeels eens is met onze conclusies en de aanbevelingen overneemt. Wij vinden het positief dat de minister direct stappen zet, zoals met het in april 2026 aangenomen beleidskader integriteit. Wij zullen dit meenemen in ons aankomende verantwoordingsonderzoek. De minister erkent echter niet al onze bevindingen.

Aanbestedingsregelgeving heeft onder andere als doel dat de overheid eerlijk en doelmatig inkoopt. Wij wijzen de minister er dan ook op dat het onvoldoende toelichten en onderbouwen van uitzonderingsbepalingen bij aanbestedingen niet uitsluitend een administratieve onvolledigheid is. Belangrijke rode draad is dat Defensie gebruik maakt van uitzonderingsprocedures zonder dat aantoonbaar is voldaan aan de daaraan verbonden strenge voorwaarden van de wetgever. Het is belangrijk dat uitzonderingsbepalingen zorgvuldig worden toegepast en het gebruik ervan gemotiveerd en onderbouwd. De rechtmatigheid van deze inkopen merken wij daarom aan als onzeker.

Daarnaast wijzen wij de minister erop dat direct gunnen het risico op fraude en corruptie verhoogt. Het beleid om fraude en corruptie te voorkomen ontbreekt. De minister geeft aan dit op te pakken. Wij moedigen haar aan dit met voortvarendheid in te richten.

Sinds 2016 benadrukken wij het belang van goed inkoopbeheer. Adequate interne controle of monitoring op het inkoopproces had tekortkomingen kunnen voorkomen, zoals wij sinds 2021 in ons verantwoordingsonderzoek aangeven. In de Regeling financieel beheer en het Besluit FEZ van het Rijk is bepaald dat beheersing nodig is om te bezien of maatregelen in de praktijk doen wat ze beogen en welke risico's aandacht nodig hebben.

De minister benadrukt in haar reactie dat met de Wet op de defensiegereedheid geen grondslag wordt gecreëerd voor het inkoopkader Hoofdtak 1. De Raad van State geeft in haar advies over deze wet aan dat het niet duidelijk is wat de noodzaak is van nadere inkoopbepalingen ten opzichte van de bestaande wetgeving en de (uitzonderings)bepalingen daarin. Daar sluit de Algemene Rekenkamer zich bij aan. Wij gaan ervan uit dat de minister het inkoopkader afstemt op de bestaande wet- en regelgeving.

Meer in algemene zin herinneren wij de minister aan de waarde van een zorgvuldig, onafhankelijk oordeel dat ook toekomstbestendig is. De Algemene Rekenkamer, de onafhankelijke externe controleur van het rijk, heeft de grondwettelijke taak om te beoordelen of de overheid publiek geld, opgebracht door Nederlandse burgers en bedrijven, zinnig, zuinig en zorgvuldig uitgeeft. Dit doen wij altijd, niet alleen op makkelijke momenten, maar juist ook in tijden waarin de druk toeneemt. Met de afronding van de onafhankelijke oordeelsvorming en om in het vervolg onzekerheden in de inkoop te voorkomen, herhalen wij ons aanbod om concrete verbeterperspectieven te bespreken.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Defensie en DMF 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 waarschijnlijke 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 11** Overschrijdingen door alleen de maximale fout en onzekerheid (bedragen in miljoenen €)

	Meest waarschijnlijke fout en onzekerheid	Tolerantiegrens	Maximale fout en onzekerheid
Verplichtingen Artikel 4 Lucht materieel	126,7	146,0	251,5

De hierna volgende figuren geven 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 23** Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Defensie (X)

## Fouten en onzekerheden bij Defensie

⋮ 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 €	
<b>Verplichtingen</b>			
Totaal	€ 25.211,7	504,2	
		BO 0%	// -100%
		RM 0%	// -100%
<b>Uitgaven en ontvangsten</b>			
Totaal	€ 16.172,3	323,4	
		BO 0%	// -100%
		RM 0%	// -100%
		555,8	
		447,1	
Artikel 1 Inzet	€ 5.464,7	273,2	
		RM 0%	// -100%
Bij de resterende 9 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
<b>Afgerkende voorschotten</b>			
Totaal	€ 1.755,9	87,8	
		BO 0%	// -100%
		RM 0%	// -100%
<b>Agentschappen</b>			
Totaal	€ 111,6	11,2	
		BO 0%	// -100%
		RM 0%	// -100%
<b>Saldibalans</b>			
Totaal	€ 23.836,6	476,7	
		BO 0%	// -100%
		RM 0%	// -100%

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

**Figuur 24** Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds (K)

## Fouten en onzekerheden bij Defensiematerieelbegrotingsfonds

⋮ 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 €	
<b>Verplichtingen</b>			
Totaal	€ 19.201,8	BO 0% 87,9	RM 0% 4.314,6 // -100%
			384,0
<b>Artikel 1</b>	€ 1.971,4	RM 0% 98,6	362,6 // -100%
Defensiebreed materieel			
<b>Artikel 2</b>	€ 4.125,6	RM 0% 206,3	1.560,3 // -100%
Maritiem materieel			
<b>Artikel 3</b>	€ 6.045,1	RM 0% 302,3	1.631,2 // -100%
Land materieel			
<b>Artikel 4</b>	€ 2.919,9	RM 0% 146,0	251,5** // -100%
Lucht materieel			
<b>Artikel 6</b>	€ 2.580,5	RM 0% 129,0	624,8 // -100%
IT			
Bij de resterende 2 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
<b>Uitgaven en ontvangsten</b>			
Totaal	€ 10.382,0	BO 0% 7,7	RM 0% 11,2 // -100%
			207,6
<b>Afgerekende voorschotten</b>			
Totaal	€ 693,4	BO 0% 0,0	RM 0% 1,4 // -100%
			34,7
<b>Saldibalans</b>			
Totaal	€ 41.883,8	BO 0% 69,6	RM 0% 0,0 // -100%
			837,7

\* 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 de figuren in hoofdstuk 3 *Inzicht in geld* zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

### **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

Auditdienst Rijk (2025). *Beheersing fraude en corruptierisico's*. Onderzoeksrapport.

Algemene Rekenkamer (2024). *Rapport bij het Jaarverslag 2023 van DMF (K)*.

Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2025a). *Focus op schadevergoedingen voor veteranen*.

Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2025b). *De derde hoofdtaak van de krijgsmacht: ondersteuning bij rampenbestrijding, rechtshandhaving en humanitaire hulp*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2025c). *Focus op grenscontroles*. Den Haag: eigen beheer.

Defensie (2024). *E-brief deelproject 'Groot pantserwielvoertuig Boxer'*.

Defensie (2025a). *Programma doorontwikkeling F-35*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 26 488, nr. 478.

Defensie (2025b). *Stand van zaken verbetermaatregelen schadeafhandeling veteranen*. 2024-2025, 30 139, nr. 291.

Defensie (2025c). *Antwoorden minister van Defensie op schriftelijke vragen inzake het Rapport 'De derde hoofdtaak van de krijgsmacht; Ondersteuning bij rampenbestrijding, rechtshandhaving en humanitaire hulp'*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025. 33 763, nr. 166.

Defensie (2025d). *Incidentele suppletoire begroting inzake bestrijding van drones*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026. 36 858, nr. 1.

Defensie (2026a). *Aanpak E-fase Verwerving F-35*.

Defensie (2026b). *Jaarverslag 2025 van het ministerie van Defensie*.

Tweede Kamer (2025). *Motie van het lid Klaver C.S. over militaire steun aan Oekraïne*. Kamerstuk II 2025/26, 36045, nr. 243.

Raad van State (2026). *Advies Wet op de defensiegereedheid (W07.25.00374/II)*.

## 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:

### **agentschap**

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

### **autorisatiebeheer**

Zorgt ervoor dat gebruikers van IT-systemen alleen toegang krijgen tot die functionaliteiten die ze nodig hebben om hun taken te kunnen uitvoeren. Dat wil zeggen: welke medewerkers mogen wat doen, in welke delen van het systeem?

### **beleidsevaluatie**

Een evaluatie naar de opzet, uitvoering en effecten van overheidsbeleid. Door middel van een beleidsevaluatie wordt beoordeeld of de gestelde doelen zijn bereikt (doeltreffendheid) en of dit efficiënt is gebeurd (doelmatigheid). Het doel is om verantwoording af te leggen en om toekomstig beleid te verbeteren.

### **integriteit**

Het eerlijk, betrouwbaar en onomkoopbaar handelen door ambtenaren, waarbij zorgvuldig wordt omgegaan met informatie, middelen en bevoegdheden.

### **key control**

Een beheersingsmaatregel die ministers moeten nemen om de interne bedrijfsvoering, financiële rechtmatigheid en risico's te beheersen. Aan de hand van key controls beoordelen wij de interne beheersing van een ministerie.

### **Key Performance Indicator**

Een meetbare waarde die gebruikt wordt om prestaties te meten, beleidsdoelen te monitoren en de bedrijfsvoering te sturen. Deze indicatoren zijn vaak vastgelegd in begrotingen, jaarverslagen en dashboards.

**operationele gereedheid**

Geeft aan in hoeverre eenheden van de krijgsmacht klaar zijn voor de taken waarvoor zij zijn ingericht. De operationele gereedheid bestaat uit de personele gereedheid, de materiële gereedheid en de geoefendheid en vormt een belangrijke indicator voor het functioneren en presteren van de krijgsmacht.

**risicoanalyse**

Een gestructureerd proces waarmee een ministerie bepaalt welke onderwerpen of uitgaven het grootste risico lopen op ondoelmatigheid, onrechtmatigheid of onzorgvuldigheid.

**sturing en beheersing**

Sturing omvat het proces van het bepalen van doelen en het leiden van de organisatie hier naartoe. Goede sturing zorgt ervoor dat problemen in de uitvoering tijdig aan het licht komen. Beheersing omvat het controleren en monitoren van het proces om ervoor te zorgen dat alles volgens planning verloopt.

## Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Deze gegevens komen van de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken en open overheid: <https://open.overheid.nl/documenten/fd6eab72-c4a6-4dfe-a298-f993a7a2a734/file>  
en van de website van het ministerie van Defensie: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/o/oostflank-navo-gebied/militaire-steun-aan-oekraïne>
- 2 De Nederlandse berekeningswijze hanteert bbp-gegevens van het Centraal Planbureau (CPB) en de NAVO hanteert onder andere bbp-ramingen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).



**Algemene Rekenkamer**

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

De tekst in dit document is  
vastgesteld op 13 mei 2026.

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

**Den Haag, mei 2026**

# Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII), Mobiliteitsfonds (A) en Deltafonds (J)

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 Infrastructuur en Waterstaat (XII), het Mobiliteitsfonds (A) en het Deltafonds (J). De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2025 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025](http://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 | 8**
  - 2.1 Actuele ontwikkelingen | 8
  - 2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025) | 11
- 3. Inzicht in geld | 13**
  - 3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie | 13
  - 3.2 Ontwikkeling van de uitgaven | 16
  - 3.3 IenW en de NAVO-norm | 20
- 4. Resultaten van geld en beleid | 22**
  - 4.1 Veiligheid op de Noordzee | 22
  - 4.2 Beleidsevaluaties | 30
  - 4.3 Fiscale regelingen | 32
  - 4.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 33
  - 4.5 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 34
  - 4.6 Totstandkoming beleidsinformatie | 36
- 5. Bedrijfsvoering | 38**
  - 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 38
  - 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 39
  - 5.3 Opgeloste onvolkomenheden | 39
  - 5.4 Onvolkomenheden | 40
  - 5.5 Prioritering instandhoudingsbudgetten | 41
  - 5.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 44
- 6. Geld gecontroleerd | 46**
  - 6.1 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat | 47
  - 6.2 Mobiliteitsfonds | 49
  - 6.3 Deltafonds | 50
- 7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 52**
  - 7.1 Reactie minister van IenW | 52
  - 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 55

## Bijlagen | 56

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van IenW 2025 | 56

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 59

Bijlage 3 Literatuur | 60

Bijlage 4 Begrippenlijst | 62

Bijlage 5 Eindnoten | 63

# 1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) waren in 2025 de uitgaven € 13,9 miljard en de verplichtingen € 14,2 miljard. De ontvangsten waren € 117 miljoen. Van de uitgaven ging € 8,9 miljard naar het Mobiliteitsfonds en € 1,6 miljard naar het Deltafonds.

De minister van IenW is verantwoordelijk voor een leefbaar, schoon en bereikbaar Nederland. Daarbij is ook de veiligheid van de infrastructuur belangrijk. Bij het verbeteren van de veiligheid van de vitale infrastructuur op de Noordzee worden rijksbreed stappen gezet in het Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur. Onder coördinatie van de minister van IenW zijn verbeteringen in gang gezet, maar dat is niet voldoende. Om voort te kunnen bouwen op de eerste resultaten van het programma is een concrete inzet van alle betrokken ministers nodig. Daarnaast, in de bedrijfsvoeringsprocessen, zette de minister van IenW in 2025 de positieve ontwikkelingen bij inkoop verder door. Hieronder lichten we een paar resultaten uit ons verantwoordingsonderzoek 2025 toe.

## Meer slagkracht nodig om veiligheid op de Noordzee te verbeteren

Onder coördinatie van de minister van IenW is het interdepartementale Programma Beveiliging Noordzee Infrastructuur (PBNI) ingericht om de veiligheid op de Noordzee te verbeteren. Namens het kabinet heeft het PBNI diverse activiteiten ontplooid. Het beeld van de dreigingen op de Noordzee is door die activiteiten verbeterd, onder meer door aanschaf van extra zenders voor een beveiligd communicatienetwerk, warmtebeeld-camera's op schepen van de Kustwacht en door inzet van een extra patrouillevaartuig voor meer surveillance op de Noordzee. Het beeld is daarmee echter nog niet voldoende, omdat er nog geen *geïntegreerd* dreigingsbeeld van mogelijke gevaren op de Noordzee is. Dat komt doordat de oprichting van een informatieknooppunt nog niet is gerealiseerd, terwijl dit een essentieel bestanddeel is van het programma. Zo'n informatieknooppunt is nodig om alle informatie goed te kunnen verwerken en daarop te kunnen reageren. Dat de resultaten op dit gebied achterblijven, komt door een impasse over de verantwoordelijkheden en doordat langlopende financiering ontbreekt. Dit vinden we zorgelijk vanwege de toename van vitale infrastructuur in en op de Noordzee, de geopolitieke ontwikkelingen (toename van dreigingen) en de maatschappelijke gevolgen van eventuele sabotage.

