

Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)

Rapport bij het Jaarverslag 2024

2025



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. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2024 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2024.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Ontwikkelingen, feiten en cijfers | 6

2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en brede welvaart | 6

2.2 Feiten en cijfers ministerie | 8

3. Beleidsresultaten | 12

3.1 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 12

3.2 Economische diplomatie voor het Nederlandse midden- en kleinbedrijf | 13

3.3 Beleidsevaluaties | 27

3.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 28

3.5 Totstandkoming beleidsinformatie | 28

4. Bedrijfsvoering | 29

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 29

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 36

4.3 Onvolkomenheden | 36

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 40

4.5 Subsidie voor Nederland uit de Europese Herstel- en Veerkrachtfaciliteit | 42

4.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 51

5. Financiële informatie | 52

5.1 Oordeel over de financiële informatie | 53

5.2 Toelichting financiële oordelen | 54

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 56

6.1 Reactie minister van BZ | 56

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 58

Bijlagen | 60

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van BZ 2024 | 60

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 63

Bijlage 3 Literatuur | 71

Bijlage 4 Begrippenlijst | 73

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) waren in 2024 de uitgaven € 11.296 miljoen, de ontvangsten € 3.710 miljoen en de verplichtingen € 11.596 miljoen.

De geopolitieke situatie is onzeker, en dat had in 2024 vanzelfsprekend invloed op de werkzaamheden van het ministerie van BZ. Om in deze tijden weerbaar te zijn, is het noodzakelijk dat de basis op orde is bij het ministerie. Daarom is het betreurenswaardig dat wij dit jaar bezwaar hebben moeten maken bij het financieel beheer van het ministerie van BZ. De financiële administratie schoot ernstig tekort. De minister heeft geen goed zicht op hoeveel en welke verplichtingen hij is aangegaan, noch welke voorschotten hij precies heeft verstrekt met publiek geld. Een financieel risico dat ook nog weinig in beeld is, is de nog te ontvangen € 2,9 miljard vanuit de Europese Herstel- en Veerkrachtfaciliteit. Over de economische diplomatie oordelen we positief, maar het ministerie heeft zelf weinig zicht op resultaten. Beter grip op resultaten is extra belangrijk met het oog op de effecten van de aangekondigde bezuinigingen van 10% op het postennet.

Nederlandse midden- en kleinbedrijf tevreden, maar resultaat van economische diplomatie is onbekend

De minister van BZ en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO) gaven in 2024 ongeveer € 275 miljoen uit aan economische diplomatie. Diplomaten en andere medewerkers op de economische afdelingen van ambassades en consulaten faciliteren het Nederlandse midden- en kleinbedrijf (mkb) bij de start of uitbreiding van hun activiteiten op buitenlandse markten. Mkb'ers die hiervan gebruikmaken zijn (zeer) tevreden, omdat dit volgens hen 'deuren opent', marktkennis vergroot en toegang biedt tot lokale netwerken. Er zijn echter geen meetbare doelstellingen en de resultaten zijn onbekend. De minister voor BHO heeft daarnaast nauwelijks inzicht in hoe verre economische diplomatie bijdraagt aan het verdienvermogen van Nederland.

Herstel- en Veerkrachtfaciliteit: onzeker of Nederland € 2,9 miljard ontvangt

De Europese Unie (EU) heeft in 2020 de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit opgericht. Nederland komt in aanmerking voor € 5,4 miljard aan subsidies, waarvan € 2,5 miljard is ontvangen. Door vertragingen en wijzigingen in de uitvoering

is het onzeker of Nederland de overige € 2,9 miljard ook in z'n geheel zal ontvangen. Dit hangt af van het realiseren van de mijlpalen en doelstellingen binnen de looptijd van de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit.

Interne beheersing niet op orde

De (financiële) administratie van verplichtingen en voorschotten schoot in 2024 ernstig tekort. Er is vanuit het financiële systeem (SAP) geen inzicht in en controle van de verplichtingen en voorschotten mogelijk. Hierdoor heeft de minister geen goed zicht op hoeveel en welke verplichtingen hij is aangegaan, noch welke voorschotten hij precies heeft verstrekt met publiek geld. Hierdoor was het ook niet mogelijk om de financiële overzichten in het *Jaarverslag 2024* tijdig op te stellen en kon de controle daarvan niet op tijd plaatsvinden. Het *Jaarverslag 2024* is vertraagd opgeleverd. Bovendien was forse ondersteuning van de Auditdienst Rijk (ADR) nodig om de juiste correcties aan te brengen in de financiële overzichten. De interne beheersing is niet op orde door keuzes die de minister van BZ in het verleden heeft gemaakt voor IT-vernieuwing en door inrichtingskeuzes voor de administratie die in strijd zijn met de comptabele wet- en regelgeving.

Bezwaar leidt tot verbeterplan

Op 2 april 2025 hebben wij bezwaar gemaakt vanwege het financieel beheer bij het ministerie van BZ. Wij vroegen de minister van BZ om op korte termijn een verbeterplan op te stellen. Dit plan ontvingen wij op 30 april 2025.

Dit verbeterplan voldoet aan de door ons gestelde eisen en vormt een goede basis om het financieel beheer weer op orde te brengen. De bestaande ernstige onvolkomenheid kan daarmee worden opgelost. In ons verantwoordingsonderzoek 2025 zullen wij de voortgang aandachtig volgen en verwachten wij de eerste resultaten te zien.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Buitenlandse Zaken



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

Onvolkomenheden bij ministerie van Buitenlandse Zaken

Bestaande onvolkomenheid	2021	2022	2023	2024	
1. Verplichtingenbeheer			✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
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 Ontwikkelingen, feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Financiële informatie
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2. Ontwikkelingen, feiten en cijfers

Bij het ministerie van BZ waren in 2024 de uitgaven € 11.296 miljoen, de ontvangsten € 3.710 miljoen en de verplichtingen € 11.596 miljoen.

De minister van BZ is verantwoordelijk voor de belangenbehartiging van Nederland en Nederlanders in het buitenland. Het ministerie van BZ behartigt die belangen zowel vanuit het departement in Den Haag als via een netwerk van meer dan 150 ambassades, consulaten en andere vertegenwoordigingen in het buitenland

Vanuit zijn coördinerende rol voor het buitenlandbeleid is de minister van BZ nauw betrokken bij de veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden. Het ministerie onderhandelt en werkt samen met andere landen, 1-op-1 of in samenwerkingsverbanden als de EU, de NAVO en de Verenigde Naties (VN). Een van de meest zichtbare taken van het ministerie van BZ is de consulaire dienstverlening.

2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en brede welvaart

Op het beleidsterrein van het ministerie van BZ zijn voor 2024 enkele binnen- en buitenlandse ontwikkelingen relevant. We beschrijven ze hierna kort.

Binnenlandse ontwikkelingen

Het aantreden van het kabinet-Schoof in juli 2024 leidde tot andere prioriteiten binnen het kabinet. De aangekondigde bezuinigingen op het ambtenarenapparaat treffen zowel het kerndepartement als de posten. Van de totale apparaatskosten wordt circa

67% toegerekend aan het postennet. In 2024 is circa € 742 miljoen uitgegeven aan het postennet. De minister van BZ heeft in 2024 besloten de bezuinigingen op het postennet te beperken tot 10%. Uitwerking van deze bezuiniging gebeurt in 2025 en 2026. Een van de prioriteiten van het kabinet-Schoof is om door middel van internationale inzet en versterking van de Nederlandse krijgsmacht de veiligheid en weerbaarheid van Nederland te vergroten. Het ministerie van BZ werkt nauw samen met andere ministeries en met internationale partners in de EU en NAVO om internationale stabiliteit en veiligheid te bevorderen.

Buitenlandse ontwikkelingen

Ook 2024 was een geopolitiek onzeker en turbulent jaar. Niet alleen door de voortdurende gewapende oorlogen in Oost-Europa en het Midden-Oosten, maar ook door de aanstaande nieuwe regering in de Verenigde Staten. Daarnaast bleef China een geduchte economische en technologische concurrent. Hierdoor staat Europa voor uitdagingen, zowel militair als economisch.

Deze internationale ontwikkelingen lieten Nederland niet ongemoeid. Met name in Oekraïne, het Midden-Oosten en in een aantal landen in Afrika en Zuid-Amerika was veel capaciteit van de posten nodig. Zij volgden de veiligheidsontwikkelingen ter plaatse en boden extra consulaire dienstverlening. De oorlog in Gaza, Zuid-Libanon en de Westelijke Jordaanoever leidde in 2024 ook tot spanningen binnen het ministerie van BZ. Deze internationale ontwikkelingen vroegen niet alleen om meer diplomatieke inzet van BZ (BZ, 2025), maar leidden er ook toe dat een aantal ambtenaren van het ministerie van BZ wekelijks in hun lunchpauze demonstreert tegen het Nederlandse Israëlbeleid.

Brede welvaart

Sinds 2018 rapporteert het CBS in de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals de stand en ontwikkeling van de brede welvaart. 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.

In de Factsheets Brede Welvaart 2024 (CBS, 2024d) zijn 3 indicatoren voor BZ opgenomen: het vertrouwen in het leger, slachtofferschap van online criminaliteit, en het vertrouwen in de EU. Het valt op dat 47% van de bevolking veel of redelijk veel vertrouwen heeft in de EU. Dit is een positieve middellangetermijntrend. De 2 andere indicatoren hebben slechts een zeer beperkte relatie met het beleid waar de minister van BZ verantwoordelijk voor is. Dit is een belangrijke kanttekening die ook wordt gemaakt in de samenvatting bij de Factsheet Brede Welvaart die het ministerie van BZ heeft opgesteld. De factsheets zouden een eerste stap kunnen zijn om inzicht te geven in de raakvlakken van brede welvaart met de beleidsterreinen van de minister van BZ en om handvatten te bieden voor het politieke debat. De beschikbare indicatoren hebben echter geen relatie met de bevoegdheden, de beleidsverantwoordelijkheden en beïnvloedingsmogelijkheden van dit ministerie. Het is volgens ons van belang dat de minister van BZ samen met het CBS indicatoren ontwikkelt die beter aansluiten op zijn beleid.

Figuur 1 Brede welvaart

In de Monitor Brede Welvaart is te zien dat het vertrouwen in de EU in Nederland trendmatig stijgt

	Trend	Positie Nederland
 Vrede, justitie en sterke publieke diensten: veiligheid en vrede		

Vertrouwen in de EU
47,1% van de bevolking van 15+ heeft
(heel veel of tamelijk veel) vertrouwen in 2023



-

Uitleg CBS bij figuur: Als er een pijltje staat is er een significante stijging of daling, een trend op de middellange termijn, in de afgelopen jaren. De positie van Nederland is ten opzichte van andere EU-landen.

Zie voor meer informatie:

<https://www.cbs.nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals>

Bron: CBS, 2025

Meer informatie over de factsheets brede welvaart is te vinden op de website van het CBS: www.cbs.nl.

2.2 Feiten en cijfers ministerie

Het ministerie van BZ heeft in 2024 € 11.295 miljoen uitgegeven. Dit is 2,9% van de totale rijksuitgaven over 2024. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 11.596 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 3.710 miljoen.

Tabel 1 Ministerie van BZ (V) in miljoenen € en aantallen fte's

	2022	2023	2024
Verplichtingen	12.901	12.433	11.596
Uitgaven	12.900	12.146	11.295
Ontvangsten	1.339	1.340	3.710
Fte's	5.387	5.599	5.839

Tabel 2 laat de ontwikkeling zien van de gerealiseerde uitgaven van het ministerie van BZ. In totaal gaf het ministerie € 850 miljoen minder uit dan in 2023. De grootste verandering zat bij het begrotingsartikel voor effectieve Europese samenwerking.

Tabel 2 Ministerie van BZ (V) realisatieverschillen uitgaven 2023 en 2024 in miljoenen €

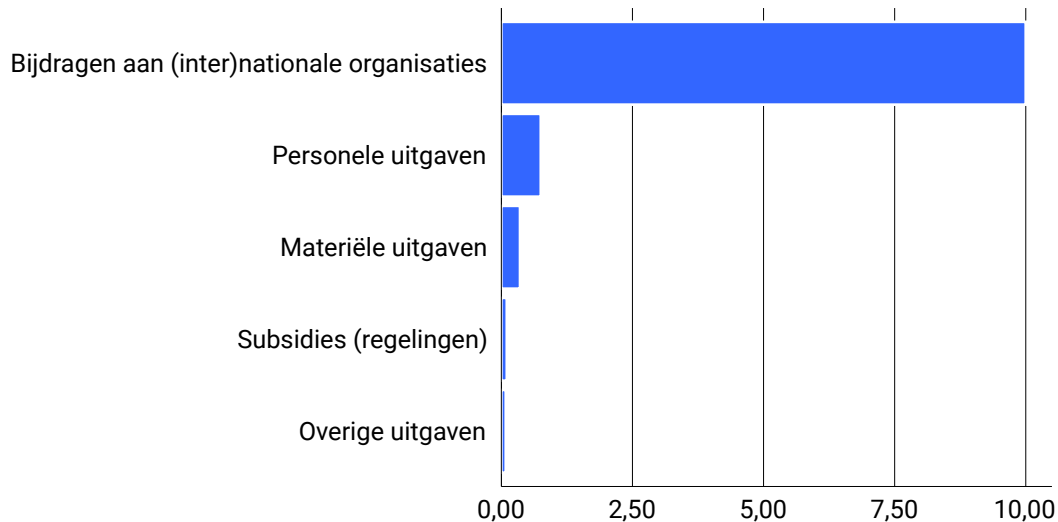
Begrotingsartikel	2023	2024	Vershil
1. Versterkte internationale rechtsorde	155	149	-6
2. Veiligheid en stabiliteit	338	274	-64
3. Effectieve Europese samenwerking	10.566	9.692	-875
4. Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden	73	73	0
6. Nog onverdeeld	0	0	0
7. Apparaat	1.014	1.108	94
Totaal	12.146	11.295	-850

Figuur 2 Uitgaven ministerie van BZ in 2024 (op basis van realisatiecijfers van het ministerie van Financiën)

Het grootste deel van de uitgaven van de minister van BZ gaat naar bijdragen aan (inter)nationale organisaties

In miljarden €

■ Uitgaven (realisatiecijfers)



Bron: de indeling van de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën.

Uitgaven ministerie van BZ grotendeels naar EU

De grootste uitgavenpost van het ministerie van BZ staat op begrotingsartikel 3 Effectieve Europese samenwerking. Hierop staan de Nederlandse afdrachten aan de zogeheten Eigen Middelen van de EU. In 2024 droeg Nederland € 5,3 miljard af aan de EU. De verhoging van de ontvangsten wordt veroorzaakt door een correctie van de nacalculatie van de afdracht aan de EU (€ 599 miljoen), de verrekening van voorschotten met de Europese Commissie (EC) (€ 606 miljoen) en de ontvangst van een deel van het Europees herstellfonds (€ 1.333 miljoen).

Onderzochte onderwerpen in relatie tot de begroting van het ministerie van BZ

In hoofdstuk 3 staan de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het gevoerde beleid voor de economische diplomatie. Uitgaven hiervoor komen uit zowel de begroting van BZ als uit de begroting voor BHO. De personeelskosten voor economische diplomatie worden begroot en verantwoord op artikel 7 Apparaat op de begroting van het ministerie van BZ. Kosten samenhangend met het handelsbeleid en de uitvoering hiervan worden niet op dit artikel begroot en verantwoord, maar op

artikel 1 Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen van de begroting en het jaarverslag BHOS. De totale kosten voor economische diplomatie in 2024 zijn ongeveer € 275 miljoen.

