



Incomplete modellen kosten economische groei

Vinzenz Ziesemer

Instituut
voor

Publieke
Economie

Het Instituut voor Publieke Economie (IPE) is een onafhankelijke denktank. Wij publiceren onderzoek en analyses over economisch beleid. Zo maken we complexe onderwerpen toegankelijk, brengen we nieuwe ideeën onder de aandacht en mengen we ons in het maatschappelijke debat. We werken daarbij samen met wetenschappelijke, journalistieke, ambtelijke en politieke instellingen.

Nederland heeft behoefte aan onafhankelijke economische analyse. Op tal van onderwerpen zien we stuurlaars beleid. Denk aan ons begrotingsbeleid, dat binnen enkele jaren sterk is verkrapt en vervolgens weer verruimd. Of ons belastingstelsel, dat elk jaar minder samenhang lijkt te kennen. Ten slotte vraagt de economie van de toekomst om denkkraft, bijvoorbeeld als het gaat om industriepolitiek of digitalisering.

Wij maken complexe onderwerpen toegankelijk en transparant. Zo zetten we ondergewaardeerde onderwerpen op de agenda. Informatie blijft nu vaak binnen ministeries en overheidsinstanties. Wij vinden dat richtinggevende keuzes een open debat verdienen, omdat beter begrip leidt tot betere politiek.

Wij werken nieuwe ideeën uit. Die ruimte hebben we, omdat we niet gebonden zijn aan Haagse besluitvorming. Omdat we onafhankelijk zijn van politiek of ambtenarij, kunnen we ons eigen oordeel vormen. Daarbij richten we ons op de lange termijn, die te vaak vergeten wordt in het hier en nu.

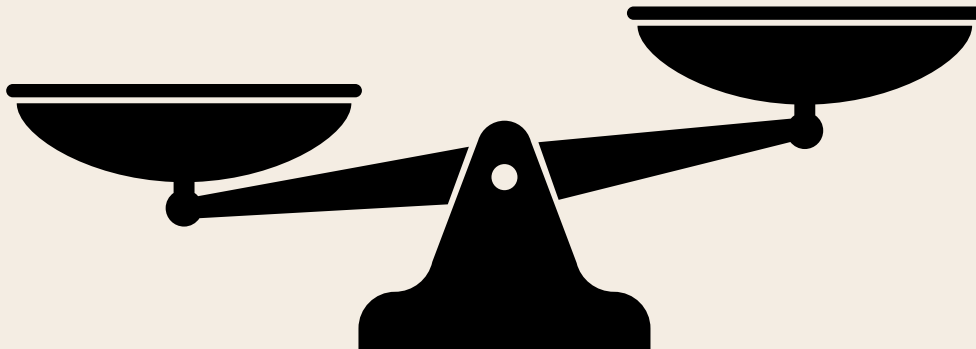
Wij komen op voor het publieke belang. Beleid wordt beïnvloed door deelbelangen. Als er veel op het spel staat voor enkelen, verheffen zij hun stem via belangengroepen en lobbyisten. Dat kan ten koste gaan van anderen. Daarom melden wij ons, als het publieke belang erom vraagt.

Zo versterken wij onze democratie.

Incomplete modellen kosten economische groei

De kosten rekenen we mee

De baten rekenen we niet mee



Daardoor investeren we minder in



Onderwijs



Zorg



Onderzoek



Sociaal domein

Aanbevelingen om de balans te herstellen



Ga consistent om met baten



Onderzoek
veelbelovende
maatregelen



Pas begrotingsregels aan

In het kort

De verwachte baten van nieuw beleid worden te vaak niet meegenomen in financiële besluitvorming. In dit policy paper laten we zien hoe dat komt en hoe het beter kan.

- De overheid neemt de baten van landelijk beleid niet consistent mee in haar ramingen. De baten van met name productiviteitsverhogende maatregelen worden niet meegewogen.
- Gevolg is dat de politiek de verkeerde 'prijs' voorgehouden krijgt wanneer zij financiële keuzes maakt, wat ten koste kan gaan van investeringen.
- Om te zien hoe productiviteitsverhogende maatregelen kunnen worden doorgerekend, kunnen we naar andere landen kijken. Daarnaast kunnen de begrotingsregels worden aangepast om baten van beleid beter mee te nemen in besluitvorming.

Oktober 2025



Inhoudsopgave

In het kort	2
1 Ontbrekende baten, verkeerde keuzes	4
2 Inconsistentie: baten soms wel en soms niet meegenomen	7
3 Van nulraming naar kennisgebaseerde aanpak	9
3.1 Nulraming is niet nauwkeuriger	9
3.2 Buitenland laat zien dat het kan	10
3.3 Meer kennis nodig over effect productiviteit op overheidsfinanciën	13
4 Wanneer begrotingsregels in de weg staan	15
5 Baten van beleid beter meenemen	17
Aanbeveling 1: Neem productiviteitsverhogende maatregelen mee	17
Aanbeveling 2: Onderzoek tijdig de meest veelbelovende maatregelen	18
Aanbeveling 3: Pas de begrotingsregels aan	18
Bronnen	19