## Afwegen welke infrastructuur als eerste wordt verbeterd

In de afgelopen jaren constateerden we herhaaldelijk dat uitvoeringsorganisaties Rijkswaterstaat (RWS) en ProRail meer budget vroegen voor de instandhouding van de infrastructuur dan de minister van IenW beschikbaar stelde. En ook dit jaar zijn de tekorten nog steeds groot. De minister moet dus scherpe keuzes maken. Voor het parlement is het belangrijk dat duidelijk is hoe de minister deze keuzes maakt. We stellen vast dat de minister zijn keuzes onderbouwt aan de hand van vastgelegde criteria, voor bijvoorbeeld veiligheid en beschikbaarheid. Ook informeert hij het parlement over de gemaakte afwegingen. Dit zien we bijvoorbeeld terug bij de prioritering door de minister toen er in 2025 constructiefouten waren geconstateerd bij 100 viaducten en bruggen en bij ontwerpfouten op de hogesnelheidslijn.

## Verbeteringen zichtbaar in het inkoopbeheer

Het ministerie van IenW koopt veel in. Een groot aandeel daarin heeft RWS, bijvoorbeeld voor het beheer en onderhoud van wegen en vaarwegen. In 2025 ging het bij RWS in totaal om ruim € 7,7 miljard aan inkopen. Het aanbesteden van deze inkopen is een belangrijk proces. Bij RWS is het inkoopbeheer in 2025 verbeterd, maar de

problemen zijn nog niet helemaal opgelost. Het gaat bijvoorbeeld om het tijdig publiceren van contractwijzigingen en de volledigheid van het contractenregister. Bij het kerndepartement is het inkoopbeheer op orde gebracht.

## **Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat**

### **Oordelen zijn positief, met uitzondering van 4 artikelen**

Voor de totaalbedragen in de financiële verantwoording geldt dat de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed.

Voor de artikelen 11, 13, 18 en 21 is ons oordeel negatief.

## **Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het Mobiliteitsfonds**

### **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 Deltafonds**

### **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.

## Onvolkomenheden bij ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Aanbestedingen Rijkswaterstaat	✗	✗	✗	✗	▶
<b>Opgeloste onvolkomenheid</b>					
2. Aanbestedingen kerndepartement	✗	✗	✗	✓	

✗ 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 Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is verantwoordelijk voor mobiliteit in Nederland, gericht op verbindingen over de weg, het spoor, het water en door de lucht. Verder is de minister verantwoordelijk voor de bescherming tegen wateroverlast en de bevordering van de kwaliteit van lucht, water en bodem.

De minister van IenW is ook verantwoordelijk voor het beheer van het Deltafonds en het Mobiliteitsfonds. Het Deltafonds heeft als doel de bekostiging van maatregelen, voorzieningen en onderzoeken op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Vanuit het Mobiliteitsfonds financiert de minister van IenW de aanleg van nieuwe infrastructuur en de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van bestaande infrastructuur. Het ministerie van IenW financiert de infrastructuurbeheerders Rijkswaterstaat (RWS) en ProRail. RWS is een agentschap van het ministerie van IenW. ProRail is een bedrijf waarvan de aandelen volledig in handen zijn van de Staat.

Het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) is ook een agentschap van het ministerie van IenW. Het KNMI heeft als doel de samenleving te voorzien van onafhankelijke kennis, advies en waarschuwingen over risico's op het gebied van weer, klimaat en seismologie.

Geopolitieke spanningen, verouderende infrastructuur, klimaatverandering, problemen met waterkwaliteit en -kwantiteit en de transitie naar een circulaire economie vragen gelijktijdig om aandacht, middelen en uitvoeringscapaciteit. Deze samenloop vergroot

de risico's voor de doelmatigheid, doeltreffendheid en uitvoerbaarheid van beleid. Dat maakt scherpe prioritering, realistische planning en betrouwbare informatie steeds belangrijker om beloften waar te maken. De ontwikkelingen raken bovendien meerdere dimensies van brede welvaart, waaronder veiligheid, gezondheid, leefomgeving, bereikbaarheid, milieu en de positie van toekomstige generaties. Een deel van deze ontwikkelingen kan worden gevolgd op het dashboard: *Blik op Nederland: Dashboard Doelen en Resultaten* (Algemene Rekenkamer, 2026a) met cijfers van onder meer het CBS en de planbureaus.

### **Geopolitieke context: NAVO-corridors, Noordzee en weerbaarheid**

In 2024 waren de geraamde defensie-uitgaven voor Nederland 2% van het bruto binnenlands product. In 2025 hebben de NAVO-landen afgesproken om structureel 5% van het bruto binnenlands product aan defensie te besteden (BZ en Defensie, 2025). Een deel van deze middelen mag worden ingezet voor investeringen in infrastructuur, onder meer om de militaire mobiliteit en de bescherming van vitale infrastructuur te versterken. Nederland vervult in NAVO-verband een belangrijke rol, omdat meerdere zogeheten NAVO-corridors door ons land lopen en omdat de infrastructuur op de Noordzee van strategisch belang is. Via de corridors kunnen militaire transporten plaatsvinden, bijvoorbeeld richting Oost-Europa. Deze transporten vragen meer van het wegen- en spoorwegennet. Tegelijkertijd neemt de dreiging voor infrastructuur op de Noordzee, zoals kabels en leidingen, toe. Bruggen, tunnels, spoorlijnen, rangeerterreinen en offshore voorzieningen moeten geschikt en beschermd zijn voor hun vitale functie. Dit stelt aanvullende eisen aan de veiligheid, beschikbaarheid en betrouwbaarheid van infrastructuur en vergroot de urgentie om deze toekomstbestendig en weerbaar te maken.

### **Grote instandhoudingsnoodzaak**

Met deze geopolitieke achtergrond staat Nederland nu al voor een grote noodzaak om de bestaande infrastructuur in goede staat te brengen en te houden. Rijkswaterstaat beheert het hoofdwegennet, de hoofdvaarwegen en de grote waterkeringen, terwijl ProRail verantwoordelijk is voor het spoorwegennet. Beide uitvoeringsorganisaties signaleren al langere tijd dat de beschikbare middelen onvoldoende zijn om het noodzakelijke beheer en onderhoud uit te voeren. De Algemene Rekenkamer heeft in het verantwoordingsonderzoek 2023 en 2024 geconstateerd dat er tussen de beschikbare middelen en het geraamde benodigde budget, verschillen van miljarden euro's zijn. Zo was er in 2024 een verschil van € 34,5 miljard voor de netwerken van RWS en € 1,8 miljard voor het spoorwegennet bij ProRail. Eind 2025 waarschuwden ProRail en RWS opnieuw dat ze de komende jaren miljarden euro's tekortkomen (ProRail, 2025; Rijkswaterstaat, 2025). Veroudering van infrastructuur, intensiever gebruik en

strengere veiligheidseisen zorgen voor oplopende kosten. Uitstel van onderhoud vergroot het risico op storingen, veiligheidsproblemen en onverwachte uitval van vitale verbindingen.

### **Gevolgen van klimaatverandering**

De druk op infrastructuur en leefomgeving wordt verder vergroot door klimaatverandering. De klimaatscenario's van het KNMI laten zien dat extreme weersomstandigheden steeds vaker voorkomen, zowel in de vorm van hevige neerslag als langdurige droogte. Het jaar 2025 behoort tot de 5% droogste jaren sinds het begin van de metingen in 1850 (KNMI, 2025). In januari 2026 concludeerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) in het rapport *Onveiligheid door extreme regen* dat Nederland onvoldoende is voorbereid op de veiligheidsrisico's die worden veroorzaakt door steeds intensere neerslag. Extreme regen kan leiden tot wateroverlast in woonwijken, ondergelopen tunnels, ontregeling van het verkeer en verstoringen van vitale infrastructuur. De OVV wijst op versnipperde verantwoordelijkheden en het ontbreken van duidelijke wettelijke kaders voor waarschuwingen, wat de voorbereiding op noodsituaties bemoeilijkt.

### **Schiphol: strijd tussen bereikbaarheid en gezonde leefomgeving**

Een belangrijk actueel onderwerp is de ontwikkeling van luchthaven Schiphol. Het kabinet wil de internationale bereikbaarheid en hub-functie van Nederland waarborgen, terwijl tegelijkertijd de overlast voor omwonenden moet worden verminderd en gezondheidsrisico's moeten worden beperkt. In 2025 had de minister het doel om te zorgen voor een structurele vermindering van geluidsoverlast, onder meer via capaciteitsbeperking en aangescherpte geluidsnormen. Daarnaast wordt gewerkt aan een nieuw stelsel voor vergunningverlening en handhaving. Tegelijk speelt ook de ontwikkeling van Lelystad Airport een rol in het luchtvaartbeleid, onder meer vanwege het door het kabinet beoogde gebruik als luchtmachtbasis voor Defensie met civiel medegebruik, en de mogelijke bijdrage aan de verdeling van het vliegverkeer. De besluitvorming over Schiphol en Lelystad Airport maakt zichtbaar hoe moeilijk het is om economie, leefomgeving en wetgeving met elkaar te verenigen.

### **Waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid**

Voor de volksgezondheid, economie en natuur is goede waterkwaliteit en voldoende water van groot belang. Het voldoen aan de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) is een belangrijke indicator voor brede welvaart. Nederland kent circa 750 KRW-waterlichamen (zoals rivieren, meren en kustwateren), waarvoor samen ongeveer 100.000 ecologische en chemische doelen gelden. Nederland voldoet niet aan de eisen van de KRW, die voorschrijft dat alle waterlichamen een goede toestand moeten bereiken. Sinds 2024 loopt tegen Nederland een Europese inbreukprocedure, dat is een juridisch proces

van de Europese Commissie tegen een lidstaat die zich niet aan de afgesproken Europese regels houdt. Deze procedure zou uiteindelijk kunnen leiden tot (financiële) sancties. Daarnaast kunnen mogelijk aangescherpte normen voor PFAS in de toekomst zorgen voor extra uitgaven voor drinkwaterwaterzuivering.

### **Circulaire economie en schaarse grondstoffen**

Tot slot wordt het steeds belangrijker om minder afhankelijk te zijn van grondstoffen uit het buitenland. Nederland gebruikt veel schaarse materialen die voor een groot deel worden geïmporteerd, wat ons land kwetsbaar maakt voor internationale spanningen en verstoringen in de aanvoer. Een circulaire economie kan deze kwetsbaarheid verkleinen. Nederland heeft als doel om in 2050 volledig circulair te zijn. In 2025 is het *Nationaal Programma Circulaire Economie* herzien, met aanvullende tussendoelen. Het Planbureau voor de Leefomgeving wees echter op een afname van de beschikbare financiële middelen, wat de haalbaarheid onder druk zet. Met de invoering van het *Circulair Materialenplan* (CMP) zijn de wet- en regelgeving aangescherpt, onder meer voor afvalstromen en hergebruik. Tegelijkertijd laten discussies over het gebruik van industriële restproducten, zoals staalslakken, zien dat hergebruik van materialen ook risico's kan meebrengen voor milieu en leefomgeving wanneer de toepassing en het toezicht onvoldoende duidelijk zijn (Algemene Rekenkamer, 2024). Dit onderstreept het belang van heldere regels, goede informatie en effectief toezicht en handhaving.

## **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 IenW heeft ervoor gekozen om de risico's die door de Algemene Rekenkamer zijn aangekaart in de begrotingsbrief (IenW, 2025a) als leidraad te gebruiken. De in deze brief benoemde risico's zijn volgens de minister een goede weergave van de meest recente grote risico's over de hele breedte van IenW en zijn onafhankelijk van interne besluitvorming opgeschreven. Dat maakt deze risico's volgens de minister zowel relevant als actueel. De minister van IenW 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 lenW*

Risico	Toelichting (geparafraseerd)	Bedrag
Secundaire bouwstoffen voor circulaire economie.	Het ministerie van lenW geeft aan dat de Algemene Rekenkamer concludeert dat de staatssecretaris van lenW niet weet of de maatregelen die de bodemkwaliteit moeten borgen bij het gebruik van de secundaire bouwstoffen (zoals staalslakken) voldoende zijn. Dit kan leiden tot risico's voor de leefomgeving van mensen. Maar ook tot risico's dat recycling in de toekomst niet goed gaat, en bedrijven en overheden kosten moeten maken voor het opruimen van verontreiniging.	Geen bedrag genoemd.
Instandhouding netwerken Rijkswaterstaat.	Door een tekort aan budget is de instandhoudingsopgave voor de infrastructuur groter dan wat uitvoerbaar is, vooral bij infrastructuur die het einde van de levensduur nadert. Uitgesteld onderhoud vergroot de kans op storingen en leidt tot meer noodmaatregelen, waardoor geplande werkzaamheden worden verdrongen. Nieuwe vernieuwingsprojecten kunnen daardoor vaak alleen worden gestart door andere noodzakelijke projecten te vertragen of uit te stellen.	Geen bedrag genoemd.
Drinkwatervoorziening onder druk.	Het ministerie van lenW geeft aan dat de Algemene Rekenkamer concludeert dat het niet duidelijk is of de maatregelen die lenW met betrekking tot drinkwaterbesparing neemt voldoende zijn om de doelstellingen voor besparing te halen.	Geen bedrag genoemd.
Ruimtelijke maatregelen achter de dijk.	Risico van gebrek aan realisatie van beleid en geen geld voor gevolgbeperking en crisismanagement in het geval dijken overstromen, ondanks het bestaan van kwetsbare gebieden waar mensen wonen en economische activiteiten plaatsvinden.	Geen bedrag genoemd.

Wij onderschrijven dat dit de relevante en nog steeds actuele risico's zijn.

# 3.

## Inzicht in geld

### 3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van IenW heeft in 2025 € 13.905 miljoen uitgegeven. Dit is 3,7% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 14.167 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 117 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 Mobiliteitsfonds zijn in 2025 uitgaven gedaan voor € 9.849 miljoen. Dit is 2,6% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 12.549 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 9.446 miljoen.

Vanuit het Deltafonds zijn in 2025 uitgaven gedaan voor € 1.943 miljoen. Dit is 0,5% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 2.459 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.755 miljoen.

