VERANTWOORDINGSONDERZOEK

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (XVII)

Rapport bij het Jaarverslag 2025

2026

Algemene Rekenkamer

Vooraf

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

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

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

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

Inhoud

1. Onze conclusies | 5

2. Actuele ontwikkelingen en risico's | 7

2.1 Actuele ontwikkelingen | 7

2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025) | 10

3. Inzicht in geld | 11

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie | 11

3.2 Ontwikkeling van de uitgaven | 12

4. Resultaten van geld en beleid | 14

4.1 Controle op doorvoer strategische goederen | 14

4.2 Beleidsevaluaties | 25

4.3 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 28

4.4 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 29

4.5 Totstandkoming beleidsinformatie | 31

5. Bedrijfsvoering | 32

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 32

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 33

5.3 Onvolkomenheden | 33

5.4 Bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking | 36

5.5. Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 45

6. Geld gecontroleerd | 47

6.1 Oordelen over de financiële informatie | 48

6.2 Toelichting financiële oordelen | 49

7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 51

7.1 Reactie minister van BHOS | 51

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 53

Bijlagen | 54

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden BHO 2025 | 54
Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 56
Bijlage 3 Literatuur | 60
Bijlage 4 Begrippenlijst | 62

1. Onze conclusies

Bij Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO) waren in 2025 de uitgaven € 3.790 miljoen, de ontvangsten € 66 miljoen en de verplichtingen € 2.144 miljoen.

De minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) stond in 2025 voor een grote opgave om de bezuinigingen op ODA (*Official Development Assistance*) uit te werken. Wij constateren dat de minister transparant is over de keuzes die zijn gemaakt en de bezuiniging gestructureerd heeft aangepakt, rekening houdend met lopende verplichtingen. Kanttekening daarbij is dat een inhoudelijke strategische analyse van de langetermijneffecten ontbreekt. 2025 was geopolitiek gezien een zeer onrustig jaar. De verschillende conflicten en oorlogen wereldwijd onderschrijven het belang van noodhulp en ook van een goede exportcontrole, om te voorkomen dat Nederland ongewenst bijdraagt aan instabiliteit in de wereld. We hebben onderzoek gedaan naar het exportcontrolebeleid en concluderen dat Nederland, in lijn met internationale verplichtingen, een controleregime op de doorvoer van strategische goederen heeft ingericht en hieraan voldoet. Op de effectiviteit van deze controles is echter nauwelijks zicht.

Minister maakt heldere keuzes bij bezuinigingen

De minister heeft de meerjarige bezuinigingen op ODA in 2025 uitgewerkt. De bezuinigingen lopen op van € 300 miljoen in 2025 tot € 2,4 miljard structureel vanaf 2027. De minister is transparant over de keuzes die zijn gemaakt en komt toegezegde verplichtingen na. Wel constateren we dat een inhoudelijke strategische analyse van de langetermijneffecten van de bezuinigingen ontbreekt. De minister focust op een beperkt aantal thema's en stelt dat deze bij moeten dragen aan de belangen van Nederland. We constateren dat de bezuinigingen op ODA voor een klein deel bij andere ministeries terechtkomen, maar dat het overgrote deel voor rekening van de minister van BHOS komt. Desondanks blijft het bedrag dat de minister komende jaren te besteden heeft voor ontwikkelingssamenwerking vergelijkbaar met dat van afgelopen jaren. Zonder de bezuiniging zou het budget van de minister van BHOS de komende jaren zijn gestegen.

Doorvoer strategische goederen

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

Verantwoordings- en toezichtskader voor Invest International schiet tekort

Invest International Public Programs BV (IIPP) beheert namens de minister van BHOS een aantal subsidieregelingen onder mandaat. Onder mandaat betekent dat de middelen namens de minister worden toegekend. In totaal gaat het in 2025 om € 200,4 miljoen aan verplichtingen en € 123,8 miljoen aan uitgaven.

In het verantwoordingsonderzoek 2024 constateerden we dat het verantwoordings- en toezichtskader tekortschoot. De minister heeft geen inzicht in de rechtmatigheid van de financiële transacties en geen tijdig inzicht in de betrouwbare weergave van de cijfers bij IIPP. In 2025 zijn de problemen niet opgelost. De minister werkt weliswaar aan nieuwe afspraken met IIPP, maar de voortgang is beperkt. In 2025 leidden deze problemen tot een overschrijding van meerdere tolerantiegrenzen. Van de verplichtingen op het begrotingshoofdstuk was ruim 9% onzeker (€ 200,4 miljoen). We handhaven daarom de onvolkomenheid.

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

Negatieve oordelen bij het totaal van de verplichtingen, het totaal van de uitgaven en ontvangsten en bij 1 artikel

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

Voor artikel 1 is ons oordeel negatief.

Onvolkomenheden bij Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Toezicht op Invest International			✗	✗	⏸

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

Verder in het rapport

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

2. Actuele ontwikkelingen en risico's

2.1 Actuele ontwikkelingen

De minister van BHOS is verantwoordelijk voor internationale handel en ontwikkelingssamenwerking. Voor 2025 waren de beleidsprioriteiten van de minister het waarborgen van de Nederlandse welvaart en weerbaarheid in het handelsbeleid. Bij ontwikkelingssamenwerking lag de focus op wederzijdse belangen van Nederland en derde landen. Voor de uitvoering van zijn beleid maakt de minister van BHOS gebruik van het apparaat van het ministerie van BZ.

Met het aantreden van het kabinet-Schoof in 2024 werd de naam van het begrotingshoofdstuk *Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS)* veranderd naar *Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO)*. Met het aantreden van het kabinet-Jetten werd de naam van het begrotingshoofdstuk weer veranderd naar *Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS)*. In dit rapport spreken we over (de minister voor) BHO wanneer specifiek wordt gesproken over de bevindingen van ons onderzoek over het jaarverslag 2025. Verder spreken we over (de minister van) BHOS.

Op het beleidsterrein van de minister van BHOS hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan in 2025.

Binnenlandse ontwikkelingen

Op het budget voor *Official Development Assistance* (ODA) heeft het kabinet-Schoof flink bezuinigd. De bezuinigingen lopen op tot structureel € 2,4 miljard vanaf 2027. Bovendien is de koppeling met 0,7% van het bruto nationaal inkomen (bni) losgelaten. Het percentage van het bni dat Nederland uitgeeft aan ontwikkelingssamenwerking zou daardoor dalen naar 0,44% in 2029. Dit is onder de norm van 0,7% waar Nederland zich sinds 1975 aan heeft gecommitteerd (BHO, 2025c). Tegelijkertijd besloot het kabinet-Schoof om met ingang van 2027 maximaal 10% van het ODA-budget te besteden aan de eerstejaarsopvang van asielzoekers in Nederland. De begrenzing zorgt ervoor dat uitgaven aan de eerstejaarsopvang van asielzoekers vanaf 2027 niet langer onbeperkt ten koste gaan van de BHOS-begroting en de OS-programmering daarin. Het huidige kabinet maakt de bezuinigingen van het kabinet-Schoof voor een deel ongedaan en is voornemens om vanaf 2027 structureel € 257 miljoen meer te besteden aan ontwikkelingssamenwerking.

In het budget voor ontwikkelingssamenwerking koos het kabinet-Schoof voor andere accenten. In de *Beleidsbrief ontwikkelingshulp* van februari 2025 schrijft de toenmalige minister dat ze zich in wil blijven zetten voor de sociaaleconomische ontwikkeling van lage- en middeninkomenslanden en voor mensen in nood, maar dat ze ontwikkelingshulp nadrukkelijk wil koppelen aan de belangen van Nederland en de behoefte van de landen waarmee wordt samengewerkt (BHO, 2025d). Die Nederlandse belangen zijn: handel en economie, veiligheid en stabiliteit, en migratie. Deze belangen moeten worden behartigd met programma's en diplomatieke inzet op gebieden waar Nederland goed in is: watermanagement, voedselzekerheid en gezondheid.

In § 5.4 van dit rapport gaan we in op de resultaten van ons onderzoek naar onder andere de aanpak van de bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking en de budgettaire effecten ervan.

Buitenlandse ontwikkelingen: bezuinigingen en economische onzekerheid

Nederland is niet het enige land dat bezuinigt op ontwikkelingssamenwerking. Boven op de daling van 9% van de wereldwijde ODA-uitgaven in 2024 verwacht de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in 2025 een verdere daling van 9 tot 17% in wereldwijde ODA-uitgaven. De bezuinigingen zullen volgens de OESO vooral de *least developed countries* en de landen in sub-Sahara Afrika raken, aangezien deze landen relatief veel ODA ontvingen (OECD, 2025).

In 2025 nam de onzekerheid in de wereldhandel toe. De importheffingen van de Verenigde Staten en de tegenreacties daarop zorgden voor onrust op de financiële markten. Nederland heeft een op handel gerichte economie en ontkomt niet aan de gevolgen van deze economische onzekerheid. In mei 2025 bracht de minister voor BHO een beleidsbrief Buitenlandse Handel uit, waarin zij reflecteerde op de rol van Nederland in deze economisch roerige tijden en welke stappen ze neemt om de welvaart en weerbaarheid van Nederland te vergroten (BHO, 2025a). In de beleidsbrief geeft de minister aan te willen inzetten op een assertief handelsbeleid waarin het Nederlandse verdienvermogen op de eerste plaats staat. Concreet betekent dit onder andere dat Nederland markten met het grootste potentieel wil aanboren. Bijvoorbeeld gevestigde markten zoals het Verenigd Koninkrijk. De minister ziet ook potentieel in opkomende markten; economieën die naar verwachting economisch sterk zullen groeien door ontwikkeling en bevolkingsgroei. Handelsverdragen in EU-verband en handelsmissies moeten de banden met deze markten verdiepen.

Monitor Brede Welvaart

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

Uit de *Factsheets Brede Welvaart 2025* (CBS, 2026) blijkt dat inkomensoverdrachten en ontwikkelingshulp in Nederland relatief hoog zijn vergeleken met andere EU-landen. Door de bezuinigingen op het ODA-budget daalt de Nederlandse ODA-prestatie. De bezuinigingen op ODA hebben daarmee gevolgen voor de welvaart van mensen elders in de wereld.

Een belangrijke kanttekening is dat de meeste andere indicatoren die momenteel in de factsheets staan slechts een zeer beperkte relatie hebben met het beleid waar de minister van BHOS verantwoordelijk voor is. De indicatoren zijn een goede eerste stap om inzicht te geven in de raakvlakken van brede welvaart met de beleidsterreinen van de minister en om handvatten te bieden voor het politieke debat, maar de beschikbare indicatoren zijn beperkt. Het is volgens ons van belang dat de minister van BHOS samen met het CBS indicatoren ontwikkelt die beter aansluiten op zijn beleid.

2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025)

De Tweede Kamer heeft voor de verantwoording over 2025 als focusonderwerp gekozen: risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld. De ministers besteden hier extra aandacht aan in de jaarverslagen. De minister van BHOS heeft in zijn jaarverslag de volgende risico's benoemd (BHO, 2026). Wij vinden de risico's die de minister in zijn top 3 noemt herkenbaar.