In hoofdstuk 4 van dit rapport staan de resultaten van ons bedrijfsvoeringsonderzoek naar het beheer van vastgoed in het buitenland. De uitgaven hiervoor komen hoofdzakelijk uit het materiële deel van artikel 7 Apparaat. Van het jaarlijkse onderhoud- en exploitatiebudget van € 141,2 miljoen is in 2024 in totaal € 119,8 miljoen uitgegeven. Naast het jaarbudget voor onderhoud beschikt de minister over een 'huisvestingsfonds' (middelenafpraak). De minister mag de ontvangsten uit de verkoop van vastgoed over meerdere jaren gespreid investeren in de aankoop van andere panden of in onderhoud, mits dit valt binnen de 4 speerpunten duurzaamheid, doelmatigheid, veiligheid en toekomstbestendigheid. Van het huisvestingsfondsbudget is in 2024 € 56,2 miljoen uitgegeven aan meerdere grote projecten die vallen binnen deze 4 speerpunten.

3.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we beleidsresultaten. In § 3.1 beschrijven we hoe de minister zelf rapporteert over het bereiken van enkele van haar beleidsdoelen. Vervolgens gaan we in op de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid op het gebied van economische diplomatie van de minister van BZ en de minister voor BHO. In dit onderzoek staan de effecten van het beleid voor bedrijven centraal.

Daarna volgt een terugblik op eerdere onderzoeken (§ 3.4). We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van BZ in § 3.5.

In de *Staat van de rijksverantwoording 2024* geven we een rijksbreed beeld van de kabinetsresultaten, de uitkomsten van dit hoofdstuk bieden daarvoor een basis.

3.1 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

In ons verantwoordingsonderzoek van vorig jaar hebben we onderzoek gedaan naar het extra geld van het kabinet-Rutte IV (Algemene Rekenkamer, 2024). De minister van BZ heeft toen extra geld ontvangen voor het postennet. In ons onderzoek lieten we zien dat het bedrag in de periode 2022-2025 zou oplopen van € 17 miljoen in 2022 tot € 52 miljoen structureel per jaar vanaf 2025. We onderzochten:

- of de minister van BZ de inzet van dit extra geld en de daarmee te bereiken resultaten zorgvuldig heeft onderbouwd; en
- hoe deze intensivering verloopt, zowel in uitgegeven bedragen als in resultaten.

We constateerden toen dat de minister van BZ beperkt rapporteert over dit extra geld voor het postennet. Het extra geld was niet te koppelen aan 1 specifiek beleidsartikel op de ontwerpbegroting. Daardoor krijgt het parlement niet automatisch inzicht in de inzet van het beschikbaar gestelde extra geld, de beoogde doelen en de behaalde resultaten. Over 2024 zien we hetzelfde beeld.

De komende jaren gaat de minister 10% bezuinigen op het postennet. Net als bij het extra geld is het van belang om te weten wat het effect van deze bezuiniging is in de praktijk. We bevelen de minister aan hier transparant over te zijn in de toekomstige begrotingen en jaarverslagen.

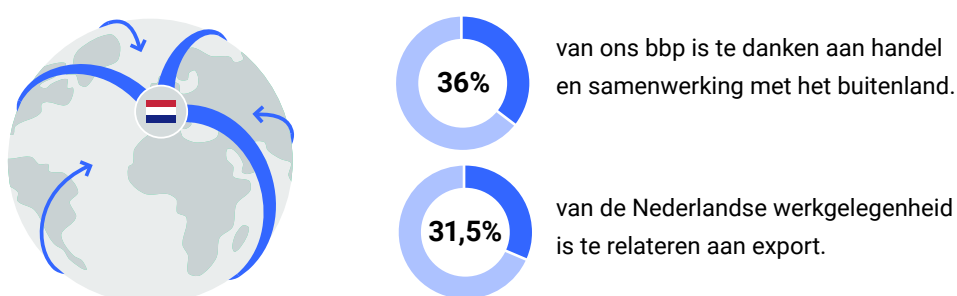
3.2 Economische diplomatie voor het Nederlandse midden- en kleinbedrijf

3.2.1 Inleiding

Een aanzienlijk deel van het Nederlandse inkomen hangt samen met handel en samenwerking met het buitenland. Ruim 36% van ons bbp werd in 2023 verdiend aan de export van goederen en diensten van Nederlandse makelij. Dit komt neer op € 376 miljard. Daarnaast was 31,5% van de Nederlandse werkgelegenheid te relateren aan export (CBS, 2024a). Nederland is van oudsher een handelsland. Onze economie is sterk verweven met die van Europa en met de rest van de wereld. In figuur 3 is dit weergegeven. Hier liggen kansen voor nieuwe afzetmarkten en verdere groei van onze export en werkgelegenheid. Het kabinet-Schoof voert daarom, in navolging van de kabinetten-Rutte, een actief handelsbeleid en helpt Nederlandse ondernemers om succesvol in het buitenland te zijn. Het doel hiervan is bijdragen aan de verdere versterking van het ‘internationale verdienvermogen van Nederland’ (BZ, 2022).

Figuur 3 Relatie Nederlandse economie met Europa en de rest van de wereld

Nederland is van oudsher een handelsland



Economische diplomatie

Het ministerie van BZ speelt via 'economische diplomatie' een actieve rol bij handelsbevordering.

Economische diplomatie

Economische diplomatie is de inzet van overheidsrelaties en -invloed om de internationale handel en investeringen van Nederlandse bedrijven te bevorderen (BZ, 2019).

Voor het Nederlandse mkb kan rekenen op extra steun en advies van diplomaten en andere medewerkers op Nederlandse ambassades en consulaten. Het is de bedoeling dat het Nederlandse mkb hierdoor een betere en snellere toegang tot markten elders ter wereld krijgt.

Nederlandse mkb'ers zijn (zeer) tevreden over economische diplomatie

We onderzochten of de inzet van economische diplomatie van toegevoegde waarde is voor het Nederlandse mkb. Is het voor deze groep ondernemers nuttig advies te vragen aan een ambassade, naar een netwerkreceptie op een Nederlandse residentie te gaan of deel te nemen aan een handelsmissie? Om hier zicht op te krijgen, hebben we in binnen- en buitenland deelgenomen aan verschillende handelsevenementen. Zo woonden we de Vlaams-Nederlandse Handelsdag bij, die georganiseerd werd door de Nederlandse ambassade in Brussel. Ook gingen we mee met een meerdaagse handelsmissie van de minister voor BHO naar het Verenigd Koninkrijk, georganiseerd door de ambassade in Londen. We hebben op deze en alle andere evenementen willekeurige Nederlandse mkb'ers aangesproken en hen onder meer gevraagd waarom ze op het evenement waren afgekomen, wat deelname daaraan hen mogelijk oplevert en wat hun overige ervaringen zijn met de dienstverlening van de ambassades en consulaten van het ministerie van BZ. Daarnaast hebben we bij ons bezoek aan de Nederlandse ambassade in Nairobi geparticipeerd in een Ronde Tafel met verschillende Nederlandse partijen, waaronder mkb'ers.

Tijdens al deze evenementen hebben we in totaal met ruim 50 Nederlandse mkb'ers van gedachten kunnen wisselen over hun ervaringen met economische diplomatie. Een aantal van hen komt in dit rapport aan het woord. Om inzicht te krijgen in de kosten en baten van economische diplomatie zijn we tevens nagegaan of de minister van BZ en de minister voor BHO weten wat de resultaten zijn van economische diplomatie in het algemeen, en van het mkb-stimuleringsbeleid in het bijzonder. We publiceren dit onderzoek zowel in het *Rapport bij het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Buitenlandse Zaken* als in het *Rapport bij het Jaarverslag 2024 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking*.

Wij constateren dat Nederlandse mkb'ers die gebruik maken van dienstverlening van BZ in de vorm van economische diplomatie, daarover (zeer) tevreden zijn.

Relatie met bezuinigingen op postennet

Inzicht in de resultaten van economische diplomatie is van belang, ook in verband met de aangekondigde bezuiniging van 10% op alle Nederlandse ambassades en consulaten in het buitenland (BZ, 2024). In 2024 is circa € 742 miljoen aan de posten uitgegeven, zowel personeel als materieel. Deze ambassades en consulaten worden ook wel aangeduid als 'de posten of 'het postennet'. Bij bezuinigen helpt het als de posten hun prestaties en resultaten goed verantwoorden. Uit ons onderzoek blijkt dat sluiting van een ambassade of consulaat niet zonder diplomatieke gevolgen is. Het gastland kan de sluiting van een post ook opvatten als een belediging omdat 'de vriendschap' eenzijdig beëindigd wordt.

Bij dit onderzoek hebben we 6 ambassades betrokken: Londen, Parijs, Washington, Hanoi, Brussel en Nairobi. Onze bevindingen zijn illustratief en niet bedoeld om een oordeel te geven over de resultaten van economische diplomatie van het volledige postennet van het ministerie van BZ. In bijlage 2 staat de methodologische verantwoording van dit onderzoek.

3.2.2 De posten geven mkb'ers steuntje in de rug

Om succesvol over de grens te zijn doen Nederlandse mkb'ers er goed aan zich voor te bereiden op zakendoen met het buitenland. Waar liggen de beste marktkansen, wie zijn betrouwbare zakenpartners, zijn er relevante cultuurverschillen en welke wet- en regelgeving is van toepassing? Nederlandse mkb'ers kunnen terecht bij Nederlandse diplomaten en andere medewerkers op de posten om antwoord op deze vragen te krijgen.

Mkb'ers kunnen het wereldwijde Nederlandse postennet inschakelen

Nederland heeft wereldwijd 106 ambassades en 28 consulaten en staat daarmee op de 17e plaats als het gaat om de grootte van het postennet, blijkt uit de *Global Diplomacy Index*. Diplomaten en andere medewerkers werkzaam op de economische afdelingen van deze posten hebben de opdracht om Nederlandse mkb'ers zo goed mogelijk te faciliteren bij de start of uitbreiding van hun activiteiten op buitenlandse markten. Uit cijfers die we van het ministerie van BZ hebben ontvangen, blijkt dat de economische afdelingen van alle posten in 2024 met 3.863 bedrijven in de categorie mkb contact hebben gehad. Dit zijn zowel bedrijven in Nederland als buitenlandse bedrijven in Nederland. De economische afdelingen zijn vooral actief in landen waarmee Nederland duurzame handelsrelaties onderhoudt, zoals de EU-landen, de

Verenigde Staten, China, de Golfregio, Zuidoost-Azië en Brazilië. Dit correspondeert met de 25 prioritaire markten en 2 strategische regio's van de handelsagenda van het kabinet. Dit zijn ontwikkelde en opkomende markten waar nu en in de toekomst verdienkans liggen voor het Nederlandse bedrijfsleven (BZ, 2022).

Mensen en middelen voor economische diplomatie komen uit 2 begrotingen

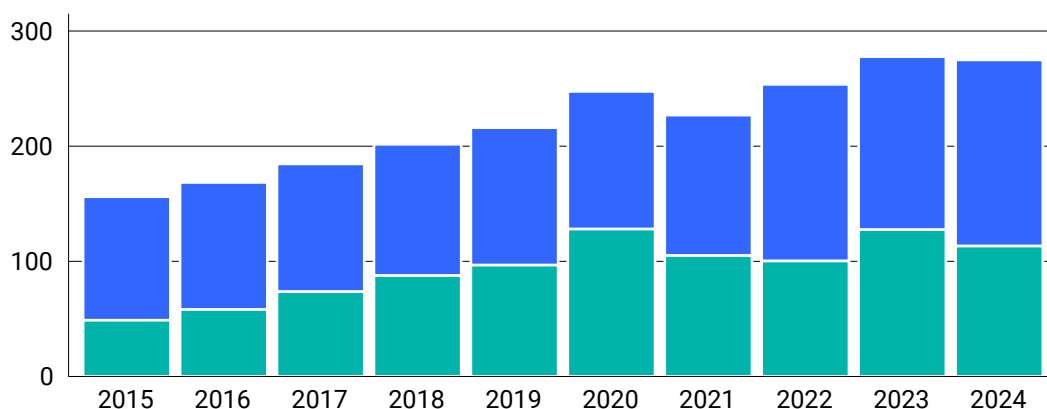
Van het totaal aantal medewerkers dat verbonden is aan het postennet van het ministerie van BZ, is ongeveer 620 fte (17,5%) werkzaam bij de economische afdelingen die op de posten zijn ingericht. Daarvan wordt 260 fte (42%) gefinancierd door het ministerie van BZ. Op deze afdelingen werken vaak ook attachés van andere ministeries, zoals van de ministeries van EZ, LNV en IenW. De personeelskosten van BZ worden begroot en verantwoord op artikel 7 Apparaat op de begroting van het ministerie van BZ. Kosten samenhangend met het handelsbeleid en de uitvoering hiervan worden niet op dit artikel begroot en verantwoord, maar op artikel 1 Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen van de begroting en het jaarverslag BHOS. De kosten van economische diplomatie worden dus gefinancierd uit 2 begrotingen. Figuur 4 laat dit zien. Uit deze figuur blijkt ook dat de totale kosten voor economische diplomatie in 2024 ongeveer € 275 miljoen zijn en in 2024 licht gedaald zijn. De minister voor BHO heeft een eigen begroting, legt daarover verantwoording af, maar heeft geen eigen 'apparaat'. Diplomaten en andere medewerkers op de posten voeren het handelsbeleid van de minister voor BHO uit.

Figuur 4 Meerjarig overzicht kosten economische diplomatie

Voor de kosten van economische diplomatie zijn 2 ministers verantwoordelijk

Uitgaven in miljoenen €

■ Apparaatskosten 'BZ' ■ Beleidskosten 'BHO'



Aanbod van economische diplomatie is divers

Dienstverlening van het ministerie van BZ in de vorm van economische diplomatie wordt vaak aangeboden aan het begin van exportplannen van een Nederlandse

mkb'ër. De dienstverlening kan bestaan uit activiteiten die individueel (advies op maat) of collectief (handelsdagen of -missies) zijn, of een combinatie hiervan. Figuur 5 laat op hoofdlijnen zien welke dienstverlening diplomaten en andere medewerkers aan Nederlandse mkb'ers kunnen aanbieden en welke weg deze ondernemers vervolgens kunnen afleggen.

Figuur 5 Economische diplomatie voor Nederlandse mkb'ers

Nederlandse mkb'ër kan steuntje in de rug krijgen van de post



Meestal benadert een mkb'er een Nederlandse ambassade of consulaat via e-mail of telefonisch met een vraag, bijvoorbeeld over zakendoen in een bepaald land of sector, de marktkansen aldaar of subsidiemogelijkheden voor exportplannen. Als plannen concreter zijn, dan kunnen mkb'ers zich, afhankelijk van hun wensen of wat er nodig is, op verschillende manieren laten 'klaarstomen' om een nieuwe markt te betreden.

Een voorbeeld is de aanpak van de Nederlandse ambassade te Brussel. Deze ambassade biedt de 'Introductie Marktentree' aan. In samenwerking met private partners, zoals de Nederlandse Kamer van Koophandel voor België en Luxemburg en het Holland House, en andere experts in de domeinen communicatie, sales, HR en rechtspraak, worden elk kwartaal 10 mkb'ers op de ambassade uitgenodigd. Tijdens de introductiedag spreken zij 1-op-1 met de experts om hun ambities richting Vlaanderen, Brussel en Wallonië concreet te maken. Ook krijgen ze tips om deze te verwezenlijken. Aansluitend is er een netwerkreceptie waarvoor de ambassade contacten uitnodigt die relevant zijn voor de deelnemende bedrijven. Een andere vorm van dienstverlening van de ambassade Brussel zijn de jaarlijkse Vlaams-Nederlandse Handelsdagen. Op het programma van deze dagen staan informatiesessies over zakendoen in België (bijvoorbeeld over cultuurverschillen), wordt *matchmaking* met relevante handelspartners in het buitenland gefaciliteerd en is er gelegenheid om te netwerken met andere potentiële handelspartners en dienstverleners.

