

Plenair verslag Tweede Kamer, 82e vergadering Woensdag 17 mei 2023

Status Ongecorrigeerd

Aanbieding van de verantwoordingsstukken voor het jaar 2022

Aan de orde is **de aanbieding van de verantwoordingsstukken voor het jaar 2022**.

De voorzitter:

De aanbieding van de verantwoordingsstukken is altijd een bijzondere happening. Vanochtend hebben we het Verantwoordingsontbijt gehad, waar veel collega's bij aanwezig waren. Dank aan de mensen die dat georganiseerd hebben.

Ik heet van harte welkom de minister van Financiën en de waarnemend president van de Algemene Rekenkamer. Daarnaast heet ik van harte welkom de overige leden van het college van de Algemene Rekenkamer, mevrouw Joziasse en mevrouw Kemna, de secretaris van de Rekenkamer, de heer Van der Werf, en de plaatsvervangend directeur-generaal van het Centraal Bureau voor de Statistiek, de heer Van Nunspeet, die bij ons te gast is vanwege de gelijktijdige aanbieding van de Monitor Brede Welvaart en de SDG's. Fijn dat u allen vanochtend ook aanwezig was bij het Verantwoordingsontbijt. Dat wordt zeer gewaardeerd.

Het woord is nu aan de minister van Financiën.

Minister Kaag:

Mevrouw de voorzitter. "Het leven van de mens is als een luchtbel op de rivier. Zonet nog door zon doortinteld, is hij plots uiteengespat." Deze woorden van de Surinaamse dichter Shrinivási en het indringende beeld dat daaruit oprijst, wijzen ons erop dat we zuinig moeten zijn op wat ons dierbaar is. Juist nu, want het jaar 2022 was een jaar waarin we ruw werden geconfronteerd met de kwetsbaarheid van het leven. De pandemie was nog niet ten einde of Rusland begon een illegale oorlog tegen Oekraïne. Ik zou het Financieel Jaarverslag van het Rijk over 2022 in dat licht met u willen bezien. Normaal gesproken, bekijken we het Financieel Jaarverslag van het Rijk als een technische foto van 2022. Wat waren de financieel-economische ontwikkelingen? Wat hebben we gedaan om het in goede banen te leiden? En wat betekent dit voor de schatkist? Dat is zoals we het altijd doen. Maar je kunt er ook anders naar kijken. Je kunt ook uitzoomen en het Financieel Jaarverslag van het Rijk beschouwen als een reeks ontwikkelingen en ingrepen die hun werkelijke consequenties pas in de toekomst laten zien, met onder de streep de vraag: welke schulden schuiven we door naar de generaties na ons? Ik wil beide doen. Ik wil dus niet alleen terugkijken, maar ook de blik op de toekomst werpen. Want wat wij vorig jaar deden en nu doen, heeft gevolgen voor de toekomst en bepaalt mede of de luchtbel die we aan onze kinderen doorgeven, zondoortinteld is of op knappen staat.

Op dit punt wil ik de Algemene Rekenkamer hartelijk danken voor zijn, zoals gebruikelijk, uiterst kritische blik. We gaan natuurlijk ook ons uiterste best doen om zorgvuldig om te gaan met de middelen die ons zijn toevertrouwd, maar er zijn altijd

punten waarop het beter kan. We doen ons best, maar het kan altijd en het moet altijd beter. Het afgelopen jaar heeft het kabinet daarbij de koers gewijzigd en extra stappen gezet, onder andere via de Taskforce Verbetering Financieel Beheer. Deze taskforce vraagt op alle niveaus aandacht voor een goede verantwoording van de besteding van belastingmiddelen. Dat lijkt nu zijn tere vruchten af te werpen. Ik ben daarom voornemens deze taskforce voort te zetten met een nieuw en nog krachtiger actieplan. Doordat departementen nauwer samenwerken leren we van elkaars fouten en successen en zorgen we ervoor dat ons financieel beheer verbetert. Complimenten hiervoor aan alle departementen. De waarnemend president van de Algemene Rekenkamer, de heer Irgang, zal zo dadelijk zijn bevindingen met u delen.

