Verslag van Schriftelijk overleg

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de initiatiefnemers

Inleiding

De indiener heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties. Een belangrijk doel van deze initiatiefnota is het aanwakkeren van het debat over hoe Nederland meer kan investeren in het toekomstige verdienvermogen en hoe de aandacht sterker kan worden gericht op de uitdagingen van de lange termijn. De noodzaak daarvan is onverminderd groot. Door vergrijzing, achterblijvende productiviteitsgroei en de omvangrijke investeringsopgaven is het van belang dat de politiek verder kijkt dan de lopende kabinetsperiode. De betrokkenheid van de verschillende fracties, zoals blijkt uit de inhoudelijke vragen en opmerkingen, laat zien dat dit debat verder is verdiept. In de voorliggende beantwoording gaat de indiener in op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. De initiatiefnota is nadrukkelijk bedoeld om het debat over een toekomstgerichter investerings- en begrotingsbeleid en de mogelijke oplossingsrichtingen verder te brengen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de initiatiefnota van het lid Inge van Dijk over de ruimte voor investeren in de toekomst van Nederland. Naar aanleiding hiervan hebben deze leden nog enkele vragen.

1. De leden van de PVV-fractie willen weten hoe de indiener tegenover het advies van de Raad van State over de Voorjaarsnota staat dat luidt dat de uitgaven voor zorg en sociale zekerheid in de toekomst te veel toenemen, waardoor er minder ruimte is om in de toekomst van Nederland te investeren. Zouden de uitgaven voor de zorg en sociale zekerheid volgens de indiener moeten afnemen om meer ruimte te creëren voor investeringen? Welke keuzes zal de indiener hierbij maken?

De indiener deelt de analyse van de Raad van State dat de groei van de uitgaven aan zorg en sociale zekerheid de ruimte voor investeringen onder druk zet. De groei van deze uitgaven zullen inderdaad beter moeten worden beheerst, omdat anders steeds minder ruimte overblijft voor investeringen in bijvoorbeeld infrastructuur, energie, kennis en innovatie.

Daarbij ziet de indiener het beheersen van uitgaven en investeren in het verdienvermogen niet als twee losstaande opgaven. Een sterkere economie en hogere productiviteit zijn nodig om ook in de toekomst collectieve voorzieningen als zorg en sociale zekerheid te kunnen betalen. Investeringen die de productiecapaciteit en productiviteit vergroten, kunnen de economische basis onder die voorzieningen versterken. Daarvoor moet binnen de begroting wel ruimte worden gemaakt.

De initiatiefnota kiest daarom voor een combinatie van maatregelen. De groei van consumptieve overheidsuitgaven moet worden beheerst, terwijl tegelijkertijd voldoende ruimte wordt vrijgemaakt voor investeringen die het toekomstige verdienvermogen versterken. Daarbij blijven houdbare overheidsfinanciën en de Europese begrotingsafspraken randvoorwaarden. Welke concrete maatregelen aan de uitgaven- en inkomstenkant nodig zijn, blijft uiteindelijk een politieke afweging bij de begrotingsbesluitvorming.

2. Deze leden lezen dat de indiener onder andere voorstelt om grote transities voor te financieren ten laste van de staatsschuld. Deze leden willen weten hoe de indiener vervolgens om zal gaan met financiële tegenslagen. Is hier dan nog ruimte voor als de indiener ook van plan is om grote transities voor te financieren ten laste van de staatsschuld?

De indiener deelt de zorg van de leden van de PVV-fractie dat voldoende begrotingsruimte beschikbaar moet blijven om economische of geopolitieke tegenvallers op te vangen. De initiatiefnota stelt daarom niet voor om de ruimte onder de Europese schuldreferentiewaarde van 60% volledig te benutten. Bij de beoordeling van de schuldontwikkeling moeten ook het begrotingstekort, de rentelasten en de langetermijnontwikkeling van de overheidsfinanciën worden betrokken.

De indiener wijst er daarbij op dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet alleen wordt bepaald door de ontwikkeling van de uitgaven, maar ook door de ontwikkeling van het bbp. DenkWerk laat in het rapport "Kiezen en delen" (Kiezen én Delen (januari 2025) | DenkWerk) van vorig jaar zien dat de ontwikkeling van de staatsschuld op lange termijn sterk kan verschillen afhankelijk van het groeiscenario. Investeringen die de productiviteit en productiecapaciteit vergroten, kunnen de economische groei versterken en daarmee bijdragen aan een gunstiger ontwikkeling van de schuld als percentage

van het bbp. Dat effect verschilt per investering en moet daarom vooraf zo goed mogelijk worden onderbouwd.

De voorstellen uit de initiatiefnota staan volgens de indiener niet op gespannen voet met anticyclisch begrotingsbeleid. Als zich een onverwachte economische terugval voordoet, moet de begroting kunnen mee-ademen en moet ruimte blijven bestaan om tegenvallers op te vangen. Daarom stelt de indiener voor om te laten onderzoeken welke prudente langetermijnnorm voor de overheidsschuld past bij de Nederlandse economie en welke buffer nodig is voor toekomstige schokken. De nieuwe Europese begrotingsregels sluiten aan bij deze langere-termijnbenadering, doordat onder voorwaarden meer tijd kan worden geboden wanneer hervormingen en investeringen de houdbaarheid en het groeivermogen van de economie versterken.

3. Verder lezen de leden van de PVV-fractie dat de indiener pleit voor het samenvoegen van het in Nederland versnipperde investeringsinstrumentarium, onder andere Invest-NL, Invest International, het RVO-financieringsinstrumentarium, etc. Kan de indiener de slagkracht hiervan nader onderbouwen? Wat zullen eventueel de bijkomende kosten hiervan zijn of wat zal dit opleveren?

De indiener is van mening dat het publieke financierings- en investeringsinstrumentarium in Nederland versnipperd is georganiseerd. Het samenbrengen van instrumenten in één slagkrachtige Nationale Investeringsinstelling kan meer schaal en samenhang brengen. Een dergelijke instelling kan verschillende financieringsvormen, zoals leningen, risicodragend kapitaal en garanties, in samenhang inzetten en expertise op het gebied van investeringen en risicobeoordeling bundelen. Voor bedrijven en private financiers ontstaat bovendien een herkenbaarder aanspreekpunt. Dit kan het eenvoudiger maken om grotere financieringsopgaven te ondersteunen en publiek kapitaal zo in te zetten dat daarmee aanvullend privaat kapitaal wordt gemobiliseerd.

De indiener ziet hiervoor ook aanknopingspunten in het buitenland. Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Economische Zaken uit 2024 (Verdieping C: Internationale vergelijking NPBI's bij rapport 'Perspectief op financiering van transities, innovatie en het mkb ter versterking van de

Nederlandse economie' | Rijksoverheid.nl) vergelijkt Nederland met nationale publieke investeringsinstellingen in Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk, waaronder EIFO, KfW, Bpifrance, CDP en de British Business Bank. Het onderzoek constateert dat het Nederlandse publieke financieringsaanbod over meerdere organisaties is verdeeld, terwijl de onderzochte landen doorgaans een instelling hebben die een breder deel van de financieringsmarkt bedient. Deze instellingen combineren verschillende financieringsinstrumenten en gebruiken onder meer garanties, cofinanciering en risicodeling om private investeerders aan te trekken. Het onderzoek is bedoeld als internationale vergelijking en toont niet aan dat één institutioneel model in alle gevallen effectiever is, maar laat wel zien welke voordelen meer schaal en samenhang kunnen bieden.

De precieze kosten en opbrengsten van een samenvoeging hangen af van de uiteindelijke vormgeving en kunnen vooraf niet betrouwbaar worden gekwantificeerd. Een integratie brengt bovendien transitiekosten met zich mee, bijvoorbeeld voor organisatie, personeel, ICT en governance. Daar kunnen op termijn voordelen tegenover staan doordat overlap wordt verminderd, expertise wordt gebundeld en instrumenten beter op elkaar kunnen aansluiten. De indiener ziet de voorgestelde samenvoeging daarom primair als een manier om de effectiviteit en slagkracht van het publieke financieringsinstrumentarium te vergroten en een grotere hefboom op private investeringen te bereiken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie willen allereerst hun waardering uitspreken voor het lid Inge van Dijk, want het is altijd veel werk om een dergelijke initiatiefnota te maken. Deze leden staan voor een solide financieel beleid dat werkt voor de mensen en bedrijven in ons land. Dat betekent in de ogen van deze leden dat we niet de rekening naar toekomstige generaties doorschuiven. Dat vraagt het maken van keuzes, lef hebben en ook moeilijke beslissingen uitleggen. Deze leden vinden het belangrijk dat er niet alleen maar consumptieve uitgaven gedaan worden, maar ook economisch structuur versterkende investeringen.