Mkb'ers aan het woord: "Deze receptie had echt impact!"

Er zijn ook private dienstverleners die mkb'ers 'klaarstomen' voor de buitenlandse markt. Maar veel mkb'ers waarderen juist de publieke dienstverlening van de ambassades, om redenen van betrouwbaarheid en objectiviteit.



"Twee jaar geleden ben ik op een receptie geweest die werd gehost door de post in Brussel. Daarvan is een foto gemaakt die ik op mijn LinkedIn heb geplaatst. Daarop heb ik heel veel positieve reacties gekregen. Er gaat toch iets bijzonders uit van een overheidsambassade."

Wanneer een ambassade of consulaat concreet zicht heeft op het handelspotentieel van een bepaalde sector, wordt er vaak voor gekozen een meerdaagse handelsmissie al of niet met een minister te organiseren. Missies hebben een bepaald thema (denk aan medische technologie of energietransitie) of gaan over een specifieke sector (denk aan mobiliteit of landbouw). Tijdens missies verblijven minister en deelnemers in hetzelfde 'missiehotel' en is er verspreid over meerdere dagen een gevarieerd programma. Bijvoorbeeld een welkomstreceptie voor de deelnemers, werkconferenties, *matchmaking*, een handelsdiner en verschillende bedrijfsbezoeken per sector. Vervolgens is het aan de mkb'er om, verrijkt met nieuwe kennis en contacten, 'de markt' op te gaan en vervolgstappen voor de exportplannen te zetten, zoals onderhandelingen met een potentiële handelspartner. Het postennet van het ministerie van BZ is hierbij in de regel niet meer inhoudelijk betrokken. Al stellen ambassades soms nog wel hun residentie ter beschikking, bijvoorbeeld voor het tekenen van een handelsakkoord.

Mkb'ers aan het woord: "Handelsmissies kosten mij veel tijd, maar brengen mij ook veel"

'Mijn persoonlijke netwerk vergroten' is een van de meest genoemde redenen waarom mkb'ers naar handelsevenementen gaan. Zakendoen is een kwestie van vertrouwen opbouwen. Face-to-face contact tijdens handelsevenementen faciliteert dit.



"Deelnemen aan een meerdaagse handelsmissie kost mij veel tijd - ik kan tijdens deze dagen niet werken - maar het brengt mij ook veel. Als ik vrijdag thuiskom, ga ik eerst mijn LinkedIn bekijken om te zien met wie ik allemaal gematcht ben, daarna ga ik direct vervolgspraken maken."

3.2.3 Stimuleringsbeleid voor mkb niet onderbouwd en meetbaar

Als het gaat om internationaal zakendoen door ondernemers, ligt in het handelsbeleid van de minister voor BHO al sinds 2013 de focus op het stimuleren van het Nederlandse mkb. Deze groep ondernemers zou volgens de minister op dit punt achterblijven bij het grootbedrijf en multinationals.

Geen onderbouwing van stimuleringsbeleid

Wij constateren dat een heldere rechtvaardiging en onderbouwing van het stimuleringsbeleid voor het mkb ontbreken. De minister voor BHO maakt niet duidelijk waarom Nederlandse mkb'ers bij internationaal ondernemen een steuntje in de rug nodig hebben van het netwerk van posten in het buitenland. Er zijn ook geen cijfermatige inzichten of kwantitatieve analyses, zoals een nulmeting, waaruit later het veronderstelde effect van de overheidsdienstverlening op het mkb kan worden afgeleid. Hoewel de te stimuleren doelgroep in het handelsbeleid is omschreven, is deze divers samengesteld en daarmee onvoldoende duidelijk afgebakend. Het mkb bestaat uit zowel zzp'ers en microbedrijven (2 tot 10 werknemers), als het midden- en kleinbedrijf (10 tot 250 werknemers). Begin 2024 telde Nederland ruim 1,56 miljoen mkb-bedrijven, bijna 70% meer dan 10 jaar geleden (CBS, 2024b).

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), onderdeel van het ministerie van EZ, ondersteunt het postennet bij economische diplomatie. In opdracht van de minister voor BHO biedt RVO een groot aantal diensten aan zoals handelsmissies, handelsbeurzen, marktverkenningen, subsidies, maar ook *Business Development Coaches* (BDC). BDC'ers helpen ondernemers bijvoorbeeld bij het verkennen naar mogelijkheden voor (export)financiering.

Stimuleringsbeleid en resultaten niet meetbaar

Naast de gebrekkige onderbouwing van het stimuleringsbeleid is dit beleid ook niet meetbaar. 'Internationalisering van het mkb' is een onvoldoende SMART geformuleerde doelstelling omdat dit doel bij gebrek aan indicatoren nauwelijks meetbaar is (in economische zin). SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Doelen die niet specifiek of concreet genoeg geformuleerd zijn en ook niet meetbaar zijn, belemmeren de minister van BZ en de minister voor BHO bij de aansturing van de posten, waardoor deze het stimuleringsbeleid niet goed kunnen uitvoeren. Tevens kunnen de ministers en het parlement niet vaststellen of de gewenste resultaten met de jaarlijks € 275 miljoen worden behaald. Het gebrek aan SMART-doelen vertaalt zich ook naar andere partijen in de uitvoeringsketen.

3.2.4 Geselecteerde ambassades hebben geen inzicht in hun resultaten en maatschappelijke effecten

Het postennet van het ministerie van BZ moet bijdragen aan 'duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen'. Dit is vastgelegd in het buitenlandbeleid van de minister van BZ en gespecificeerd in het handelsbeleid van de minister voor BHO. Dit handelsbeleid moet op zijn beurt bijdragen aan een 'versterking van het internationaal

verdienvermogen van Nederland' (BZ, 2023 en 2022). Voor dit thema legt de minister van BZ per land de prioriteiten en bijbehorende inzet van de ambassades en consulaten vast, in een beleidskader per post. Dit betekent dat posten die bijvoorbeeld werkzaam zijn in een bepaalde prioritaire markt hun capaciteit en budget moeten inzetten volgens het beleidskader. De posten verwerken de uitgangspunten van het beleidskader vervolgens in een 4-jarige landenstrategie en maken op basis hiervan jaarplannen of economische werkplannen. We merken op dat deze beleidskaders weinig concreet zijn. In het jaarplan van een bepaald jaar verantwoorden de posten zich over het jaar ervoor in het overzicht 'Behaalde resultaten'. Met deze aansturing wil de minister van BZ bevorderen dat de posten resultaatgericht werken.

Geen SMART geformuleerde doelstellingen

We stellen vast dat de ambassades uit ons onderzoek in hun landenstrategie doelstellingen hebben geformuleerd op het thema 'duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen'. Maar geen van deze doelstellingen is SMART geformuleerd. Doelstellingen worden ook tamelijk abstract verwoord, bijvoorbeeld als optimale positionering van het Nederlandse MKB. Meetbare indicatoren om vast te stellen of doelstellingen zijn behaald, ontbreken. Verder constateren wij dat alleen het Europese postennet het Nederlandse mkb in de landenstrategie benoemt als te stimuleren sector. In de landenstrategieën van de Nederlandse posten in Vietnam, de VS en Kenia zien we dat zij zich inzetten om het Nederlandse bedrijfsleven te stimuleren, dat is dus breder dan alleen het Nederlandse mkb.

Gebrekkige verantwoording: alleen over activiteiten niet over resultaten

In de jaarplannen of economische werkplannen van de ambassades die wij selecteerden, zien we dat er voor kansrijke sectoren van het Nederlandse mkb inspanningen of activiteiten van de economische afdelingen zijn geprogrammeerd. Bijvoorbeeld handelsdagen of -missies. Deze plannen geven hierdoor vooral inzicht in welke activiteiten er op de agenda staan, en moeten tegelijkertijd voorkomen dat activiteiten elkaar overlappen. In het overzicht 'Behaalde resultaten' verantwoorden de ambassades zich over hun jaarlijkse inspanningen en verleende diensten aan ondernemers (services). Op papier wordt zo in de jaarplancycclus van het postennet een koppeling gemaakt tussen de beleidsdoelstellingen en de verantwoording over de resultaten. Uit ons onderzoek blijkt echter dat de verantwoording van de Nederlandse ambassades vooral bestaat uit een opsomming van uitgevoerde activiteiten. De ambassades uit ons onderzoek maken in hun 'jaarverslag' niet aannemelijk hoe hun inzet heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen in de vorm van resultaten voor het mkb. Ook wordt in het 'jaarverslag' niet duidelijk of de activiteiten het Nederlandse mkb genoeg stimuleren om internationaal zaken te doen.

Gemiste kansen door onvoldoende benutting van beschikbare monitordata

Nederlandse ambassades en consulaten moeten het aantal en soort geleverde *services* registreren in het klantcontactsysteem *Achilles*. De minister voor BHO heeft geen monitorafspraken gemaakt met het postennet over het gebruik en onderhouden van klantcontacten die in *Achilles* zijn opgenomen. Hierdoor blijven er echt kansen liggen voor de economische afdelingen op de posten om ondernemers 'na te bellen' of contacten meerjarig te volgen. En juist uit deze activiteiten kan worden afgeleid of er door mkb'ers exportstappen zijn genomen of buitenlandse investeringen zijn gedaan. Daarom concluderen wij dat de beschikbare monitordata niet genoeg benut worden. Op de ambassades uit ons onderzoek is hiervoor geen capaciteit beschikbaar. Bovendien geeft de minister voor BHO er geen prioriteit aan.

Deelname aan handelsmissie is bewezen effectief

Posten zijn verplicht uitgevoerde collectieve activiteiten, zoals handelsmissies, te (laten) evalueren. Met instemming stellen we vast dat deze evaluaties meerdere zaken beogen te meten, zoals het 'bereik onder de beoogde doelgroep', 'klanttevredenheid', 'kenniscroei en netwerkuitbreiding' en een 'ervaren nuttige bijdrage van de overheid aan exportgerichte vervolgstappen door ondernemers'. Uit deze evaluaties komt een positief beeld naar voren. Hierbij tekenen we wel aan dat ze uitgaan van de perceptie van degenen die deelgenomen hebben aan een bepaald evenement. Vanwege het belang aan doorlopende steun vanuit de rijksoverheid, is een positieve *bias* van de deelnemers niet uit te sluiten. Onderzoek van het CBS uit 2019 en 2024 bevestigt overigens dat deelname aan handelsmissies effectief is, vooral voor kleine bedrijven die relatief weinig exporteren. Bedrijven die niet meegaan, hebben volgens het CBS 7% kans om uit te groeien tot structurele exporteur; voor deelnemende bedrijven is dit 12% (CBS, 2019 en 2024c).

Toegevoegde waarde voor het Nederlandse mkb is uit te leggen en aannemelijk

We hebben de economische afdelingen van de ambassades uit ons onderzoek gevraagd wat zij als hun toegevoegde waarde voor het Nederlandse mkb zien. Zij zien – zonder uitzondering – deze punten als belangrijkste toegevoegde waarde:

- marktkansen in kaart brengen;
- kennis lokale situatie ontsluiten;
- toegang verlenen tot netwerken die voor het Nederlandse mkb niet of nauwelijks toegankelijk zijn.

Op basis van de informatie die we van de ambassades ontvangen hebben, vinden we dit aannemelijk, maar een kwantitatieve onderbouwing van deze aannames ontbreekt.

Mkb'ers aan het woord: "Zonder hulp geen poot aan de grond gekregen"

In onze gesprekken met mkb'ers over de toegevoegde waarde van economische diplomatie, gaven veel mensen aan: 'de ambassade opent deuren die anders gesloten blijven.'



"Zonder de hulp van de ambassade in Washington had ik daar geen poot aan de grond gekregen. Zij hebben het netwerk en weten de goede mensen aan elkaar te koppelen."

3.2.5 Nederlandse mkb (zeer) tevreden over economische diplomatie

Uit de gesprekken die we voerden met Nederlandse mkb'ers blijkt dat het overgrote deel van hen economische diplomatie ervaart als (grote) toegevoegde waarde. Net als de posten zelf zien zij deze punten als de belangrijkste verdiensten van het postennet van BZ:

- marktkansen in kaart brengen;
- kennis lokale situatie ontsluiten;
- toegang verlenen tot netwerken die voor het Nederlandse mkb niet of nauwelijks toegankelijk zijn.

Hoge rapportcijfers van ondernemersverenigingen

De positieve ervaringen die mkb'ers hebben met economische diplomatie zien we ook terug in enquêtes die de ondernemersverenigingen MKB-Nederland, VNO-NCW en Evofenedex sinds 1982 om de 2 jaar houden, onder bedrijven die ondersteuning kregen van een ambassade of consulaat. Uit de laatste 2 enquêtes blijkt dat ondernemers Nederlandse diplomatieke posten in het buitenland gemiddeld een 9,5 als rapportcijfer geven. In 2024 beoordeelde bijna twee derde van de respondenten de dienstverlening met een 10 (het laagst gegeven cijfer was een 8). In beide jaren waardeerden ondernemers de persoonlijke inzet van de posten veruit het meest, gevolgd door de proactieve aanpak. Verder blijkt dat het in meer dan de helft van de

gevallen ging om contacten leggen met het lokale netwerk, ondersteuning in de vorm van marktinformatie, recepties of diners op de ambassade of residentie, en assistentie bij missies of beurzen (in deze volgorde van waardering; Evofenedex, 2024).

Mkb'ers aan het woord: "De post heeft mij enorm geholpen"

De Nederlandse diplomatieke posten ontvingen van Nederlandse mkb'ers gemiddeld een 9,5 als rapportcijfer. Er was vooral veel waardering voor de persoonlijke inzet van medewerkers op de posten, en voor het in contact brengen van mkb'ers met relevante lokale netwerken.



Verbeterpunten: mogelijkheid ondersteuning mkb vaak onbekend

In onze gesprekken met Nederlandse mkb'ers hebben we ook verbeterpunten opgetekend. Dat ambassades en consulaten mkb'ers kunnen ondersteunen was vaak niet bekend. Veel mkb'ers dachten dat het postennet vooral grote bedrijven faciliteert. Dit leidde bij hen tot een zekere schroom het postennet te benaderen. Enkele gesprekspartners waren daarnaast kritisch op de vele personele wisselingen onder diplomaten en andere medewerkers, tijdgebrek en op hun marktkennis die zij als te algemeen ervoeren.

3.2.6 Geen informatie naar parlement over resultaat van het mkb-stimuleringsbeleid

De minister voor BHO informeert het parlement niet over de resultaten van het mkb-stimuleringsbeleid door de inzet van economische diplomatie, omdat zij hier geen inzicht in heeft. Wel geeft de minister enig inzicht in het resultaat van het 'bevorderen van internationaal ondernemerschap'. Sinds 2018 bevat het jaarverslag BHOS hiervoor 2 indicatoren. Deze hebben vooral betrekking op een beperkt deel van de dienstverlening die de RVO aan ondernemingen aanbiedt, in opdracht van de minister voor BHO. Volgens de toelichting bij deze indicatoren gaat het om mkb-ondernemingen die gebruik hebben gemaakt van deze dienstverlening. De minister noemt geen streefwaarde, omdat de uiteindelijke export van ondernemingen

door vele factoren wordt beïnvloed. Exportresultaten van deze ondernemingen zijn hierdoor niet direct te koppelen aan de verleende dienstverlening van RVO. Hoewel het jaarverslag BHOS een indruk van de werkelijkheid geeft, vinden we het goed dat de minister voor BHO enig inzicht geeft. Uit de gerapporteerde cijfers in het jaarverslag BHOS blijkt dat in de periode 2018-2024 gemiddeld 1 op de 4 ondernemingen die RVO heeft ondersteund daarvan in economische zin baat heeft. 3 jaar na deze ondersteuning rapporteert de minister voor BHO een gemiddelde cumulatieve exporttoename van € 184 miljoen.

