Docnr5

182451

Algemene Rekenkamer

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

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

datum 22 september 2026

betreft Begrotingsbrief 'Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2027 begrotingshoofdstuk V van het ministerie van Buitenlandse Zaken'

Geachte mevrouw Vos,

Hierbij sturen wij u ter informatie een afschrift van onze brief d.d. 22 september 2026 aan de Tweede Kamer over 'Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2027 begrotingshoofdstuk V van het ministerie van Buitenlandse Zaken'.

Algemene Rekenkamer

5.1.2.e

5.1.2.e

Pieter Duisenberg,
president

5.1.2.e

Mark Smolenaars,
secretaris

ons kenmerk 168345

bijlage(n) 1

Algemene Rekenkamer

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

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

datum 22 september 2026
betreft Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2027 begrotingshoofdstuk V

Geachte heer Van Campen,

Het budgetrecht is een essentieel parlementair recht. Allereerst keurt het parlement vooraf begrotingswetsvoorstellen goed. Alleen met instemming van het parlement kan het kabinet de begroting uitvoeren.
Ieder jaar stuurt de Algemene Rekenkamer de Tweede Kamer aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen van de ministeries ten behoeve van de begrotingsbehandeling.
Deze brief gaat in op de ontwerpbegroting 2027 (begrotingshoofdstuk V) van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).
De onderwerpen in deze begrotingsbrief zijn:
1. navolgbaarheid van het geld
2. sturen op resultaten
3. risico's en beheer

In de bijlage bij deze brief staan de onvolkomenheden vermeld uit ons Verantwoordings-onderzoek 2025.

1. Navolgbaarheid van het geld

De ontwerpbegrotingen moeten de Tweede Kamer inzicht bieden in de beleidsvoornemens van het kabinet en de daarmee gemoeide uitgaven en ontvangsten. De ontwerpbegroting 2027 is de eerste van het kabinet-Jetten. In de Voorjaarsnota zijn de voorgenomen intensiveringen en/of bezuinigingen uit het coalitieakkoord verwerkt. Het is belangrijk dat deze maatregelen of eventuele aanpassingen in de ontwerpbegroting voor 2027 goed te volgen zijn.

ons kenmerk 168345
bijlage(n) 1

Wij selecteerden een intensivering uit het coalitieakkoord en een eerder aangekondigde kasschuif die beide consequenties hebben voor de ontwerpbegroting 2027 en gingen na of deze herkenbaar hierin zijn opgenomen. Het gaat om het volgende:

- Voor de versterking van de positie van Nederland in het buitenland wordt vanaf 2027 structureel € 35 miljoen euro geïntensiveerd op het postennetwerk van ambassades, consulaten-generaal en permanente vertegenwoordigingen (budgettaire tabel nr. 3);
- Een kasschuif die ontstaan is door het beschikbaar maken van € 380 miljoen in de begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO) van 2026. Het gaat hierbij om verschillende begrotingsartikelen in de BZ-begroting en de BHO-begroting (kamerstuk 36800 XVII nr. 73).

Tot slot gaan wij in deze paragraaf in op de verwachte EU-afdrachten en -ontvangsten.

Intensivering postennet

De intensivering van het postennet uit het coalitieakkoord is opgenomen in de tabel beleidsmatige mutaties (zie tabel 1). Het verschil tussen de tabel en de structureel € 35 miljoen blijft op de Aanvullende Post van het ministerie van Financiën staan voor het postennet en wordt in het voorjaar van 2027 verder ingevuld.

Tabel 1 *Afnemende reeks intensivering postennet (bedragen x € 1.000)*

2027	2028	2029	2030	2031
33.400	32.500	31.500	30.200	28.800

De intensivering postennet wordt bijgeboekt op het apparaatsartikel 7.1, het artikel bevat ook een splitsing van de kosten tussen kerndepartement en de posten, zie hiervoor tabel 2. Uit de tabel blijkt dat, door de eerdere bezuinigingen van het kabinet-Schoof, de uitgaven aan het postennet de komende jaren afnemen, ondanks de intensivering van € 35 miljoen.

