

Vergaderjaar 2023–2024

36 471

Kabinetformatie 2023

Nr. 21

BRIEF VAN DE INFORMATEUR

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2024

Hierbij bied ik u mijn verslag aan over de informatieronde.

Ik ben verheugd u te kunnen meedelen dat het eerste deel van mijn opdracht, nagaan of er een gezamenlijke basislijn bestaat voor het waarborgen van de Grondwet, de grondrechten en de democratische rechtsstaat, met een «ja» kan worden beantwoord. Dit werd door de vier partijen vastgesteld op 10 januari 2024, waarmee de eerste fase van deze informatieronde succesvol is afgerond. Dit gegeven zal bij een volgende informatieronde relevant blijven.

Op de vraag of er perspectief is op het bereiken van overeenstemming over een aantal belangrijke onderwerpen kan geen volledig antwoord worden gegeven doordat een van de vier politieke groeperingen de besprekingen vorige week voortijdig heeft verlaten. Mijn persoonlijke indruk uit de vele gesprekken is dat er zeker op deze terreinen veelal in dezelfde richting wordt gedacht, en ook dat is goed nieuws. Er zijn vanzelfsprekend ook grote verschillen, en alleen in een complete informatieronde waarin vol onderhandeld wordt kan blijken of partijen in staat en bereid zijn elkaar te vinden in een finaal pakket.

Het is van het grootste belang voor ons land dat er snel een kabinet komt dat recht doet aan de verkiezingsuitslag, inclusief de grote verschuivingen die daarin hebben plaatsgevonden. Daarom adviseer ik dat de volgende ronde – mede op basis van de gevoerde gesprekken en de resultaten weergegeven in dit verslag – er op gericht is te komen tot het vormen van een dergelijk kabinet.

Met de aanbieding van dit verslag beschouw ik mijn werkzaamheden als informateur als beëindigd. Gaarne ben ik desgewenst bereid om een debat over dit verslag bij te wonen en de leden van de Kamer dan inlichtingen te verstrekken.

Mijn dank gaat uit naar alle betrokken politici, de betrokken adviseurs en de eminente ambtelijke ondersteuning, ook die vanuit geraadpleegde departementen.

Hoogachtend,

Informateur,
R. Plasterk

Verslag van informateur Plasterk over de opdracht verstrekt door de Tweede Kamer op 13 december 2023

De opdracht aan de informateur

De centrale passage van de opdracht aan de informateur (Kamerstuk 36 471, nr. 15) luidt:

1. *Te onderzoeken of er overeenstemming is of kan worden bereikt tussen de partijen PVV, VVD, NSC en BBB over een gezamenlijke basislijn voor het waarborgen van de Grondwet, de grondrechten en de democratische rechtsstaat.*
2. *Indien naar het oordeel van deze vier partijen op punt 1 overeenstemming ontstaat, vervolgens te onderzoeken of er een reëel perspectief is op het bereiken van overeenstemming over onderwerpen zoals migratie, bestaanszekerheid (waaronder zorg, koopkracht, vaste banen en voldoende woningen), goed bestuur, veiligheid en stabiele overheidsfinanciën, internationaal beleid en gezond ondernemingsklimaat, klimaat, stikstof land- en tuinbouw en visserij.*

1. Uitvoering van de opdracht

Voor een tijdlijn van de uitvoering zij verwezen naar bijlage 1.

Fase 1 van de opdracht, de procedure van behandeling

Bij eerste bespreking was meteen duidelijk dat alle vier partijen aan tafel zich volledig gehouden weten aan de rechtsstaat: de wetten, de Grondwet en gesloten verdragen. In de eerste week van de informatie is – na een korte kennismaking – plenair over de rechtsstaat gesproken. Na het Kerstreces spraken wij op de dinsdagmiddag 9 januari in de Zwaluwenberg te Hilversum hierover met de vier partijen en hebben wij de onderstaande tekst opgesteld¹, en op woensdagochtend 10 januari is door de vier partijen geconcludeerd dat deze fase hiermee kon worden afgesloten. Conform de opdracht is vóór 10 januari niet gesproken over fase 2 van de opdracht. De conclusie van fase 1 is vastgelegd in de volgende tekst van zeven punten.

Gemeenschappelijke basislijn voor het waarborgen van de Grondwet, de grondrechten en de democratische rechtsstaat

De gezamenlijke conclusie van de vier partijen over de afronding van fase 1, berust op de volgende zeven punten die de vier partijen zijn overeengekomen.