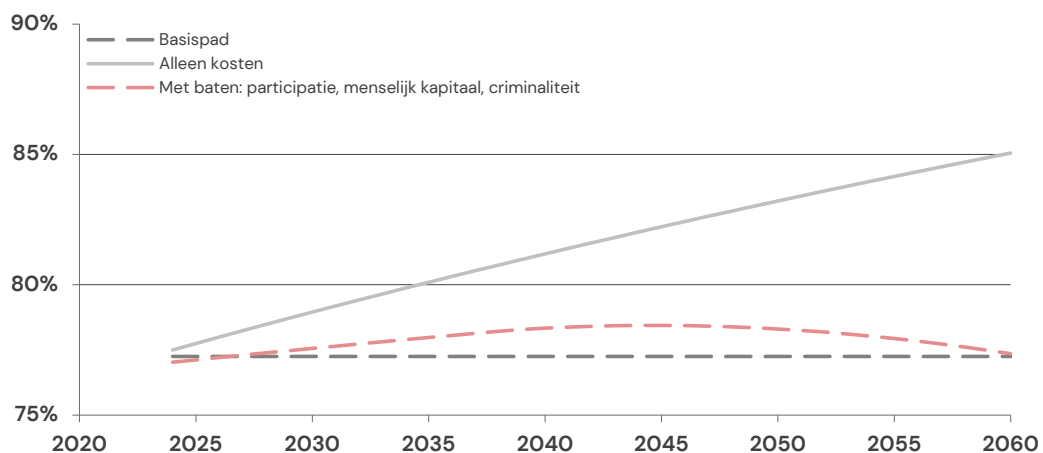
1 Ontbrekende baten, verkeerde keuzes

De baten van beleid worden vaak niet meegenomen in ramingen. Hierdoor krijgt de politiek de verkeerde 'prijs' van een maatregel voorgeschoteld. Gevolg is dat investeringen achterwege blijven en Nederland economische groei misloopt.

Uitgaven van de overheid kunnen de overheidsfinanciën op de lange termijn beter maken. Neem de grote positieve effecten van voorschools onderwijs die blijken uit onderzoek in de Verenigde Staten.¹ Dit type onderwijs vergroot de toekomstige belastinginkomsten doordat het verdienvermogen van leerlingen groeit en de arbeidsparticipatie van ouders toeneemt. Daarnaast verlaagt de pre-school de toekomstige kosten van criminaliteit. En doordat het bbp groeit, krimpt de schuldquote (overheidsschuld als % van het bbp). Figuur 1 toont een rekenvoorbeeld. Voor toelichting op dit voorbeeld en de onderliggende aannames^a, zie de online appendix.

Figuur 1: Een voorbeeld toont de baten van voorschool die de literatuur schat

Geschat effect op schuldquote van 0,25% bbp extra uitgaven aan voorschool, op basis van experimenten



Bron: IPE-analyse, zie online appendix

^a Nemen we bijvoorbeeld aan dat het productiviteitseffect zich een-op-een vertaalt naar hogere kosten voor de overheid, dan verdwijnt een deel van de financiële baten. In hoofdstuk 3.3 gaan we hier verder op in.

Beleidskeuzes kunnen op allerlei terreinen financiële baten opleveren. Zo beargumenteert Jacobs dat uitgaven aan onderwijs tot toekomstige groei leiden, en stelt dat deze moeten worden meegenomen in doorrekeningen.² Andere auteurs richten zich op de positieve invloed van onderzoek op de economische groei.^{3 4} In de gezondheidszorg kunnen uitgaven aan preventie, zorgkosten voorkomen.^{b 5 6 7} En ook in het sociale domein zijn er baten van beleid. Prudon rekent bijvoorbeeld voor dat een investering van 10 miljoen euro in het terugdringen van ggz-wachlijsten 300 miljoen kan besparen, omdat mensen minder vaak werken naarmate ze langer op zo'n wachtlijst staan.⁸ Onderzoeksbureau Cebeon en andere organisaties stellen vast dat de maatschappelijke baten van de preventie van dakloosheid (zoals 'housing first'-beleid) de kosten met een factor twee of meer overtreffen.^{c 9}

Het niet meenemen van baten kan ervoor zorgen dat de politiek de verkeerde 'prijs' krijgt voorgeschoteld, wat de besluitvorming kan beïnvloeden. Als een maatregel baten voor de overheidsfinanciën oplevert, maar deze niet worden meegenomen, lijkt de maatregel minder aantrekkelijk. Neem de recente discussie over internationalisering in het hoger onderwijs. Toen het kabinet afsprak om het aantal internationale studenten terug te dringen, bezuinigde het volgens de budgettaire tabellen een zo'n 300 miljoen euro: minder internationale studenten betekent immers minder uitgaven aan hoger onderwijs. Het Centraal Planbureau (CPB) had eerder echter becijferd dat internationale studenten de schatkist geld opleveren, en wel ongeveer twee keer zoveel als ze kosten.^d ¹⁰ Volgen we deze verhouding, dan is de realistische raming dat de maatregel 300 miljoen zal kosten in plaats van opleveren. Had het kabinet een gat van 600 miljoen euro in zijn begroting voor lief genomen als het de echte prijs onder ogen had moeten zien, of had het dan van de maatregel afgezien?

Een tweede risico is dat publieke investeringen achterblijven. De gevolgen van het rekenen met de 'verkeerde prijs' zijn het makkelijkst terug te zien tijdens financiële crises, wanneer budgetten onder serieuze druk komen te staan. Overheden bezuinigen dan snel op investeringen, waarvan de gevolgen immers pas jaren later zichtbaar en voelbaar worden voor kiezers. Figuur 2 laat zien hoe dit er tijdens de eurocrisis uitzag. Door de bezuinigingen uit die tijd kampen veel Europese landen nog steeds met inadequate infrastructuur.¹¹ Maar ook buiten crisistijd wegen de overheidsfinanciën zwaar bij investeringskeuzes. Zo maakte het kabinet-Rutte IV middelen vrij voor onderwijs en onderzoek. Maar het kabinet-Schoof bezuinigde hier weer op, waardoor de overheidsfinanciën beter uitkwamen in doorrekeningen. Dit maakt duidelijk hoe belangrijk het is om te begrijpen of bezuinigingen de overheidsfinanciën daadwerkelijk gezonder maken, of dat dit enkel zo lijkt doordat toekomstige baten niet worden meegenomen. Inmiddels stelt de politiek hardop de vraag of ons begrotingsbeleid in dit opzicht in orde is, zie bijvoorbeeld Van Dijk en Kranenburg, en Sneller, Vijlbrief en Dordmond.^{12 13}

^b Of dit onder de streep goed is voor de overheidsfinanciën is niet ex ante duidelijk, omdat het verlengen van levensduur kosten voor de overheid met zich meebrengt.

