VERANTWOORDINGSONDERZOEK

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

Rapport bij het Jaarverslag 2025

2026

Algemene Rekenkamer

# Vooraf

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

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

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

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

# Inhoud


## 1. Onze conclusies | 5

## 2. Actuele ontwikkelingen en risico's | 7

2.1 Actuele ontwikkelingen | 7

2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025) | 9

## 3. Inzicht in geld | 12

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie | 12

3.2 Ontwikkeling van de uitgaven | 16

## 4. Resultaten van geld en beleid | 18

4.1 Beleidsresultaten Industrieel Participatiebeleid | 18

4.2 Beleidsevaluaties | 29

4.3 Fiscale regelingen | 30

4.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 31

4.5 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 31

4.6 Totstandkoming beleidsinformatie | 33

## 5. Bedrijfsvoering | 34

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 34

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 35

5.3 Onvolkomenheden | 35

5.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 38

5.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 44

## 6. Geld gecontroleerd | 45

6.1 Ministerie van Economische Zaken | 46

6.2 Nationaal Groeifonds | 48

## 7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 50

7.1 Reactie minister van Economische Zaken | 50

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 52

## Bijlagen | 53

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van EZ 2025 | 53
Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 56
Bijlage 3 Literatuur | 58
Bijlage 4 Begrippenlijst | 60
Bijlage 5 Eindnoten | 61

### Erratum

In paragraaf 5.4.1 op pagina 40 stond een verkeerde figuur afgebeeld.

We hebben de figuur op deze pagina aangepast.

# 1. Onze conclusies

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

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

## Aanscherping Industrieel Participatiebeleid nodig

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

Na 2012 zijn de economische doelstellingen van het IP-beleid komen te vervallen. In ons onderzoek hebben we door een gebrek aan concrete doelen en informatie over de beleidsresultaten niet kunnen beoordelen of de minister van EZ de doelen van het IP-beleid heeft gehaald. Ook zijn er geen beleidsevaluaties van het IP-beleid uitgevoerd. De minister heeft hierdoor beperkt inzicht of het IP-beleid kan worden verbeterd. We concluderen dan ook dat de minister van EZ onvoldoende waarborgt dat de (financiële) kansen voor de Nederlandse defensie-industrie volledig worden benut en het IP-beleid een optimale bijdrage levert aan de prioriteiten van de nationale veiligheid. Daarom komen wij tot het oordeel matig voor de kwaliteitswaarborgen van het gevoerde beleid.

## Bedrijfsvoering: inkoopbeheer en autorisatiebeheer moeten worden verbeterd

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

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

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

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

Voor de artikelen 2 en 40 is ons oordeel negatief.

## Onvolkomenheden bij ministerie van Economische Zaken

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

✗ Onvolkomenheid

⊗ Ernstige onvolkomenheid

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

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

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

**Verder in het rapport**


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

# 2. Actuele ontwikkelingen en risico's

## 2.1 Actuele ontwikkelingen

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

**Zorgen over productiviteitsgroei**

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

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

**Economische veiligheid onder druk**

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

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

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

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

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

**Ondernemingsklimaat laat weinig verbetering zien**

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

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

**Aankondiging nieuw industriebeleid**

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

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

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

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

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

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

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

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

# 3. Inzicht in geld

## 3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

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

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

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

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

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

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

De uitgaven van het begrotingshoofdstuk XIII waren in 2025 € 6.892 miljoen lager dan 2024. Voor het Nationaal Groeifonds waren de uitgaven in 2025 € 21 miljoen lager. Tabel 4 laat zien op welke artikelen de uitgaven gedaan worden en hoe ze zijn veranderd ten opzichte van vorig jaar. Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen niet altijd precies overeen met het totaal.

