

---

Vergaderjaar 2020–2021

---

**35 788**

**Kabinetsformatie 2021**

**Nr. 46**

**BRIEF VAN DE INFORMATEUR**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 september 2021

Hierbij bied ik u het eindverslag aan van mijn werkzaamheden als informateur.

Dit verslag bevat aan het slot enkele observaties waarvoor ik uw aandacht vraag, ook met het oog op toekomstige formaties.

Hoogachtend,

Informateur,  
M.I. Hamer

## Verslag

### 1. Context en motie

Toen ik op 12 mei jl. mijn werkzaamheden als informateur startte, trof ik een complexe politieke situatie aan, mede door de impasse die was ontstaan na het Kamer debat op 1 april jl. (Handelingen II 2020/21, nr. 64, item, 3) De formatie was toen al twee maanden bezig. Niet voor niets kreeg mijn voorganger, informateur Tjeenk Willink, op 6 april de opdracht om «in gesprekken met vertegenwoordigers van alle fracties te verkennen op welke wijze de vorming van een kabinet kan plaatsvinden en hierbij in het bijzonder te onderzoeken of en, zo ja, onder welke voorwaarden er voldoende vertrouwen tussen partijen bestaat of weer kan ontstaan om een breed gedragen weg uit de ontstane impasse vinden». Tjeenk Willink concludeerde in zijn eindverslag onder meer: *«een overgrote meerderheid van de fractievoorzitters wil in de komende fase van de formatie de nadruk leggen op (...) de gemeenschappelijke aanpak van grote problemen met als prioriteit het opvangen van de gevolgen van de coronacrisis. Overeenstemming daarover kan aan herstel van vertrouwen tussen partijen bijdragen. De opdracht voor de volgende fase in de formatie is op die gemeenschappelijke aanpak gericht.»*

Vanuit deze conclusie kreeg ik op 12 mei jl. bij motie de opdracht van de Kamer om (kort gezegd):

- i) politieke overeenstemming te zoeken voor herstel- of transitiebeleid;
- ii) te inventariseren welke (andere) urgente, grote thema's met voorrang moesten worden uitgewerkt ten behoeve van een regeerakkoord op hoofdlijnen
- iii) na te gaan welke afspraken er bij voorrang gemaakt moesten worden om de democratische rechtsorde te herstellen en te versterken
- iv) op basis dan deze inhoud was mijn opdracht om vervolgens te onderzoeken welke partijen bereid waren met elkaar de onderhandelingen over een coalitieakkoord te voeren;

Deze opdracht was dus sterk gericht op de inhoud en op de wens van de Kamer om vanuit die inhoud te komen tot onderhandelingen over een coalitieakkoord. In lijn hiermee ben ik in de eerste fase van mijn werkzaamheden met bovenstaande inhoud aan het werk gegaan, en heb, mede op basis van vele gesprekken met de fractievoorzitters en op basis van input van en expertise van vele partijen – zoals de motie met mijn opdracht vroeg – op 22 juni jl. mijn eerste verslag opgeleverd met als bijlagen het herstel- en transitiebeleid en de andere urgente, grote thema's, alsmede een agenda voor het herstel en de versterking van de democratische rechtsorde (Kamerstuk 35 788, nr. 37).

Uit de gesprekken die ik voerde over het laatste deel van mijn opdracht – te onderzoeken welke partijen bereid zijn om *met elkaar* de onderhandelingen over een coalitieakkoord te voeren – bleek vervolgens dat de enige zes partijen die gezamenlijk bereid waren om onderhandelingen over een coalitieakkoord met elkaar te voeren, zonder elkaar hiervan bij voorbaat geheel uit te sluiten, de volgende zijn: VVD, D66, CDA, PvdA, GroenLinks en ChristenUnie (zie voor een toelichting hierover mijn verslag van 22 juni jl.). Het feit dat het proces van formeren zich vrijwel direct tot deze zes partijen beperkte, gaf ook toen al aan hoe sterk de gepolariseerde verhoudingen in onder andere de Tweede Kamer een rol spelen.

Op basis van de inhoudelijke inbreng op mijn eerste verslag van deze zes partijen zag ik wel voldoende aanknopingspunten tot onderhandelingen over een coalitieakkoord met verschillende combinaties uit deze zes partijen die tezamen een meerderheid konden vormen. Deze combinaties stuitte echter elk op bezwaren bij een of meerdere van deze zelfde zes partijen. Daardoor was wederom een impasse ontstaan. Ook dit heb ik in mijn verslag beschreven.

Omdat dat geen eindpunt kon zijn in de complexe politieke verhoudingen, achtte ik het van belang dat de twee grootste partijen, beide winnaars van de verkiezingen, verantwoordelijkheid namen voor het vervolg van het proces en er door hen een stap werd gezet om te komen tot een meerderheidscoalitie. Zij hadden daartoe ook bij mij de wens uitgesproken. Mijn advies op 22 juni luidde daarom om de fractievoorzitters van de VVD en D66, onder begeleiding van een door de Kamer aan te wijzen informateur, te verzoeken uiterlijk binnen enkele weken een document op hoofdlijnen te laten schrijven, daarmee alsnog de partijen aan te sluiten die nodig zijn voor een meerderheidsvariant, zodat half augustus coalitieonderhandelingen met deze partijen kunnen worden gevoerd. Ik heb mij vervolgens op verzoek van deze partijen bereid verklaard deze begeleiding op me te nemen.