Tabel 2 *Uitgaven postennet (bedragen x € 1.000)*

2027	2028	2029	2030	2031
669.138	629.162	605.296	591.766	587.935

Gevolgen van kasschuif voor begroting BZ

De minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) heeft in 2026 € 380 miljoen extra beschikbaar gemaakt voor de BHO-begroting 2026. Hiervan is € 202 miljoen beschikbaar gekomen door in 2026 geplande betalingen voor BHOS (€ 50 miljoen) en BZ (€ 152 miljoen) door te schuiven naar latere jaren.

De minister van BHOS heeft uw Kamer hier in juni 2026 over ingelicht.[1] Hieronder geven wij een opsomming van de kasschuiven die gevolgen hebben voor de ontwerpbegroting 2027 van BZ:

- Een deel van de bijdrage aan de Europese Vredesfaciliteit (€ 116 miljoen) wordt pas in 2027 betaald in plaats van 2026.
- In 2026 was € 16 miljoen gereserveerd voor de contributie van het Speciaal Tribunaal voor het Misdrijf Agressie tegen Oekraïne (agressietribunaal), deze contributie wordt voor de helft (€ 8 miljoen) betaald in 2027 en de andere helft (€ 8 miljoen) in 2028.
- In 2026 was € 10 miljoen gereserveerd voor de huisvesting van het speciale Tribunaal en in 2027 € 46 miljoen. Dit wordt pas betaald in 2028 en 2029.
- De VN-contributie voor crisisbeheersingsoperaties uit 2026 wordt naar latere jaren verschoven, € 5 miljoen in 2027 en € 5 miljoen in 2028.

Deze mutaties zijn niet navolgbaar opgenomen in de begroting.

EU-afdrachten en ontvangsten in onderhandeling

Het kabinet schat de afdracht op basis van het bruto nationaal inkomen (bni-afdracht) voor 2028 aan de Europese Unie onder het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK) in op iets meer dan € 9 miljard euro. Deze raming is gebaseerd op Nederlandse aannames over het volgende MFK 2028-2034. Hoe realistisch deze raming is, hangt af van de uitkomst van de lopende onderhandelingen. De onderhandelingen gaan over de uitgaven- en inkomstenkant van de Europese meerjarenbegroting en het wel of niet voortzetten na 2027 van de korting die Nederland krijgt als nettobetaler.

In de begroting is hiervoor de volgende tabel opgenomen:

Tabel 3 *Extracomptabel overzicht van nationale afdrachten, invoerrechten en ontvangsten EU-begroting (bedragen x € 1 miljoen)*

Artikel	Nederland	2027	2028	2029	2030	2031
3.1	**Nationale afdrachten**	**9.535**	**11.308**	**11.766**	**12.237**	**12.646**
	Bni-afdracht	7.528	9.020	9.213	9.405	9.537
	Btw-afdracht	1.611	1.644	1.675	1.705	1.726
	Plastic	210	205	200	195	190
	Prijsindexatie nationale afdrachten	187	439	679	932	1192
3.6	**Invoerrechten**	**6.563**	**6.815**	**6.899**	**7.145**	**7.369**
3.10	**Ontvangsten EU**	**1.641**	**1.704**	**1.725**	**1.786**	**1.842**
	Perceptiekostenvergoeding	1.641	1.704	1.725	1.786	1.842
Totaal		**14.457**	**16.419**	**16.940**	**17.596**	**18.173**

1. Kamerstuk 36800 XVII, nr. 73.

Op 22 mei 2026[2] heeft het kabinet een brief gestuurd aan het parlement met daarin de laatste stand van zaken van de onderhandelingen over het MFK en het eigenmiddelenbesluit van de EU. In deze brief staat een aantal risico's genoemd voor de verschillende onderdelen van de nationale afdrachten. Het gaat om deze risico's voor de nationale afdrachten vanaf 2028:

- De korting die Nederland nu heeft op zijn bni-afdracht tot en met 2027 van € 1,9 miljard kan vervallen.
- De besparingsopgave van € 1,6 miljard van het kabinet-Schoof wordt niet gehonoreerd.
- De perceptiekostenvergoeding[3] daalt van 25% naar 10%, de geschatte ontvangsten dalen daardoor van € 1,7 miljard naar € 0,68 miljard.