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

Risico	Toelichting	Bedrag
Rechtspersonen met een wettelijke taak (RVO, Invest International), gezien de onzekerheid rondom de door deze partners gerapporteerde cijfers van de regelingen die zij onder mandaat uitvoeren.	Het is belangrijk dat het ministerie het overzicht houdt over verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, ook van regelingen die worden uitgevoerd onder mandaat. In 2024 heeft de Auditdienst Rijk (ADR) een verklaring met beperking afgegeven bij het jaarverslag BHO. Voornaamste reden voor de beperking: onzekerheid rondom de door Invest International en RVO gerapporteerde cijfers van de regelingen die zij onder mandaat uitvoeren. De gecontroleerde cijfers van Invest International waren bijvoorbeeld te laat beschikbaar. Door vertraging in de aanlevering van cijfers vanuit verschillende bronnen diende de minister van BZ de jaarverslagen te laat in en ging de Algemene Rekenkamer over tot een bezwaarprocedure.	Niet genoemd.
Subsidies als financieel instrument, omdat een groot deel van de budgetten via subsidies wordt uitgegeven.	Omdat het ministerie zelf niet de capaciteit heeft om ontwikkelingshulpactiviteiten op grote schaal uit te voeren, zet het ministerie subsidies in om via onder meer maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen BHO-beleidsdoelen te behalen. Subsidies kenmerken zich door beperkte sturingsmogelijkheid en niet-afdwingbaarheid. Daarmee heeft het ministerie minder zeggenschap over het behalen van de resultaten. Bovendien vinden de activiteiten geregeld plaats in een weerbarstige context.	Niet genoemd.
Humanitaire hulp, vanwege de veiligheid van hulpverleners.	Een risico voor de effectiviteit van de humanitaire inzet is de toenemende onveiligheid van hulpverleners. Als hulpverleners hun werk niet kunnen doen, blijven mensen in nood verstoken van hulp. Hierbij verdient de positie van lokale staf, die de grootste risico's loopt, bijzondere aandacht.	Niet genoemd.

3. Inzicht in geld

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

De minister voor BHO heeft in 2025 € 3.790 miljoen uitgegeven. Dit is 1% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast zijn er verplichtingen aangegaan voor € 2.144 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 66 miljoen.

Tabel 2 *BHO in miljoenen €*

	2023	2024	2025
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp			
Verplichtingen	4.967	3.336	2.144
Uitgaven	3.904	3.986	3.790
Ontvangsten	135	76	66

De uitgaven van het begrotingshoofdstuk XVII waren in 2025 € 196 miljoen lager dan in 2024. Tabel 3 laat zien op welke artikelen de uitgaven gedaan worden en hoe ze zijn veranderd ten opzichte van vorig jaar. Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen niet altijd precies overeen met het totaal.

Tabel 3 *BHO verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €*

Begrotingsartikel	2024	2025	Verschil
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp			
1. Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen	645	654	9
2. Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, water en klimaat	960	960	-
3. Sociale vooruitgang	835	668	-167
4. Vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling	1.101	1.015	-86
5. Multilaterale samenwerking en overige inzet	445	493	48
Totaal	**3.986**	**3.790**	**-196**

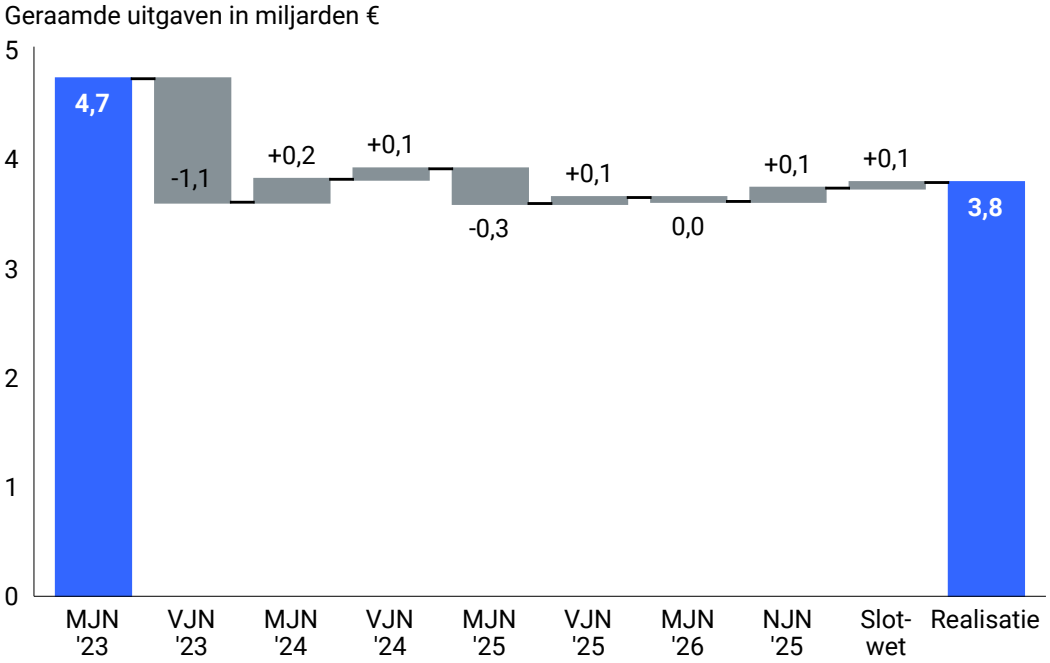
Voor het begrotingshoofdstuk XVII zien we de grootste verschillen bij de artikelen Sociale vooruitgang en Vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling.

3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

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

Figuur 1 *De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 voor BHO*

Uitgaven 2025 lager dan raming in 2023 door bijstelling asielopvang



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

Figuur 1 laat zien hoe de uitgaven van 2025 per begrotingsmoment zijn veranderd. Bij de Miljoenennota 2023 was het plan om € 4,7 miljard uit te geven voor het begrotingshoofdstuk van BHO. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 3,8 miljard. De grootste wijzigingen hebben te maken met overboekingen en/of kasschuiven als gevolg van de bijdragen aan de eerstejaarsopvang asielzoekers. Uiteindelijk is het budget voor BHO hierdoor in 2025 met € 0,9 miljard gedaald.

Tabel 4 toont de 3 grootste veranderingen voor de uitgaven van 2025, van de Miljoenennota 2023 tot het jaarverslag 2025.

Tabel 4 *De grootste wijzigingen in de uitgaven voor BHO in de afgelopen 3 jaar (bedragen in miljoenen €)*

Begroting	Wijziging	2025
VJN 2023	ODA-bijdrage eerstejaarsopvang asielzoekers	-1.103
MJN 2025	Gerichte keuzes ontwikkelingssamenwerking	-292
VJN 2025	ODA-toerekening asiel	200

Ten tijde van de Voorjaarsnota 2023 bleek de raming voor de eerstejaarsopvang in 2025 te laag waardoor er € 1,1 miljard extra nodig was voor de eerstejaarsopvang bij, toen nog, het ministerie van Justitie en Veiligheid. Ten tijde van de Voorjaarsnota 2025 bleek de bijgestelde raming uit 2023 echter weer te hoog, waardoor er op de begroting van de minister van BHOS een bedrag van € 571 miljoen meer te besteden was. Een kasschuif van € 371 miljoen heeft deze middelen in een ander ritme gezet, resulterend in een positieve wijziging voor 2025 van € 200 miljoen.

De gerichte keuzes die het gevolg zijn van de beleidswijzigingen van het kabinet-Schoof hebben geleid tot een neerwaartse bijstelling van € 292 miljoen. Zie hiervoor ons onderzoek naar de bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking in paragraaf § 5.4.

4. Resultaten van geld en beleid

4.1 Controle op doorvoer strategische goederen

4.1.1 Inleiding

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

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

Nederland: export- en doorvoerland

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

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

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

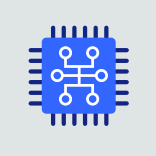
Strategische goederen bestaan uit militaire goederen, dual-use goederen, foltergoederen en sanctiegoederen. Ons onderzoek heeft alleen betrekking op militaire goederen en dual-use goederen. Figuur 2 laat zien welke goederen in deze categorieën vallen.

Figuur 2 *Militaire en dual-use goederen*

Onderscheid tussen militaire en dual-use goederen



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



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

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

4.1.2 Doorvoer van strategische goederen

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

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

4.1.3 Nederlandse exportcontrolebeleid

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

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

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

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

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

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

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

4.1.4 Vergunningen

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

Doorvoer van militaire goederen is in principe vergunningplichtig

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

Individuele en algemene vergunningen voor doorvoer militaire goederen

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

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

Geen vergunningplicht voor doorvoer van dual-use goederen

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

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

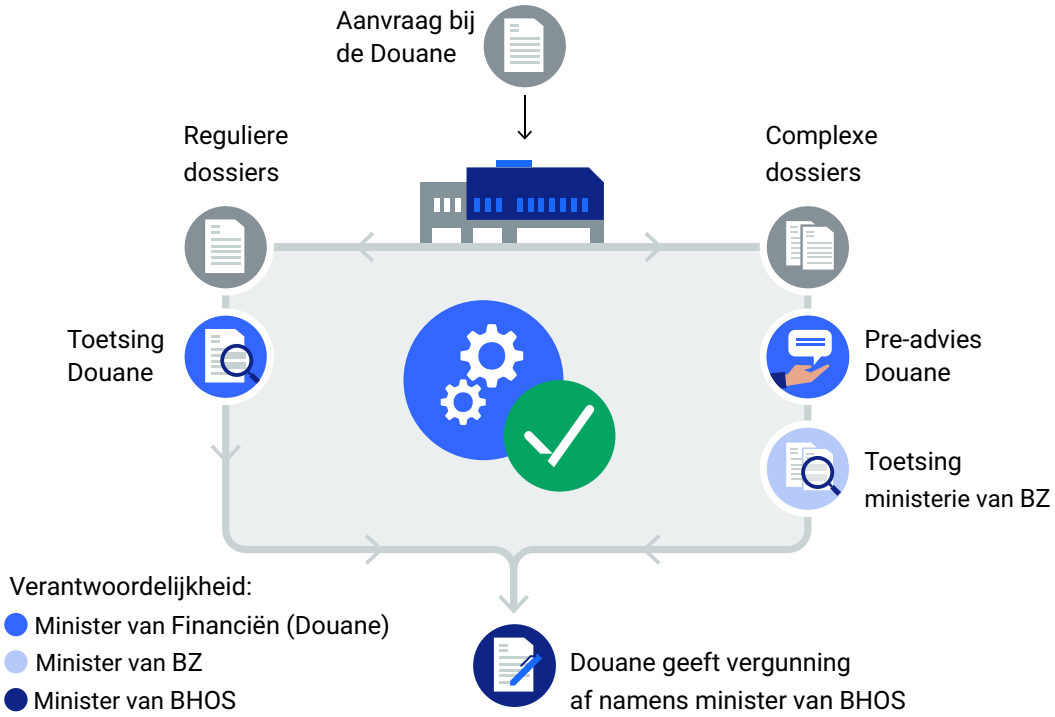
Omdat er voor de doorvoer van dual-use goederen geen meldplicht is, is het volgens het ministerie van BZ moeilijk om op deze goederenstroom zicht te hebben. Als gevolg hiervan zijn *catch-all*-besluiten op dual-use transacties zeldzaam. In principe komen deze besluiten alleen voor als er gerichte inlichtingen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