Vanuit deze context nam de Tweede Kamer op 23 juni jl. een motie-Rutte/Kaag (Kamerstuk 35 788, nr. 38) aan om mij tot informateur aan te wijzen. De opdracht in de motie luidde:

«om onder haar begeleiding de fractievoorzitters van de VVD en Democraten 66 uiterlijk binnen enkele weken een document op hoofdlijnen te laten schrijven, zodat half augustus coalitieonderhandelingen met partijen kunnen worden gevoerd, gericht op het vormen van een meerderheidscoalitie»

De keuze om VVD en D66 samen aan een document te laten werken is op nadrukkelijk verzoek van deze beide partijen gemaakt. Zij wilden samen het initiatief en de verantwoordelijkheid nemen voor het vervolg van de formatie. In lijn met de wens van de Kamer en van de indieners van de motie lag de focus van deze motie bovendien wederom op de inhoud. Het startpunt was daarnaast de conclusie uit mijn verslag van 22 juni jl. dat er nog zes partijen over waren die – in een nader te vast te stellen combinatie – bereid waren om onderhandelingen te voeren gericht op het vormen van een meerderheidscoalitie: VVD, D66, CDA, PvdA, GroenLinks en ChristenUnie. Bij het schrijven van het document op hoofdlijnen door VVD en D66 is daarom afgesproken dat het in eerste instantie gericht was op overeenstemming tussen deze twee liberale partijen, maar dat in een later stadium aanpassingen konden plaatsvinden op grond van de gesprekken met de overige vier partijen.

Na de stemming over deze motie, die steun kreeg van de fracties van VVD, D66, CDA, PvdA, GroenLinks, ChristenUnie, Volt, SGP en 50PLUS, heeft u mij op dezelfde dag ontvangen. Daarna hebben wij enkele malen contact gehad over de voortgang van de informatie. Op 9 juli en op 1 september heb ik gesproken met Z.M. de Koning.

## **2. 23 juni – 16 augustus: focus op de inhoud en totstandkoming document op hoofdlijnen**

Ter uitvoering van de motie ben ik mijn werkzaamheden in deze tweede fase gestart met het begeleiden van de VVD-fractie en de D66-fractie bij de totstandkoming van een document op hoofdlijnen.

Op 23 juni ontving ik daarom de voorzitter van de VVD-fractie, M. Rutte, en de voorzitter van de D66-fractie, S. Kaag, elk met twee leden, te weten S. Hermans en M. Harbers, beiden VVD, en R. Jetten en S. van Weyenberg, beiden D66. In dit gesprek zijn afspraken gemaakt over de werkwijze bij de uitvoering van de motie waarbij is benadrukt dat deze zich – conform de motie – in eerste instantie op de inhoud van een gezamenlijk document op hoofdlijnen richt. Ook werd uitgesproken dat dit document van beperkte omvang en zonder financieel kader geenszins moest pretenderen volledig te zijn.

In de periode tussen 24 juni en 16 augustus heb ik op regelmatige basis de twee fractievoorzitters gezamenlijk ontvangen, al dan niet tezamen met de secondanten Hermans en Jetten. Ook heb ik de secondanten en de leden Harbers en Van Weyenberg zeer regelmatig gezamenlijk ontvangen in aanwezigheid van de politiek secretaris van de VVD-fractie, B. Beukers, en de politiek secretaris van de D66-fractie, H. Oosterhuis. Tezamen vormden zij het schrijfteam voor het document op hoofdlijnen. Dit schrijfteam kwam ook op verschillende momenten bijeen met de fractievoorzitters van VVD en D66.

Tijdens deze bijeenkomsten is gesproken over de inhoud voor het document op hoofdlijnen. Daarbij fungeerden de in mijn eindverslag van 22 juni jl. met bijlagen (Kamerstuk 35 788, nr. 37) geïdentificeerde zeven transitie / grote onderwerpen en de democratische rechtsorde het uitgangspunt, en is gebruik gemaakt van de verdere bevindingen in mijn eindverslag met bijlagen van 22 juni jl., als ook van de input uit de gesprekken die ik in de vorige fase van de informatie voerde. In aanvulling op de zeven thema's en de democratische rechtsorde is ook gesproken over de onderlinge samenwerking, de politieke bestuurscultuur en de idealen en ambities van beide partijen. Per thema vonden één of meerdere sessies plaats om elkaars standpunten te horen en te proberen deze tot elkaar te brengen. Soms sloten de betreffende woordvoerders van de VVD-fractie en de D66-fractie bij een thematische sessie aan. Ook hebben woordvoerders en het schrijfteam op verschillende momenten en in verschillende samenstellingen zonder mijn aanwezigheid met elkaar gesproken.

Naast de bijeenkomsten over het document op hoofdlijnen «in wording» heb ik in deze periode af en toe gesproken met de voorzitters van de andere vier fracties, te weten die van CDA, PvdA, GroenLinks en de ChristenUnie. De motie met mijn opdracht behelsde immers ook «(zo)dat half augustus coalitieonderhandelingen met partijen kunnen worden gevoerd, gericht op het vormen van een meerderheidscoalitie». In deze gesprekken heb ik hen bijgepraat over het proces en zij hebben mij op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen in hun fracties.

