

**Minister-President**  
*Minister van Algemene Zaken*

> Retouradres Postbus 20001 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

**Minister-President**

Binnenhof 19  
2513 AA Den Haag  
Postbus 20001  
2500 EA Den Haag  
[www.minaz.nl](http://www.minaz.nl)

**Onze referentie**

3082380

Datum 25 september 2009  
Betreft Heroverwegingen

## **1 De ambities van het kabinet**

### *Dubbele uitdaging*

De financiële en economische crisis die we nu doormaken stelt Nederland voor ongekende uitdagingen. De meest urgente opgave was en is om te voorkomen dat de economie wegzakt in een negatieve spiraal, met grote en structurele kosten ook voor de toekomst als gevolg. Dat is in ieder geval dit jaar en in 2010 de belangrijkste opgave: het beperken van de schade van de kredietcrisis door als overheid banken, burgers en bedrijven te ondersteunen bij het opvangen van de zwaarste klappen. De tweede fundamentele uitdaging is hiermee onlosmakelijk verbonden. Na de crisis moet de weg hervonden worden naar herstel en moet worden doorgewerkt aan de vormgeving van een sterker, slimmer, schoner, solide en solidair Nederland. Een eerste begin is hiermee al gemaakt in het aanvullend beleidsakkoord van maart. Op het dieptepunt van de crisis zijn toen al maatregelen genomen met het oog op het herstel van de overheidsfinanciën op langere termijn. De brede heroverwegingen hebben tot doel om de politieke besluitvorming over de weg naar herstel grondig voor te bereiden.

### *De crisis heeft Nederland veranderd*

De crisis heeft Nederland op een fundamentele manier veranderd. De overheidsfinanciën zijn uit het lood geslagen en de werkloosheid zal in 2010 stijgen tot niveaus die vergelijkbaar zijn met die van de jaren 80. De ervaring met eerdere financiële crises in de wereld leert dat het met schatkist en arbeidsmarkt niet vanzelf weer goed komt; het zal jarenlange inspanningen vergen om de schade die in korte tijd door de crisis is aangericht te herstellen. Deze inspanning komt bovenop de al lopende fundamentele opgaven: een wereldwijd tekort aan

energie en grondstoffen, de voortgaande aantasting van milieu en klimaat, de doorgaande transitie naar een kenniseconomie en de opkomst van nieuwe economische grootmachten.

### *Vertrouwde ambities, nieuwe omstandigheden*

Hoezeer de crisis Nederland ook verandert, de ambities met betrekking tot de inrichting van Nederland en de kwaliteit van de Nederlandse samenleving blijven dezelfde. We willen, zoals in het Coalitieakkoord verwoord, "samen werken aan groei, duurzaamheid, respect en solidariteit". Deze missie staat recht overeind. De omstandigheden waaronder deze ambities verwezenlijkt moeten worden zijn in het afgelopen jaar veranderd op een manier die uniek is sinds de jaren 30. De situatie rond de sterk verslechterde overheidsfinanciën dwingt ons om duidelijke keuzes te maken.

## **2 Opzet van de brede heroverwegingen**

Het fundamenteel herijken van beleid vraagt om politieke keuzes op basis van een gedegen en grondige analyse en voorbereiding. Deze exercitie hoeft echter niet vanaf nul te beginnen. Bestaande rapporten bieden weliswaar bouwstenen en aanknopingspunten voor de te ontwikkelen besparingsvarianten, maar vormen bij lange na geen voldoende basis. Beschikbaar onderzoek beperkt zich vaak tot kleinere deelgebieden en is bovendien vaak gericht op plannen die méér in plaats van minder geld kosten. Voor een goede besluitvorming is het bovendien niet alleen nodig te schetsen wat mogelijke opties zijn, maar ook om de budgettaire, economische en maatschappelijke effecten te weten. Tot slot is er – zeker gezien de omvang van de opgave - ook behoefte aan méér ideeën.

Indien we met elkaar de kwaliteit en toegankelijkheid van collectieve voorzieningen zoveel mogelijk willen behouden dan zijn fundamentele keuzes onvermijdelijk. De kaasschaaf biedt dan geen uitkomst. Er zullen verstrekkende keuzes gemaakt moeten worden over de omvang en het niveau van de collectieve voorzieningen en over de verdeling van verantwoordelijkheden. Dat zullen keuzes zijn die iedereen zullen raken. Een zorgvuldige voorbereiding van voorstellen en afweging van mogelijke opties en alternatieven is daarom vereist om tot goed onderbouwde besluiten te komen.