4. De leden van de VVD-fractie lezen in de initiatiefnota vooral een pleidooi voor de noodzaak voor publieke investeringen. Deze leden zijn het eens met de indiener dat publieke investeringen een rol hebben bij het verdienvermogen van de toekomst, vooral als er sprake is van

marktfalen. Deze leden willen wel benadrukken dat twee derde van de investeringen in innovatie door het bedrijfsleven wordt gedaan. Deelt de indiener dat juist ook private investeringen verder moeten worden aangezwengeld?

De indiener deelt de opvatting van de VVD-fractie dat private investeringen verder moeten worden aangejaagd. Het bedrijfsleven doet een groot deel van de investeringen in innovatie en productiviteit. Een goed investeringsklimaat is daarom een belangrijke voorwaarde voor het toekomstige verdienvermogen van Nederland.

De indiener ziet voor de overheid in de eerste plaats een rol bij het op orde brengen van de randvoorwaarden voor private investeringen. Investeringen in het elektriciteitsnet, infrastructuur, kennis en innovatie kunnen knelpunten wegnemen die bedrijven nu belemmeren om zelf te investeren. Ook een voorspelbaar ondernemingsklimaat en het beperken van onnodige regeldruk zijn daarbij van belang.

Daarnaast kunnen publieke middelen gericht worden ingezet om privaat kapitaal los te maken wanneer reguliere financiers of beleggers niet zelfstandig instappen, bijvoorbeeld omdat risico's in een vroege fase te groot of moeilijk te beoordelen zijn. Instrumenten als garanties, cofinanciering of risicodragend kapitaal kunnen dan helpen om ook private en institutionele investeerders aan boord te krijgen. Additionaliteit is daarbij voor de indiener een belangrijk uitgangspunt; publieke financiering moet private investeringen mogelijk maken of vergroten en niet in de plaats komen van financiering die de markt zelf al zou verstrekken. Dat uitgangspunt moet ook leidend zijn bij de vormgeving van de Nationale Investeringsinstelling.

5. De leden van de VVD-fractie brengen bijvoorbeeld graag het aangenomen amendement van onder andere de CDA- en VVD-fracties in herinnering om de WBSO uit te breiden. Welke mogelijkheden ziet de indiener om met nationale maatregelen de kapitaalmarkt te verdiepen?

De initiatiefnemer onderschrijft het belang van een goed functionerende kapitaalmarkt voor het toekomstige verdienvermogen van Nederland. De initiatiefnota richt zich primair op publieke investeringen, maar dat laat onverlet dat ook een goed ontwikkelde private kapitaalmarkt essentieel is voor innovatie, ondernemerschap en economische groei.

De initiatiefnemer ziet daarbij veel meerwaarde in verdere harmonisatie van de Europese kapitaalmarkt. Een diepere Europese kapitaalmarkt vergroot de beschikbaarheid van risicokapitaal, versterkt de concurrentiepositie van Europese bedrijven en maakt het eenvoudiger om investeringen over landsgrenzen heen te financieren. Goed ook dat dit een prioriteit van het kabinet is.

Tegelijkertijd staat de initiatiefnemer open voor aanvullende nationale maatregelen die bijdragen aan een beter functionerende kapitaalmarkt, zoals het stimuleren van risicokapitaal en het verbeteren van de aansluiting tussen publieke en private financiering. Daarbij geldt wel dat nationale maatregelen wat de initiatiefnemer betreft zoveel mogelijk in lijn moeten zijn met de verdere ontwikkeling van de Europese kapitaalmarkt. Dit om versnippering te voorkomen en schaal te behouden.

6. Deze leden delen de constatering van de indiener dat in het verleden publiek geld voor investeringen niet altijd doelmatig voor investeringen is ingezet. Zo kwam geld vanuit het groeifonds voor een groot deel weer terecht bij ministeries en niet bij projecten met een grote hefboom voor ons verdienvermogen. Vindt de indiener dat er meer gewerkt moet worden met revolverend geld en dat er een grotere focus op private projecten gelegd moet worden die zonder investeringen niet van de grond komen?

Dit was een belangrijk punt uit onze initiatiefnota, namelijk dat wij er ook voor pleiten om een vooraf door het kabinet goedgekeurde investeringslijst hanteert wanneer geld wordt gereserveerd of een meevaller ontstaat. We willen investeringsvoornemens en middelen op meer afstand van de politiek kunnen plaatsen, om te voorkomen dat het bij nieuwe situaties of tegenvallers niet in lijn met het beoogde doel wordt besteed.

De indiener is het eens met de leden van de VVD-fractie dat publieke investeringen zo veel mogelijk een hefboom moeten vormen voor private investeringen en daarmee voor het toekomstige verdienvermogen van Nederland. Juist daarom is additionaliteit een belangrijk uitgangspunt van de initiatiefnota: publieke middelen moeten worden ingezet voor projecten die zonder publieke betrokkenheid onvoldoende of niet van de grond komen (zie ook voorwaarde 2 in de initiatiefnota). De hefboom op private investeringen zou daarbij een belangrijk criterium moeten zijn bij de selectie van projecten.

De indiener ziet daarnaast zeker kansen voor een grotere inzet van revolverende fondsen. De kern van dergelijke fondsen is dat publiek geld als financieringskapitaal wordt ingezet, en dat dezelfde euro meerdere investeringsrondes mogelijk kan maken. Dat sluit goed aan bij de gedachte dat de overheid private investeringen moet stimuleren en publiek geld als hefboom kan inzetten. Revolverende fondsen zijn daamee geen doel op zich, maar zouden een passend instrument kunnen zijn om meer te investeren.

7. De leden van de VVD-fractie lezen dat de indiener zich zorgen maakt over de vergrijzingsgerelateerde kosten. Is de indiener van mening dat de stijging van deze uitgaven van de overheid moet worden beteugeld? De zorguitgaven groeien bijvoorbeeld jaar-op-jaar zeer fors. In 2024 met maar liefst 8,4 procent. De economie groeide in dat jaar met 1,0 procent (groei BBP). Dat is onhoudbaar volgens deze leden. Deze leden lezen dat de indiener de mening deelt dat er keuzes gemaakt moeten worden in de context van maatschappelijke uitdagingen, onzekerheid en krapte. Welke keuzes wil de indiener maken, behalve het laten oplopen van de staats schuld en de bijbehorende rentekosten?

De indiener is van mening dat houdbare overheidsfinanciën vragen om een combinatie van keuzes. Zoals ook in de initiatiefnota staat, zijn extra investeringen geen vervanging van het beheersen van de groei van de consumptieve overheidsuitgaven. Voor houdbare overheidsfinanciën zal gekeken moeten worden naar een goede mix van het beperken van de stijgende consumptieve uitgaven, de belastingdruk en investeringen die het toekomstige verdienvermogen versterken.

De indiener deelt de analyse dat de groei van vergrijzingsgevoelige uitgaven, zoals de zorg en sociale zekerheid, op termijn beter beheerst zal moeten worden.

Tegelijkertijd wil de indiener benadrukken dat het debat over houdbare overheidsfinanciën niet alleen over het beperken van uitgaven zou moeten gaan. Minstens zo belangrijk is het vergroten van het toekomstige verdienvermogen van Nederland (zie ook de beantwoording op vraag 1 van de leden van de PVV-fractie). Juist de combinatie van beheersbare uitgaven én hogere investeringen maakt de overheidsfinanciën op de lange termijn houdbaar.

8. In het verlengde daarvan wijzen de leden van de VVD-fractie op het volgende: de indiener schrijft dat publieke investeringen «nauwelijks»

een effect hebben op de inflatie, daarbij verwijzend naar een studie van De Nederlandsche Bank (DNB). Hoewel het effect op de binnenlandse inflatie inderdaad «relatief beperkt» is volgens dit onderzoek, schrijven diezelfde onderzoekers dat hogere publieke investeringen de vraag naar goederen en diensten stimuleren, wat een opdrijvend effect heeft op inflatie. Deze leden ontvangen graag een reflectie op dit punt. Vereisen additionele investeringen niet dat er wordt gekort op consumptieve overheidsuitgaven om te voorkomen dat de inflatie in Nederland nog verder toeneemt?