3.2.7 Effect van economische diplomatie nauwelijks meetbaar

Dat effecten van economische diplomatie lastig concreet te maken zijn of economisch te meten, bleek in 2019 al uit de effectevaluatie *Smalle marges van economische diplomatie*, een effectevaluatie van uitvoering en resultaten van economische diplomatie in de jaren 2010-2018 (BZ, 2019). Desalniettemin komen uit andere onderzoeken wel indicaties naar voren dat economische diplomatie positieve effecten heeft. We noemden al dat deelname aan handelsmissies effectief is, vooral voor kleine bedrijven die relatief weinig exporteren. In 2018 stelde het CBS aan de hand van een kwantitatieve analyse van bedrijfsdata uit de goederensector vast dat vooral bestaande exporteurs gebaat zijn bij ondersteuning door de rijksoverheid. Dit komt omdat zij al exportervaring hebben. Het CBS zegt indicaties te hebben dat potentiële exporteurs door economische diplomatie uiteindelijk in staat zijn de prestaties van bestaande exporteurs te evenaren (CBS, 2018).

3.2.8 Conclusies en aanbevelingen

Nederlandse mkb'ers die gebruik maken van economische diplomatie zijn daarover (zeer) tevreden, omdat dit volgens hen bijdraagt aan 'het openen van deuren', grotere marktkennis en toegang tot lokale netwerken. Tegelijkertijd zien we gebreken in het stimuleringsbeleid van de minister voor BHO, en in de verantwoording over de resultaten hiervan door het postennet. In figuur 6 laten we dit zien. Er zijn geen meetbare doelstellingen en er is onvoldoende systematische monitoring op de resultaten. Hierdoor is er te weinig inzicht in de effectiviteit van het beleid. De minister voor BHO heeft daarnaast nauwelijks inzicht in hoeverre economische diplomatie daadwerkelijk bijdraagt aan de versterking van het verdienvermogen van Nederland.

Figuur 6 *Onze conclusies*

Nederlandse mkb'ers tevreden, maar resultaat van economische diplomatie is onbekend



Aanbevelingen

Wij verwachten dat de buitenlandse posten resultaatgericht werken. Dit is, mede met het oog op verantwoording, noodzakelijk. Daarom bevelen wij de minister van BZ en de minister voor BHO het volgende aan:

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

3.2.9 Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre de resultaten van het mkb-stimuleringsbeleid 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 zien tekortkomingen in de sturing en verantwoording van het stimuleringsbeleid voor het Nederlandse mkb. Er zijn onduidelijke doelen en de resultaten van het beleid zijn niet economisch meetbaar. Maar aan de andere kant is de tevredenheid onder Nederlandse mkb'ers over economische diplomatie (zeer) hoog. Omdat we ervan uitgaan dat mkb'ers goede redenen voor hun (grote) tevredenheid over economische diplomatie zullen hebben, wegen we dit zwaar mee in ons oordeel. Dit resultaat van het postennet van het ministerie van BZ beoordelen wij daarom als toereikend.

Oordeel



3.3 Beleidsevaluaties

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

De minister van Financiën schrijft in een brief aan de Tweede Kamer (17 december 2024) dat het de bedoeling is dat departementen vanaf 2025 jaarlijks meer inzicht geven in de opvolging van bevindingen en aanbevelingen uit periodieke rapportages. Daarnaast komt er een vast format voor de samenvatting van de periodieke rapportages. Ook moet beter duidelijk worden welk deel van de begroting de in de SEA opgenomen evaluaties afdekken.

Voor de controlerende taak van het parlement is dit 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 naar aanleiding van de motie Van Vroonhoven/Vermeer gevraagd de SEA's bij de begrotingshoofdstukken te beoordelen. Over het verantwoordingsjaar 2024 hebben we onderzoek gedaan naar beleidsevaluaties van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO) en van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN).

3.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

In het verantwoordingsonderzoek over 2023 hebben wij bij het deelonderzoek naar centralisatie visumbeheer 2 aanbevelingen gedaan (Algemene Rekenkamer, 2024). De minister heeft aangegeven deze aanbevelingen over te nemen. Dit geldt ook voor onze 3 aanbevelingen in het *Rapport bij het Jaarverslag 2020 BZ* naar de beleidsresultaten van de repatriëring in het kader van de coronapandemie (Algemene Rekenkamer, 2021). We hebben nog geen onderzoek gedaan naar de opvolging van deze aanbevelingen.

3.5 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 2024* 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.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het ministerie van BZ. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2023 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. In § 4.5 geven we de resultaten van ons onderzoek naar het Herstel- en Veerkrachtplan weer. We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van BZ in het *Jaarverslag 2024* verstrekt (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Het financieel beheer van het ministerie van BZ schoot in 2024 ernstig tekort. De minister van BZ heeft geen goed zicht op hoeveel en welke verplichtingen hij is aangegaan, noch welke voorschotten hij precies heeft verstrekt met publiek geld. Dit is in strijd met de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Daarnaast is sprake van een vertraagde oplevering van de jaarverslagen 2024 van BZ en van BHOS en daarom ook van de controleverklaring van de ADR. Wij hebben op 2 april 2025 dan ook bezwaar gemaakt vanwege het financieel beheer van het ministerie van BZ.

De positieve ontwikkeling in het financieel beheer van de afgelopen jaren heeft zich niet voortgezet in 2024. Integendeel, we zien een toename van het aantal

onvolkomenheden die voor een deel samenhangen met de introductie van een nieuw financieel administratiesysteem. De inrichting van de financiële administratie voor de verplichtingen en voorschotten is zelfs een ernstige onvolkomenheid. De minister heeft de risico's waarvoor wij eerder waarschuwden, onvoldoende aangepakt. Dit betekent dat hij verbetering van de interne beheersing en het toezicht hierop opnieuw tot een prioriteit moet maken.

Wanneer wij de ontwikkeling van de bedrijfsvoering in meerjarig perspectief plaatsen, zien wij vooral de afhankelijkheid van IT-vernieuwingen bij het ministerie van BZ. Dat is op zichzelf niet uniek, want de minister van BZ kiest hierbij altijd voor maatwerk. Het ontwikkelen en implementeren hiervan is echter geen sinecure. Vanaf het verantwoordingsonderzoek 2021 waarschuwden wij voor de risico's: *“De aandacht die tegelijkertijd nodig is voor de reguliere bedrijfsvoering in combinatie met het vernieuwen van het automatiseringslandschap en het goed kunnen inspelen op nieuwe beleidsontwikkelingen, brengt risico's met zich mee voor de bedrijfsvoering en de ondersteuning van het primaire proces”* (Algemene Rekenkamer, 2022).

In het verantwoordingsonderzoek 2022 constateerden wij nog dat de minister van BZ zich bewust was van de risico's rondom IT-implementaties (Algemene Rekenkamer, 2023). De minister had destijds bewust gekozen om de ingangsdatum van enkele nieuwe IT-systemen en applicaties uit te stellen. Dit om te voorkomen dat de operationele activiteiten in de knel kwamen.

Ook voor het financieel beheer is IT-vernieuwing belangrijk. Dit geldt in het bijzonder voor het project *Vervanging van bedrijfsvoeringssystemen* (VBS), de activiteiten-applicatie (IMPACT) en het managementinformatiesysteem (MI BZ). In 2024 is het ministerie stap voor stap doorgegaan met de implementatie van de nieuwe systemen. Wij constateren vervolgens dat de minister van BZ geen toereikend inzicht kan geven van de in 2024 aangegane verplichtingen en afgeboekte voorschotten in SAP. Dit inzicht is niet alleen van belang voor de verantwoording aan de Tweede Kamer, maar ook voor een adequate interne sturing en beheersing. De minister heeft dit probleem gedurende 2024 niet opgelost.

Door deze situatie is een aantal tekortkomingen in de inrichting van de administratie voor verplichtingen en voorschotten naar voren gekomen. Deze vragen om specifieke (aanvullende) actie. De ADR heeft door deze tekortkomingen de controle namelijk niet tijdig kunnen afronden. Ook heeft het ministerie veel correcties in de verplichtingen en voorschotten moeten aanbrengen vanwege controlebevindingen van de ADR. Deze situatie is onwenselijk omdat het inefficiënt is, maar ook omdat het 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.

Voor de registratie van de verplichtingen en voorschotten is de activiteitenapplicatie IMPACT belangrijk. Deze applicatie ondersteunt de activiteitscyclus (het beheer van subsidies en andere overdrachtsuitgaven). Voor de aanvraag en toekenning van subsidies is dit systeem al vóór 2024 in gebruik genomen. De vervolgstappen van verantwoording en afrekening zijn in 2024 in gebruik genomen. Het systeem is nog niet volledig geïmplementeerd en er is nog geen zekerheid over het functioneren ervan. Daarom moet het ministerie risico op fouten afdekken via 'verbijzonderde interne controles'.

Geen ordelijk en controlebaar financieel beheer in 2024

Het project *Versterking BZ in control* heeft tot verbeteringen geleid, maar een overkoepelende risicoanalyse voor de financiële processen ontbreekt. Daardoor zijn financiële risico's en beheersmaatregelen onvoldoende in kaart gebracht. Vanuit de rol, taken en verantwoordelijkheden op grond van Besluit FEZ van het Rijk ligt er een belangrijke taak voor de directie FEZ van het ministerie van BZ. De minister moet het tweedelijnstoezicht op decentrale financiële processen verbeteren en moet in ieder geval:

- een risicoanalyse voor alle financiële processen uitvoeren;
- de risicogerichte (verbijzonderde) interne controle verbeteren;
- doorgaan met het verbeteren van financiële kennis en deskundigheid bij directie FEZ;
- het IT-beheer van gebruikte applicaties op orde brengen.

Op 2 april 2025 hebben we besloten bezwaar te maken vanwege het financieel beheer bij het ministerie van BZ. Dit volgde op ambtelijke en bestuurlijke contacten in de periode ervoor, waarin onze zorgen over het financieel beheer zijn gedeeld.

Bezwaarprocedure Algemene Rekenkamer

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 de Comptabiliteitswet is omschreven.

Wij vroegen op 2 april 2025 de minister van BZ en de minister voor BHO om op korte termijn een verbeterplan op te stellen. Op 30 april 2025 ontvingen wij de reactie van de minister van BZ met het verbeterplan.

De minister van BZ onderkent de door ons geconstateerde ernstige onvolkomenheid en zegt toe de onderliggende oorzaken aan te pakken met het doel om weer duurzaam en aantoonbaar in control te geraken. Het verbeterplan sluit hier op aan.

Positief is dat het verbeterplan start met een overkoepelende doelstelling en zich vervolgens richt op de concrete knelpunten en daaraan ten grondslag liggende oorzaken. Het plan benoemt de belangrijkste concrete tekortkomingen en beschrijft hoe deze worden aangepakt. Het verbeterplan besteedt ook aandacht aan belangrijke randvoorwaarden, zoals de noodzakelijke kennis en deskundigheid van de medewerkers en de beheersingsmaatregelen rondom de gebruikte IT-voorzieningen.

Het plan richt zich op maatregelen voor de korte termijn die ervoor moeten zorgen dat voor het begrotingsjaar 2025 tijdig een juiste verantwoording op kan worden gesteld zodat de ADR, en vervolgens ook de Algemene Rekenkamer, tijdig de controle daarvan kunnen afronden. Daarnaast bevat het plan maatregelen voor de langere termijn die het financieel beheer duurzaam op orde moeten brengen.

Niet alle tekortkomingen zijn dit jaar al structureel op te lossen omdat de maatregelen afhankelijk zijn van externe factoren, zoals de beschikbaarheid van externe dienstverleners voor aanpassingen in de IT-voorzieningen. In het plan is aangegeven hoe de voortgang wordt bewaakt en welke mijlpalen worden gehanteerd.

We hebben het verbeterplan beoordeeld. Het verbeterplan heeft een controlebaar tijdpad en bevat concrete en controleerbare maatregelen. Op grond hiervan hebben we op 7 mei 2025 besloten het bezwaar op te heffen. Wij verwachten dat door uitvoering van het verbeterplan de ernstige onvolkomenheid kan worden opgelost.

4.1.1 Aandachtspunt beheer vastgoed buitenland opgelost

Het ministerie van BZ beheert een uitgebreid postennet in het buitenland. Dit bestaat uit ambassades, consulaten en residenties, waarvan 204 objecten in eigendom van het ministerie zijn. De minister schat de totale waarde op (ten minste) € 2 miljard. In tabel 3 staat het totaal aantal panden in het buitenland waar het ministerie van BZ gebruik van maakt (1.045 panden in 2024).

Tabel 3 *Vastgoedportefeuille ministerie van BZ in aantal panden*

	2020	2021	2022	2023	2024
Kanselarijen in eigendom	57	57	58	58	58
Residenties in eigendom	76	76	76	77	79
Dienstwoningen in eigendom	69	67	67	67	67
Kanselarijen huur	106	107	108	108	107
Residenties huur	82	79	77	77	76
Dienstwoningen huur	637	631	648	679	658
Totaal	1.027	1.017	1.034	1.066	1.045

Bron: opgave ministerie van BZ.

Net als in 2023 hebben we in 2024 onderzoek gedaan naar het vastgoedbeheer in het buitenland, waarvoor de minister van BZ verantwoordelijk is. In het verantwoordingsonderzoek 2022 (Algemene Rekenkamer, 2023) benoemden we het beheer van buitenlands vastgoed als aandachtspunt voor de minister. We constateerden namelijk dat de minister toen nog niet over voldoende en actuele informatie beschikte die nodig is voor adequate vastgoedsturing. Dit aandachtspunt was in 2023 nog niet opgelost. Omdat we niet de verwachting hadden dat de problemen die we zagen in 2022 al in 2023 volledig zouden worden opgelost, hebben we in ons onderzoek van 2023 alleen de voortgang gemonitord van het verbetertraject voor informatiemanagement. In ons onderzoek in 2022 constateerden we echter ook dat de financiering én budgettering van zowel investeringen als onderhoud van vastgoed tekortschoten. Daarom hebben we deze onderwerpen ook meegenomen in het onderzoek over 2024.

In 2024 sturing op huisvestingsvisie mogelijk gemaakt

De minister van BZ presenteerde in juli 2021 zijn visie op huisvesting.

Daarin staan deze 4 strategische speerpunten centraal:

- duurzaamheid;
- doelmatigheid;
- veiligheid;
- toekomstbestendigheid.

Alle 4 de speerpunten zijn in 2024 volledig uitgewerkt naar acties en resultaten. Ook zijn er kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) vastgesteld, gekwalificeerd en genormeerd, waardoor kwantificering van de speerpunten op gebouw- en portefeuilleniveau mogelijk is. De 4 speerpunten spelen ook een rol in de besluitvorming. Met behulp van het vastgoeddashboard kan de minister hierop actief sturen.

Het dashboard is in 2024 verder ontwikkeld tot de versie 2.0. In deze nieuwe versie zijn alle relevante vastgoeddata voor vastgoedsturing opgenomen en biedt daarmee een solide basis voor vastgoedsturing.

Ondanks tegenvaller toch een nieuw vastgoedinformatiesysteem

Net als in 2023 kreeg de minister van BZ ook in 2024 te maken met een tegenvaller in de vastgoedinformatie, dit keer door een fout in de aanbesteding.

De aanbesteding van het nieuwe vastgoedinformatiesysteem is eind 2024 alsnog afgerond en gegund. De planning is dat het gehele systeem in 3 fasen (inclusief integraties) eind 2025 helemaal in gebruik genomen is. Eind december 2024 is fase 1 van start gegaan.