Vergunningverlening loopt volgens proces

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

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

Proces doorvoervergunningen militaire goederen verloopt goed



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1.5 Controles

Douane voldoet kwantitatief aan de controleopdracht

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

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

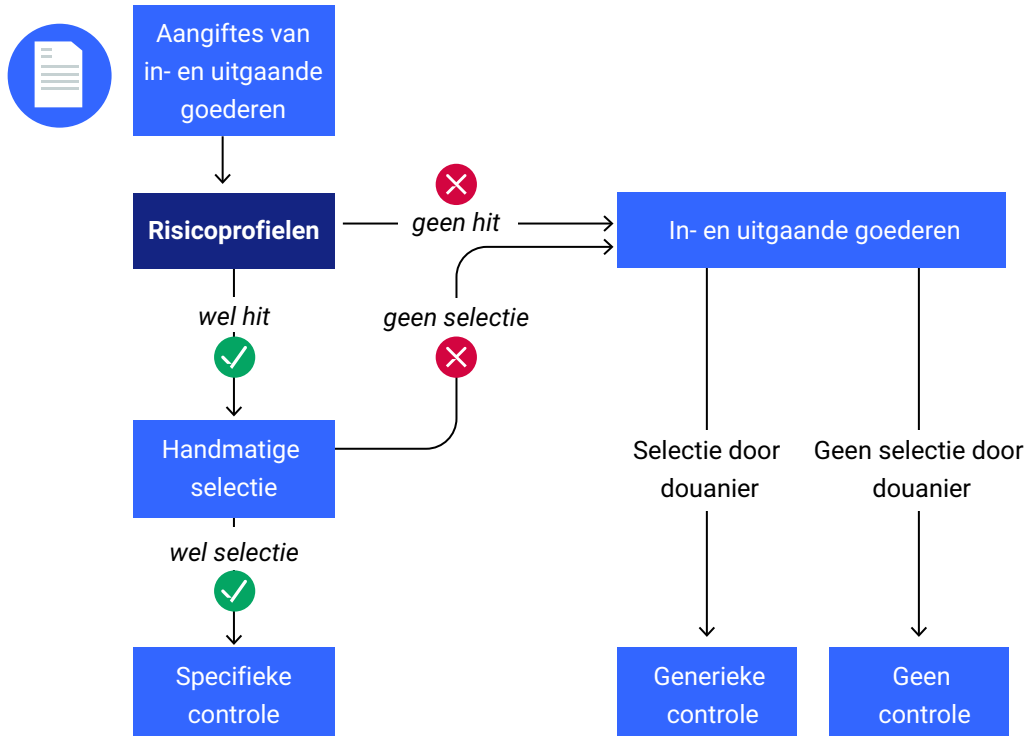
Controles gebeuren hoofdzakelijk op basis van risicoprofielen

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

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

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

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



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

De Douane gebruikt duizenden verschillende profielen om te selecteren welke zendingen een controle krijgen en welke niet. Deze profielen analyseren de gegevens van elke douaneaangifte. Dit zijn bijvoorbeeld de goederencode en (het land van) de

verzender en de ontvanger. De Douane ontwikkelt en beheert de profielen zelf. Honderden van deze profielen zijn toegesneden op strategische goederen (invoer, doorvoer, uitvoer). Hiervan heeft een klein aantal profielen betrekking op de doorvoer van strategische goederen.

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

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

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

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

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

4.1.6 Informatievoorziening aan het parlement

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

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

4.1.7 Conclusies

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

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

Het controlebeleid voor doorvoer focust vooral op de controle van militaire goederen, via de vergunningverlening en via specifieke controles. Hierdoor is deze categorie duidelijker in beeld dan de doorvoer van dual-use goederen, waarvoor meestal geen meld- of vergunningplicht geldt. De vergunningverlening verloopt volgens de geldende regels. De Douane haalt ruim het afgesproken handhavingsniveau (aantal afgesproken controles), maar er zijn geen specifieke afspraken voor doorvoer, terwijl dit wel een onderdeel is van het Besluit strategische goederen. Het algoritme dat de Douane

gebruikt om controles op strategische goederen aan te sturen is het belangrijkste instrument, maar de Douane kan niet aantonen hoe effectief de inzet van dit algoritme is. We vragen aandacht voor het volgen van de vastgestelde werkprocessen om de effectiviteit van de profielen voor strategische goederen te bepalen. Op deze manier krijg je terugkoppeling uit de praktijk voor een betere inzet van de risicoprofielen. Dit geeft de Douane meer inzicht in de effectiviteit van de profielen in de dagelijkse praktijk.

4.1.8 Oordeel over de beleidsresultaten

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

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

Oordeel



4.2 Beleidsevaluaties

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

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

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

Voor BHOS hebben we 4 periodieke rapportages onderzocht. We zien dat relatief veel periodieke rapportages van BHOS inzicht geven in beleidsresultaten in de praktijk, zoals onderstaand voorbeeld laat zien.

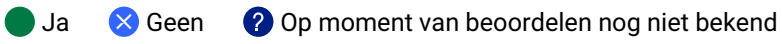
Periodieke rapportage *Vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling*

In de periodieke rapportage *Vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling* wordt gesteld dat de samenwerking met humanitaire organisaties doeltreffend was in het redden van levens en verlichten van lijden van door crisis getroffen mensen. In diezelfde periodieke rapportage wordt gesteld dat het beleid gericht op opvang in de regio, mede door economische crises en de coronapandemie, niet doeltreffend was in het verbeteren van perspectieven en leefomstandigheden van vluchtelingen en gastgemeenschappen.

In ons overkoepelende rapport concluderen we dat de Tweede Kamer nog weinig gebruik van periodieke rapportages maakt. Dat geldt ook voor de onderzochte periodieke rapportage van BHOS. 1 van de onderzochte periodieke rapportages werd geagendeerd voor een commissiedebat, maar daarin werd geen vraag gesteld over de rapportage. De betrokken commissie stelde over 1 rapportage schriftelijke vragen.

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

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking - Tweede Kamer maakt weinig gebruik van periodieke rapportages



Titel periodieke rapportage	Geagendeerd en aantal agendapunten	Genoemd in debat?	Schriftelijke vragen gesteld?	Motie ingediend?
Beleidscoherentie voor Voedselzekerheid, water en klimaat	15	✗	✗	✗
Vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling	?	nvt	?	?
Multilaterale samenwerking	?	nvt	?	?
Sociale vooruitgang	✗	✗	●	✗

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

Wij vinden het belangrijk dat de periodieke rapportages zoveel mogelijk uitspraken doen over de vraag of de inzet van publiek geld effecten voor burgers en bedrijven heeft opgeleverd. We hebben ook onderzocht of de periodieke rapportages uitspraken bevatten over de doeltreffendheid en doelmatigheid in de praktijk. Daarmee bedoelen we dat de uitspraken betrekking hebben op de relatie tussen de inzet van publiek geld en de maatschappelijke effecten, vaak voor burgers en bedrijven.

Specifiek voor de minister van BHOS concluderen we dat 2 periodieke rapportages voor een aanzienlijk deel van het beleid uitspraken bevatten over de doeltreffendheid in de praktijk. Voor 2 rapportages betreft die uitspraak over doeltreffendheid in de praktijk een gedeelte van het beleid. In 1 periodieke rapportage gaat het daarnaast ook over doelmatigheid in de praktijk voor een aanzienlijk deel van het beleid, voor de andere 3 voor een gedeelte van het beleid.

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



Ondanks dat we zien dat de periodieke rapportages inzichten opleveren over beleidsresultaten in de praktijk, concluderen we in ons overkoepelende rapport ook dat de Tweede Kamer nog weinig gebruik van periodieke rapportages maakt.

4.3 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

Revolverende fondsen

In het verantwoordingsonderzoek BHOS 2024 deden wij onderzoek naar revolverende fondsen (Algemene Rekenkamer, 2025). Deze fondsen hebben als kenmerk dat uitgaven uit de fondsen, zoals leningen, na enige tijd worden terugontvangen, waarna de minister ze opnieuw kan inzetten. De minister van BHOS is verantwoordelijk voor 13 van dat soort fondsen. De maximale cumulatieve bijdrage van de minister hieraan bedraagt € 2,5 miljard. In het verantwoordingsonderzoek 2024 lag onze focus op het Dutch Good Growth Fund (DGGF) dat is opgericht in 2014, en het Dutch Trade and Investment Fund (DTIF) uit 2016.

We bevalen de minister, in lijn met onze aanbevelingen uit eerder onderzoek naar revolverende fondsen, aan om:

- een exitstrategie op te stellen voor alle revolverende fondsen, inclusief afspraken over wat er moet gebeuren bij beëindiging van het revolverend fonds;
- een einddatum op te nemen in het beleidskader voor het DGGF, voor de lopende fondsen waar dit niet het geval is en voor toekomstige revolverende fondsen;
- de informatie in de factsheets in de begroting van de minister uit te breiden met in ieder geval informatie over de te verwachte revolverendheid en over de uitvoeringskosten.

Mede naar aanleiding van ons onderzoek zijn in de Tweede Kamer 2 moties aangenomen rondom exitstrategieën en informatievoorziening ten aanzien van revolverende fondsen. Het gaat om de motie van de leden Ram en Hirsch (Tweede Kamer, 2025a) waarin gevraagd wordt om een betere informatievoorziening over de fondsen. En om de motie van het lid Ram (Tweede Kamer, 2025b) waarin voor de revolverende fondsen waar de minister van BHOS verantwoordelijk voor is, gevraagd wordt een heldere exitstrategie op te stellen.

In december 2025 heeft de minister een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin zij aangaf het proces van uitwisseling over de fondsen met de nieuwe rapporteurs te willen voortzetten. Ook deed zij een voorstel voor de elementen van een exitstrategie voor de revolverende fondsen die vanuit de begroting voor BHOS worden gefinancierd. We zullen dit traject en de voorstellen van de minister met interesse blijven volgen.

Economische diplomatie

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

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

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

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

4.4 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

Inzicht in beleidsresultaten begint bij de minister: hij moet dat inzicht zelf hebben. Bijvoorbeeld door te monitoren en door te evalueren. Die informatie heeft de minister nodig om vast te kunnen stellen of hij met het beleid het gewenste doel bereikt en of dat op een doelmatige manier gebeurt. Bovendien heeft het parlement deze informatie nodig om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren. Wij hebben voor de maatregelen in tabel 7 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn jaarverslag.