In de korte periode (eind juli-begin augustus) dat er geen fysieke bijeenkomsten waren is er door de twee partijen doorgewerkt aan het document op hoofdlijnen, veelal met gebruikmaking van de huidige middelen van het op afstand werken. In die periode heb ik diverse malen contact gehad met de secondanten Jetten en Hermans, onder andere via video calls. Vanaf 9 augustus zijn onder mijn begeleiding de besprekingen hervat, in de week van 9-13 augustus via digitale bijeenkomsten in aanwezigheid van de twee fractievoorzitters en vanaf 16 augustus weer middels fysieke bijeenkomsten. Op 12 augustus heb ik u op uw verzoek schriftelijk geïnformeerd over de voortgang (Kamerstuk 35 788, nr. 43).

Al deze gesprekken hebben in een zeer positieve sfeer plaats gevonden. Het gaf de deelnemers energie om met elkaar te discussiëren over de grote uitdagingen waar we voor staan en welke oplossingen dat vraagt.

Het werken aan het document had daarmee – naast het elkaar naderen op de inhoud – ook het gewenste effect dat de politieke relatie na de gespannen start van de formatie tussen de twee partijen werd verbeterd.

Op 16 augustus concludeerden de voorzitters van de fracties van VVD en D66 dat de overeenstemming over het document op hoofdlijnen zodanig gevorderd was, dat de gesprekken met de overige vier partijen conform de planning konden plaatsvinden. Daarbij werd uitdrukkelijk gesteld dat het document op hoofdlijnen nog niet volledig afgerond was en dat de gesprekken met de overige partijen aanleiding tot wijzigingen konden geven.

### **3. 17 augustus – 20 augustus: gesprekken met de overige vier partijen gericht op het vormen van een meerderheidscoalitie**

Met het besluit van de fractievoorzitters van VVD en D66 dat gesprekken met de overige vier partijen konden plaatsvinden over het document op hoofdlijnen, was ook de fase gekomen om na te gaan of, conform de motie, coalitie onderhandelingen met partijen konden worden gevoerd gericht op het vormen van een meerderheidscoalitie. Daarbij was het gegeven de mogelijkheden logisch de gesprekken te richten op de opties 1 en 5 van de mogelijke meerderheidsvarianten (zie bijlage 3). Optie 1 omdat dit de variant is met de meeste zetels en een meerderheid in de Eerste en Tweede Kamer, en optie 5 omdat dit een voortzetting is van de huidige coalitie die zijn meerderheid had behouden. Opties 2 en 3 zouden alleen mogelijk zijn als PvdA en GroenLinks toch afzonderlijk aan de coalitie onderhandelingen wilden deelnemen. De andere opties waren al in de eerste fase min of meer verlaten. Belangrijk deel van de gesprekken was om te onderzoeken of op grond van de inhoud andere blokkades konden worden weggenomen en helderheid kwam over een voorkeursoptie.

Op 17 augustus heb ik daarom samen met de fractievoorzitters van VVD en D66, als initiatiefnemers van het proces, en hun secondanten de voorzitters van de overige vier fracties uitgenodigd in het Johan de Witt-huis voor een bespreking van een ter plekke uitgereikte en weer ingenomen samenvatting (hierna: de bouwstenen) van het document op hoofdlijnen. Deze bouwstenen werden mondeling ingeleid door de voorzitter van de VVD-fractie en verder toegelicht door de secondanten Hermans en Jetten. Hierbij werd de voorzitter van de CDA-fractie vergezeld door zijn secondant P. Heerma, kwamen de voorzitters van de fracties van PvdA en GroenLinks die dag twee maal gezamenlijk en kwam de voorzitter van de ChristenUnie-fractie alleen. Op 18 augustus werden de besprekingen met CDA en ChristenUnie vervolgd.

De fractievoorzitter van het CDA markeerde in de gesprekken dat het document op hoofdlijnen positieve en negatieve punten bevat en het geen blauwdruk biedt voor het voeren van onderhandelingen over een coalitieakkoord.

De voorzitters van de fracties van PvdA en GroenLinks zagen voldoende aanknopingspunten in de bouwstenen voor verdere besprekingen. Een vervolgbijeenkomst vond nog dezelfde avond plaats. Tijdens deze vervolgbespreking hebben de fractievoorzitters van PvdA en GroenLinks ook een toelichting gegeven op hun onderlinge, reeds langer bestaande, samenwerking en verteld dat zij met ambitie nadenken over en werken aan een verdergaande vorm van onderlinge samenwerking. Dit wekte de interesse van de fractievoorzitters van VVD en D66 en is daarna in verdere contacten uitgediept.

De fractievoorzitter van de ChristenUnie toonde zich weliswaar op onderdelen kritisch op de inhoud, duidelijk was ook dat deze kritiek *an sich* geen reden was om de deur volledig dicht te doen en geen nader gesprek te willen voeren. De verschillen van inzicht werden door het stuk helderder en daarmee bespreekbaar. Ook deed hij suggesties voor aanvullingen, met name op het fiscale terrein.

Op 19 en 20 augustus heb ik met de fractievoorzitters van de VVD en D66 en hun secondanten gesproken over de uitkomsten van de gesprekken met de overige vier partijen. Daarbij is zowel stil gestaan bij de inhoud van het document op hoofdlijnen en de mogelijke aanpassingen daarin, als bij de vraag met wie van deze vier partijen coalitieonderhandelingen kunnen worden gevoerd, gericht op het vormen van een meerderheidscoalitie. Deze gesprekken leidden niet tot een eindconclusie. Op 20 augustus heeft de fractievoorzitter van de VVD aangegeven nog geen verandering te zien in zijn standpunt over onderhandelingen met PvdA en GroenLinks, nadat in de loop van 20 augustus door PvdA en GroenLinks hun nauwere samenwerking publiekelijk bekend was gemaakt. De fractievoorzitter van D66 was juist wel positief over de ontwikkelingen bij de PvdA en GroenLinks. Tevens heeft zij aangegeven dat haar standpunt ten opzichte van de ChristenUnie ongewijzigd was. Geconstateerd werd dat er nog geen zicht was op een meerderheidscoalitie.

