

Laat het begrotingsbeleid toekomstgerichte politiek stimuleren

Nederland snakt naar doorbraken in wonen, klimaat, onderwijs en economie, maar ons huidige begrotingsbeleid remt toekomstgerichte investeringen. Door eenzijdige boekhoudkundige regels en onvolledige ramingen gaan langetermijnbaten verloren in het rekenwerk van vandaag. Hoe kan het begrotingsbeleid zó worden hervormd dat het verstandige en toekomstgerichte keuzes juist faciliteert?

IN HET KORT

- De huidige begrotingssystematiek houdt onvoldoende rekening met langetermijnbaten en de financiële risico's van stilstand.
- De systematiek leidt tot suboptimale beleidskeuzes, minder welvaart en uiteindelijk ook tot slechtere overheidsfinanciën.
- Een serieuze hervorming is nodig zodat langetermijninvesteringen beter worden herkend, gewogen en geborgd.

JOOST SNELLER

Tweede Kamerlid
namens D66

HANS VIJLBRIEF

Tweede Kamerlid
namens D66

GERTJAN DORDMOND

Senior beleidsmedewerker bij D66

Nederland staat voor grote uitdagingen. De woningmarkt zit op slot, net als het stikstofdossier. Een energie- en klimaattransitie is onvermijdelijk, gegeven de ontwrichtende gevolgen van de klimaatverandering, en de klimaatdoelstellingen waar we ons aan gecommitteerd hebben, maar gaat nog veel te traag. Tegelijkertijd worden de onderwijsprestaties van onze kinderen steeds slechter (Spit, 2024), loopt het achterstallig onderhoud in infrastructuur op (Van der Horst en Olthof, 2025) en leidt de slepende stikstofcrisis tot miljarden aan welvaartsverlies (Stabler et al., 2025), met negatieve gevolgen voor de staatskas op langere termijn.

Te lang is de politiek te druk geweest met eenzijdige discussies over of de ramingen wel realistisch zijn — dikwijls een debat tussen meer uitgeven of de hand op de knip houden. Hierdoor zijn noodzakelijke transitie uitgesteld, of zelfs afgeblazen. In plaats daarvan had de discussie moeten gaan over een begrotingsbeleid dat toekomstgerichte keuzes faciliteert en ruimte schept voor investeringen in bijvoorbeeld klimaat, innovatie en onderwijs.

We zien dat het percentage dat de overheid investeert, terug aan het lopen is. Begin deze eeuw zaten we nog tussen de 4 en 4,5 procent van het bbp, inmiddels onder de vier procent (Sneller, 2021).

De financiële spelregels die we met elkaar hebben afgesproken staan de benodigde investeringen in de weg. De begrotingsregels van het kabinet gaan uit van een papieren werkelijkheid en negeren de langetermijngevolgen van beleid. Investeringen in onderwijs, onderzoek en klimaat worden gezien als gewone consumptieve uitgaven, terwijl ze juist ons verdienvermogen versterken. Stel dat het volledige onderwijsbeleid wordt wegbezuinigd. Op papier levert dat 53,4 miljard euro per jaar op (MinFin, 2024), maar zonder (goed) onderwijs daalt de productiviteit, vertrekken bedrijven en kelderen de belastinginkomsten in de toekomst. De uiteindelijke maatschappelijke kosten zouden daarom een veelvoud bedragen van de oorspronkelijke bezuiniging.

De boekhoudsystematiek van de rijksoverheid maakt geen onderscheid tussen consumptieve uitgaven en investeringen, waardoor de langetermijneffecten van structurele investeringen niet adequaat worden gewaardeerd. Het Rijk werkt namelijk met het zogenaamde *verplichtingen-kasstelsel*: uitgaven worden geregistreerd op het moment dat ze juridisch worden aangegaan (de verplichting), én op het moment dat ze daadwerkelijk betaald worden (de kas). Dit systeem biedt inzicht in de geldstromen op de korte termijn, en de toekomstige verplichtingen die al zijn aangegaan. Het heeft als voordeel dat het financiële beheer ordentelijk en makkelijk controleerbaar blijft. Maar het betekent ook dat een investering volledig meetelt op het moment dat de verplichting wordt aangegaan, ook als de investering gedurende een lange periode rendeert en de baten zich pas jaren later aandienen. Het huidige begrotingsbeleid negeert daardoor een belangrijk deel van de baten (of kosten) van beleid.