**Tabel 2** Ministerie van IenW, Mobiliteitsfonds en Deltafonds in miljoenen € en aantallen fte's

	2023	2024	2025
<b>XII Infrastructuur en Waterstaat</b>			
Verplichtingen	12.495	14.673	14.167
Uitgaven	12.333	13.919	13.905
Ontvangsten	47	67	117
Fte's	15.443	16.369	16.377

	2023	2024	2025
<b>A Mobiliteitsfonds</b>			
Verplichtingen	10.688	10.446	12.549
Uitgaven	8.367	9.709	9.849
Ontvangsten	8.503	9.521	9.446
<b>J Deltafonds</b>			
Verplichtingen	1.705	1.948	2.459
Uitgaven	1.734	1.623	1.943
Ontvangsten	1.710	1.443	1.755

De uitgaven van het begrotingshoofdstuk lenW waren in 2025 € 13 miljoen lager dan in 2024. Voor het Mobiliteitsfonds waren de uitgaven in 2025 € 140 miljoen hoger dan in 2024, en voor het Deltafonds waren de uitgaven € 320 miljoen hoger. 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 lenW, Mobiliteitsfonds en Deltafonds: verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
<b>XII Infrastructuur en Waterstaat</b>			
11. Integraal waterbeleid	70	74	4
13. Bodem en Ondergrond	140	130	-10
14. Wegen en verkeersveiligheid	465	393	-72
15. Vrachtwagenheffing	0	0	0
16. Openbaar vervoer en spoor	477	99	-377
17. Luchtvaart	70	55	-15
18. Scheepvaart en havens	80	153	73
19. Internationaal beleid	11	10	0
20. Lucht en geluid	63	69	6
21. Circulaire economie	64	73	9
22. Omgevingsveiligheid en milieurisico's	67	78	11
23. Meteorologie, seismologie en milieurisico's	79	80	1
24. Handhaving en toezicht	232	245	13

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
25. Brede doeluitkering	1.113	1.319	206
26. Bijdrage investeringsfondsen	10.408	10.524	116
97. Algemeen departement	58	63	5
98. Apparaatsuitgaven kerndepartement	521	540	19
99. Nog onverdeeld	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>13.919</b>	<b>13.905</b>	<b>-13</b>
<b>A Mobiliteitsfonds</b>			
11. Verkenningen, reserveringen en investeringsruimte	0	0	0
12. Hoofdwegennet	3.718	4.038	320
13. Spoorwegen	3.171	3.212	41
14. Regionale infrastructuur en bereikbaarheidsprogramma's	845	487	-358
15. Hoofdvaarwegennet	1.398	1.437	39
17. Megaprojecten verkeer en vervoer	578	675	97
18. Overige uitgaven en ontvangsten	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>9.709</b>	<b>9.849</b>	<b>140</b>
<b>J Deltafonds</b>			
1. Investeren in waterveiligheid	604	876	271
2. Investeren in zoetwatervoorziening	70	27	-44
3. Beheer, onderhoud en vernieuwing	327	419	92
4. Experimenteren cf. art. III Deltawet	135	100	-34
5. Netwerkgebonden kosten en overige uitgaven	378	412	34
7. Investeren in waterkwaliteit	108	109	1
<b>Totaal</b>	<b>1.623</b>	<b>1.943</b>	<b>320</b>

Voor het begrotingshoofdstuk lenW zien we de grootste verschillen in gerealiseerde uitgaven bij de artikelen 16 Openbaar vervoer en spoor en 25 Brede doeluitkering. Er zijn in 2025 minder subsidies voor het openbaar vervoer en spoor verstrekt dan in 2024, onder andere door het aflopen van coronacrisismaatregelen zoals de beschikbaarheidsvergoeding ov. De Brede doeluitkering was in 2025 circa € 206 miljoen hoger dan in 2024. De Brede doeluitkering is een jaarlijkse uitkering aan de Vervoerregio Amsterdam en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag, en heeft als doel vervoers- en verkeerstaken, zoals het openbaar vervoer, in die 2 regio's te financieren.

Bij het Mobiliteitsfonds zien we de grootste verschillen in gerealiseerde uitgaven bij de artikelen 12 Hoofdwegennet en 14 Regionale infrastructuur en bereikbaarheidsprogramma's. Het verschil bij het hoofdwegennet wordt met name veroorzaakt doordat er in 2025 circa € 270 miljoen meer is uitgegeven aan onderhoud en vernieuwing dan in 2024. Voor regionale en lokale infrastructuur is er in 2025 juist circa € 360 miljoen minder uitgegeven aan bereikbaarheidsprogramma's.

Bij het Deltafonds zien we de grootste verschillen in gerealiseerde uitgaven bij de artikelen 1 Investeren in waterveiligheid en 3 Beheer, onderhoud en vernieuwing. Er is in 2025 circa € 270 miljoen meer uitgegeven aan aanlegprojecten voor waterveiligheid dan in 2024. Voor het beheer, onderhoud en vernieuwing is er in 2025 circa € 90 miljoen meer uitgegeven.

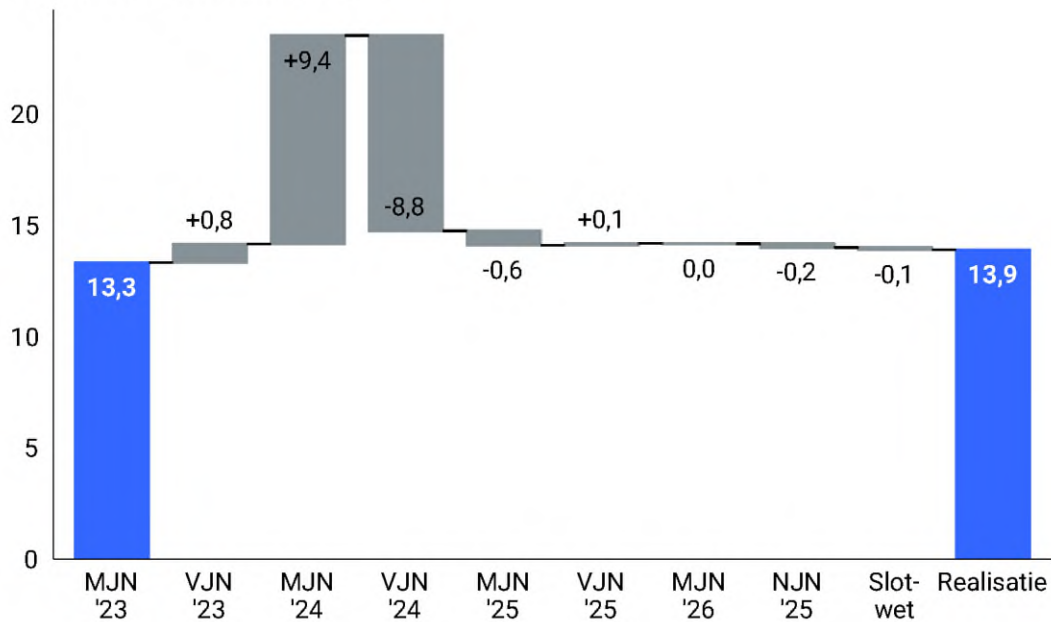
### 3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 voor het ministerie van IenW, het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds. We kijken terug op de ontwikkeling van de (geraamde) uitgaven over de afgelopen 3 jaar, van de Miljoenennota (MJN) 2023 tot het jaarverslag (FJR) 2025. Daarna benoemen we de 3 belangrijkste veranderingen die deze ontwikkeling hebben veroorzaakt.

In de figuren 1, 2 en 3 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 tabellen 4, 5 en 6. Daarom zijn de bedragen in de figuren en de tabellen niet een-op-een aan elkaar te koppelen.

**Figuur 1** De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 voor het ministerie van IenW  
**Het verschil tussen geraamde uitgaven en realisatie is klein**

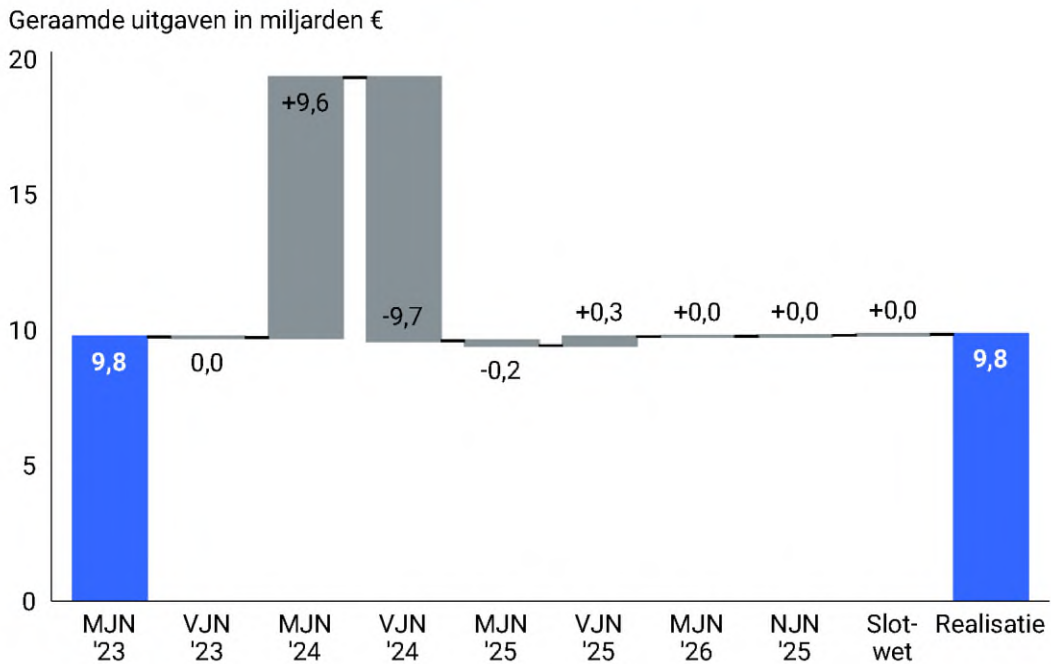
Geraamde uitgaven in miljarden €



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

Figuur 1 laat zien hoe de geraamde uitgaven van 2025 voor het ministerie van IenW per begrotingsmoment zijn veranderd. Bij de Miljoenennota 2023 was het plan om € 13,3 miljard uit te geven in 2025. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven na 3 jaar uiteindelijk circa 4,5% hoger, namelijk € 13,9 miljard. Het verschil tussen de in de Miljoenennota 2023 geraamde uitgaven en de realisatie in het Jaarverslag 2025 is relatief klein. De uitschieters bij de Miljoenennota 2024 en de Voorjaarsnota (VJN) 2024 lichten we verderop in deze paragraaf toe, bij de tabellen. Dat geldt ook voor de uitschieters bij het Mobiliteitsfonds in figuur 2.

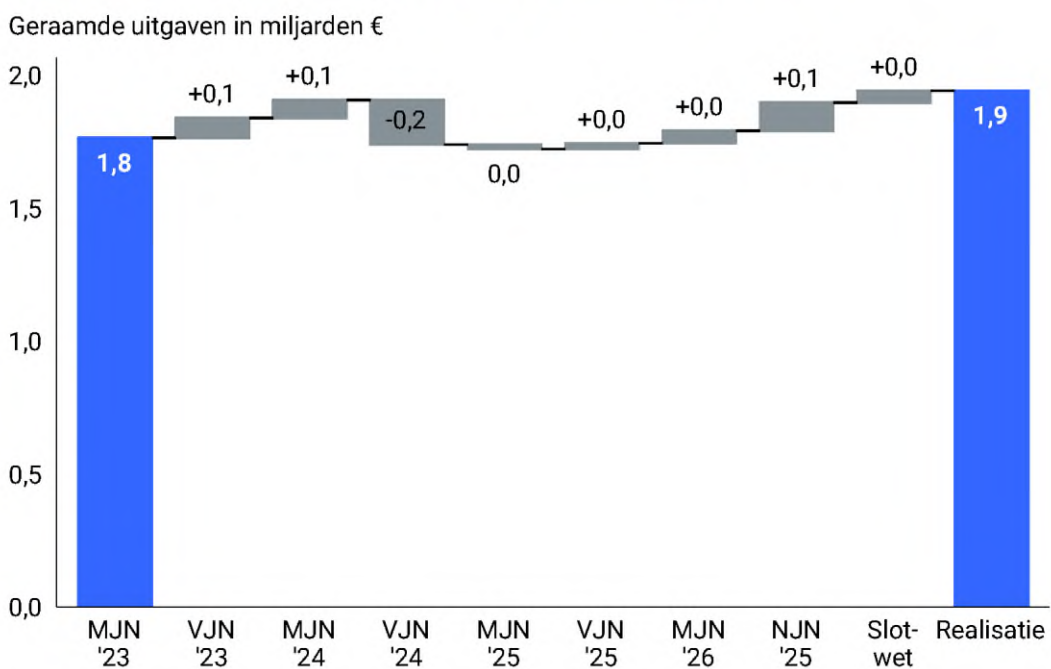
**Figuur 2** De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 voor het Mobiliteitsfonds  
**Het verschil tussen geraamde uitgaven en realisatie is klein**



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

Bij de Miljoenennota 2023 was het plan om in 2025 € 9,8 miljard uit te geven voor het Mobiliteitsfonds. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven nagenoeg gelijk aan dat bedrag.

**Figuur 3** De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 voor het Deltafonds  
**Het verschil tussen geraamde uitgaven en realisatie is klein**



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

Ook voor het Deltafonds was de realisatie van de uitgaven in 2025 nagenoeg gelijk aan de raming in de Miljoenennota 2023.

De tabellen 4, 5 en 6 tonen de 3 grootste veranderingen in de geraamde uitgaven van het ministerie van IenW, het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds voor 2025, van de Miljoenennota 2023 tot het jaarverslag 2025.

**Tabel 4** De grootste wijzigingen in de geraamde uitgaven voor 2025 van het ministerie van IenW in de afgelopen 3 jaar (bedragen in miljoenen €)

Begroting	Wijziging	2025
VJN 2024	Mutaties Mobiliteitsfonds	-9.671
MJN 2024	Mutaties Mobiliteitsfonds	8.845
VJN 2023	Loon- en prijsbijstelling	685

De grootste wijzigingen in de geraamde uitgaven bij het ministerie van IenW voor 2025 zijn te vinden in de financiering van het Mobiliteitsfonds en de loon- en prijsbijstelling. De wijzigingen in geraamde uitgaven voor 2025 op het Mobiliteitsfonds worden grotendeels veroorzaakt door de financiële verwerking van de omvorming van ProRail naar een zelfstandig bestuursorgaan. Dit lichten we hierna verder toe bij tabel 5 van het Mobiliteitsfonds.

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

Begroting	Wijziging	2025
MJN 2024	Omvorming ProRail	8.845
VJN 2024	Omvorming ProRail	-8.845
VJN 2024	Kasschuif Mobiliteitsfonds	-770

De grootste wijzigingen in geraamde uitgaven voor 2025 op het Mobiliteitsfonds worden veroorzaakt door de financiële verwerking van de omvorming van ProRail naar een zelfstandig bestuursorgaan. Deze omvorming stond gepland voor 1 januari 2025. Voor de omvorming was er bij de Miljoenennota 2024 € 8,8 miljard extra geraamd op het Mobiliteitsfonds. 1 januari 2025 bleek echter niet haalbaar, door deze vertraging zijn de middelen uit de Rijksbegroting gehaald.

Verder is er € 770 miljoen voor het aanlegproject ViA15 en de ontsluiting van woningbouwprojecten naar latere jaren verschoven. Dat is de Kasschuif Mobiliteitsfonds in de Voorjaarsnota 2024.