2022 was een jaar dat nog lang zal nadreunen. De oorlog in Oekraïne heeft ernstige gevolgen voor de mensen daar. Laten we dat altijd voorop blijven stellen. Maar de gevolgen zijn ook elders voelbaar, op verschillende niveaus. Zo zijn we anders gaan denken over vrede en veiligheid. Defensie staat terecht weer hoog op de agenda en binnen Europa is de noodzaak van eenheid weer aangetoond. Ook bij mensen in het land zijn de gevolgen voelbaar. Inflatie ondermijnt de bestaanszekerheid van mensen. Met een historisch pakket hebben we vorig jaar ingegrepen om die gevolgen zo goed als het kon te dempen en de onzekerheid bij burgers en bedrijven weg te nemen. Door snel te handelen hebben we voorkomen dat mensen letterlijk in de kou zijn komen te staan. We zijn er daarbij in geslaagd om het aantal mensen dat in armoede leeft, omlaag te brengen. Mede door het sterke economische herstel is de werkloosheid nog steeds erg laag. Dat heeft voor de overheid, net als voor andere sectoren, ook een keerzijde, want zonder personeel komt de uitvoering van beleid en van investeringsprojecten niet van de grond, zoals we dat hadden gehoopt. Dat is zorgelijk, omdat we juist nu op een kantelpunt staan. We hebben een ambitieus coalitieakkoord. Het kabinet werkt hard aan de gestelde prioriteiten op het gebied van bestaanszekerheid, kansengelijkheid, democratische rechtsorde, veiligheid en een weerbare, sterke samenleving, ook in de internationale context. Belangrijke thema's als duurzaamheid, gezondheid op nationaal niveau en uiteraard de economie zijn daarbij prioriteiten. We maken echt werk van de transformatie van Nederland en de transitie naar een groene economie.

Ik noem hierbij nogmaals het klimaatpakket van het kabinet, van collega Rob Jetten, dat vorige maand is gepresenteerd. Maar dat brengt ons ook bij de consequenties van ons handelen van vandaag. Een minister van Financiën behoort altijd verstandig, prudent financieel-economisch beleid te voeren. Wij willen de generaties na ons immers niet opzadelen met onnodige schulden. Als ik dat zeg, denk ik niet alleen aan geldschulden, maar ook aan een hypotheek die we nemen op het gebied van klimaat en milieu. Dat is een hypotheek waarvan de kosten alleen maar oplopen. Het is geen vrijbrief om geld uit te geven, maar juist omdat we deze noodzakelijke investeringen doen en gestand willen blijven doen, moeten we het huishoudboekje op orde hebben. We doen nu de noodzakelijke investeringen om de doelen te halen, maar zonder de lasten daarvan door te schuiven of af te schuiven op toekomstige generaties.

Dit alles in ogenschouw nemend is het goed dat brede welvaart een prominente plek heeft gekregen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Want brede welvaart kijkt niet alleen naar economische welvaart, zoals u allen weet, maar ook naar wat de

gevolgen zijn voor ons handelen nu, later en elders, ook op andere terreinen; kortom, over de volle breedte. Brede welvaart nu is goed, maar daarmee trekken we een wissel op de toekomst. Dat laat het Financieel Jaarverslag van het Rijk ook zien. Het was afgelopen jaar belangrijk om burgers te helpen hun energierekening te betalen, om hun de zekerheid te geven die zo hard nodig is. Maar we moeten tegelijkertijd onze afhankelijkheid van fossiele brandstoffen terugdringen.

Het is een constante afweging tussen nu, straks en later. Op de langere termijn ziet het er minder rooskleurig uit. Vooral indicatoren die gaan over de dimensie "later", zoals de ontwikkelingen van het natuurlijk kapitaal, staan in het rood; dit is ontegenzeggelijk. Het is dus van groot belang dat we de ambitieuze doelen halen die we in 2021 met het coalitieakkoord hebben afgesproken op het gebied van klimaat, natuur en biodiversiteit. Met het klimaatpakket van vorige maand hebben we, zoals ik al eerder zei, een belangrijke stap in die richting gezet.