Ook worden de kosten van niets doen volledig buiten beschouwing gelaten. Het uitstellen van noodzakelijke transitie (zoals stikstof) vergroot de maatschappelijke schade van problemen die niet worden opgelost en zet daarmee bovendien op termijn de overheidsfinanciën onder druk. Denk aan het volgende voorbeeld: Je hebt een lekkage. Een loodgieter bellen kost geld en verslechtert je huishoudboekje, maar uitstel zorgt voor veel meer schade. Schimmel, kromgetrokken vloeren, brandgevaar, de kosten lopen snel op. Elke huiseigenaar weet dat je meteen moet ingrijpen. Hoe langer je wacht, hoe duurder het wordt. In dat licht is snel handelen geen kostenpost, maar eerder een besparing. Dit voorbeeld illustreert hoe korte-

termijndenken funest is voor gezond en verstandig overheidsbeleid in de toekomst.

Het ontbreken van een helder onderscheid tussen consumptieve uitgaven en investeringen op papier heeft concrete gevolgen. We zien dat dit kabinet bijvoorbeeld het geld voor de loodgieter en de dakreparatie niet inzet voor het broodnodige onderhoud, maar het uitgeeft aan feestverlichting op een bouwval: maatregelen als de accijnsverlaging op brandstof die vandaag even leuk zijn, maar waar je op de lange termijn niets aan hebt.

De politiek kan zich beter op deze fundamentele discussie richten: hoe creëren we de noodzakelijke doorbraken, en waar staat het huidige begrotingsbeleid deze in de weg?

De gevaren van kortetermijnkeuzes

Op verschillende beleidsterreinen loont het niet om alleen te kijken naar de korte termijn en de direct meetbare effecten, maar is het juist van belang om de lange termijn en de (soms moeilijker meetbare) tweede-orde-effecten in de gaten te houden. We nemen hier vier beleidsterreinen onder de loep.

Onderwijs

De bezuinigingen van dit kabinet op onderwijs en innovatie lopen op tot meer dan twaalf miljard euro tot 2031 (Erken, 2024). Dit bedrag wordt uit de begroting geschrapt, waardoor het huishoudboekje van de overheid sluitend lijkt. Maar volgens Erken (2024) zal deze maatregel leiden tot een krimp van onze economische groei met minstens 27 miljard euro tot 2040.

De berekeningen van het Ministerie van Financiën en het Centraal Planbureau vormen vaak de basis voor beleid. De rekenmodellen van het ministerie kijken vrijwel uitsluitend naar directe besparingen maar negeren negatieve effecten, zoals lagere belastinginkomsten en minder economische activiteit. Het CPB betreft soms bredere effecten, maar doet dat juist bij cruciale terreinen als onderwijs en klimaat onvoldoende (Soete et al., 2022). Dit is een schoolvoorbeeld van hoe het huidige begrotingsbeleid ons op lange termijn armer maakt, zo betoogde ook Bas Jacobs (2024) eerder in *ESB*. Ook de internationale literatuur laat sterk bewijs zien voor een causaal effect van de kwaliteit van onderwijs op economische groei (Hanushek en Kimko, 2000; Barro, 2013).

Klimaat

Ook op het gebied van klimaatbeleid worden kortetermijnkeuzes gemaakt die grote gevolgen hebben. De kosten van niets doen zijn enorm. De toename van klimaatschade, zoals overstromingen en hittegolven, brengt miljarden aan extra kosten met zich mee (Wilbrink en Butler, 2024). Zo bedroeg de schade van overstromingen in de zomer van 2021 in Nederland, België en Duitsland gezamenlijk bijvoorbeeld al 44 miljard euro (EEA, 2024). Ook stijgen de verzekeringspremies al jaren door toenemende klimaatschade, en loopt de schadelast door extreem weer op tot miljarden euro's per jaar (Tesselaar, 2024). Bovendien nemen de kosten van noodzakelijke investeringen om de klimaatdoelen te realiseren toe naarmate er langer wordt gewacht (Wilbrink en Butler, 2024).