Tabel 7 *De bereikte resultaten, zoals de minister van BHOS rapporteerde in openbare bronnen*

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag	Resultaat
Onder artikel 2 Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid water en klimaat, wordt als subdoel genoemd: inzetten op verbeterd waterbeheer en watermanagement.	In de indicatorentabel, die werd nagezonden bij de begroting 2025, wordt als indicator genoemd: Het aantal mensen bereikt met activiteiten gericht op verbeterd stroomgebiedbeheer en veiligere delta's. Er wordt een streefwaarde van 2.700.000 mensen genoemd voor 2025.	Voor waterbeheer is € 110 miljoen gerealiseerd in 2025 (subsidies, opdrachten en bijdragen aan internationale organisaties opgeteld).	In de indicatorentabel staat dit als realisatie 2025: 3.308.717 mensen. De minister geeft aan dat de hogere resultaten mede te danken zijn aan de inzet via de Wereldbank en via partnerschappen van Nederlandse waterbedrijven met waterbedrijven in partnerlanden. Verder zorgden programma's van Aqua for All en Global Water Partnerschip (GWP) voor een veelvoud aan private investeringen in de watersector.
Onder artikel 1 Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen, wordt als subdoel/subartikel genoemd: Versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie.	In de indicatorentabel, die werd nagezonden bij de begroting 2025, wordt bij het resultaatgebied 'Bevorderen van internationaal ondernemerschap' als indicator genoemd: Het aantal door RVO voor internationalisering ondersteunde ondernemingen dat in de 3 jaar na de beleidsinterventie meer heeft geëxporteerd naar de doelmarkt. Er staat geen streefwaarde genoemd.	Aan deze doelstelling wordt in de verantwoording geen specifiek bedrag gekoppeld. De uitgaven aan artikel 1 betreffen meer doelstellingen dan alleen deze.	Uit de verantwoording is niet op te maken wat de realisatie is van deze doelstelling. De minister had voor 2025 ook geen streefwaarde geformuleerd.

In bijlage 4 bij het jaarverslag (BHOS, 2026) geeft de minister een overzicht van de 20 indicatoren en bijbehorende streefwaarden van zijn beleid. Het is goed dat de minister de resultaten van zijn beleid inzichtelijker maakt door aan te geven wat zijn doelstellingen zijn en in hoeverre deze zijn behaald. Duidelijke doelstellingen en goede indicatoren zijn belangrijk, omdat de minister daarmee een goed beeld kan geven van de behaalde resultaten van het beleid.

In 2024 hebben we 2 rapporten gepubliceerd: *Resultaten téllen. De Nederlandse bijdrage aan toegang tot schoon drinkwater en sanitatie in ontwikkelingslanden* (Algemene Rekenkamer, 2024a) en *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023*

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (Algemene Rekenkamer, 2024b), waarin we rapporteerden over de opvang van vluchtelingen in de regio. In beide rapporten concludeerden we dat de huidige werkwijze met indicatoren niet goed werkt en een beperkt beeld van de werkelijkheid geeft. De minister werkt daarom op verzoek van de Tweede Kamer aan een nieuwe verantwoordingssystematiek. De minister wil de Kamer hiermee beter inzicht geven in de effecten en risico's van het beleid. De minister wil hierbij meer focus leggen op duiding van de resultaten en tot welke aanpassingen in het beleid dit leidt. De Regeling periodiek evaluatie-onderzoek (RPE) is hierbij een belangrijk instrument (BHO, 2025b).

De minister heeft aangegeven deze systematiek met ingang van de begroting 2027 in te voeren. De planning die de minister eerder voor ogen had, was dat deze systematiek bij het jaarverslag 2025 al zou zijn doorgevoerd. Daarom maakte de indicatorentabel in eerste instantie geen onderdeel uit van de ontwerpbegroting 2025 (BHO, 2024). Na vragen vanuit de Tweede Kamer is deze nagezonden door de minister.

4.5 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstand-koming van de beleidsinformatie.

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

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

5. Bedrijfsvoering

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De minister van BHOS maakt voor de bedrijfsvoering gebruik van de bedrijfsvoering van het ministerie van BZ. De belangrijkste ontwikkeling in de bedrijfsvoering van het ministerie van BZ is de uitvoering van het verbeterplan financieel beheer. Vorig jaar is in april 2025 door ons bezwaar aangetekend tegen het financieel beheer bij het ministerie van BZ. Dit raakte ook de bedrijfsvoering van de minister van BHOS. De redenen waren ernstige tekortkomingen in de inrichting van de financiële administratie (met name verplichtingen en voorschotten) en vertraagde oplevering van de jaarrekeningen BZ en BHOS.

Specifiek voor BHOS speelden tekortkomingen in het toezicht van de minister op de uitvoering van regelingen onder mandaat door Invest International Public Programs (IIPP). Het bezwaar is in mei 2025 opgeheven nadat het ministerie een toereikend verbeterplan had opgesteld, inclusief verbetermaatregelen inzake IIPP. Het jaar 2025 stond in het teken van uitvoering van dit meerjarige verbeterplan. In ons rapport bij het jaarverslag van het ministerie van BZ beschrijven we uitgebreid de problematiek en de huidige stand van zaken. In § 5.3 gaan we uitgebreid in op de stand van zaken van de verbetermaatregelen inzake IIPP. De problemen zijn nog niet verholpen. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid inzake het toezicht op IIPP.

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

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

Tabel 8 *Onvolkomenheden bij BHOS*

Onvolkomenheden bij Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Toezicht op Invest International			✗	✗	⏸

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

5.3 Onvolkomenheden

5.3.1 Verantwoordings- en toezichtskader voor Invest International schiet tekort

Invest International Public Programs BV voert belangrijke subsidie- en financieringsregelingen uit onder mandaat van de minister van BHOS. Onder mandaat betekent dat de middelen namens de minister worden toegekend. In totaal gaat het in 2025 om € 200,4 miljoen aan verplichtingen en € 123,8 miljoen aan uitgaven. Het verantwoordings- en toezichtskader is niet op orde. Hierdoor kunnen de gecontroleerde financiële transacties niet tijdig verwerkt worden in de financiële verantwoording van het begrotingshoofdstuk. Ook ontbreekt verantwoording over de rechtmatigheid van deze financiële transacties. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid.

Allereerst betekenen de tekortkomingen dat de minister bij het opstellen van het jaarverslag onvoldoende zekerheid heeft over de correcte besteding van een groot deel van zijn subsidieprogramma's. Controle op naleving van regels is nog niet afgedekt en zekerheid of de cijfers kloppen, komt nog niet op tijd. Dit heeft grote impact op de financiële oordelen bij de financiële verantwoording (zie hoofdstuk 6).

In 2020 hebben wij al gewezen op de noodzaak van een toereikend kader, dus de noodzaak om dit goed te regelen was al lange tijd bekend. Tot slot heeft de minister de voorgenomen herstelacties in 2025 niet kunnen afronden. Wij lichten dit hieronder nader toe.

Uitvoering regelingen onder mandaat door IIPP

Invest International Public Programs BV (hierna: IIPP) is een rechtspersoon met een wettelijke taak en tevens een 100% dochtervennootschap van Invest International. Invest International BV is een staatsdeelneming, die onder toezicht valt van het ministerie van Financiën. Omdat IIPP een rechtspersoon met een wettelijke taak is en regelingen onder mandaat van de minister van BHOS uitvoert, blijft deze minister verantwoordelijk voor de uitvoering en de besteding van het geld.

Subsidie- en financieringsregelingen uitgevoerd door IIPP

IIPP voert namens de minister van BHOS meerdere subsidie- en financierings-regelingen uit voor diverse investeringen in het buitenland. Deze regelingen onder mandaat zijn:

- Dutch Good Growth Fund (DGGF, met de onderdelen 'Investeren Nederlands mkb' en 'Exporteren Nederlands mkb');
- Dutch Trade and Investment Fund (DTIF);
- Development Related Infrastructure Investment Vehicle (DRIVE);
- Develop2Build (D2B);
- Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurprogramma (ORIO).

Bij IIPP waren in 2025 de totale uitgaven € 123,8 miljoen, de totale ontvangsten € 27,4 miljoen en de totale verplichtingen € 200,4 miljoen. Bij 2 van de 5 regelingen, DGGF en DTIF, is sprake van revolverende fondsen. Hierbij kan IIPP terugontvangen gelden (bijvoorbeeld aflossingen op leningen) opnieuw inzetten (revolveren). Deze 2 regelingen ondersteunen internationaal actieve start-ups en mkb-ondernemers met financieringen (subsidies, leningen, garanties). De regelingen DRIVE, D2B en ORIO betreffen met name subsidies voor buiten-landse infrastructurele projecten.

Onvolkomenheid 2024 voor verantwoordings- en toezichtskader

In ons verantwoordingsonderzoek 2024 constateerden wij dat het verantwoordings- en toezichtskader dat de minister nu gebruikt, herijkt moet worden. Zodat de minister tijdig inzicht kan krijgen in de rechtmatigheid van de financiële transacties (besteed volgens de regels) en de betrouwbare weergave hiervan in de financiële verantwoor-ding (cijfers kloppen). Dat was in 2024 nog niet het geval en wij beoordeelden dit als een onvolkomenheid (Algemene Rekenkamer, 2025).

IIPP heeft in oktober 2021 de uitvoering van deze regelingen overgenomen van RVO. RVO heeft het administratieve beheer uitgevoerd tot en met december 2022. In 2023 is ook de administratie overgegaan naar IIPP. IIPP, een rechtspersoon met een wettelijke taak, is geen agentschap, zoals RVO, en evenmin een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De rijksbrede comptabiliteitsvoorschriften voor agentschappen en zbo's gelden niet automatisch voor IIPP. Er is dus een specifiek verantwoordings- en controle-arrangement nodig, bestaande uit comptabiliteitsvoorschriften en een controleprotocol.

Dat betekent dat de verantwoordingsinformatie en de tijdige controle hiervan specifiek voor IIPP geregeld moeten worden. Op die manier is tijdig inzicht mogelijk in de getrouwheid (de juistheid en volledigheid) én in de rechtmatigheid (voldoen aan wet- en regelgeving) van de financiële transacties. We hebben de minister hierop gewezen in een brief naar aanleiding van de oprichting van Invest International (19 februari 2020) en in ons verantwoordingsonderzoek BHOS 2021 (Algemene Rekenkamer, 2022). De minister heeft toen toegezegd dat zij hier opvolging aan zou geven.

Voortgang in 2025

Het is het ministerie nog niet gelukt om – zoals initieel gepland – in 2025 het verantwoordings- en toezichtskader in voldoende mate te herzien. In een verbeterplan (mei 2025) zijn verbetermaatregelen opgenomen, waarvan de uitvoering in 2025 langzamer verliep dan was gepland. Op te leveren producten zijn: een financieel toezichtkader, werkafspraken/procedurebeschrijvingen, een herzien controleprotocol en een aansluiting tussen de zogenoemde 'staat van middelen' van IIPP en de financiële administratie van BHO. De definitieve oplevering van deze producten is grotendeels verschoven naar 2026.

Dit heeft geleid tot ruime overschrijding van de tolerantie voor de verplichtingen die zijn opgenomen in de departementale verantwoordingsstaat (onzekerheid van € 200,4 miljoen), en tot verplichte toelichting van de onzekerheid over de rechtmatigheid van de verplichtingen en uitgaven in de bedrijfsvoeringsparagraaf. De tolerantie is de drempel waarboven fouten en onzekerheden gevolgen hebben voor ons oordeel. De onzekerheid bedraagt ruim 9% van de verplichtingen en 3% van de uitgaven en ontvangsten van het begrotingshoofdstuk.

Er is wel voortgang geboekt op deelaspecten van de oplossing. De minister heeft afspraken gemaakt met IIPP om de aanlevering van gecontroleerde cijfers te vervroegen. Desondanks lukt het IIPP dit jaar – vanwege beperkte capaciteit – nog niet de oplevering zodanig te vervroegen dat gecontroleerde, zekere cijfers beschikbaar zijn voor tijdige opname in de financiële verantwoording (uiterlijk medio maart).