**Tabel 4** *Ministerie van Economische Zaken (EZ) verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €*

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

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

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

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

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

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

**Tabel 5** *Verdeling van het NGF-budget in miljoenen €*

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

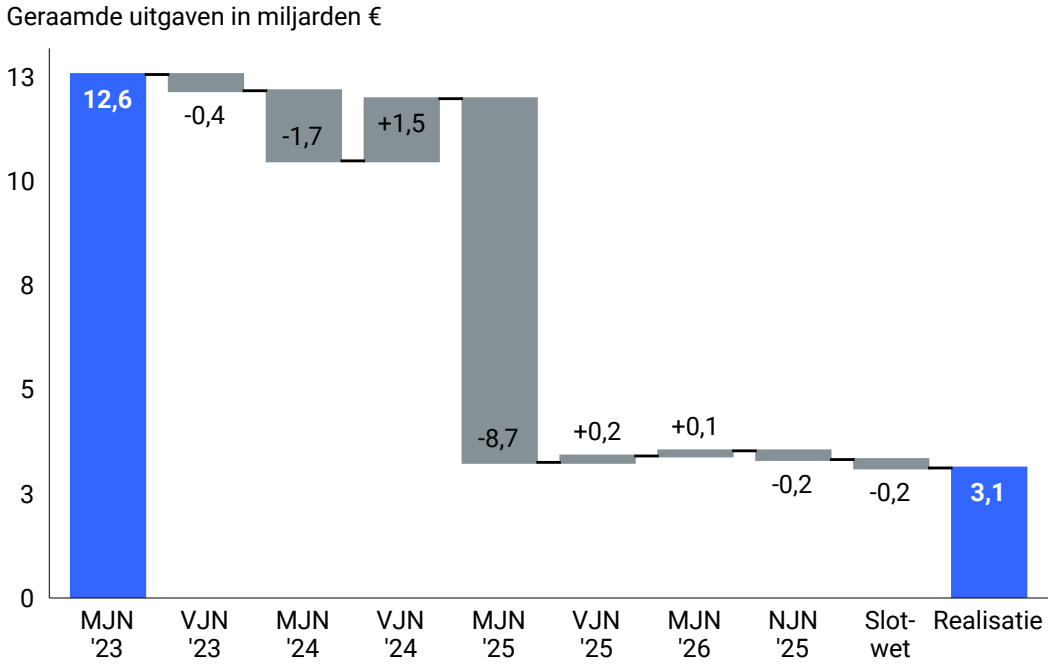
Bron: Jaarverslag van het Nationaal Groeifonds 2025.