Groene energie

Investeren in duurzame energiebronnen als wind- en zonne-energie verlaagt op termijn de energiekosten, en vermindert de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen (IRENA, 2023). De Europese Commissie (2024) becijferde dat elke euro die nu in de energietransitie wordt geïnvesteerd, minstens twee euro bespaart in toekomstige energiekosten en klimaatschade. Hoe langer we wachten met de energietransitie, hoe duurder de benodigde maatregelen worden. De OESO (2017) becijfert dat door effectief klimaatbeleid het bruto binnenlands product (bbp) van de G20 in 2050 vijf procent hoger zou kunnen zijn dan wanneer er niet (voldoende) gehandeld wordt.

Zorg

Ook in de zorg zien we hoe kortetermijndenken leidt tot hogere kosten op lange termijn. Er wordt bezuinigd op preventieve gezondheidszorg en mentale zorg, terwijl uit onderzoek van bijvoorbeeld het Trimbos Instituut juist blijkt dat investeren in preventie om mentale gezondheid te bevorderen economisch loont (Shields-Zeeman en Wijnen, 2025). Een verbetering van één procent in mentale gezondheid binnen de groep volwassenen tussen de 18 en 65 jaar zou jaarlijks zo'n 500 miljoen euro kunnen opleveren.

Verschillende internationale onderzoeken laten zien dat voor elke geïnvesteerde euro tot wel vijf euro kan worden bespaard (McDaid et al., 2017). Ook McKinsey (2020) stelt dat het wereldwijde bbp in 2040 maar liefst acht procent hoger zou kunnen zijn als er stevig in goede zorg geïnvesteerd wordt.

Zes verbetervoorstellen

De voorbeelden uit onderwijs, klimaat, energie en zorg maken duidelijk dat investeren in de lange termijn van groot belang is voor de welvaart in Nederland. Echter, investeringen die aantoonbaar bijdragen aan economische groei, gezondheid en maatschappelijke stabiliteit worden nu nog te vaak gelijkgesteld aan consumptieve uitgaven. Wie deze structurele uitdagingen echt wil aanpakken, heeft een ander begrotingskompas nodig, waarin langetermijninvesteringen beter worden herkend, gewogen en geborgd. Dat kan namelijk wél, om te beginnen met de hier genoemde zes voorstellen.

Better-than-zero-toets invoeren

Een grote tekortkoming in het begrotingsbeleid is hoe we omgaan met onzekerheid. Als effecten van maatregelen niet met veel zekerheid door het Ministerie van Financiën te kwantificeren zijn, worden de verwachte opbrengsten of kosten vaak niet opgenomen, of op nul gezet. Hoewel nulramen per definitie incorrect is en geen goed beeld geeft, wordt dit wel vaak gezien als 'de veilige optie'. Het ramen op nul van verwachte baten van investeringen verlaagt de uitgavenplafonds die worden vastgesteld in het meerjarige begrotingsbeleid van een kabinet en leidt tot een structureel te laag investeringsniveau.

Investeren kunnen worden bevorderd met een *better-than-zero*-toets. Dit wil zeggen dat er niet langer op 'nul' geraamd wordt bij (grote) onzekerheid of moeilijke meetbaarheid. Er wordt dan een getal geraamd, dat op basis van

de dan beschikbare informatie het meest plausibel is. Deze cijfers zullen dan achteraf niet altijd accuraat blijken, maar als de ramingsmethode deugt dan zal er geen structurele afwijking naar boven of beneden zijn. Terwijl zo'n structurele afwijking er nu per definitie wel is: als de politiek de nulramingen volgt, wordt er altijd te weinig geïnvesteerd. Zelfs wie conservatief aan de onderkant van de onzekerheidsmarge van een better-than-zero-toets wil blijven, laat een kleine bias toe, maar komt tot betere investeringsbeslissingen dan bij het nulramen.