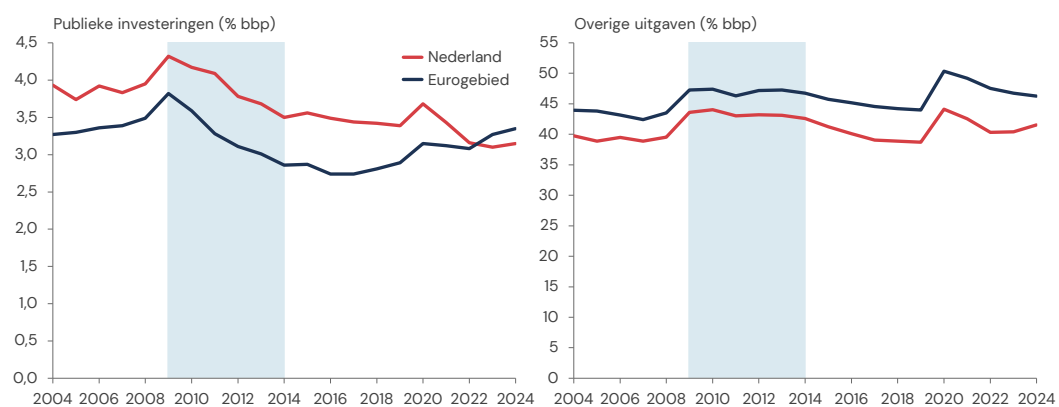
^c Deze baten zijn vooral voor de overheid: er is minder budget nodig voor opvang (door gemeenten) en voor veiligheidsbeleid (door het ministerie van Justitie en Veiligheid).

^d Dat geldt voor studenten uit de Europese Economische Ruimte. Studenten van daarbuiten kosten de overheid zelfs helemaal niets en leveren dus alleen baten op.

In dit policy paper identificeren we de obstakels en doen we suggesties voor verbetering. Ramingen en begrotingsregels zijn niet consistent in wat er wel en niet wordt meegewogen (hoofdstuk 2). Voor productiviteitsverhogende maatregelen geldt nu dat de baten op nul worden geraamd – voorbeelden uit het buitenland laten zien hoe dat anders en beter kan (hoofdstuk 3). Ten slotte staan begrotingsregels het meenemen van de baten van beleid nu nog regelmatig in de weg (hoofdstuk 4). Dit alles levert een aantal concrete suggesties voor verbetering op (hoofdstuk 5).

Figuur 2: Bezuinigingen op investeringen tijdens eurocrisis

Op basis van gemeten investeringen (*gross fixed capital formation*)



Bron: AMECO Database. Publieke investeringen gemeten als Gross Fixed Capital Formation (GFCF). Dit is een incomplete maatstaf voor investeringen (onderwijs en onderzoek worden bijvoorbeeld niet meegenomen.)

2 Inconsistentie: baten soms wel en soms niet meegenomen

Baten van beleid worden soms wel en soms niet meegenomen in ramingen. De baten van verhoogde productiviteit worden überhaupt nooit meegenomen, wat dan wel consistent gebeurt maar niet wenselijk is.

Om de politiek van keuzes te voorzien, produceert de overheid talloze ramingen. Bekend is de doorrekening van verkiezingsprogramma's door het CPB (Keuzes in Kaart), waarbij de discussie over baten van beleid het meest opspeelt. Maar die discussie is net zo relevant bij ramingen van het ministerie van Financiën – zoals de ombuigingslijst en de begrotingsbesluitvorming tijdens de formatie of regeerperiode – en andere ministeries (bijvoorbeeld Interdepartementale beleidsonderzoeken, IBO's, en Brede maatschappelijke heroverwegingen, BMH's).

Baten van beleid kunnen op verschillende manieren effect hebben op de overheidsfinanciën. In het voorbeeld van voorschoolse opvang zagen we dat beleid onder andere kan leiden tot een hogere arbeidsproductiviteit en dito arbeidsparticipatie, en dus tot hogere belastinginkomsten. De belastinginkomsten kunnen ook groeien wanneer uitgaven consumptiepatronen veranderen. Zo leiden subsidies op elektrische auto's direct tot minder belastinginkomsten, omdat de aanschafbelasting (bpm) op deze auto's lager is dan die op auto's met een verbrandingsmotor. Ook kunnen sommige uitgaven andere overheidsuitgaven voorkomen, zoals bij preventie in de zorg.

Maar met deze effecten wordt verschillend omgegaan. Als bijvoorbeeld een belastingmaatregel gedragseffecten oplevert, worden deze geraamd door het ministerie van Financiën, waarbij het CPB een controlefunctie heeft.¹⁴ Hierbij worden effecten op de belastingsoort waarvan de maatregel uitging, wél meegenomen – maar de effecten op andere belastingsoorten niet. De enige expliciete uitzondering zijn de hierboven genoemde autobelastingen.¹⁵ Ook als uitgaven voor belastinginkomsten zorgen (zoals bijvoorbeeld het geval is als uitkeringen worden verhoogd), wordt dit in besluitvorming vaak niet meegenomen. Bij een evident effect van uitgaven op andere uitgaven kan dit worden meegenomen, maar dat gebeurt zelden. Een uitzonderlijk voorbeeld zijn de vaccinaties tegen het RS-virus bij kinderen, waarvan de overheid heeft geconcludeerd dat de vermeden zorgkosten de kosten van de prik ruimschoots compenseren.¹⁶ Wel loopt er nu een traject om preventiebaten in de zorg structureel mee te wegen in de besluitvorming.¹⁷