#### **4. 24-augustus – 31 augustus: vervolggesprekken gericht op het vormen van een meerderheidscoalitie**

Indachtig deze tussenconclusie dat er nog geen zicht was op een meerderheidscoalitie, heb ik besloten om de fracties zelf nogmaals los van elkaar te ontvangen. Op dinsdag 24 augustus ontving ik achtereenvolgens de fractievoorzitter van D66 met R. Jetten, de fractievoorzitter van de VVD met S. Hermans, de fractievoorzitter van het CDA met P. Heerma en de fractievoorzitters van de PvdA en GroenLinks gezamenlijk. Op woensdagochtend 25 augustus ontving ik tenslotte de fractievoorzitter van de ChristenUnie. In deze gesprekken heb ik steeds verschillende varianten voor meerderheidscoalities voorgelegd (zie bijlage en de in deel 5 weergegeven standpunten van de fracties). De fractievoorzitters van de PvdA en GroenLinks hebben tevens hun aankondiging van vrijdag 20 augustus tot verdergaande samenwerking nader toegelicht.

Op woensdagmiddag 25 augustus vond onder mijn begeleiding een nader gesprek over inhoudelijke thema's en de samenwerking in de afgelopen kabinetsperiode plaats tussen de fractievoorzitters van de VVD, D66 en het CDA en hun secondanten, gevolgd door een soortgelijk gesprek op woensdagavond tussen de fractievoorzitters van de VVD, D66 en de ChristenUnie. Woensdagavond zond ik u mijn reactie op uw brief naar aanleiding van een verzoek om informatie van een lid van uw Kamer en gaf daarin de laatste stand van zaken aan.

Naar aanleiding van al deze gesprekken heb ik op zondagavond 29 augustus met de secondanten van VVD, D66 en CDA overlegd over de werkzaamheden van de komende week.

Op maandagochtend 30 augustus heb ik eerst de fractievoorzitters van de PvdA en GroenLinks gezamenlijk ontvangen voor een toelichting door hen op de reacties van hun leden op zaterdag 28 augustus op het aangekondigde besluit tot samenwerking en of deze mogelijk effect konden hebben op de formatie. Op mijn verzoek hebben de fractievoorzitters van de PvdA en GroenLinks deze uitkomsten ook op schrift gezet, zodat er geen verwarring kon ontstaan over de formuleringen. Deze formuleringen zijn

verwerkt in deel 5 van dit verslag. Ook is mij nogmaals verzekerd dat zij niet zonder elkaar aan de coalitie onderhandelingen deelnemen.

Vervolgens heb ik de fractievoorzitters van VVD en D66 als initiatiefnemers ontvangen samen met hun secondanten om de balans op te maken. Aan het tweede deel van dit gesprek namen ook de fractievoorzitter van het CDA en zijn secondant deel. In dit gesprek heb ik verslag gedaan van de formuleringen van de fractievoorzitters van PvdA en GroenLinks. Hierbij bleek dat de standpunten van de fracties van CDA en VVD inzake PvdA en GroenLinks enerzijds en van D66 ten aanzien van de ChristenUnie anderzijds ongewijzigd waren. Hierop volgde de conclusie dat deze standpunten dan nu formeel kenbaar gemaakt moesten worden aan de betreffende fracties.

Op dinsdag 31 augustus vond daarom onder mijn begeleiding een gesprek plaats tussen de fractievoorzitters van VVD en CDA met de fractievoorzitters van PvdA en GroenLinks. In dit gesprek hebben de fractievoorzitters van VVD en CDA uiteengezet dat zij niet bereid zijn met de PvdA en GroenLinks gezamenlijk de coalitie onderhandelingen te voeren, ook niet nu deze fracties hebben aangekondigd hun samenwerking te intensiveren. Er zijn van beide kanten onder meer argumenten gewisseld over de inschatting of potentiële inhoudelijke verschillen te overbruggen waren én over de stabiliteit van een vijf partijen kabinet met het gepercipieerde risico dat PvdA of GroenLinks als afzonderlijke fractie tegen voorstellen kan stemmen (zie voor de standpunten per fractie ook onderdeel 5). Door de fractievoorzitters van VVD en CDA is gevraagd of PvdA en GroenLinks bereid zouden zijn tot een verdeling van werkzaamheden die zou inhouden dat één partij zou mee regeren en de andere partij in de oppositie zou werken aan de linkse beweging. De fractievoorzitters van de PvdA en GroenLinks waren hier niet toe bereid, omdat zij juist gezamenlijk willen deelnemen aan coalitie onderhandelingen. Op hun beurt vroegen de fractievoorzitters van de PvdA en GroenLinks of CDA en VVD bereid waren inhoudelijk verder te spreken, om zo helder te krijgen of potentieel inhoudelijke verschillen te overbruggen zijn. Hiertoe waren de fractievoorzitters van VVD en CDA niet bereid, waarbij het niet alleen om de inhoudelijke verschillen gaat. Daarmee werd definitief duidelijk dat er geen bereidheid was tot coalitieonderhandelingen van VVD, CDA, D66 met PvdA en GroenLinks. De fractievoorzitters van VVD en CDA gaven daarna aan dat ze hoopten op een blijvende constructieve samenwerking.