1. *De vier partijen PVV, VVD, NSC en BBB bevestigen dat ze zich in hun plannen en activiteiten zullen bewegen binnen de grenzen van de democratische rechtsstaat. Dat betekent dat men zich houdt aan de Grondwet (inclusief algemene bepaling), wetten, verdragen, Europees en internationaal recht en rechtsbeginselen. Tijdens de bespreking is toegevoegd dat de partijen onderstrepen dat voor hen vaststaat dat de democratische grondrechten, die in de Grondwet zijn vastgelegd in hoofdstuk 1 (artikelen 1–23), een essentiële waarborg vormen voor de democratische rechtsstaat, waarbinnen grondrechten kunnen botsen. Dit behelst onder meer dat, terwijl het politieke partijen natuurlijk altijd vrij staat te pleiten voor het langs de geldende procedures wijzigen van de Grondwet, zij geen voorstellen zullen doen tot wijziging van deze bepalingen (artikelen 1–23). De partijen zijn bovendien van mening dat sociale grondrechten (zoals*

¹ Punt zeven van de gemeenschappelijke basislijn is naderhand nog iets verder ingevuld.

- volksgezondheid, volkshuisvesting en bestaanszekerheid) te lang veronachtzaamd zijn en speciale aandacht behoeven.
2. Diverse politieke partijen, zowel de genoemde vier als andere, hebben in hun programma voorstellen staan ter wijziging van Grondwet en verdragen. Er is niets in de rechtsstaat dat zich verzet tegen het doen van dergelijke voorstellen. Daarbij zij echter bedacht dat wijziging van de Grondwet gebeurt in twee lezingen.
 3. Rechterlijke uitspraken worden uitgevoerd en nageleefd. De wetgever kan de wetgeving aanpassen naar aanleiding van een uitspraak. Er dient bij voorstellen tot wet- en regelgeving een materiële toetsing op grondrechten en rechtsbeginselen plaats te vinden.
 4. Uitvloeisel van het gestelde onder 1 is dat alle godsdiensten in Nederland, zoals bijvoorbeeld Christendom en Islam, vallen onder de vrijheid van godsdienst, zoals geborgd in artikel 6 van de Grondwet, luidende «*ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.*» Die vrijheid brengt ook met zich mee dat religiekritiek, bijvoorbeeld kritiek op Islam en Christendom, vrij staat aan personen en organisaties.
 5. Bestaande initiatiefvoorstellen van de partijen worden in geval van strijdigheid in lijn met het bovenstaande gebracht of ingetrokken. Daarnaast zullen de partijen geen voorstellen tot wet- en regelgeving bij de Tweede Kamer doen of indienen die in strijd zijn met het bovenstaande.
 6. Voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat zijn onafhankelijke instituties, zoals rechtspraak, wetenschap en media, van groot belang. De partijen zullen deze beschermen en versterken. De partijen zullen hiervoor met concrete voorstellen komen. De partijen hebben het voornemen in een volgende fase van de informatie vertegenwoordigers van de instituties uit te nodigen om dit nader te bespreken.
 7. Partijen vinden het van belang een open, feitelijk en fel debat te kunnen voeren, maar houden elkaar en anderen daarbij heel. Voor democratie zijn hoge integriteitsnormen en transparantie bij politici belangrijk om vertrouwen te winnen en te behouden. Bewindspersonen en Kamerleden vervullen een voorbeeldfunctie door integriteitsnormen ten volle na te leven. Partijen zien het belang van democratische waarden en spreken af dat het door de partijen en hun vertegenwoordigers gewetensvol zal worden ingevuld. Men zal bijdragen aan een bestuurscultuur die een constructieve bijdrage levert aan het landsbestuur en aan een positief bestuurlijk klimaat. De instituties die de rechtsstaat dragen zullen gerespecteerd en beschermd worden.

De NSC-fractie maakt de volgende opmerking:

De fractie kan zich vinden in de tekst over toekomstig rechtsstatelijk handelen. Gelet op uitspraken in het verleden en standpunten in het verkiezingsprogramma van de PVV, is en blijft de rechtsstatelijke afstand te groot voor deelname aan een meerderheidskabinet of een minderheidskabinet. De fractie is bereid om gedoogsteun te verlenen aan een minderheidskabinet. Andere opties zijn, zoals eerder vermeld in de brief van de NSC-fractie aan de verkenner, een zakenkabinet of een extraparlamenteair kabinet. In die opties komen in de opvatting van de NSC-fractie partijen een akkoord overeen op hoofdlijnen (inclusief financieel kader) en stelt de formateur met zijn ploeg bewindspersonen een regeerprogramma op zonder verdere formele binding. In principe levert NSC geen Ministers. Verder merkt NSC op dat rechtsstatelijke houding en gedrag ook van groot belang zijn voor de bewindspersonen.