De aangehaalde DNB-studie laat inderdaad zien dat publieke investeringen de vraag naar goederen en diensten stimuleren en daarmee een opwaarts effect kunnen hebben op de inflatie. Dat effect is echter relatief beperkt ten opzichte van consumptieve overheidsuitgaven. De belangrijkste reden daarvoor is dat publieke investeringen niet alleen de vraag stimuleren, maar juist ook de productiecapaciteit van de economie vergroten. Hierdoor neemt het aanbodvermogen van de economie toe, wat het inflatoire effect op de middellange en lange termijn juist dempt.

De indiener is het er tegelijkertijd mee eens dat de economische context ertoe doet. Wanneer de economie tegen haar capaciteitsgrenzen aanloopt, kunnen extra overheidsuitgaven eerder tot inflatiedruk leiden. Juist daarom bepleit de initiatiefnota geen ongelimiteerde uitbreiding van de overheidsuitgaven, maar een verschuiving naar uitgaven die het toekomstige verdienvermogen versterken en het aanbodvermogen laten toenemen. Juist om het inflatoire effect te dempen.

Met betrekking tot het beperken van consumptieve uitgaven verwijst de indiener naar de beantwoording van vraag 7 van de leden van de VVD-Fractie. Extra investeringen zijn geen vervanging van het beheersen van de groei van de consumptieve overheidsuitgaven

9. De leden van de VVD-fractie vragen wat de indiener bedoelt met het feit dat er ruimte bestaat in de staatsschuldquote. Hoeveel ruimte ziet de indiener daar, ook met het oog op een stijgende rente? Kan de indiener aangeven welke gevolgen dit heeft voor de rentekosten?

Zoals bekend heeft Nederland momenteel internationaal gezien een zeer lage staatsschuld van 44,4% van het bbp. We zien ook dat met het huidige uitgavenniveau de staatsschuld komende jaren zal stijgen. We zullen daarom een

verstandige combinatie moeten zoeken van consumptieve en investeringsuitgaven. Dat neemt niet weg dat, mits het saldo daarvoor ruimte laat, het verstandig kan zijn noodzakelijke investeringen ten laste van de staatsschuld te doen, die de economie kunnen laten groeien waardoor de staatsschuld als percentage van het bbp lager wordt. Indiener stelt niet voor dit lichtvaardig te doen. Gepleit wordt om een commissie van deskundigen te laten onderzoeken wat een verantwoorde schuldquote is. De hogere rentelasten moeten steeds worden afgewogen tegen de economische baten van de investering en de bijdrage aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn.

10. DNB voorzag eerder tussen 2023 en 2026 al een verdubbeling van de rentelaten (van circa 6,5 miljard naar bijna 13 miljard euro). Hoe ziet de indiener daarnaast de extra investeringen ten laste van de staatsschuld in relatie tot het begrotingstekort in de komende jaren?

De indiener onderkent dat de rentelasten de afgelopen jaren zijn opgelopen. Dat is voor een belangrijk deel het gevolg van de hogere marktrente. Juist daarom is het van belang om zorgvuldig af te wegen voor welke doeleinden de overheid bereid is schulden aan te gaan. De initiatiefnota bepleit nadrukkelijk niet om consumptieve uitgaven met schuld te financieren, maar om uitsluitend te kijken naar grote investeringen die het toekomstige verdienvermogen van Nederland versterken.

Daarbij geldt dat de rentekosten altijd moeten worden afgewogen tegen de economische baten van een investering. Juist daarom stelt de initiatiefnota voor om vooraf beter inzicht te krijgen in de (lange termijn) baten van publieke investeringen, zodat investeringsbeslissingen op basis van een gedegen kosten-batenafweging kunnen worden genomen.

De gedachte achter de initiatiefnota is juist dat investeringen die de economische groei en productiviteit versterken op de langere termijn bijdragen aan een sterkere economie en daarmee ook aan houdbare overheidsfinanciën. Anders dan bij consumptieve uitgaven hebben toekomstige generaties hier ook profijt van. Het is daarom verdedigbaar dat zij via en rente en aflossing meebetalen aan deze investering.

11. Er wordt volgens veel adviserende instanties door het kabinet al scherp aan de wind gezeild met het begrotingstekort dicht bij de -3,0 procent.

Wat is de visie van de indiener op dit punt? De meeste uitgaven en investeringen zullen saldorelevant zijn. Is de indiener bereid om het EMU-saldo, dan wel het begrotingstekort verder op te laten lopen dan bijvoorbeeld -3,0 procent? Is het niet eerder een keuze tussen minder consumptieve uitgaven en meer investeringen om te voorkomen dat de inflatie nog verder toeneemt, zoals eerder ook al werd aangestipt door deze leden.

De indiener wil allereerst benadrukken dat niet alle vormen van overheidsinvesteringen hetzelfde effect hebben op het EMU-saldo. Zo hoeven leningen bijvoorbeeld niet altijd saldorelevant te zijn, maar tellen zij wel mee voor de EMU-schuld. De wijze waarop een investering wordt vormgegeven is daarom van belang.

De indiener beoogt met deze initiatiefnota niet de Europese begrotingsregels of de 3%-tekortnorm ter discussie te stellen. De kern van de initiatiefnota is dat binnen de begrotingsafweging explicieter onderscheid moet worden gemaakt tussen consumptieve uitgaven en investeringen die het toekomstige verdienvermogen versterken.

De indiener deelt de opvatting dat uiteindelijk keuzes gemaakt moeten worden. Meer investeren vraagt ook om het beheersen van de groei van de consumptieve overheidsuitgaven. Juist daarom pleit de initiatiefnota voor een betere prioritering van publieke middelen, zodat investeringen die bijdragen aan toekomstige economische groei niet steeds het sluitstuk van de begroting zijn.

12. De indiener schrijft dat publieke investeringen private investeringen niet mogen verdringen. Deze leden onderschrijven dit. Hoe wil de indiener hier in het geval van additionele publieke investeringen voor zorgen?

De indiener onderschrijft dat publieke investeringen private investeringen niet moeten verdringen. Additionaliteit is daarom een belangrijk uitgangspunt van de initiatiefnota. Publieke middelen moeten worden ingezet waar de markt onvoldoende investeert, terwijl er wel een groot belang is voor ons toekomstig verdienvermogen.

Zo zou daarom bij de vormgeving van de voorgestelde Nationale Investeringsinstelling expliciet moeten worden bekeken waar de financieringsbelemmeringen voor de markt liggen. Waar bijvoorbeeld risico's in

de initiële fase te hoog zijn voor banken of beleggers, terwijl deze na deze fase door de markt kunnen worden overgenomen. Of waar onvoldoende groeikapitaal beschikbaar is. Het doel is privaat kapitaal te mobiliseren met opstartfinanciering of het afdekken van risico's. Goede afstemming met private financiers en investeerders is daarom cruciaal.

13. De indiener wil grote transacties financieren ten laste van de staatsschuld. De leden van de VVD-fractie zijn ook voor amortisatie als het gaat om de investeringen in het energienetwerk. Welke link heeft dit volgens de indiener met de staatsschuld? Deze leden willen graag een onderbouwing van de indiener wanneer een lening wel en wanneer een lening geen een effect heeft op het EMU-saldo.

Een amortisatielening kan de staatsschuld verhogen zonder dat dit noodzakelijkerwijs leidt tot een verslechtering van het EMU-saldo. De schuldrelevantie en saldorelevantie zijn daarbij twee afzonderlijke vragen.

Financiële transacties, zoals het verstrekken van een lening, zijn onder voorwaarden, waaronder bijvoorbeeld marktconformiteit, niet saldorelevant , maar tellen wel mee voor de EMU-schuld. Een amortisatierekening is niet per definitie saldo-relevant, dit is afhankelijk van de vormgeving. De tot zover door Nederland onderzochte vormgeving brengt echter wel aanzienlijke risico's op saldo- en schuldrelevantie met zich mee.