Dit is de reden dat het kabinet werkgroepen heeft ingesteld die de opdracht hebben gekregen tot het analyseren van diverse beleidsthema's, en tot het ontwikkelen van concrete beleidsopties voor de toekomst. De werkgroepen zullen een breed palet van beleidsthema's behandelen. De creativiteit en het fundamentele denken worden bevorderd door de opdracht om voor elk beleidsveld minstens één verplichte variant te ontwikkelen die de netto uitgaven (inclusief fiscale subsidies) ten opzichte van 2010 structureel met 20 procent verlaagt. Met de 20%-varianten kan in potentie zo'n 35 miljard worden bespaard. De beschouwingen in het rapport en de beleidsvarianten zijn niet gebonden aan bestaande wetgeving, het coalitieakkoord, kabinetsafspraken, departementale begrenzingen of ministerieel beleid.

Uiteindelijk is het aan het kabinet om te bepalen welke van de onderzochte besparingen op welk beleidsterrein zullen worden gerealiseerd. Dit kan er toe leiden dat op sommige beleidsterreinen meer dan 20% wordt bespaard, terwijl op andere beleidsterreinen juist sprake kan zijn van geringere besparingen of zelfs intensiveringen. De besluitvorming van het kabinet zal in het voorjaar van 2010 plaatsvinden. Daarbij zullen overigens de economische situatie en de vooruitzichten op dat moment worden betrokken bij de gewenste omvang en fasering van de maatregelen die op basis van de heroverwegingen genomen worden.

De werkgroepen wordt gevraagd langs verschillende wegen mogelijke besparingen in beeld te brengen, al dan niet in combinatie, zoals (maar niet uitsluitend):

- Harmonisatie, samenvoeging en vereenvoudiging van regelingen;
- Versterking van de samenhang tussen instrumenten;
- Toetsing van gevoerd beleid op nut, noodzaak en doeltreffendheid. Tevens kan worden bezien of de kosten in verhouding staan tot de resultaten;
- Stroomlijning van organisaties en de samenwerking tussen organisaties;
- Beperking van uitvoeringskosten en bevordering van doelmatigheid;
- Alternatieve bekostigings- en financieringsstelsels (incl. private financiering) en andere vormen van regulering;
- Bevordering van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en internaliseren van externe effecten (de vervuiler betaalt);
- Doorvoeren van het subsidiariteitsbeginsel via centralisatie danwel decentralisatie, geografisch danwel functioneel. Hierbij wordt tevens bezien

wat de gevolgen zijn van hernieuwde verantwoordelijkheidsverdeling voor gemeenten en provincies, en die voor het Provincie- en het Gemeentefonds in het bijzonder;

- Versobering van (nationale) doelstellingen en beleidsambities.

De werkgroepen zullen bij de verkenning van besparingsvarianten het ketenaspect betrekken door de mogelijke gevolgen van besparingsvarianten op aanverwante beleidsterreinen in beeld te brengen. Ook kan het zinvol zijn om te bezien waar de overheidsmiddelen terecht komen, direct of indirect bij burgers dan wel bij de uitvoering. Ook langs deze wegen kan zicht ontstaan op besparingsmogelijkheden.

De voorzitter van elke werkgroepen is een (oud-) topambtenaar die niet verantwoordelijk is voor het onderhavige beleidsterrein. Dit bevordert onthecht en creatief denken. Ambtenaren van de betrokken vakdepartementen zijn lid om zorg te dragen voor een optimaal gebruik van bestaande expertise. Ambtenaren van Algemene Zaken en Financiën zijn in elke werkgroep vertegenwoordigd voor de onderlinge consistentie. De werkgroepen worden waar nodig aangevuld met externe deskundigen, onder andere van de planbureaus. Het gaat dus nadrukkelijk niet om departementale werkgroepen.

Namens het kabinet zijn de minister-president en de beide vicepremiers verantwoordelijk voor de brede heroverwegingen. Zij zorgen er voor dat de werkgroepen opereren binnen de uitgezette lijnen en dat de tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen door uw Kamer aangedragen suggesties – inclusief degene die voortvloeien uit ingediende tegenbegrotingen - worden meegegeven aan de werkgroepen. In de ministerraad is afgesproken dat de leden van de werkgroepen opereren zonder politieke last.<sup>1</sup> Bewindspersonen kunnen de werkgroepen die actief zijn op hun beleidsveld verplichten over bepaalde varianten te rapporteren, maar mogen varianten vanuit de werkgroepen niet blokkeren. De minister-president en de beide vice-premiers kunnen ook varianten aandragen waarover verplicht moet worden gerapporteerd.