Hierop volgde een gesprek tussen de fractievoorzitter van D66 met de fractievoorzitter van de ChristenUnie, waarin de fractievoorzitter van D66 verwees naar haar eerdere uitlatingen dat ze niet bereid is tot onderhandelingen met de ChristenUnie, onder andere omdat D66 een zo progressief mogelijk kabinet wil en dit vernieuwing betekent en gezien de fors uiteenlopende standpunten met de ChristenUnie op het gebied van medische ethiek, emancipatie, en individuele vrijheden. De fractievoorzitter van de ChristenUnie stelde daarop vast dat een meerderheidskabinet met de ChristenUnie daarmee niet doenlijk is. Vervolgens hebben de fractievoorzitters van D66 en de ChristenUnie gesproken over de mogelijkheden van een minderheidskabinet. De fractievoorzitter van de ChristenUnie heeft aangegeven een minderheidskabinet constructief tegemoet te zullen treden en het belangrijk te vinden dat deze getalsmatig toch over zoveel mogelijk zetels beschikt (combinatie CDA/VVD/D66).

Afsluitend vond een gesprek plaats met de fractievoorzitters van VVD, D66 en CDA, tezamen met hun secondanten. De precieze bevindingen en mijn conclusies uit deze gesprekken vindt u hierna onder de delen 5 en 6.

## 5. Bevindingen

De opdracht die ik op 23 juni jl. bij motie-Rutte/Kaag ontving, luidde:

«om onder haar begeleiding de fractievoorzitters van de VVD en Democraten 66 uiterlijk binnen enkele weken een document op hoofdlijnen te laten schrijven, zodat half augustus coalitieonderhandelingen met partijen kunnen worden gevoerd, gericht op het vormen van een meerderheidscoalitie»

In lijn met de wens van de Kamer en van de indieners van de motie lag de focus van deze motie dus, net als in de fase hiervoor, op de inhoud. Mijn startpunt was daarnaast de conclusie dat er nog zes partijen waren die – in een nader te vast te stellen combinatie – in staat en bereid waren om onderhandelingen te voeren gericht op het vormen van een meerderheidscoalitie, zonder elkaar bij voorbaat uit te sluiten: VVD, D66, CDA, PvdA, GroenLinks en ChristenUnie.

### *Focus op de inhoud: document op hoofdlijnen*

Het eerste deel van mijn opdracht heeft er toe geleid dat de voorzitters van de VVD fractie en de D66 fractie overeenstemming bereikt hebben over een document op hoofdlijnen (zie bijlage). Aan dit document is gedurende een periode van meerdere weken intensief en met enthousiasme samengewerkt door een schrijfteam van de VVD en D66. Deze samenwerking bracht niet alleen veel positieve energie, maar leidde ook tot meer wederzijds begrip en bracht standpunten die soms inhoudelijk ver van elkaar lagen, nader tot elkaar. Deze fase heeft mij gesterkt in mijn oordeel dat formeren vanuit de inhoud succesvol kan zijn. Het document op hoofdlijnen is weliswaar geen regeerakkoord en is geschreven vanuit een liberale visie, maar kent – juist ook omdat het qua opzet en inhoud volgt uit mijn eerdere analyse over het transitiebeleid en de overige, urgente grote thema's – voldoende aanknopingspunten voor andere partijen om het gesprek aan te gaan. Dit bleek ook uit de gesprekken die de fractievoorzitters van VVD en D66 over de bouwstenen van het document (zie bijlage) hebben gevoerd met de fractievoorzitters van CDA, PvdA, GroenLinks en ChristenUnie (zie ook p4).

### *Andere overwegingen dan de inhoud: de wie met wie vraag*

Net als in de vorige fase van de formatie blijkt daarom dat er ondanks een voldoende inhoudelijke basis, andere overwegingen en blokkades een rol spelen die voorkomen dat vanuit de inhoud geformeerd kan worden. Helaas moet ik constateren dat deze andere overwegingen niet zijn weg te nemen via het inhoudelijke debat. Het gesprek over de inhoud wordt snel verlaten om het toch weer over de «wie met wie» vraag te hebben.

Deze andere overwegingen laten zich samenvatten in de positionering van partijen ten opzichte van elkaar en de beeldvorming daarover, het gepercipieerde risico dat de eigen visie en inhoud te veel ondergesneeuwd raken als niet aan bepaalde voorwaarden, zoals een beperkt aantal partijen uit een bepaalde stroming, wordt voldaan, het benodigde draagvlak in de fractie en partij en de visies op de stabiliteit van sommige meerderheidsvarianten.

De standpunten per fractie laten zich als volgt weergeven:

1. De voorzitter van de VVD-fractie stelt dat hij voorstander is van coalitieonderhandelingen met D66, CDA en ofwel PvdA, ofwel GroenLinks, ofwel ChristenUnie, waarbij hij aantekent dat de fractievoorzitter van de ChristenUnie-fractie een grote en ook



toenemende aarzeling heeft ten aanzien van deelname aan onderhandelingen en dit dus niet meer voor de hand ligt. De voorzitter van de VVD-fractie is niet bereid tot onderhandelingen met de fracties van PvdA en GroenLinks gezamenlijk. Dit standpunt berust op de gecombineerde afweging dat zowel de inhoudelijke verschillen met PvdA en GroenLinks, als de instabiliteit van een kabinet door een getalsmatig overbodige fractie te groot zijn, met de bijkomende overweging dat er ruimte moet blijven voor politiek debat in het brede midden. De aangekondigde samenwerking van de fracties van PvdA en GroenLinks leidt niet tot een heroverweging van dit standpunt. De voorzitter van de VVD-fractie heeft een voorkeur voor een meerderheidscoalitie, maar is bereid tot onderhandelingen over een minderheidscoalitie uit de fracties VVD, D66 en CDA.

