

Vergaderjaar 2025–2026

36 730

Initiatiefnota van het lid Inge van Dijk over ruimte voor investeren in de toekomst van Nederland

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2025

Hierbij stuur ik u de kabinetsreactie op de initiatiefnota van het Lid Inge van Dijk (CDA) over ruimte voor investeren in de toekomst van Nederland.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

Kabinetsreactie initiatiefnota over ruimte voor investeren in de toekomst van Nederland

Op 15 april jl. publiceerde het Lid Inge van Dijk (CDA) een initiatiefnota over ruimte voor investeren in de toekomst van Nederland. Middels deze brief reageert het kabinet op de initiatiefnota.

In de initiatiefnota vraagt het Lid Inge van Dijk aandacht voor investeringen in de toekomst van Nederland. Het Lid Inge van Dijk stelt dat het publieke investeringsniveau in Nederland een zorgelijke ontwikkeling vertoont, en dat deze uit de pas is gaan lopen met consumptieve uitgaven. Vanwege vergrijzing kunnen publieke investeringen nog verder onder druk komen te staan. Daarom stelt de indiener dat het noodzakelijk is om meer ruimte te creëren voor publieke investeringen en private investeringen te stimuleren. Er moet een duidelijker onderscheid worden gemaakt tussen consumptieve uitgaven en investeringen binnen het trendmatig begrotingsbeleid. De initiatiefnemer doet verschillende voorstellen om budgettaire ruimte voor investeringen te creëren door de begrotingsregels en het begrotingsstelsel aan te passen, private investeringen te stimuleren, te rapporteren over specifieke (investerings)uitgaven en een instrumentarium te ontwikkelen om economische en financiële baten van publieke investeringen te kwantificeren.

(Publieke) investeringen en consumptieve uitgaven

Het kabinet dankt de indiener voor de initiatiefnota en onderschrijft het belang van publieke investeringen voor het toekomstig verdienvermogen van Nederland. Daarom zijn overheidsinvesteringen ook goed voor ruim 3% van het bbp. Wel constateert het kabinet dat de publieke investeringen in 2024 met 3,3% bbp inderdaad onder het langjarig (1995–2024) gemiddelde liggen en sinds 2009 een dalende trend laten zien.¹ Hier speelt onderuitputting op investeringsuitgaven een rol. Als deze onderuitputting verdwijnt zal dit percentage de aankomende jaren weer omhoog lopen. Het CPB schat in dat de publieke investeringen in 2029 op 3,7% zullen uitkomen. Ondanks de onderuitputting is het percentage publieke investeringen vergelijkbaar met het percentage in andere West-Europese landen en het gemiddelde van de eurozone.² Ook als percentage van de totale overheidsuitgaven zijn de publieke investeringen in Nederland vergelijkbaar in omvang met andere West-Europese landen en het gemiddelde in de eurozone.³ Dit aandeel in de totale overheidsuitgaven is de afgelopen twintig jaar gedaald van 9,6% naar 7,2%.

Op het gebied van R&D, een belangrijke bron voor economische groei, haalt Nederland de Europese doelstelling om 3% van het bruto binnenlands product te investeren in R&D niet. De huidige R&D-intensiteit is 2,2% en dreigt in 2030 terug te vallen tot ongeveer 2% van het bbp. Hierbij ligt de publieke R&D-intensiteit rond het Europese gemiddelde⁴. De private investeringen in R&D lopen achter bij landen als Duitsland (3,1%), Oostenrijk (3,3%), België (3,3%) en Zweden (3,6%).⁵ Uit OESO-cijfers blijkt dat de R&D-intensiteit in landen als Zuid-Korea (5%), Japan (3,4%) en de VS (3,5%) nog groter is. Het kabinet heeft om dat verschil in private R&D-investeringen met andere landen te dichten 11 juli jl. het 3%-R&D-

¹ StatLine - Investeren in vaste activa; sector en type activa, nationale rekeningen

² Eurostat, Investment share of GDP by institutional sectors

³ Eurostat, General government expenditure by function (COFOG)

⁴ Eurostat, GERD by sector of performance

⁵ Eurostat (2024): EU spent €381.4 billion on R&D in 2023

actieplan gepresenteerd⁶ met hierin concrete voorstellen om meer private investeringen in technologie en innovatie te mobiliseren.

Groeibevorderende investeringen dragen bij aan de welvaart van huidige en toekomstige generaties en maken het bovendien eenvoudiger om collectieve arrangementen te financieren. Vanwege vergrijzing nemen de uitgaven aan AOW en de zorg echter structureel en automatisch toe. In de zorg komt de kostenstijging daarnaast ook deels door de toenemende technische mogelijkheden.⁷ Dit kan de toekomstige budgettaire ruimte voor investeringen beperken. Dit kabinet zet daarom een eerste stap in de beheersing van overheidsuitgaven. De maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord verminderen de overheidsuitgaven structureel vanaf 2027.