## 3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

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

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

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




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

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

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

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

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

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

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

# 4. Resultaten van geld en beleid

## 4.1 Beleidsresultaten Industrieel Participatiebeleid

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

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

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

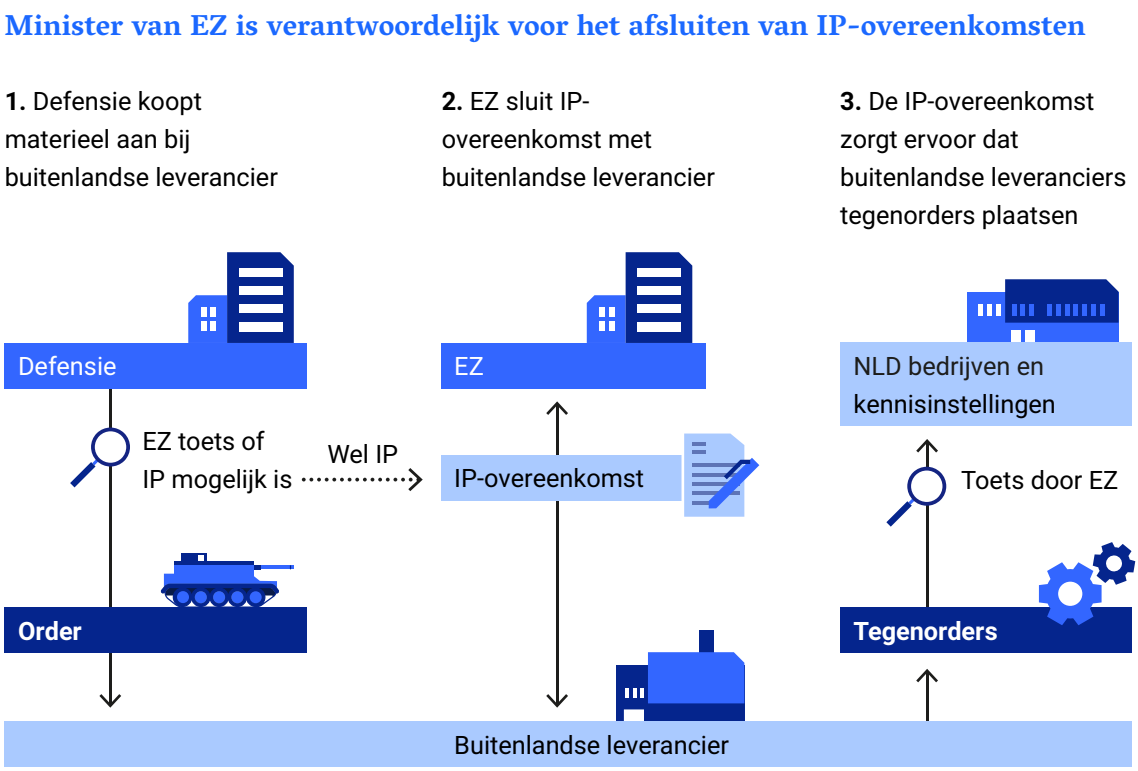
De minister van Defensie zoekt bij de verwerving van defensiematerieel in eerste instantie naar geschikte Nederlandse partijen. Wanneer de minister van Defensie in belangrijke mate is aangewezen op buitenlandse leveranciers, kan de minister van EZ het IP-beleid inzetten.

**Hoe werkt het IP-beleid?**

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

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

**Figuur 2** *Werking Industrieel Participatiebeleid*




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

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

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

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

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

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

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

**Het IP-beleid heeft verschillende beleidsdoelen**

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

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

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

**Economische doelstelling vervallen**

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

### 4.1.2 Het financieel belang van het IP-beleid groeit snel

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

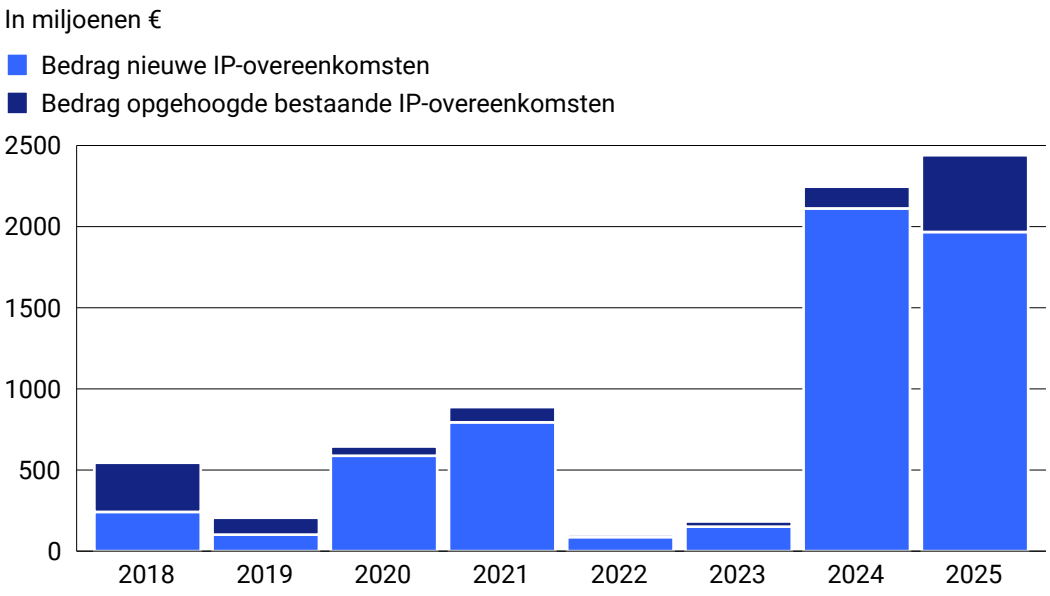
**De financiële omvang van de afgesloten IP-overeenkomsten en geplaatste tegenorders stijgt**