**Tabel 6** De grootste wijzigingen in de geraamde uitgaven van het Deltafonds in de afgelopen 3 jaar (bedragen in miljoenen €)

Begroting	Wijziging	2025
VJN 2024	Kasschuif Deltafonds	-183
NJN 2025	Saldo Deltafonds	105
VJN 2024	Kasschuif Beekdalen	-94

Bij de Voorjaarsnota 2024 was er voor het Deltafonds een kasschuif van - € 183 miljoen geraamd. Dat ging voornamelijk om budget voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma dat, in verband met problemen in de uitvoering, naar latere jaren is verschoven. De mutatie Saldo Deltafonds in de Najaarsnota (NJN) van € 105 miljoen euro betekent dat er in 2025 meer geld is uitgegeven aan projecten dan oorspronkelijk was begroot. Waar er in voorgaande jaren vaak sprake was van onderuitputting (geld dat overbleef), was de planning voor 2025 krappere en ambitieuzer. Omdat de werkzaamheden sneller en vollediger waren uitgevoerd dan verwacht, is er een tekort ontstaan voor 2025: er was meer budget nodig om de lopende projecten te kunnen betalen. De Kasschuif Beekdalen in de Voorjaarsnota was bedoeld om het budget beschikbaar te houden voor de jaren waarin de investeringen daadwerkelijk plaatsvinden.

### 3.3 IenW en de NAVO-norm

#### **Nieuwe NAVO-norm breder dan alleen defensie-uitgaven**

Tijdens de NAVO-top in Den Haag (juni 2025) hebben de lidstaten afgesproken dat zij streven naar een besteding van 5% van het bruto binnenlands product (bbp) aan defensie en aanverwante veiligheidsinvesteringen. Deze nieuwe NAVO-norm bestaat uit 3,5% voor directe defensie-uitgaven en 1,5% voor investeringen die bijdragen aan de weerbaarheid van samenleving en kritieke infrastructuur, waaronder vitale netwerken, cyberveiligheid en logistiek. Voor het ministerie van IenW kan dit betrekking hebben op investeringen in onder meer militaire mobiliteit, havens en corridors van strategisch belang, waterveiligheid, digitale infrastructuur en *dual-use* projecten (projecten met zowel civiele als militaire waarde). Het ministerie van IenW is verantwoordelijk voor 12 vitale processen die ook onder oorlogsomstandigheden door moeten gaan, bijvoorbeeld de drinkwatervoorziening en vervoer over de (hoofd)wegen.

#### **Nog niet duidelijk wat onder de 1,5% van de NAVO valt**

Er zijn geen kaders die aangeven welke uitgaven meetellen voor de 1,5% van de NAVO-norm en welke niet. Het is daarom onduidelijk welke uitgaven van het ministerie van IenW vallen onder de 1,5%. Er wordt rijksbreed al wel geïnventariseerd welke

investeringen er worden gedaan ten behoeve van zowel civiel-militaire ondersteuning als continuïteit van de samenleving. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) coördineert dit.

**Minister inventariseert welke (toekomstige) projecten bijdragen aan weerbaarheid**

Op verzoek van de NCTV heeft het ministerie van IenW een inventarisatie gemaakt voor de kabinetsformatie van eind 2025. In deze inventarisatie staat welke projecten nodig zijn om de Nederlandse weerbaarheid te behouden of te versterken. Ook is er gekeken naar de mogelijke kosten voor de komende 15 jaar, de looptijd van het Mobiliteitsfonds. De inventarisatie geeft alvast een indicatie van de mogelijke projecten die kunnen bijdragen aan die weerbaarheid. Daaronder vallen bijvoorbeeld infrastructuurmaatregelen op wegen, spoorwegen en vaarwegen om voorbereid te zijn op militaire transporten, en het versterken van weerbaarheid op de Noordzee.

# 4.

## Resultaten van geld en beleid

We hebben bij dit verantwoordingsonderzoek gekozen voor een overkoepelend thema veiligheid. Bij het ministerie van IenW hebben we binnen dit thema onderzoek gedaan naar de veiligheid van vitale infrastructuur op de Noordzee. Dit onderwerp sluit aan bij 2 actielijnen van de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden: actielijn 6 Tegengaan van ongewenste buitenlandse inmenging en spionage en actielijn 10 Bescherming vitale infrastructuur.

Om effectief te kunnen reageren op dreigingen voor de vitale infrastructuur op de Noordzee is een actueel en geïntegreerd dreigingsbeeld nodig. Deze infrastructuur is van vitaal belang voor de Nederlandse economie, maatschappij en het functioneren van de overheid. Het kabinet is een rijksbreed Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur (PBNI) gestart, onder coördinatie van de minister van IenW, met een budget van € 41,4 miljoen. 3 jaar na de start van het PBNI zijn dreigingen nu beter in beeld, maar die verbeteringen zijn niet bestendig en er is nog geen geïntegreerd beeld, mede vanwege een gebrek aan langlopende financiering. In onderstaande paragraaf onderbouwen we deze conclusie.

### 4.1 Veiligheid op de Noordzee

De minister coördineert een interdepartementaal programma voor de bescherming van de vitale infrastructuur op de Noordzee, het PBNI. Wij hebben onderzocht in hoeverre de coördinatie van de minister van IenW heeft geleid tot een betere bescherming van de vitale infrastructuur op de Noordzee. Ook hebben we bekeken welke resultaten zijn behaald bij actielijn 2 van het PBNI: Beeldopbouw. Deze actielijn richt zich op het verbeteren van de detectie en duiding van gebeurtenissen op de Noordzee.

## 4.1.1 Actueel en geïntegreerd dreigingsbeeld op de Noordzee ontbreekt

### **Toenemende bedreiging vitale infrastructuur op Noordzee**

De Noordzee is een cruciaal industriegebied voor Nederland, door de windparken en vele duizenden kilometers aan gaspijpleidingen, elektriciteitskabels en data- en telecomkabels. De komende jaren worden nog meer windparken aangelegd; ook zijn er initiatieven op het gebied van datacentra. Alle kabels en leidingen in de Noordzee zijn belangrijk voor de nationale veiligheid en onze economie, en daarmee zijn ze zogenoemde vitale infrastructuur. Inzicht in waar de kabels liggen is van belang om onbedoelde beschadiging te voorkomen, bijvoorbeeld door de visserij. Visserijsschepen kunnen namelijk de kabels beschadigen met hun netten.

Door de geopolitieke ontwikkelingen neemt de interesse in die leidingen en kabels toe, en daarmee ook de dreiging van spionage en moedwillige verstoring (sabotage). Hybride statelijke dreiging is reëel. Zo meldden de AIVD en MIVD in februari 2026 dat zij zich zorgen maken over de toegenomen dreiging uit Rusland tegen vitale infrastructuur in Nederland (AIVD en MIVD, 2026). Ook varen er regelmatig schepen van de Russische schaduwvloot (veelal oude tankers die gesanctioneerde Russische olie illegaal vervoeren) of Russische onderzoekschepen op de Noordzee die een bedreiging kunnen vormen voor de nationale veiligheid.

Verdachte Russische schepen begeleiden op de Noordzee is een steeds vaker voorkomende taak voor de marine. Volgens het ministerie van Defensie nam het aantal begeleidingen toe van 20 in 2024 naar 61 in 2025 en al 12 in de eerste 2 maanden van 2026. In februari 2026 heeft de Nederlandse marine 6 Russische schepen, waaronder 3 militaire, door het Nederlandse deel van de Noordzee begeleid. Doel is om spionage of sabotage aan vitale infrastructuur zoals internetkabels en pijpleidingen te voorkomen. Langdurige en/of grootschalige stroom- of internetuitval kan grote gevolgen hebben voor burgers en bedrijven in Nederland en andere landen.

### **Aanpak via Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur**

Het kabinet-Rutte IV heeft in 2023 besloten een gezamenlijke strategie ter bescherming van de Noordzee-infrastructuur op te stellen (IenW, 2023). De minister van IenW coördineert de uitvoering, via het interdepartementale PBNI. Het doel van het PBNI is het toekomstbestendig beschermen van de beschikbaarheid, continuïteit, vertrouwelijkheid en integriteit van de Noordzee-infrastructuur ten behoeve van de nationale veiligheid.

Het ministerie van IenW werkt in het PBNI samen met 5 departementen, te weten Defensie, Economische Zaken (EZ), Klimaat en Groene Groei (KGG), Justitie en Veiligheid (JenV) en Buitenlandse Zaken (BZ), en met de NCTV, AIVD en MIVD. Daarnaast werkt het programmteam PBNI samen met sectorpartijen, zoals de energie- en telecomindustrie, en met de omringende Noordzeelanden, de NAVO en de EU.

In juni 2024 presenteerde het programmteam PBNI namens het kabinet het actieplan *Strategie ter bescherming Noordzee infrastructuur* (IenW, 2024). Het actieplan is uitgewerkt in een programmaplan met 5 actielijnen: 1) governance, 2) beeldopbouw, 3) weerbaarheid, 4) crisisbeheersing en 5) samenwerking. Elke actielijn heeft een aantal mijlpalen, kernactiviteiten en gewenste effecten, waarbij één minister verantwoordelijk is voor een mijlpaal. Het kabinet heeft het actieplan vastgesteld. De afzonderlijke ministers zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de afgesproken activiteiten in het interdepartementaal afgestemde programmaplan die vallen onder hun werkterrein.

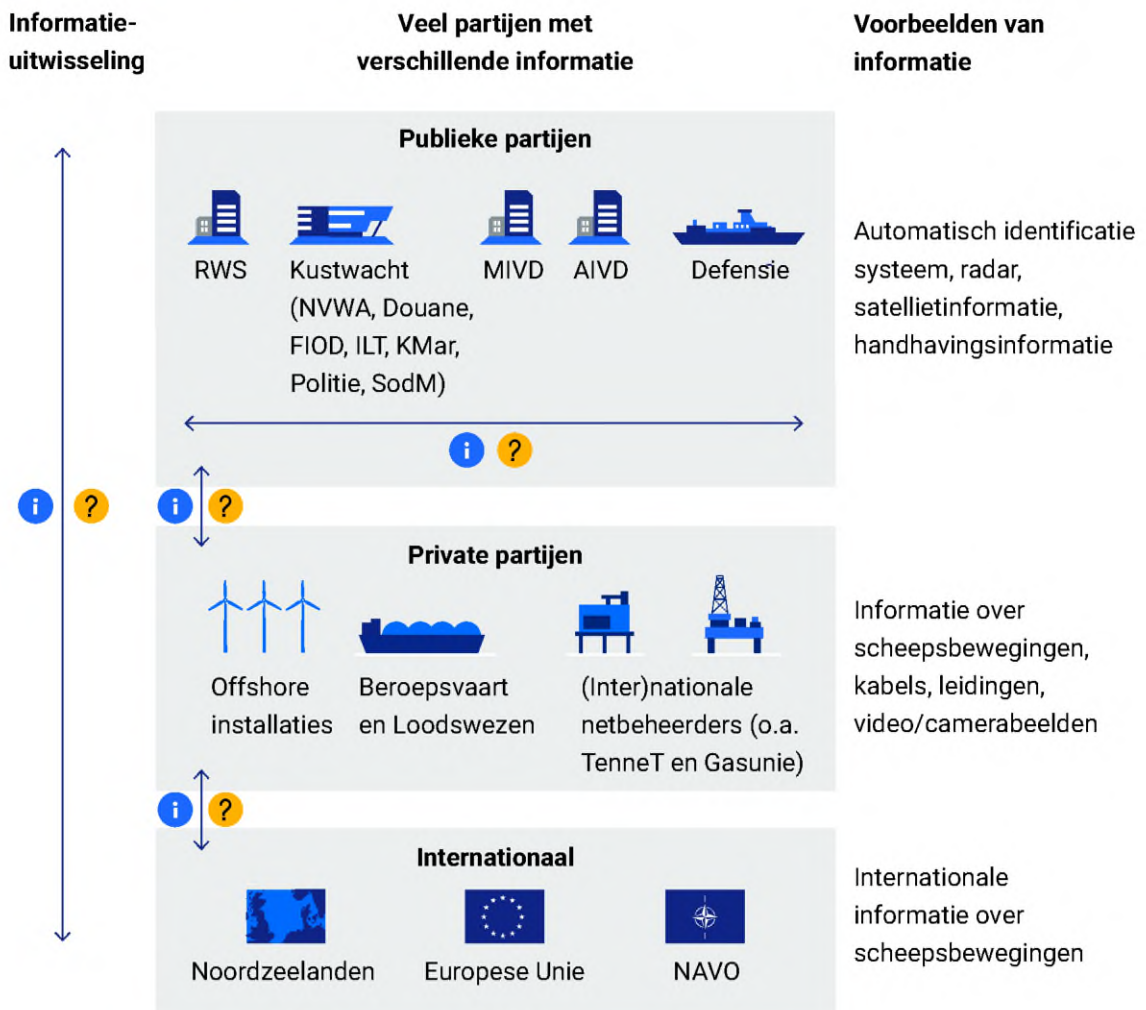
### **Geen geïntegreerd (dreigings)beeld veiligheid Noordzee**

Om de infrastructuur te beschermen is een zo volledig mogelijk beeld noodzakelijk van de actuele situatie op de Noordzee: welke schepen varen waar en met welk doel, wat gebeurt er in de lucht en onder water. Ook is een risico-inschatting nodig of er schepen, drones of situaties zijn die een potentiële dreiging opleveren. Hiervoor zijn veel data nodig uit allerlei bronnen. Die moeten worden samengevoegd, geanalyseerd en beoordeeld, en waar nodig moet actie worden ondernomen.

Op de Noordzee zijn veel verschillende partijen actief die allerlei data verzamelen voor diverse doeleinden. Zo monitort de Kustwacht scheepsbewegingen, TenneT elektriciteitskabels, en Rijkswaterstaat verzamelt hydrologische data over golfhoogte. Elke partij analyseert en interpreteert de eigen data, maar deelt de informatie niet of beperkt met andere partijen. Daardoor is er geen geïntegreerd (dreigings)beeld van de veiligheid op de Noordzee, zie figuur 4. Dat is een belemmering voor een effectieve en proactieve aanpak van (potentiële) dreigingen boven en onder water. Nu gebeurt het dat een partij onvoldoende kennis of informatie heeft om een goede inschatting te maken voor een eventuele vervolgactie, en daardoor te snel escaleert of juist niet of te traag reageert.

**Figuur 4** De partijen met informatie over gebeurtenissen op de Noordzee

**Geen geïntegreerd (dreigings)beeld door ontbreken koppeling beschikbare informatie**



**Advies: één informatieknooppunt is nodig**

ABDTOPConsult heeft op verzoek van het PBNI de huidige governance van *maritime security* onderzocht (BZK, 2025). *Maritime security* (beveiliging) betreft het geheel aan maatregelen om mensen, middelen, goederen en diensten te beschermen tegen bewust schadelijke invloeden op en vanuit zee. Het gaat om preventie en detectie van, respons op en bescherming tegen de dreiging van spionage en doelbewust destructieve acties zoals terrorisme, kaping, ondermijning, smokkel, sabotage en ongewenste buitenlandse inmenging en handelingen van statelijke actoren. Een van de aanbevelingen van ABDTOPConsult is om één informatieknooppunt op te richten waar alle beschikbare data samenkomen en aan elkaar worden gekoppeld, voor een geïntegreerd (dreigings)beeld. Dit wordt datafusie genoemd.