Deze eerste stap is nog niet voldoende om de schuldquote te stabiliseren met het oog op de toenemende uitgaven aan met name vergrijzing. De collectieve uitgaven aan zorg (Zvw en Wlz) en AOW zullen samen stijgen van 13% bbp in 2025 tot 20% bbp in 2060.⁸ Zolang de autonome groei van de vergrijzingsgerelateerde uitgaven niet wordt beperkt, zal dit ten koste gaan van de ruimte voor investeringsuitgaven. De ontwikkeling van de consumptieve uitgaven (ten opzichte van investeringen) behoeft dan ook aandacht, zoals het kabinet beaamde in zijn reactie op de Voorjaarsrapportage en Septemberrapportage van de Raad van State.

De onderuitputting van de afgelopen jaren – die voornamelijk plaatsvond op investeringsmiddelen – toont dat de overheid en markt qua uitvoeringskracht aan hun grenzen zitten. De ambities van het geplande beleid bleken vaak groter dan de beschikbare uitvoeringscapaciteit. Het kabinet heeft de afgelopen periode juist stappen gezet om de begroting realistischer te maken, en ziet het creëren van extra budgettaire ruimte binnen de begrotingsregels daarom in beginsel niet als de oplossing voor het in de initiatiefnota geschetste probleem.

Hieronder geeft het kabinet een puntsgewijze reactie op de beslispunten uit de initiatiefnota.

Beslispunt 1: Kamer spreekt uit dat groeibevorderende investeringen een belangrijker en explicieter onderdeel van de Rijksbegroting moet worden.

Dit beslispunt is gericht aan de Kamer en behoeft zodoende geen reactie van het kabinet.

Beslispunt 2: begrotingsregels

Initiatiefnemer verzoekt het kabinet om de begrotingsregels aan te passen met als uitgangspunt de voorstellen uit paragraaf 3 van de initiatiefnota. Dit omvat een viertal voorstellen. Allereerst het verkennen hoe grote transitie door het Rijk kunnen worden uitgeleend ten laste van de staatsschuld. Ten tweede het vaststellen van een vaste marge boven op de eindejaarsmarge, welke mag worden ingezet voor belangrijke publieke investeringen op basis van de vooraf door het parlement goedgekeurde investeringslijst. Ten derde het aanpassen van de meevallerformule, door daar ook een percentage voor investeringen in mee te nemen en een

⁶ Kamerbrief over 3%-RD-actieplan | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

⁷ In Nederland is het recht op zorg volgens de stand van wetenschap en praktijk vastgelegd in wet- en regelgeving. Hierdoor kunnen we steeds meer ziektes behandelen, maar het leidt echter ook tot automatische en directe groei van de zorguitgaven bij toenemende behandel mogelijkheden (zie ook 18^e Studiegroep Begrotingsruimte).

⁸ De Nederlandse overheidsschuld op de lange termijn (CPB)

aangepaste middellangetermijndoelstelling, bijvoorbeeld –1,75%. Ten slotte het instellen van een norm voor de hoogte van de overheidsschuld, waarbij de initiatiefnemer ook voorstelt een lange termijn schuldquote te verkennen.

Nederland voert sinds 1994 trendmatig begrotingsbeleid, waarbij aan het begin van de kabinetsperiode duidelijke afspraken worden gemaakt over wat in één jaar maximaal mag worden uitgegeven (het uitgavenkader) en hoe hoog de beleidsmatige aanpassing van de belastingen mag zijn (het inkomstenkader). Daarbij kunnen verschillende keuzemogelijkheden zorgvuldig tegen elkaar afgewogen worden, waarbij ook gekeken zal moeten worden naar groeibevorderende investeringen.

Voor het aantreden van een nieuw kabinet kijkt de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) kritisch naar het begrotingsbeleid en de begrotingsregels en doet adviezen ter verbetering, waarbij uiteraard ook het belang van investeringen wordt meegewogen. Bij de Miljoenennota 2025 zijn de begrotingsregels voor het kabinet Schoof vastgesteld. Aanpassingen gedurende de rit zijn tegenstrijdig met het stabiliserende doel van de begrotingsregels. Het is aan een volgend kabinet om de begrotingsregels opnieuw vast te stellen, mede op basis van het recente advies van de 18^e SBR.⁹ Zowel de 18^e SBR als de CEC¹⁰ hebben geconstateerd dat de economie baat heeft bij een verschuiving van consumptieve uitgaven naar investeringen voor later. Tegelijk leiden schaarstes ertoe dat niet alles tegelijkertijd kan. Dat vraagt om politieke keuzes over prioriteiten binnen het begrotingsbeleid om daarmee de focus te verleggen naar de lange termijn en dus ruimte te maken voor investeringen. Daarbij merkt het kabinet op dat de 18^e SBR heeft geconstateerd dat de huidige begrotingsregels geen belemmering zijn voor het doen van investeringen.¹¹ Hieronder volgt een appreciatie per voorstel.

2.1: Initiatiefnemer wil verkennen hoe grote transitie door het Rijk kunnen worden uitgeleend ten laste van de staatsschuld, via bijvoorbeeld een amortisatierekening.