Daarnaast helpt het om alternatieve scenario's door te rekenen, inclusief de kosten van níét investeren. Zo blijven de risico's van onderinvestering niet onder de radar.

Flexibeler begrotingsbeleid met investeringsnorm

Er is een flexibeler begrotingsbeleid nodig zodat er tijdens crises ruimte is voor extra investeringen, terwijl in goede tijden overschotten gebruikt worden om schulden af te lossen en buffers op te bouwen. Starre begrotingsregels kunnen schadelijk zijn, vooral in crisistijd, wanneer snelle bezuinigingen het herstel ondermijnen, zoals ook Gilbert et al. (2012) beschrijven in hun analyse van de EMU-begrotingsregels tijdens de eurocrisis.

In plaats van alleen te sturen op het tekort, zou de overheid structureel moeten inzetten op investeringen die de groei versterken door een investeringsnorm van vijf procent van het bbp te hanteren. Dat is aanzienlijk hoger dan het huidige niveau, dat inmiddels onder de vier procent ligt (Sneller, 2021). Een investeringsnorm van vijf procent helpt voorkomen dat juist in moeilijke tijden het mes in investeringen gaat, met negatieve gevolgen voor economische groei op (middel)lange termijn.

Slimmer boekhouden

De overheid hanteert een verplichtingen-kasstelsel en boekt investeringen dus als kosten, zonder de langetermijnopbrengsten mee te nemen of de kosten uit te smeren over de looptijd van de investering. Bij een baten-lastenstelsel, zoals in het bedrijfsleven en bij lokale overheden, is dit anders (Tweede Kamer, 2018). Investeringen in bijvoorbeeld infrastructuur of onderwijs kunnen dan worden afgeschreven over hun levensduur, in plaats van in één keer te drukken op de begroting. Een baten-lastenstelsel stelt de overheid in staat om verschillende investeringsopties eerlijk te vergelijken over de gehele levenscyclus en betere, toekomstgerichte keuzes te maken. Het voorkomt dat men alleen naar de goedkoopste optie van het lopende jaar kijkt, door inzichtelijk te maken dat op de lange termijn goedkoop soms duurkoop is.

Het invoeren van het baten-lastenstelsel is ingrijpend en daardoor niet zomaar gerealiseerd, maar er kunnen wel al stappen gezet worden. Zo kan er eerst geëxperimenteerd worden op deelreinen met grote en meerjarige investeringen, zoals infrastructuur en defensie. Dit kan bijvoorbeeld via een parallelle administratie, waarbij verplichtingen-kas en baten-lasten tijdelijk naast elkaar bestaan. Ook kan het verplicht stellen van een levenscyclusanalyse bij grote investeringsbeslissingen helpen om de totale kosten, inclusief onderhoud en vervangingen, beter in beeld te brengen.

Invoeren true pricing

Aandacht voor de lange termijn kan verder bevorderd worden door het principe van *true pricing* ('echte prijzen') structureel toe te passen binnen het overheidsbeleid. In ons huidige begrotingsbeleid worden verborgen maatschappelijke kosten, zoals milieuschade, verlies aan biodiversiteit of gezondheidseffecten vaak genegeerd. Deze negatieve externaliteiten – schade aan mens en natuur die niet zijn 'ingeprijsd' in de marktprijs – worden afgewenteld op burgers of toekomstige generaties. Door *true pricing* in het begrotingsbeleid toe te passen, worden negatieve externaliteiten zo veel mogelijk meegenomen in de besluitvorming. Met *true pricing* kunnen verborgen maatschappelijke kosten en baten zichtbaar worden gemaakt om publieke middelen te sturen naar beleid dat niet alleen boekhoudkundig klopt, maar ook duurzaam rendeert.