Mevrouw de voorzitter. 2022 was een jaar van onzekerheden; het is al vaak gezegd. We zijn het bijna vergeten, maar we begonnen dat jaar nog vanuit een lockdown. Na twee jaar coronamaatregelen snakte iedereen naar het oude normaal, naar een zondootintelde luchtbel op de rivier, om met Shrinivási te spreken. En toen begon de illegale oorlog tegen Oekraïne, waardoor de onzekerheid met sprongen toenam. De luchtbel kwam nog verder onder druk te staan. We hebben in die onzekere tijd de maatregelen genomen die effect hebben gesorteerd. De koopkrachtdaling is fors beperkt. Met het energieplafond hebben we weten te voorkomen — met brede steun, is hierbij gepast te zeggen — dat mensen letterlijk in de kou kwamen te staan. We hebben steun geleverd aan Oekraïne én we investeren stevig. We zetten de ambities van de coalitie, van het kabinet, voort.

Tegelijkertijd laat 2022 een begroting in evenwicht zien, met een overheidsschuld van rond de 50%. We hebben de best mogelijke keuzes gemaakt, gegeven de omstandigheden. De beste keuzes voor hier en nu, maar ook voor later en elders, dus ook voor mensen in Oekraïne en voor generaties die na ons komen. We kijken in dit jaarverslag naar een specifiek jaar, maar ook dan is het belangrijk om te beseffen dat beleid dat we vandaag maken en voeren niet alleen gevolgen heeft voor morgen of overmorgen. De effecten van ons beleid, van onze keuzes, werken door in de toekomst. Ik reken erop dat u mij en mijn collega's in het kabinet daar scherp op zult houden. Ik verwacht niet anders. We zijn het ook gewend. We blijven dat doen, zodat we de luchtbel waarin we op deze aarde leven nog lang leefbaar kunnen houden.

Mevrouw de voorzitter, dan bied ik u hierbij graag de stukken aan.

De voorzitter:

Via de bode zal ik de stukken in ontvangst nemen. Dank aan de minister van Financiën. Dan geef ik het woord aan de waarnemend president van de Algemene Rekenkamer.

De heer Irrgang:

Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Het was nog in de vorige eeuw dat ik voor het eerst over Verantwoordingsdag hoorde. Dat was in 1999. Ik was een jonge, 23-jarige, fractiemedewerker, hier in uw Kamer. Ik was aanwezig bij een gesprek met Jan en Jan, twee Kamerleden van twee partijen. De ene Jan zei tegen de andere

Jan: "Jan, we gaan iets heel nieuws doen. We gaan voortaan naast Prinsjesdag ook ieder jaar een debat houden over wat er nou terechtgekomen is van al die plannen." Beide Jannen vonden het een goed idee.

24 jaar later, Verantwoordingsdag 2023. We kijken terug op 2022, het jaar dat achter ons ligt. Een wat donkere periode omdat aanvankelijk de coronacrisis nog bijna alles bepaalde. Het kabinet handelde in die pandemie snel, zelfs zonder u vooraf ook maar te informeren en te vaak zonder wet- en regelgeving altijd correct na te leven. Daarbij ging het Rijk zowel bij de verplichtingen als bij de uitgaven langs en over de rand van de afgrond. En niet eens omdat daar de mooiste bloemetjes stonden. Je verwachtte dat nu die crisis voorbij was, er in 2022 weer meer aandacht was voor controle vooraf en verantwoording achteraf. En dat blijkt gelukkig ook zo te zijn. Vorig jaar deden de meeste ministers het beter dan eerder als het gaat om het totaal van onrechtmatige of onzekere uitgaven. De Rekenkamer hanteert, zoals u weet, een soort foutenmarge. We noemen het de tolerantiegrens, omdat waar gewerkt wordt altijd fouten worden gemaakt. Die marges hebben wij overigens niet zelf bepaald. Dat hebt u als regering en parlement samen gedaan.