Het CPB neemt in zijn modellen allerlei financiële effecten mee, maar geen productiviteitseffecten. Meegenomen worden bijvoorbeeld ‘inverdieneffecten’, zoals het feit dat de salarissen van ambtenaren (kosten) deels terugvloeien in de vorm van inkomstenbelasting (baten). Ook neemt het CPB bijvoorbeeld het stimulerende effect van uitgaven op de conjunctuur mee (in het model ‘Saffier’).¹⁸ Effecten van voorschoolse opvang op arbeidsdeelname kunnen met andere modellen in kaart worden gebracht, al worden deze niet altijd ingezet. Daarentegen zijn de hogere belastinginkomsten die voortkomen uit een verhoogde arbeidsproductiviteit in de toekomst geen onderdeel van de modellen. Het CPB zet voorzichtige stappen om productiviteitsbaten te kwantificeren, maar neemt deze nog niet mee in zijn ramingen. In de startnotitie voor de aankomende doorrekening van partijprogramma’s, wil het CPB de programma’s scoren op bijvoorbeeld de gevolgen voor menselijk kapitaal.^{19 20} Maar bij de raming van hun effect op de overheidsfinanciën, zal nog steeds worden aangenomen dat veranderingen in menselijk kapitaal geen invloed hebben op de overheidsfinanciën.

“Het CPB zet voorzichtige stappen om productiviteitsbaten te kwantificeren, maar neemt deze nog niet mee in zijn ramingen.”

3 Van nulraming naar kennisgebaseerde aanpak

Productiviteitsgroei is van groot economisch belang. Het effect van beleid hierop raamt het CPB nu zonder goede onderbouwing op nul. Maar het is wel degelijk mogelijk om deze baten mee te nemen, zo laten andere landen zien. Wel is meer onderzoek nodig naar het effect van een hogere productiviteit op de overheidsfinanciën.

Productiviteit is van bijzonder belang voor de economische groei. Op de lange termijn groeit de welvaart per hoofd van de bevolking voornamelijk dankzij productiviteitsverbeteringen. Op hoe de baten van hierop gericht beleid (kunnen) worden geraamd, gaan we in dit hoofdstuk nader in.

Aangevoerde redenen om productiviteitsbaten niet mee te nemen, houden geen stand. Het CPB verdedigt zijn aanpak door te stellen dat een nauwkeurige raming onmogelijk is. Maar het ramen van baten op nul is evengoed een keuze, die dus de uitkomst van doorrekeningen beïnvloedt. Een blik naar het buitenland leert vervolgens dat productiviteitsbaten wel degelijk geraamd kunnen worden. Een ander argument om productiviteitsbaten niet mee te weten, is dat deze juist slecht zouden zijn voor de overheidsfinanciën, maar dat is i) twijfelachtig, ii) slecht onderbouwd en iii) geen reden om het effect dan maar op nul te ramen.

3.1 Nulraming is niet nauwkeuriger

In Nederland raamt het CPB de effecten van beleid op de productiviteit op nul. Waar het CPB goed in staat is om de kosten van beleidsmaatregelen te berekenen, is het voor het bureau niet mogelijk om de opbrengsten, zoals effecten op economische groei of welzijn, nauwkeurig in geld uit te drukken.²¹ Maar omdat het CPB wel het begrotingssaldo en de economische groei raamt, maakt het impliciet wel een veronderstelling over de baten van beleid voor deze grootheden: namelijk dat die nul zijn. De bezuinigingen op onderwijs en onderzoek uit de laatste formatie zijn een goed voorbeeld: de verlaagde kosten werden wel meegenomen in de groeiraming, maar de gemiste baten niet. Met andere woorden: volgens de raming is er geen effect van onderwijs en onderzoek op productiviteit.

De keuze om productiviteitsbaten feitelijk op nul te ramen wordt zelden onderbouwd. Het CPB verdedigde de nulraming wel in een publicatie over het kwantificeren van R&D-baten²². Daarin stelt het planbureau dat het op dit moment niet mogelijk is de productiviteitseffecten van research & development-beleid (R&D) betrouwbaar mee te nemen. De auteurs leggen echter niet uit waarom een nulraming beter is.^{e 23 40 2}

In veel gevallen lijkt een effect van nul onwaarschijnlijk. De in dit artikel genoemde wetenschappelijke literatuur levert in veel gevallen geloofwaardige schattingen op van baten die ver van nul afwijken. Ook in publicaties van het CPB zelf zijn zulke effecten gevonden, zoals in het eerdere voorbeeld over internationale studenten en in Kansrijk Onderwijsbeleid.²⁴

3.2 Buitenland laat zien dat het kan

Er zijn veel complete doorrekeningen van de opbrengsten van productiviteitsverhogend beleid. In Nederland zijn bijvoorbeeld de baten van R&D-beleid doorgerekend. Rabo Research maakt daarbij gebruik van een 'R&D capital approach', een endogeen groeimodel waarin onderzoek leidt tot meer kennis, wat op haar beurt zorgt voor economische groei.²⁵ Rabo becijferde met dit model bijvoorbeeld de impact van het Nationale Groeifonds.²⁶ Daarnaast is er steeds meer literatuur waarin de budgettaire impact van beleid wordt becijferd, vaak in een buitenlandse context (zie Tabel 1). Bijzonder noemenswaardig is de door Hendren en Sprung-Keyser gebouwde database van doorge-rekende beleidsmaatregelen (te vinden op www.policyinsights.org).²⁷ Een van de voornaamste bevindingen van hun metastudie is dat directe investeringen in de ontwikkeling van kinderen uit arme gezinnen, hoge marginale baten van publieke uitgaven laten zien (figuur 3). In een aantal gevallen verdient zulk beleid zichzelf volledig terug.