2. De voorzitter van de D66-fractie stelt dat haar voorkeurscoalitie blijft bestaan uit VVD, D66, CDA, PvdA en GroenLinks. Zij is positief over de aangekondigde samenwerking tussen de fracties van de PvdA en GroenLinks. De voorzitter van de D66-fractie is ook bereid tot onderhandelingen met VVD, CDA en ofwel PvdA ofwel GroenLinks. Zij is niet bereid tot onderhandelingen met VVD, CDA en de ChristenUnie, omdat D66 niet opnieuw in een kabinet wil deelnemen met twee, op belangrijke punten behoudende confessionele partijen en gezien de fors uiteenlopende standpunten met de ChristenUnie op het gebied van medische ethiek, emancipatie, en individuele vrijheden. De voorzitter van de D66-fractie is wel bereid tot onderhandelingen met VVD, PvdA, GroenLinks en de ChristenUnie. Zij heeft een grote voorkeur voor een meerderheidscoalitie, maar is bereid tot onderhandelingen gericht op een minderheidscoalitie.
3. De voorzitter van de CDA-fractie is bereid aan onderhandelingen over een coalitieakkoord deel te nemen met ten hoogste drie andere partijen, nl. samen met de VVD, D66 en ofwel de ChristenUnie, ofwel de PvdA, ofwel GroenLinks. De voorzitter van de CDA-fractie is niet bereid tot onderhandelingen met de PvdA en GroenLinks gezamenlijk. Dit standpunt berust op de afweging dat een coalitie met vier andere partijen rekenkundig onnodig is voor een meerderheid in de Tweede Kamer. Een coalitie met VVD, D66, PvdA en GroenLinks houdt daarnaast in dat het CDA onvoldoende ruimte heeft voor de realisering van de inhoud van programmatische uitgangspunten omdat het dan gaat om een combinatie met drie linkse partijen, drie liberale partijen en vier partijen die bij principiële onderwerpen als het bijzonder onderwijs en medische ethiek een andere positie innemen dan het CDA. De aangekondigde samenwerking tussen de fracties van PvdA en GroenLinks heeft deze positie niet gewijzigd. De voorzitter van de CDA fractie heeft een voorkeur voor een meerderheidscoalitie, en heeft daarvoor verschillende opties op tafel gelegd, maar is ook bereid deel te nemen aan onderhandelingen over een minderheidscoalitie uit de fracties VVD, D66 en CDA.
4. De voorzitters van de fracties van PvdA en GroenLinks zijn gaarne bereid gezamenlijk deel te nemen aan onderhandelingen om te komen tot een kabinet dat kan rekenen op een meerderheid in (beide) Kamer(s). Zij zullen een gezamenlijke onderhandelingsdelegatie vormen voor de formatie, waarbij in een gezamenlijke fractie wordt overlegd over de inzet en over het gevolg van mogelijke onderhandelingen. In het weekend van 28 augustus is voor deze stap en voor verdere samenwerking tussen de fracties in het parlement brede steun gebleken in de partijen.  
Op korte termijn praten de fracties met elkaar verder over hoe ze deze samenwerking verder vormgeven. De voorzitters van de fracties van PvdA en GroenLinks fracties zijn bereid deel te nemen aan onderhandelingen gericht op een meerderheidscoalitie met de VVD en D66, waarbij zij ook deelname van CDA en/of ChristenUnie kunnen

- steunen. De voorzitters van de fracties van PvdA en GroenLinks zijn niet bereid tot een verdeling van werkzaamheden die zou inhouden dat er wel wordt gebouwd aan een linkse beweging en verdere samenwerking, maar één van hen deelneemt aan een kabinet met andere partijen. De voorzitters van de PvdA en GroenLinks zijn geen voorstander van een minderheidscoalitie en zullen zich kritisch opstellen jegens een minderheidscoalitie van VVD, D66 en/of CDA.
5. De voorzitter van de ChristenUnie-fractie heeft een grote, toenevende aarzeling over deelname van de ChristenUnie aan coalitieonderhandelingen. Hij vindt onderhandelingen over een meerderheidskabinet van VVD, D66, CDA en PvdA en/of GroenLinks een goede zaak. De ChristenUnie ziet daarnaast steeds meer in een minderheidskabinet en zal dit constructief tegemoet treden, waarbij hij heeft aangegeven het belangrijk te vinden dat deze getalsmatig toch over zoveel mogelijk zetels beschikt (combinatie CDA/VVD/D66).

## **6. Conclusie en advies**

De opdracht die ik van de Tweede Kamer bij mijn aanwijzing als informateur ontving was, zoals ook het geval was bij mijn voorganger, gebaseerd op een benadering van onderhandelingen tussen partijen vanuit de inhoud. De uitwerking van de opdracht in de eerste fase, die u aantreft in mijn vorige eindverslag met bijlagen, kreeg brede steun in het debat in de Kamer daarover en leidde tot een vervolgoopdracht in de motie van 23 juni jl. Ook deze motie stelt de inhoud centraal door de opstelling van een document op hoofdlijnen van VVD en D66. Hierbij is nadrukkelijk opgemerkt dat het document is geschreven vanuit het oogpunt van twee liberale partijen. In dit document zijn de hoofdelementen van de brede transitie en de versterking van de democratische rechtsorde overgenomen en op onderdelen uitgewerkt en aangevuld. In de gesprekken met de andere vier partijen over de bouwstenen van dit document (een samenvatting van het document waar op dat moment ook nog aan geschreven werd) werd duidelijk dat deze inhoudelijk – in ieder geval op onderdelen – constructief werden ontvangen.