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

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

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

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



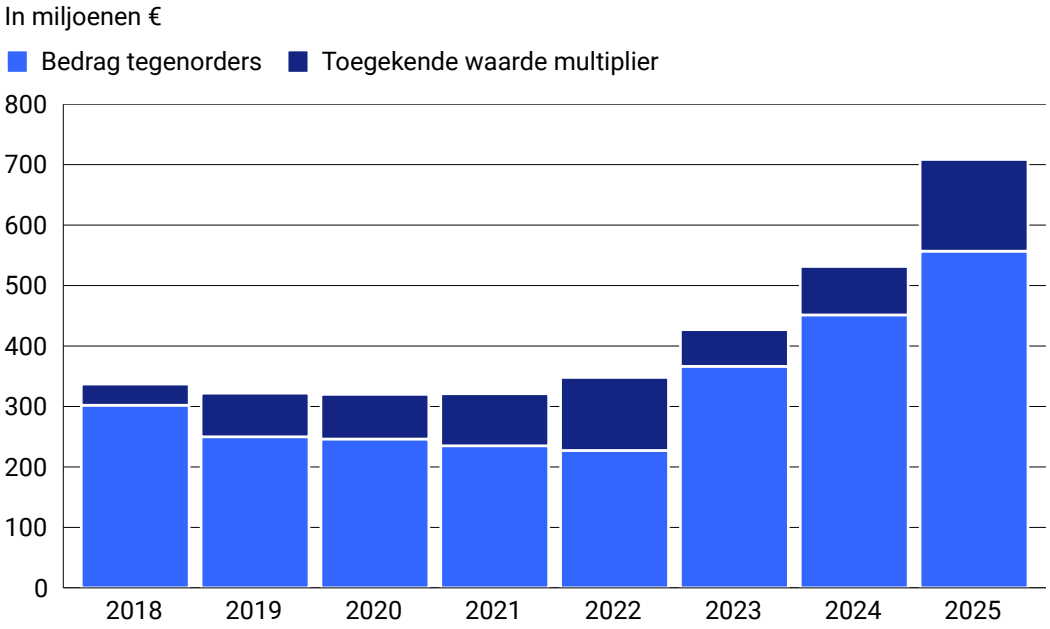

Bron: Ministerie van EZ

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

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

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

**Het bedrag aan tegenorders loopt de laatste jaren op**




Bron: Ministerie van EZ

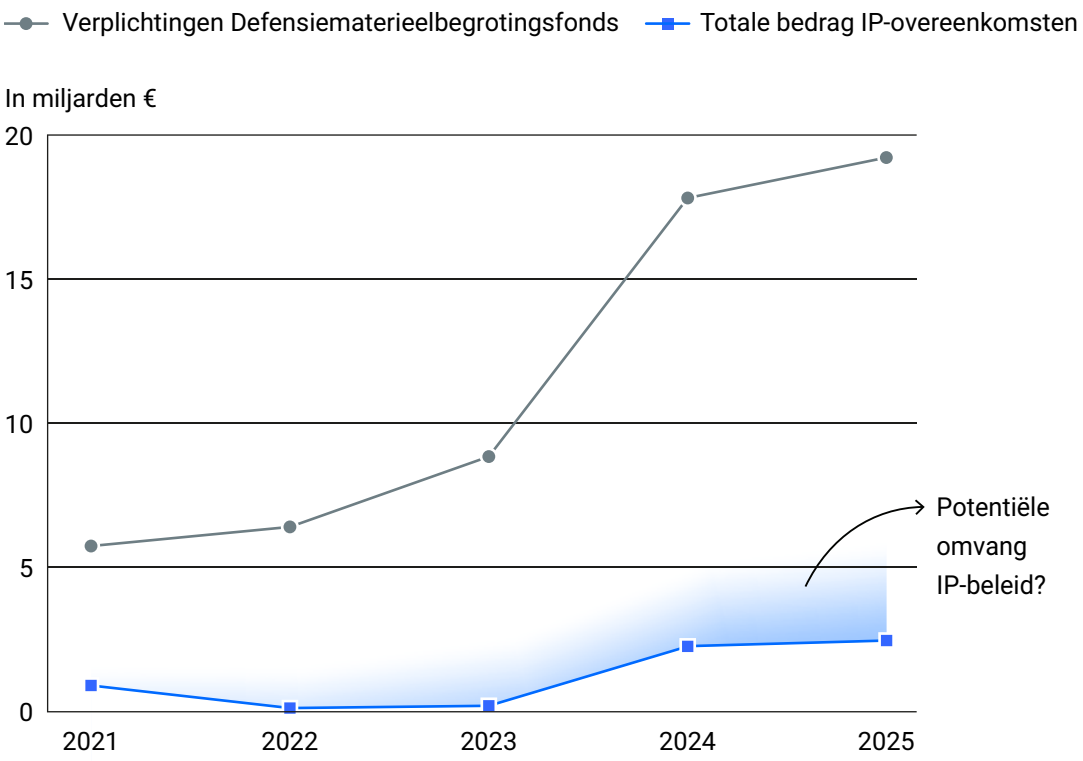
Om een indicatie te geven van de financiële omvang van de tegenorders die bij Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen worden geplaatst, zetten we deze bedragen af tegen de totale omzet van Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen actief in de defensiesector (de NLDTIB). Voor 2024 schatte het onderzoeksbureau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

**De minister heeft geen zicht op potentiële financiële omvang van IP**

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

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

**Figuur 5** *Potentiële financiële omvang Industrieel Participatiebeleid*




Bron: Ministerie van EZ en jaarverslagen DMF

### 4.1.3 Minister heeft beperkt zicht op realisatie beleidsdoelen IP-beleid

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

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

**Mogema**

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

**Robin Radar**

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

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

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

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

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

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

**Meer prioritering in de nieuwe industriestrategie**

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

**Boeing**

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

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

### 4.1.5 De minister heeft het IP-beleid niet geëvalueerd

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

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

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

### 4.1.6 Verantwoording geeft beperkt zicht op beleidsresultaten

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

### 4.1.7 Conclusies en aanbevelingen

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

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

We bevelen de minister dan ook het volgende aan:

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

### 4.1.8 Oordeel over de beleidsresultaten

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

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

**Oordeel**




## 4.2 Beleidsevaluaties

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

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

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

## 4.3 Fiscale regelingen

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

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

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

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

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

## 4.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

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

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

## 4.5 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

Inzicht in beleidsresultaten begint bij de minister: hij moet dat inzicht zelf hebben. Bijvoorbeeld door te monitoren en door te evalueren. Die informatie heeft de minister nodig om vast te kunnen stellen of hij met het beleid het gewenste doel bereikt en of dat op een doelmatige manier gebeurt. Bovendien heeft het parlement deze informatie nodig om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren. Wij hebben voor de maatregelen in tabel 6 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn jaarverslag en in andere bronnen.