De andere drie partijen hebben hiervan kennis genomen en de partijen hebben gezamenlijk besloten om door te gaan naar fase 2. De vier partijen zijn het erover eens dat de precieze vorm van politieke samenwerking die de grondslag vormt voor een stabiel kabinet onderwerp is van de volgende formatieronde.

De PVV heeft vijf initiatiefwetsvoorstellen ingetrokken, en meegedeeld voornemens te zijn andere initiatiefwetsvoorstellen waarvan onderdelen volgens de Raad van State mogelijk strijdig zouden zijn met de rechtsstatelijkheid aan te passen of in te trekken.

De gezamenlijke vaststelling ten aanzien van de rechtsstatelijkheid is een belangrijk resultaat van deze informatieronde.

Fase 2 van de opdracht

De opdracht stelt dat partijen onderzoeken of er een reëel perspectief is op het bereiken van overeenstemming over een aantal belangrijke onderwerpen zoals hierboven genoemd.

De partijen hebben hiertoe gesprekken gevoerd in verschillende rondes. In een eerste ronde hebben de partijleiders, vergezeld van een in het onderwerp gespecialiseerde secondant-fractielid, hun plannen en opvattingen uiteen gezet, en elkaar vragen gesteld naar aanleiding van de uiteenzettingen. Vervolgens hebben de partijen de gelegenheid gehad om dit terug te koppelen naar hun fracties en in een volgende week (zie bijlage 1 voor tijdslijn) hebben ze in open gesprekken met elkaar onderzocht hoe ver de standpunten uiteen liggen en in welke mate er reëel perspectief is op het bereiken van overeenstemming.

De vier onderhandelende partijen zijn niet toegekomen aan een gezamenlijk antwoord op de vraag of dat perspectief er is omdat de fractie van NSC zich op 6 februari uit deze informatieronde heeft teruggetrokken. Overigens zij aangetekend dat er zeker aanzienlijke verschillen zijn tussen de vier partijen op diverse onderwerpen, en dat het hoe dan ook niet mogelijk is om per onderwerp tot een compromis te komen, omdat de bereidheid van partijen om concessies te doen pas ontstaat als anderen van hun kant ook concessies doen. Het is pas gedaan als het volledig gedaan is. Het bereiken van een compromis was echter ook geen onderdeel van deze opdracht en is zaak voor een volgende ronde. Dit neemt naar mijn indruk, gebaseerd op de gevoerde besprekingen, niet weg dat het bereiken van overeenstemming niet uitgesloten is en zeer wel kan worden bereikt.

Uitvraag mogelijke financiële tegenvallers

Omdat er veel aandacht naar is uitgegaan gaat dit verslag nader in op het proces met betrekking tot een onderdeel van het onderwerp financiën. De vier partijen hebben in de afgelopen weken drie dagdelen inhoudelijk over de overheidsfinanciën gesproken om te onderzoeken of er perspectief bestaat op overeenstemming. Hierbij hebben de vier partijen zich aan het begin laten informeren door de president van De Nederlandsche Bank, de directeur van het Centraal Planbureau, en de secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën over de actuele stand van de overheidsfinanciën. Bij deze bespreking is onder meer het advies van de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte aan de orde geweest. In dit advies is opgenomen dat het van belang is om stabiele en gezonde overheidsfinanciën na te streven om toekomstige tegenslagen te kunnen opvangen en hier tijdens de formatie goede afspraken over te maken. Op verzoek van NSC is namens de informatietafel, ter ondersteuning van de besprekingen, aan de ministeries een overzicht gevraagd van mogelijke tegenvallers

(inclusief rechtszaken) in 2024–2028 van meer dan 500 miljoen én enige waarschijnlijkheid. Gevraagd is per tegenvaller een inschatting te geven van de potentiële omvang en het risico dat de tegenvaller zich voordoet. Deze vraag is in eerste instantie uitgegaan op 23 januari. Nadat aan de partijleiders gemeld is dat de eerste antwoorden waren ontvangen, zijn vervolgens verdiepende vragen aan de ministeries gesteld, die zijn uitgegaan op 26 januari.