Het goede nieuws over 2022 is: de uitgaven zitten binnen die marge. Het slechte nieuws is: bij de verplichtingen is dat niet gelukt. Ook veel afgerekende voorschotten zijn niet rechtmatig. Dus wij keuren de rijksrekening goed maar wel met die kanttekening. Die kanttekening is overigens bij de voorschotten 5,6 miljard euro groot. Geld, publiek geld, waarvan wij niet met zekerheid kunnen stellen dat het correct is besteed. Daarmee is niet bewezen dat het niet correct is besteed, maar juichen dat het beter gaat, lijkt ons dan onverstandig. Want het financieel beheer is bij meerdere departementen verder achteruitgegaan. We zien over 2022 in totaal 44 tekortkomingen in de bedrijfsvoering. Dat zijn er twee minder dan het jaar ervoor, maar 23 van die onvolkomenheden, meer dan de helft, zijn tekortkomingen in het financieel beheer. En dat financieel beheer laat dus zeker geen verbetering zien vergeleken met het jaar ervoor. Daarom waarschuwt de Rekenkamer: het ijs is dun, te dun. Als we weer in een crisis zoals de coronacrisis terechtkomen, is de kans groot dat we meteen weer door het ijs zakken met het zorgvuldig uitgeven van publiek geld. De kas is beter op orde, het kasbeheer niet.

Het voorbeeld hiervan is het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De metafoor over dun ijs gaat hier niet eens meer op, want je kunt niet opnieuw door het ijs zakken als je nog in het water ligt. Bij de minister van VWS is het financieel beheer niet op orde. Het is ook niet bijna op orde. Al drie jaar op rij kon de jaarrekening niet op tijd worden aangeleverd. Dus moet de Rekenkamer dan steeds die spreekwoordelijke onvoldoendes uitdelen. Het gevaar is dat zoiets op een gegeven moment gewoon wordt, maar het is niet gewoon. Dus keken we ook naar het waarom. Hoe komt het nou dat de minister van VWS het financieel beheer niet op orde krijgt? We zien daar twee problemen. Het eerste is een structureel probleem. De beleidsambtenaren doen hun werk maar worden onvoldoende met financiële deskundigheid op de werkvloer ondersteund. Naast een structureel probleem is er ook een cultureel probleem. Bij het ministerie van VWS lijkt het zorgvuldig beheren en uitgeven van publiek geld niet belangrijk genoeg. We hebben daarover al eind maart aan de bel getrokken bij de minister van VWS en de minister van Financiën. Dit moet nu snel beter. Daarbij heeft ook uw Kamer een nuttige en aanjagende rol te

spelen, met diezelfde vraag: waar was het geld op Prinsjesdag voor bedoeld en wat is er van terechtgekomen?

Het gebrekkige financieel beheer bij het ministerie van VWS lag niet simpelweg aan de crisis, want andere ministeries konden wel snel en verantwoord verplichtingen aangaan en uitgaven doen. Ik noem het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In slechts drie weken werd begin 2020 de eerste NOW-regeling opgezet en ingevoerd om werknemers in dienst te kunnen houden. Er volgden nog vele NOW-regelingen daarna. Daar bleek vooraf goed over nagedacht. Zelfs het moeilijkste gedeelte, het afrekenen, lijkt nu goed te gaan. Dat geldt ook voor de Tozo, een regeling om zzp'ers te steunen. Wij vinden dat stiekem best knap. Het kan dus wel als departementen sneller handelen en sneller moeten optreden, ook wanneer er tekorten zijn aan gekwalificeerd personeel, zoals op veel plekken bij het Rijk. Ook al ging het niet zonder slag of stoot, ook de minister van Economische Zaken en Klimaat verdient in dit opzicht een positieve vermelding met de grote nieuwe regeling, de TVL, om ondernemers in crisistijd overeind te houden en de vaste lasten te beperken.

Ik sprak over de financiële kennis op departementen. Als het goed is, zitten bij het ministerie van Financiën de grootste experts op dat terrein. Daar is als het goed is een rijksbreed overzicht en toezicht op het begrotingsbeheer. Dat departement bevordert het rijksbrede financieel beheer en staat waar nodig departementen met raad en daad bij. Het ministerie van Financiën slaagt er echter niet in om de overkoepelende rol goed te spelen. Daarbovenop helpt Financiën worstelende departementen ook niet zelf met de financiële huishouding. Vorig jaar was Verantwoordingsdag reden voor de lancering van een taskforce. Dat was een goed initiatief van de minister van Financiën. Het is ook goed dat zij de taskforce voortzet, want we missen nog de resultaten. Zoals u merkt, is de vraag steeds opnieuw: wat was de bedoeling en wat is er van terechtgekomen?