Het plan is dat in een National Marine Security Centre (NMSC) niet-staatsgeheime data van zowel publieke, private, militaire als internationale partijen gefuseerd en geanalyseerd kunnen worden om tot een gezamenlijk (dreigings)beeld te komen. Dit gezamenlijke dreigingsbeeld wordt dan gedeeld met alle deelnemende partijen, die het kunnen verrijken met eigen (staatsgeheime) informatie.

Volgens ABDTOPConsult is binnen het NMSC de responsfunctie heel belangrijk. Die responsfunctie houdt in dat een partij aangewezen en bevoegd is om op basis van de analyse te bepalen welke partij actie zou moeten ondernemen (respons) bij een potentiële dreiging of incident. De bevoegde partij moet er vervolgens voor zorgen dat die andere partij ook daadwerkelijk actie onderneemt. Alhoewel het kabinet de oprichting van een NMSC onderschrijft, zijn de betrokken partijen (de ministers van JenV, Defensie en IenW) het er nog niet over eens wie daarvoor verantwoordelijk zou moeten zijn en wie dat financiert.

#### **4.1.2 Enkele concrete verbeteringen maar geen bestendige verbetering**

Onder coördinatie van de minister van IenW zijn activiteiten ontplooid om (onder meer) de surveillancecapaciteit te verbeteren. Ook heeft het programmateam PBNI erin geïnvesteerd de betrokken partijen bijeen te brengen en de bewustwording te vergroten.

##### **Wat zijn de concrete resultaten tot nu toe van actielijn 2 Beeldopbouw?**

Er is onder meer een nulmeting van de sensordekking op de Noordzee gemaakt. Zo kan worden vastgesteld op welke plekken sensoren strategisch gezien missen. Vervolgens zijn een verbeterplan en een uitvoeringsplan opgesteld om de sensoriek (de aanschaf en onderhoud van sensoren en software) in de Noordzee te verbeteren.

Het PBNI heeft geïnvesteerd in enkele quick wins. Zo zijn er extra zenders aangeschaft voor een beveiligd communicatienetwerk. Defensie heeft een patrouillevaartuig ingehuurd voor surveillance op de Noordzee en 2 schepen van de Kustwacht hebben warmtebeeldcamera's gekregen. Door uitbreiding van de satellietcapaciteit kan Defensie verdachte schepen beter monitoren. Ook is het PBNI gestart met een gezamenlijke beeldopbouw in een proeftuin, waarin partijen experimenteren met datafusie en data-analyse, vooruitlopend op het NMSC.

Door bovengenoemde uitgaven en initiatieven is de surveillancecapaciteit verbeterd. Maar het is volgens het PBNI niet mogelijk om te zeggen hoeveel de sensoriek en beeldopbouw is verbeterd ten opzichte van de nulmeting. Het combineren van informatie en data van enkele partijen is een start van een gezamenlijke beeldopbouw van

de Noordzee. Echter, zonder langlopend budget is het niet mogelijk om onderhoudscontracten voor de lange termijn af te sluiten voor sensoren, schepen en andere instrumenten. Ook het uitvoeringsplan voor een betere dekking van de zee door sensoren – en daarmee een verbetering van de bescherming van de kritieke infrastructuur – wacht op langlopende financiering.

### **Verbeteringen niet afgerond en bestendig**

Op dit moment is het actuele beeld van aan *maritime security* gerelateerde activiteiten en dreigingen op de Noordzee (boven, op en onder water) onvolledig. Het is niet compleet genoeg en daarmee onvoldoende voor de analyse en duiding die nodig zijn om de infrastructuur op de Noordzee beter te kunnen beschermen. 3 jaar na de start van het PBNI is dit beeld verbeterd, maar die verbeteringen zijn niet bestendig.

Hoe komt dat? We zien 2 oorzaken die een geïntegreerd (dreigings)beeld en bescherming van de kritieke infrastructuur in de Noordzee belemmeren:

1. Het ontbreekt aan langlopende financiering om de verbeterplannen uit te rollen en het informatieknooppunt op te richten.
2. De ministeries die deelnemen aan het PBNI kunnen het niet eens worden over de verantwoordelijkheid voor het informatieknooppunt en de responsfunctie.

### **4.1.3 Budget PBNI nog niet langlopend toegekend**

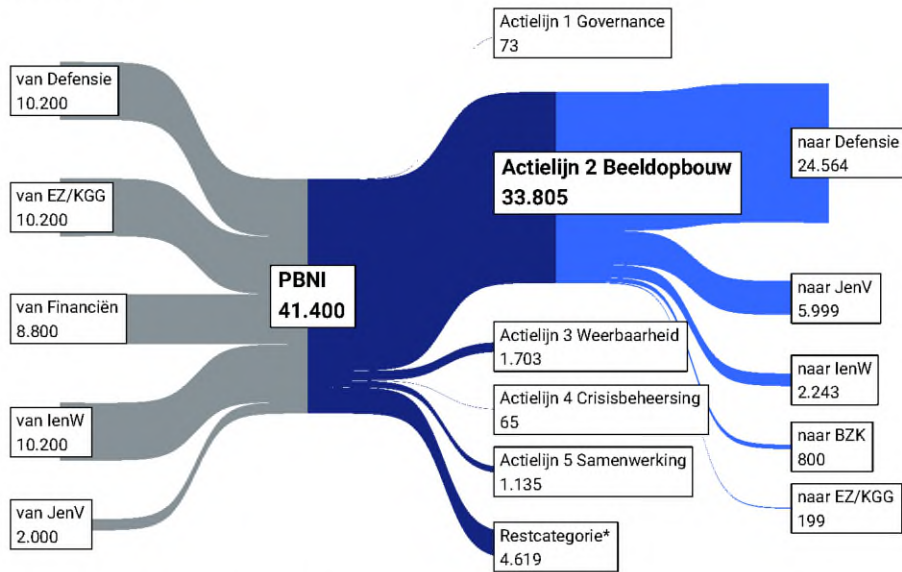
Het kabinet had in 2024 en 2025 in totaal € 41,4 miljoen beschikbaar gesteld voor het PBNI, maar niet voor 2026. Het ministerie van IenW heeft daarom € 6,2 miljoen overbruggingsfinanciering ter beschikking gesteld om enkele lopende initiatieven voort te zetten in 2026. De minister van IenW heeft namens het interdepartementale PBNI het kabinet om langlopende financiering gevraagd van jaarlijks € 70 miljoen vanaf 2026, voor de voortzetting van het programma en een effectieve bescherming op de Noordzee.

De bovengenoemde middelen voor 2024 en 2025 zijn van de begrotingen van de departementen EZK, JenV, IenW, Financiën en Defensie overgeboekt naar het ministerie van IenW. De ministers zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de activiteiten waarvoor het budget is bedoeld. Daarom heeft de minister van IenW de middelen voor specifieke activiteiten weer overgeboekt naar de uitvoerende departementen, zie figuur 5.

**Figuur 5** Geldstromen PBNI 2024 en 2025

**Meeste geld PBNI gaat naar actielijn 2 voor beeldopbouw**

Bedragen x €1.000



\*Apparaatskosten, onderuitputting en kasschuif 2026

#### 4.1.4 Coördinatie van minister van IenW heeft beperkte invloed

De minister van IenW heeft het proces rond de opzet en de uitvoering het programma-plan gecoördineerd, binnen de mogelijkheden die hij daarvoor heeft. Zo heeft onder zijn coördinatie het interdepartementaal programmteam een programma-plan opgesteld en uitgevoerd, en quick wins gefinancierd in 2024 en 2025 om de beeldopbouw te verbeteren. Ook is een uitvoeringsplan opgesteld om de sensoriek en de beeldopbouw in de Noordzee te verbeteren, dat kan worden uitgevoerd als de financiering rond is. Onder coördinatie van de minister van IenW is meer bewustwording ontstaan dat verbeteringen nodig zijn om de kritieke infrastructuur in de Noordzee te beschermen.

De minister van IenW heeft geen specifieke bevoegdheden van het kabinet gekregen voor zijn coördinerende rol en moet die vervullen in afstemming met andere bewinds-personen. Ook voor de financiering is hij mede afhankelijk van de andere betrokken ministers. De uitvoering ligt bij deze departementen en soms ook bij private partijen. De minister van IenW coördineert en heeft beperkt invloed op de uitvoering van de activiteiten. Dit betekent ook dat de minister van IenW slechts deels verantwoordelijk kan worden gehouden voor de resultaten die het programmteam PBNI heeft behaald.

## 4.1.5 Conclusies en aanbevelingen

### Onze conclusies

Onder de coördinatie van de minister van IenW hebben de betrokken ministers namens het kabinet enkele concrete acties uitgevoerd ter verbetering van de beeldopbouw van dreigingen op de Noordzee. Dit heeft geleid tot meer dataverzameling en meer surveillancecapaciteit. Het is echter niet mogelijk om te zeggen hoeveel de beeldopbouw is verbeterd. Een actuele en geïntegreerde beeldopbouw van de veiligheid op de Noordzee ontbreekt. Ook is er nog geen informatieknooppunt met responsfunctie, vanwege een bestuurlijke impasse en ontbrekende financiering. De minister van IenW heeft geen doorzettingsmacht in dit dossier omdat hij geen specifieke bevoegdheden van het kabinet heeft gekregen voor zijn coördinerende rol.

Wij concluderen dat de tot nu gerealiseerde verbeteringen onvoldoende zijn voor structurele detectie en duiding van dreigingen. Daarnaast is de financiering van het PBNI vanaf 2026 weggefallen en is het gevraagde langlopende budget fors hoger dan wat nog vanuit het ministerie van IenW beschikbaar is. Dat vinden we zorgelijk, vanwege de toegenomen geopolitieke spanningen. Zonder voldoende langlopende financiering en duidelijke regie loopt Nederland het risico dat de veiligheid van onze vitale infrastructuur op Noordzee verder in het geding komt.

### Onze aanbevelingen

We bevelen het kabinet aan om zo snel mogelijk concrete besluiten te nemen over de langlopende financiering, het informatieknooppunt en de doorzettingsmacht van de coördinerende minister. Daarbij is het ook nodig om afspraken te maken over het vervolg van het PBNI en de coördinatie daarvan.

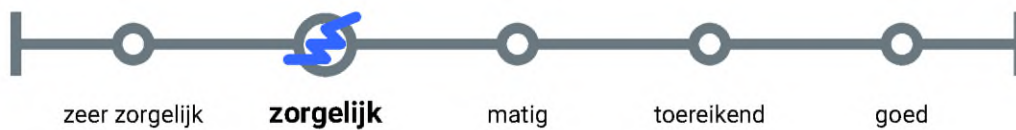
## 4.1.6 Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre de resultaten van het gevoerde beleid 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. Wij geven hieronder een oordeel over de resultaten van het gevoerde kabinetsbeleid. De resultaten van het gevoerde kabinetsbeleid voor veiligheid op de Noordzee beoordelen wij als zorgelijk.

De coördinatie van de minister van IenW zelf is toereikend, gegeven zijn (beperkte) bevoegdheden. Hij heeft de eerste stappen gezet en met quick wins het (dreigings) beeld op de Noordzee verbeterd, maar die verbeteringen zijn niet bestendig. Een rijksbrede inzet, ook financieel, is nodig voor het realiseren van het doel van het programma,

namelijk bescherming van de vitale infrastructuur op de Noordzee. Zo is er geen geïntegreerd dreigingsbeeld, omdat de oprichting van een informatieknooppunt (voor datafusie, analyse en sturing van respons) niet van de grond komt. Dat komt door een impasse over de verantwoordelijkheden en ontbrekende financiering. Dit is zorgelijk wegens de toename van vitale infrastructuur op de Noordzee, de geopolitieke ontwikkelingen (toename dreigingen) en de gevolgen van eventuele sabotage.

### 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 IenW 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 samenhangend beleidsterrein. 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.

Voor het ministerie van IenW hebben we 2 periodieke rapportages onderzocht: *Luchtvaart* en *Wegen en verkeersveiligheid*. We zien dat periodieke rapportages inzichten kunnen opleveren over beleidsresultaten in de praktijk, zoals onderstaand voorbeeld laat zien.

### Periodieke rapportage *Wegen en verkeersveiligheid*

De periodieke rapportage *Wegen en verkeersveiligheid* (Kwink groep, 2024) gaat onder andere in op de resultaten van delen van het beleid rondom aanleg, onderhoud en verkeersveiligheid. Over beheer en onderhoud luidt de conclusie dat de prestatieafspraken tussen het ministerie en Rijkswaterstaat wel zijn gehaald, maar ook dat de achterstand op het gebied van onderhoud in de praktijk fors is toegenomen. Over de aanleg van nieuwe wegen concludeert de periodieke rapportage dat het beleid niet doeltreffend is geweest, omdat de verkeersgroei niet gefaciliteerd kon worden.

### Gebruik van periodieke rapportages door de Tweede Kamer

Beide onderzochte periodieke rapportages van de minister van IenW werden geagendeerd voor commissiedebatten, in slechts 1 debat kwam de rapportage ook aan de orde. De betrokken commissie stelde over beide rapportages schriftelijke vragen. In ons overkoepelende rapport concluderen we overigens dat de Tweede Kamer rijksbreed nog weinig gebruikmaakt van periodieke rapportages.

**Figuur 6** Gebruik van periodieke rapportages door de Tweede Kamer

### Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat - 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?
Luchtvaart	24	●	●	✕
Wegen en verkeersveiligheid	15	✕	●	✕

### Periodieke rapportages voldoen deels aan de regels

We hebben ook onderzocht of de periodieke rapportages aan de regels voldoen en welk type inzichten ze opleveren. We concluderen dat alleen de rapportage *Wegen en verkeersveiligheid* voldoet aan de vereisten uit de regelgeving, omdat deze een uitspraak bevat over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. Overigens gaan die uitspraken soms niet verder dan bijvoorbeeld over de manier waarop de uitvoering van het beleid is georganiseerd.

### Periodieke rapportages geven weinig inzicht in de praktijk

De alinea hiervoor gaat over de vraag of de evaluaties aan de regels voldoen. Dat wil zeggen: óf ze een uitspraak bevatten over doelmatigheid en doeltreffendheid. In deze

alinea geven we aan of die uitspraak ook iets zegt over waar burgers en bedrijven in de praktijk iets aan hebben. Voor de minister van IenW concluderen we dat de periodieke rapportage *Wegen en verkeersveiligheid* voor een gedeelte van het beleid uitspraken bevat over de doeltreffendheid en de doelmatigheid in de praktijk. De periodieke rapportage *Luchtvaart* gaat niet in op de doeltreffendheid en de doelmatigheid in de praktijk.