Risicomanagement op niveau, model maakt kwalificering én kwantificering mogelijk

In 2024 heeft de minister belangrijke stappen gezet in risicomanagement, waardoor dat nu op niveau is. De minister van BZ neemt investeringsbeslissingen op basis van een projectplan, gevolgd door een businesscase en een investeringsvoorstel. Deze documenten zijn inclusief een risicoparagraaf met duidelijke invulinstructies. Basis voor de risicoparagraaf is een model voor risicoanalyse. Met dit model kan de minister de risico's kwalificeren én kwantificeren. Dit maakt prioritering, en daarmee vastgoedsturing, mogelijk.

Minister beschikt over verschillende vormen financiering

Er zijn 3 manieren voor de financiering en budgettering van het vastgoed. Voor onderhoud is er een jaarbudget. Het geld hiervoor is afkomstig uit het apparaatsartikel, artikel 7 van de begroting van het ministerie van BZ. In 2024 bedroeg het budget voor onderhoud en exploitatie € 141,2 miljoen. De minister is in 2024 op totaalniveau binnen het toegekende budget gebleven: van de € 141,2 miljoen heeft de minister in 2024 € 136,2 miljoen uitgegeven inclusief € 16,4 miljoen voor de huisvesting in Nederland. Het grootste deel hiervan zijn exploitatiekosten voor de kantoren, de residenties en de dienstwoningen, in totaal € 76,5 miljoen.

Naast het jaarbudget voor onderhoud beschikt de minister over een 'huisvestingsfonds' (middelenafpraak). De minister mag de ontvangsten uit de verkoop van vastgoed over meerdere jaren gespreid investeren in de aankoop van andere panden of in onderhoud, mits dit valt binnen de 4 speerpunten. Van het huisvestingsfondsbudget is in 2024 € 56,2 miljoen uitgegeven aan meerdere grote projecten die vallen binnen de 4 speerpunten. Verder heeft de minister nog een budget voor 'hoog-risicoposten', denk bijvoorbeeld aan posten in Kaboel of Bagdad. Dit budget loopt formeel tot eind 2024. In overleg met de minister van Financiën is besloten dat de minister deze claim meeneemt in zijn eindejaarsmarge. De beginstand was in 2024 € 36,8 miljoen. In 2024 is hiervan slechts € 1,5 miljoen gebruikt.

Conclusie

De minister van BZ heeft in 2024 veel voortgang geboekt als het gaat om betere informatie over de vastgoedportefeuille en de overige randvoorwaarden voor vastgoedsturing zoals strategie, risicomanagement en financiën. Met de ontwikkeling van het vastgoeddashboard 2.0. beschikt de minister over de relevante data voor vastgoedsturing. Hiermee is het risico verminderd dat de problematiek van de vastgoedportefeuille van het ministerie van BZ groter is dan gedacht.

Voor de 4 strategische speerpunten zijn KPI's vastgesteld, gekwalificeerd en genormeerd. De minister kan nu sturen op gebouw- en portefeuilleniveau. Verder heeft de minister stappen gezet in risicomanagement. De minister van BZ heeft de belangrijkste problemen in het vastgoedbeheer opgelost en voldoet ook aan de randvoorwaarden voor effectieve vastgoedsturing. Daarom vervalt dit aandachtspunt.

4.2 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 BZ die wij hebben onderzocht voldeden in 2024 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden, waarvan 1 ernstig.

Onvolkomenheden bij ministerie van Buitenlandse Zaken

Bestaande onvolkomenheid	2021	2022	2023	2024	
1. Verplichtingenbeheer			✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
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

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Inrichting financiële administratie schiet ernstig tekort

Het beheer van de verplichtingen en voorschotten is vanwege keuzes in de inrichting van de financiële administratie niet op orde. Bij het ministerie van BZ was in 2024 de omvang van de verplichtingen € 11.596 miljoen en afgerekende voorschotten € 980 miljoen.

De inrichting van de financiële administratie bij het ministerie van BZ schiet tekort als het gaat om een eenduidig inzicht in en controle van de verplichtingen en voorschotten uit de financiële administratie SAP. De keuzes voor de inrichting van deze

administratie hebben geleid tot ernstige problemen en er zijn geen aanvullende interne beheersingsmaatregelen genomen om die problemen te voorkomen. Dit heeft geresulteerd in vertraagde oplevering van de verantwoordingsinformatie en de controleverklaring van de ADR. Wij kwalificeren de problemen vanwege de impact op de bedrijfsvoering en de oplevering van de jaarrekening als ernstige onvolkomenheid. Deze situatie is onwenselijk omdat het inefficiënt is, maar ook omdat het 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. Ook hebben wij op 2 april 2025 bezwaar aangetekend en de minister van BZ gevraagd een verbeterplan op te stellen. Voor een nadere toelichting zie § 4.1.

Overzicht en oorzaak van de problemen

Begin 2024 is het ministerie van BZ overgestapt op de eigen financiële administratie SAP-BZ. Hierbij zijn problemen ontstaan bij de registratie van verplichtingen en voorschotten. De oorzaak hiervan ligt in de keuze die het ministerie in 2020 heeft gemaakt voor IT-vernieuwing. Daarbij werd besloten tot maatwerkoplossingen die fasegewijs zijn ingevoerd. Vooral het programma IMPACT, dat de activiteitscyclus ondersteunt (dat is het beheer van subsidies en andere overdrachtsuitgaven), heeft invloed op de administratieve vastlegging van verplichtingen en voorschotten. Het moment waarop het ministerie de verantwoordings- en vaststellingsfase in IMPACT volledig in gebruik nam, viel in 2024 samen met de overgang naar SAP-BZ in eigen beheer, voor de financiële administratie. Voorheen was het ministerie medegebruiker van SAP-IenW en was het SAP-beheer belegd bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Ook is de maatwerkapplicatie voor managementinformatie (MIBZ) niet volledig in gebruik genomen. Terwijl de 2 andere genoemde maatwerkapplicaties niet volledig zijn ingevoerd en er geen interne beheersingsmaatregelen zijn getroffen om de vooraf bekende risico's te verkleinen.

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van BZ* rapporteerden wij in mei 2024 dat de minister van BZ geen eenduidig inzicht kon geven in de verplichtingen die in 2023 zijn aangegaan en in de afgeboekte voorschotten in SAP (Algemene Rekenkamer, 2024). Dit probleem is in 2024 niet opgelost. Hierdoor zijn enkele tekortkomingen in de inrichting van de administratie voor verplichtingen en voorschotten naar voren gekomen die om specifieke, aanvullende actie vragen. De ADR heeft door deze tekortkomingen de controle niet tijdig kunnen afronden. Het auditrapport is daardoor met 2 weken vertraging uitgebracht. Ook heeft het ministerie vele correcties in de verplichtingen en voorschotten moeten aanbrengen vanwege controle-bevindingen van de ADR.

Voor de *verplichtingen* heeft het ministerie gekozen voor een werkwijze die interdepartementaal sterk afwijkt, waardoor de financiële administratie in strijd is met normen uit de comptabele wet- en regelgeving. De standen van geregistreerde verplichtingen worden gedurende het jaar telkens overschreven en de wijzigingen zijn nauwelijks identificeerbaar. Hierdoor is er geen controlespoor, dat wel noodzakelijk is, en er is ook geen ordelijke en controleerbare vastlegging van verplichtingen. Via een ad-hoc oplossing in MIBZ zijn uiteindelijk de verplichtingenmutaties in 2024 gecontroleerd. Normaal gesproken moeten die mutaties blijken uit de financiële administratie zelf.

Voor de *voorschotten* geldt dat het ministerie sterk afhankelijk is van IMPACT en MIBZ. De koppeling tussen de IT-applicatie IMPACT en SAP werkte niet goed voor vooruitbetalingen en afgerekende voorschotten van projecten. Met veel moeite konden de cijfers uit 3 beschikbare verschillende systemen (IMPACT, MIBZ en SAP) gehaald worden, wat complex en ondoelmatig is. Ook is het in IMPACT mogelijk om mutaties aan te brengen op vooruitbetalingen en afgerekende voorschotten uit voorgaande jaren. Dit is in strijd met de comptabele regels. Hierdoor is de juiste stand van de openstaande voorschotten in de saldibalans van het boekjaar niet gegarandeerd en zijn aanvullende controles nodig op juistheid en volledigheid.

Deze situatie en de tekortkomingen in de inrichting van de administratie vragen veel meer aandacht van de directie FEZ van het ministerie gezien haar rol, taken en verantwoordelijkheden op grond van Besluit FEZ van het Rijk. De minister is daardoor onvoldoende *in control* als het gaat om financiële of administratieve processen. Ondanks de verbeteringen als gevolg van het project *Versterking BZ in control* ontbreekt een overkoepelende risicoanalyse voor de financiële processen, waardoor financiële risico's en beheersmaatregelen onvoldoende in kaart zijn gebracht. Het tweedelijns toezicht op decentrale financiële processen moet verbeterd worden. De taakstelling van het kabinet (vermindering van het aantal medewerkers) is hierbij een complicerende factor.

Aanbevelingen

Deze ernstige onvolkomenheid moet zo snel mogelijk opgelost worden. De minister van BZ moet voorkomen dat de oplevering van het jaarverslag en afronding van de controle in 2025 opnieuw te laat zijn. Er moet een verbeterplan komen om de onrechtmatigheden en ondoelmatigheden in de inrichting van de financiële administratie aan te pakken. We bevelen de minister van BZ aan om:

- risicoanalyses uit te voeren voor alle financiële processen;
- de risicogerichte (verbijzonderde) interne controle op verplichtingen en voorschotten te versterken;
- door te gaan met verbeteren van de financiële kennis en deskundigheid bij directie FEZ;
- het IT-beheer van de applicaties (SAP, IMPACT, MIBZ) op orde brengen.

4.3.2 Verplichtingenbeheer vraagt aandacht

Bij het ministerie van BZ waren in 2024 de verplichtingen € 11.596 miljoen.

In ons rapport over het verantwoordingsonderzoek over 2023 constateerden we tekortkomingen in het verplichtingenbeheer van het ministerie van BZ. We hebben het verplichtingenbeheer toen aangemerkt als een onvolkomenheid (Algemene Rekenkamer, 2024).

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').

Voortgang uitvoering verbetermaatregelen

We constateren dat de minister van BZ naar aanleiding van onze bevindingen uit het verantwoordingsonderzoek 2023 diverse maatregelen heeft genomen om het verplichtingenbeheer te verbeteren. De directie FEZ van het ministerie van BZ heeft in september 2024 een verbeterplan met 9 aanbevelingen vastgesteld. Eind 2024 zijn de bestaande kaders herijkt, heeft het ministerie praktische werkinstructies opgesteld en interne controles uitgevoerd. Ook kregen medewerkers een training om hun kennis en bewustzijn van de regels te vergroten. Een deel van de activiteiten uit het verbeterplan wordt uitgevoerd in 2025. Het ministerie streeft ernaar dat de verbeteringen in het verplichtingenbeheer vanaf het tweede kwartaal van 2025 aantoonbaar duurzaam zijn.

Niet opgeloste problemen in de verplichtingenregistratie

Tijdens de controle van de jaarrekening 2024 constateerden we dat er op artikel 5.7 Apparaat en artikel 5.4 Consulaire dienstverlening nog steeds structurele fouten voorkomen bij de registratie van verplichtingen. Voor het jaar 2024 zijn meerdere verplichtingen op die artikelen onnavolgbaar, onvolledig of onjuist vastgelegd. We signaleren aangegane verplichtingen met een onnavolgbare registratie, doordat er bijvoorbeeld geen verband te leggen is met een onderliggende overeenkomst. Daarnaast constateren wij fouten en onzekerheden als gevolg van het niet goed naleven van aanbestedingsregels. Voor een nadere uiteenzetting wordt verwezen naar hoofdstuk 5. Deze bevindingen komen overeen met die uit 2023. Dit laat zien dat het ministerie van BZ de problemen in de verplichtingenregistratie niet allemaal heeft opgelost.

Conclusie

Het verplichtingenbeheer bij het ministerie van BZ vertoont, ondanks verbeteringen in 2024, nog steeds tekortkomingen. Doordat verplichtingen 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. Op basis van deze bevindingen handhaven wij ons oordeel over het verplichtingenbeheer als een onvolkomenheid.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

Naast de al eerder genoemde problemen, signaleren wij nog een aantal punten van zorg. We verwachten deze expliciet terug te zien in de overkoepelende risicoanalyse voor de financiële processen, beheersmaatregelen en toezicht. De directie FEZ van

het ministerie van BZ heeft hierbij een belangrijke verantwoordelijkheid. Zij kan een grote bijdrage leveren aan kennisontwikkeling en het voorkomen van de met deze ontwikkelingen samenhangende risico's.

Inzetten complexe financiële instrumenten

Directies (eerste lijn) die complexere financiële instrumenten, zoals *EU Delegated Cooperation*, gebruiken en administreren, moeten hiervoor de juiste kennis hebben. Voor de financiële functie (tweede lijn) moeten de kaders voor het financieel beheer en de wijze van administreren (volgens comptabele wet- en regelgeving) duidelijk zijn, en er moet toezicht zijn op de naleving daarvan. In 2024 waren correcties nodig omdat de informatie niet juist was verwerkt in de administratie en financiële verantwoording.

Het gebruik van de juiste financiële instrumenten in de verantwoording

De beleidsdirecties (eerste lijn) maken gebruik van innovatieve financieringsinstrumenten. Het is belangrijk dat deze instrumenten juist en volledig worden geadministreerd (volgens comptabele wet- en regelgeving). Deze instrumenten inzetten vereist ook inzicht in de risico's en het functioneren van de beheersmaatregelen, bij zowel de eerste als de tweede lijn.

Meer aandacht nodig voor informatiebeveiliging

Er is meer aandacht nodig voor de sturing en beheersing van het IT-portfoliomanagement en de informatiebeveiliging. De ADR merkt in zijn Auditrapport 2024 op dat:

- het management onvoldoende inzicht heeft in de mate waarin het ministerie van BZ voldoet aan de wettelijke eisen en afspraken voor informatiebeveiliging en privacy. Dit maakt het lastig te sturen op risico's;
- het ministerie van BZ op dit moment nog niet weet of het tijdig kan voldoen aan de vereisten van de richtlijn voor cyberbeveiliging (*Network and Information Security Directive* (NIS2)). Dit gegeven, in combinatie met de IT-vernieuwingen, vraagt om een verhoogde risico-inschatting en maatregelen op korte termijn. Ook inzet van externe service- of uitvoeringsorganisaties ontslaat het ministerie van BZ niet van de eigen verantwoordelijkheid. Het ministerie moet beheersingsmaatregelen nemen, waaronder toezicht op een goede uitvoering met grip op de risico's en beheersing daarvan.

4.5 Subsidie voor Nederland uit de Europese Herstel- en Veerkrachtfaciliteit

4.5.1 Inleiding

De EU heeft in 2020 de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) opgericht, ook wel het Europees herstelfonds of Coronaherstelfonds genoemd. Het fonds is ingesteld om EU-lidstaten te helpen herstellen na de coronapandemie. Als lidstaten een beroep op het HVF willen doen, zijn zij verplicht om een Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) in te dienen. In dit plan moeten ze enerzijds inzetten op klimaatmaatregelen en digitalisering, en anderzijds moeten ze in het plan opvolging geven aan zogenoemde landspecifieke aanbevelingen. Voor Nederland heeft de Europese Commissie (EC) ook zulke aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen hebben betrekking op het economisch, begrotings-, werkgelegenheids- en structuurbeleid van elke lidstaat.