De eerste antwoorden van de ministeries zijn binnengekomen op 24 januari 2024 en de laatste op woensdag 31 januari 2024. Toen alle antwoorden binnen waren is op donderdag 1 februari door Bureau Ondersteuning Kabinetsformatie geconstateerd dat de beantwoording een brede en zeer uiteenlopende weergave van mogelijke structurele, incidentele en intertemporele risico's, tegenvallers en beleidswensen bevat. Bovendien bleek dat de inhoud van de antwoorden op onderdelen, in enkele gevallen ook als zodanig door de ministeries gemeld, vertrouwelijke informatie bevat die bij openbaarmaking belangen van de Staat schaadt. De constitutioneel vereiste zorgvuldigheid bij de omgang met openbare en vertrouwelijke informatie ten behoeve van verstrekking bracht met zich mee dat op vrijdag 2 februari nog geen melding van ontvangst aan de partijleiders is gedaan, maar eerst advies over een inzageprocedure werd gevraagd, dat op maandag 5 februari mondeling is gegeven. Op maandag 5 februari is tevens aan de ministeries gevraagd om in hun antwoorden (nader) te specificeren welk deel wel en welk deel niet openbaar gemaakt kon worden. Op dinsdagochtend 6 februari hebben de vier fractievoorzitters en hun secondanten een geheimhoudingsverklaring ondertekend voor onbeperkte inzage in de antwoorden vanuit de ministeries en heeft inzage plaatsgevonden.

De Tweede Kamer heeft bij behandeling van de wet open overheid (WOO) besloten dat formatiestukken openbaar gemaakt dienen te worden na het einde van een formatie, en niet eerder (WOO artikel 5.4). Desalniettemin maak ik een uitzondering voor deze brieven en voeg ze bij het verslag van deze eerste informatieronde. Ik heb de ministeries gevraagd de passages die het belang van de Staat zouden kunnen schaden weg te lakken (zie bijlage 2). Ik teken hierbij aan dat de vertrouwelijke onderdelen van de antwoorden onder het beding van het bewaren van de vertrouwelijkheid ter inzage gelegd kunnen worden voor alle Kamerleden volgens de hiervoor in de Kamer geldende procedures.

Inhoudelijke kanttekeningen bij deze stukken:

1. Niet eerder is tijdens een kabinetsformatie aan alle departementen een dergelijke vraag gesteld en de regeerakkoorden zijn gesloten zonder een dergelijke uitvraag. Dat verklaart het zoeken naar een juridisch zorgvuldige omgang met de stukken. Als informateur wist ik me verantwoordelijk voor die zorgvuldigheid.
2. Doordat de vraagstelling zich toespitste op tegenvallers zijn er vanzelfsprekend door de departementen geen meevallers meegenomen. In eerdere uitvragen is weliswaar aan het Ministerie van Financiën naar structurele onderuitputting gevraagd, maar er is niet bij de departementen naar meevallers geïnformeerd. De verstrekte informatie bevat daarom niet het volledige financiële beeld. Het beeld van mogelijke tegenvallers is bovendien nooit statisch. De ontvangen informatie is een momentweergave vooruitlopend op het gebruikelijke jaarlijkse begrotingsproces met het hoofdbesluitvormingsmoment waarop alle problemen, mee- en tegenvallers en overige budgettaire risico's voor de begroting in kaart worden gebracht en integraal tegen elkaar worden afgewogen. De verkregen informatie laat zien dat de overheid voortdurend te maken heeft met mogelijke tegenvallers.

3. Gezonde en stabiele overheidsfinanciën en een duidelijk begrotingsproces zijn van groot belang om mogelijke tegenvallers op te vangen. Tijdens de formatie dienen daar afspraken over gemaakt te worden.
4. Een groot deel van de mogelijke tegenvallers en risico's was al op enigerlei wijze bij de Kamer bekend (vertrouwelijk dan wel openbaar).

