

Vergaderjaar 2025–2026

36 800 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2026

36 800 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2026

Nr. 8

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 september 2025

Het budgetrecht is één van de belangrijkste parlementaire rechten. Het begint met het vooraf goedkeuren van begrotingswetsvoorstellen door het parlement.

Ieder jaar stuurt de Algemene Rekenkamer de Tweede Kamer daarom aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen van de ministeries ten behoeve van de begrotingsbehandeling.

Deze brief gaat in op de ontwerpbegroting 2026 begrotingshoofdstuk VII van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Gemeentefonds (GF) 2026.

De onderwerpen in deze begrotingsbrief zijn:

1. Geld
2. Sturen op resultaten
3. Risico's en beheer

Wij verwachten dat de Minister de Kamer op inzichtelijke wijze informeert over deze onderwerpen.

1. Geld

De ontwerpbegrotingen moeten de Kamer inzicht bieden in de beleidsvoornemens van het kabinet en de daarmee gemoeide uitgaven en ontvangsten.

De begrote uitgaven voor BZK in 2026 zijn ongeveer € 4,8 miljard. In de begroting 2025 was de stand ongeveer € 4,5 miljard. Het verschil bedraagt ongeveer + € 300 miljoen.

De begrote uitgaven van het Gemeentefonds voor 2026 zijn ongeveer € 47,5 miljard. In de begroting 2025 was de stand ongeveer € 42,2 miljard. Het verschil bedraagt ongeveer + € 5,3 miljard.

Hieronder lichten we een aantal grote mutaties uit en geven aan welke toelichting de Minister daarbij geeft in zijn begroting.

Tabel 1: Grote mutaties ontwerpbegroting 2026 BZK en GF ten opzichte van begroting 2025 BZK en GF

Artikel	Maatregel	Mutatie (x miljoen euro)	% mutatie t.o.v. begrotingsartikel	Toelichting op mutatie door Minister
GF	Gemeentefonds	1.312	3,1	Voor 2025 tot en met 2027 komt circa € 3 miljard euro cumulatief voor gemeenten beschikbaar voor jeugdzorg en om de daling van het Gemeentefonds in 2026 te voorkomen
15	Nationaal Programma Groningen AP economische agenda	56,1	2,3	Middelen voor de economische agenda, naar aanleiding van het eindrapport van de parlementaire enquête-commissie aardgaswinning Groningen (PEGA).
15	Nationaal Programma Groningen AP provincie Groningen	32,8	1,4	Aanvraag van middelen uit de Aanvullende Post (AP) naar de BZK-begroting in het kader van het Nationaal Programma Groningen (NPG).
2	Middelen hoofdlijnen akkoord nationale veiligheid	32,3	6,7	De HLA-middelen voor het versterken van Nationale veiligheid worden overgeboekt naar de begroting van Defensie en BZK ten behoeve van de veiligheidsdiensten.
11	Bestendigen organisatie apparaat VRO	7,8	1	Ten behoeve van de structurele taken van het Ministerie van VRO worden er middelen vrijgemaakt voor de bestending van het apparaat.

2. Sturen op Resultaten

Doelen

In de Staat van de Rijksverantwoording 2024 deden wij de aanbeveling om een aantal specifieke en meetbare hoofddoelen van het kabinetsbeleid voor de lange en korte termijn te kiezen (zoals stikstofreductie, woningen, vestigingsklimaat, migratie) en deze op te nemen in de beleidsagenda in de begroting. In het jaarverslag kunnen vervolgens de concrete resultaten van het beleid in relatie tot het doel worden gemeld. Op deze wijze kunnen doelen en resultaten beter worden gevolgd.

We stellen vast dat voor de in de beleidsagenda aangegeven beleidsprioriteiten beperkt concrete doelen zijn geformuleerd. Bij de grote meerderheid zijn de doelen niet concreet (specifiek, meetbaar, tijdgebonden, etc.) geformuleerd, en niet bij alle begrotingsartikelen is expliciet aangegeven wat de doelstelling is per thema. Dat bemoeilijkt uw controlerende taak als Kamer. Positief is dat in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) de doelen (en kerngetallen) voor de rijksbrede bedrijfsvoering wel expliciet genoemd worden.

We geven ter illustratie enkele voorbeelden van een formulering van een doelstelling (beleidsprioriteit of anderszins) in deze ontwerpbegroting:

Tabel 2: Goed en minder goed voorbeeld van doelformulering in de begroting van Ministerie van BZK

	Doelformulering	Beleidsartikel	Toelichting AR
Goed voorbeeld	Een doorlooptijd van de beoordeling van woningen van 8 tot 12 maanden, zodra ze aan de werkvoorraad van de NCG zijn toegevoegd.	15 Een veilig Groningen met perspectief	Dit is een specifieke, meetbare doelstelling, waarbij de voortgang te meten is.
Minder goed voorbeeld	Het versterken van het belang van de Grondwet en van grondrechten, van «checks and balances» in ons democratisch bestel, van rechtsstatelijke instituties en rechtsbeginselen.	1 Openbaar bestuur en democratie	Deze doelstelling is niet specifiek of meetbaar. De voortgang bijhouden is daarom lastig.