Wat indiener betreft zouden de mogelijkheden voor een amortisatierekening voor de enorme investering in netcapaciteit nader kunnen worden onderzocht. De Europese Commissie biedt hiervoor ook handvatten in zijn handleiding voor ontwikkeling van toekomstbestendige electriciteitsnetwerken, waarbij er ruimte lijkt te zijn voor het bevoegd gezag om het terugverdienen van investeringskosten naar de toekomst te verplaatsen wanneer er meer gebruikers zijn:

"Where deemed necessary and justified, depreciation could potentially be backloaded to shift more cost recovery into future years with higher consumer base and asset utilisation, improving the investment case without burdening current consumers disproportionally."

Een definitief oordeel over saldo-relevantie kan echter enkel door CBS/Eurostat worden gegeven.

14. De indiener pleit voor het inzetten van per saldo meevallers voor belangrijke investeringen. Betekent dit dat de indiener meevallers niet meer eerst wil inzetten voor het opvangen van tegenvallers? Hoe moet er dan met tegenvallers worden omgegaan? Is de indiener bereid om bij structurele meevallers of het niet kunnen uitgeven van budgetten door bijvoorbeeld arbeidsmarktkrapte gewoon in de begroting af te romen, dan wel budgetten te verminderen? Zo nee, waarom niet?

De indiener stelt geen wijziging voor van de huidige begrotingssystematiek waarbij tegenvallers in beginsel eerst worden opgevangen binnen de begroting en meevallers daarvoor kunnen worden ingezet. Het voorstel in de initiatiefnota ziet uitsluitend op een aanpassing van de meevallerformule.

De voorgestelde meevallerformule treedt bovendien pas in werking wanneer het geraamde feitelijke EMU-saldo structureel onder een vooraf bepaalde drempel ligt (bijvoorbeeld -1,5% of -1,75%, zoals in de initiatiefnota is geschetst). Alleen in die situatie zou een deel van een meevaller kunnen worden gereserveerd voor vooraf door het parlement aangewezen investeringen in het toekomstige verdienvermogen

Ten aanzien van onderuitputting is de indiener van mening dat structurele onderuitputting aanleiding kan zijn om kritisch te kijken naar de uitvoerbaarheid van beleid en de hoogte van budgetten. Tegelijkertijd is onderuitputting bij grote investeringsprojecten vaak het gevolg van de aard van deze projecten en niet van een gebrek aan noodzaak. Juist daarom stelt de initiatiefnota voor om voor een beperkte categorie van belangrijke investeringen meer flexibiliteit te creëren, zodat noodzakelijke investeringen niet onnodig vertraging oplopen doordat middelen aan het einde van het jaar vervallen.

15. De leden van de VVD-fractie delen de mening niet dat de democratische legitimatie van niet-uitgegeven middelen nu niet goed is, aangezien conform het budgetrecht van de Kamer alleen een uitgavenplafond per artikel wordt vastgesteld. Daarnaast vinden deze leden het een risico als de eindejaars marge, of een variant daarop, flink wordt opgehoogd, omdat in opvolgende jaren de uitgaven daarmee boven de Europese normen kunnen komen. Zou de in=uit-taakstelling volgens de indiener ook moeten gelden voor deze marge?

De indiener onderschrijft dat het budgetrecht van de Kamer een belangrijk uitgangspunt is. Het punt dat in de initiatiefnota wordt gemaakt, is niet dat de huidige systematiek democratisch onrechtmatig is, maar dat structurele onderuitputting ertoe leidt dat investeringen waarvoor de Kamer middelen heeft vrijgemaakt, uiteindelijk niet worden gerealiseerd. Wanneer deze middelen vervolgens terugvloeien naar de algemene middelen, kan dat ertoe leiden dat de oorspronkelijke investeringsprioriteit alsnog verloren gaat.

De indiener erkent dat een ruimere eindejaarsmarge gevolgen kan hebben voor het EMU-saldo in een volgend jaar. Daar staat tegenover dat grote investeringsprojecten zich vaak niet houden aan de grenzen van een begrotingsjaar. Meer flexibiliteit kan juist voorkomen dat maatschappelijk wenselijke investeringen onnodig vertraging oplopen. Daarbij blijven uiteraard de Europese begrotingsregels het uitgangspunt.

Ten aanzien van de in=uit-taakstelling ziet de indiener geen principieel bezwaar om de huidige systematiek ook op een investeringsmarge toe te passen. Wel vindt de indiener het belangrijk dat een dergelijke taakstelling er niet toe leidt dat andere investeringen in het toekomstige verdienvermogen worden verdrongen.

16. De indiener stelt een nieuwe meevallersformule voor. Hoe had de voorgestelde meevallersformule in de afgelopen jaren uitgepakt? Welke ruimte had dit volgens de indiener opgeleverd? Gaat het hier om gerealiseerde begrotingssaldi in het verleden of de prognose van begrotingssaldi in de toekomst? Indien de indiener, conform staand beleid, van mening is dat het gaat om de prognose van saldi naar de toekomst toe, deelt de indiener dan de mening dat ook een ruimere meevallerformule geen extra budgettaire ruimte biedt in komende jaren?

Startpunt voor de meevallerformule is dat het EMU-saldo vooruitkijkend onder het vooraf gestelde meevallerformule percentage uitkomt. Dat vereist eerst een goede balans tussen inkomsten en uitgaven, waar komende jaren aan gewerkt zal moeten worden. Indiener is het inderdaad met de VVD-fractie eens dat dit niet direct tot meer ruimte in komende jaren leidt.

17. De leden van de VVD-fractie willen graag weten hoe de indiener wil omgaan met de nieuwe hoogte van de overheidsschuld in tijden zoals de

financiële crisis, de coronacrisis en de energiecrisis. Wat moet er gebeuren als de norm van de indiener wordt overschreden?

De indiener wil benadrukken dat de precieze norm voor de overheidsschuld juist onderwerp is van het voorgestelde onderzoek door een commissie van deskundigen. Het doel is om te komen tot een prudente langetermijnnorm die voldoende ruimte laat voor investeringen, zonder dat deze norm zo scherp aan de wind gaat dat onverwachte crises niet kunnen worden opgevangen.

Indiener is van mening dat de schuldhoudbaarheid niet uitsluitend op basis van een momentopname moet worden beoordeeld. Grote crises, zoals de financiële crisis, de coronacrisis of de energiecrisis, kunnen ertoe leiden dat de overheidsschuld tijdelijk sterk oploopt. Dat is op zichzelf geen reden voor onmiddellijke ingrepen, mits de schuld op de middellange en lange termijn weer houdbaar is.

Dat sluit ook aan bij de systematiek van de nieuwe Europese begrotingsregels, waarin nadrukkelijker wordt gekeken naar de ontwikkeling van de overheidsschuld op de langere termijn en via schuldhoudbaarheidsanalyses wordt beoordeeld of lidstaten terugkeren naar een houdbaar pad.

18. De leden van de VVD-fractie willen graag weten wat de indiener bedoelt met een gulden financieringsregel en het buiten de kaders om financieren van publieke kapitaalgoederen. Welke gevolgen heeft dit? Om welke publieke kapitaalgoederen gaat het volgens de indiener dan?

De indiener heeft in de initiatiefnota bewust aangegeven dat een eventuele gulden financieringsregel alleen kan functioneren wanneer vooraf helder is afgebakend wat wel en niet als publieke investering wordt aangemerkt. Juist om te voorkomen dat consumptieve uitgaven als investering worden bestempeld, is een strikte definitie noodzakelijk. De indiener pretendeert daarbij niet dat deze definitie eenvoudig is of al vaststaat. Daarom wordt voorgesteld om, samen met onafhankelijke deskundigen zoals het CPB en DNB, een investeringslijst te ontwikkelen dat richting geeft aan deze afbakening.