**Figuur 7** Periodieke rapportages IenW; regels en inzicht in praktijk

**Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat - Periodieke rapportages voldoen aan regels maar geven weinig inzichten in de beleidsresultaten in de praktijk**

Titel periodieke rapportage	Voldoet aan regels?		Uitspraak over praktijk?	
	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Luchtvaart	✓ Wel	✗ Niet	● Weinig tot geen	● Weinig tot geen
Wegen en verkeersveiligheid	✓ Wel	✓ Wel	● Gedeeltelijk	● Gedeeltelijk

### 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 IenW.
- 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 budgettair 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 IenW is voor 2025 geraamd op € 2.676 miljoen. De minister van IenW noemt onder meer de volgende fiscale regelingen in zijn begroting: de vrijstelling leidingwaterbelasting voor grootgebruikers en de vrijstelling baggerspecie afvalstoffenbelasting. In ons

verantwoordingsonderzoek 2024 hebben we opgemerkt dat de bovengrens van de belasting op leidingwater in de afgelopen 25 jaar nooit is geëvalueerd (Algemene Rekenkamer, 2025b).

In 2025 heeft de minister van IenW (samen met de ministers van Financiën en van Klimaat en Groene Groei) de volgende fiscale regelingen laten evalueren: energie-investeringsaftrek (EIA) en milieu-investeringsaftrek (MIA). Dit was 1 gecombineerd onderzoek naar beide regelingen. De MIA is primair belegd bij het ministerie van IenW, de EIA bij het ministerie van Klimaat en Groene Groei. Het ging hier om een vervolgonderzoek op een evaluatie uit 2023. De hoofdconclusie uit het onderzoek is dat de EIA en MIA over het algemeen doeltreffende en doelmatige regelingen zijn, die goed bekend zijn, breed toepasbaar zijn en efficiënt uitgevoerd worden. Wel zijn er mogelijkheden om de regelingen verder te verbeteren, bijvoorbeeld door de bekendheid onder het mkb te vergroten, de uitvoering waar mogelijk te vereenvoudigen en de monitoring te versterken om de effectiviteit blijvend te verbeteren. Gezien de indertijd demissionaire status van het toenmalige kabinet is besloten om het aan een volgend kabinet te laten om de uitkomsten van het onderzoek te wegen en te beoordelen.

Daarnaast heeft de minister in 2025 de verwachte effecten laten onderzoeken van een vliegbelasting die gedifferentieerd is naar afstand (CE Delft, 2025). Dit was een ex ante onderzoek, dat plaatsvond voor de invoering van de belasting. Deze vliegbelasting wordt vanaf 1 januari 2027 ingevoerd. In het Coalitieakkoord 2026-2030 van D66, VVD en CDA staat overigens dat het kabinet wil inzetten op een Europese vliegbelasting die voor alle EU-landen gelijk is, in plaats van nationale vliegbelasting.

#### 4.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

Op het beleidsterrein onder de verantwoordelijkheid van de minister van IenW hebben wij in eerdere onderzoeken aanbevelingen gedaan over onder meer drinkwaterbesparing en waterveiligheid. We zien dat de minister een deel van deze aanbevelingen heeft opgepakt, maar dat op sommige punten nog verdere stappen nodig zijn.

Naar aanleiding van ons onderzoek *Drinkwater onder druk* (2025b) hebben wij aanbevolen om meer sturing te geven op drinkwaterbesparing, bijvoorbeeld door tussen-doelen te formuleren. De minister heeft aangegeven deze aanbeveling mee te nemen bij de actualisatie van het *Nationaal Plan van Aanpak Drinkwaterbesparing* in 2026. Ook start in het voorjaar van 2026 een landelijke campagne om de bewustwording bij burgers over drinkwatergebruik te vergroten.

In ons rapport *Voorbij de dijk; Keuzes in het waterveiligheidsbeleid* (2023) concludeerden wij dat het beleid van de minister van IenW sterk gericht is op dijkversterking, terwijl maatregelen achter de dijken geringe aandacht krijgen. Wij hebben de minister aanbevolen om naast preventie ook meer te investeren in het beperken van de gevolgen van overstromingen en crisisbeheersing. De minister wil in het nieuwe Nationaal Water Programma 2028-2033 meer aandacht besteden aan maatregelen achter de dijken (IenW, 2026), maar hiervoor is vooralsnog geen specifiek budget beschikbaar gesteld.

Ons onderzoek naar secundaire bouwstoffen zoals bodemas en staalslakken (Algemene Rekenkamer, 2024) liet zien dat de manier waarop afval tot nieuwe bouwstoffen werd verwerkt, leidt tot risico's voor mens en milieu en dat de toenmalige staatssecretaris van IenW terughoudend was met acties om deze risico's aan te pakken. In juli 2025 heeft de staatssecretaris een tijdelijke stop gezet op bepaalde toepassingen van staalslakken. Directe aanleiding hiervoor was het rapport van de Algemene Rekenkamer en signalen van de ILT en het RIVM. Begin april 2026 is deze stop verlengd.

Op 4 maart 2026 hebben we ons onderzoek *Focus op industriële lozingen* gepubliceerd. We hebben de ontwikkeling onderzocht van de concentratie van 15 (zeer) schadelijke industriële stoffen in ons oppervlaktewater, stoffen die worden geassocieerd met een risico voor de gezondheid van mensen en het milieu. We zagen dat bij de meeste stoffen de concentratie in het oppervlaktewater niet is gedaald. De minister van IenW heeft verder weinig zicht op de uitstoot van schadelijke stoffen door bedrijven. RWS heeft geen centraal datasysteem waarin de bedrijven, de vergunningen, de hoeveelheid stoffen die bedrijven mogen lozen en de feitelijke lozingen worden bijgehouden. Hierdoor is het niet mogelijk een landelijk beeld te krijgen van welke bedrijven wat lozen op de rijkswateren, en of dat onder de vergunningen is toegestaan.

## 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 7 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn jaarverslag en in het *Jaarverslag spoorwegveiligheid* van de ILT.

**Tabel 7** De bereikte resultaten, zoals de minister van IenW rapporteerde in openbare bronnen (bedragen in miljoenen €)

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag	Resultaat
<p>Artikel 16: Streven naar een veilig, betrouwbaar en aantrekkelijk spoor- en ov-systeem voor reizigers en goederenvervoerders/verladers.</p>	<p>Subdoelstelling 1.3: Teneinde een maximale veiligheid op het spoor te borgen wordt ingezet op het minimaliseren van het aantal stop-tonend-sein (STS)-passages en aanrijdingen op het spoor. Er zijn geen kwantitatieve doelstellingen. In het <i>Jaarverslag 2025</i> staat wel als toelichting dat de indicatoren en kengetallen voor openbaar vervoer en spoor inzicht geven in de mate waarin aan de algemene doelstelling voldaan wordt. Scores op indicatoren kunnen vervolgens aanleiding zijn om beleid bij te sturen.</p>	99,5 in 2025	<p>De minister rapporteert in zijn jaarverslag bij een aantal indicatoren over de ontwikkeling in 2024 ten opzicht van 2023. Zo is het aantal STS-passages toegenomen, van 98 naar 112. Het aantal aanrijdingen op overwegen is toegenomen, van 29 naar 34. Het aantal dodelijke slachtoffers bij aanrijdingen op overwegen is toegenomen van 6 naar 11. Het aantal suicides op het spoor is licht afgenomen, van 190 naar 186. De gegevens over 2025 waren nog niet beschikbaar ten tijde van het opstellen van het jaarverslag.</p> <p>De ILT rapporteert jaarlijks in het <i>Jaarverslag spoorwegveiligheid</i> (ILT, 2025) over nog meer indicatoren en maakt daarbij een internationale vergelijking.</p>
<p>Artikel 18: Het realiseren van een veilig, efficiënt, duurzaam en betrouwbaar goederenvervoersysteem, waarbinnen de internationale concurrentiekracht van de mainport en van de Nederlandse maritieme sector wordt versterkt.</p>	<p>Subdoelstelling 1.4: Het continue verbeteren van de beheersing van de nautische risico's. Er zijn geen kwantitatieve doelstellingen. In het <i>Jaarverslag 2025</i> staat wel als toelichting dat de indicatoren en kengetallen inzicht geven in de mate waarin aan de algemene doelstelling voldaan wordt. Scores op indicatoren kunnen vervolgens aanleiding zijn om beleid bij te sturen.</p>	153,0 in 2025	<p>De minister rapporteert over scheepvaartongevallen en slachtoffers. In 2024 zijn 2 zeer ernstige scheepsongevallen (ZESO) geregistreerd en 4 ernstige scheepsongevallen (ESO). Er zijn in 2024 geen dodelijke slachtoffers of gewonden gevallen. Het aantal scheepsongevallen op de Noordzee geeft geen duidelijke trend. De aantallen scheepsongevallen zijn in 2024 relatief laag en met weinig grote gevolgschades.</p>

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag	Resultaat
Artikel 20: Het bevorderen van een duurzame en gezonde leefomgeving door hinder vanwege geluid en trillingen te voorkomen of te beperken, de luchtkwaliteit te verbeteren en ammoniak-, geur- en fijnstofemissies uit stallen te verminderen.	Subdoelstelling 2.1: Aanpak van al bestaande geluidhinder door het treffen van geluidbeperkende en geluidwerende maatregelen. De minister gebruikt kentallen voor de voortgang van geluidsanering langs gemeentelijke, provinciale, waterschaps- en Rijkswegen, waaronder de (verwachte) realisatie van het aantal te saneren woningen. Saneren wil hier zeggen: zorgen dat het geluid bij of in de woningen wordt verminderd.	68,9 in 2025	De minister rapporteert over het aantal gesaneerde woningen ten opzichte van de verwachting. Er zijn bij de Rijksinfrastructuur minder woningen gereedgekomen dan verwacht (32 in plaats van 537) <sup>1</sup> , als gevolg van een forse vertraging bij het project in Meerssen waar de bouw van een geluidscherm in constructief opzicht lastig blijkt. Bij de lokale infrastructuur zijn meer woningen als gesaneerd aangemerkt dan was geraamd (7.759 in plaats van 2.700). Dat is vooral het gevolg van het feit dat veel gemeenten tot de conclusie waren gekomen dat veel woningen zonder nadere maatregelen al als gesaneerd konden worden aangemerkt.

De minister van IenW legt in zijn jaarverslag verantwoording af over zijn beleid aan de hand van 'doelenbomen'. Dat wil zeggen dat hij zijn beleidsdoelen per begrotingsartikel uitwerkt in subdoelen met meetbare resultaten. Wij vinden het positief dat de minister sturing op resultaat concreet is gaan inrichten. Echter de doelenbomen zijn nog in ontwikkeling, en in het *Jaarverslag 2025* houdt de minister de meest recente doelenbomen aan, namelijk die uit de begroting 2026. We wijzen op het risico dat hierdoor de cyclus van begroten en verantwoorden minder transparant wordt. De minister legt daardoor in zijn *Jaarverslag 2025* immers geen verantwoording af over de doelen die hij zich voor 2025 stelde, maar over de doelen die hij in de begroting 2026 stelde.<sup>2</sup>

## 4.6 Totstandkoming beleidsinformatie

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

### 4.6.1 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 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.

#### **4.6.2 Mobiliteitsfonds**

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het Mobiliteitsfonds 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.

#### **4.6.3 Deltafonds**

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het Deltafonds 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 2025 heeft het ministerie van IenW, inclusief RWS, gewerkt aan de verbetering van het inkoopbeheer. De inzet heeft duidelijk resultaat. Het inkoopbeheer bij het kerndepartement is op orde gebracht. In het inkoopbeheer bij RWS zijn verbeteringen zichtbaar, maar tegelijkertijd zien we nog een aantal resterende punten waardoor de onvolkomenheid bij RWS blijft staan.

### **Rijkswaterstaat past bedrijfsvoering aan**

De fysieke infrastructuur (zoals bruggen, wegen en sluizen) die RWS beheert, is verouderd, de drukte op de (vaar)wegen neemt toe, het klimaat verandert en dreigingen nemen toe. Tegelijkertijd is er een tekort aan (stikstof)ruimte en grondstoffen en is er een krappe arbeidsmarkt. Om de grote opgave aan te kunnen wil RWS slimmer en beter gaan werken, zodat het meer kan doen met hetzelfde aantal mensen. Het programma *Samenhangend Toekomstperspectief* vormt de basis van een verandertraject bij RWS dat gericht is op structuur, processen en cultuur.

Daarnaast is het ministerie in 2025 verder gegaan met het IenW-brede programma *Vernieuwing Generieke Processen* om zijn bedrijfsvoeringssysteem te moderniseren. Het gaat daarbij om 12 algemene processen zoals inkoop, subsidieverlening, verantwoording en tijdschrijven. Als eerste, naast het innoveren van de wijze van inkoop, is het ministerie gestart met de vernieuwing van het inkoop- en contractmanagementproces. Het nieuwe inkoopstelsel moet een uniforme werkwijze mogelijk maken, inzichten geven op basis van betrouwbare data, en de rechtmatigheid van inkopen

inzichtelijk maken. Een belangrijk deel van de planning van het programma wordt mogelijk doorgeschoven naar eind 2026 of 2027. Dat komt door de latere gunning bij de aanschaf van een nieuw inkoopstelsel en de samenloop met de invoering van een nieuw documentmanagementsysteem.

## 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

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

**Tabel 8** Onvolkomenheden bij het ministerie van IenW

### Onvolkomenheden bij ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Aanbestedingen Rijkswaterstaat	✗	✗	✗	✗	▶
<b>Opgeloste onvolkomenheid</b>					
2. Aanbestedingen kerndepartement	✗	✗	✗	✔	

- ✗ 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 Opgeloste onvolkomenheden

### Aanbesteden kerndepartement: laatste verbeteringen in inkoopbeheer geïmplementeerd

Het ministerie heeft in 2025 de punten in het inkoopbeheer die om verbetering vroegen goed opgepakt, bijvoorbeeld de spendanalyse. Bij een spendanalyse wordt onder andere gekeken welke opdrachten de afgelopen jaren zijn gegund en welke bedragen de afgelopen jaren aan alle leveranciers zijn betaald. Inzicht hierin is nodig om vast te stellen of inkopen rechtmatig zijn en om het inkoopproces te verbeteren. Het ministerie heeft de uitkomsten van de spendanalyse tot zich genomen, erover gerapporteerd en de eruit voortvloeiende acties opgevolgd. Concreet voorbeeld

hiervan is het in gang zetten van een aanbestedingstraject voor notuleerdiensten. Ook is de naleving van interne inkoopprocedures in 2025 verder verbeterd. Zo wordt de afdeling Inkoop en Subsidies inmiddels bijna altijd betrokken bij de inkoop.

De financiële omvang van de onrechtmatige inkopen is fors gedaald: van € 20 miljoen in 2024 naar € 6 miljoen in 2025. Wel steeg het aantal kleine onrechtmatige inkopen, waarbij het interne goedkeuringstraject om af te wijken van de regels niet is doorlopen. Het is belangrijk dat het ministerie daar meer grip op krijgt.