Het kabinet onderschrijft het belang van investeringen in grote transitie, zoals de digitalisering en energietransitie. Door grote transitie te financieren uit de staatsschuld, worden rekeningen deels doorgeschoven naar toekomstige generaties (zie ook toelichting bij gulden financieringsregel onder beslipunt 3). Het CPB raamt dat de overheidsschuld bij ongewijzigd beleid zal stijgen naar 126% bbp in 2060, met name als gevolg van toenemende vergrijzingsgerelateerde uitgaven. Dit kabinet zet een eerste stap in het structureel beperken van de uitgaven vanaf 2027, maar ook volgende kabinetten zullen dit moeten doen om de schuldquote te stabiliseren. Ten slotte merkt het kabinet op dat de absorptiecapaciteit bij investeringen de afgelopen jaren meer beperkend is gebleken dan geld. Het kabinet is van mening dat bovenstaande kritisch moet worden gewogen bij het financieren van grote transitie via de staatsschuld. Het kabinet merkt graag het volgende op met betrekking tot de amortisatierekening voor energie-infrastructuur, welke als voorbeeld wordt aangehaald in de initiatiefnota.

In het IBO *Schakelen naar de toekomst – over bekostiging elektriciteitsinfrastructuur*¹² worden verschillende financieringsopties verkend voor de benodigde investeringen in het elektriciteitsnet, waaronder een amortisa-

⁹ Rapport 18e Studiegroep Begrotingsruimte

¹⁰ CEC advies rapport

¹¹ Toezegging bij Verdienvermogen van Nederland | Tweede Kamer der Staten-Generaal

¹² Schakelen naar de toekomst – over bekostiging elektriciteitsinfrastructuur (file)

tierekening. Bij een amortisatierekening wordt een deel van de netkosten via leningen op een amortisatierekening bekostigd. Door deze kosten langer in de tijd te spreiden, kunnen gemaakte netkosten over een groter elektriciteitsverbruik worden verdeeld. In opvolging van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO)¹³ uit het voorjaar heeft het kabinet onderzocht of amortisatie van de kosten van de noodzakelijke investeringen in het stroomnet mogelijk is om de netkosten voor huishoudens, bedrijven en instellingen in komende jaren te dempen. De Kamer is hier in de Kamerbrief «Uitvoering pakket voor Groene Groei»¹⁴ over geïnformeerd. Uit dit onderzoek blijkt dat amortisatie van de investeringskosten maar heel beperkt kan bijdragen aan lagere tarieven. Door de beperkte en onzekere daling van de tarieven in de toekomst is er op dit moment onvoldoende grond voor een dergelijke majeure ingreep; de juridische en budgettaire randvoorwaarden (o.a. geen effect op het EMU-saldo) ontbreken eveneens. Dit is nader toegelicht in genoemde brief en bijbehorende bijlagen.

2.2: Initiatiefnemer stelt voor om een vaste marge boven op de eindejaarsmarge vast te stellen, welke mag worden ingezet voor belangrijke publieke investeringen op basis van de vooraf door het parlement goedgekeurde investeringslijst.

Er bestaat op de Rijksbegroting een aantal investeringsfondsen, onder andere het Mobiliteitsfonds, waar reeds een eindejaarsmarge van 100% geldt. Bij deze fondsen wordt de budgettaire beheersing van het totaalbedrag van de investering belangrijker geacht dan beheersing op jaarbasis. Dit gezien de onzekerheid die inherent is aan de uitvoering van grote investeringsprojecten. Extra maatregelen die toezien op budgettaire beheersing brengen daarom uitvoeringsrisico's met zich mee.

Structurele investeringen vragen om een langetermijnvisie. Het voorstel van extra eindejaarsmarge als onderuitputting wordt aangewend voor investeringen leidt er echter toe dat het niveau van publieke investeringen afhankelijk wordt gemaakt van de middelen die overblijven op de departementale begrotingen. Door vooraf middelen vrij te maken voor investeringen, blijft het onderdeel van de integrale besluitvorming. Dit is ook van belang met oog op bijvoorbeeld de uitvoering.

De afgelopen jaren heeft er op de Rijksbegroting onderuitputting plaatsgevonden en waren er verschillen tussen ramingen en realisaties. In maart heeft de Expertgroep realistisch ramen in haar rapport onder andere aangegeven dat er prikkels nodig zijn om realistischer te ramen.¹⁵ Het versoepelen van de eindejaarsmarge kan hierop een tegengestelde werking hebben. Dit geldt voornamelijk voor departementen waarvan investeringsprojecten op de door de Kamer voorgestelde investeringslijst belanden. Voor deze departementen geldt dat de prikkel om zelf middelen vrij te maken voor investeringen mogelijk ook afneemt, omdat deze mogelijk alsnog via de eindejaarsmarge worden gefinancierd.

Omdat door een hogere eindejaarsmarge meer budget kan worden meegenomen naar het volgende jaar, vergroot het de kans op onrealistische plannen en ramingen. Om te voorkomen dat een aparte marge voor publieke investeringen netto meer prikkels geeft voor onrealistisch ramen, zouden dus aanvullende waarborgen over planning en monitoring van investeringen nodig zijn. Het advies is daarom om de oprichting van

¹³ <https://open.overheid.nl/documenten/ca6f61699-3938-4b45-8dcc-1813333584f5/file>

¹⁴ Kamerstukken II 2026–2026, 33 043, nr. 119

¹⁵ Op drift of op koers? Analyses en aanbevelingen om beter te ramen en begroten | Rapport | Rijksoverheid.nl

nieuwe begrotingsfondsen te beperken en deze toe te spitsen op echte investeringsuitgaven.¹⁶ Daarbij leidt de vraag wanneer iets een «belangrijke investering» is mogelijk tot definitieproblemen. Eerdere ervaringen met situaties waar een premie op het begrip «investering» wordt gezet, zowel in Nederland als andere landen (zie ook toelichting onder beslispunt 3), tonen dat het begrip onder politieke druk werd opgerekt.