Nederland komt in aanmerking voor € 5,4 miljard

In totaal heeft de HVF tot en met 2026 ongeveer € 650 miljard beschikbaar voor alle EU-lidstaten. Nederland komt in aanmerking voor € 5,4 miljard aan subsidies. Nederland diende hiervoor als laatste lidstaat in juli 2022 zijn HVP in. Landen als Duitsland, Frankrijk, Spanje, en Denemarken dienden in april 2021 hun plannen in. In oktober 2022 keurde de Europese Raad het Nederlandse plan goed. De vertraging in de indiening werd onder meer veroorzaakt door het besluit van het demissionaire kabinet om te wachten totdat het kabinet-Rutte IV was aangetreden. In figuur 7 geven we chronologisch de belangrijkste momenten weer bij de voorbereiding van het Nederlandse HVP.

Figuur 7 Ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding Nederlandse HVP

Nederland doet lang over indienen Herstel- en Veerkrachtplan



Andere wijze van verantwoorden

Het HVP bevat maatregelen voor hervormingen en investeringen, waarover mijlpalen en doelen worden afgesproken. De EC koppelt betalingen uit de HVP aan het behalen van prestaties of resultaten. Daardoor is er voor de HVP een andere wijze van verantwoorden dan bij andere EU-geldstromen (zoals de fondsen in gedeeld beheer). De HVP-gelden worden in tranches uitbetaald. Daartoe moeten de EU-lidstaten betaalverzoeken indienen, die vergezeld moeten gaan van een *summary of audits* van de nationale audit autoriteit. In Nederland stelt de ADR de *summary of audits* op. Daarin toont Nederland aan dat de mijlpalen en doelen uit het HVP zijn bereikt. En ook dat de controles die de EC vereist, zijn uitgevoerd. Vervolgens beoordeelt de EC of aan de eisen is voldaan, en of tot betaling kan worden overgegaan.

Inhoud Nederlandse HVP

Het Nederlandse HVP bestaat uit 22 hervormingen en 28 investeringen, en omvat 132 mijlpalen en doelstellingen. Deze moeten in augustus 2026 bereikt zijn. Het gaat om maatregelen op diverse beleidsterreinen, zoals de subsidieregeling Sanering

varkenshouderijen, de Woningbouwimpuls, Nederland Leert Door, de Aanpak voorkomen leervertragingen bij nieuwkomers, Wind op Zee, het Programma Natuur, Verlaging van de zelfstandigenaftrek, Hervorming pensioenstelsel tweede pijler, Arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, en de Aanpak schijnzelfstandigheid.

Volgens de afspraken in het *Convenant EU-afdachten en Europees Herstelfonds* komen de inkomsten terecht op de begroting van het ministerie van BZ, waar ook de Nederlandse afdrachten aan de EU zijn opgenomen (BZ en Financiën, 2022). 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.

Uit het convenant blijkt dat het ministerie van BZ verantwoordelijk is voor de begroting voor de HVF-gelden, terwijl het ministerie van Financiën verantwoordelijk is voor het beleid en de coördinatie. De politieke verantwoordelijkheid voor de HVF-gelden is hierdoor diffuus.

Nederland dient 5 betaalverzoeken in

Nederland is van plan 5 betaalverzoeken bij de EC in te dienen. Daarmee wordt het totale subsidiebedrag – nadat aan alle vereisten is voldaan – in 5 tranches uitbetaald. Het eerste betaalverzoek is op 24 mei 2024 ingediend, bijna een jaar later dan aanvankelijk was gepland. Dit betaalverzoek van € 1,3 miljard is in juli 2024 positief beoordeeld door de EC (Financiën, 2024) en daarna goedgekeurd door de Raad van de Europese Unie. Het tweede betaalverzoek van € 1,2 miljard is in maart 2025 goedgekeurd door de Raad. Nederland wil nog 3 betaalverzoeken indienen in de periode 2025-2026. In deze betaalverzoeken komen onder andere nog mijlpalen en doelstellingen uit het *European Rail Traffic Management System* (ERTMS) en de Energiebelasting terug.

Ons onderzoek

Vanwege het financiële belang van de HVF hebben wij in ons verantwoordingsonderzoek 2024 de uitvoering van de HVF in Nederland onderzocht als een van de bedrijfsvoeringsonderzoeken. Omdat zowel de minister van BZ als van Financiën bij het HVP betrokken zijn, publiceren we dit onderzoek in het *Rapport bij het Jaarverslag BZ* én een samenvatting in het *Rapport bij het Jaarverslag Financiën*.

4.5.2 Belangrijkste bevindingen

Van de € 5,4 miljard heeft Nederland inmiddels € 2,5 miljard ontvangen. Of Nederland de overige € 2,9 miljard volledig zal ontvangen, hangt vooral af van de vraag of Nederland de overige mijlpalen en doelstellingen bereikt binnen de looptijd van het HVF.

Het ontvangen van € 2,9 miljard is onzeker

De minister van Financiën geeft in een Kamerbrief van februari 2025 aan dat niet alle maatregelen en hervormingen die voor de komende 3 betaalverzoeken gepland staan, gehaald worden, of niet op tijd gehaald worden (Financiën, 2025a). Voor diverse maatregelen en hervormingen zijn daar nu al signalen voor. Het kabinet heeft daarom op 21 maart 2025 een verzoek tot inhoudelijke wijziging van het HVP ingediend. De HVF biedt deze mogelijkheid onder voorwaarden. Dit wijzigingsverzoek bevat ongeveer 15 maatregelen en hervormingen die geheel of gedeeltelijk worden aangepast.

We noemen 4 voorbeelden:

- 3 mijlpalen en doelstellingen van de investering *European Rail Traffic Management System* (ERTMS) zijn volgens de minister niet meer haalbaar binnen de afgesproken termijn door arbeidstekorten en uitdagingen op de leveranciersmarkt. Daarom wordt voorgesteld om de deadline voor de 3 doelstellingen te verplaatsen naar het tweede kwartaal in 2026.
- De minister stelt voor om 1 doelstelling van de investering *Veilige, Slimme en Duurzame Mobiliteit* (VSDM) te verplaatsen van Q4 2024 naar Q2 2026. Deze is niet meer haalbaar binnen de gestelde deadline volgens de minister vanwege objectieve omstandigheden (arbeidstekort en juridische procedures).
- De mijlpalen van de hervormingsmaatregel bij de Wet basisverzekering arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen (BAZ) zijn vertraagd, vanwege uitdagingen in het wetgevingstraject. Het kabinet is op dit moment in gesprek met de EC over een aangepast voorstel.
- Ter vervanging van de 2 mijlpalen voor de hervorming van de autobelasting (Betalen naar Gebruik of rekeningrijden) ligt er een voorstel voor de vrachtwagenheffing. De mijlpalen voor de vrachtwagenheffing zijn vastgelegd in al bestaand beleid. Doordat de vrachtwagenheffing eerder in werking treedt dan de hervorming van de autobelasting, wordt het doel van CO₂-reductie naar verwachting sneller bereikt.

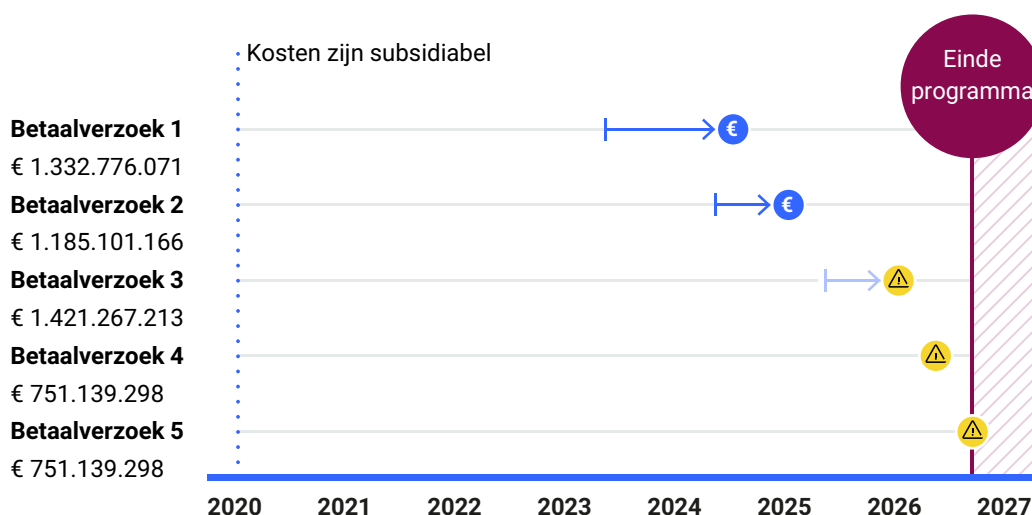
Het is op dit moment nog niet duidelijk of de EC gaat instemmen met de wijzigingen. De ministeries moeten wijzigingen onderbouwen en aantonen dat er een verband is tussen aangevoerde onvoorziene en objectieve omstandigheden, en de voorgestelde wijziging.

Het indienen van een wijzigingsvoorstel is niet zonder risico's. Het uitstellen van maatregelen (door vertraging) leidt volgens ons tot verdere uitvoeringsdruk bij de ministeries om het HVP te realiseren, waardoor het risico voor toekomstige betaalverzoeken nog verder toeneemt. In figuur 8 laten we dit risico zien. In de resterende korte looptijd van het HVP moeten dan immers meer maatregelen en doelstellingen behaald worden, en het is niet zeker of dat met een nieuwe einddatum wél gaat lukken. Daarbij is augustus 2026 een harde einddatum, van uitstel kan geen sprake zijn. Wij constateren dat er, gezien deze ontwikkelingen, risico's zijn voor het ontvangen van het resterende bedrag van € 2,9 miljard.

Figuur 8 Planning betaalverzoeken

Risico door opschuiven planning betaalverzoeken

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



EU kan Nederland hoge kortingen opleggen

Naast het risico op het mislopen van (een deel van) de nog uitstaande € 2,9 miljard aan HVP-subsidies kan de EU aan Nederland een korting opleggen. Deze korting kan in het uiterste geval oplopen tot € 600 miljoen per niet (volledig en tijdig) behaalde hervorming en bedraagt opgeteld maximaal het nog openstaande bedrag van € 2,9 miljard. Het is nog niet duidelijk of en in hoeverre de EC kortingen gaat opleggen. Op dit moment is van een aantal hervormingen nog onzeker of deze tijdig gerealiseerd zullen worden.

4.5.3 Minister van BZ maakt financieel risico niet duidelijk

Nederland heeft ervoor gekozen de *verwachte baten* van het HVP in hun geheel op artikel 3.11 (Europees herstellfonds) van de begroting voor 2023 en 2024 van het ministerie van BZ op te nemen. Daarbij is geen rekening gehouden met onzekerheden

door vertraging. De al opgetreden vertragingen hadden gevolgen voor de ontvangsten voor Nederland uit de HVP in 2023 en 2024. Dit heeft de minister van BZ door middel van kasschuiven (het in een begroting overhevelen van geld van het ene naar het andere jaar) zichtbaar gemaakt. In de begroting 2025 van het ministerie van BZ is, afgezien van de doorgeschoven verwachte ontvangst van HVP-gelden van het tweede betaalverzoek uit 2024, geen aparte raming opgenomen voor een derde betaalverzoek. Ook voor 2026 zijn in de begroting van het ministerie van BZ geen aparte bedragen geraamd. Dit terwijl in 2025 en 2026 nog 3 betaalverzoeken naar de EC moeten worden gestuurd om aanspraak te maken op het resterende bedrag van € 2,9 miljard. Omdat er in de begroting 2025 van het ministerie van BZ alleen nog een totaalbedrag staat voor artikel 3.11, is niet duidelijk hoeveel geld precies voor welk betaalverzoek is gemarkeerd. Daardoor kunnen we voor de resterende looptijd van de HVP niet vaststellen of een kasschuif op de juiste wijze is verwerkt.

4.5.4 Kabinet onderschat verantwoordingslasten van het HVP

Het kabinet heeft de verantwoordingslasten die het HVP met zich meebrengt flink onderschat. Op basis van de voorbereiding door het ministerie van Financiën heeft Nederland ervoor gekozen om voor de investeringsmaatregelen alleen bestaand en financieel gedekt beleid in het Nederlandse HVP op te nemen. Dit ondanks weerstand van andere departementen. Het ministerie van Financiën had bij het opstellen van het HVP te weinig aandacht voor de controle en verantwoording en welke informatie voor de EC nodig was. Te lang is erop vertrouwd dat de maatregelen in de nationale financiering tegen fraude, corruptie, belangenconflicten en dubbele financiering (de 4 'hoofdzonden') voldoende zouden zijn voor de EC om de Nederlandse betaalaanvragen goed te keuren. De EC vraagt echter meer onderbouwing in de verantwoording dan Nederland had voorzien. Daarnaast had de keuze voor bestaande maatregelen gevolgen voor de aard en omvang van de verantwoordingsinformatie. Omdat er al veel investeringsmaatregelen in uitvoering of zelfs al afgerond waren, moest nu met terugwerkende kracht alsnog aan alle verantwoordingseisen van het HVP worden voldaan. Verschillende ministeries signaleerden dit al in een vroeg stadium als risico en het heeft geleid tot extra verantwoordingslasten. De oorzaken hiervan belichten we in de volgende paragraaf.

4.5.6 Oorzaken van extra verantwoordingslasten

Wij constateren dat er 4 oorzaken zijn van de extra verantwoordingslasten. We bespreken ze in de volgende alinea's.

Herstelmaatregelen nodig vanwege inzet op bestaand beleid

De keuze van het kabinet om in te zetten op bestaand en financieel gedekt beleid, betekende in de praktijk dat met terugwerkende kracht onderbouwing voor al behaalde mijlpalen en doelstellingen moest worden verzameld. Het voorbeeld Nederland leert door illustreert welke informatie alsnog moest worden aangeleverd.

Voorbeeld Nederland leert door

De maatregel Nederland leert door (NLLD) bestaat uit 3 tijdelijke subsidie-regelingen. Onderdeel van de maatregel is doelstelling 93, waarbij 68.705 personen advies krijgen van gekwalificeerde loopbaanadviseurs over professionele ontwikkeling om hun loopbaan een nieuwe wending te geven. Het ministerie van SZW, waaronder deze maatregel valt, steunt op accountantsverklaringen, maar er was geen afzonderlijke accountantsverklaring voor doel 93. De maatregel werd opgesteld tijdens de coronapandemie, toen snelheid een belangrijk vereiste was. Voor de verantwoording moest alsnog aanvullende informatie worden aangeleverd. Voorbeelden van zaken die achteraf moesten gebeuren: certificaten van opleiders opvragen, accountantsverklaringen opleveren en steekproeven doen op ruim 68.000 deelnemers.

Uit ons onderzoek blijkt verder dat de ADR in zijn *summary of audits* bij indiening van zowel het eerste als tweede betaalverzoek aangaf dat het beperkt mogelijk was om met terugwerkende kracht het beheers- en controlesysteem volledig in lijn te brengen met de gewenste situatie.

Te veel vertrouwen op nationale systemen

Het kabinet ging ervan uit dat de aanvullende eisen van de EC voor controle en verantwoording beperkt zouden zijn. Dit vanwege een bepaling in de HVF-verordening waarin staat dat lidstaten gebruik kunnen maken van hun nationale begrotingssystemen. De EC vroeg desalniettemin veel extra informatie bovenop de nationale werkwijze. Uit ons onderzoek blijkt dat het onderwerp ‘controle en verantwoording’ in de voorbereidingsfase weinig inhoudelijke aandacht kreeg.

Verantwoordingseisen pas laat duidelijk

In aanloop naar het indienen van het eerste betaalverzoek was er onduidelijkheid over de verantwoordingsinformatie die de EC als eis stelde. Die onduidelijkheid en onzekerheid hadden te maken met verschillende zaken. Enerzijds ging het om informatie over de behaalde mijlpalen en doelstellingen, waarbij het niet duidelijkheid was wat er in het raadsbesluit en de operationele regeling (met eisen aan de verantwoordingsdocumenten) was vastgelegd. We zien dit ook bij het voorbeeld Nederland leert door.

