

Vergaderjaar 2002–2003

**28 637**

## **Kabinetscrisis en -formatie**

**Nr. 14**

### **BRIEF VAN DE INFORMATEURS**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 april 2003

Daartoe gemachtigd door Hare Majesteit de Koningin doe ik u hierbij toekomen het eindverslag van mijn onderzoekswerkzaamheden.

In reactie op het verzoek van het lid Zalm, zoals blijkt uit het stenografisch verslag van de regeling van werkzaamheden van 8 april jl, kunnen wij u het volgende meedelen. De besprekingen in het kader van een informatie hebben naar hun aard een vertrouwelijk karakter. Om een vrije gedachtenwisseling tussen partijen tijdens de informatie mogelijk te maken, moeten zij er van uit kunnen gaan dat bouwstenen en verkenningen voor de onderhandelingen die geen onderdeel uitmaken van het definitieve regeerakkoord, vertrouwelijk blijven. Het is dan ook goed gebruik dat alleen het eindresultaat van de onderhandelingen die leiden tot de vorming van een kabinet, na afloop van de formatie openbaar gemaakt wordt, alsmede een beperkt aantal stukken die direct voor dat eindresultaat relevant zijn.

Nu deze fase van de informatie niet geleid heeft tot een akkoord tussen partijen zijn er geen stukken die als definitief onderhandelingsresultaat kunnen worden aangemerkt. Alle in de besprekingen gebruikte stukken geven slechts partiële informatie over het verloop van de onderhandelingen, zonder dat partijen zich aan de inhoud verbonden hebben. Dat geldt ook voor de stukken waar de heer Zalm om vraagt. Wij zullen daarom niet aan dit verlangen tegemoet komen.

J. P. H. Donner  
F. Leijnse

Den Haag, 12 april 2003

Majesteit,

Op woensdag 5 februari 2003 verzocht u ons om, gelet op het verslag van de heer Donner die als informateur een verkenning had verricht naar de mogelijkheden van een regeringscoalitie op basis van het verkiezingsresultaat van 22 januari 2003, een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid van spoedige totstandkoming van een kabinet van CDA en PvdA.

Uitgangspunt bij onze werkzaamheden was dat de betrokken partijen over en weer de bereidheid hadden om te komen tot een vruchtbare samenwerking. Uit de eerste fase van de informatie was gebleken dat partijen daartoe in ieder geval nadere afspraken nodig achtten over: de rijksfinanciën en de noodzaak van bezuiniging, een sociaal en economisch beleid gericht op o.a. langdurige loonmatiging en terugdringing van de instroom in de WAO, de problematiek van de gezondheidszorg en die van het onderwijs, veiligheid en criminaliteitsbestrijding, de positie van Nederland in de Europese Unie, het handhaven van internationale vrede en veiligheid, de kwaliteit van de publieke sector en het openbaar bestuur, het vraagstuk van integratie en immigratie, de visie op ruimtelijke ordening, mobiliteit, natuur en platteland, alsmede het debat over waarden, normen en verantwoordelijkheid.

In het kader van onze werkzaamheden hebben wij enkele malen gesproken met personen van buiten de kring der betrokken partijen. In het begin van onze werkzaamheden hebben wij oriënterende gesprekken over de actuele economische problematiek in brede zin gevoerd met de voorzitter van de Sociaal-Economische Raad en met de voorzitter van de Raad van Werk en Inkomen, alsmede met voorzitters van de organisaties van werkgevers en werknemers in de Stichting van de Arbeid. Vervolgens hebben wij in aanwezigheid van de vertegenwoordigers uit de betrokken fracties een gesprek gehad met de president-directeur van De Nederlandsche Bank en met de directeur van het Centraal Planbureau over de financieel economische situatie en de implicaties van het Stabiliteits- en Groei-pact voor het begrotingsbeleid in de komende kabinetsperiode. In een latere fase van onze werkzaamheden hebben wij ook de burgemeesters van de grote vier steden ontvangen en met hen hun brief aan ons besproken. Tenslotte hebben wij op verschillende momenten gesproken met medewerkers van het Centraal Planbureau over de doorrekening van de economische effecten van verschillende voorstellen.