Aan de andere kant komen er nieuwe eigen middelen (NEM). Deze zouden voor Nederland een gunstig effect kunnen hebben van maximaal € 861 miljoen. Maar ook dit gunstige effect heeft als risico dat het in de praktijk tegen kan vallen. De verdeling over de lidstaten en de uiteindelijke opbrengst van deze middelen zijn erg onzeker.
Als al deze risico's zich voordoen en rekening houdend met de NEM blijkt Nederland bijna € 3,7 miljard meer te moeten betalen aan de EU.
Op 29 september 2025[4] hebben de rapporteurs MFK hun eindverslag aan de Tweede Kamer aangeboden. Zij komen tot een gemiddelde tegenvaller van € 4,5 miljard euro. Het verschil wordt veroorzaakt doordat in de berekening geen rekening is gehouden met de NEM.

2. Sturen op resultaten

Doelen

Wij vinden het belangrijk dat begrotingen en beleidsvoornemens duidelijke doelen bevatten. Om goed te kunnen besluiten waar publiek geld aan wordt besteed, moet het kabinet vooraf duidelijk aangeven wat het wil bereiken. De Tweede Kamer heeft het kabinet opgeroepen om concrete en meetbare hoofddoelen en hoofdresultaten op te nemen in het jaarverslag (Motie Van der Lee c.s.). Ook de minister van Financiën onderschrijft het belang van duidelijke doelen en resultaten en wil deze een plaats geven in de begroting.

2. Kamerstuk 22 112 nr. 4357.
3. Perceptiekostenvergoeding is het geld dat de Nederlandse overheid mag huden van de invoerrechten die zij int voor de Europese Unie om de gemaakte kosten te dekken.
4. Kamerstuk 22112, nr. 4179.

Wij zijn nagegaan of in de beleidsagenda van de begroting van het ministerie van BZ duidelijke en bij voorkeur meetbaar geformuleerde doelen staan opgenomen over de hoofddoelen van het kabinetsbeleid.

In deze begroting zijn geen beleidsprioriteiten noch doelen van het kabinet opgenomen. In de begroting is 1 indicator opgenomen, namelijk 'Visumbeleid kort verblijf van het Koninkrijk der Nederlanden.' Deze indicator geeft de doorlooptijden aan van visum-aanvragen: het percentage visumaanvragen kort verblijf dat binnen 15 dagen wordt afgehandeld. De streefwaarde hiervoor is 85%. Op de overige beleidsterreinen van de minister van BZ geeft de minister aan een stimulerende of financierende rol, en in sommige gevallen een regisserende rol te hebben.

Strategische Evaluatie Agenda (SEA)

De minister is verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid dat aan zijn begroting ten grondslag ligt. De SEA laat zien welke evaluaties zijn uitgevoerd en gepland per beleidsthema. De Tweede Kamer kan de evaluatieagenda in de begroting beoordelen, en aandacht vragen voor evaluaties die in de agenda ontbreken.