Ten slotte merkt het kabinet op dat de absorptiecapaciteit bij investeringen de afgelopen jaren meer beperkend is gebleken dan geld. De voorgestelde wijziging van de eindejaarsmarge lost dit probleem niet op.

2.3 Initiatiefnemer stelt voor de meevallerformule aan te passen, door daar ook een percentage voor investeringen in mee te nemen en de middellangetermijndoelstelling aan te passen, bijvoorbeeld –1,75%.

Het kabinet merkt op basis van de Miljoenennota op dat het EMU-saldo in alle jaren negatiever is dan de voorgestelde drempelwaarde van –1,75%. Ook deze meevallersformule zou op dit moment dus niet in werking treden. Daarbij bevordert een meevallerformule procyclisch beleid; meevallers komen immers binnen in economisch goede tijden. Daarmee gaat de meevallerformule in tegen het principe van het trendmatig begrotingsbeleid, waarin de begroting mee-ademt met de conjunctuur. Structurele investeringen vragen om een langetermijnvisie. Een meevallerformule – die van zichzelf een ad hoc karakter heeft – leent zich hier minder goed voor.

2.4 Initiatiefnemer stelt voor een norm in te stellen voor de hoogte van de overheidsschuld, waarbij de initiatiefnemer ook voorstelt een lange termijn schuldquote te verkennen.

Het kabinet merkt op dat er onder economen geen consensus bestaat over het optimale niveau van de schuldquote. Wel is in de Wet houdbare overheidsfinanciën vastgelegd dat het trendmatig begrotingsbeleid wordt gevoerd met inachtneming van onder andere de Europese referentiewaarden voor het tekort (3% bbp) de schuld (60% bbp). Het kabinet onderschrijft dat het verstandig is om een marge aan te houden tot deze schuldquote van 60% bbp, zodat Nederland zonder sturing vanuit Brussel zelf gaat over de beslissingen die raken aan de overheidsfinanciën. Hiermee worden ad-hoc-ingrepen voorkomen.

Ramingen van de langetermijnontwikkeling van de schuldquote door het CPB, de Europese Commissie en het IMF tonen dat de schuldquote bij ongewijzigd beleid op termijn de 60% bbp zal overschrijden, voornamelijk door toenemende vergrijzingslasten. Dit kabinet zet een eerste stap om de overheidsuitgaven structureel te beperken, maar onderkent dat ook volgende kabinetten stappen moeten zetten om de schuldquote op termijn te stabiliseren. Dat betekent dat het sturen op een langetermijn schuldquote van maximaal 60% bbp (de Europese referentiewaarde) niet leidt tot extra budgettaire ruimte. Ten slotte merkt het kabinet op dat voor aanvang van ieder kabinet de SBR een kwantitatief advies geeft over de budgettaire ruimte van het nieuwe kabinet. Hierbij wordt ook de (langetermijn)ontwikkeling van de schuldquote meegenomen.

¹⁶ Zie de rapporten van de 17^e en 18^e Studiegroep Begrotingsruimte.

Beslispunt 3: begrotingsstelsel (verzoekt Vaste Kamercommissie Financiën studie uit te voeren naar beste vormgeving van begrotingsstelsel dat investeringen onderdeel maakt van stelsel inclusief afschrijving en vervanging, waarbij gulden financieringsregel en baten-lastenstelsel worden onderzocht)

De Initiatiefnemer verzoekt de Vaste Kamercommissie Financiën een studie uit te voeren naar de beste vormgeving van een begrotingsstelsel dat investeringen onderdeel maakt van het stelsel inclusief afschrijving en vervanging, waarbij in ieder geval de gulden financieringsregel en een baten-lastenstelsel worden onderzocht. Dit beslispunt is gericht aan de Kamer en behoeft zodoende geen reactie van het kabinet. Het kabinet ziet echter wel een aantal aandachtspunten bij het voorstel en zou deze wijzigingen van het begrotingsstelsel duidelijk willen ontraden.