Natuurlijk is het onmogelijk om externaliteiten perfect te berekenen. Maar door te doen wat wel kan, worden de effecten van beleid nauwkeuriger ingeschat dan nu het geval is. De Monitor Brede Welvaart is hierbij een relevant instrument: die brengt al de staat van menselijk, natuurlijk, sociaal en economisch kapitaal in kaart (CBS, 2025). Deze monitor bevat bouwstenen van *true pricing* door breder te kijken dan alleen naar de impact op de begroting. Als bijvoorbeeld het hele onderwijs afgeschaft zou worden, zou je dat (op den duur) terugzien in deze monitor door een daling in het menselijk kapitaal. Alleen wordt de Monitor Brede Welvaart nu nog niet vertaald in beleid of budgettaire consequentie, en pas achteraf opgesteld. De uitdaging is dus om deze inzichten expliciet mee te nemen in begrotingsafwegingen.

Klimaatschuld ramen

Klimaat is een bijzondere casus omdat we ons gecommitteerd hebben aan de doelen voor 2050. Daarmee is het niet meer de vraag óf we gaan investeren in klimaatbeleid, maar vooral hoe en wanneer. Hoe langer gewacht wordt, hoe duurder het wordt (Wilbrink en Butler, 2024). Bovendien wijst Sandra Phlippen erop dat zonder tijdige maatregelen, Nederland mogelijk wordt geconfronteerd met juridische stappen om klimaatdoelen af te dwingen, wat kan resulteren in economische schokken en instabiliteit (Tweede Kamer, 2025).

Nederland zou, net als Frankrijk, moeten werken met een expliciet berekende klimaatschuld: de financiële verplichting die voortkomt uit het committeren aan de klimaatdoelen (Batut et al., 2024). Deze schuld is een combinatie van de investeringen die nog gedaan moeten worden om de klimaatdoelen te bereiken en de economische verliezen die voortkomen uit verslechterende klimaatomstandigheden, schade aan infrastructuur en verminderde economische veerkracht. Zo kunnen de planbureaus de klimaatschuld inzichtelijk maken door deze periodiek te berekenen. Door klimaatschuld expliciet op te nemen in de begrotingsregels, wordt duidelijk dat uitstel van klimaatmaatregelen leidt tot oplopende financiële lasten die later alsnog betaald moeten worden.

Opzetten nationale investeringsbank

Binnen de huidige begrotingssystematiek heeft Nederland meerjarige investeringsinitiatieven zoals Invest-NL en het

inmiddels geschrapte Groeifonds. Die initiatieven missen echter samenhang, schaal en continuïteit. Investerings komen nog te vaak stil te vallen bij politieke of economische tegenwind. Zo wordt er onder politieke druk regelmatig gekozen om de gereserveerde middelen alsnog voor andere doeleinden in te zetten.

Om de langetermijninvesteringen minder kwetsbaar te maken is er behoefte aan een nationale investeringsbank. Na een oproep van onder anderen oud-ASML-topman Peter Wennink is er behoefte aan een nationale investeringsbank, die structureel en op lange termijn kan investeren in projecten met maatschappelijk rendement (Nationale Investeringsbank, 2025). Door Invest-NL, Invest International en het Groeifonds te bundelen, ontstaat één sterke publieke investeerder. Deze publieke instelling moet meer middelen en een breed mandaat krijgen, en buiten de politieke cyclus worden geplaatst. De bank krijgt een intergenerationeel mandaat: alleen investeren in projecten die de toekomstige welvaart versterken.

Doorbreek de stilstand in het begrotingsbeleid

Het is tijd voor serieuze hervormingen van het begrotingsbeleid die leiden tot meer verstandige en noodzakelijke publieke investeringen op de lange termijn. De inzichten liggen er. De oplossingen ook. Wat nu nodig is, is de politieke wil en daadkracht om echt te kiezen voor vooruitgang. Blijven wachten is geen neutrale optie; dat is een keuze met een hoge prijs. Het is hoog tijd om het begrotingsbeleid te hervormen, zodat het toekomstbestendig wordt. Aan de slag voor de toekomst, het is tijd voor doorbraken.