Toch wil ik de minister van Financiën ook prijzen voor resultaten die zij elders heeft geboekt. Het zal krantenlezers misschien verbazen, maar bij de Belastingdienst worden ook problemen opgelost. Een groot aantal verouderde IT-systemen is nu eindelijk vervangen. Wat zich nu wreekt, is dat de grootste en belangrijkste zijn blijven liggen. Zo dateert ons btw-systeem uit 1982 — 1982! Was u daar allemaal al bij?

(Hilariteit)

De voorzitter:

Dank voor het compliment!

(Hilariteit)

De heer Irrgang:

Ik was er wel bij. Ik speelde nog in de zandbak; dat moet ik er wel bij zeggen. Maar het wordt tijd.

Het departement dat deze dagen door de oorlog natuurlijk extra in het oog loopt, is Defensie. Daar vloeit veel geld naartoe. Dat is ook wat regering en parlement willen.

De kunst is dan om dat geld ook uit te geven en op zorgvuldige wijze uit te geven. We zien dat dit soms moeizaam gaat. De Rekenkamer hanteert ook innovatieve onderzoeksmethoden — zo noemen we dat wat chic. In dit geval klom een testteam over hekken en betrad zwaarbeveiligde militaire objecten. Don't try this at home! Ze werden gelukkig gezien, maar dan werd er soms vriendelijk naar ons gezwaaid. We hebben de minister van Defensie maar vast gewaarschuwd dat dergelijke gastvrijheid bij insluipers niet de goede reactie is. Dat vond zij gelukkig ook.

Waar is publiek geld door u voor bedoeld en wat is er van terechtgekomen? Wat zijn de resultaten voor burgers en bedrijven? Dit jaar keken we rijksbreed ook naar de resultaten van zeven subsidies. Bij de subsidies kan dat namelijk op een aantal momenten verkeerd gaan. Dat gaat het ook. Zo wordt het waarom van een subsidie soms niet goed onderbouwd en is het doel, het waarheen, van een subsidie soms niet scherp. Of het doel is wel helder, maar niet realistisch; het gaat niet. Het belangrijkste: wat was het resultaat? Ministers hebben daar in veel gevallen geen of onvoldoende zicht op en als er wel zicht op is, blijken de resultaten tegen te vallen.

Zo begrootte de minister van EZK aanvankelijk 40 miljoen euro om werkgevers mensen te laten omscholen tot ICT'er of technicus. Bijna 2.700 mensen dacht de minister om te gaan scholen en op z'n minst aan een tijdelijke baan te helpen, maar er was niet goed over nagedacht. Daarom hadden weinig werkgevers interesse. Dus werden er aan werkgevers uiteindelijk slechts 159 subsidies verstrekt. Maatschappelijk resultaat: bijna nul; probleem niet opgelost.

Subsidies zijn publiek geld, dus het publiek belang kan niemand ontgaan. We weten dat er in de nabije toekomst nieuwe en omvangrijke subsidies beschikbaar zullen komen voor duurzaamheid, het tegengaan van klimaatverandering en het voorkomen van stikstofuitstoot. U weet dat er zo nog veel meer doelen zijn. Neem alleen al de zeventien wereldwijde doelen voor duurzame ontwikkeling, de SDG's. We kunnen beter nú leren van onze fouten om het in de toekomst beter te doen.

Mevrouw de voorzitter. Verantwoordingsdag was in het eerste decennium van deze eeuw een nieuwe traditie, die nog moest groeien. Er werd toen wat afgezuurpruid: het was niks en het zou nooit wat worden. Dat vonden Kamerleden en dat vonden journalisten. Ik was dan ook positief verrast toen ik in 2017 naar Nederland terugkeerde en bij de Rekenkamer merkte dat vele vaste Kamercommissies een eigen briefing en commissiedebat wilden. Ook dit jaar is dat het geval. Zeven van uw commissies hebben daar bij voorbaat, zonder ook maar de inhoud van onze onderzoeken te kennen, om gevraagd en hebben het op de agenda gezet. Ik vind dat uw Kamer daarmee laat zien dat u Verantwoordingsdag serieus neemt. We weten ook dat uw kritische opmerkingen en vragen helpen om druk uit te oefenen dat het beter moet. Mijn collega's uit het buitenland kijken dan ook met enige bewondering naar onze Verantwoordingsdag. Ik wil dus maar zeggen: de traditie van Verantwoordingsdag is nog geen kwart eeuw oud en is in die tijd gegroeid; omarm dat en ga daarmee door waar nodig. Want is er niet nog veel meer dan de puur financiële verantwoording? Denk bijvoorbeeld aan de doelen uit de Monitor Brede Welvaart. Hoe integreren we die doelen goed in ons stelsel van begroten en verantwoorden?