Voor wat betreft de gulden financieringsregel merkt het kabinet op dat voor het toepassen van de hiervan noodzakelijk is een duidelijke definitie van investeringen te hebben. Volgens de statistische definitie (ESA-2010), die de norm is voor beleid, zijn publieke investeringen uitgaven aan vaste activa. In het verleden is gebleken dat elke verdere afbakening van het begrip investeringsuitgaven politiek wordt opgerekt. Uit het Fonds Economische Structuurversterkingen (FES), bedoeld om ondergrondsvormen (gasbaten) in te zetten voor bovengrondsvormen (investeringen), vonden op den duur consumptieve uitgaven vermomd als «investeringen» in de sociale cohesie plaats. Ook bij het investeringsplafond is gebleken dat afbakening in de praktijk niet altijd uitvoerbaar is. Het ligt dan ook in de rede om bij een eventuele onderzoeksopdracht aandacht te besteden aan mogelijke mitigerende maatregelen tegen het oprekken van de definitie. Eerdere ervaringen in landen die een gulden financieringsregel hebben gehanteerd (o.a. Duitsland, Japan en het Verenigd Koninkrijk) bevestigen het risico van het oprekken van de regels onder politieke druk.^{17, 18} Verder merkt het kabinet op dat – afhankelijk van de gehanteerde definitie voor investeringen – ook een investering met positieve netto maatschappelijke baten niet per definitie hoeft te leiden tot een verbetering van de overheidsfinanciën in de toekomst, omdat niet alle baten van een maatregelen financieel hoeven te zijn. Bij een maatschappelijke kosten en baten analyse wordt bijvoorbeeld reistijdwinst gemonetariseerd, terwijl deze baten niet als zo danig de schatkist binnen komen. De staatsschuld kan niet worden afbetaald met maatschappelijke activa. Een goede definitie van investeringen is dus ook relevant voor houdbare overheidsfinanciën.

Voor wat betreft het baten-lastenstelsel heeft de huidige hybride inrichtingsvorm de voorkeur van het kabinet, zoals ook aangegeven in een recent verzonden Kamerbrief over dit onderwerp.¹⁹ In Nederland wordt de batenlastensystematiek toegepast waar het toegevoegde waarde heeft: bij uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden. Op deze manier worden de investeringsresultaten voor een groot deel van de Rijksuitgaven in beeld gebracht via de uitgaven van uitvoeringsorganisaties. Kerndepartementen zijn ingericht op basis van het kas-verplichtingenstelsel, waarmee het kabinet stuurt op gezonde overheidsfinanciën en beheersing van het schuldsaldo. Voor kerndepartementen is de meerwaarde van BLS beperkt, omdat het grootste deel van hun uitgaven bestaat uit lopende kosten zoals salarissen, wettelijke bekostigingsregelingen voor instellingen en subsidies. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld OCW. Voor departementen die

¹⁷ <https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2021/06/2020-93-Gulden-financieringsregel.pdf>

¹⁸ European Fiscal Board (2020). Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021. European Fiscal Board: Brussel.

¹⁹ Brief - Toepassing baten-lastenstelsel (BLS) in de Rijksfinanciën

wel investeringen doen zijn er al alternatieven, zoals fondsen en 100% eindejaarsmarge, waarmee behoud van middelen is gegarandeerd, de uitgaven in de tijd kunnen worden aangepast en de Kamer meerjarige informatie ontvangt. Het advies is echter om het gebruik van dit type begrotingsfondsen te beperken tot alleen uitgaven waarvoor een 100% eindejaarsmarge toegevoegde waarde heeft.²⁰

Daarbij merkt het kabinet op dat Nederland hier internationaal gezien niet mee uit de pas loopt; het kasstelsel is internationaal de standaard voor de begroting, terwijl het batenlastenstelsel voornamelijk wordt toegepast in de verantwoording aanvullend op verantwoordingsrapportages op kasbasis. Kas-verplichtingeninformatie blijft altijd nodig, onder meer vanwege de regels uit het Stabiliteits- en Groeipact. Ook creëert het gebruik van BLS in de begroting op zichzelf geen extra budgettaire ruimte. Elke euro moet ergens vandaan komen, ongeacht of die wordt besteed aan investeringen of lopende uitgaven. Een andere manier van administreren verandert niets aan het EMU-saldo.

Tot slot kost de invoering van BLS tijd, geld, capaciteit en zorgt het voor extra druk op de financiële functie. In de Kamerbrief «Agenda toekomstbestendig begroten en verantwoorden» is de agenda voor verbetering en vereenvoudiging van het begrotings- en verantwoordingsproces voor de komende jaren geschetst. Deze agenda vraagt om een inspanning bovenop lopende initiatieven en vergt daarom keuzes in wat wel en niet wordt gedaan. Kortom: de toegevoegde waarde van BLS ten opzichte van de huidige praktijk is beperkt, terwijl er aanzienlijke kosten aan verbonden zijn. In een brief die begin dit jaar met uw Kamer is gedeeld, wordt gewezen op de stappen die de grootste toegevoegde waarde hebben op dit terrein.²¹ Ook voor de financiële functie geldt dat niet alles kan, en zeker niet tegelijk.

Beslispunt 4: private investeringen (kabinet wordt verzocht voorgestelde opties voor het stimuleren van private investeringen te bevorderen)

4.1: initiatiefnemer pleit voor het samenvoegen van het in Nederland versnipperde investeringsinstrumentarium (o.a. Invest-NL, Invest-International, RVO-financieringsinstrumentarium) tot één publieke investeringsbank.

Het kabinet kent vele instrumenten om investeringen te bevorderen, waaronder de door de indiener genoemde instrumenten. Op 4 juli 2025 is een operationele, financiële en organisatorische integratie van Invest-NL en Invest International aangekondigd, met daarbij een gezamenlijke klantbediening en -benadering.²² Het doel is om per 1 januari 2028 tot een integratie van beide organisaties te komen, onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring en het voldoen aan Europese regels van in ieder geval staatssteun.