Literatuur

- Barro, R.J. (2013) Education and economic growth. *Annals of Economics and Finance*, 14-2(A), 277-304.
- Batut, C., J. Kaiser en C. Surun (2024) *Rapport sur la dette climatique: Associer les soutenabilités climatiques et budgétaires*. Institut Avant-garde.
- CBS (2025) *Monitor Brede Welvaart en SDG's 2025*. CBS. Te vinden op www.cbs.nl.
- EEA (2024) *Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe*. European Environment Agency Publicatie, 14 oktober. Te vinden op www.eea.europa.eu.
- Erken, H. (2024) *Doorrekening CPB maskeert verzwakking van Nederlandse economie*. Rabobank Opinie, 27 mei.
- Europese Commissie (2024) *Halverwege haar levensduur blijft de faciliteit voor herstel en veerkracht in de hele EU resultaten boeken door middel van ambitieuze hervormingen en investeringen*. Europese Commissie, Persbericht, 21 februari. Te vinden op www.eerstekamer.nl.
- Gilbert, N., J. Hessel en S. Verkaart (2012) De weeffouten in de EMU hersteld? De toekomstvisie van Van Rompuy. *TPEdigitaal*, 6(3/4), 20-32.
- Hanushek, E.A. en D.D. Kimko (2000) Schooling, labor-force quality, and the growth of nations. *The American Economic Review*, 90(5), 1184-1208.
- Horst, M. van der, en J. Olthof (2025) *Nederland brokkelt af door achterstallig onderhoud*. *De Telegraaf*, 4 juni.
- IRENA (2023) *Renewable power generation: costs in 2022*. International Renewable Energy Agency. Te vinden op www.windenergy.org.nz.
- Jacobs, B. (2024) CPB moet stoppen met het negeren van de economische opbrengsten van onderwijs. *ESB*, 109(4837), 402-403.
- McDaid, D., A. Park, M. Knapp et al. (2017) *Commissioning cost-effective services for promotion of mental health and wellbeing and prevention of mental ill-health*. Public Health England Document. Te vinden op eprints.lse.ac.uk.
- McKinsey (2020) *Prioritizing health: A prescription for prosperity*. McKinsey Rapport, 8 juli.
- MinFin (2024) *Miljoenennota 2025*. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Nationale Investeringsbank (2025) *Nederland heeft (urgent) een nationale investeringsbank nodig*. Nationale Investeringsbank Publicatie, 26 maart.
- OESO (2017) *Investing in climate, investing in growth*. Parijs: OECD Publishing.
- Shields-Zeeman, L. en B. Wijnen (2025) *Mentale gezondheid: een investering die voor iedereen loont*. Blog op www.trimbos.nl, 17 april.
- Sneller, J. (2021) Sociaal-liberale rentmeesters spreken een ambitieuze investeringsnorm af. In: C. Brummer en A. Groen (red.), *Naar een nieuw kabinet van sociale rechtvaardigheid*. Amsterdam: Boom, p. 247-258.
- Soete, L., B. Verspagen en T.H.W. Ziesemer (2022) Economic impact of public R&D: an international perspective. *Industrial and Corporate Change*, 31(1), 1-18.
- Spit, S. (2025) Dalende leerprestaties aanleiding tot aanpassing onderwijscurriculum. *ESB*, 110(4848), 342-344.
- Stabler, D., C. Koopmans, A. Kuczynski et al. (2025) *Stikstofuitstoot en stikstofbeperkingen: Wat is de schade?* SEO Economisch Onderzoek en CE Delft. SEO-rapport 2025-96.
- Tesselaar, M. (2024) *The social security for climate change risks: Assessing policy trade-offs to future-proof flood insurance*. VU Proefschrift. Te vinden op research.vu.nl.
- Tweede Kamer (2018) *Verslag rapporteurs verslaggevingsstelsel rijksoverheid*, 14 december. Te vinden op www.eerstekamer.nl.
- Tweede Kamer (2025) *De kosten en impact van klimaatverandering op Nederland*. Troelstraal, Video, 26 maart. Te vinden op debatdirect.tweedekamer.nl.
- Wilbrink, B. en B. Butler (2024) *Ambitieuzer klimaatbeleid met normeren en prijzen is op termijn goedkoper*. *ESB*, 109(4835), 294-297.