We vinden 2 evaluatieonderzoeken uit de SEA van bijzonder belang voor de Tweede Kamercommissie BZ. Vanwege de toenemende investeringen in de Defensie-industrie geopolitieke en veiligheidsrisico's en de ontwikkelingen op het gebied van artificiële intelligentie adviseren wij u te overwegen deze evaluatie(s) op uw agenda te zetten:

- Beleidsevaluatie NL-samenwerking op nieuwe technologieën
- Beleidsevaluatie hybride dreigingen

Overigens te uwer informatie hebben wij in ons Verantwoordingsonderzoek 2025 onderzoek gedaan naar de controle op doorvoer strategische goederen. De conclusie van dit onderzoek was dat Nederland in lijn met zijn internationale verplichtingen een controleregime op de doorvoer van strategische goederen heeft ingericht en aan deze internationale verplichtingen voldoet. De Douane voert de afgesproken controles uit en het proces van vergunningverlening voor doorvoer verloopt goed. Daarbij zijn de volgende kanttekeningen gemaakt:

- Het doel – het voorkomen van ongewenst eindgebruik van strategische goederen – is niet vertaald in concrete, meetbare maatschappelijke effecten.
- Het controlebeleid voor doorvoer focust vooral op de controle van militaire goederen waardoor de doorvoer van *dual-use* goederen minder duidelijk in beeld is.

Algemene Rekenkamer

3. Risico's en beheer

Wij verwachten dat een ontwerpbegroting aandacht besteedt aan financiële risico's, bedrijfsvoeringrisico's en/of beleidsrisico's. Wij hebben de belangrijkste risico's vastgelegd in een Hoogrisicolijst die we op 20 mei 2026 hebben gepubliceerd.
De minister heeft in het jaarverslag over 2025 ook een aantal risico's genoemd. In de ontwerpbegroting voor 2027 heeft de minister aandacht voor onder meer het volgende risico:

- Het risico voor het niet behalen van mijlpalen voor het aanspraak maken op € 5,4 miljard vanuit de Europese Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF); Dit zou kunnen leiden tot budgettaire tegenvallers die binnen de vastgelegde uitgavenplafonds gedekt moeten worden. Nu de HVF bijna ten einde loopt, maakt Nederland nog aanspraak op € 2,4 miljard uit de HVF en het is niet zeker of dat lukt.

De risico's die genoemd zijn in het jaarverslag 2025 van het ministerie van BZ worden in deze begroting niet geadresseerd. Het gaat daarbij om de volgende risico's:

- raming EU-afdrachten 2028 (onzekerheid over de uitkomsten);
- snelheid van digitalisering van consulaire dienstverlening (risico op beperking hiervan);
- cybersecurity (dreiging informatie BZ en situatie op ambassades);
- sancties VS tegen Internationaal Strafhof (budgettair risico voor Nederland als gastland);
- inrichting financiële administratie (ernstige onvolkomenheid).

Wij vragen uw aandacht voor bovengenoemde risico's. Uiteindelijk kan dit gevolgen hebben voor de uitgaven en het bereiken van afgesproken resultaten.

Wij vertrouwen erop dat deze brief helpt bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

Algemene Rekenkamer

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

Pieter Duisenberg,
president

Mark Smolenaars,
secretaris

Algemene Rekenkamer

Bijlage: overzicht onvolkomenheden Verantwoordingsonderzoek 2025

Onvolkomenheden bij ministerie van Buitenlandse Zaken

Bestaande onvolkomenheden	2022	2023	2024	2025	
1. Verplichtingenbeheer		X	X	X	II
2. Inrichting financiële administratie			⊗	⊗	▶

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

De inrichting financiële administratie schiet nog ernstig tekort. Het beheer van de verplichtingen en voorschotten is nog niet op orde. Dat komt door keuzes in de inrichting van de financiële administratie die in 2024 gemaakt zijn. Het ministerie werkt aan de uitvoering van een meerjarig verbeterplan.
In ons Verantwoordingsonderzoek 2024 beoordeelden wij de problemen als ernstige onvolkomenheid, vanwege de impact op de bedrijfsvoering en de jaarrekening. In april 2025 hebben we bezwaar aangetekend. In mei 2025 hebben we dit bezwaar ingetrokken, nadat het ministerie een adequaat verbeterplan opleverde.

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