^e De CPB-auteurs bekritisieren een model van de Europese Commissie om R&D-baten mee te berekenen. De auteurs stellen dat de parameters in dat model onzeker zijn en dat een andere parameterkeuze, die volgt uit robuustheidsexercities van de Commissie, kleinere baten oplevert. Maar de robuustheidsexercities van de Commissie suggereren juist dat een raming van nul geen goede raming is. Zelfs al accepteren we het argument dat vanaf een bepaalde mate van onzekerheid 'nul' de beste inschatting is, dan lijkt hier in elk geval geen consistente grens voor te worden gehanteerd (zie de bespreking van diverse CPB-modellen en hun onderliggende aannames in Jacobs, eindnoot 2).

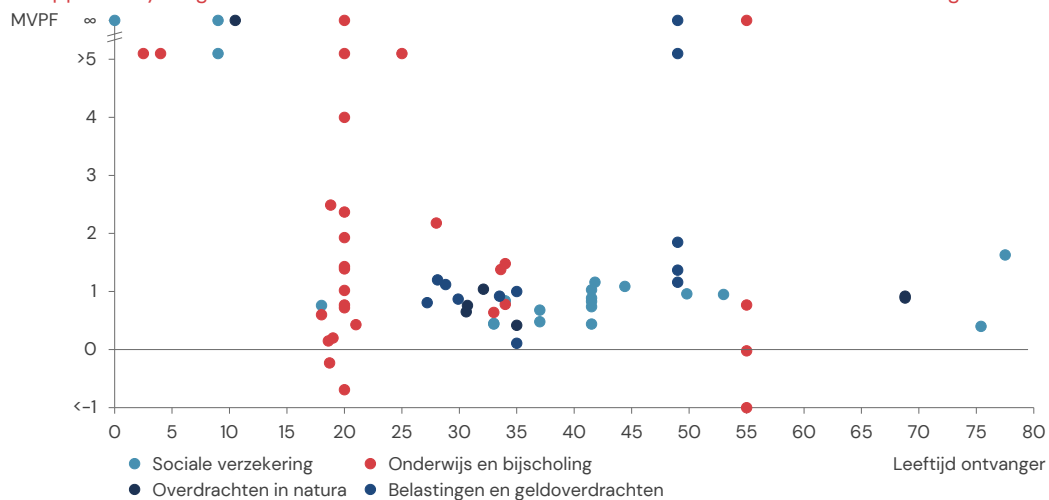
Tabel 1: Voorbeelden van doorrekeningen in literatuur

Publicatie	Methode/benadering	Context/land	Hoofdbevinding/toepassing
Erken & Van Es ²⁵	R&D capital approach	Nederland	Onderzoek leidt tot kennis leidt tot groei; toegepast op baten R&D-beleid
Erken et al. ²⁶	R&D capital approach	Nederland	Impact van het Nationaal Groeifonds becijferd
Darvas et al. ²⁸	Begrotingsmodellen	Europese Unie	Effect van verwerken sociale uitgaven in hoe begrotingen lidstaten worden doorgerekend; berekent alleen noemereffect
Gottschal et al. ²⁹	Macro-economische raming	Duitsland	Effecten van het coalitieakkoord op economische groei
Gullo et al. ³⁰	R&D-investeringen modelleren	VS	Hoe publieke R&D-investeringen het best meegenomen kunnen worden in ramingen
Elmendorf et al. ³¹	Literatuuroverzicht	VS	Overzicht van deels zichzelf financierend, groeiericht beleid
Hendren & Sprung-Keyser ²⁷	Database van beleidsmaatregelen (Policyinsights.org)	VS	Meting zelffinanciering beleid; hoge baten bij investeringen in kinderen uit arme gezinnen
Yale Budget Lab ^f	Kosten-batenanalyses	VS	Regelmatig publicaties over kosten en baten van beleid

^f Te vinden op: budgetlab.yale.edu

Figuur 3: Publieke investeringen kunnen hoge marginale baten opleveren

De Opportunity Insights Database toont de resultaten van verschillende studies over de Verenigde Staten



Bron: Opportunity Insights Database. MVPF=Marginal Value of Public Funds. Deze meet de betalingsbereidheid voor de resultaten van een interventie (dus niet de financiële baten voor de overheid zelf) ten opzichte van de overheidsuitgaven aan de interventie.

Andere landen nemen zulke doorrekeningen al mee in besluitvorming, ook als het productiviteitseffecten betreft. Belangrijkste voorbeeld is het Britse equivalent van het CPB, het Office for Budget Responsibility (OBR). Het OBR hanteert een macromodel waarin publiek kapitaal effect heeft op de productiviteit. Daarmee kan het effect van publieke investeringen – bijvoorbeeld in infrastructuur – op de private sector worden meegenomen. Op termijn leveren zulke investeringen hogere productiviteit en dus hogere belastinginkomsten op.³² Deze aanpak is onderdeel van de periodieke ramingen.³³ Het OBR reageert openlijk op feedback en gebruikt deze om haar aanpak te verbeteren.³⁴

Ook de Europese Commissie raamt de productiviteitseffecten van investeringen. Ze maakt daarbij eveneens gebruik van modellen die een publiekkapitaalaanpak hantieren, met name versies van een door de Commissie zelf ontworpen model (QUEST, zie voetnoot e). Dit model gebruikte de Commissie in het verleden onder andere om de economische impact van het herstel- en veerkrachtplan door te rekenen en voor te leggen aan lidstaten.³⁵

De Europese begrotingsregels bieden ruimte om baten van beleid mee te nemen, sommige lidstaten maken daar gebruik van. Onder de nieuwe EU-begrotingsregels wordt veertien jaar vooruit gekeken, waardoor het effect van investeringen zichtbaar kan worden. Daarbij kunnen lidstaten met de Europese Commissie in gesprek gaan over de productiviteitsaannames die ze doen. Italië en Spanje overlegden bij het indienen van hun meerjarenplan zelfs doorrekeningen van de te verwachten productiviteitsbaten van al eerder getroffen maatregelen.³⁶ Daarbij maakten ze onder andere gebruik van de QUEST-modellen van de Commissie.^{37 38} De Commissie legt in publicaties uit of en hoe maatregelen doorgerekend kunnen worden.^{39 40}