De prioriteiten van de Minister van BZK zijn voor een groot deel randvoorwaardelijk voor het functioneren en presteren van de (rijks)overheid, zoals het zijn van «een integere, weerbare en sociaal veilige overheid» en werken aan «herstel van vertrouwen en verbinding met de burger». Voor dit soort prioriteiten is het lastig om meetbare doelstellingen te formuleren. Daar waar geen concrete doelen worden genoemd in de ontwerp-begroting 2026, zijn de uitgevoerde of uit te voeren acties en/of interventies veelal wel concreet omschreven. Daarbij is belangrijk dat in ieder geval de voortgang hiervan gemeten wordt, bijvoorbeeld door de acties en interventies goed te monitoren en te evalueren op effectiviteit, zodat u, de Kamer, de voortgang op de beleidsdoelstellingen kunt volgen. Wij wijzen u daarom in de volgende paragraaf op belangrijke aankomende en afgeronde evaluaties.

Wij hebben in deze ontwerp-begroting 2026 geen verwijzing naar de monitor brede welvaart gevonden. In de ontwerp-begroting worden wel thema's genoemd die raken aan de indicatoren. Zo noemt de Minister «het verbeteren van de digitale toegankelijkheid van overheidswebsites» en «het herstellen van het vertrouwen van burgers in de politiek en de overheid». De brede welvaartindicatoren die hierbij relevant zijn voor BZK zijn het gebruik van internet voor contact met de overheid (87%) en vertrouwen in ambtenaren (43,9%).

Strategische evaluatieagenda (SEA)

De Minister is verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid dat aan zijn/haar begroting ten grondslag ligt. De SEA laat zien welke evaluaties zijn uitgevoerd en gepland per beleidsthema. De Kamer kan de evaluatie-agenda in deze begroting beoordelen en kan de Minister aangeven welke evaluaties met extra belangstelling worden gevolgd en welke evaluaties ontbreken in de agenda. Wij zijn nagegaan:

- a. of de Minister de Kamer inzicht geeft of de evaluatieagenda financieel dekkend is;
- b. of, op basis van de kennis uit eerder onderzoek, de SEA (inhoudelijke) blinde vlekken kent;
- c. Daarnaast wijzen we de Kamer op evaluaties die ons inziens van bijzonder belang zijn.

a. Afdekking van de uitgaven door evaluatieonderzoek

Uit de SEA blijkt dat voor alle begrotingsartikelen evaluaties zijn uitgevoerd of gepland. Dat vinden wij positief. De Minister maakt in de begroting echter niet inzichtelijk in hoeverre de begrotingsmiddelen met evaluaties zijn afgedekt. De Tweede Kamer krijgt daardoor geen duidelijk beeld van de mate van financiële afdekking en van de resterende evaluatieopgave. Pas bij de opzet van de periodieke rapportage (de zogenaamde Harbersbrief) wordt volledig inzichtelijk of alle geldstromen zijn afgedekt. In de ontwerp-begroting 2026 worden de doelen wel explicieter gekoppeld aan (lopende) onderzoeken/ evaluaties dan in de ontwerp-begroting 2025.

Zoals eerder in deze brief vermeld, zijn de doelen in de ontwerp-begroting vaak niet concreet geformuleerd. De voortgang op de beleidsdoelstellingen is daarom, aan de hand van de begroting, niet goed navolgbaar voor de Tweede Kamer. Uit de beleidsevaluaties die afgelopen jaren zijn uitgevoerd, zoals de evaluatie op begrotingsartikel 1 Openbaar Bestuur en Democratie en begrotingsartikel 7 Werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid blijkt dat er maar zeer beperkt inzicht is in doelmatigheid of doeltreffendheid/doelbereik.

b. Evidente blinde vlekken in de SEA

Het onderwerp «antidiscriminatie» is in de ontwerpbegroting 2026 niet geagendeerd voor evaluatieonderzoek. Dit onderwerp valt onder begrotingsartikel 1, maar is niet expliciet meegenomen in de evaluatie in 2024. We achten het onderwerp wel relevant voor de oordeelsvorming van de Kamer over het betreffende beleidsterrein, omdat discriminatie en racisme grote impact heeft op een grote groep burgers. Uit de monitor brede welvaart blijkt dat 12,1% van de bevolking van 15 jaar en ouder zichzelf ziet als lid van een gediscrimineerde groep. Nederland staat daarmee op plek 16 in de EU.