In de initiatiefnota zijn hiervan al enkele voorbeelden genoemd, zoals fysieke infrastructuur (bijvoorbeeld de Nedersaksenlijn), energie-infrastructuur en de fysieke component van de kennisinfrastructuur, zoals grootschalige onderzoeksfaciliteiten en campussen. De overeenkomst tussen deze voorbeelden is dat het gaat om publieke kapitaalgoederen met een langdurig economisch

rendement, die bovendien aansluiten bij de definitie van vaste activa volgens de ESA 2010-systematiek

19. Deze leden delen de mening dat voldoende moet worden geïnvesteerd in de welvaart van de toekomst, maar deze leden zijn van mening dat dit niet binnen het Europese stabiliteits- en groeipact past en ook niet zou moeten passen. Hiermee wordt immers veel ruimte geboden om juist een hoger begrotingstekort te hebben, terwijl tekorten in de hele Europese Unie al oplopen. Deelt de indiener daarnaast de mening dat een kosten batenstelsel/baten-lastenstelsel ook nadelen kent, zoals het onnodig en onwenselijk lang uitsmeren van uitgaven door departementen en het risico op hogere begrotingstekorten in jaren dat bovengemiddeld veel uitgaven worden gedaan?

De indiener onderschrijft dat een baten-lastenstelsel of een gulden financieringsregel niet alleen voordelen kent. Ook de door de VVD-fractie genoemde aandachtspunten verdienen een zorgvuldige afweging.

Tegelijkertijd merkt de indiener op dat het spreiden van de kosten van publieke kapitaalgoederen over de periode waarin deze ook maatschappelijke en economische baten opleveren, bij investeringen juist een logische gedachte is. Dat is ook de kern van een eventuele gulden financieringsregel.

Juist omdat aan verschillende begrotingsstelsels zowel voor- als nadelen kleven, stelt de initiatiefnota niet voor om direct over te stappen op een ander stelsel. De indiener vraagt de Kamer juist om een studie uit te voeren naar de verschillende varianten, waaronder de gulden financieringsregel en het baten-lastenstelsel, zodat een zorgvuldige afweging kan worden gemaakt

20. De leden van de VVD-fractie willen graag weten hoe het voorstel van de indiener voor het samenvoegen van investeringsinstrumenten verschilt van de plannen voor het samenvoegen van Invest-NL en Invest International. Waarom kijkt de indiener niet naar private financieringsvormen, maar alleen naar publieke financieringsvormen? Deze leden wijzen in dit kader op hun eerdere vraag of de indiener mogelijkheden ziet om met nationale maatregelen de kapitaalmarkt te verdiepen.

De voorgestelde Nationale Investeringsinstelling gaat verder dan een samenvoeging van de Invest-NL en Invest International. De ambitie is om ook

andere publieke investerings- en financieringsinstrumenten, waar dat logisch en doelmatig is, meer in samenhang te organiseren. Zo ontstaan synergievoordelen en slagkracht, doordat expertise kan worden gebundeld, versnippering wordt tegengegaan en publieke en private financiers één duidelijk aanspreekpunt krijgen. Zie ook het antwoord op vraag 3 van de leden van de PVV fractie, en het daarin genoemde vergelijkende rapport. De indiener is daarnaast overtuigd van het belang van private financiering en een goed functionerende kapitaalmarkt. Daarom bevat de initiatiefnota ook voorstellen die private investeringen moeten stimuleren. Daarbij ziet de indiener vooral kansen in een verdere verdieping van de Europese kapitaalmarkt en in een betere aansluiting tussen publieke en private financiering. Publieke investeringen en private financiering zijn wat de indiener betreft geen alternatief voor elkaar, maar versterken elkaar juist. Publieke financiering kan juist ook een hefboom creëren voor private financiering.

21. Deze leden steunen tot slot het voornemen van de indiener om meer uniformering aan te brengen in revolverende fondsen, maar vragen de indiener wel dit te concretiseren. Hoe ziet de indiener dit voor zich? Over welke fondsen gaat het dan?

De indiener doelt onder andere op de revolverende fondsen die de Algemene Rekenkamer in haar rapport Zicht op revolverende fondsen heeft geïnventariseerd. Sindsdien zijn daar bovendien nieuwe fondsen bij gekomen, zoals het Nationaal Fonds Betaalbare Koopwoningen en het Nationaal Warmtefonds.

De indiener ziet vooral meerwaarde in het uniformeren van de kaders waarbinnen revolverende fondsen opereren. Dat betekent onder meer: één bewindspersoon verantwoordelijk maken voor de rijksbrede uitgangspunten, duidelijkere criteria voor wanneer een revolverend fonds het juiste instrument is, meer uniformiteit in governance en verantwoording en betere kennisdeling tussen departementen. Daarmee worden fondsen beter vergelijkbaar, kunnen lessen eenvoudiger worden gedeeld en wordt het budgetrecht van de Kamer versterkt door een meer uniforme en transparante verantwoording.

Het gaat de indiener nadrukkelijk niet om het samenvoegen van alle revolverende fondsen, maar om het aanbrengen van meer eenheid in de wijze waarop deze fondsen worden ingericht, aangestuurd en verantwoord.

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

De leden van de NSC-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de initiatiefnota van het lid Inge van Dijk over ruimte voor investeren in de toekomst van Nederland. Deze leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

22. Deze leden vragen of het klopt dat het niet altijd helemaal duidelijk is of een bepaalde besteding een investering of een consumptieve uitgave is? Kan de indiener aangeven waar de grens ligt? Is bijvoorbeeld een besteding aan zorg of onderwijs een investering of een consumptieve besteding? Hoe zit dat met bijvoorbeeld een tank of een vliegtuig? Zijn de uitgaven in het kader van het Nationaal Groeifonds te zien als investeringen of als consumptie? Hoe zit dat met uitgaven in het kader van het Klimaatfonds en het Stikstoftransitiefonds?

De indiener onderschrijft dat de afbakening tussen investeringen en consumptieve uitgaven niet altijd eenvoudig is. In het kader van deze initiatiefnota beoogt indiener investeringen die het verdienvermogen van Nederland vergroten. Voor houdbare overheidsfinanciën is het noodzakelijk dat een balans bestaat tussen inkomsten en uitgaven, maar ook dat er voldoende economische groei is. Omdat houdbare overheidsfinanciën gerelateerd zijn aan het bbp, wordt bijvoorbeeld de staatsschuld als percentage van het bbp relatief kleiner als de economie groeit. Omdat we ook de cijfers zien dat onze economische groei nu te beperkt is om de overheidsuitgaven op lange termijn te kunnen doen, willen we dat investeringen gedaan worden die de economsiche groei juist weer kunnen versterken.

De initiatiefnemer stelt daarom voor te werken met een investeringslijst waarop investeringen worden opgenomen die aantoonbaar bijdragen aan het toekomstige verdienvermogen van Nederland. Onafhankelijke deskundigen, zoals het CPB en DNB, kunnen adviseren over de totstandkoming en periodieke actualisatie van deze lijst.

Als startpunt ziet de indiener publieke kapitaalgoederen met een duidelijk fysiek component, zoals infrastructuur, energie-infrastructuur en grootschalige onderzoeksfaciliteiten, als de meest voor de hand liggende categorie. Voor investeringen in menselijk kapitaal, zoals onderwijs en kennisontwikkeling, geldt dat deze economisch zeer waardevol kunnen zijn, maar dat de afbakening

complexer is. De indiener staat daarom open voor verdere uitwerking van deze definitie.

In grote lijnen pleit indiener bijvoorbeeld liever voor een investering in technologie om economisch iets te ontwikkelen op defensiegebied wat andere landen ook weer bij ons af kunnen nemen, terwijl het afnemen van een tank of een vliegtuig een eenmalige uitgave is die verder geen economische activiteit in Nederland genereert. Uitgaven in het kader van het Nationaal Groeifonds zien juist wel op de ontwikkeling van de Nederlandse economie. Uitgaven uit het klimaatfonds en stikstoffonds zijn ondersteunend aan de economie, als deze ervoor kunnen wordt dat er weer meer ruimte voor bedrijven ontstaat om te kunnen ondernemen.

De leden van de NSC-fractie vragen op welke manier wordt bepaald in hoeverre een besteding leidt tot een hogere arbeidsproductiviteit?

De indiener is het met de leden van de NSC-fractie eens dat investeringen die de arbeidsproductiviteit verhogen van groot belang zijn voor het toekomstige verdienvermogen van Nederland.

Wat de indiener betreft moet vooraf zo goed mogelijk worden ingeschat wat het verwachte effect van een investering is. Hierbij kan worden aangesloten bij bestaande methodieken, zoals de analyses die het CPB heeft toegepast bij de beoordeling van voorstellen voor het Nationaal Groeifonds. Daarnaast ziet indiener ook mogelijkheden om de recent gestarte Nederlandse Productiviteitsraad om advies te vragen.