Omdat kaders ontbreken, dekt de controle door de externe accountant van IIPP over 2025 nog alleen de getrouwheid af, nog niet volledig de rechtmatigheid. Wel zijn eerste aspecten van de rechtmatigheid voor het eerst getoetst door de accountant.

Ook speelt er nog een discussie over de correcte verwerking van de 2 revolverende fondsen van IIPP (DGGF en DTIF) in de financiële administratie en verantwoording van BHOS. Voor deze fondsen was in de departementale boekhouding een verplichting aangemaakt ter hoogte van het subsidieplafond, en niet voor het bedrag dat daadwerkelijk is verplicht door IIPP aan derden. De systematiek van administratieve verwerking van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten bij IIPP verschilt nog van die bij het ministerie. Dit resulteert in een onjuiste weergave en in benodigde correcties in de administratie van het ministerie. De minister van BHOS is nog in gesprek met de minister van Financiën om deze situatie op te lossen, met inachtneming van de comptabiliteitsregels.

Conclusie
Vorig jaar bevalen wij de minister aan om het verantwoordings- en toezichtskader te herijken. Zodat er vanaf boekjaar 2025 jaarlijks vóór 15 maart duidelijk inzicht is in de rechtmatigheid (besteed volgens de regels) en betrouwbare weergave (cijfers kloppen) van de financiële transacties van IIPP. Het ministerie had de oplossing gepland voor 2025, maar dit doel is nog niet bereikt. Dit heeft op 2 manieren impact op de financiële verantwoording van het begrotingshoofdstuk. Ten eerste is er materiële onzekerheid over de omvang van de verplichtingen in de departementale verantwoordingsstaat. Dit heeft ook geleid tot een beperking in de controleverklaring van de ADR. Het gaat om ruim 9% van de verplichtingen (€ 200,4 miljoen van de € 2.143,9 miljoen) van het begrotingshoofdstuk. Ten tweede is sprake van een verplichte toelichting door de minister over de onzekerheid over de rechtmatigheid van de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Deze toelichting is verplicht als de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden. Vanwege de beperkte voortgang in de oplossing van de onvolkomenheid en de impact op het jaarverslag, handhaven wij de onvolkomenheid.

5.4 Bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking

Het kabinet-Schoof stelde andere prioriteiten dan zijn voorganger. Op het budget voor *Official Development Assistance* (ODA; ontwikkelingshulp) is een bezuinigingstaakstelling afgesproken. De bezuinigingen lopen op tot structureel € 2,4 miljard vanaf 2027. Bovendien is de koppeling met 0,7% van het bruto nationaal inkomen (bni) losgelaten, We hebben onderzoek gedaan naar hoe de bezuinigingen op het ODA-budget zijn

doorgevoerd. We zijn daarbij nagegaan hoe deze financieel uitpakken, wat de gevolgen zijn voor het budget van de minister van BHO en voor het beleid voor ontwikkelingssamenwerking. In de volgende paragrafen gaan we hier nader op in.

5.4.1 Financiële consequenties van de bezuiniging

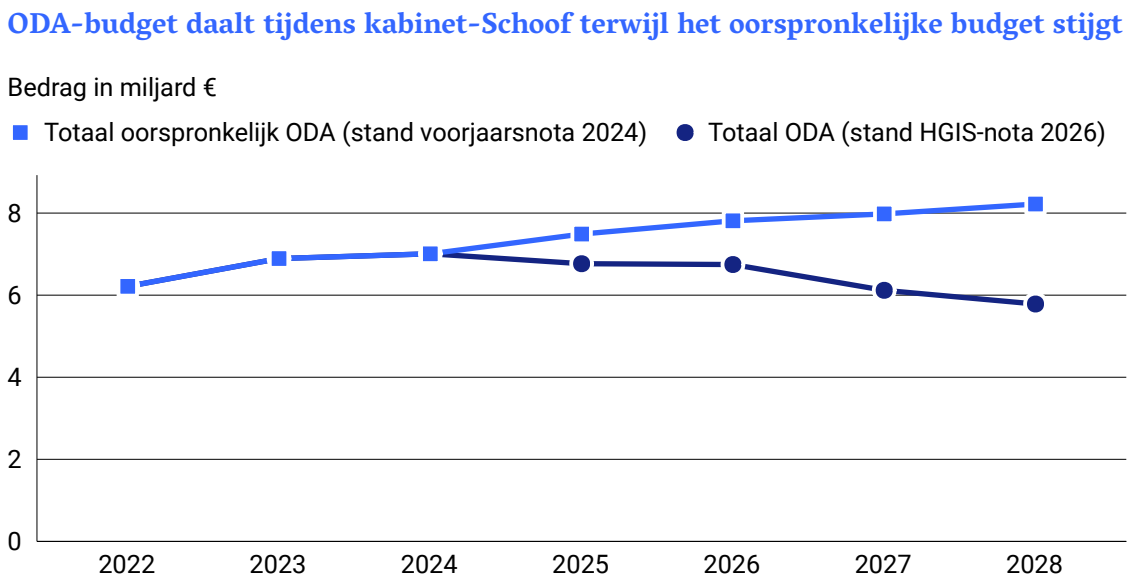
ODA-prestatie daalt door beleid kabinet-Schoof

Tot aan het kabinet-Schoof was het ODA-budget gekoppeld aan de streefwaarde die de Verenigde Naties hanteren: 0,7% van het bni. Het ODA-budget werd bepaald door uit te gaan van 0,7% van het bni en op dit bedrag ombuigingen in mindering te brengen en intensiveringen toe te voegen. Als het bni stijgt, dan stijgt het ODA-budget met 0,7% van deze stijging. In de HGIS-nota 2024 wordt de ODA-prestatie voor 2028 geraamd op 0,66% (BZ, 2024). De ODA-prestatie is het ODA-budget ten opzichte van het bni (ODA-budget gedeeld door het bni).

Het kabinet-Schoof kondigde bezuinigingen op het ODA-budget aan. Bij de publicatie van de ontwerpbegroting 2025 BHO bleek dat het niet alleen ging om een bezuiniging op het ODA-budget, oplopend van € 300 miljoen in 2025 tot structureel € 2,4 miljard vanaf 2027, maar bleek dat bovendien de omvang van het ODA-budget niet langer wordt gekoppeld aan 0,7% van het bni. Voor het meerjarig ODA-budget werd de stand van het budget ten tijde van de Voorjaarsnota 2024 als uitgangspunt genomen. Dit is de laatste stand vóór het aantreden van het kabinet-Schoof. De ODA-prestatie zou daardoor dalen tot 0,42% in 2028 (BZ, 2025). Bij de Voorjaarsnota 2025 is de koppeling deels hersteld; zie hierna. De ODA-prestatie stijgt mede daardoor naar 0,44% in 2028 (BZ, 2026).

Figuur 7 laat zien dat het ODA-budget vanaf 2025 daalt door de beide maatregelen van het kabinet-Schoof: de bezuiniging op ODA én de gewijzigde koppeling van het ODA-budget met het bni. Op beide maatregelen gaan we vervolgens nader in.

Figuur 7 *Ontwikkeling ODA-budget na maatregelen kabinet-Schoof in vergelijking met oorspronkelijke ontwikkeling ODA-budget*



Bni-koppeling niet volledig hersteld

Bij de behandeling van de ontwerpbegroting 2025 is in de Eerste Kamer de (gewijzigde) motie-Huizinga-Heringa c.s. aangenomen (Eerste Kamer, 2025). De motie verzoekt de regering om de systematiek waarbij het ODA-budget gekoppeld is aan het bni structureel te waarborgen. In reactie daarop heeft het kabinet-Schoof besloten het ODA-budget met ingang van het jaar 2026 bij te stellen op basis van de ontwikkeling van het bni.

Over deze nieuwe koppeling zijn de volgende 3 opmerkingen te maken:

1. Waar het ODA-budget voorheen gekoppeld werd aan 0,7% van het bni, en het budget daardoor nominaal met een gelijk bedrag groeide als 0,7% van het bni, is de koppeling in de nieuwe situatie op basis van de *ontwikkeling* van het bni en groeit het ODA-budget dus gelijk aan het percentage groei van het bni.
2. De nieuwe koppeling wordt ingevoerd met ingang van het jaar 2026. Dit betekent dat in het jaar 2025 het ODA-budget niet is bijgesteld voor de stijging van het bni.
3. Omdat de nieuwe koppeling wordt ingevoerd met ingang van het jaar 2026, wordt een stuk van de stijging van het bni structureel niet meegenomen.

De financiële effecten van de nieuwe koppeling zijn weergegeven in tabel 9. Na de tabel worden deze nader toegelicht. De cijfers in de tabel zijn bijgewerkt tot en met de bni-raming uit het Centraal Economisch Plan (CEP) 2025.

Tabel 9 *Effecten wijzigingen berekeningsmethodiek ODA-budget (in miljoenen €)*

	2025	2026	2027	2028	2029
3. Niet meenemen stijging bni CEP 2024 – MEV 2025	-319	-336	-364	-364	-364
2. Geen bni-bijstelling in 2025	-105				
1. Koppeling aan ontwik-keling bni in plaats van aan 0,7% bni	-15	-19	-52	-75	-78
Totaal	**-439**	**-355**	**-416**	**-439**	**-442**

Voor de nieuwe koppeling neemt het kabinet-Schoof de raming van het bni uit de Macro Economische Verkenning (MEV) 2025 als uitgangspunt. Dit betekent dat een deel van de stijging in de raming van het bni niet is meegenomen. Het betreft de stijging tussen het CEP 2024 (de raming ten tijde van de Voorjaarsnota 2025) en de MEV 2025 (de raming ten tijde van de ontwerpbegroting 2025). Het effect daarvan op het meerjarige ODA-budget is zichtbaar in de bovenste regel van de tabel. Het ODA-budget in 2025 is hierdoor € 319 miljoen lager, oplopend tot € 364 miljoen lager structureel vanaf 2027.

Het kabinet-Schoof heeft ook besloten het ODA-budget niet in 2025, maar met ingang van de begroting 2026 te actualiseren en bij te stellen op basis van de nieuwe koppeling. Dit betekent dat het ODA-budget 2025 niet gekoppeld is aan het bni en dus in 2025 niet meestijgt met de stijging van het bni. Dat is zichtbaar in de middelste regel van de tabel. Het ODA-budget is hierdoor in 2025 € 105 miljoen lager.

De onderste regel van de tabel laat het effect zien van de nieuwe koppeling van het ODA-budget; namelijk op basis van de *ontwikkeling* van het bni in plaats van 0,7% van het bni als uitgangspunt. Hierdoor is het ODA-budget in 2025 € 15 miljoen lager. Dit verschil wordt jaarlijks groter. In 2029 loopt dit verschil op tot € 78 miljoen.

Bezuiniging op ODA komt voor het overgrote deel voor rekening van de minister van BHOS

Niet alleen de minister van BHOS doet uitgaven die onder ODA vallen. Ook op de begrotingen van onder meer de ministers van BZ, Asiel en Migratie, Financiën en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) staan uitgaven die zich kwalificeren als ODA. Tabel 10 toont de verdeling van de bezuiniging op het ODA-budget van € 300 miljoen in 2025 tot structureel € 2,4 miljard vanaf 2027.