Daarnaast is op 4 juli door de Minister van Financiën aangegeven dat hij het idee omarmt om (binnen de juiste randvoorwaarden) een nationale investeringsinstelling op te richten. De aangekondigde integratie van Invest International en Invest-NL moet mede in de context van het tegengaan van versnippering gezien worden. De integratie van deze organisaties is een belangrijke bouwsteen voor een nationale investe-

²⁰ Zie de rapporten van de 17^e en 18^e Studiegroep Begrotingsruimte.

²¹ Kamerstukken II 2024/2025, 31 865, nr. 269

²² Brief aan Eerste of Tweede Kamer - Uitkomsten onderzoek integratie Invest-NL en Invest International

ringsinstelling. Er loopt een gezamenlijk traject met Economische Zaken en Buitenlandse Zaken om uit te werken wat de randvoorwaarden, verdere invulling, financiering en vormgeving zou kunnen zijn. In het najaar wordt de Kamer hier verder over geïnformeerd, zodat deze inzichten desgewenst ook bij de volgende kabinetsformatie betrokken kunnen worden.²³ Daarin worden ook de moties Inge van Dijk / Dassen Kamerstuk 28 165, nr. 444, Dassen/Bontenbal Kamerstuk 21 501-30, nr. 641, en Vijlbrief meegenomen.

Daarbij is het belangrijk om aan te geven dat een investeringsbank niet van de ene op de andere dag opgezet kan worden. Ten eerste moet natuurlijk onderzocht worden of er inderdaad het type investeringsprobleem is waarvoor een investeringsbank de oplossing is; en of er geen alternatieven zijn die (sneller of doelmatiger) het gewenste resultaat weten te behalen. Goede randvoorwaarden zoals personeel, netcapaciteit en goede regelgeving zijn bovendien van groot belang voor het uitlokken van private investeringen en kunnen niet door de investeringsbank worden opgelost. Daarnaast zijn er ook een aantal punten met betrekking tot wetgeving en governance. Bijvoorbeeld: er is een wetgevingstraject nodig om een deelneming op te kunnen richten, en de organisatie zou als «buiten de overheid» moeten worden aangemerkt om vreemd vermogen aan te trekken op de kapitaalmarkt- een gecompliceerd proces, waarbij het CBS en Eurostat op basis van ESA2010 beoordelen of een instelling tot de sector overheid wordt gerekend. Hierbij wordt gekeken naar bijvoorbeeld het rendement en de onafhankelijkheid van de organisatie. Als de organisatie daadwerkelijk als bank zou moeten opereren, is een amendement nodig op de Capital Markets Directive (CRD) om de instelling tot bank te kunnen maken. Ook is de vraag hoe de governance van de bank er uit zou moeten zien, en welk mandaat de bank heeft (en welke invloed de politieke besluitvorming daarop kan hebben).

Verder wordt gesproken over een hefboom op private financieringen. Bij het aantrekken van vreemd vermogen is mogelijk een garantie van de staat nodig, omdat de financieringslasten zonder een staatsgarantie onhoudbaar hoog zullen zijn. Voor garanties hanteert het kabinet een nee-tenzij beleid. Het beleid is erop gericht terughoudend te zijn met nieuwe of uitgebreide garantieregelingen vanwege de potentiële langetermijnrisico's voor de overheidsfinanciën.

4.2 Initiatiefnemer pleit voor het aanbrengen van meer uniformering in revolverende fondsen.

Revolverende fondsen kunnen in sommige omstandigheden een uitkomst bieden voor beleidsvraagstukken met investeringsdoeleinden, omdat ontvangen aflossingen kunnen worden hergebruikt voor dezelfde doeleinden. Nadeel is dat in sommige gevallen het budgetrecht van het parlement wordt beperkt, dit geldt indien de fondsen buiten de begroting worden geplaatst. In het geval dat de fondsen binnen de begroting worden geplaatst, worden ontvangsten geoormerkt voor gebruik binnen hetzelfde beleidsdomein, terwijl de begrotingsregels voorschrijven dat dit in beginsel onwenselijk is. Toch ziet het kabinet een toename van het gebruik van revolverende fondsen, mede op verzoek van de Kamer. Daarom snapt het kabinet het voorstel van de indiener tot uniformering. Het kabinet zal bezien op welke manier invulling kan worden gegeven aan de wens tot uniformering van revolverende fondsen, waarbij ook de

²³ Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie Vijlbrief c.s. die verzoekt om uit te werken hoe een nationale investeringsbank kan worden vormgegeven, op een manier waarop zoveel mogelijk privaat kapitaal gemobiliseerd wordt.

conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer²⁴ worden meegewogen.

Beslispunt 5: rapportage (in aanloop naar invoering van nieuwe begrotingssystematiek wordt kabinet verzocht jaarlijks in Miljoenennota te rapporteren over...)

5.1 bij de uitgaven een uitsplitsing te maken tussen 1) uitgaven die bijdragen aan verdienvermogen 2) uitgaven in het kader van herverdeling en 3) uitgaven aan openbaar bestuur, rechtsstaat en veiligheid.

5.2 te rapporteren over het niveau en de ontwikkeling van publieke investeringen ten opzichte van consumptieve uitgaven, waarbij wordt aangegeven wat het percentage aan investeringen in toekomstig verdienvermogen is.