23. Ook vragen deze leden hoe hoog de eindejaarsmarge ten behoeve van investeringen zou moeten worden? Moet dan gedacht worden aan vijf procent? Wat is de meerwaarde daarvan ten opzichte van begrotingsfondsen, die een eindejaarsmarge hebben van 100 procent?

Indiener merkt op dat de huidige eindejaarsmarge 1% is, waarmee wordt beoogd dat niet op het einde van het jaar middelen ondoelmatig tot besteding moeten komen. Dat leidt ertoe dat middelen die niet tot besteding hebben geleid, weer terugvloeien in de algemene middelen op grond van trendmatig begrotingsbeleid. In beginsel is het natuurlijk altijd beoogd om uitgaven in een realistisch realisatieritme in te boeken, maar afgelopen jaren hebben we gezien dat dit niet altijd eenvoudig is, bijvoorbeeld vanwege krapte in de uitvoering. Onderuitputting en onderbesteding hebben volgens indiener dan ook een ander

karakter dan mee- en tegenvallers die binnen het trendmatig begrotingsbeleid verwerkt worden in de overheidsschuld. Een idee van indiener was daarom om na de 1% eindejaarsmarge, een klein percentage extra, bijvoorbeeld 0,5% tot 1%, extra in te zetten voor investeringen van de investeringslijst die wél nu kunnen worden uitgevoerd, zodat de uitgaven aan investeringen alsnog gebeuren. Soms kan de ene investering op een moment niet, terwijl voor een andere wel ruimte is.

Wat indiener betreft kan zo'n budget ook toegevoegd worden aan een begrotingsfonds voor invetseringen, zolang het geld maar beschikbaar blijft voor investeringen in economische productiviteit van Nederland.

De indiener wil zich overigens niet vastleggen op een specifiek percentage. De precieze omvang van een eventuele investeringsmarge vraagt om een zorgvuldige afweging. Het uitgangspunt is dat de marge groot genoeg moet zijn om onnodige vertraging van investeringen te voorkomen, zonder afbreuk te doen aan een prudent begrotingsbeleid.

24. De leden van de NSC-fractie vragen of er niet een efficiëntere manier is om geld te mobiliseren voor investeringen? Namelijk om dit te laten lopen via staatsdeelnemingen met een staatsgarantie, zoals bij TenneT? Op deze manier kunnen toch ook tientallen miljarden euro's gemobiliseerd worden zonder dat dit de staatschuld belast?

De indiener ziet zeker waarde in constructies via staatsdeelnemingen. In eerdere debatten en een motie[1] heeft de indiener ook benadrukt dat staatsdeelnemingen een belangrijke rol kunnen spelen bij investeringen in het toekomstige verdienvermogen van Nederland.

Tegelijkertijd is een staatsdeelneming niet voor iedere investeringsopgave het juiste instrument. Bovendien beschikt de overheid niet op alle terreinen over een passende staatsdeelneming. Wat de indiener betreft moet per investeringsopgave een objectieve afweging worden gemaakt welk instrument het meest effectief is, of dat nu een staatsdeelneming, een revolverend fonds, via de nationale investeringsinstelling of een andere financieringsconstructie is.

25. Deze leden vragen zich ook af of de aangepaste meevallersformule zou moeten gaan gelden als het tekort onder de 1,75 procent van het BBP blijft? Hoe interpreteert de indiener het begrip «langjarig» als het gaat

[1] Kamerstukken II, 2025-2026, 36915, nr. 13

om de meevallersformule? Tijdens het notaoverleg over de initiatiefnota van de leden Omtzigt en Idsinga over Realistisch Ramen op 31 maart 2025 bleek hierover tussen de Kamer en het kabinet verschil van mening te zijn. De Minister van Financiën interpreteerde «langjarig» als de gehele kabinetsperiode. Maar langjarig zou ook twee jaar kunnen betekenen. Hoe ziet de indiener dit?

De indiener is bekend met de discussie die hierover is gevoerd tijdens het notaoverleg over de initiatiefnota van de leden Omtzigt en Idsinga. In de huidige begrotingsregels is opgenomen dat de meevallerformule in werking treedt wanneer meevallers structureel van aard zijn, dat wil zeggen wanneer de onderliggende oorzaak blijvend is. Dus niet bij een eenmalige meevaller. Ten tweede moet het EMU-saldo meerjarig beter zijn dan –2%, wat betekent dat voor alle jaren waarvoor het kabinet een raming heeft, het EMU-saldo beter is van –2%. Voor een goed werkende meevallerformule is, zoals vaker door indiener betoogd is, belangrijk dat goed geraamd wordt. Kabinetten moeten dus realistisch ramen, en bij voorkeur geen uitgaven en bezuinigingen inboeken die onrealistisch zijn. Dat leidt tot ontransparant begrotingen.

Klopt het dat de indiener vindt dat de staatsschuld niet zo laag mogelijk zou moeten zijn, maar dat er een bepaald optimaal niveau is dat moet worden bepaald door een commissie van deskundigen?

De indiener is van mening dat een zo laag mogelijke staatsschuld geen doel op zichzelf hoeft te zijn. Wat belangrijk is zijn op termijn houdbare overheidsfinancien. Als die bereikt kunnen worden door tijdelijk een iets hogere staatsschuld ten behoeve van noodzakelijke investeringen, die een groei opleveren die schuldhoudbaarheid verbetert en waarvan de rentelasten niet de baten overstijgen, dan kan dat een verstandige keuze zijn. Juist daarom stelt de initiatiefnota voor om een commissie van deskundigen te laten onderzoeken wat een prudente schuldquote voor Nederland is. De verwachting is dat dit eerder zal uitmonden in een bandbreedte dan in één exact percentage.

Een bovengrens aan de staatsschuld blijft daarbij belangrijk met het oog op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het behouden van voldoende budgettaire ruimte om toekomstige schokken op te vangen. Daarnaast draagt een voldoende omvangrijke markt voor Nederlandse staatsobligaties bij aan de liquiditeit van de kapitaalmarkt en aan lage financieringskosten voor de Staat.

26. De leden van de NSC-fractie vragen wie er plaats zou moeten nemen in deze commissie van deskundigen. Deelt de indiener de mening van de leden van de NSC-fractie dat de begrotingsregels uit de startnota, zoals ze eigenlijk al sinds 1994 bestaan, geen rust meer brengen in het begrotingsproces, maar juist onrust? Klopt het dat het verbod op het inzetten van meevallers voor nieuw beleid zeer beperkend werkt en de aflossing van de staatsschuld een voorrangspositie geeft? Klopt het ook dat dit niet per se de meest productieve besteding van middelen is?

De indiener ziet voor zich dat een dergelijke commissie bestaat uit onafhankelijke deskundigen op het gebied van overheidsfinanciën, begrotingsbeleid en macro-economie, bijvoorbeeld afkomstig uit de wetenschap, het CPB, DNB en de Studiegroep Begrotingsruimte.

De indiener onderschrijft het belang van stabiele begrotingsregels. Deze dragen bij aan begrotingsdiscipline en voorspelbaarheid. De initiatiefnota beoogt dan ook niet deze systematiek ter discussie te stellen, maar wel om binnen die systematiek meer aandacht te geven aan investeringen die het toekomstige verdienvermogen versterken.

De indiener herkent dat de huidige toepassing van de meevallerformule ertoe kan leiden dat schuldreductie een hogere prioriteit krijgt dan investeringenook wanneer de begrotingspositie daar ruimte voor biedt. Juist daarom stelt de initiatiefnota voor de meevallerformule aan te passen, of een verhoogde eindejaarsmarge,zodat onder voorwaarden een deel van de meevallers kan worden ingezet voor productiviteitsverhogende investeringen, zonder afbreuk te doen aan houdbare overheidsfinanciën.

27. Deelt de indiener dan de mening van de leden van de NSC-fractie dat de begrotingsregels van 1994 aan een herziening toe zijn? Kan de volgende Studiegroep Begrotingsruimte de opdracht gegeven worden om de begrotingsregels meer dienstbaar te maken aan het bevorderen van de arbeidsproductiviteit?