## 5.4 Onvolkomenheden

### **Aanbesteden Rijkswaterstaat: structurele verbeteringen in inkoopbeheer zichtbaar**

RWS is een van de grootste inkopers van het Rijk, de organisatie kocht in 2025 voor circa € 7,7 miljard in. Zo is in 2025 een geactualiseerd contract ondertekend voor het project ViA15, waarbij de A15 wordt doorgetrokken naar de A12. In 2025 heeft RWS de stijgende lijn voor het inkoopbeheer voortgezet. Tegelijkertijd zien we nog wel een aantal punten die we hieronder benoemen.

We zien belangrijke vooruitgang bij de publicatie van contractwijzigingen. Voor infrastructuur sluit RWS vaak contracten af met een lange looptijd, en daarbij is niet alles vooraf te voorzien. RWS heeft daarom te maken met duizenden contractwijzigingen. Een voorbeeld is dat een contract moet worden aangepast omdat wetgeving, voor bijvoorbeeld veiligheidseisen, is gewijzigd. Een deel van de contractwijzigingen moet volgens de aanbestedingsregels gepubliceerd worden. Gedurende 2025 waren veel contractwijzigingen echter nog niet gepubliceerd. Dankzij sturing met behulp van betere managementinformatie en herstelwerk, is het percentage van gepubliceerde contractwijzigingen in 2025 aanzienlijk gestegen, namelijk van 25% in mei 2025 naar 76% in december 2025. Vanaf 2026 is het nodig om contractwijzigingen gedurende het jaar tijdig te publiceren.

Ook heeft RWS in 2025 gewerkt aan een contractenregister zodat RWS op centraal niveau een volledig overzicht heeft van de lopende contracten. Het contractenregister is echter nog niet volledig, omdat de contracten van enkele organisatieonderdelen nog moeten worden toegevoegd. Verder moet RWS het proces rondom de spendanalyse verder verbeteren. Door RWS worden bijvoorbeeld geen analyses uitgevoerd per inkoopcategorie. Hierdoor is het niet mogelijk om vast te stellen of opdrachten zijn opgesplitst en/of inkopen zijn gedaan buiten raamovereenkomsten. Tot slot voert RWS periodiek interne controles uit op het gebied van inkopen. RWS heeft echter niet in beeld in hoeverre opvolging is gegeven aan aanbevelingen van uitgevoerde interne controles.

## 5.5 Prioritering instandhoudingsbudgetten

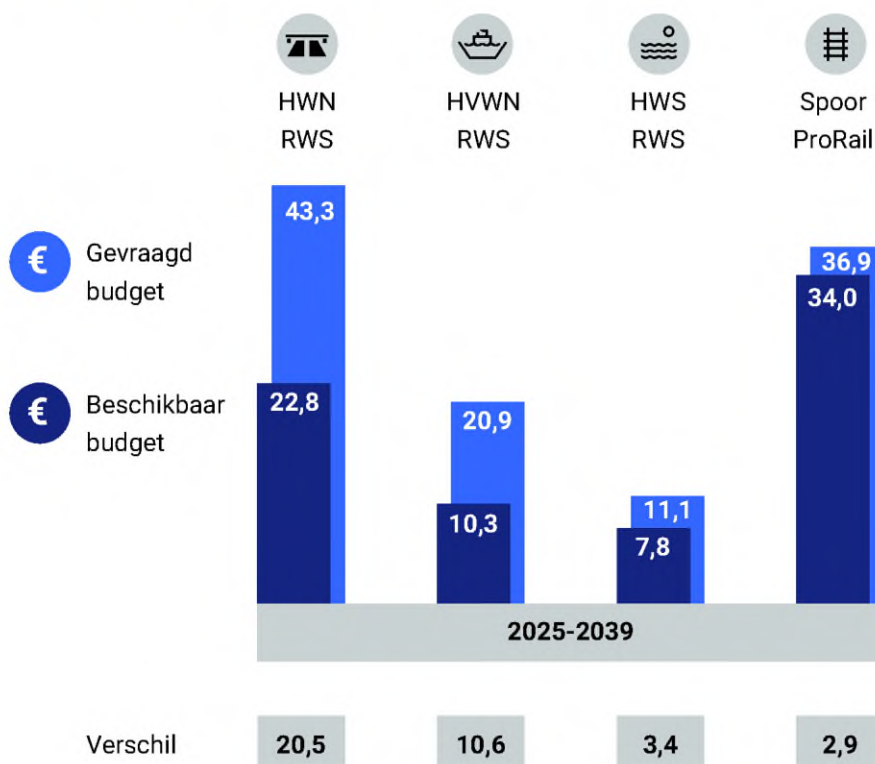
### Noodzaak voor prioritering bij infrastructuurprojecten

De afgelopen jaren vroegen RWS en ProRail herhaaldelijk meer budget voor instandhouding van de infrastructuur dan de minister van IenW beschikbaar stelde. In ons vorige verantwoordingsonderzoek zijn we nagegaan hoe groot het verschil was tussen het gevraagde en beschikbare budget voor instandhouding van het hoofdspoorwegnet en de netwerken van RWS, namelijk het hoofdwegenet (HWN), het hoofdvaarwegennet (HVWN) en het hoofdwatersysteem (HWS). Het HVWN bestaat onder andere uit de belangrijkste vaarwegen, sluisen en bruggen in Nederland. Tot het HWS behoren bijvoorbeeld alle rivieren, de Noordzee, de Waddenzee en belangrijke waterkeringen zoals dijken, dammen en de Deltawerken.

We zijn dit jaar opnieuw nagegaan wat het verschil is voor de periode 2025 tot en met 2039. De verschillen zijn nog steeds groot (zie figuur 8). Deze figuur is gebaseerd op informatie die we hebben ontvangen van het ministerie van IenW.

**Figuur 8** Verschil tussen budgetbehoefte voor instandhouding van de infrastructuur en de begroting in miljarden €

### Minder budget beschikbaar voor instandhouding dan wordt gevraagd



Vanwege het verschil tussen het gevraagde en beschikbare budget, moet de minister scherpe keuzes maken. Voor de controlerende taak en het budgetrecht van het parlement is een transparante onderbouwing van deze keuzes van belang.

### **Minister kan zijn keuzes onderbouwen**

Dit jaar hebben wij gekeken naar de navolgbaarheid van het besluitvormingsproces bij de prioritering van de onderhoudsprojecten. Immers, wanneer middelen schaars zijn, is het belangrijk dat keuzes op een duidelijke en consistente manier worden gemaakt. Zonder onderbouwde prioritering bestaat het risico dat niet het meest urgente onderhoud als eerste wordt uitgevoerd. Op basis van documenten en voorbeelden hebben we vastgesteld dat er criteria zijn, dat ze in de praktijk worden gebruikt en dat de Tweede Kamer over de keuzes wordt geïnformeerd. Daarmee kan de minister zijn keuzes navolgbaar onderbouwen. Dit onderzoek was gericht op de gehanteerde systematiek en criteria. We hebben niet de informatie onderzocht waarop de criteria worden toegepast en op basis waarvan de keuzes worden gemaakt. De uiteindelijke keuzes die worden gemaakt zijn het resultaat van een bredere afweging, waarin ook beleidsmatige en politieke overwegingen een rol spelen. We geven hierna op hoofdlijnen weer hoe het prioriteringsproces in de praktijk verloopt.

### **Prioriteringsproces op hoofdlijnen**

De budgetten voor instandhouding van de infrastructuur worden op verschillende niveaus geprioriteerd:

- rijksbreed door het kabinet en parlement;
- binnen het departement door de betrokken beleidsdirecties;
- binnen de uitvoeringsorganisaties ProRail en RWS.

#### *Prioritering rijksbreed en binnen het departement*

Bij de behandeling van de begrotingen in het parlement wordt het beschikbare budget voor het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds vastgesteld. Daarna bepaalt de minister van IenW hoe hij dit budget verdeelt over de uitvoeringsorganisaties ProRail en RWS. Deze verdeling legt de minister vast in een meerjarenafspraak tussen het ministerie van IenW en RWS, en in een subsidiebeschikking tussen het ministerie van IenW en ProRail.

#### *Prioritering binnen de uitvoeringsorganisaties*

De *Staat van de Infrastructuur* geeft inzicht in de criteria waarmee de netwerken, zoals (vaar)wegen en spoor, worden beoordeeld. Voor RWS zijn dat veiligheid, levensduur, beschikbaarheid, betrouwbaarheid en technische conditie. Voor ProRail zijn dat levensduur, betrouwbaarheid en veiligheid. RWS en ProRail maken, binnen de financiële middelen en voorwaarden, concrete keuzes hoe de netwerken worden onderhouden.

Zo worden de werkzaamheden bij RWS, naast de voorgenoemde criteria, ook geprioriteerd op basis van beschikbare capaciteit. Ook worden de werkzaamheden afgestemd met onder meer ProRail en regionale partners om hinder te beperken en de bereikbaarheid te waarborgen.

#### *Voorjaarsbesluitvorming*

Het belangrijkste moment voor een integrale afweging is de voorjaarsbesluitvorming. Het kabinet past dan de Rijksbegroting aan op basis van de nieuwste inzichten, wat leidt tot de Voorjaarsnota. Tijdens dit proces kan de minister politieke wensen, financiële meevallers en tegenvallers in samenhang bezien. Er wordt onder andere gekeken naar de urgentie van een probleem, wettelijke verplichtingen, en de uitvoerbaarheid binnen de personele capaciteit en stikstofregels. Voor het beoordelen van eventuele financiële tegenvallers gebruikt het ministerie een intern proces dat bedoeld is om de urgentie van de problemen te bepalen en alternatieve oplossingen te verkennen. De uitkomsten van dit proces worden bij de jaarlijkse Voorjaarsnota, Ontwerpbegroting en Najaarsnota aan de bewindspersonen gerapporteerd. Hiermee dienen deze rapportages als directe input voor de minister om weloverwogen beslissingen te nemen over tegenvallers.

#### **Voorbeeld van prioritering van maatregelen: verouderde viaducten**

De minister van IenW heeft in januari 2025 de Tweede Kamer geïnformeerd over de prioritering van te nemen maatregelen bij verouderde viaducten. Bij knooppunt Velperbroek bijvoorbeeld waren tijdelijke maatregelen nodig om de veiligheid van die verouderde viaducten te waarborgen. Dit zou lokaal tot hinder leiden, maar dit maakte het volgens de minister mogelijk om de infrastructuur veilig in gebruik te houden totdat definitieve vernieuwing zou plaatsvinden. De minister gaf ook aan dat op landelijk niveau een vergelijkbaar vraagstuk speelde. RWS beheert circa 100 bruggen en viaducten met een tand-nokconstructie, dit is een type verbinding die sneller blijkt te slijten dan verwacht. Omdat niet alles tegelijk aangepakt kon worden, kondigde de minister aan dat eerst onderzoek zou worden gedaan. Daarbij bekeek RWS welke constructies het meest urgent waren. Op basis daarvan bepaalde RWS welke bruggen en viaducten als eerste moesten worden aangepakt en waar tijdelijke maatregelen nodig waren.

### *Informatievoorziening aan het parlement*

Omdat niet alles kan, en ook niet alles tegelijk kan, moet de minister prioriteren. Bij de voorjaarsbesluitvorming gaat het om politieke keuzes. De gemaakte afwegingen deelt de minister met het parlement via:

- de begrotingen, die inzicht geven in de financiële kaders;
- Kamerbrieven over het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT);
- Kamerbrieven over basiskwaliteit, voor inzicht in de kwaliteit van netwerken (bijvoorbeeld de *Staat van de Infrastructuur* en het *Meerjarenplan Instandhouding 2025-2030*);
- actieve informatievoorziening: beantwoording van vragen en technische briefings (onder andere over de instandhoudingsopgave RWS/ProRail eind 2025).

De specifieke prioritering voor 2025 heeft de minister toegelicht in de Kamerbrief over de Voorjaarsbesluitvorming Mobiliteitsfonds (mei 2025).

Tot slot merken we op dat het proces van prioritering binnen het Mobiliteitsfonds en Deltafonds zich blijft ontwikkelen. De minister van IenW schreef hierover op 16 maart 2026 een brief aan de Tweede Kamer. Hij legde uit hoe het prioriteringsproces verder wordt aangescherpt en verankerd in de besluitvorming, in samenwerking met de Tweede Kamer en medeoverheden.

## **5.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie**

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

### **5.6.1 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat**

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

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

### **5.6.2 Mobiliteitsfonds**

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

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

### **5.6.3 Deltafonds**

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het Mobiliteitsfonds 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 verder in op onze oordelen over de financiële informatie in het jaarverslag van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Daarna gaan we in op deze oordelen bij het jaarverslag van het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds.

### **Verbetering inkoopbeheer komt tot uitdrukking in financiële oordelen**

In 2025 heeft het ministerie van IenW de stijgende lijn in het inkoopbeheer voortgezet. Bij het kerndepartement zijn de tekortkomingen opgelost en bij het agentschap RWS zijn structurele verbeteringen in het inkoopbeheer zichtbaar, zie § 5.4. Dit positieve beeld komt ook tot uitdrukking in onze financiële oordelen. We constateren dit jaar geen grote onrechtmatigheden. Onze financiële oordelen over het Mobiliteitsfonds zijn in tegenstelling tot vorig jaar positief.

## **6.1 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat**

### **6.1.1 Oordelen over de financiële informatie**

*Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.*

#### **Oordelen zijn positief, met uitzondering van 4 artikelen**

Voor de totaalbedragen in de financiële verantwoording geldt dat de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed.

Voor de artikelen 11, 13, 18 en 21 is ons oordeel negatief.

**Figuur 9 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat**

Verantwoorde bedragen over 2025		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €				In miljoenen €
<b>Verplichtingen</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 14.167,1	<b>Volgens de regels:</b>		
Artikel 11 Integraal Waterbeleid		Volgens de regels:		€ 1,5
Artikel 13 Bodem en Ondergrond		Volgens de regels:		€ 3,5
Artikel 18 Scheepvaart en Havens		Volgens de regels:		€ 15,1
Artikel 21 Circulaire Economie		Volgens de regels:		€ 2,6
De andere 14 artikelen		Volgens de regels:		
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 14.022,5	<b>Volgens de regels:</b>		
Artikel 18 Scheepvaart en Havens		Volgens de regels:		€ 5,4
De andere 17 artikelen		Volgens de regels:		
<b>Afgerekende voorschotten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 2.572,9	<b>Volgens de regels:</b>		
<b>Agentschappen</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 4.637,4	<b>Volgens de regels:</b>		
<b>Saldibalans</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 8.676,6	<b>Volgens de regels:</b>		

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

### 6.1.2 Toelichting financiële oordelen

Bij de controle van de verplichtingen en uitgaven hebben wij geconstateerd dat bij 4 artikelen de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

#### Verplichtingen

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) voert namens de minister van IenW diverse subsidieregelingen uit. RVO gaat verplichtingen aan bij de verlening

van een subsidie. Bij 4 artikelen constateren wij dat een deel van de verplichtingen niet volgens de regels is aangegaan. Bij de artikelen 11 Integraal waterbeleid, 13 Bodem en ondergrond, 18 Scheepvaart en havens en 21 Circulaire economie constateren we fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid voor een bedrag van in totaal € 22,6 miljoen. Een belangrijke oorzaak is dat RVO niet heeft getoetst of de door de subsidieaanvrager ingediende kosten in aanmerking komen voor subsidie.