3.3 Meer kennis nodig over effect productiviteit op overheidsfinanciën

Het effect van productiviteit op de overheidsfinanciën is onduidelijk – een argument dat vaak wordt aangevoerd om de effecten van beleid op productiviteit op nul te ramen. Het CPB benadrukt dat een verhoging van de productiviteit in plaats van een positief effect, een neutraal of zelfs negatief effect kan hebben op de overheidsfinanciën. Hogere productiviteit gaat gepaard met hogere lonen, en dat kan de overheidsuitgaven weer doen groeien. Er zijn drie prominente vormen van dit effect. Zo stijgen de uitgaven als deze (indirect) gekoppeld zijn aan de lonen, zoals het geval is bij sociale zekerheid. Daarnaast stijgen de uitgaven als de overheid zelf niet meeprofiteert van de productiviteitsgroei, maar de lonen in de publieke sector wél meestijgen (dit effect is nauw verwant aan de ‘wet van Baumol’). Tot slot nemen de uitgaven toe wanneer de relatieve vraag naar door de overheid gefinancierde diensten (zoals zorg) toeneemt met de welvaart. In het verleden liet het CPB in hun model alle inkomsten en uitgaven een-op-een meestijgen met het bbp (ook wel ‘constante arrangementen’ genoemd), maar de laatste tijd probeert men deze aanname op onderdelen anders in te vullen.⁴¹ In hun meest recente studie zorgt een hogere productiviteit voor een hogere schuldquote in 2060, productiviteitsverbeteringen zijn dan slecht voor de overheidsfinanciën.^{g 41}

^g Voornamelijk door een stijging van de zorgvraag en door het effect op pensioenpremies en -uitkeringen (die op hun beurt weer effect hebben op de inkomsten en uitgaven).

Maar een gebrek aan kennis is geen goede reden om productiviteitseffecten niet mee te wegen. Eerder is het reden om deze kennis te vergroten. Zoals het CPB zelf ook erkent, zijn er redenen om aan te nemen dat de uitgaven niet een-op-een meestijgen met de productiviteit.¹⁰ Door loonstijgingen belanden werknemers bijvoorbeeld in hogere belastingschijven (ook wel ‘warme progressie’ genoemd). De koppeling tussen sociale zekerheid en lonen is zodanig imperfect dat in de afgelopen 50 jaar de koopkracht van sociale minima met 30 procentpunt minder steeg dan het gemiddelde.⁴² Van de zorgkosten is bekend dat ze juist harder groeien dan het inkomensniveau.¹⁰ Het is belangrijk om verder onderzoek te doen naar deze verbanden. Als daaruit blijkt dat productiviteitsverhogende maatregelen inderdaad slecht zijn voor de overheidsfinanciën, is dat goed om dat te weten.^h

^h Bij doorrekeningen in het buitenland en in de academische literatuur lijkt de koppeling tussen productiviteit en de uitgaven zelden te worden gemaakt. Ook buiten Nederland lijkt men dus gebaat bij inzichten op dit terrein.

4 Wanneer begrotingsregels in de weg staan

Niet alleen het CPB-model beperkt de ruimte om baten van beleid mee te nemen in financiële besluitvorming. Ook de begrotingsregels en -gebruiken kunnen dat doen. In die regels wordt niet expliciet rekening gehouden met het feit dat lasten vaak niet bij hetzelfde ministerie of dezelfde bestuurslaag neerslaan, en dat sommige baten zich pas in de verre toekomst voordoen. Door die ruimte wel te creëren, kan het meenemen van baten worden gestimuleerd.

Baten en lasten slaan vaak op verschillende begrotingen neer. Dit speelt niet tijdens de formatie, maar wel gedurende de kabinetsperiode.ⁱ Stel dat het ministerie van Volksgezondheid na lezing van het artikel van Prudon besluit extra uitgaven te doen om de wachtlijsten in de ggz terug te dringen.⁸ Dit levert onder de streep een flinke besparing op in de vorm van minder uitkeringen. Echter, deze besparing belandt op de begroting van een ander ministerie: dat van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – dat minder kwijt is aan uitkeringen. Dus ook als in de ramingen rekening wordt gehouden met baten, heeft Volksgezondheid meer uitgegeven dan op haar begroting was voorzien. Zo staan kunstmatige scheidingen tussen begrotingen optimale keuzes in de weg. Concreet is het daarom vaak moeilijk om investeringskosten met baten te dekken. De volgende hindernissen zijn bijzonder relevant:

- *Scheiding van inkomsten en uitgaven.* Inkomsten en uitgaven mogen niet tegen elkaar worden weggestreept. Dit staat het meenemen van baten in de weg, bijvoorbeeld wanneer uitgaven tot extra belastinginkomsten leiden.
- *Begrotingen per departement.* Zorgt een ministerie met een uitgave voor een besparing bij een ander ministerie, dan kan het deze baten niet zomaar inzetten. In de praktijk moet het andere ministerie en het ministerie van Financiën daarmee eerst akkoord gaan.
- *Verskillende bestuurslagen.* Een vergelijkbaar probleem kan spelen tussen het Rijk en lagere overheden; de provincies en gemeenten. Levert een uitgave door gemeenten een besparing op voor het Rijk? Dan moet eerst het Gemeentefonds worden aangepast en dan de begroting van het Rijk om deze baten in te zetten.

ⁱ De begrotingsregels die hierna worden beschreven, worden pas aan de start van de kabinetsperiode vastgelegd, in de Startnota.