Het kabinet onderschrijft het belang van inzicht in de ontwikkeling van verschillende soorten uitgaven. Hierbij dient een afweging te worden gemaakt tussen baten en de kosten van de administratieve lasten. Daarom heeft de Minister van Financiën tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen toegezegd de Kamer te informeren hoe in budgettaire nota's in de cijfers een uitsplitsing gemaakt kan worden tussen consumptieve uitgaven en investeringen.²⁵ Ook de motie Vijlbrief c.s.²⁶ (Kamerstuk 36 800 IX, nr. 24) verzoekt onder andere om deze uitsplitsing in kaart te brengen. Middels deze kabinetsreactie geeft het kabinet invulling aan deze motie en toezegging.

In het kader van het Europees semester publiceert het kabinet minimaal twee keer per jaar Europese begrotingsstukken. In het voorjaar publiceert het kabinet de jaarlijkse voortgangsrapportage voor het budgettaire-structureel plan (het «Annual Progress Report») en het in het najaar het ontwerpbegrotingsplan («Draft Budgetary Plan»). Deze stukken bevatten geen nieuw beleid ten opzichte van de nationale begrotingsstukken en zijn dus een doorvertaling van respectievelijk de Voorjaarsnota en de Miljoenennota. In deze stukken publiceert het kabinet op basis van CPB-cijfers over de overheidsfinanciën, waarbij een uitsplitsing wordt gemaakt die overeenkomt met het voorgestelde: namelijk tussen onder andere sociale uitkeringen, sociale overdrachten, subsidies en investeringen in vaste activa.²⁷ Deze onderverdeling is op basis van de ESA-definitie, waarbij investeringen worden geclassificeerd als «uitgaven aan vaste activa». Deze definitie is de norm voor beleid, maar zegt niets over het rendement. Voorts publiceert het CPB bij het Centraal Economisch Plan (CEP) over de investeringsuitgaven van de overheid, zowel terugkijkend als vooruitkijkend.

In de rapportage over de Rijksbegroting wordt geen expliciet onderscheid gemaakt tussen consumptieve uitgaven en investeringen. Wel monitort het kabinet de ontwikkeling van de uitgaven, waaronder het onderscheid tussen consumptief en investeringen, waar dat kan. Conform de aanbevelingen uit de 17e Studiegroep Begrotingsruimte gebeurt dat onder meer via het tonen van de volledige looptijd van investeringsfondsen op de departementale begrotingen. Daarnaast publiceert het kabinet een

²⁴ Zicht op revolverende fondsen van het Rijk | Rapport | Algemene Rekenkamer

²⁵ De Minister van Financiën zegt toe de Kamer te informeren hoe in budgettaire nota's in de cijfers een uitsplitsing gemaakt kan worden tussen consumptieve uitgaven en investeringen, inclusief een toelichting over het effect van investeringen.

²⁶ Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2026 | Tweede Kamer der Staten-Generaal

²⁷ Zie bijvoorbeeld: Ontwerpbegroting Nederland 2026 | Publicatie | Rijksoverheid.nl

investeringsmonitor, waarin wordt gerapporteerd over de ontwikkeling van de investeringsfondsen (zie bijlage 11 Miljoenennota 2026). De monitor toont onder andere de horizontale ontwikkelingen van deze fondsen, de kasschuiven en aanvullende investeringen per fonds.

Daarnaast rapporteren onder meer de planbureaus over investeringen (bijvoorbeeld in de doorrekening van de verkiezingsprogramma's), en zijn er internationale studies van OESO, de Europese Commissie en het IMF die aandacht besteden aan overheidsinvesteringen. Ook heeft het CPB de afgelopen jaren geïnvesteerd in de ontwikkeling van een human-capital-model, dat inzicht verschaft in de omvang van menselijk kapitaal en hoe beleid hierop invloed kan uitoefenen. Daarmee is het kabinet van mening dat er een breed scala aan informatiebronnen beschikbaar is over de publieke investeringen.

Uitgaven aan openbaar bestuur, rechtsstaat en veiligheid zijn terug te vinden in de nationale begrotingsstukken, al zijn deze niet specifiek op deze wijze geclusterd. Op basis van bovenstaande acht het kabinet al in voldoende mate te voldoen dit het verzoek van de indiener.

5.3 een lijst van publieke investeringen te voegen met hefboomwerking voor toekomstige economische groei, zoals opgenomen onder punt 1 van paragraaf 2.

Tijdens het debat over de Najaarsnota in 2024 heeft de Minister van Financiën toegezegd de motie van Dijk²⁸ over dit onderwerp zo te interpreteren dat publieke investeringen worden betrokken bij de Miljoenennota in de bredere context van de productiviteit en economische groei. Deze motie is in de Miljoenennota 2026 verwerkt.

Aanvullend hierop merkt het kabinet op dat publieke investeringen de potentiële groei inderdaad kunnen verhogen. Denk bijvoorbeeld aan onderhoud en aanleg van fysieke en digitale infrastructuur. Tevens zijn investeringen in de energievoorziening van belang, voor zover dit leidt tot lagere energieprijzen of meer aansluitingen op het net. Investeringen kunnen ervoor zorgen dat mensen en bedrijven slimmer en efficiënter kunnen werken, zich beter kunnen aanpassen en kansen kunnen benutten.