Verdere modernisering blijft nodig. De Algemene Rekenkamer hoopt u met deze Staat van de rijksverantwoording de handvatten te geven om te controleren wat er nu terechtgekomen is van alle plannen die op Prinsjesdag zijn gepresenteerd. Zo was het bedoeld in 1999; zo is het ook nu bedoeld.

Dank u wel.

(Geroffel op de bankjes)

De voorzitter:

Ik dank de minister van Financiën en de waarnemend president van de Algemene Rekenkamer voor de aangeboden stukken. Het is mooi om te zien dat de publieke tribune helemaal vol zit, dus dank voor uw aanwezigheid hier.

Ik krijg nu het stuk van u via de bode, met een hele mooie strik eromheen. De komende weken kijken wij eerst in het plenaire Verantwoordingsdebat op 31 mei en vervolgens in wetgevingsoverleggen en in de commissies terug op de uitvoering van het regeringsbeleid van vorig jaar. Welke voornemens zijn waargemaakt? Waar liggen er nog uitdagingen? Welke lessen kunnen we hieruit trekken? Deze lessen kunnen we vervolgens toepassen bij de behandeling van de Voorjaarsnota en de ontwerpbegrotingen voor 2024 in het najaar.

Op advies van de commissie voor de Rijksuitgaven hebben de meeste commissies ook dit jaar weer rapporteurs benoemd, die namens de commissies de jaarverslagen bestuderen. Zij maken daarbij dankbaar gebruik van de verantwoordingsrapporten van de Algemene Rekenkamer en leggen hun conclusies voor aan de commissies. Mijn dank gaat ook uit naar de rapporteurs. Het is goed om te zien dat er steeds meer rapporteurs komen, want zij doen belangrijk werk namens de commissie. Ondersteund op een goede wijze kunnen zij ook de diepte ingaan namens de commissies.

Ook dit jaar is er de jaarlijkse V-100, die aanstaande maandag plaatsvindt. We noemen dat wel de grootste publieke input die we krijgen. Vorig jaar waren dat de wetenschappers en dit jaar kijken de regionale journalisten mee. Ik ben heel benieuwd welke vragen zij stellen. Dat is ook weer ter ondersteuning van de Kamerleden.

Ik dank ook het CBS voor de Monitor Brede Welvaart en de SDG's waarin aspecten van welvaart worden belicht die niet per se in geld uit te drukken zijn — de waarnemend president gaf dat al aan — zoals gezondheid, het onderwijsniveau en ons gevoel van veiligheid. Hierbij wordt ook gekeken naar de gevolgen van ons beleid, nu, voor latere generaties en voor de wereld om ons heen. Inmiddels zetten het CBS, de planbureaus en het kabinet mede op verzoek van de Kamer stappen om de indicatoren van brede welvaart een plek te geven in de besluitvorming over nieuw beleid, dus naast achteraf ook vooraf. Dat is een belangrijke verbetering als het gaat over de controlerende taak van ons als Tweede Kamer. Het is een belangrijk hulpmiddel.

De afrondende besluitvorming over de jaarverslagen en de slotwetten en over het verlenen van decharge voor het door de ministers gevoerde financiële beheer in 2022 is voorzien in de laatste vergaderweek voor het zomerreces.

Tot slot wijs ik u erop dat vandaag ook de Jaarrapportage 2022 Regeling Grote Projecten aan de Kamer is aangeboden door de commissie voor de Rijksuitgaven. Ik vertrouw erop dat de vandaag gepresenteerde rapporten behulpzaam zullen zijn bij de beoordeling van het in 2022 gevoerde beleid en ik wens de Kamer daar heel veel succes bij. Ik dank nogmaals de minister van Financiën, de waarnemend president van de Algemene Rekenkamer, de Kamerleden en de mensen op de publieke tribune.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.