---

<sup>1</sup> Naar aanleiding van het verzoek van het lid van uw Kamer de heer Pechtold, kan wat betreft de arbeidsrechtelijke aspecten derhalve worden opgemerkt dat voor de ambtelijke leden van de werkgroepen geen bijzondere voorzieningen behoeven te worden betrokken.

De taak van de werkgroepen is om de politieke besluitvorming zo goed mogelijk voor te bereiden. Het nemen van beslissingen en daarmee het primaat in het proces is en blijft aan de politiek. Het is daarom de bedoeling dat de werkgroepen alle relevante informatie en analyses neerleggen om tot een gewogen politieke besluitvorming te komen, zonder alvast een voorschot te nemen op die besluitvorming. De minister-president en de beide vicepremiers zullen hierop toezien.

In de bijlage treft u aan per werkgroep een omschrijving van het thema, de taakopdracht aan de werkgroep, de budgettaire afbakening en de samenstelling van de werkgroep (inclusief de voorzitter).

### **3 Hoe verder na de brede heroverwegingen**

De werkgroepen krijgen de opdracht zo spoedig mogelijk hun werkzaamheden aan te vangen en in het begin van het tweede kwartaal van 2010 hun werk af te ronden.<sup>2</sup> De minister-president en de beide vice-premiers stellen vast of de eindrapporten van de werkgroepen aan de taakopdrachten voldoen.

Met de rapporten van de werkgroepen beschikt het kabinet over een brede staalkaart aan opties, inclusief de budgettaire, economische en maatschappelijke effecten. Daarnaast bestaat het keuzepalet voor het in balans brengen van de inkomsten en uitgaven voor 2011 en latere jaren naast de uitkomsten van de werkgroepen uit generieke taakstellingen en lastenmaatregelen. Verder is het werk van de Studiecommissie Belastingstelsel van belang<sup>3</sup>. De totale afweging vindt plaats in het licht van de ambities en prioriteiten van het kabinet zoals geformuleerd in hoofdstuk 1 van de miljoenennota. Hierbij wordt dan ook betrokken de in de Kamer breed gesteunde ambitie om het onderwijs en de wetenschap in Nederland tot de mondiale top vijf te laten behoren.

---

<sup>2</sup> De eerste ronde van heroverwegingen werd in 1981 gestart. De doorlooptijd van een heroverwegingsrapport varieerde van een half tot twee jaar, met een gemiddelde van een jaar.

<sup>3</sup> Deze Studiecommissie verricht een voorstudie naar mogelijke herzieningen van het belastingstelsel dat gelijk met de heroverwegingsrapporten aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. Hierin zal ook, zoals toegezegd aan de Tweede Kamer, worden ingegaan op de mogelijkheden van een verdere vergroening van het belastingstelsel, waaronder de gedachte van een belasting op vlees (motie Thieme c.s. over de mogelijkheden voor een vergaande vergroening van het belastingstelsel (Kamerstukken II 2009/10, 32 123, nr. 15))

Het kabinet zal de rapporten aan de Tweede Kamer aanbieden. Voor het debat over de Voorjaarsnota 2010 zal het kabinet daarbij aangeven welke afwegingen het mede op basis van deze rapporten heeft gemaakt. Maatregelen die betrekking hebben op 2011 zullen budgettair worden verwerkt in de ontwerpbegroting 2011, conform de reguliere begrotingscyclus.

#### **4 Tot Slot**

Elke crisis, en dus ook de kredietcrisis, vraagt om snel en krachtig ingrijpen, maar ook om een fundamentele herbezinning om sterker uit de crisis te komen. Het kabinet heeft, net als internationale overheden en centrale banken, onorthodoxe en krachtige maatregelen genomen om de schadelijke effecten van de crisis te dempen. Het is te hopen dat, mede door deze inspanningen, de economie de weg naar boven hervindt. Het jaar 2010 staat echter nog volop in het teken van de crisis en de bijbehorende onzekerheid. De noodzaak om ook in 2010 de economie te ondersteunen, waardoor op zijn snelst vanaf 2011 aan budgettair herstel kan worden gewerkt, creëert ruimte voor een fundamentele heroverweging van aard, doel en omvang van overheidsinterventies in economie en samenleving. De feitelijke verarming van Nederland gedurende de recessie maakt deze heroverweging onvermijdelijk en uitdagend. Samen werken aan een slimmer, socialer, schoner, solide en solidair Nederland is daarbij het ambitieuze en uitnodigende perspectief.

DE MINISTER-PRESIDENT,  
Minister van Algemene Zaken,

mr.dr. J.P. Balkenende

DE VICE MINISTER-PRESIDENT,  
Minister van Financiën

drs. W.J. Bos

DE VICE MINISTER-PRESIDENT  
Minister voor Jeugd en Gezin

A. Rouvoet