Daarbij merkt het kabinet op dat de macro-economische statistieken over investeringen zijn gebaseerd op de statistische definitie van investeringen. Deze definitie omvat uitgaven aan vaste activa. Deze definitie is ook de norm voor beleid. Het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) *Publieke investeringen* stelt dat deze definitie enkel naar «traditioneel» economisch kapitaal kijkt en daarom te nauw is. Niet iedere investering in vaste activa is groeibevorderend. Daarnaast hangt de toekomstige welvaart in een ontwikkelde economie als Nederland ook vooral af van de andere vormen van kapitaal: menselijk, natuurlijk en sociaal. Vanuit dit perspectief worden publieke investeringen gedefinieerd als overheidsuitgaven die een of meer van deze soorten kapitaal vergroten. Dit betekent bijvoorbeeld dat overheidsuitgaven aan onderwijs ook als investeringen kunnen worden gezien, voor zover deze bijdragen aan het opbouwen van menselijk kapitaal en de kenniseconomie.

De baten van publieke investeringen zijn moeilijk te kwantificeren. Het gemeten effect van de publieke investering hangt sterk af van het type investering, de economische omstandigheden en zelfs de methodologie

²⁸ Motie van het lid Inge van Dijk c.s. over in kaart brengen welke investeringen het grootste hefboomeffect kunnen hebben op de Nederlandse economische groei en productiviteit.pdf (Kamerstuk 36 625, nr. 8)

van de studie. Een investering in onderwijs heeft daarbij ook pas een effect buiten de meerjarencijfers van de begroting. Voor de begroting blijft onderwijs een uitgave en het effect is «slechts» zichtbaar als op de lange termijn de potentiële economische groei wordt verhoogd en zo de belastinginkomsten stijgen. Het is daarom ondoenlijk om een uitputtende lijst te maken van investeringen en het bijbehorende rendement. Wel bieden wetenschappelijke studies²⁹, studies van het CPB³⁰ en IBO's³¹ inzicht in investeringen die gedaan kunnen worden op verschillende terreinen. Deze studies geven handvatten voor kansrijke investeringen op het gebied van onder andere innovatiebeleid, onderwijsbeleid en energieinfrastructuur. Om de (maatschappelijke) baten van een concrete investeringsmaatregel te schatten bestaat wél een goedwerkend instrument: namelijk de MKBA. Uiteindelijk is het aan de politiek om te beslissen welke investeringen noodzakelijk zijn.³²

Beslispunt 6: Het kabinet wordt verzocht instrumentarium te (laten) ontwikkelen dat de economische en financiële baten van publieke investeringen op korte, middellange en lange termijn kwantificeert.

Publieke investeringen spelen een belangrijke rol in de groei van onze welvaart. Maatschappelijke kosten-baten analyses (MKBA) zijn een instrumentarium om de baten van publieke investeringen te kwantificeren.³³ MKBA's worden breed toegepast bij investeringen. Het verschilt echter per type investering hoe lastig het is om de baten te kwantificeren. Zo zijn de baten van R&D investeringen erg complex om precies te kwantificeren, gegeven de onzekerheid over het financiële en sociale rendement. In een overzichtsstudie uit 2023 concludeerde het CPB dat het nog niet mogelijk is om de productiviteitseffecten van R&D-beleid betrouwbaar mee te nemen in een macro-economisch model. Daarnaast maakt het CPB doorrekeningen van onder andere de politieke besluitvorming en verkiezingsprogramma's en doet het CPB losse onderzoeken.

In dit kader loopt er, geïnitieerd door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap samen met het Ministerie van Economische Zaken, momenteel een onderzoek waarin wordt verkend of en hoe investeringen in onderwijs en R&D kunnen worden doorgerekend.

Op basis van bovenstaande concludeert het kabinet dat binnen de bestaande analytische mogelijkheden er al veel instrumenten tot de beschikking zijn om inzicht te bieden in economische en financiële baten van investeringen. Zonder verdere verduidelijking van wat de initiatiefnemer beoogt, ziet het kabinet nu geen reden om dit instrumentarium uit te breiden.

Tot slot

Het kabinet dankt het Lid Inge van Dijk nogmaals voor de initiatiefnota en hoopt via deze kabinetsreactie een constructieve bijdrage te leveren aan een verdere discussie over investeringen in de toekomst van Nederland.

²⁹ Bijvoorbeeld: Hendren, N., & Sprung-Keyser, B. (2020). *A Unified Welfare Analysis of Government Policies* (Working Paper). Opportunity Insights. https://opportunityinsights.org/wp-content/uploads/2019/07/Welfare_paper.pdf

³⁰ Bijvoorbeeld: Keuzes in Kaart 2027-2030 | CPB Website, Kansrijk innovatiebeleid - update 2020 en Kansrijk onderwijsbeleid - update 2020

³¹ Bijvoorbeeld: Schakelen naar de toekomst - over bekostiging elektriciteitsinfrastructuur | Rapport | Rijksoverheid.nl

³² Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie Vijlbrief c.s. die verzoekt om een lijst met noodzakelijke investeringen op te stellen.

³³ CPB en PBL (2023) Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse (link)