De minister van Financiën kan ervoor kiezen tegen zijn eigen begrotingsregels in te gaan en dat gebeurt op detailniveau ook regelmatig. Maar om te zorgen dat deze optie eerder op de radar komt bij politiek en ambtenaren, is het toch beter om expliciet vast te leggen dat baten gebruikt kunnen worden om lasten te compenseren – en hoe.^j

Tijdens de regeerperiode is de ramingshorizon beperkt. Rondom de formatie is er bij begrotingsbesluiten aandacht voor de ontwikkeling van de overheidsfinanciën op de lange termijn. Maar zijn de plannen eenmaal rond, dan worden er kaders opgesteld voor een meerjarenperiode (tot en met vijf jaar na het lopende jaar). Als beleid zorgt voor opbrengsten in de verdere toekomst, valt dat dus buiten de begroting. Het zou daarom goed zijn als er een mechanisme komt om kosten op korte termijn te dekken met geloofwaardige langetermijnopbrengsten.^{k,l}

^j Bijvoorbeeld door aan de begrotingsregels toe te voegen: *Als op basis van analyse door bijvoorbeeld het CPB de baten van beleid onderbouwd kunnen worden, dan is doorbreking mogelijk van i) de scheiding van inkomsten en uitgaven; ii) de scheiding tussen begrotingen per departement of iii) de scheiding tussen begrotingen van departementen en het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Om het trendmatige begrotingsbeleid niet in de weg te staan, wordt geen rekening gehouden met conjuncturele effecten van de maatregel.*

^k Bijvoorbeeld door aan de begrotingsregels toe te voegen: *Als op basis van analyse door bijvoorbeeld het CPB de langetermijnbaten van beleid onderbouwd kunnen worden, dan kunnen de kosten en opbrengsten uit jaren na de kabinetsperiode worden ingezet als dekking. Om het trendmatige begrotingsbeleid niet in de weg te staan, wordt geen rekening gehouden met conjuncturele effecten van de maatregel.*

^l Een derde mogelijke beperking van begrotingsregels betreft noemereffecten van beleid. Dit effect is in veel analyses (veel) kleiner dan het effect van toekomstige belastinginkomsten en een oplossing hiervoor ligt niet direct voor de hand. Ter volledigheid noemen we het hier toch: Soms bestaan de baten van beleid uit het noemereffect (de schuld daalt ten opzichte van bbp omdat het bbp stijgt). Rondom formaties wordt de langetermijnontwikkeling van de staatsschuld vaak relatief bekeken (ten opzichte van bbp), maar gedurende de kabinetsperiodes worden er kaders in euro's gehanteerd. In die kaders is er dus geen noemereffect. Dit speelt ook bij de Europese begrotingsregels: wanneer meerjarenplannen eenmaal zijn vastgesteld, spelen noemereffecten geen rol meer.

5 Baten van beleid beter meenemen

Drie stappen om beter rekening te kunnen houden met baten.

Het meenemen van baten van beleid in financiële besluitvorming leidt tot betere keuzes. De politiek krijgt dan de ware prijs van beleid voorgeschoteld. De tegenargumenten die worden opgevoerd, houden geen stand. Internationale ontwikkelingen maken het steeds aannemelijker dat deze stap gezet kan worden. Om op termijn te komen tot een consistente aanpak, kan de overheid nu stappen zetten. Hieronder zetten we er drie op een rij.

Aanbeveling 1: Neem productiviteitsverhogende maatregelen mee

Het streven zou moeten zijn om maatregelen op een consistente manier te behandelen. Nu hangt het van het type maatregel en van het type effect af of baten van beleid wel of niet worden meegenomen. Hier is geen goede onderbouwing voor.

De modellen die het CPB gebruikt, bieden weinig ruimte om productiviteitsverhogende investeringen in bijvoorbeeld onderwijs of innovatie mee te nemen. Elders, bijvoorbeeld bij de OBR en de Europese Commissie, wordt gekozen voor een model-aanpak waarbij publiek kapitaal onderdeel is van de productiefunctie. Het CPB kan onderzoeken of zo'n aanpak ook in Nederland mogelijk is. Of zelfs een betere aanpak, bijvoorbeeld op basis van de *human capital*-indicator die het CPB recent zelf ontwikkelde.

Er is meer onderzoek nodig naar het effect van productiviteitsverbeteringen op de overheidsfinanciën. Het CPB stelt terecht dat productiviteitsverbeteringen op termijn niet per se tot verbeterde overheidsfinanciën leiden. Tegelijkertijd zijn de achterliggende aannames sterk in beweging en is er al met al weinig bekend over het effect van productiviteitsverbeteringen. Het is dan ook hoog tijd voor nader onderzoek.

Aanbeveling 2: Onderzoek tijdig de meest veelbelovende maatregelen

Het is onmogelijk om voor iedere overheidsmaatregel de baten in kaart te brengen. De overheid neemt ieder jaar eindeloos veel budgettaire maatregelen en vaak zullen de baten zeer beperkt zijn. In de praktijk moet er dus gekozen worden. Het ligt voor de hand eerst de maatregelen te onderzoeken waarvan ex ante vermoed wordt dat ze relatief grote baten meebrengen, bijvoorbeeld omdat wetenschappelijk onderzoek hierop duidt.

Als een politieke wens eenmaal op tafel ligt, is er meestal te weinig tijd voor onderzoek. Onderzoek kost tijd. Modellen geschikt maken om productiviteitsverbetering op macro-economisch niveau te bestuderen, is stap één. Maar er is ook nog een vertaalslag nodig van specifieke maatregelen naar het model. Wat doet bijvoorbeeld het verkleinen van schoolklassen met de arbeidsproductiviteit? Internationale studies en ervaringen kunnen hierbij helpen, maar om tot optimale ramingen te komen is er ook onderzoek nodig binnen de Nederlandse context. Hiervoor is een onderzoeksagenda onmisbaar.