### **Uitgaven en ontvangsten**

Nadat RVO namens de minister van IenW een subsidiebeschikking heeft afgegeven, wordt het subsidiebedrag in delen uitbetaald. Voordat uitbetaling plaatsvindt, moet vastgesteld worden dat aan de betaling gekoppelde subsidievoorwaarden wordt voldaan. Bij artikel 18 Scheepvaart en havens is bij enkele subsidies een deel van het subsidiebedrag al uitbetaald voordat aan een voorwaarde is voldaan. Het gaat om circa € 3 miljoen.

## **6.2 Mobiliteitsfonds**

### **6.2.1 Oordelen over de financiële informatie**











*Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het Mobiliteitsfonds*

#### **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.

**Figuur 10 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het Mobiliteitsfonds**

Verantwoorde bedragen over 2025	Oordelen	Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €		In miljoenen €
<b>Verplichtingen</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 12.548,7	<b>Volgens de regels:</b> 	
Alle 8 artikelen	Volgens de regels: 	
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 19.294,7	<b>Volgens de regels:</b> 	
Alle 8 artikelen	Volgens de regels: 	
<b>Afgerekende voorschotten</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 3.664,6	<b>Volgens de regels:</b> 	
<b>Saldibalans</b>	<b>Cijfers kloppen:</b> 	
Totaal € 36.587,9	<b>Volgens de regels:</b> 	

## 6.3 Deltafonds

### 6.3.1 Oordelen over de financiële informatie

*Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het Deltafonds*

**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.

**Figuur 11** Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het Deltafonds

Verantwoorde bedragen over 2025		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €				In miljoenen €
<b>Verplichtingen</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 2.459,2	<b>Volgens de regels:</b>		
Alle 7 artikelen		Volgens de regels:		
<b>Uitgaven en Ontvangsten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 3.698,0	<b>Volgens de regels:</b>		
Alle 7 artikelen		Volgens de regels:		
<b>Afgerekende voorschotten</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 412,0	<b>Volgens de regels:</b>		
<b>Saldibalans</b>		<b>Cijfers kloppen:</b>		
Totaal	€ 6.525,6	<b>Volgens de regels:</b>		

# 7.

# Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van IenW 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](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

## 7.1 Reactie minister van IenW

De minister van IenW gaat, mede namens de staatssecretaris van IenW, puntsgewijs in op onze conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de beleidsresultaten en de bedrijfsvoering.

### **Resultaten van geld en beleid**

#### *Veiligheid op de Noordzee*

Het belang van een effectieve bescherming van de kritieke infrastructuur op de Noordzee wordt volgens de minister van IenW onderschreven door alle bij het interdepartementaal Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur (PBNI) betrokken ministeries, gelet op het cruciale belang voor de nationale veiligheid, economie en samenleving en de toenemende geopolitieke dreigingen. De minister erkent dat er, ondanks de stappen die de afgelopen jaren binnen het PBNI zijn gezet, nog geen sprake is van een actueel en geïntegreerd dreigingsbeeld en dat verdere structurele versterking, inclusief financiering, noodzakelijk is. De minister schrijft dat onze aanbevelingen om te komen tot duidelijke keuzes ten aanzien van governance, structurele financiering en de inrichting van een informatieknoppunt voor IenW nadrukkelijk de richting voor vervolgstappen vormen. Zo is voor 2026 ca. € 12,1 miljoen gereserveerd om de lopende inzet

op het Actieplan Strategie ter bescherming Noordzee infrastructuur voort te zetten en om versneld stappen te zetten in de uitwerking van het National Maritime Security Centre (NMSC). Met het NMSC wordt toegewerkt naar een meer actueel, samenhangend en integraal beeld van activiteiten en dreigingen op de Noordzee, als basis voor een effectievere sturing en respons. De minister geeft aan dat het PBNI momenteel de governance van het programma verder uitwerkt, inclusief een heldere verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen de betrokken departementen en een concreet voorstel voor structurele financiering. Daarbij wordt ook de inrichting en positionering van het NMSC betrokken. De Tweede Kamer wordt hierover vóór de zomer geïnformeerd.

#### *Beleidsbeoordelingen*

De minister van IenW onderschrijft het belang van goede beleidsbeoordelingen voor de verantwoording over geld en resultaten. De minister herkent onze conclusie dat de periodieke rapportage Luchtvaart wel uitspraken doet over de doeltreffendheid van het beleid, maar niet of nauwelijks over de doelmatigheid. Naar aanleiding van onze aanbevelingen neemt het ministerie doelmatigheid versterkt mee in de strategische evaluatieagenda. De minister kan zich ook vinden in onze conclusies over de praktische toepasbaarheid van de uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid in de uitgevoerde beleidsbeoordelingen. Zowel in de periodieke evaluatie Luchtvaart als in de evaluatie van Wegen en Verkeersveiligheid wordt verwezen naar de complexiteit van het beleidsterrein. De minister ziet dit als een inspanningsverplichting om een duidelijke beleidstheorie te formuleren, zodat de samenhang tussen beleidsdoelen en instrumenten inzichtelijk wordt gemaakt.

#### *Terugblik Drinkwater onder druk*

De minister wijst erop dat momenteel de herijking loopt van het Nationaal Plan van Aanpak Drinkwaterbesparing. Daarin geeft het ministerie van IenW invulling aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. In de loop van dit jaar wordt de Kamer daarover geïnformeerd.

#### *Zelfrapportage minister over resultaten van beleid*

In het Jaarverslag 2025 wordt met de doelenbomen van de begroting 2026 gewerkt in plaats van de doelenbomen uit de begroting 2025. De minister geeft aan dat dit een bewuste keuze is geweest omdat er tussen de begroting 2025 en de begroting 2026 vanuit het 'traject informatiewaarde' op verzoek van de Tweede Kamer een grote verbeterslag op de doelenbomen heeft plaatsgevonden. Om de informatiewaarde van de begroting en verantwoording op de langere termijn te verbeteren is ervoor gekozen om deze verbeterslag nu mee te nemen in het jaarverslag 2025, en daarmee eenmalig af te wijken van de richtlijn om de begroting en het jaarverslag met elkaar te spiegelen.

### *Prioritering instandhoudingsbudgetten*

De minister van IenW schrijft dat met de meerjarige schaarste van budgetten in het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds het doorontwikkelen van een afwegproces voor de infrastructuur van belang is. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd met de kamerbrief 'Prioritering Mobiliteitsfonds en Deltafonds' van 16 maart jl. Het kabinet zegt daarin toe met een aanpak voor prioritering te komen. De Kamer heeft bij het commissiedebat Staat van de Infrastructuur op 19 maart jl. haar inbreng voor de prioritering gegeven. Deze krijgt in 2026 verdere uitwerking bij de verdeling van de beschikbare middelen in het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds.

De cijfers van Instandhouding van de RWS-netwerken dateren uit 2024 en de toenmalige externe validatie. In 2026 vindt een actualisatie en externe validatie plaats op deze cijfers. Voor ProRail geldt dat de gemelde cijfers dateren uit 2025. In 2027 worden de cijfers voor spoor geactualiseerd en gevalideerd zodat in 2028 besluitvorming kan plaatsvinden.

### **Bedrijfsvoering**

#### *Inkoopbeheer BSK en RWS*

De minister van IenW is verheugd dat wij vaststellen dat het inkoopbeheer van zijn departement zichtbaar is verbeterd. Hij geeft aan dat er de afgelopen jaren hard is gewerkt om de onvolkomenheden en bevindingen binnen het inkoopdomein op te lossen en te borgen. In 2026 blijft hier volgens de minister de nodige (management) aandacht voor bestaan met als doel de gerealiseerde verbeteringen vast te houden en te borgen. Over de resterende punten bij Rijkswaterstaat merkt hij op dat in 2025 duidelijke verbeteringen zijn gerealiseerd met betrekking tot het tijdig publiceren van contractwijzigingen. Het centraal inzicht in contracten en contracttermijnen is volgens hem inmiddels voor alle diensten ingericht en beschikbaar gesteld.

## 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We hebben kennis genomen van de reactie van de minister van IenW en constateren dat de minister onze bevindingen en conclusies herkent en met onze aanbevelingen aan de slag gaat.

De minister geeft aan dat alle bij het PBNI betrokken partijen het belang van een effectieve bescherming van de kritieke infrastructuur op de Noordzee onderschrijven. We nemen met instemming kennis van de aankondiging van de minister dat er vóór de zomer meer duidelijkheid zal zijn over de verantwoordelijkheidsverdeling, de financiering en de inrichting van het National Maritime Security Centre. Mede in het licht van de urgentie zullen we de voortgang kritisch blijven volgen.

De instandhouding van de infrastructuur is al jaren punt van aandacht voor de Algemene Rekenkamer. Wij zullen ook deze ontwikkelingen blijven volgen.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van IenW 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 9** Overschrijdingen door alleen de maximale fout en onzekerheid  
(bedragen in miljoenen €)

	Meest waarschijnlijke fout en onzekerheid	Tolerantiegrens	Maximale fout en onzekerheid
Verplichtingen Artikel 11 Integraal waterbeleid	1,5	3,3	5,4
Verplichtingen Artikel 13 Bodem en ondergrond	3,5	6,4	6,8

	Meest waarschijnlijke fout en onzekerheid	Tolerantiegrens	Maximale fout en onzekerheid
Verplichtingen Artikel 21 Circulaire economie	2,6	7,4	11,5
Uitgaven en ontvangsten Artikel 18 Scheepvaart en havens	5,4	16,2	20,8

De hierna volgende figuur geeft cijfermatige details over onze financiële oordelen bij het ministerie van IenW.

- 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 het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

## Fouten en onzekerheden bij Infrastructuur en Waterstaat

┆ 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 €	
<b>Verplichtingen</b>			
Totaal	€ 14.167,1	BO 0% 4,1	RM 0% 38,2
		Tolerantiegrens: 283,3	
		// -100%	
<b>Artikel 11</b>	€ 32,7	RM 0% 3,3	5,4**
Integraal Waterbeleid		Tolerantiegrens: 6,4	
		// -100%	
<b>Artikel 13</b>	€ 63,6	RM 0% 6,4	6,8**
Bodem en Ondergrond		Tolerantiegrens: 7,4	
		// -100%	
<b>Artikel 18</b>	€ 73,8	RM 0% 7,4	15,1
Scheepvaart en Havens		Tolerantiegrens: 7,4	
		// -100%	
<b>Artikel 21</b>	€ 73,9	RM 0% 7,4	11,5**
Circulaire Economie		Tolerantiegrens: 7,4	
		// -100%	
Bij de resterende 14 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
<b>Uitgaven en ontvangsten</b>			
Totaal	€ 14.022,5	BO 0% 12,0	RM 0% 25,8
		Tolerantiegrens: 280,5	
		// -100%	
<b>Artikel 18</b>	€ 162,4	RM 0% 16,2	20,8**
Scheepvaart en Havens		Tolerantiegrens: 16,2	
		// -100%	
Bij de resterende 17 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
<b>Afgerекende voorschotten</b>			
Totaal	€ 2.572,9	BO 0% 2,4	RM 0% 1,0
		Tolerantiegrens: 128,6	
		// -100%	
<b>Agentschappen</b>			
Totaal	€ 4.637,4	BO 0% 17,1	RM 0% 60,5
		Tolerantiegrens: 92,7	
		// -100%	
<b>Saldibalans</b>			
Totaal	€ 8.676,6	BO 0% 16,6	RM 0% 0,0
		Tolerantiegrens: 173,5	
		// -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 de figuren 1, 2 en 3 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

### **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). *Voorbij de dijk; Keuzes in het waterveiligheidsbeleid*.

Algemene Rekenkamer (2024). *Verantwoordingsonderzoek, Rapport bij het Jaarverslag 2023 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2023*.

Algemene Rekenkamer (2025a). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2026 XII van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*. Bijlage bij Kamerstuk 36 800 XII, nr. 7, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

Algemene Rekenkamer (2025b). *Drinkwater onder druk. Onderdeel van verantwoordingsonderzoek 2024 ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*.

Algemene Rekenkamer (2026). *Focus op industriële lozingen*.

Algemene Rekenkamer (2026a). *Blik op Nederland: Dashboard Doelen en Resultaten*.

BZ en Defensie (2025). *Brief van de minister van BZ en Defensie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 28676, nr. 550.

BZK (2025). *Advies voor de governance van maritime security op de Noordzee*. Den Haag, ABDTOPConsult.

CE Delft (2025). *Effecten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting*.

IenW (2023). *Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 33 450, nr. 118.

IenW (2024). *Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 33 450, nr. 128.

IenW (2026). *Brief van de minister van infrastructuur en Waterstaat*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 27625, nr. 735.

ILT (2025). *Veiligheid van de spoorwegen, Jaarverslag spoorwegveiligheid 2024*.  
[https://www.ilent.nl/documenten/rail/veiligheid-op-het-spoor/rapporten/  
jaarverslag-spoorwegveiligheid-2024](https://www.ilent.nl/documenten/rail/veiligheid-op-het-spoor/rapporten/jaarverslag-spoorwegveiligheid-2024)

KNMI (2025). *Zomer 2025*. [https://www.knmi.nl/nederland-nu/klimatologie/  
maand-en-seizoensoverzichten/2025/zomer](https://www.knmi.nl/nederland-nu/klimatologie/maand-en-seizoensoverzichten/2025/zomer)

Kwink groep (2024). *Beleidsdoorlichting Wegen en Verkeersveiligheid*.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2026). *Onveiligheid door extreme regen*. Den Haag:  
eigen beheer.

ProRail (2025). *Staat van de Infrastructuur ProRail 2024*.

Rijksoverheid (2025). *Nationaal Programma Circulaire Economie 2025*.  
Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 32 852, nr. 392.

Rijkswaterstaat (2025). *Staat van de Infrastructuur Rijkswaterstaat 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>

## Bijlage 5 Eindnoten

De volgende tekstdelen zijn aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van IenW voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om feitelijke verbeteringen van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen zijn niet in onderstaande lijst opgenomen.

- 1 (32 in plaats van 100) is vervangen door (32 in plaats van 537).
- 2 De volgende passage is verwijderd: "Bijvoorbeeld bij de begroting 2025 was de verwachting dat er in 2025 537 woningen zouden worden gesaneerd (geluids-sanering). In de begroting 2026 heeft de minister die raming voor 2025 bijgesteld naar 100 woningen. En het zijn er uiteindelijk 32 geworden. De minister refereert in zijn jaarverslag echter niet aan het oorspronkelijk geraamde aantal van 537, maar aan het bijgestelde aantal van 100."

**Algemene Rekenkamer**

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://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**