c. Geplande evaluaties in de SEA die wij van bijzonder belang achten

Er zijn 3 evaluaties/onderzoeken in de SEA die wij van belang achten. In meerdere rekenkameronderzoeken bevelen we de Minister van BZK aan om actiever invulling te geven aan de coördinerende rol op het terrein van rijksbrede bedrijfsvoering, waaronder de rijksbrede verantwoordelijkheid voor IT, digitalisering en inkoopbeheer. In de Staat van de rijksverantwoording 2023 wijzen we de Minister erop dat de inkoop bij de rijksoverheid eenvoudiger kan en moet, en dat coördinatie door de Minister van BZK nodig is. Daarnaast heeft de Tweede Kamer meerdere vragen en moties ingediend rondom het ontbrekende inzicht in de financiën van decentrale overheden ten opzichte van hun taken en ook de Eerste Kamer heeft hier een verzoek over ingediend. Tot slot concludeerde de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) dat desinformatie in toenemende mate aanwezig is in Nederland. Daarom vinden we de volgende evaluaties/onderzoeken uit de SEA van bijzonder belang voor de Tweede Kamer commissie van BZK en Digitalisering:

- Periodieke rapportage Werkgevers- en Bedrijfsvoeringsbeleid (art. 7) (afgerond en gepubliceerd)
- Data financiën decentrale overheden (2023 e.v.)
- Onderzoeksprogramma impact van desinformatie (afrondding 2025–2026)

Wij adviseren u deze evaluaties/onderzoeken voor uw agendering in overweging te nemen.

3. Risico's en beheer

Wij verwachten dat in de begroting aandacht wordt besteed aan financiële risico's en/of beleidsrisico's en hoe de Minister daarmee wil omgaan. In onderstaande tabel schetsen we een aantal gesignaleerde risico's en hoe de Minister deze wel of niet aanpakt.

Tabel 3: Adressering van risico's in de ontwerpbegroting van Ministerie van BZK en Gemeentefonds

Risico-omschrijving	Bron	Aandacht in begroting ja/nee	Wijze waarop risico wordt aangepakt
Decentrale overheden kunnen hun (wettelijke) taken niet meer effectief uitvoeren omdat ze te weinig financiële compensatie krijgen ¹	Advies Raad voor het Openbaar Bestuur, advies Raad van State, rapport Sociaal Cultureel Planbureau (SCP)	Nee	– Toepassing van de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) – Per 1 januari 2027 nieuw ingroeipad van het verdeelmodel – Versterken van interbestuurlijke samenwerking, onder andere middels de Agenda Stad – Monitoren van de financiële positie en in gesprek blijven met medeoverheden via het Overhedenoverleg
Door een gebrek aan concrete plannen, slaagt de overheid er niet in om grondrechten en de rechtstaat daadwerkelijk te versterken	Rapport Staatscommissie van de Rechtstaat	Nee	– € 150 miljoen voor BZK vanuit de enveloppe goed bestuur en sterke rechtstaat – Wetsvoorstel constitutionele toetsing

Risico-omschrijving	Bron	Aandacht in begroting ja/nee	Wijze waarop risico wordt aangepakt
De overheid slaagt er niet in om (grote) IT ambities waar te maken, omdat er onvoldoende financiële middelen worden ingezet	Brief Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen, Factsheet Algemene Rekenkamer	Nee	– Nieuw beleid wordt gefinancierd uit bestaande budgetten
Er worden onvoldoende maatregelen genomen ter voorkoming van corruptie in de hoogste bestuurlijke functies van de rijksoverheid	Vijfde evaluatieronde Group of States against Corruption (GRECO)	Nee	– Wetsvoorstel regels integriteit en vervolgfuncties bewindspersonen – Wetsvoorstellen herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen – Gedragscode integriteit bewindspersonen – Verbetermaatregelen openbare agenda's bewindspersonen
De meerjarige uitvoeringskosten van schadeafhandeling en versterking in Groningen worden hoger door verdere vertraging in de uitvoering	VO Economische Zaken en Klimaat (EZK) 2024 Algemene Rekenkamer	Nee	– Geen grote wijzigingen in het beleid doorvoeren

¹ De compensatie van het rijk aan de gemeenten om de terugloop van het gemeentefonds op te vangen is incidenteel (zie tabel 1). Het is onduidelijk wat de precieze verhouding is tussen taken van gemeenten en benodigde financiële compensatie van gemeenten. Dat op zichzelf is een probleem.

Wij vragen uw aandacht voor deze risico's want deze kunnen uiteindelijk gevolgen hebben voor de raming (begroting) en het bereiken van afgesproken resultaten.

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

Algemene Rekenkamer

drs. P.J. (Pieter) Duisenberg,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris