

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 23 september 2025
betreft Begrotingsbrief 'Aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen 2026'

Geachte mevrouw Vos,

Hierbij sturen wij u ter informatie een afschrift van onze brief d.d. 23 september 2025 aan de Tweede Kamer over de 'Aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen 2026'.

Algemene Rekenkamer

5.1.2.e

5.1.2.e

Pieter Duisenberg,
president

5.1.2.e

Cornelis van der Werf,
secretaris

ons kenmerk 25004220 R
bijlage(n) 1

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 23 september 2025
betreft Aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen 2026

Geachte heer Bosma,

In de aanloop naar de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer stuurt de Algemene Rekenkamer uw Kamer ieder jaar aandachtspunten bij de diverse ontwerpbegrotingen. De begroting vormt het startpunt voor een goede verantwoording. De Algemene Rekenkamer controleert de verantwoording als onafhankelijk controleur. Deze overkoepelende brief gaat in op het rijksbrede beeld en op de belastingontvangsten. Vanwege de demissionaire status van het kabinet zijn de ontwerpbegrotingen beleidsarm. Ze vormen de basis voor € 486,3 miljard aan uitgaven in 2026 en € 451,4 miljard aan ontvangsten.

Hoofdvragen

In deze brief delen wij onze hoofdbevindingen over de volgende vragen:

1. Kunnen we het geld volgen?
2. Zijn er duidelijke doelen en is er een goede evaluatieplanning?
3. Zijn de financiële en beleidsrisico's in beeld en vertelt de minister hoe hij daar mee omgaat?

We gaan hierbij zowel in op de begrote uitgaven als op de belastingontvangsten en op het belastingplan 2026. Voor een goede beoordeling door het parlement van de voorstellen voor het nieuwe begrotingsjaar is een goed beeld van doelen, middelen en risico's van belang.

Samenvattend:

- *De grootste financiële mutaties zijn goed te volgen.*
- *Maatschappelijke hoofddoelen van het kabinet zijn te weinig in beeld.*
- *Financiële en beleidsrisico's krijgen onvoldoende aandacht.*

Naast deze brief publiceren we 16 brieven over de departementale ontwerpbegrotingen voor 2026.

1. Kunnen we het geld volgen?

We hebben gekeken of de grote mutaties duidelijk zijn opgenomen in de ontwerp-begrotingen en zijn toegelicht. Vanwege het beleidsarme karakter van de ontwerp-begroting hebben we ook de mutaties voor 2026 uit de Voorjaarsnota in onze analyse meegenomen. We sluiten zo ook aan bij de wens van de Commissie Rijksuitgaven in haar brief van 3 juli 2025. Daarin verzocht de commissie de minister van Financiën om de mutaties die samenhangen met de Voorjaarsnota in de ontwerp-begroting *afzonderlijk* zichtbaar te presenteren. Zo'n presentatie van de begrotingswijzigingen zorgt voor een opbouw van Miljoenennota tot Miljoenennota.¹

De mutaties uit de 1^e suppletoire begroting zijn duidelijk toegelicht bij de Voorjaarsnota. Deze mutaties worden daarom niet meer (uitvoerig) toegelicht in de Miljoenennota. De mutaties uit de Voorjaarsnota zijn wel opgenomen in de tabel grootste beleidsmatige mutaties in de departementale ontwerp-begrotingen en als zodanig dus herkenbaar. De grote mutaties vloeien voort uit de afspraken bij de Voorjaarsnota. Wel zijn, zoals bekend, enkele afspraken daaruit inmiddels gewijzigd zoals:

- niet doorgaan van de huurbefrozing;
- terugdraaien afschaffing onderwijskansenregeling.

We noemen hieronder enkele van de grootste mutaties zoals opgenomen in de ontwerp-begrotingen:

- € 8.150 miljoen: eenmalige affinanciering militaire pensioenen (Defensie);
- € 7.751 miljoen: lening aan Energie Beheer Nederland voor vultaak gasopslag (vloeit na afloop leningstermijn weer terug) (KGG);
- € 1.312 miljoen: intensivering voor gemeenten voor jeugdzorg en wegnemen van de terugval in 2026 in het Gemeentefonds (Gemeentefonds);
- - € 612 miljoen: invoering van de nieuwe financiering kinderopvang uitgesteld van 2027 naar 2029 (SZW);

1. Brief van de Commissie voor de Rijksuitgaven aan de minister van Financiën van 3 juli 2025, kenmerk 2025Z13677/2025D32057

- € 264 miljoen aan onderuitputting in 2025 en via kasschuiven gaat in totaal circa € 5 miljard (€ 3,0 miljard Miljoenennota en € 2 miljard Voorjaarsnota) van 2025 naar latere jaren;
- € 2,6 miljard (reservering voor de jaren 2028-2030 voor de Agrarische sector) en een structurele reservering oplopend naar € 287,5 miljoen vanaf 2027 voor Agrarisch natuurbeheer, zijn toegevoegd aan de LVVN-begroting ten behoeve van de stikstofproblematiek;
- - € 600 miljoen: algemene korting op de loon- en prijsbijstelling.

Over laatstgenoemde korting op de loon- en prijsbijstelling merken we het volgende op. De financiële tekorten in de afgelopen Voorjaarsnota zijn gedeeltelijk gedekt door middel van het 'inhouden van prijsbijstelling'. Deze korting bedraagt € 600 miljoen van de circa € 1,2 miljard die nodig was om in 2025 budgetten te compenseren voor inflatie. Het inhouden van loon- en prijsbijstelling wordt beschouwd als 'efficiencykorting' en werkt meerjarig door in de begrotingen 2026 tot en met 2030. Een dergelijke bezuiniging kan de creativiteit en doelmatigheid bij ministeries en uitvoeringsorganisaties bevorderen. Maar uit eerder Rekenkameronderzoek kwam ook naar voren dat een bezuiniging de publieke dienstverlening kan uithollen. Daar komt bij dat wij in de ontwerpbegrotingen meestal nog geen onderbouwde plannen hebben aangetroffen voor de € 1 miljard apparaatskorting uit het Hoofdlijnenakkoord. Het is daarom de vraag hoe ministeries en met name uitvoeringsorganisaties deze aanvullende korting in de praktijk gaan opvangen, en of er gevolgen zijn voor de werkdruk van medewerkers of voor de kwaliteit van dienstverlening.

Er zijn in de ontwerpbegrotingen ook wijzigingen aangebracht voor het lopende jaar 2025, zoals in de begroting van EZ (onderdeel van de september suppletoire begroting):

- € 99,4 miljoen in 2025 gereserveerd voor de zogenoemde AI-fabriek in Groningen, met een supercomputer en AI-kenniscentrum voor onderzoekers en bedrijfsleven. De reservering is onder voorbehoud van honorering van het voorstel voor Europese cofinancieringen en instemming met de financiering door de Staten-Generaal. In totaal wordt t/m 2030 € 127,9 miljoen gereserveerd voor de AI-fabriek.
- € 270 miljoen toegekend als bedrijfssteun, voor een specifieke casus waarover de Kamer vertrouwelijk is geïnformeerd.

Belangrijkste mutaties ontvangsten

De belasting- en premieopbrengsten zijn in de Miljoenennota 2026 met € 4,6 miljard naar boven bijgesteld voor het begrotingsjaar 2025 ten opzichte van de Miljoenennota 2025. De opbrengst van de vennootschapsbelasting wordt in absolute termen het meest bijgesteld. De geraamde opbrengst voor 2025 komt € 1,9 miljard hoger uit. Uit de analyse van de expertgroep Ramingen (rapport 14 maart 2025) volgt ook het beeld van een terugkerende opwaartse bijstelling van de ontvangsten en in het bijzonder van de vennootschapsbelasting.

Bij de relatief sterk bijgestelde opbrengst van (kleinere) belastingmiddelen in 2025 valt op dat de anticipatie op beleidsmaatregelen regelmatig terugkeert als verklaring voor een bijgestelde opbrengst (zie bijlage 3 van de Miljoenennota 2026). Het gaat hierbij telkens om minstens enkele honderden miljoenen euro's:

- bij de kansspelbelasting worden de sterke tariefstijging en regels die gokkers beter moeten beschermen genoemd als oorzaak van de tegenvallende opbrengst.
- de tegenvallende opbrengst van de accijnzen wordt onder meer toegeschreven aan de verhoging op tabak per 1 april 2024.
- de lagere opbrengst van de BPM wordt toegeschreven aan de invoering van de BPM op bestelauto's per 1 januari 2025 en de stijging om die reden van de verkoop van bestelauto's in 2024.

Op dit moment zijn die *gedragsreacties op fiscale maatregelen* mogelijke verklaringen voor de geraamde tegenvallende opbrengsten. In november van dit jaar publiceren wij ons rapport 'Verantwoord belasten' over de verantwoordingsinformatie over de belastingontvangsten. In dat rapport komt ook de (ontbrekende) informatie over de gerealiseerde opbrengsten van belastingmaatregelen aan de orde. We doen aanbevelingen om die ontbrekende informatie te verzamelen.

De collectieve lastendruk stijgt van 38,2% naar 38,5% in 2026.² De belasting- en premieontvangsten nemen in 2026 in absolute termen toe met € 21,8 miljard. De endogene groei (groei van de economie, loon, winst) wordt geraamd op € 18,7 miljard. De resterende € 3,1 miljard aan groei van de ontvangsten wordt veroorzaakt door beleidsmaatregelen.

De budgettair belangrijkste mutaties in 2026 als gevolg van fiscale maatregelen zijn:³

1. terugdraaien van de verhoging van het btw-tarief op cultuur, media en sport (€ 1,3 miljard derving);
2. beperkte correctie van tariefschijven en heffingskortingen inkomstenbelasting (€ 1,4 miljard opbrengst);
3. het uitstel van de heffing van werkelijk rendement tot 2028 en het niet invullen eigen gebruik wordt gedekt door het verhogen van het forfaitaire rendement voor beleggingen en het verlagen van het heffingsvrij vermogen (€ 1,3 miljard opbrengst)⁴;
4. verlenging met 1 jaar van de korting brandstofaccijns (1,7 miljard euro derving).

2. MEV 2026, pagina 6.

3. Wij baseren ons voor deze cijfers op de gevolgen voor het inkomstenkader, zowel die zijn opgenomen in de Voorjaarsnota 2025 als die in de Miljoenennota 2026.

4. Ook in 2027 leiden de verhoging van het forfait en de verlaging van het heffingsvrije vermogen tot een vergelijkbare opbrengst.

In het Belastingplan 2025 is besloten om het btw-tarief voor logies vanaf 2026 te verhogen van 9% tot 21%. De budgettaire opbrengst is destijds geraamd op 1,1 miljard euro. In de raming is uitgegaan van een beperkt gedragseffect. In de evaluatieagenda is voorzien in een monitoring van de effecten van deze belastingmaatregel. Dat vinden we positief. In het Belastingplan 2025 is ook verhoging van de kansspelbelasting in 2 stappen afgesproken. In 2025 is een verhoging van 30,5% naar 34,2% ingegaan en in 2026 stijgt het tarief verder naar 37,8%. Daarmee is er sprake van een tariefstijging van 24% in 2 jaar tijd. Ondanks de signalen voor een tegenvallende opbrengst van de eerste tariefsverhoging in 2025, is niet voorzien in een monitoring van de opbrengsten van de kansspelbelasting in relatie tot de tariefsverhoging.

2. Zijn er duidelijke doelen en is er een goede evaluatieplanning?

In de Staat van de rijksverantwoording 2024 (mei 2025) 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 van de verantwoordelijke minister. 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.

Naar aanleiding van het Verantwoordingsdebat 2024 (mei 2025) is de motie-Van der Lee c.s. aangenomen.⁵ Die vraagt om in het jaarverslag een samenvattende tabel op te nemen van concrete en meetbare hoofddoelen en hoofdresultaten.

Het is logisch dat deze hoofddoelen ook in de ontwerpbegroting zijn opgenomen. Toch is dat niet het geval. Voor de hoofddoelen van het beleid van het kabinet zou de beleidsagenda in de ontwerpbegrotingen een goed houvast kunnen bieden. Hierin zijn immers de beleidsprioriteiten van het kabinet opgenomen. Maar deze beleidsprioriteiten zijn nu doorgaans niet voldoende concreet en meetbaar geformuleerd en bieden zo geen basis voor een rijksbreed beeld van concrete en meetbare hoofddoelen.

Wel zijn in de verschillende begrotingen concrete hoofddoelen terug te vinden, dat is positief. Deze zouden in een dergelijk overzicht passen zoals:

- 100.000 te bouwen woningen per jaar (VRO);
- reductie broeikasgasemissie van tenminste 3,5 Mton in 2030 (LVVN);
- 3% van het bbp uitgeven aan publieke en private R&D investeringen (EZ);
- Nederland in de top 5 van concurrerende economieën (EZ);

5. Tweede Kamer 2024-2025, 36740, nr.7.

- in 2040 rookt geen enkele jongere van 12 tot en met 25 jaar en voor de BMR-vaccinatie is een vaccinatiegraad van minimaal 95% bereikt (VWS);
- het bereiken van een circulaire economie in 2050, onder meer door vermindering van grondstoffengebruik met 15% in 2035 ten opzichte van 2026, het vergroten van het aandeel biologisch en/of secundaire grondstoffen tot minimaal 55% in 2035 en recycling van grondstoffen (minimaal 85%) en hoogwaardige recycling van grondstoffen (minimaal 15%) in 2035 (IenW).

Brede Welvaart

Evenals vorig jaar verschijnt brede welvaart slechts hier en daar in de ontwerpbegrotingen als contextinformatie. Indicatoren worden niet gekoppeld aan doelen en beleidsmaatregelen van de minister. De Agenda voor toekomstbestendig begroten en verantwoorden van het kabinet van eind 2024⁶ erkent de waarde van brede welvaart en benadrukt ook het belang van een overzichtelijk aantal indicatoren voor de sturing. De Algemene Rekenkamer onderstreept het belang van een kernset voor het sturen op de langere termijn en het daarbij afwegen van belangen en maken van keuzes, zoals ook de 18e studiegroep Begrotingsruimte recent adviseerde.

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 strategische evaluatieagenda (SEA) laat zien welke evaluaties zijn uitgevoerd en gepland per beleidsthema. De Tweede Kamer kan de evaluatieagenda en de toelichting daarop in deze begroting beoordelen en de minister op basis daarvan laten weten welke evaluaties zij met extra belangstelling zal volgen. Als er tekortkomingen zijn in de evaluatieagenda's, kan de Tweede Kamer aandrigen op aanscherpingen in de evaluatieprogrammering. In onze begrotingsbrieven geven we daarvoor suggesties. Wij geven uw Kamer in overweging om deze en overige evaluaties actief te gebruiken. Wij vinden de Handreiking periodieke rapportages van de Tweede Kamer een bruikbaar hulpmiddel.⁷ Een goede parlementaire behandeling van evaluaties vormt het sluitstuk van het verbeteren van beleid.

6. Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 8 oktober 2024, kenmerk 2024-0000468866.

7. <https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/2025-06/2025D23902%20-%20Handreiking%20periodieke%20rapportages.pdf>

We keken bij de SEA naar:

- de afdekking van de uitgaven door evaluaties;
- blinde vlekken in de agenda;
- evaluaties die naar de mening van de Algemene Rekenkamer in het bijzonder van belang zijn.

Positieve punten:

- de Tweede Kamer kan in 2026 over een groot aantal evaluaties beschikken. In 2026 worden volgens de SEA's ruim 450 evaluatie- en monitorrapportages afgerond. Wij hebben de belangrijke evaluaties op uw verzoek vermeld in onze begrotingsbrieven per departement (zie hiervoor de bijlage bij deze brief).
- vanaf de ontwerpbegrotingen 2026 is in de departementale SEA's een tabel opgenomen waarin duidelijk staat hoe elk begrotingsartikel terugkomt in de SEA-thema's. Dit heeft de minister van Financiën in zijn brief van 17 december 2024 aangekondigd. Daarnaast moeten de ministers in de toelichting op de evaluatieprogrammering aangeven welke onderwerpen de komende periode wel en niet worden behandeld en waar de focus ligt.

Aandachtspunten:

- in de evaluatieagenda's staat hoe de periodieke rapportages zich verhouden tot de begrotingsartikelen. Alhoewel dit een stap vooruit is ten opzichte van vorig jaar, blijven wij er aandacht voor vragen dat nog niet goed inzichtelijk is in welke mate de begrotingsmiddelen in de praktijk worden afgedekt met evaluaties. Wij geven uw Kamer mee om er bij de opzet van periodieke rapportages die aan u worden voorgelegd (de zogenoemde Harbersbrieven) alert te zijn op de vraag of de begrotingsmiddelen zoveel mogelijk worden afgedekt.

Strategische evaluatieagenda belastingen

Het belangrijkste thema in de beleidsevaluaties van belastingen vormen traditiegetrouw de fiscale regelingen. In een ambtelijk vervolgrapport van het ministerie van Financiën van 30 juni 2025 worden verschillende opties in kaart gebracht om ondoelmatige fiscale regelingen aan te pakken. Het budgettaire belang van negatief geëvalueerde fiscale regelingen is inmiddels opgelopen tot € 85 miljard.

Dit bedrag betekent niet dat afschaffing van deze fiscale regelingen ook die miljarden-opbrengst kent. Door anticipatie-effecten ligt de budgettaire opbrengst van eventuele afschaffing aanzienlijk lager. Bovendien leidt afschaffing van deze regelingen tot een (veel) hogere belastingdruk voor burgers en bedrijven die hiervan gebruikmaken. Voor een bedrag van maximaal € 35 miljard zijn in bovengenoemd ambtelijk rapport 4 clusters (eigen woning, btw-verlaagde tarieven, ondernemingsregelingen en individuele fiscale

regelingen) met beleidsopties gemaakt. Het rapport laat zien hoe de afschaffing of versoering van fiscale regelingen op die terreinen kan leiden tot een doelmatiger en eenvoudiger belastingstelsel met lagere tarieven. In veel van deze varianten wordt de budgettaire opbrengst teruggegeven in generiekere belastingverlagingen.

Behalve naar een bredere aanpak, kunt u bij de behandeling van het Belastingplan ook kijken naar individuele fiscale regelingen die negatief zijn geëvalueerd. In 2024 en 2025 zijn er verscheidene fiscale regelingen die als ondoelmatig en/of ondoeltreffend zijn aangemerkt. Wij verwijzen naar bijlage 4, tabel 4.6.1. van de Miljoenennota voor een overzicht van die fiscale regelingen.

3. Financiële en beleidsrisico's

In de Staat van de Rijksverantwoording 2024 merkten we op dat het kabinet er niet in slaagt al het begrote geld daadwerkelijk uit te geven. Deels komt dat doordat de ramingen te optimistisch zijn en deels komt het door personeelstekorten en andere uitvoeringsproblemen. Dan doet de overheid niet wat zij belooft. Uitvoeringstoetsen zijn een belangrijk hulpmiddel om te voorkomen dat plannen struikelen in de uitvoering. Toch constateerden we in ons verantwoordingsonderzoek 2024 dat deze toetsen in veel gevallen ontbreken of maar een beperkt beeld geven van de personele gevolgen voor de uitvoeringsorganisaties.

We vragen ook in deze ronde begrotingsbrieven aandacht voor de uitvoerbaarheid van plannen. Die aandacht begint door bij de ontwerpbegrotingen kritisch te kijken naar de onderbouwing van ramingen, en naar onzekerheden en risico's om resultaten te bereiken. We stellen vast dat uit de begroting 2025 voor in totaal circa € 5 miljard (€ 2 miljard Voorjaarsnota en € 3 miljard Miljoenennota) via kasschuiven wordt doorgeschoven naar latere jaren. Dat maakt de ramingen weliswaar realistischer maar betekent ook dat afgesproken resultaten niet of later worden bereikt.

Ook de Tweede Kamer ziet het belang van aandacht voor risico's. Naar aanleiding van het Verantwoordingsdebat in mei 2025 verzocht de Kamer de regering een jaarlijks risico-beheersingsplan aan de Tweede Kamer te zenden in reactie op de 'hoog risico' lijst die de Rekenkamer van plan is op te stellen.⁸

8. Van der Lee c.s., TK 2024-2025, 36740, nr.8

Belangrijke risico's waar wij aandacht voor vragen:

- Het streven om 3% R&D in 2030 te realiseren is met de huidige inzet niet haalbaar. Het kabinet signaleert dit risico en verwijst naar het 3%-R&D-actieplan om dit doel wel te realiseren (EZ);
- De uitvoering van klimaatplannen gaat minder snel dan verwacht en om die reden past de minister de planning van de uitgaven aan door kasschuiven naar latere jaren. Dat is positief in het licht van realistisch ramen, maar kan er wel toe leiden dat klimaatdoelen verder uit zicht raken (KGG);
- Het risico bestaat dat het streven om asielopvang goedkoper te maken niet kan worden gerealiseerd doordat het budget voor opvang sterk afneemt (van meer dan € 4 miljard in 2026 naar nog geen € 1 miljard in 2027). Langetermijninvesteringen voor reguliere (en dus goedkopere) opvang zijn niet meegenomen in de meerjarenramingen en lijken zo niet mogelijk. Als wij de planning van aantallen asielzoekers in de opvang afzetten tegen de begrote bijdrage aan het COA, lijkt in 2027 het bedrag per opvangplek af te nemen tot € 7.500 (ter vergelijking in 2026 circa € 40.000) (AenM);
- € 1,6 miljard is vanaf 2028 ingeboekt als korting op de EU-afrachten. Er is een risico is dat Nederland deze korting niet realiseert (BZ);
- De meerjarige uitvoeringskosten van schadeafhandeling en versterking in Groningen worden hoger door verdere vertraging in de uitvoering (BZK);
- De onzekerheid over ontvangst van € 2,9 miljard uit de Europese Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) door het mogelijk niet tijdig halen van mijlpalen en doelstellingen;
- Met de ontwerpbegroting van LVVN 2026 is incidenteel € 2,6 miljard (reservering voor de jaren 2028-2030 voor de Agrarische sector) en een structurele reservering oplopend naar € 287,5 miljoen vanaf 2027 voor Agrarisch natuurbeheer, toegevoegd aan de begroting ten behoeve van de stikstofproblematiek. Mede gelet op een reflectie van 1 juli 2025 van een kennisconsortium van PBL, RIVM, Deltares en Wageningen UR⁹ is het onzeker of het kabinetsdoel voor de emissiereductie voor de sector landbouw wordt gehaald;
- Het Klimaatfonds en het Nationaal Groeifonds zijn bedoeld om middelen te reserveren en in te zetten voor specifieke beleidsdoelstellingen (klimaat, verdienvermogen via R&D). De uitdagingen zijn groot. De fondsen bevatten met de huidige stand beperkte ruimte om het beleid te intensiveren omdat vrijwel alle middelen inmiddels zijn toegerekend of gereserveerd. Ook is een deel van de fondsmiddelen gebruikt om andere budgettaire problematiek op te lossen.

De risico's van algemene taakstellingen: apparaatskosten

Bijzondere aandacht schenken we aan de bezuinigingstaakstelling op de apparaatskosten. Het kabinet-Schoof nam zich voor om de groei van de rijksoverheid te beteugelen

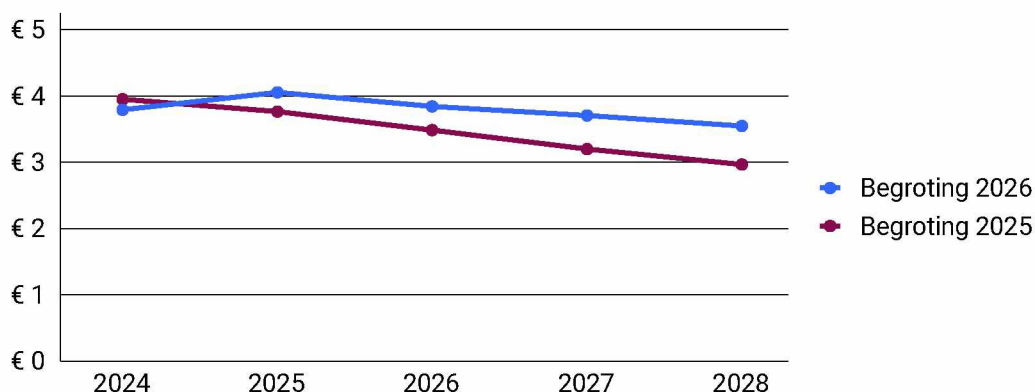
9. PBL, Deltares, RIVM & WUR, Reflectie op MCEN-maatregelenpakket spoor 2, 1 juli 2025.

door de apparaatsuitgaven met 22% te verminderen. Een belangrijk onderdeel hiervan was een *“stevige ingreep op het ambtelijk apparaat van de kerndepartementen (niet zijnde uitvoeringsorganisaties)”*. Het betreft een algemene taakstelling met het risico van een ongerichte efficiencykorting (zie onze eerdere opmerkingen over de korting loon-en prijsbijstelling).

In de begroting 2025 was dit voornemen zichtbaar doordat de geraamde apparaatsuitgaven van kerndepartementen in de periode 2025-2028 werden afgebouwd met 22% ten opzichte van 2024. Wij zien dat in 2026 de uitgaven van de kerndepartementen aan *eigen personeel* 10% hoger zijn dan vorig jaar werd voorzien en met € 3,85 miljard vrijwel gelijk aan 2024. Ook is de afname in de jaren tot 2028 lager dan in de voorgaande begroting.

Beoogde vermindering personeelsuitgaven kerndepartementen verlaagd in 2026

Begrote uitgaven eigen personeel in € miljard



Bron: totaalstelling van personele uitgaven die zijn opgenomen in de centrale apparaatsartikelen.

De (gedeeltelijke) uitkering van de loonbijstelling verklaart een deel van het verschil, maar ook dat de budgettaire taakstelling elders binnen het centrale apparaatsartikel (externe inhuur, materiële uitgaven) is gedekt of wellicht buiten het centraal apparaatsartikel. De gewenste afbouw van externen kan ook een verhogend effect hebben op de uitgaven voor eigen personeel.

Voor de inhuur van externen is meerjarig weliswaar een forse vermindering ingeboekt maar de ervaring leert dat de uiteindelijke uitgaven hoger uitvallen dan de ramingen in de ontwerpbegroting. In 2024 bedroegen de uitgaven voor externe inhuur door kerndepartementen zelfs bijna drie maal zoveel (€ 628,1 miljoen) als begroot (€ 212,1 miljoen).

De risico's van garanties

Tot slot vragen we uw aandacht voor de risico's van garanties. Bij elkaar opgeteld staat de rijksoverheid in 2026 voor een bedrag van € 645 miljard garant voor risico's van derden, oftewel 52% van het bbp. Dit zijn geen directe uitgaven, maar het totaalbedrag waarop de rijksoverheid een financieel risico loopt.

Dat de rijksoverheid financiële risico's aangaat die anderen niet (voldoende) kunnen dragen, kan uit maatschappelijke en economische overwegingen wenselijk zijn. Maar als het Rijk financiële risico's loopt bestaat de kans dat dat niet 'gratis' is: het kan, zeker in buitengewone omstandigheden en een volatiele geopolitieke context, leiden tot daadwerkelijke uitgaven met ingrijpende gevolgen voor de overheidsfinanciën. Daarom vinden wij het belangrijk dat het bedrag waarvoor het Rijk financiële risico's loopt goed inzichtelijk is. Uit bijlage 7 bij de Miljoenennota blijkt dat de rijksoverheid in 2026 voor een bedrag van € 296 miljard garant staat voor risico's van derden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan exportkredietverzekeringen, fondsen als het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), of Tennet. Daar komt een bedrag van € 349 miljard bij aan achterborgstellingen. Dit zijn indirecte risico's voor de rijksoverheid, omdat het Rijk pas wordt aangesproken als instellingen als bijvoorbeeld het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) of Stichting Waarborgfonds Zorg (WFZ) niet meer aan hun verplichtingen kunnen voldoen.

Risico's belastingen Box 3

Naar aanleiding van de zogenoemde D-dayarresten van 6 juni 2024 moet de Belastingdienst een grootschalige hersteloperatie opzetten voor beleggers in box 3 die voor een hoger bedrag zijn aangeslagen dan hun daadwerkelijke rendement. Deze teruggaafprocedure voor de jaren vanaf 2017 heeft een wettelijke grondslag gekregen met de Wet Tegenbewijsregeling box 3. Deze wet blijft gelden totdat op grond van het werkelijke rendement belasting wordt geheven. De verwachte ingangsdatum van die wet, onder voorwaarde van parlementaire goedkeuring, is inmiddels uitgesteld tot 1 januari 2028.

De derving door de D-dayarresten is in de Miljoenennota ingeschat op ruim € 6 miljard voor de jaren tot en met 2024 en voor de jaren daarna voor zo'n € 2 miljard per jaar. Een bedrag van ruim € 6 miljard aan derving is in 2024 alvast in de Miljoenennota 2025 (op EMU-basis) verwerkt. De teruggaafverzoeken kunnen pas digitaal worden gedaan sinds deze zomer en leiden daarna tot daadwerkelijke kasbetalingen. Deze terugbetalingen leiden per saldo tot lagere belastingopbrengsten, maar op EMU-basis vooralsnog niet, zolang de uitbetalingen onder die raming blijven. De komende jaren moet blijken of er sprake is van een overschatting van de derving van de box 3-teruggaven.

Verder uitstel van de nieuwe belastingheffing over het werkelijke rendement, zal voor een additionele budgettaire derving zorgen. Die derving wordt in het Belastingplan gecompenseerd door een hoger forfaitair (fictief) rendement (7,78%) voor beleggingen en een lager

heffingsvrij vermogen (€ 51.396). Dit kan vanaf 2026 leiden tot meer belastingplichtigen in box 3 die voor een hoger bedrag worden aangeslagen en daarmee vermoedelijk tot meer teruggaafverzoeken. Wij wijzen erop dat de uitvoering bij de Belastingdienst daarvoor vermoedelijk meer onder druk kan komen te staan.

Ons uitgangspunt: een ordentelijk begrotingsproces

Tijdige en zorgvuldige vaststelling ontwerpbegrotingen

Een ordentelijk begrotingsproces is nodig om het budgetrecht te waarborgen. Dit houdt in:

- tijdige behandeling en inwerkingtreding van ontwerpbegrotingen;
- vóór 1 januari, de start van het nieuwe begrotingsjaar, een door het parlement goedgekeurde begroting;
- ministers zijn dan gemachtigd om te beschikken over de begrotingsmiddelen om bestaand beleid en nieuwe maatregelen uit te voeren.

Door de aanstaande verkiezingen is de verwachting dat de parlementaire behandeling van de ontwerpbegrotingen later start en dat daarom de ontwerpbegrotingen niet tijdig door de Eerste en Tweede Kamer worden goedgekeurd. Om te voorkomen dat in zo'n situatie het landsbestuur stilvalt, heeft de wetgever bepaald dat de uitvoering van lopend beleid door kan gaan. Dat betekent dat een minister bestaand beleid mag uitvoeren in de verwachting dat de ontwerpbegroting op een later moment wél wordt goedgekeurd. Ook is voorzien in de oplossing voor de (nood)situatie dat een minister vindt dat er niet gewacht kan worden met nieuwe maatregelen. In dergelijke situaties kan een minister gebruik maken van de uitzonderingsmogelijkheid die artikelen 2.25 (voor de begrotingswetsvoorstellen) en 2.27 (voor de suppletoire en incidentele begrotingswetten) van de CW 2016 bieden. In onze brief van 3 april 2025 (naar aanleiding van de motie Grinwis) hebben we diverse scenario's uitgewerkt voor:

1. een tijdig aangenomen ontwerpbegroting;
2. een begroting die na 1 januari wordt aangenomen;
3. een ontwerpbegroting die wordt verworpen inclusief mogelijkheden om verwerping te voorkomen.

Ordentelijk begrotingsproces komt onder druk (OCW)

Het begrotingsproces 2025 is niet ordentelijk verlopen. Dit laten we met een tijdlijn zien in onze begrotingsbrief bij de ontwerpbegroting 2026 voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Deze tijdlijn maakt duidelijk dat de besluitvorming over het budget van de minister van OCW in 2025 niet tijdig en niet altijd zorgvuldig is verlopen. Wij vinden het onwenselijk dat door de opgelopen vertraging lange tijd onduidelijkheid bestaat over de beschikbaarheid van begrotingsmiddelen. Wij stellen vast dat de komende behandeling van de ontwerpbegrotingen 2026 door de verkiezingen wederom onder druk

komt te staan en dat de kans dat de begroting na 1 januari wordt aangenomen, realistisch is. We benadrukken dat dit echt een uitzondering zou moeten zijn. Een ordentelijk begrotingsproces is noodzakelijk en een goedgekeurde begroting aan de start van het nieuwe kalenderjaar is wenselijk. Dat zorgt voor duidelijkheid bij burgers en bedrijven, overheidsinstellingen en medeoverheden. Een ordentelijk en transparant begrotingsproces is en blijft de hoeksteen van het uitoefenen van het budgetrecht. Een ordentelijke begrotingsproces zorgt ook voor vertrouwen in de overheid. Inmiddels is de afschaffing van de onderwijskansenregeling in deze Miljoenennota weer teruggedraaid, terwijl de behandeling van de Voorjaarsnota en 1^e suppletoire begroting OCW 2025 nog niet door het parlement is afgerond.