Aanvankelijk moest worden aangetoond dat loopbaanadvies werd aangeboden door *gecertificeerde* loopbaanadviseurs. Na afstemming met de EC is dit in het Raadsbesluit van 2023 aangepast in *gekwalficeerde* loopbaanadviseurs.

Anderzijds was ook niet duidelijk welke informatie nodig was om de financiële belangen van de EU te beschermen, waarbij het gaat om voorkómen van de 4 hoofdzonden. Het voorbeeld in het tekstkader hieronder illustreert een discussie die in aanloop naar het eerste betaalverzoek is gevoerd met de EC over de onderbouwing die nodig was en hoever die verantwoordingseisen gaan.

Voorbeeld Devices

De maatregel Laptops, tablets en internetrouters voor online en hybride onderwijs ter bestrijding en voorkoming van leerachterstanden (ook wel aangeduid als de maatregel Devices) is uitgevoerd bij de start van de coronapandemie. Het doel van de maatregel was dat ten minste 75.000 digitale apparaten, zoals tablets en laptops, aangeschaft zouden worden om ze uit te delen aan leerlingen die zo'n apparaat niet bezaten en daardoor geen toegang hadden tot online en later hybride onderwijs. Financiering verloopt via een subsidie aan SIVON, een coöperatie van schoolbesturen die onder meer de inkoop van ICT regelt. Voor het ministerie van OCW bestaat de prestatie uit het leveren van de apparaten aan schoolbesturen. In de operationele regeling is onder meer vastgelegd dat de EC een steekproef uitvoert. Elk geselecteerd schoolbestuur moet ten minste de leveringsbonnen kunnen laten zien voor alle apparaten die het heeft aangeschaft. Op die bonnen moet de naam van de afleverlocatie staan, en het moet duidelijk zijn hoeveel apparaten het schoolbestuur uiteindelijk heeft verstrekt aan leerlingen.

In de operationele regeling staat dat de *levering van de devices* aan schoolbesturen verantwoord moet worden. Toch gaf de EC, volgens het ministerie van OCW, aan dat zij, voorafgaand aan het eerste betalingsverzoek, wilde zien dat de apparaten *zijn gebruikt* voor het onderwijs. In 2024, vlak voor het indienen van het eerste betaalverzoek, gaf de EC bij het ministerie van OCW aan een steekproef van 60 leveringen (van de in totaal 8.279 apparaten) te willen onderzoeken.

Van de meeste geselecteerde apparaten was de benodigde documentatie aanwezig bij de schoolbesturen, maar niet van allemaal. In de selectie waren 15 apparaten opgenomen die aan een softwarebedrijf als tussenpersoon waren geleverd, en voor 3 daarvan bleken de serienummers moeilijk te vinden. De EC liet weten dat het eerste betaalverzoek van Nederland (€ 1,3 miljard) niet

ingediend kon worden zolang deze informatie ontbrak. Uiteindelijk vond een medewerker van het softwarebedrijf een factuur voor werkzaamheden aan de laptops (voor € 36) waarbij serienummers en de naam van de school werden vermeld. Met dit 'ontbrekende bonnetje' kon de gehele betaalaanvraag wel worden ingediend.

Geen afstemming controlewerkzaamheden tussen EC en ADR

Een vierde oorzaak van extra verantwoordingslasten is dat de EC haar eigen controlewerkzaamheden in de voorbereidingsfase van een betaalverzoek niet afstemt op de controles die de lidstaat zelf uitvoert. In de praktijk liepen de controlewerkzaamheden van de EC in sommige gevallen parallel met controlewerkzaamheden van departementen zelf (tweedelijns) en de ADR (derdelijns). Dit betekende dat verschillende controleurs gelijktijdig onderzoek deden naar dezelfde maatregelen. Hierdoor waren extra administratieve inspanningen van de ministeries nodig. Wij constateren dat de EC bij haar controles (vóór indiening van het betaalverzoek) niet steunt op de werkzaamheden van de ADR.

4.5.6 Conclusie, aanbevelingen en toekomstig onderzoek

Er zijn risico's dat Nederland geld niet krijgt toegekend wanneer maatregelen niet worden gerealiseerd, of (hoge) kortingen opgelegd krijgt wanneer hervormingen niet worden doorgevoerd. Daarmee kan Nederland (een deel van) de nog uitstaande € 2,9 miljard aan subsidies mislopen. Deze financiële risico's worden door de minister van BZ op zijn begroting niet duidelijk gemaakt.

Op basis van ons onderzoek formuleren we enkele aanbevelingen voor de ministers van BZ en Financiën. Onze aanbevelingen hebben zowel betrekking op de resterende 3 betaalverzoeken als op toekomstig beleid waarbij resultaten de basis vormen voor betalingen, net als bij de HVF.

Aanbevelingen bij de resterende 3 betaalverzoeken

Bij de resterende 3 betaalverzoeken bevelen we de minister van Financiën aan om:

- in een zo vroeg mogelijk stadium in kaart te brengen welke maatregelen haalbaar zijn, en tijdig wijzigingsverzoeken voor te bereiden.
- voor het vierde en vijfde betaalverzoek na te denken over alternatieve invulling, ruim voor de deadline van augustus 2026, om verdere financiële risico's te beperken.

Tot slot bevelen wij de minister van BZ aan om het financiële risico van het HVP te verduidelijken op de begroting van BZ.

Aanbevelingen bij toekomstige instrumenten gebaseerd op resultaten

De EU stelt hoge eisen aan de bescherming van haar financiële belangen. Bij de HVF is de verantwoording gebaseerd op resultaten. Wij bevelen de ministers van BZ en Financiën aan om bij toekomstige toepassing van resultaatgerichte financiering actiever stil te staan bij de gevolgen voor de verantwoording. Dit voorkomt problemen in de uitvoering en bij de verantwoording over het beleid.

Onderzoek naar resultaatfinanciering

Op dit moment onderzoeken wij welke gevolgen de toepassing van resultaatfinanciering heeft voor inzicht in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van EU-geld. We doen dit onderzoek omdat in 2025 de voorbereidingen beginnen voor het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK, de meerjarenbegroting) van de EU voor de periode na 2028. Naar verwachting zal een sterker accent op resultaatfinanciering daarin een belangrijke verandering zijn. De publicatie van dit onderzoek is voorzien voor 10 september 2025.

4.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2024* 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.

5.

Financiële informatie

Wij hebben de financiële informatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van BZ op 2 punten gecontroleerd:

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

Wanneer cijfers niet kloppen of wanneer geld niet volgens de regels is besteed, dan noemen we dat een *fout*. Als de minister niet voldoende kan aantonen of geld volgens de regels is besteed of dat de cijfers kloppen, dan noemen we dat een *onzekerheid*. Het is niet realistisch te verwachten dat alles goed gaat. Daarom hanteren we tolerantiegrenzen. Als het totaal van de fouten en onzekerheden boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding en komen we tot een negatief oordeel.

Onze controle hebben wij op 2 niveaus uitgevoerd, op het niveau van het hele jaarverslag en per begrotingsartikel. Op het niveau van het hele jaarverslag hebben wij gecontroleerd of de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed. Per begrotingsartikel hebben wij alleen gecontroleerd of het geld volgens de regels is besteed.

5.1 Oordeel over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Buitenlandse Zaken



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

Ondanks dat wij een goedkeurend samenvattend oordeel geven over de financiële informatie, schiet het onderliggende financieel beheer van de minister van BZ ernstig tekort (zie § 4.3.1). De totstandkoming van de financiële cijfers door het ministerie over 2024 was onder de maat en niet tijdig, waardoor ernstige vertraging is ontstaan in de oplevering van het definitieve jaarverslag. Hierdoor is de controleverklaring van de ADR ook later opgeleverd.

Bij enkele begrotingsartikelen heeft de minister van BZ uitgaven niet volgens de regels gedaan en is hij verplichtingen niet volgens de regels aangegaan.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Verantwoorde bedragen over 2024 In miljoenen €	Oordelen	Omvang fouten en onzekerheden In miljoenen €
Verplichtingen	Volgens de regels ✓	-
Totaal 11.596,1	Cijfers kloppen ✓	-
Artikelen 4 en 7	Volgens de regels ✗	
De andere 4 artikelen	Volgens de regels ✓	
Uitgaven en Ontvangsten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 15.005,5	Cijfers kloppen ✓	-
Artikel 1	Volgens de regels ✗	
De andere 5 artikelen	Volgens de regels ✓	
Afgerekende Voorschotten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 980,4	Cijfers kloppen ✓	-
Saldibalans	Volgens de regels ✓	-
Totaal 2.809,8	Cijfers kloppen ✓	-

In § 5.2 lichten wij de negatieve oordelen toe. Meer cijfermatige details over bijvoorbeeld de omvang van de fouten en onzekerheden per begrotingsartikel vindt u in bijlage 1.

5.2 Toelichting financiële oordelen

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

5.2.1 Verplichtingen

Aanbestedingsregels niet nageleefd

Overheden moeten bij de aankoop van goederen en diensten voldoen aan de wetten en regels voor aanbesteden. Die zijn bedoeld om de concurrentie tussen de bedrijven (aanbieders) te stimuleren en om te zorgen voor een doelmatige inkoop in het belang van de belastingbetaler. Wij constateren dat fouten in de rechtmatigheid van de aanbestedingen leiden tot overschrijdingen van de tolerantiegrens op 2 begrotingsartikelen:

- Op artikel 4 gaat het om € 1,1 miljoen aan aanbestedingsfouten bij de verplichtingen. Hier is sprake van onrechtmatige verlenging van een inkoopovereenkomst voor onderhoud aan een verouderd consulaire IT-systeem.
- Op artikel 7 gaat het om € 32,9 miljoen aan meerdere aanbestedingsfouten bij de verplichtingen. Zo staat er bijvoorbeeld in diverse overeenkomsten voor de inhuur van externen een 'openeindeformulering'. Deze biedt de mogelijkheid voor verlenging zonder een specifieke einddatum of beperking van het aantal verlengingstermijnen. Dit is in strijd met de Aanbestedingswet 2012 en resulteert in een fout van € 0,7 miljoen.

Daarnaast zijn bij een EU-aanbesteding de geschiktheidseisen niet zichtbaar beoordeeld en is de gunningsbeslissing onvoldoende onderbouwd. Dit resulteert in een fout van € 3,9 miljoen.

Deze fouten als gevolg van het niet goed naleven van de aanbestedingsregels zijn vergelijkbaar met de in 2023 geconstateerde fouten. Het gaat om fouten waarvan de oorsprong in het verleden ligt. In ons verantwoordingsonderzoek over 2023 hebben wij het inkoopbeheer door de minister van BZ dan ook als aandachtspunt aangemerkt. De minister van BZ heeft in 2024 maatregelen getroffen om dit soort fouten bij het aangaan van nieuwe overeenkomsten te voorkomen. Onze verwachting is dat deze fouten vanaf 2025 niet meer zullen voorkomen.

Onnavolgbare registratie van verplichtingen

Op de begrotingsartikelen 4 en 7 staan verplichtingen waarbij geen aansluiting is te maken met een onderliggende overeenkomst of andere brondocumentatie. Dit heeft geleid tot € 0,8 miljoen aan onzekerheden in de rechtmatigheid op artikel 4 en tot € 13,4 miljoen aan onzekerheden op artikel 7. Mede door deze fouten is de tolerantiegrens overschreden op deze artikelen.

5.2.2 Uitgaven en ontvangsten

Geen tijdige liquiditeitsprognose

Voor 3 bijdragen vanuit de Nederlandse ambassades in Dakar, San José en Khartoem hebben de 3 ontvangers niet de verplichte tijdige liquiditeitsprognose verstrekt aan de ambassades. Hierdoor zijn deze uitgaven onrechtmatig. Dit leidt in totaal tot € 11,5 miljoen aan fouten in de rechtmatigheid bij de uitgaven op begrotingsartikel 1. De tolerantiegrens wordt daarmee overschreden.

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Buitenlandse Zaken heeft op 24 april 2025 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van BZ

De minister schrijft: “Bij brief van 15 april 2024 heeft u mij het concept-rapport Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2024 Buitenlandse Zaken (BZ) (V) doen toekomen. Graag maak ik gebruik van de geboden gelegenheid om te reageren op de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen.

De aanbevelingen die u doet ten aanzien van economische diplomatie hebben betrekking op het internationale handelsbeleid. Mijn ambtsgenoot voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp zal in haar reactie op het rapport Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2024 BHO inhoudelijk ingaan op de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen met betrekking tot economische diplomatie.

Vastgoed buitenland

Het verheugt mij dat u het aandachtspunt ten aanzien van vastgoed buitenland laat vervallen. Het ministerie heeft de afgelopen twee jaar zijn voordeel gedaan met de bevindingen van de Algemene Rekenkamer op dit terrein. Deze hebben een katalyserend effect gehad op het verbeterproces dat reeds was ingezet met de start van een nieuwe huisvestingsdirectie eind 2020. Als lerende organisatie blijft BZ op dit terrein continu verbeteren.

Financieel beheer

Ik betreur dat BZ vorig jaar ernstig te kort is geschoten op het financieel beheer. BZ adresseert de onderliggende oorzaken met als doel om weer duurzaam en aantoonbaar in control te geraken. In overeenstemming met uw bezwaarbrieven van 2 april jl. stelt BZ een verbeterplan op, dat u uiterlijk 1 mei a.s. ontvangt. Uw conclusie dat ik geen goed zicht heb op hoeveel en welke verplichtingen BZ is aangegaan, noch welke voorschotten BZ heeft verstrekt met publiek geld wil ik evenwel nuanceren. Voor de aangegane verplichtingen heb ik volledig inzicht, echter voor de inzichtelijkheid van mutaties van aangegane verplichtingen en de afgeboekte voorschotten BZ heeft verstrekt met publiek geld kostte het BZ de nodige inspanningen. Het vereiste naast de inzet van SAP-BZ ook de inzet van twee andere systemen (IMPACT en MI-BZ).

Wat betreft de onvolkomenheid ten aanzien van de verplichtingen op het gebied van de bedrijfsvoering hoop ik medio 2025 te kunnen vaststellen dat het verplichtingenbeheer duurzaam is verbeterd.

Herstel- en veerkrachtfaciliteit

Ik onderken dat er een risico bestaat dat de ontvangst van de geraamde gelden met betrekking tot de Herstel- en Veerkracht Faciliteit (HVF) niet geheel of pas later komt. De Minister van Financiën heeft in zijn Kamerbrief van 7 februari 2025 geschreven dat het kabinet uiterst gemotiveerd is om het Nederlandse HVP succesvol te implementeren en daarmee de gealloceerde EUR 5,4 miljard aan Europese middelen binnen te halen. Dat neemt niet weg dat deze ontvangsten conditioneel zijn omdat deze middelen worden uitgekeerd bij betalingsverzoeken waarbij aangetoond moet worden dat de in het HVP vastgelegde mijlpalen en doelstellingen zijn behaald. Dit moet worden aangetoond door middel van rapportages en verificatiemechanismen. De exacte ontvangstenreeks is daarmee moeilijk te ramen. In mijn begroting heb ik dit geschetst in de toelichting onder artikelonderdeel 3.11: Europees herstelfonds opgenomen. Het kabinet hecht er namelijk aan om eventuele financiële risico's te verduidelijken in de begrotingsstukken. Tegelijkertijd hecht het kabinet waarde aan realistische ramingen en het kabinet verwacht nog steeds EUR 5,4 miljard aan cumulatieve ontvangsten vanuit de HVF. Het is hierbij van belang te onderstrepen dat enkel de verantwoording via de begroting van Buitenlandse Zaken plaatsvindt. Indien geraamde HVF-middelen uiteindelijk niet door de Europese Commissie aan Nederland worden uitgekeerd, staat de Rijksbegroting hiervoor garant.