Na onze werkzaamheden te zijn aangevangen met enkele algemene verkennende besprekingen, hebben wij vervolgens in besprekingen met de fractievoorzitters, bijgestaan door wisselende leden uit hun fractie, in een eerste ronde alle beleidsterreinen aan de orde gesteld. Dit leverde een overzicht op van de mogelijke gemeenschappelijke benadering van beide partijen op de verschillende onderdelen alsmede van de punten van overeenstemming en van verschil tussen hen. Op basis daarvan konden door ons teksten worden opgesteld met betrekking tot de verschillende onderdelen die in het vervolg van het proces de basis opleverden voor nader overleg waarin het mogelijk bleek om op alle niet-financiële terreinen, voor het merendeel van de relevante punten tot voorlopige conclusies te komen die de basis hadden kunnen opleveren voor een regeerakkoord en waaraan partijen zich hadden willen binden in het kader van overeenstemming over het geheel. Hoewel de bespreking van niet-financiële onderwerpen nog niet geheel was afgerond, menen wij in het licht van het daarover gevoerde overleg dat daarbij geen problemen waren overge-

bleven die niet in het kader van een eindakkoord over een regeringsprogramma opgelost hadden kunnen worden.

Een bijzonder aspect bij onze werkzaamheden werd gevormd door het feit dat deze plaatsvonden in een periode dat andere politieke en parlementaire werkzaamheden volop hun beslag vonden, onder andere in het kader van de campagne voor de verkiezingen van Provinciale Staten. In het bijzonder moet in dit verband ook de oorlog in Irak genoemd worden die op 20 maart 2003 uitbrak. In de aanloop naar deze oorlog ontwikkelden partijen een verschillende visie op de opportuniteit daarvan en de wijze van besluitvorming daarover, hetgeen tot verwijdering leidde in het debat met de regering. Gegeven het belang van dit onderwerp was het nodig om na het uitbreken van de oorlog eerst tot overeenstemming te komen over het beleid met betrekking tot de crisis in Irak en tot andere mogelijke internationale conflicten in de toekomst, alvorens de informatie kon worden voortgezet. Op maandag 24 maart bleek het na een diepgaande bespreking mogelijk deze overeenstemming te bereiken.

### **Budgettaire problematiek**

De financieel-economische situatie en de daaruit voortvloeiende budgettaire problematiek in de komende kabinetsperiode vormden gedurende de loop van onze werkzaamheden een centraal punt van aandacht. Reeds in de eerste fase van de informatie hadden beide partijen aangegeven dat een solide ondergrens in het financiële kader, waarbij tenminste wordt voldaan aan de internationale verplichtingen, voorwaarde zou zijn voor vruchtbare samenwerking. Van aanvang af bestond daarbij tussen partijen een verschil van inzicht omtrent de gewenste uitkomst en werkwijze. Enerzijds werd bepleit om in het belang van een houdbaar begrotingsbeleid uit te gaan van het volledig wegwerken van het feitelijk EMU-tekort met ingang van het jaar 2007 en met het oog daarop een afgewogen pakket van voldoende maatregelen op te stellen. Anderzijds werd bepleit om uitgaande van de wenselijkheid van begrotingsevenwicht in 2007 te bezien of op basis van een pakket van mogelijke en sociaal aanvaardbare maatregelen dit doel ook praktisch realiseerbaar zou zijn. Met instemming van beide partijen werd besloten tot een aanpak waarbij als werkhypothese werd uitgegaan van het doel van volledig wegwerken van het feitelijk EMU-tekort met ingang van het jaar 2007. Vervolgens werden door deskundigen van beide partijen maatregelen besproken in de sfeer van bezuinigingen, lastenverhogingen alsmede beleidsmatige intensiveringen en lastenverlichtingen.