Als ramingen zeer onzeker zijn, moet dit duidelijk worden gemaakt met scenario's of betrouwbaarheidsintervallen. Ook die onzekerheid is immers relevant voor de politiek, zeker bij grote investeringen. Hoe dan ook zou de best mogelijke raming de standaard moeten zijn; de 'nulraming' verdient geen aparte status (zie ook de 'better than zero'-toets die Sneller, Vijlbrief en Dordmond beschrijven).¹³

Aanbeveling 3: Pas de begrotingsregels aan

De baten van beleid kunnen beter worden gewogen in de besluitvorming wanneer de begrotingsregels worden aangepast. Bijvoorbeeld door expliciet toe te staan om baten mee te nemen die op een andere begroting of bij een andere bestuurslaag neerslaan. Ook het meenemen van baten die pas op de middellange of lange termijn ontstaan, vergt herijking van de begrotingsregels.

Door deze stappen te zetten, komt een wereld dichterbij waarin beleid op zijn merites wordt beoordeeld. Politieke besluiten worden genomen binnen begrotingskaders. Om die reden is het cruciaal dat politici de 'juiste' prijs krijgen voorgeschoteld van de keuzes die ze kunnen maken. Zolang ons begrotingsbeleid daar niet in voorziet, liggen verkeerde keuzes op de loer.

Bronnen

- 1 Heckman et al. (2010) The rate of return to the High/Scope Perry Preschool Program
- 2 Jacobs et al. (2024) CPB moet stoppen met het negeren van de economische opbrengsten van onderwijs
- 3 Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (2023) Waarde van wetenschap. Observeren, weten en meten
- 4 Erken & Van Es (2024a) Investerings moeten prominenter op de politieke agenda
- 5 Wouterse et al. (2024) Preventie is goed voor de gezondheid en voor de portemonnee
- 6 Nixdorf et al. (2025) Economisch perspectief op gezondheid en preventie
- 7 Centraal Planbureau (2025c) Economisch perspectief op gezondheid en preventie
- 8 Prudon (2025) Kans op werk daalt door lange ggz-wachlijsten
- 9 Cebeon (2022) Maatschappelijke kosten en baten brede aanpak dakloosheid
- 10 Centraal Planbureau (2019) De economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs en mbo
- 11 Zachariadis (2018) Investment in infrastructure in the EU: Gaps, challenges, and opportunities
- 12 Van Dijk & Kranenburg (2025) Meer publieke investeringen vergen aanpassing van het begrotingsbeleid
- 13 Sneller et al. (2025) Laat het begrotingsbeleid toekomstgerichte politiek stimuleren
- 14 Centraal Planbureau (2024) Certificering budgettaire ramingen Belastingplan 2025 en overige wetsvoorstellen
- 15 Ministerie van Financiën (2023) Bijsturen met het oog op de toekomst – 17e Studiegroep Begrotingsruimte
- 16 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2025a) Adviescommissie richtlijn passend bewijs preventie en stand van zaken investeringsmodel voor preventie
- 17 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2025b) Kamerbrief over Investeringsmodel voor preventie

- 18 Centraal Planbureau (2023a) Kwantificeren economische baten van R&D-beleid
- 19 Centraal Planbureau (2025b) Startnotitie Keuzes in Kaart 2027–2030. Centraal Planbureau
- 20 Siegmann (2025) Nieuwe CPB-doorrekening verkiezingsprogramma's is belangrijke stap voorwaarts
- 21 RTL Z (2024) CPB-baas Hasekamp na kritiek: 'Onze modellen zijn beperkt'
- 22 Centraal Planbureau (2023b) Kwantificeren economische baten van R&D-beleid.
- 23 Pfeiffer et al. (2021) Quantifying spillovers of Next Generation EU investment (Discussion Paper 144)
- 24 Centraal Planbureau (2020) Kansrijk onderwijsbeleid – update 2020
- 25 Erken & Van Es (2024b) Het endogene groeimodel van RaboResearch: Technisch achtergrondrapport
- 26 Erken et al. (2022) Financiering staatsschuld is helemaal geen probleem
- 27 Hendren & Sprung-Keyser (2020) A Unified Welfare Analysis of Government Policies
- 28 Darvas et al. (2024) Incorporating the impact of social investments and reforms in the EU's new fiscal framework (Working Paper 07/2024)
- 29 Gottschalk et al. (2025) Booster für die Konjunktur, aber die Krux bleibt der Arbeitsmarkt.
- 30 Gullo et al. (2025) Estimating the Economic and Budgetary Effects of Research Investments (Working Paper 33402)
- 31 Elmendorf (2025) Policies to Reduce Federal Budget Deficits by Increasing Economic Growth (Working Paper 33834)
- 32 Office for Budget Responsibility (2024a) Public investment and potential output (Discussion Paper No. 5)
- 33 Office for Budget Responsibility (2024b) Economic and fiscal outlook – October 2024
- 34 Office for Budget Responsibility (2025) Public investment and potential output: feedback and developments
- 35 Europese Commissie (2020) European Economic Forecast – Autumn 2020, p. 65
- 36 Europese Centrale Bank (2025) Medium-term fiscal-structural plans under the revised Stability and Growth Pact

37 Ministerio de Economía y Transformación Digital (2024). Plan fiscal y estructural de medio plazo 2025–2028, p. 33

38 Ministero dell'Economia e delle Finanze (2024). National medium-term fiscal-structural plan Italy 2025–2029, p. 164

39 García et al. (2024) How to assess the growth effect of structural reforms?

40 Pfeiffer et al. (2023) Unleashing potential: Model-based reform benchmarking for EU Member States (Discussion Paper 192)

41 Centraal Planbureau (2025a) De Nederlandse overheidsschuld op lange termijn

42 Salverda (2023) Welvaartswinst afgelopen halve eeuw voorbijgegaan aan sociale minima

tuut
or
ieke
mie

Instituut voor Publieke Economie
Prinsessegracht 6b
2514AN Den Haag

www.instituut-pe.nl
info@instituut-pe.nl