Ordentelijke behandeling Belastingplan

Door de verkiezingen staat ook een ordentelijke behandeling van het Belastingplan onder druk. Behoudens een schriftelijke vragenronde, is de planning dat de 'nieuwe' Tweede Kamer in tien dagen het Belastingplan gaat behandelen. Hoewel het belastingplanpakket in vergelijking met vorige jaren beleidsarm is, omvat het pakket 8 wetsvoorstellen en daarin tientallen belastingmaatregelen. Zowel over het instemmen met de belastingwijzigingen als het amenderen van het Belastingplan is er minder tijd beschikbaar en kan daardoor minder zorgvuldig worden nagedacht, gedebatteerd en geadviseerd. Door de latere stemming over het Belastingplan kunnen eventuele wijzigingen niet meer tijdig worden doorgevoerd in de systemen van de Belastingdienst. Daardoor kunnen (voorlopige) aanslagen niet altijd meer worden aangepast. Hierover is de Kamer vlak voor de zomer geïnformeerd door de (voormalige) staatssecretaris van Financiën.¹⁰

Bijzondere decharge minister van J&V

In het kader van een ordentelijk begrotingsproces vragen wij ook uw aandacht voor de voorwaarden voor de dechargeverlening voor de jaarverantwoording 2024 van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Daaraan heeft uw Kamer, n.a.v. de motie-Mutluer¹¹, voorwaarden verbonden vanwege zaken die in ons verantwoordingsonderzoek aan het licht kwamen, zoals het verkeerd vermelden van namen van veroordeelden. Uw Kamer verwacht dat deze voorwaarden "bij de begroting voor 2026 concreet worden uitgewerkt". Deze uitwerking hebben wij in de ontwerpbegroting 2026 nog niet aangetroffen. We nemen aan dat de uitwerking tijdig voor de begrotingsbehandeling beschikbaar is.

10. Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 20 juni 2025, kenmerk 2025-0000175546.

11. Tweede Kamer 2024-2025, 36600 VI, nr.153.

4. Afsluiting

Wij vertrouwen erop dat deze brief behulpzaam is bij de begrotingsbehandeling en de begrotingsdebatten in uw Kamer. Wij geven u in overweging dat u, ondanks de demissionaire status van het kabinet, de verkiezingen en wisselingen in de Tweede Kamer, wederom met begrotingsrapporteurs in de commissies de controle op de begrotingen op peil houdt.

Tegelijkertijd met deze overkoepelende brief sturen wij uw Kamer brieven met aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen 2025 van Asiel en Migratie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp, Buitenlandse Zaken, Defensie, Economische Zaken, Financiën, Justitie en Veiligheid, Klimaat en Groene Groei, Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Wij zijn graag bereid om toelichting te geven in de vaste Kamercommissies.

Algemene Rekenkamer

Pieter Duisenberg,
president

Cornelis van der Werf,
secretaris

Bijlage

Overzicht evaluaties die de Algemene Rekenkamer voor de Tweede Kamer van bijzonder belang acht

AenM (XX)

- Agentschapsdoorlichting IND
- ZBO-evaluatie COA

BHO (XVII)

- Effectevaluatie op de werking van behaalde resultaten van het PROSPECTS programma
- Periodieke rapportage Vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling

BZ (V)

- Beleidsvaluatie naar de internationale samenwerking ter bevordering van de eigen en bondgenootschappelijke veiligheid
- Beleidsvaluatie naar de Nederlandse wapenexport

BZK (VII)

- Periodieke rapportage Werkgevers- en Bedrijfsvoeringsbeleid
- Data financiën decentrale overheden
- Onderzoeksprogramma impact van desinformatie

Defensie (X)

- Het evaluatieonderzoek naar sociale en fysieke veiligheid van Defensiemedewerkers

EZ (XIII)

- De periodieke rapportage ondernemingsklimaat.
- De periodieke rapportage innovatiebeleid.
- Evaluatie fiscale regeling Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek
- Evaluatie van het missie-gedreven innovatiebeleid
- Evaluatie van de Gids Proportionaliteit

Financiën (IX)

- De periodieke rapportage dienstverlening Toeslagen
- Evaluaties op terrein van fiscale regelingen

IenW (XII)

- Monitoring: De Staat van Ons Water
- Monitoring: Staat van de Infrastructuur Rijkswaterstaat
- Staat van de Infrastructuur 2025 ProRail

JenV (VI)

- De vervolgevaluatie van de Politiewet 2012

KGG (XXIII)

- Evaluatie ISDE Periode 2019-2023
- IBO Bekostiging elektriciteitsinfrastructuur

KR (IV)

- Evaluatieonderzoek naar de regio enveloppe Caribisch Nederland

LVVN (XIV)

- Periodieke Rapportage Kennis- en innovatiebeleid LVVN.
- Evaluatie landbouwwijziging
- Eindevaluatie van het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij 2014-2023 (EFMZV)

OCW (VIII)

- Effectonderzoek subsidieregeling verbetering basisvaardigheden (thema Kwaliteit Funderend Onderwijs)
- Jaarlijkse doelstellingenmonitor passend onderwijs 2021-2027 (thema Toegankelijkheid Funderend Onderwijs)
- Evaluatie Kwaliteitsafspraken mbo 2023-2027 (thema Kwaliteit Vervolgonderwijs)

SZW (XV)

- Re-integratie onder de Participatiewet
- Periodieke rapportage jonggehandicapten.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) WIA

VRO (XXII)

- De Invoeringstoets Omgevingswet
- De Integrale financiële evaluatie Omgevingswet één jaar na inwerkingtreding.

VWS (XVI)

- Genees-, hulpmiddelen en lichaamsmateriaal
- Arbeidsmarkt en opleidingen zorg en welzijn
- Maatschappelijke ondersteuning