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

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

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

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

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

## 4.6 Totstandkoming beleidsinformatie

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

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

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

# 5. Bedrijfsvoering

## 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

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

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

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

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

## 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

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

**Tabel 7** *Onvolkomenheden bij het ministerie van Economische Zaken*

### Onvolkomenheden bij ministerie van Economische Zaken

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

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

## 5.3 Onvolkomenheden

### 5.3.1 Autorisatiebeheer Oracle EBS niet op orde

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

**Autorisatiebeheer regelt wie wat mag doen in het IT-systeem**

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

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

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

Het gaat om de volgende 3 tekortkomingen:

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

**Conclusie**

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

## 5.3.2 Inkoopbeheer verbeterd, maar nog resterende uitdagingen

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

**Pilot gestart voor zichtbare vastlegging van het tegenlezen van inkoopdossiers**

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

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

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

**Versnelling analyse objectieve leverancierskeuze**

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

**Uniforme vastlegging spendanalyse ingevoerd**

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

**Minicompetities bij inhuur voldoen regelmatig niet aan regels**

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

**Aanbestedingswet- en regelgeving te vaak niet nageleefd**

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

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

### 5.4.1 Veiligheid, beschikbaarheid en prijsopbouw digitale werkplekken bij DICTU

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

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

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

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

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

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

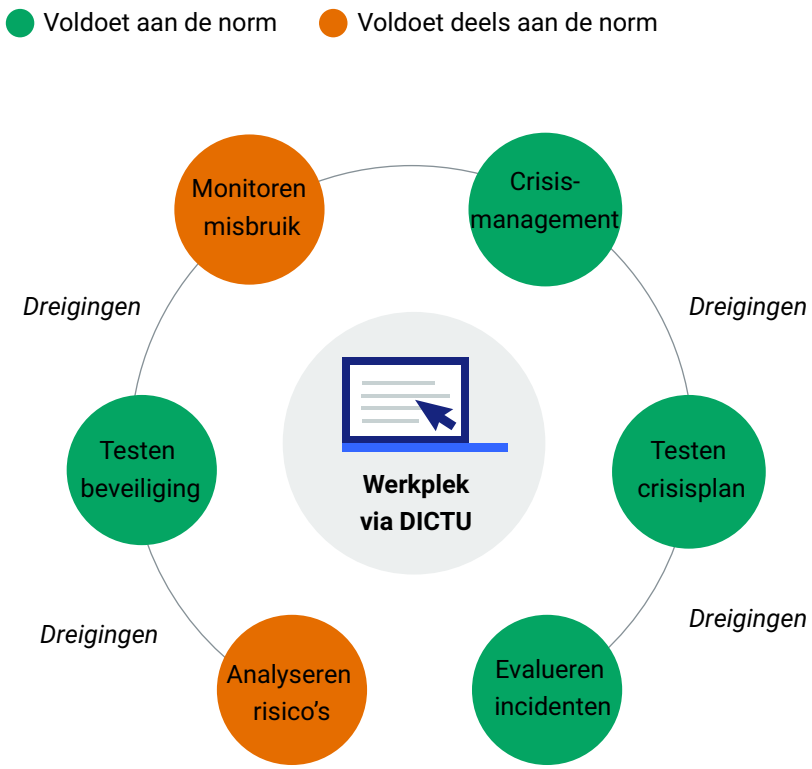
*Reactie van DICTU op een crisis of verstoring is niet in de praktijk getest*
Het kan gebeuren dat DICTU onverhoopt met een langdurige verstoring te maken krijgt. We wilden weten wat DICTU in dat geval doet om te herstellen van zo'n onverwachte gebeurtenis. Hierbij hebben we gekeken of bedrijfscontinuïteitsmanagement en crisismanagement zijn ingericht. Het doel van dit management is:
- de veiligheid van medewerkers te garanderen;
- schade aan de reputatie en bedrijfsvoering te minimaliseren;
- de bedrijfscontinuïteit te waarborgen.

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

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

**Figuur 6** *Weerbaarheid digitale werkplek DICTU*

**DICTU heeft voldoende aandacht voor beschikbaarheid en veiligheid werkplekken**




**Tariefverschil tussen werkplekken SSC-ICT en DICTU is groot**

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

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

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

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

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

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

**Tot slot**

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

### 5.4.2 Rijksbreed inkopen: aandacht nodig voor vereenvoudiging inkoopregels

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

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

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

### 5.4.3 Dienstverlening van DICTU aan RvIG is verbeterd

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

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

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

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

### 5.4.4 Waarborgen continuïteit financiële en subsidiesystemen is aandachtspunt

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

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

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

## 5.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

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

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

# 6. Geld gecontroleerd

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

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

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

Wij controleren 3 belangrijke financiële totaalbedragen in het jaarverslag:

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

Daarnaast controleren wij 2 aanvullende totaalbedragen:

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

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

## 6.1 Ministerie van Economische Zaken

### 6.1.1 Oordelen over de financiële informatie

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

**Negatieve oordelen bij het totaal van de verplichtingen, de uitgaven en ontvangsten, en de agentschappen en bij 2 artikelen**
Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen. Het geld is echter niet altijd volgens de regels besteed. Hierdoor is ons oordeel over de totaalbedragen negatief bij de verplichtingen, de uitgaven en ontvangsten, en de agentschappen.
Voor de artikelen 2 en 40 is ons oordeel negatief.

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

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

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

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

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

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

### 6.1.2 Toelichting financiële oordelen

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

**Verplichtingen**

*Aanbesteding rijksbrede inkoopcontracten niet volgens de regels*

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

**Uitgaven en ontvangsten**

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

**Samenvattende staat van agentschappen**

*RVO en DICTU hebben de aanbestedingsregels niet goed gevolgd*

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

## 6.2 Nationaal Groeifonds

### 6.2.1 Oordelen over de financiële informatie

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

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

# 7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Economische Zaken heeft op 29 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

## 7.1 Reactie minister van Economische Zaken

**Industrieel Participatiebeleid**

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

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

**Bedrijfsvoering**

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

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

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

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

## 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

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

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

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

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van EZ 2025

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

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

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

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

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

**Figuur 8** *Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van EZ*

## Fouten en onzekerheden bij Economische Zaken

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

| Verantwoorde bedragen over 2025<br>Bedragen in miljoenen € | | Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)<br>Bedragen in miljoenen € |
|---|---|---|
| **Verplichtingen** | | 75,5<br>7,6 BO 0% //—100%<br>118,7** RM 0% //—100% |
| Totaal | **€ 3.772,8** | |
| **Artikel 40**<br>Apparaat | € 555,2 | 27,8<br>32,7** RM 0% //—100% |
| Bij de resterende 4 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens. | | |
| **Uitgaven en ontvangsten** | | 73,8<br>0,0 BO 0% //—100%<br>105,0** RM 0% //—100% |
| Totaal | **€ 3.691,3** | |
| **Artikel 2**<br>Bedrijvenbeleid: innovatie en ondernemerschap voor duurzame welvaartsgroei | € 2.232,6 | 73,8<br>77,6** RM 0% //—100% |
| Bij de resterende 4 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens. | | |
| **Afgerekende voorschotten** | | 231,9<br>0,0 BO 0% //—100%<br>54,9 RM 0% //—100% |
| Totaal | **€ 4.637,1** | |
| **Agentschappen** | | 37,0<br>24,4 BO 0% //—100%<br>132,4 RM 0% //—100% |
| Totaal | **€ 1.849,0** | |
| **Saldibalans** | | 284,5<br>0,0 BO 0% //—100%<br>0,0 RM 0% //—100% |
| Totaal | **€ 14.223,9** | |

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens gebaseerd op de omvang van het verantwoorde bedrag
** De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid

# Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

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

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

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

**Beleidsresultaten**

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

We hanteerden de volgende onderzoeksvragen:

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

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

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

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

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

**Financiële informatie – Slotwet**

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

# Bijlage 3 Literatuur


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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# Bijlage 4 Begrippenlijst

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

# Bijlage 5 Eindnoten

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

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

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

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

**Den Haag, mei 2026**