Tegen deze achtergrond meen ik dat er over de definitie en aanpak van de grote maatschappelijke opgaven voldoende inhoudelijke overeenstemming kan worden gevonden bij partijen die gerekend kunnen worden tot het brede midden, waaronder de partijen die beide moties hebben gesteund. De bijlagen bij mijn vorige eindverslag en dit verslag bieden vanuit de inhoud voldoende mogelijkheid voor een nader debat in de Kamer en voor overleg tussen partijen om oplossingen te vinden voor de beschreven grote vraagstukken en daarbij afspraken te maken over financiële kaders en regelingen.

Op basis van mijn bevindingen onder deel 5 moet ik echter helaas concluderen dat er op dit moment geen coalitieonderhandelingen gestart kunnen worden die gericht zijn op het vormen van een meerderheidscoalitie. Hoewel er op basis van de inhoud voldoende aanknopingspunten zijn om tot een meerderheidscoalitie uit het brede midden te komen, werpen de zes partijen uit dit brede midden op andere gronden dan de inhoud blokkades dan wel voorwaarden op die onvereenigbaar blijken.

Dit valt des te meer te betreuren indachtig het eindverslag van informateur Tjeenk Willink (Kamerstuk 35 788, nr. 24) en zijn breed gedeelde pleidooi om de formatie niet te beginnen met de vraag «wie met wie» en vervolgens te onderhandelen over regelingen, maar te starten met de inhoud en de problemen die bij voorrang moeten worden aangevat. In deze benadering, met een proces in stappen, konden de fracties zich in meerderheid vinden.

*In de praktijk kunnen deze stappen in elkaar overlopen, of meer of minder samengenomen worden.*

- a. *Is er overeenstemming mogelijk over een duidelijke, met geobjectiverde feiten onderbouwde definitie van elk van de grote vraagstukken en hun oorzaken? Is er een gemeenschappelijk doel dat moet worden bereikt (of een eerder gemaakte afspraak die moet worden nagekomen) en welke belemmeringen staan het bereiken daarvan in de weg? Welke (internationale) samenwerking is daarbij nodig? Die inventarisatie zou de opdracht aan een informateur kunnen zijn. Daarover zou een politiek debat in de Kamer kunnen worden gevoerd. Voor de feiten kan geput worden uit een breed scala van bestaande rapporten, kennis van instituten en bevindingen van ambtelijke commissies.*
- b. *Vervolgens zou de informateur kunnen inventariseren op welke (alternatieve) wijzen de oorzaken van de problemen respectievelijk de belemmeringen zouden kunnen worden weggenomen. Ook daarover zou een politiek debat in de Kamer kunnen worden gevoerd.*
- c. *Op basis van die debatten kan duidelijk worden welke partijen aan de oplossingen voor de geïnventariseerde problemen willen bijdragen en mogelijk een coalitie willen vormen.*

*Pas daarna zou moeten worden nagegaan of, behalve over het financieel kader, afspraken over afzonderlijke (wettelijke) regelingen moeten worden gemaakt of dat dat aan het te vormen kabinet kan worden overgelaten (regeerprogramma).*

De stappen a en b hebben we met het eindverslag in de eerste fase gezet; tegelijkertijd ging het debat in de Kamer over het eindverslag maar beperkt over de grote maatschappelijke vraagstukken en transities. Met de opdracht aan VVD en D66 voor een document op hoofdlijnen is getracht een start te maken met fase c.

De door Tjeenk Willink voorgestelde gefaseerde benadering kan alleen slagen als partijen ook bereid zijn de inhoud voorop te stellen en dat is beperkt mogelijk gebleken. De blokkades die de partijen in juni tot een impasse brachten zijn na de inhoudelijke gesprekken echter toch weer de boventoon gaan vormen. Ondanks de gesprekken waarbij partijen geprobeerd hebben tot elkaar te komen, is dit niet gelukt. Ook na een laatste ronde waarin ik alle opties van een meerderheidskabinet nogmaals ben langsgelopen, moet ik concluderen dat geen van deze opties op voldoende steun kan rekenen. Ook heb ik moeten constateren dat er geen verandering in de standpunten is gekomen ten opzichte van de situatie zoals beschreven in mijn eindverslag van 22 juni.

Mijn persoonlijke oordeel is dat dit zeer onbevredigend en op de inhoud onnodig is. Met alle uitdagingen die ons land te wachten staat, met alle grote problemen en transities, verdient ons land een stabiel kabinet met voldoende politiek draagvlak.

Er is daarom veel tijd genomen om met elkaar hierover in gesprek te gaan, omdat ook de partijen vonden dat het een uiterste poging verdiende om met deze zes partijen, die al jarenlang het politieke midden vertegenwoordigen, en in allerlei rollen – oppositie en coalitie – de problemen in Nederland hebben aangepakt, toch tot een meerderheidscoalitie te komen. Dit is helaas niet mogelijk gebleken. Het is daarom op dit moment zinloos nogmaals alle varianten in een ronde langs alle partijen af te

lopen. Het zou de formatie nog verder vertragen en er is naar mijn mening in voldoende afgetast of er nog wijziging van inzichten in deze fase zal komen.