Vertrek NSC van de informatietafel

Op dinsdagmiddag 6 februari verliet de voorzitter van de NSC-fractie de besprekingen tussen de voorzitters van de vier fracties. Over de betekenis van de momentopname inzake mogelijke tegenvallers voor het antwoord op de vraag of er een reëel perspectief is op het bereiken van overeenstemming is daardoor geen overleg geweest tussen de vier partijen. Ik heb de voorzitters van de vier fracties uitgenodigd voor een bijeenkomst op woensdag 7 februari om dit te bespreken. De voorzitter van de NSC-fractie ging niet in op deze uitnodiging en evenmin op de uitnodiging voor bijeenkomsten op 8 en 9 februari. Een mogelijk verschil van opvatting kon daardoor, binnen de termijn van de opdracht, niet door overleg worden overbrugd. De voorzitter van de NSC-fractie heeft mij per brief van 7 februari een toelichting gegeven, maar bleek niet bereid de fase gezamenlijk met de andere fractievoorzitters af te ronden.

Uitnodigen andere politieke partijen

De opdracht voor deze informatieronde liet ruimte om andere politieke partijen aan tafel uit te nodigen indien de vier deelnemende partijen dat nuttig achtten voor het verkennen en vergroten van het draagvlak in de Kamers. Dit was nu niet het geval. Ik kan me voorstellen dat dit in een volgende ronde wel nuttig kan zijn.

De vorm van een kabinet

Het was nadrukkelijk niet de opdracht van de Kamer om in deze ronde van de informatie te spreken laat staan te besluiten over de vorm van een kabinet (regulier meerderheidskabinet, minderheidskabinet, etc.). Bij het accorderen van de boven geplaatste basislijn over de rechtsstatelijkheid is, zoals hierboven weergegeven, de passage opgenomen over het besluit van de NSC-fractie om, samengevat, niet deel te nemen aan een meerderheidskabinet of een minderheidskabinet maar bereid te zijn tot het gedogen van een minderheidskabinet, met vermelding van een zakenkabinet of extraparlamenteair kabinet als andere opties. Als informateur heb ik, gegeven de strak omschreven opdracht van de Kamer, vastgehouden aan het niet bespreken van de vormgeving van een kabinet in deze ronde, en evenals de fractievoorzitters van PVV, VVD en BBB de mededeling van NSC ter zake voor kennisgeving aangenomen. In mijn hierna volgende advies voor de volgende informatieronde komt dit aspect wel terug.

2. Advies voor de volgende informatieronde

1. Vastgesteld kan worden dat er sinds de start van de nu afgelopen informatieronde geen wijziging is opgetreden in de uitslag van de verkiezingen van 22 november, de zetelverdeling in de Tweede Kamer of de relevante elementen in het verslag (met bijlagen) van de verkenning.
2. Met de vaststelling door de vier partijen dat er een bevestigend antwoord is op de vraag of er overeenstemming is over een gezamenlijke basislijn voor het waarborgen van de Grondwet, de grondrechten en de democratische rechtsstaat, is een belangrijke conclusie bereikt, die niet alleen voor de vier partijen die nu met

- elkaar gesproken hebben maar wellicht ook voor andere partijen relevant kan zijn bij het bepalen van hun opstelling.
3. De vraag of er sprake is van een reëel perspectief op het bereiken van overeenstemming kan thans voor geen van de onderwerpen bevestigend worden beantwoord omdat het overleg, door het vertrek van de voorzitter van de NSC-fractie, hierover niet is voortgezet. Dit neemt naar mijn indruk, gebaseerd op de gevoerde besprekingen, niet weg dat het bereiken van overeenstemming niet uitgesloten is en zeer wel kan worden bereikt.
 4. De vorm van een kabinet was niet het onderwerp van de nu afgesloten informatieronde, maar gegeven de mededelingen van meerdere partijen dat zij een kabinet willen gedogen, merk ik het volgende op: het moge duidelijk zijn dat niet iedereen een kabinet slechts kan gedogen. Het is daarom zaak om te onderzoeken welke vormen van samenwerking mogelijk zijn.
 5. Het is zeer urgent dat er een kabinet komt dat de problemen van het land aanpakt. Ik adviseer dat in een volgende informatieronde, met inachtneming van dit verslag en van het belang van de vorming van een kabinet dat goed recht doet aan de verkiezingsuitslag, inclusief de grote verschuivingen die daarbij hebben plaatsgevonden, het onderzoek te richten op een kabinet dat kan rekenen op voldoende steun in de volksvertegenwoordiging, en daarbij aan te geven op welke wijze dit tot stand kan komen.
 6. Ik adviseer een nieuwe informateur te benoemen met ruime bestuurlijke en politieke ervaring.