Tabel 10 *Verdeling bezuiniging ODA-budget (in miljoenen €)*

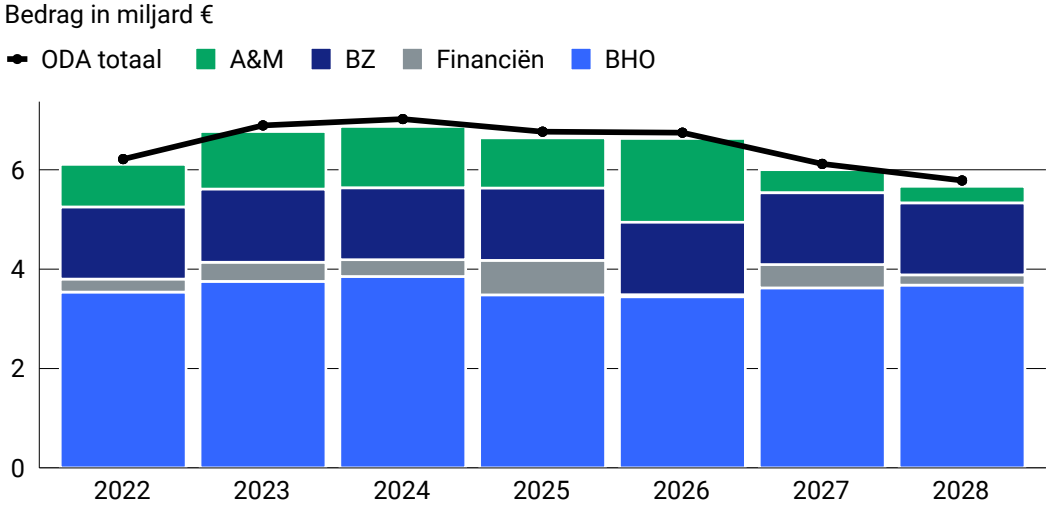
	2025	2026	2027	2028	2029
BHO	292	486	1.104	754	477
BZ	8	14	28	20	13
OCW			15	11	7
Financiën			93	76	63
Verdeelartikel (artikel 5.4 BHO)			1.161	1.539	1.840
Totaal	**300**	**500**	**2.400**	**2.400**	**2.400**

Het verdeelartikel is een onderdeel van de begroting van de minister van BHOS. Door de koppeling van het ODA-budget aan het bni schommelt het budget van de minister van BHOS. Deze schommelingen worden opgevangen op begrotingsartikel 5.4, ook wel het verdeelartikel genoemd. Toenames of afnames van ODA-uitgaven op andere begrotingen, zoals de uitgaven aan de eerstejaarsopvang van asielzoekers, worden ook op het verdeelartikel verwerkt.

De uitgaven van de minister van BHOS blijven redelijk constant

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven doet niet alleen de minister van BHOS uitgaven die onder ODA vallen. Een deel van het ODA-budget loopt via de begrotingen van de ministers van Asiel en Migratie, Financiën en BZ, zie hiervoor figuur 8. Bij Asiel en Migratie gaat het bijvoorbeeld om uitgaven aan de eerstejaarsopvang van asielzoekers. Figuur 8 laat zien hoe het ODA-budget na verwerking van de maatregelen van het kabinet-Schoof zich ontwikkelt voor deze ministeries.

Figuur 8 *Verdeling ODA-budget 2022-2028 over de verschillende begrotingen*



Uit figuur 8 blijkt dat de begrote uitgaven uit de BHO-begroting vanaf 2026 een lichte stijging laten zien, ondanks de bezuiniging op het ODA-budget die voor rekening zijn gekomen van de minister van BHOS. Uit figuur 8 blijkt verder dat de begrote ODA-uitgaven van de minister van BZ redelijk constant blijven. Dat geldt ook voor de ODA-uitgaven van de minister van Financiën. Deze lijken misschien op het oog niet constant, maar dat is het gevolg van 'kasschuiven'. Alleen bij de minister van Asiel en Migratie zien we een daling in de uitgaven vanaf 2027.

De verwachting van het kabinet-Schoof was dat in er 2027 veel minder asielzoekers Nederland binnenkomen, zodat er € 1,2 miljard minder nodig is voor de eerstejaars-opvang. In het regeerakkoord van het kabinet-Schoof is afgesproken dat met ingang van 2027 maximaal 10% van het ODA-budget wordt uitgegeven aan de eerstejaars-opvang. Deze begrenzing zorgt ervoor dat onverwacht hoge uitgaven aan de eerste-jaarsopvang van asielzoekers vanaf 2027 niet langer onbeperkt ten koste kunnen gaan van de BHO-begroting. Mochten de uitgaven aan eerstejaarsopvang toch hoger zijn dan die 10%, dan zal dit op een andere wijze gefinancierd moeten worden.

Uit het coalitieakkoord van het kabinet-Jetten valt op te maken dat de koppeling van het ODA-budget aan de *ontwikkeling* van het bni gehandhaafd blijft en dat de koppeling met 0,7% van het bni niet wordt hersteld. Wel is er vanaf de begroting 2027 een verhoging voorzien van het ODA-budget van structureel € 257 miljoen.

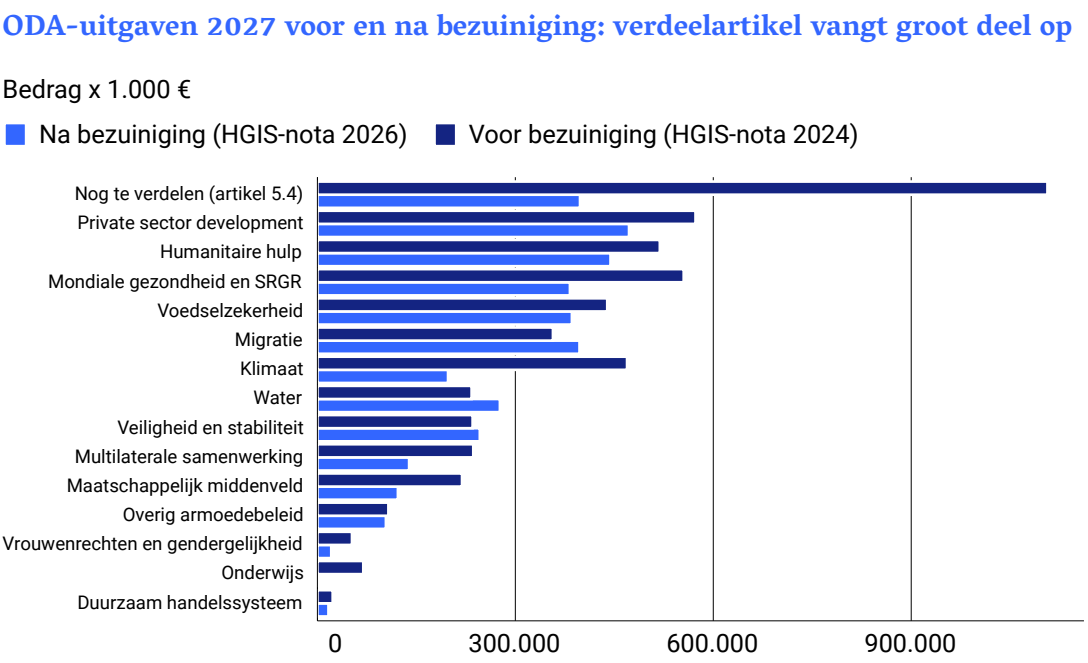
5.4.2 Onderbouwing beleidskeuzes minister van BHOS

De keuzes die de minister heeft gemaakt voor de invulling van de bezuinigingen op de BHO-begroting zijn uitgewerkt in de *Beleidsbrief ontwikkelingshulp* van februari 2025 (BHO, 2025d). De toenmalige minister schrijft hierin dat ze ontwikkelingshulp uitdrukkelijk wil koppelen aan de belangen van Nederland en de behoefte van de landen waarmee wordt samengewerkt. De Nederlandse belangen waar ze zich op wil richten zijn: handel en economie, veiligheid en stabiliteit, en migratie. Deze belangen moeten worden behartigd met programma's en diplomatieke inzet op gebieden waar Nederland goed in is: watermanagement, voedselzekerheid en gezondheid.

De financiële gevolgen van deze keuzes verschillen per thema. Thema's als water-management, voedselzekerheid en gezondheid worden voortgezet, gendergelijkheid, onderwijs en sport en cultuur worden afgebouwd. De inzet op klimaat, maatschappelijk middenveld en multilaterale samenwerking wordt verminderd. Daarnaast wordt klimaat ook als dwarsdoorsnijdend thema meegenomen bij de andere thema's, en dat geldt ook voor gender.

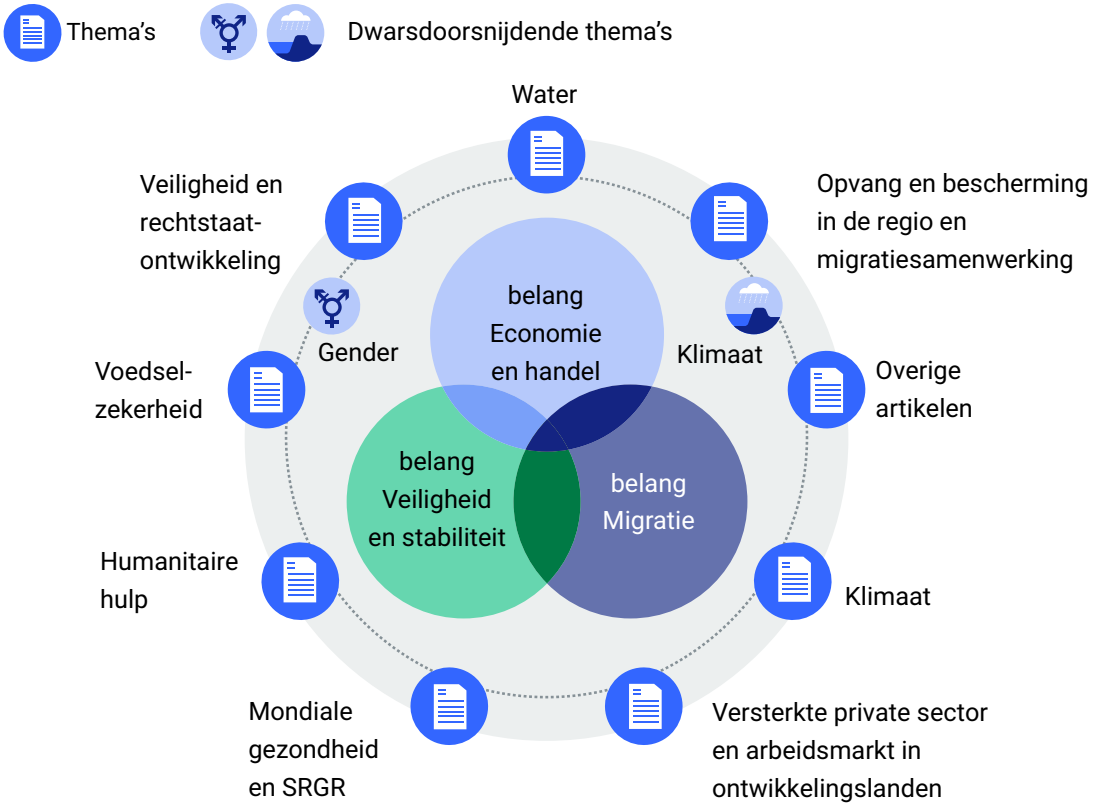
Figuur 9 toont de verwachte ODA-uitgaven 2027 per subartikel van de BHOS-begroting voor en na de bezuiniging. Uit de figuur blijkt dat een groot deel van de bezuiniging wordt opgevangen door het verdeelartikel.