De indiener onderschrijft het belang van stabiele begrotingsregels. Deze hebben Nederland veel gebracht op het gebied van begrotingsdiscipline en voorspelbaarheid. Tegelijkertijd constateert de indiener dat de 18e Studiegroep Begrotingsruimte terecht meer nadruk legt op de lange termijn, het belang van investeringen en het versterken van de arbeidsproductiviteit.

De indiener ziet daarom niet zozeer aanleiding om de begrotingsregels fundamenteel te herzien, maar wel om te onderzoeken hoe zij beter kunnen bijdragen aan het versterken van het toekomstige verdienvermogen. Deze initiatiefnota bevat daarvoor verschillende aanknopingspunten, zoals een aanpassing van de meevaller-formule en een scherpere afbakening van publieke investeringen. De indiener zou het toejuichen als een volgende Studiegroep Begrotingsruimte deze en vergelijkbare opties expliciet meeweegt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie danken het lid Inge van Dijk hartelijk voor het opstellen van de initiatiefnota. Deze leden onderschrijven de hoofdstelling dat er meer ruimte moet worden gecreëerd voor publieke- en private investeringen in het toekomstig verdienvermogen van Nederland en waarderen de poging om het begrotingsdebat uit te tillen boven de kortetermijndynamiek. Wel hebben deze leden nog een aantal vragen en aandachtspunten over de uitwerking, reikwijdte en implementatie van de voorstellen.

28. De leden van de D66-fractie lezen dat de indiener pleit voor een duidelijke afbakening tussen consumptieve uitgaven en investeringen. Kan de indiener nader toelichten op welke wijze dit onderscheid concreet zou worden gemaakt in de begrotingssystematiek? Acht de indiener het wenselijk om hierbij voort te bouwen op bestaande definities van het CBS of het CPB, of wordt er een geheel nieuw investeringskader beoogd?

Als logisch startpunt ziet de indiener publieke kapitaalgoederen met een duidelijk fysiek component, zoals infrastructuur, energie-infrastructuur en grootschalige onderzoeksfaciliteiten. Voor investeringen in menselijk kapitaal, zoals onderwijs en kennisontwikkeling, geldt dat deze economisch eveneens van grote waarde zijn, maar dat de afbakening begrotingstechnisch complexer is. Juist daarom is een zorgvuldig afwegingskader nodig. Bestaande definities en methodieken, zoals de ESA 2010-systematiek van het CBS, aangevuld met economische expertise van onder meer CPB en DNB kunen zijn goede uitgangspunten, waarbij wat indiener betreft ook alle actuele rapporten, waaronder Draghi en Wennink ook

meegenomen zouden moeten worden. Indiener beoogt voor het doel van deze initiatiefnota investeringen met [2]ingediend.

De indiener is het met de leden van de D66-fractie eens dat een heldere afbakening tussen consumptieve uitgaven en investeringen essentieel isJuist om te voorkomen dat het begrip 'investering' onder politieke druk wordt opgerekt, stelt de initiatiefnota voor om te werken met een investeringslijst waarop investeringen worden opgenomen die aantoonbaar bijdragen aan het toekomstige verdienvermogen van Nederland. Indiener kan zich wel voorstellen dat de economische context kan leiden tot prioriteitsverschuivingen binnen de lijst, omdat het indiener goed lijkt op het moment van vrijkomen van middelen aan te grijpen op waar een knelpunt is voor economische groei.

Ook zijn deze leden benieuwd hoe wordt voorkomen dat beleidsmatige uitgaven met een incidenteel karakter onder het investeringsbegrip worden geschaard, terwijl deze feitelijk geen structurele economische baten genereren.

De indiener verwijst hiervoor naar de beantwoording van de voorgaande vraag (vraag 28). Juist om te voorkomen dat incidentele beleidsuitgaven ten onrechte als investering worden aangemerkt, pleit de indiener voor een strikte afbakening van het investeringsbegrip en een investeringslijst met investeringen die aantoonbaar bijdragen aan het toekomstige verdienvermogen van Nederland

29. De indiener stelt voor om meer investeringen mogelijk te maken door ruimte in de staatsschuld te benutten en de meevallerformule aan te passen. De leden van de D66-fractie vragen de indiener om te reflecteren op mogelijke risico's van cumulatie van uitzonderingsmogelijkheden. Hoe wordt binnen deze benadering voorkomen dat een stapeling van versoepelingen leidt tot structureel hogere tekorten zonder de beoogde baten?

De voorstellen in de initiatiefnota zijn nadrukkelijk niet bedoeld als een stapeling van uitzonderingen, maar kennen ieder hun eigen waarborgen, waarbij normen voor EMU-saldo en schuld leidend zijn. Zo blijft een prudente ontwikkeling van de staatsschuld het uitgangspunt en stelt de initiatiefnota voor te onderzoeken welke schuldquote op de lange termijn verantwoord is.

---

[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 625, nr. 8

Daarnaast is de voorgestelde aanpassing van de meevallerformule nadrukkelijk begrensd. Deze treedt alleen in werking wanneer sprake is van een structureel gunstige begrotingspositie. Ook is een heldere afbakening van het investeringsbegrip essentieel, zodat alleen investeringen die aantoonbaar bijdragen aan het toekomstige verdienvermogen hiervoor in aanmerking komen.

Juist de combinatie van deze waarborgen voorkomt dat de voorgestelde maatregelen leiden tot structureel hogere tekorten zonder dat daar een maatschappelijk en economisch rendement tegenover staat.

30. Deze leden vragen tevens of de indiener een nadere afweging heeft gemaakt tussen de verschillende manieren waarop extra investeringsruimte kan worden gefinancierd. Zoals via staatsschuld, via verschuivingen binnen de begroting of via lastenverzwaring. Hoe verhoudt zich dit tot het uitgangspunt van houdbare overheidsfinanciën?

De indiener is van mening dat extra investeringsruimte niet uit één bron hoeft te komen. Zoals ook in de initiatiefnota is opgenomen, zijn investeringen geen vervanging van het beheersen van de groei van de consumptieve overheidsuitgaven. Een houdbare investeringsagenda vraagt juist om een combinatie van keuzes aan zowel de uitgavenkant als de inkomstenkant, waar nodig aangevuld met het verantwoord benutten van de ruimte op de staatsbalans voor investeringen met een hoog maatschappelijk en economisch rendement. Hierbij wil indiener ook aandacht hebben voor het feit dat niet alles tegelijk kan, vanwege capaciteitsbeperkingen. Dat vraag om goede analyse en prioritering op uitvoerbaarheid, om onderbesteding en onderuitputting zoveel mogelijk te voorkomen.

*Het uitgangspunt van houdbare overheidsfinanciën blijft onverminderd overeind. Juist investeringen die het toekomstige verdienvermogen versterken, dragen er bovendien aan bij dat de overheidsfinanciën op de lange termijn houdbaar blijven.*De leden van de D66-fractie lezen dat de indiener voorstelt een parlementair goedgekeurde investeringslijst op te stellen. Hoe ziet de indiener de governance rond deze lijst voor zich? Wordt er gedacht aan een onafhankelijke toets voorafgaand aan opname op de lijst, bijvoorbeeld door een Productivity Board of door het CPB?

De indiener acht een onafhankelijke toetsing van de investeringslijst van groot belang. Daarmee wordt geborgd dat uitsluitend investeringen met een aantoonbare bijdrage aan het toekomstige verdienvermogen worden opgenomen. De productiviteitsraad en het CPB zijn inderdaad denkbare partijen om hierin een rol te vervullen. Zij verwijzen ook naar het antwoord op vraag 28.

31. Welke rol ziet de indiener voor maatschappelijke- en regionale inbreng in het opstellen van deze lijst? Op welke wijze wordt hierbij geborgd dat investeringen daadwerkelijk aanvullend zijn op marktinitiatief en geen verdringing veroorzaken of leiden tot publieke financiering van private initiatieven die hoe dan ook plaats zouden vinden?

De indiener vindt het belangrijk dat bij het opstellen van de investeringslijst ook maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, decentrale overheden en het bedrijfsleven worden betrokken. Zij beschikken vaak over waardevolle kennis over investeringsbehoeften en knelpunten. De uiteindelijke selectie dient echter plaats te vinden op basis van objectieve criteria en een onafhankelijke toets.