Ik onderschrijf dat er bij de uitvoering van het HVP hoge verantwoordingsvereisten worden gesteld. Het is van belang dat de geleerde lessen uit het huidige MFK en het HVP bij toekomstige toepassing resultaatgerichte financiering goed worden

meegenomen. Dit, en andere aandachtspunten, heb ik, samen met de Minister van Financiën, benoemd in de Kamerbrief van 28 maart jl. over de kabinetsinzet voor het nieuwe Meerjarig Financieel Kader.

Ten slotte wil u bedanken voor de onderzoeken het afgelopen jaar op het beleids-terrein van buitenlandse zaken en de bedrijfsvoering van mijn ministerie. De hierdoor verkregen inzichten dragen bij aan een doelmatiger en efficiëntere beleidsuitvoering en -verantwoording.”

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZ geeft aan het te betreuren dat het ministerie van BZ ernstig tekort is geschoten op het financieel beheer. Via het verbeterplan dat is opgesteld naar aanleiding van ons bezwaar wil de minister duurzaam en aantoonbaar ‘in control’ raken zodat de ernstige onvolkomenheid wordt opgelost. Indien voldaan wordt aan de voorwaarden die vastliggen in de Comptabiliteitswet 2016, de Regeling financieel beheer en de Rijksbegrotingsvoorschriften, is sprake van toereikend inzicht en is ordelijk en controleerbaar beheer van verplichtingen en voorschotten mogelijk.

We hebben het verbeterplan dat is opgesteld na onze bezwaarbrief beoordeeld (zie www.rekenkamer.nl voor die brief en de reactie van de minister). Het verbeterplan heeft een controleerbaar tijdpad en bevat concrete en controleerbare maatregelen. Op grond hiervan hebben we op 7 mei 2025 besloten het bezwaar op te heffen. Wij verwachten dat door uitvoering van het verbeterplan de ernstige onvolkomenheid ten aanzien van het financieel beheer kan worden opgelost. Wij houden de voortgang van de maatregelen uit het verbeterplan nauwlettend in de gaten. In ons verantwoordingsonderzoek over 2025 zullen wij een oordeel geven over de stand van zaken ten aanzien van de ernstige onvolkomenheid voor het financieel beheer.

We moedigen de minister van BZ aan de verbeteringen die zijn ingezet bij het beheer van buitenlands vastgoed vast te houden.

Tot slot lezen we in de reactie van de minister dat het kabinet uiterst gemotiveerd is om de resterende € 2,9 miljard aan Europese subsidies in het kader van de HVF zeker te stellen voor Nederland. De minister onderkent daarbij dat er een risico bestaat dat de geraamde gelden voor de HVF niet geheel of pas later worden ontvangen. Zo is er bijvoorbeeld onzekerheid over de (tijds) implementatie van de Wet Versterking Regie Volkshuisvesting, de Wet Basisverzekering Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen en de Wet Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties en Rechtsvermoeden, blijkt uit de Voorjaarsnota 2025 (Financiën, 2025b).

Met explicietere informatie over de financiële risico's, bijvoorbeeld op het niveau van de verschillende betaalverzoeken, kan de uitvoering van het HVP tijdig worden bijgestuurd en kunnen negatieve verrassingen voor het parlement ten aanzien van het mogelijk mislopen van Europese subsidies worden voorkomen.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van BZ 2024

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van BZ.

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

	Meest waarschijnlijke fout en onzekerheid (in € mln.)	Tolerantiegrens (in € mln.)	Maximale fout en onzekerheid (in € mln.)
Verplichtingen Artikel 4 Consulaire dienstverlening	2,9	6,4	8,6
Uitgaven en Ontvangsten Artikel 1 Versterkte Internationale rechtsorde	11,5	14,9	26,5

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

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

Fouten en onzekerheden bij Buitenlandse Zaken

⋮ Tolerantiegrens*

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

Verantwoorde bedragen over 2024		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)	
Bedragen in miljoenen €		Bedragen in miljoenen €	
Verplichtingen			
Totaal	11.596,1		
Artikel 4 Cons. dienstverl. en uitdragen NL waarden	64,1	6,4	8,6**
Artikel 7 Apparaat	1.120,9	56,0	63,9
Bij de resterende 4 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
Uitgaven en Ontvangsten			
Totaal	15.005,5		
Artikel 1 Versterkte internat. rechtsorde	148,7	14,9	26,4**
Bij de resterende 5 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
Afgerekende Voorschotten			
Totaal	980,4		
Saldibalans			
Totaal	2.809,8		

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens die gebaseerd is 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 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.

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024.

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 economische diplomatie voor het Nederlandse midden- en kleinbedrijf (§ 3.2) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister van BZ en voor BHOS 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 bedrijven. We houden hierbij ook

rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel.

Het doel van het onderzoek was te toetsen of de inzet van economische diplomatie van toegevoegde waarde is voor het Nederlandse mkb. Daarnaast hebben we onderzocht of de ministers van BZ en/of voor BHOS zich over deze toegevoegde waarde op de juiste wijze naar de Tweede Kamer verantwoorden.

Om antwoord op deze probleemstelling te formuleren hebben we deze uitgewerkt in de volgende 4 deelvragen:

1. Sturen de ministers van BZ en/of voor BHOS op de wijze waarop de posten met een economische functie het Nederlandse mkb op prioritaire markten ondersteunen?
2. Hebben de door ons geselecteerde posten met een economische functie inzicht in de wijze waarop zij het Nederlandse mkb op prioritaire markten ondersteunen en of dit van toegevoegde waarde is?
3. Hebben de ministers van BZ en/of voor BHOS zicht op de resultaten van posten met een economische functie die het Nederlandse mkb op prioritaire markten ondersteunen?
4. Hebben de ministers van BZ en/of voor BHOS de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van posten met een economische functie die het Nederlandse mkb op prioritaire markten ondersteunen?

Het onderzoek was toetsend van aard. Voor deze 4 deelvragen hanteerden we de onderstaande normen.

Vraag	Normen
1	• Alle sturingsinstrumenten, zoals strategische beleidskaders, meerjarige landenstrategieën en economische werkplannen bevatten SMART-C geformuleerde doelstellingen: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent. • Er is een probleemanalyse waarop de doelen aansluiten (analyses van het maatschappelijk probleem, landenproblematiek en doelgroep). • Er is aannemelijk gemaakt hoe de inzet van sturingsinstrumenten aan de realisatie van de doelen bijdraagt (beleidstheorie). • De doelgroep moet zijn omschreven en zo duidelijk mogelijk afgebakend zijn. • De beschikbare mensen (zowel kwantitatief als kwalitatief) en middelen van de posten staan in verhouding tot de te realiseren ambities.

Vraag	Normen
2	• De post beschikt over een economisch werkplan of daarmee vergelijkbaar werkplan. • Economische werkplannen bevatten SMART-C geformuleerde doelstellingen (zie hiervoor). • Aan de doelen zijn inspanningen gekoppeld om ze te bereiken. • Er is aannemelijk gemaakt hoe de inzet van instrumenten aan de realisatie van de doelen bijdraagt (beleidstheorie). • De inzet van instrumenten is afgestemd op de wensen/behoefte van de doelgroep. • De kwaliteit van de eigen dienstverlening wordt door de posten (tussentijds) gemeten en gemonitord. • De informatie hierover is deugdelijk in de zin van juist, volledig, betrouwbaar, begrijpelijk en vergelijkbaar. • De post verzamelt informatie om inzicht te krijgen in de effecten en de kwaliteit van haar dienstverlening. • Met effectieve ondersteuning bedoelen we dat sprake is van bereik onder de beoogde doelgroep, klanttevredenheid, kennisgroei en netwerkuitbreiding, ervaren nuttige bijdrage van de overheid aan exportgerichte vervolgstappen door ondernemers.
3	• De posten maken in hun jaarverslag aannemelijk op welke wijze hun inzet heeft bijgedragen aan de realisatie van de doelen. Daarnaast verantwoorden de posten zich over de inzet van daartoe ingezette middelen. Bij deze laatste eis hoort ook het verstrekken van informatie over budgetuitputting. • De minister heeft meetbare doelen en indicatoren opgesteld. • De kwaliteit van de dienstverlening door de posten wordt door de minister (tussentijds) gemeten en gemonitord. • Met zicht op de resultaten van het beleid bedoelen we of de minister relevante, transparante, valide en betrouwbare informatie verzamelt over de bereikte resultaten van het beleid. Informatie die bovendien in de tijd vergelijkbaar is. • De minister heeft inzicht in de oorzaken van het eventueel niet halen van doelen. • Er wordt actief door de minister bijgestuurd. • De ministers hebben inzicht in de kosten en baten van economische diplomatie. Onder 'kosten' verstaan wij de daadwerkelijke inzet van mensen en middelen. Met 'baten' bedoelen we dat sprake is van bereik onder de beoogde doelgroep, klanttevredenheid, kennisgroei en netwerkuitbreiding, ervaren nuttige bijdrage van de overheid aan exportgerichte vervolgstappen door ondernemers.
4	• De Tweede Kamer wordt tijdig, volledig en juist geïnformeerd over de resultaten van het beleid.

Voor de uitvoering van dit onderzoek hebben we gesprekken gevoerd met medewerkers van het ministerie van BZ, RVO, MKB Nederland, VNO-NCW en Evofenedex. Voor het casusonderzoek hebben we 2 posten bezocht, de ambassades Brussel en Nairobi, en hebben we gesproken met de medewerkers van de economische afdelingen. De kennis en inzichten die wij bij deze bezoeken hebben opgedaan, hebben we gebruikt

voor het opstellen van een gestandaardiseerde vragenlijst voor de economische afdelingen van de ambassades Londen, Parijs, Washington en Hanoi. Deze is per mail uitgevraagd en beantwoord. De verslagen van alle gesprekken die we hebben gevoerd zijn afgestemd met de betrokkenen en dienden als input voor het rapport. De documenten die wij bij onze gesprekspartners hebben opgevraagd, hebben we geanalyseerd en gebruikt voor ons onderzoek.

Als aanvulling op het casusonderzoek hebben we 4 handelsevenementen bezocht die (mede) door de geselecteerde posten waren georganiseerd. Deze evenementen waren:

- 'De eiwittransitie over grenzen heen: economische groei en kansen tussen Vlaanderen en Nederland', 24 oktober 2024 in Brussel;
- 'Het Nationaal Export Event (NEX2024)', 6 november 2024 in Maarssen. Dit evenement vond plaats tijdens de Economische Terugkomdagen (IEW) van alle Hoofden Economie van de posten. Ook deze dagen hebben we deels bijgewoond;
- 'De Vlaams-Nederlandse Handelsdag', 19 november 2024 in Antwerpen;
- 'Handelsmissie Medische Technologie en Innovatie VK 2024', van 2 tot en met 4 december 2024 in Londen.

Enquête bij Ambassadeprijs

Iedere 2 jaar reiken de 3 ondernemersverenigingen MKB-Nederland, VNO-NCW en Evofenedex de Ambassadeprijs uit voor de best presterende posten. Aan de prijs gaat een enquête vooraf. We kregen de mogelijkheid om vragen aan deze enquête toe te voegen. Evofenedex heeft de data-analyse uitgevoerd in november-december 2024. We hebben een beschrijvende analyse hiervan gemaakt en hebben hierbij ook gekeken naar de uitkomsten uit eerdere jaren.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, onderzoeken we of de beleidsinformatie in het jaarverslag betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de verplichte bijlagen.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bedrijfsvoering

Wij onderzoeken per ministerie of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen, zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. In plaats daarvan maken we een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie.

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid). De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid). Wij controleren of het jaarverslag voldoet aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (artikel 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een transactie niet aan deze regelgeving, dan is dit een fout in de rechtmatigheid. Als niet is vast te stellen of een transactie voldoet aan de regelgeving, spreken we van een onzekerheid in de rechtmatigheid.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijke financiële standen en transacties, zoals verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (artikel 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (artikel 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene

Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij voor ons onderzoek naar de financiële informatie (financial audit) zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij stellen vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Onze opdracht ligt vast in de Comptabiliteitswet.

De Algemene Rekenkamer geeft oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau. Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen.

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.

Vorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal goed te keuren budgetten

Voor de slotverschillen geldt dat het parlement deze achteraf goedkeurt. Dit betekent dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die hieronder vallen, zijn betrokken in ons oordeel onder voorbehoud dat het parlement de slotwet aanneemt die bij het jaarverslag hoort.

Keuren de Staten-Generaal de daarmee samenhangende slotverschillen niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2021). *Rapport bij het Jaarverslag 2020 Buitenlandse Zaken (V)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2022). *Rapport bij het Jaarverslag 2021 Buitenlandse Zaken (V)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2023). *Rapport bij het Jaarverslag 2022 Buitenlandse Zaken (V)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024). *Rapport bij het Jaarverslag 2023 Buitenlandse Zaken (V)*. Den Haag: eigen beheer.

Buitenlandse Zaken (2019). *IOB Evaluatie Smalle marges van economische diplomatie. What you see is not always what you get. Effectevaluatie economische diplomatie 2010-2018*. Bijlage bij het Jaarverslag BHOS 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 830 XVII, nr. 1.

Buitenlandse Zaken (2022). *Beleidsnotitie 2022 Doen waar Nederland goed in is. Strategie voor Buitenlandse Handel & Ontwikkelingssamenwerking*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 180, nr. 1.

Buitenlandse Zaken (2023). *HGIS nota 2024*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 411, nr. 1.

Buitenlandse Zaken (2024). *Ontwerpbegroting BZ 2025*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 600 V, nr. 1.

Buitenlandse Zaken (2025). *Jaarverslag en slotwet Buitenlandse Zaken 2024*.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). *Effectmeting bedrijfsleven instrumentarium en posteninzet ter stimulering van internationaal ondernemen*. Gepubliceerd in de IOB *Beleidsdoorlichting BHOS-begroting artikel 1, Gedeelde belangen, wederzijds profijt?* Eindrapport, februari 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 34 124, nr. 25.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2019). *Effectmeting naar de gevolgen voor de internationale activiteiten van deelnemers aan economische missies*. Den Haag: eigen beheer.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2024a). *Nederland Handelsland 2024: export, import en investeringen*. Den Haag: eigen beheer.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2024b). <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/15/ruim-1-5-miljoen-mkb-bedrijven-in-nederland>. Geraadpleegd op 6 januari 2025.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2024c). *Vervolgonderzoek economische missies onder leiding van bewindspersonen*. Den Haag: eigen beheer.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2024d). *Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2024*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek

Evofenedex (2024). <https://www.evofenedex.nl/actualiteiten/ondernemers-kiezen-stockholm-en-toronto-als-beste-buitenlandse-posten>. Geraadpleegd op 30 januari 2025.

Financiën (2024). *Verbetering verantwoording en begroting*. Brief van de minister van Financiën van 17 december 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 865, nr. 267.

Financiën (2025a). *Brief van de minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 7 februari 2025*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 21 501-07, nr. 2093.

Financiën (2025b). *Brief van de minister van Financiën betreffende de Voorjaarsnota 2025*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 725, nr. 1.

Bijlage 4 Begrippenlijst

Auditdienst Rijk (ADR)

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

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.

bedrijfsvoering

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

beleidsinformatie

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

betrouwbaar

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

budgetrecht

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

Comptabiliteitswet

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

decharge verlenen

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

fouten

We spreken van een fout als:

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

jaarverslag

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

onvolkomenheid

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

onzeker

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

ordelijk

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

rechtmatig

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

Rijksbegrotingsvoorschriften

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

saldibalans

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

slotverschillen

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

(overschrijding van de) tolerantiegrens

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

verplichting

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

voorschot

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

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 12 mei 2025.

Dit document is op 21 mei 2025
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2025