Figuur 9 *Verdeling bezuiniging naar subartikelen BHOS*



De inzet op de thema's moet volgens de *Beleidsbrief ontwikkelingshulp* bovendien bijdragen aan het Nederlandse belang. Hieruit volgt een soort matrix waarbij thema's (ook) Nederlandse belangen moeten dienen, zoals te zien in figuur 10.

Figuur 10 *Samenhang tussen thema's en belangen*



Uitvoeringsaspecten gedegen meegenomen

Om bij de beleidskeuzes een gedegen afweging te kunnen maken, heeft het ministerie verschillende activiteiten ontplooid. Zo zijn er consultaties gehouden met verschillende externe partijen en stakeholders (BHO, 2025e) en is er een uitvoerbaarheidstoets gedaan op de beleidskeuzes in de beleidsbrief. Uitgangspunt hierbij was om geen contractbreuk te plegen en de lopende verplichtingen na te komen. Uit ons onderzoek blijkt dat de minister dit ook is nagekomen.

Tijdens het afwegingsproces is in september 2024 voor het hele departement (kern-departement en ambassades) een richtlijn ingesteld voor sterke terughoudendheid in het aangaan van meerjarige verplichtingen. Voor verplichtingen boven de € 100.000 moest toestemming worden gevraagd aan de ambtelijke leiding. Ook het verhogen van bestaande verplichtingen viel hieronder. Na publicatie van de beleidsbrief is de richtlijn in maart 2025 weer opgeheven. Effect hiervan was wel dat partners in deze periode niet wisten of projecten konden worden verlengd of niet, en of ze hierop moesten anticiperen door bijvoorbeeld personeel af te laten vloeien.

Keuzes dragen bij aan terugdringen fragmentatie
De keuze voor focus op een beperkter aantal thema's sluit aan bij een beweging die intern al gaande was op het ministerie, en die ook past bij adviezen uit eerdere studies. Zo pleitte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid al in 2010 in het rapport *Minder pretentie, meer ambitie* voor een gerichtere aanpak van ontwikkelingshulp, waarbij deze verleend wordt op terreinen waarin Nederland sterk is of wil zijn (WRR, 2010). Het rapport *Less pretention, more realism* uit 2019 van de IOB, de interne evaluatiedienst van het ministerie van BZ, riep ook op tot minder fragmentatie (IOB, 2019). Dit zou duurzame resultaten bevorderen. Ook werd in een recente OESO DAC peerreview van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking uit 2023 opgeroepen tot minder versnippering en meer focus (OESO DAC, 2023).

De keuzes in de beleidsbrief zijn gemaakt op basis van politieke en financieel-juridische en praktische gronden. Dit zou de minst directe schade opleveren, ook omdat contracten hierdoor niet opengebroken hoefden te worden. Een inhoudelijke strategische analyse van de langetermijneffecten van stopzetten van de financiering ontbreekt echter, waardoor de gevolgen op de lange termijn niet bekend zijn.

Geen expliciete afbouwstrategie
Het ministerie heeft geen expliciete afbouwstrategieën opgesteld voor de thema's die worden afgebouwd. Bij de start van nieuwe projecten moet weliswaar worden aangegeven hoe de resultaten kunnen worden behouden als de financiering is afgelopen, maar dit geldt alleen op het niveau van individuele projecten.

5.4.3 Nederlandse belangen
In haar beleidsbrief gaf de minister aan dat de thema's voor ontwikkelingshulp waarop zij in wil zetten bij moeten dragen aan de 3 belangen van Nederland: handel en economie, veiligheid en stabiliteit, en migratie. Om dit ook in praktijk te kunnen brengen, moest hiervoor een nieuwe aanpak worden ontwikkeld. Dit heeft geresulteerd in een deelstrategie voor elk belang.

De mate waarin instrumenten om thema's en belangen te combineren al ontwikkeld waren, verschilt. Het combineren van de hulp- en handelsagenda bijvoorbeeld was al staand beleid onder de eerdere kabinetten. Ook voor het belang 'migratie' geldt dat de migratieprogrammering altijd al werd gedaan vanuit het Nederlandse belang, en dat vooral moest worden bekeken hoe het migratiebelang kan worden meegenomen in de andere thema's. Voor het belang 'veiligheid en stabiliteit' is het uitgangspunt dat veiligheid en stabiliteit elders in de wereld bijdraagt aan veiligheid in Nederland. Met

dit belang is minder ervaring. Dit thema speelt bovendien vaak in instabiele landen, soms zonder een functionerende overheid, wat de programmering van ontwikkelingssamenwerking complex maakt.

De ondersteuning van de programmering van de thema's die bijdragen aan de 3 Nederlandse belangen moet leiden tot een meer geïntegreerde programmering. De *Theories of Change* (ToC) en de daarbij behorende resultatenkaders zijn nu nog opgesteld per thema. De minister zou daarom moeten nagaan of de nieuwe strategie met daarin de nadruk op de Nederlandse belangen, aanleiding geeft de bestaande ToC's en de resultatenkaders aan te passen, of om hiervoor nieuwe ToC's te ontwikkelen. Dit met als doel de verbanden tussen belangen en de thema's die hieraan bijdragen, zichtbaar én meetbaar te maken.

5.4.4 Conclusie

We concluderen dat de minister transparant is over de keuzes die zijn gemaakt bij de invulling van de bezuiniging, en de bezuiniging gestructureerd heeft aangepakt. Zo heeft de minister bijvoorbeeld rekening gehouden met lopende verplichtingen, externe consultatie gepleegd en een uitvoeringstoets gedaan. Door de keuzes die zijn gemaakt is de fragmentatie van ODA-budget afgenomen, in lijn met onze eerdere aanbevelingen en van bijvoorbeeld de OESO.

Kanttekening is dat een inhoudelijke strategische analyse van de langetermijneffecten van de bezuiniging ontbreekt. Hoewel het om een forse bezuiniging gaat, constateren we dat het bedrag dat de minister de komende jaren te besteden heeft voor ontwikkelingssamenwerking, vergelijkbaar is met dat wat ze de afgelopen jaren te besteden had. Zonder de bezuiniging zou het budget van de minister de komende jaren harder zijn gestegen. Door de bezuiniging op ODA en de gewijzigde koppeling daalt de Nederlandse ODA-prestatie en blijft door de nieuwe wijze van koppeling daarna min of meer constant.

5.5. Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

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

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

6. Geld gecontroleerd

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

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

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

Wij controleren 3 belangrijke financiële totaalbedragen in het jaarverslag:

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

Daarnaast controleren wij 1 aanvullend totaalbedrag:

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

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

6.1 Oordelen over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp

Negatieve oordelen bij het totaal van de verplichtingen, het totaal van de uitgaven en ontvangsten en bij 1 artikel
De totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen, met uitzondering van de verplichtingen. Het geld is echter niet altijd volgens de regels besteed. Hierdoor is ons oordeel over de totaalbedragen negatief bij de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten.
Voor artikel 1 is ons oordeel negatief.

Het financieel beheer van BHOS kent tekortkomingen, zoals blijkt uit de gehandhaafde onvolkomenheid (zie § 5.3.1). De problemen spelen bij de regelingen onder mandaat die Invest International Public Programs (IIPP) namens de minister uitvoert. De minister hanteert hierbij kaders voor verantwoording van en toezicht op IIPP.
In deze kaders zijn 2 aspecten nog niet goed geregeld:

- het tijdig aanleveren van gecontroleerde cijfers van IIPP;
- en de vereisten voor de controle van de rechtmatigheid van de financiële transacties van IIPP.

Hierdoor zijn de cijfers van de regelingen die IIPP uitvoert niet tijdig en niet voldoende gecontroleerd. Dit resulteert in de bovengenoemde negatieve financiële oordelen over het totaal van de verplichtingen en het totaal van de uitgaven en ontvangsten. Sinds mei 2025 werkt de minister via een verbeterplan aan het oplossen van de tekortkomingen. Het is het ministerie niet gelukt de verbeteracties in 2025 af te ronden. Dit is uitgebreid toegelicht in § 5.3.1.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 11 *Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp*

Verantwoorde bedragen over 2025 Bedragen in miljoenen €		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel In miljoenen €
Verplichtingen		**Cijfers kloppen:**	✗	**€ 200,4**
Totaal	€ 2.143,9	**Volgens de regels:**	✗	**€ 208,1**
Artikel 1 Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen		Volgens de regels:	✗	**€ 203,0**
De andere 4 artikelen		Volgens de regels:	✓	
Uitgaven en Ontvangsten		**Cijfers kloppen:**	✓	
Totaal	€ 3.856,2	**Volgens de regels:**	✗	**€ 128,3**
Artikel 1 Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen		Volgens de regels:	✗	**€ 124,1**
De andere 4 artikelen		Volgens de regels:	✓	
Afgerekende voorschotten		**Cijfers kloppen:**	✓	
Totaal	€ 635,6	**Volgens de regels:**	✓	
Saldibalans		**Cijfers kloppen:**	✓	
Totaal	€ 20.306,7	**Volgens de regels:**	✓	

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

6.2 Toelichting financiële oordelen

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

6.2.1 Verplichtingen

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

Onzekerheid over verplichtingen via regelingen onder mandaat van Invest International

Op totaalniveau overschrijden de fouten en onzekerheden in de verplichtingen de tolerantiegrens, zowel wat betreft de rechtmatigheid (niet aangegaan volgens de regels) als wat betreft de betrouwbare weergave in de jaarrekening (niet kloppende cijfers).

Bij de rechtmatigheid (niet aangegaan volgens de regels) zijn de verplichtingen voor € 208,1 miljoen onzeker. Het gaat hierbij hoofdzakelijk over verplichtingen die door IIPP zijn aangegaan. Deze overschrijding op totaalniveau komt voor het grootste deel vanuit de overschrijding op artikel 1 Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen. De verplichtingen die IIPP namens het ministerie met derden is aangegaan zijn niet volgens de regels gegaan. Het gaat om € 203,0 miljoen aan onrechtmatigheden. Er zijn nog geen formele afspraken gemaakt tussen het ministerie en IIPP over het kunnen aantonen van de rechtmatigheid. Er is daarom geen zekerheid over de rechtmatigheid van deze verplichtingen over 2025. Zie § 5.3.1 voor een nadere toelichting op de onvolkomenheid die hieraan ten grondslag ligt.

Daarnaast is ook de betrouwbare weergave (kloppen de cijfers) in de jaarrekening van door IIPP aangegane verplichtingen onzeker. Dit komt doordat IIPP de gecontroleerde cijfers nog niet tijdig kon aanleveren. Waardoor de minister deze niet op tijd kon verwerken in de jaarrekening en er onzekerheid was of de cijfers kloppen. Dit is een overschrijding van € 200,4 miljoen op totaalniveau. Dit bedrag was zo hoog dat de ADR een controleverklaring met beperking heeft afgegeven.