Daarnaast is additionaliteit een belangrijk uitgangspunt. Publieke investeringen moeten aanvullend zijn op marktinitiatieven en private investeringen niet verdringen. Daarom zouden marktfalen, de hefboomwerking op private investeringen en de bijdrage aan het toekomstige verdienvermogen belangrijke criteria moeten zijn bij de beoordeling van investeringen

32. Ook zijn de leden van de D66-fractie benieuwd welke lessen hier zijn getrokken van het verleden en/of het Nationaal Groeifonds?

De indiener is van mening dat het Nationaal Groeifonds een waardevolle bijdrage levert aan het versterken van het toekomstige verdienvermogen van Nederland, maar ziet dat het budget onder politieke druk vatbaar is voor inzet voor andere beleidsprioriteiten, zoals we in het verleden vaker hebben gezien bij fondsen.

Een belangrijke les is dat voldoende afstand tot de politiek essentieel is. Een onafhankelijke beoordeling van investeringsvoorstellen draagt bij aan een consistente selectie op basis van economische meerwaarde. Uit de evaluatie van SEO blijkt dat deze onafhankelijke beoordeling op zichzelf goed functioneerde. Tegelijkertijd bleek het fonds als geheel onvoldoende beschermd tegen tussentijdse politieke keuzes. Juist daarom is het belangrijk om in de begrotingssystematiek duidelijke en stabiele afspraken te maken over

investeringen. Uiteindelijk is het echter aan de politiek zelf om deze rust en stabiliteit ook daadwerkelijk te bewaken. Een belangrijk doel van deze investeringsnota is dan ook voor indiener om de urgentie van investeringen te benadrukken, dat kapitaal hiervoor geen luxe is, maar een noodzaak voor de toekomst van Nederland.

Daarnaast laat het Nationaal Groeifonds zien hoe belangrijk een heldere afbakening van investeringen is. Alleen wanneer vooraf duidelijk is welke investeringen daadwerkelijk bijdragen aan het toekomstige verdienvermogen, kan het instrument effectief en geloofwaardig functioneren. Hiervoor verwijst de indiener ook naar de beantwoording van de voorgaande vragen.

33. De indiener bepleit het ontwikkelen van een instrumentarium om de baten van publieke investeringen op korte, middellange en lange termijn te kwantificeren. De leden van de D66-fractie onderschrijven deze wens en zijn benieuwd of de indiener al ideeën heeft bij de mogelijke uitvoering hiervan.

De indiener wil allereerst benadrukken dat de ontwikkeling van een dergelijk instrumentarium primair aan onafhankelijke deskundigen is en niet aan de politiek. Juist om wensdenken te voorkomen is een onafhankelijke methodiek essentieel.

Wat de indiener betreft ligt het voor de hand om voort te bouwen op bestaande expertise van onder meer het CPB, het PBL en de planbureaus, waarbij zowel de verwachte economische als maatschappelijke baten van investeringen vooraf worden geraamd en achteraf worden geëvalueerd. Zo kan het instrumentarium zich in de praktijk verder ontwikkelen.

Daarbij kijkt de indiener met interesse naar landen als het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen, waar maatschappelijke kosten-batenanalyses een prominentere rol spelen bij de beoordeling en prioritering van publieke investeringen. Ook kan worden onderzocht of lessen getrokken kunnen worden van andere EU-lidstaten die de gevolgen van investeringen onderbouwen bij schuldhoudbaarheidsplannen die worden ingediend bij de Europese Commissie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de initiatiefnota van het lid Inge van Dijk en hebben een positieve grondhouding ten aanzien van een aantal voorstellen in de initiatiefnota. Deze leden hebben

onder andere ook in het verleden net als de indiener gepleit voor een nationale investeringsbank met voldoende mandaat en slagkracht. Deze leden hebben enkele vragen naar aanleiding van de nota.

34. De leden van de BBB-fractie lezen dat de indiener voorstelt om met elkaar een marge vast te stellen bovenop de eindejaarsmarge. Deze mag worden ingezet voor belangrijke publieke investeringen op basis van een vooraf door het parlement goedgekeurde publieke investeringslijst. Deze leden vragen hoe de lange termijn horizon die gepaard gaat met grote publieke investeringen samengaat met de veranderlijkheid van het EMU-saldo. Hoe zou daar een werkzame variant in gevonden kunnen worden? Hoe verhoudt het voorstel van de indiener zich tot de uitgangspunten van trendmatig begrotingsbeleid? Hoe wordt er omgegaan met meevallers?

De indiener onderschrijft dat grote publieke investeringen een lange doorlooptijd kennen, terwijl het EMU-saldo van jaar tot jaar kan fluctueren. Tegelijkertijd ziet indiener ook dat middelen voor bepaalde investeringen bijvoorbeeld vanwege vertragingen incidenteel vervallen, terwijl deze middelen met een investeringsdoel waren ingeboekt. Terwijl andere investeringsdoelen op een gelegitimeerde publieke investeringslijst budget kunnen gebruiken, ook als dat incidenteel is. Dat neemt ook niet weg dat structureel budget nodig is voor structurele investeringen. Dat staat hier los van, en zal structureel in de begroting moeten worden ingepast.

Het voorstel laat de uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid onverlet. De indiener stelt niet voor om jaarlijks op het saldo te gaan sturen, maar juist om binnen een stabiel begrotingskader meer ruimte te creëren voor investeringen die aantoonbaar bijdragen aan het toekomstige verdienvermogen.

Ook de huidige begrotingssystematiek rondom mee- en tegenvallers blijft in stand (zie ook de beantwoording op vraag 14 van de leden van de VVD-fractie). Tegenvallers worden in beginsel eerst opgevangen binnen de begroting. De voorgestelde aanpassing van de meevallerformule treedt pas in werking wanneer sprake is van een structureel gunstige begrotingspositie. Alleen dan kan een deel van de meevallers worden ingezet voor vooraf door het parlement aangewezen investeringen.

35. De leden van de BBB-fractie zien in beslispunt 5 dat het kabinet wordt verzocht om jaarlijks in de miljoenennota bij de uitgaven een uitsplitsing te maken tussen uitgaven die bijdragen aan verdienvermogen, uitgaven in het kader van herverdeling en uitgaven aan openbaar bestuur, rechtsstaat en veiligheid. Deelt de indiener de mening dat de schifting in deze categorieën niet eenduidig is? Zal door deze werkwijze niet aanzienlijke discussie ontstaan? Maakt de indiener door deze toevoegingen begrotingsbehandelingen niet nodeloos complex?

De indiener onderschrijft dat de afbakening tussen verschillende typen uitgaven niet altijd eenvoudig is. Juist daarom pleit de initiatiefnota voor een transparante en zo objectief mogelijke systematiek, met een heldere afbakening van investeringen en een onafhankelijke toetsing. Daarmee wordt voorkomen dat deze indeling onderwerp wordt van politieke willekeur.

Meer inzicht betekent niet per definitie meer complexiteit. Integendeel, de indiener is van mening dat een beter onderscheid tussen investeringen, herverdelende uitgaven en overige overheidsuitgaven juist helpt om het begrotingsdebat scherper te voeren en bewuster keuzes te maken. Op die manier kan de balans bewaakt worden tussen verschillende uitgavendoelen. De eerste stappen die het kabinet in de Voorjaarsnota heeft gezet om investeringen en consumptieve uitgaven beter inzichtelijk te maken, laten zien dat er ontwikkeling op mogelijk en waardevol is[3]. De indiener juicht dit toe.

36. De indiener stelt dat een lage staatsschuld onder de 60 procent van het BBP in beginsel onnodig is. Is de indiener daarmee van mening dat de hoogte van de rentelasten irrelevant is zolang de staatsschuld onder de 60 procent blijft?

Nee. De indiener is geenszins van mening dat rentelasten irrelevant zijn. Schuldhoudbaarheid, inclusief de ontwikkeling van de rentelasten, blijft een belangrijk uitgangspunt van verantwoord begrotingsbeleid.

De kern van de initiatiefnota is dat niet een zo laag mogelijke staatsschuld het doel moet zijn, maar een prudente en houdbare staatsschuld. Daarbij moeten de rentelasten steeds worden afgewogen tegen de maatschappelijke en economische baten van investeringen. Juist investeringen die het toekomstige

[3] Zie kamerstukken II, 2025-2026, 36 915 nr. 1, figuur 2

verdienvermogen versterken, kunnen op de lange termijn bijdragen aan een betere houdbaarheid van de overheidsfinanciën.