Als er helaas geen meerderheidskabinet kan worden gevormd, komt automatisch een minderheidsvariant in beeld. Mochten hierover succesvolle onderhandelingen worden gevoerd dan kan het ook weer nieuwe kansen bieden voor het breed onderschreven pleidooi van informateur Tjeenk Willink voor een meer open bestuurscultuur met meer ruimte voor dualisme. In lijn daarmee ligt het voor de hand dat de onderhandelingen gericht op een minderheidscoalitie zich richten op een regeerakkoord op hoofdlijnen.

Gegeven het voorgaande adviseer ik om een informateur van VVD-huize (de grootste partij) aan te wijzen die, met inachtneming van dit verslag, coalitieonderhandelingen gaat begeleiden waarbij het op dit moment voor de hand ligt deze te richten op het vormen van een minderheidscoalitie uit een nader te bepalen combinatie van VVD, D66 en CDA, waarbij deze minderheidscoalitie een constructieve en vruchtbare samenwerking moet zoeken met de Staten-Generaal. Een minderheidscoalitie heeft immers per definitie de steun nodig van andere partijen om tot een meerderheden in de Kamer te komen. Daarbij ligt in ieder geval samenwerking met de andere drie partijen uit het brede midden – de PvdA, GroenLinks en de ChristenUnie – voor de hand, omdat de zes partijen uit het brede midden de afgelopen decennia altijd met elkaar hebben geregeerd, dan wel hebben samengewerkt in akkoorden (Lenteakkoord, Pensioenakkoord, Klimaatakkoord). Ook andere partijen zullen optimaal op onderwerpen en vanuit de inhoud betrokken moeten worden.

Ik hoop dat u mij als informateur toe staat een paar observaties voor het vervolg mee te geven:

- Het feit dat het niet tot een doorbraak voor een meerderheidsvariant heeft kunnen komen beschouw ik als zeer zorgelijk. Onze parlementaire cultuur heeft altijd bestaan uit de bereidheid van partijen om toch maar, soms met hele lange tanden, aan onderhandelingen te beginnen. Vaak met de verwachting dat het mis zou lopen, maar soms ook met een onverwachts positieve uitkomst. In deze formatie is het door een combinatie van factoren nog steeds niet tot deze stap gekomen. Dit heeft te maken met de start van de formatie, een beperkt aantal winnende partijen die de kar kunnen trekken, een gefragmenteerde Tweede Kamer en een veelheid van partijen die andere partijen dan wel personen uitsluiten al voor of tijdens de formatie. Hoe verklaarbaar al deze redenen ook zijn, opgeteld leidt het tot een situatie die het vertrouwen van de burger in de politiek niet zal vergroten.
- Daar waar de vorige informateur en ook ik nog vol goede hoop begonnen aan formeren langs de lijn van de inhoud, is dit maar beperkt mogelijk gebleken. Het is mijns inziens zeer wenselijk de ervaringen hiermee (zowel positief als negatief) van, onder meer, de informateurs van de recente kabinetsformaties te benutten om lessen uit te trekken.
- Het risico dat «formeren is elimineren» uiteindelijk tot nul onder de streep van de mogelijkheden voor een onderhandeling over coalitie vorming leidt en partijen niet meer tot elkaar komen, was de afgelopen fase zeer groot. Het lijntje van het ontbreken van een meerderheidsvariant naar de totstandkoming van een minderheidsvariant is dan ook zeer broos. Het is de verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen zich dit te realiseren en het vertrouwen van de kiezer niet verder te verkleinen. Deze verantwoordelijkheid kan niet eenzijdig bij een nieuwe informateur worden gelegd. Uiteindelijk zullen partijen het samen moeten doen.

- De afgelopen periode en zeker de laatste week heeft een wissel getrokken op de verhoudingen tussen de zes partijen die er samen met andere partijen in de Kamer de afgelopen jaren voor hebben gezorgd dat compromissen konden worden gesloten om oplossingen te realiseren. Het is wenselijk dat er snel tot nieuwe werkbare relaties wordt gekomen waarbij het in de parlementaire verhoudingen logisch is dat hierbij een extra taak op de schouders van de grootste partij ligt.
- Wellicht is het gevolg van het feit dat partijen in het midden inhoudelijk meer naar elkaar zijn toegegroeid een reden om steeds meer naar andere argumenten te zoeken om een basis voor een coalitie te vinden. Het zou interessant zijn hierover het debat met elkaar te voeren.
- Tijdens de gesprekken is er ook veel tijd besteed aan wat over elkaar in de media is gezegd. Dit is uiteraard niet nieuw en heeft ook in eerdere onderhandelingen een rol gespeeld. In zekere zin hoort het bij onderhandelingen en formaties. Maar gezien de discussie over een open bestuurscultuur en het belang van het betrekken van de burgers bij de politiek lijkt het mij toch interessant te kijken hoe een open informatievorm naar buiten zich kan verhouden tot het voor het proces vereiste vertrouwen binnenskamers.

Met de aanbieding van dit verslag met bijlagen<sup>1</sup> beschouw ik mijn werkzaamheden als informateur als beëindigd en heb ik mijn opdracht afgerond. Ik dank u en de fractievoorzitters voor het in mij gestelde vertrouwen. Gaarne ben ik bereid het debat over dit verslag bij te wonen en de leden van de Tweede Kamer dan desgevraagd inlichtingen te verstrekken.

M.I. Hamer

---

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)