Op basis van de voorstellen van beide partijen voor een invulling van het financieel kader werd in overleg met de partijen een proeve voor een gemeenschappelijk financieel kader opgesteld dat op 3 april via ons aan het Centraal Planbureau werd voorgelegd met het verzoek dit door te rekenen op de gevolgen voor het begrotingssaldo en de belangrijkste economische indicatoren. Aan dat kader lag de door partijen geformuleerde werkhypothese van een begrotingsevenwicht in het jaar 2007 en de uit het overleg geresulteerde omvang van financiële ruimte voor nieuw beleid, ten grondslag. Het op 5 april ontvangen resultaat van de doorrekening gaf te zien dat de voorgestelde maatregelen voldoende realistisch waren om – bij ongewijzigde omstandigheden – zowel het begrotingsevenwicht in 2007 alsook de gewenste financiële ruimte voor nieuw beleid binnen handbereik te brengen. Het beeld van de economische effecten van het financieel kader op de groei, werkgelegenheid en inflatie was evenwel beduidend ongunstiger dan in de situatie van ongewijzigd beleid. Op basis van dit resultaat kwamen partijen tot de conclusie dat het financieel kader zodanig zou moeten worden bijgesteld, dat dit met name voor wat betreft de economische groei en de werkgelegenheid

een gunstiger effect zou laten zien, althans geen structureel ongunstiger resultaat dan bij ongewijzigd beleid. Daartoe zou ook het bereiken van begrotingsevenwicht binnen de kabinetsperiode en de mate van de financiële ruimte voor nieuw beleid in de afweging betrokken kunnen worden. Op basis hiervan hebben wij vervolgens een nadere proeve van een financieel kader opgesteld dat, na doorrekening door het CPB, weliswaar nog geen absolute zekerheid maar wel een uitzicht bood op structureel betere economische en begrotingsindicatoren dan bij ongewijzigd beleid. Deze nieuwe proeve en het resultaat van de doorrekening werden met partijen besproken. In het licht daarvan hebben wij vervolgens – mede na technisch overleg met het CPB – de mogelijkheden verkend om door nadere verbetering van de voorstellen zekerheid te krijgen omtrent structureel betere economische indicatoren.

Deze laatste verkenning is evenwel niet neergeslagen in een concreet aan partijen voorgelegd voorstel, omdat inmiddels op woensdag 9 april door de beide fractievoorzitters het initiatief was genomen om eerst in onderling overleg onder meer de voortgang en aanpak van de besprekingen over het financieel kader te bespreken. Het tweede deel van dit overleg vond in onze aanwezigheid plaats. In aansluiting hierop hebben wij op donderdagmiddag 10 april partijen afzonderlijk ontvangen. Het CDA verzocht daarbij om los van het pakket dat tot dusver was besproken, vanuit de doelstelling van herstel van de economie met een frisse blik te kijken naar de maatregelen die in het belang van economische groei, versterking van de concurrentiepositie, werkgelegenheid, beteugeling van de inflatie en een houdbaar begrotingsbeleid nodig zouden zijn. De PvdA toonde zich hiertoe bereid met dien verstande dat het sociale profiel van het resultaat medebepalend diende te zijn. Op deze basis hebben wij vervolgens 's avonds opnieuw met partijen overlegd.

In de bespreking op donderdagavond heeft het CDA een voorstel voor een nieuw financieel kader voorgelegd. Gezien de aard van de maatregelen die erin waren vervat, zagen wij evenwel – tegen de achtergrond van hetgeen in de achterliggende weken reeds over vele onderdelen terzake was gewisseld – in dit voorstel geen basis voor overleg dat uitzicht bood op een meer bevredigende uitkomst met betrekking tot de economische indicatoren en een spoedige overeenstemming, elementen waar beide partijen op hadden aangedrongen. Om die reden hebben wij gemeend te moeten concluderen dat bespreking van dit voorstel niet paste in onze opdracht de spoedige totstandkoming van een kabinet van CDA en PvdA te onderzoeken. Een dergelijke bespreking heeft mitsdien niet plaatsgevonden. Vervolgens hebben wij aangegeven bereid te zijn om partijen de daaropvolgende morgen (11 april) een voorstel aan te bieden op basis van de tot dusver bereikte overeenstemming, dat een positief beeld zou laten zien met betrekking tot genoemde economische indicatoren. De PvdA toonde zich bereid om een dergelijk voorstel in overweging te nemen; het CDA gaf echter aan een dergelijk voorstel niet zinvol te achten.

In het licht van het overleg op donderdagavond moeten wij concluderen dat er geen uitzicht is op spoedige totstandkoming van een kabinet van CDA en PvdA.

J. P. H. Donner  
F. Leijnse