6.2.2 Uitgaven en ontvangsten

Onzekerheid over uitgaven via regelingen onder mandaat van Invest International
Op totaalniveau overschrijden fouten en onzekerheden in de uitgaven en ontvangsten de tolerantiegrens (overschrijding € 128,3 miljoen). Dit probleem betreft hoofdzakelijk de rechtmatigheid (niet aangegaan volgens de regels) van uitgaven en ontvangsten van IIPP.

Deze overschrijding speelt hoofdzakelijk op artikel 1 Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen. Op dit artikel is ook een overschrijding van de tolerantiegrens. De uitgaven die IIPP namens het ministerie aan derden heeft gedaan zijn niet volgens de regels gedaan. Het gaat om € 124,1 miljoen aan onrechtmatigheden.

Dit gaat om dezelfde problematiek als verwoord in § 6.2.1: ontbreken van formele afspraken tussen ministerie en IIPP over het kunnen aantonen van de rechtmatigheid. Er is daarom geen zekerheid over de rechtmatigheid van deze uitgaven over 2025. Zie § 5.3.1 voor een nadere toelichting op de onvolkomenheid die hieraan ten grondslag ligt.

7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

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

7.1 Reactie minister van BHOS

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

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

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

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

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

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

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

Invest International Public Programs (IIPP)

De Algemene Rekenkamer handhaaft de onvolkomenheid uit 2024 omdat niet alle tekortkomingen in 2025 zijn opgelost. De minister deelt onze constatering dat de uitvoering van het verbeterplan langzamer is verlopen dan gepland, maar dat op deelaspecten wel vooruitgang is geboekt. Deze voortgang ziet onder meer op de versnelling van de aanlevering van de financiële informatie en op de eerste stappen in de toetsing van de rechtmatigheid. Er is een afspraak gemaakt met IIPP om de aanlevering van de gecontroleerde cijfers verder te vervroegen. De minister geeft aan dat de inzet is om in 2026 het verantwoordings- en toezichtkader, inclusief controleprotocol en werkafspraken, af te ronden, zodat de gecontroleerde cijfers van IIPP tijdig in de jaarrekening BHO kunnen worden verwerkt en de rechtmatigheid van uitgaven en verplichtingen aantoonbaar is.

Bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking

De minister waardeert onze conclusie dat de gemaakte keuzes en aanpak van de bezuinigingen van het kabinet-Schoof transparant en onderbouwd zijn. Hij geeft aan dat het risico van fragmentatie van het ODA-budget de continue aandacht heeft. Bij onze kanttekening dat een inhoudelijke strategische analyse van de langetermijneffecten van de bezuinigingen ontbreekt, geeft de minister aan dat een dergelijke

causale analyse uitermate lastig is gelet op de geopolitieke en volatiele context van het werk op ontwikkelingssamenwerking. De minister geeft aan dat de impact van de bezuinigingen van het vorige kabinet zo goed als mogelijk wordt meegenomen in de evaluatieonderzoeken binnen de Strategische Evaluatie Agenda.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

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

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

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

De minister bedankt ons in zijn reactie voor de onderzoeken op zijn beleidsterrein het afgelopen jaar en stelt dat de hierdoor verkregen inzichten bijdragen aan een doelmatiger en efficiëntere beleidsuitvoering en -verantwoording. Wij stellen de stappen die de minister zet naar aanleiding van onze bevindingen over de verantwoording van de afgelopen jaren op prijs. Die waardering hebben we ook voor de vragen, moties en inzet van rapporteurs van de Tweede Kamer hierover. Hierbij doelen wij met name op het verbetertraject rondom de verantwoordingssystematiek en de informatievoorziening over de revolverende fondsen. We kijken uit naar de begroting 2027 van de minister. Dat wordt de eerste begroting die is opgebouwd langs de lijnen van de nieuwe verantwoordingssystematiek. Met een zekere ironie stellen we vast dat er zo mogelijk soms meer zicht ontstaat op resultaten van Nederlands belastinggeld in het buitenland, dan op de resultaten van de besteding van belastinggeld in het binnenland.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden BHO 2025

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

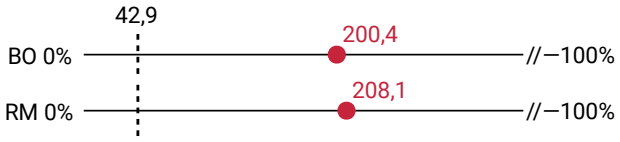
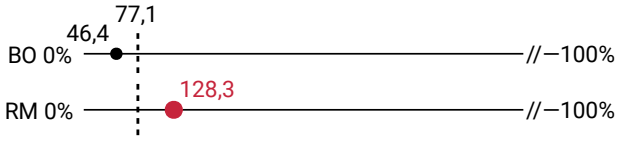
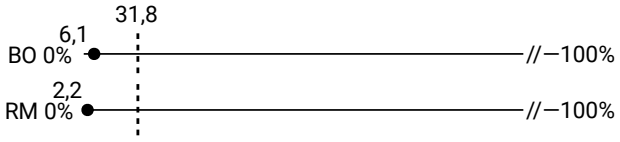
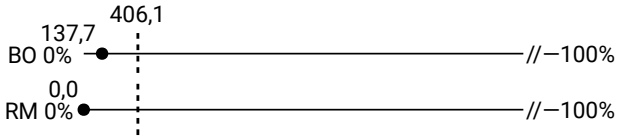
- Aan de linkerkant staan de verantwoorde bedragen.
- Voor elk verantwoord bedrag is een tolerantiegrens aangegeven voor de omvang van fouten en onzekerheden die we toelaatbaar vinden. Dit zijn de bedragen bij de verticale, gestippelde lijn.
- Met een kleine bol is de omvang van de fouten en onzekerheden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

Figuur 12 *Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van BHO*

Fouten en onzekerheden bij Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp

Tolerantiegrens*

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

Verantwoorde bedragen over 2025 Bedragen in miljoenen €		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO) Bedragen in miljoenen €
Verplichtingen		
Totaal	**€ 2.143,9**	
Artikel 1 Duurz. econ. ontw., handel en invest.	€ 466,7	
Bij de resterende 4 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.		
Uitgaven en ontvangsten		
Totaal	**€ 3.856,2**	
Artikel 1 Duurz. econ. ontw., handel en invest.	€ 683,2	
Bij de resterende 4 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.		
Afgerekende voorschotten		
Totaal	**€ 635,6**	
Saldibalans		
Totaal	**€ 20.306,7**	

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

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

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

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

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

Algemeen

De gegevens die zijn gebruikt voor figuur 1 en tabel 4 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Beleidsresultaten

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

Wij onderzoeken of:

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

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

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

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

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

Vraag	Norm
1	• Het Nederlandse exportcontrolebeleid bevat SMART-C geformuleerde doelen.
2	• De minister van BZ en de minister van BHOS hebben schriftelijke afspraken gemaakt met de Douane over de opzet en werking van de controle en handhaving bij de doorvoer van strategische goederen via Nederlands grondgebied. Daarbij is duidelijk welke taak het ministerie van BZ hierbij heeft. • Het ministerie van BZ is toegerust met voldoende mensen en middelen om uitvoering te geven aan het Nederlandse exportcontrolebeleid voor de doorvoer van strategische goederen via het Nederlands grondgebied. • Het ministerie van BZ verzamelt informatie om inzicht te krijgen in de kwaliteit en het effect van de uitvoering van de eigenstandige rol. De informatie hierover is deugdelijk in de zin van juist, volledig, betrouwbaar, begrijpelijk en vergelijkbaar.
3	• De minister van BZ en de minister van BHOS hebben schriftelijke afspraken gemaakt met de Douane over de opzet en werking van de controle en handhaving bij de doorvoer van strategische goederen via Nederlands grondgebied. • De Douane is toegerust met voldoende mensen en middelen om de door de minister van BZ en de minister van BHOS opgedragen werkzaamheden uit te voeren. • De Douane verzamelt informatie om inzicht te krijgen in de kwaliteit en het effect van de opgedragen werkzaamheden. De informatie hierover is deugdelijk in de zin van juist, volledig, betrouwbaar, begrijpelijk en vergelijkbaar.
4	• Onder verantwoordelijkheid van de minister van BZ en de minister van BHOS voert de Douane de opgedragen werkzaamheden uit en is doeltreffend in de uitvoering hiervan. • De kwaliteit van de eigen inspanningen en van de Douane worden door de minister van BZ en de minister van BHOS (tussentijds) gemeten en gemonitord. • De minister van BZ en de minister van BHOS hebben inzicht in de oorzaken van het eventueel niet halen van doelen van het Nederlandse exportcontrolebeleid. • Er wordt – zo nodig – actief door de minister van BZ en de minister van BHOS bijgestuurd.
5	• De minister van BHOS informeert het parlement over resultaten van de controle en handhaving bij de doorvoer van strategische goederen via het Nederlandse grondgebied.

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

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

Ter verdieping en duiding van de bevindingen uit de documentenanalyse zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers die betrokken zijn bij zowel de beleidsvorming als de uitvoering van de exportcontrole. Hierbij is gesproken met medewerkers van

het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Douane (onderdeel van het ministerie van Financiën). De verslagen van alle gesprekken die we hebben gevoerd zijn afgestemd met de betrokkenen en dienden als input voor het rapport.

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

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

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2024a). *Resultaten téllen. De Nederlandse bijdrage aan toegang tot schoon drinkwater en sanitatie in ontwikkelingslanden*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024b). *Rapport bij het Jaarverslag 2023 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2025). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2024 bij Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.* Den Haag: eigen beheer.

BHO (2024). *Kamerbrief betreft Indicatoren begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp 2025.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2025, 36 600, nr.7.

BHO (2025a). *Beleidsagenda Buitenlandse Handel 'Nederland: welvarend en weerbaar*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36180, nr. 164.

BHO (2025b). *Voorstel verbeterde verantwoordingsystematiek BHO-beleid.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31865, nr. 282.

BHO (2025c). *Effecten ingezette bezuinigingen op ontwikkelingshulp.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36 180, nr. 6.

BHO (2025d). *Beleidsbrief ontwikkelingshulp*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 180 nr. 133.

BHO (2025e). *Bijlage bij Beleidsbrief ontwikkelingshulp*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 180 nr. 133.

BHO (2026). *Jaarverslag en slotwet Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp 2025*.

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

BZ (2025). *HGIS-nota 2025.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 601 nr. 1.

BZ (2026). *HGIS-nota 2026.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36 801 nr. 1.

CBS (2026). Monitor Brede Welvaart 2026.

OESO DAC (2023). *Peer review Netherlands.*

OECD (2025). *Cuts in official development assistance: OECD projections for 2025 and the near term*, OECD Policy Briefs, No. 26, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/8c530629-en.

Eerste Kamer (2025). *Gewijzigde motie van het lid Huizinga-Heringa*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 600, M.

IOB (2019). *Less pretention, more realism.*

Tweede Kamer (2025a). *Motie van de leden Ram en Hirsch.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 725-XVII nr. 38.

Tweede Kamer (2025b). *Motie van het lid Ram.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 725-XVII nr. 39.

WRR (2010). *Minder pretentie meer ambitie.*

Bijlage 4 Begrippenlijst

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

Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 11 mei 2026.
Dit document is op 20 mei 2026
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2026