Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 998 Initiatiefnota van het lid Bikker «Gekozen om te dienen – vier voorstellen ter versterking van het vertrouwen in en de verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer»

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

WOORD VOORAF

«Vrijheid is een gevolg van hard werken. Het is een spier die je dagelijks moet trainen: gebruik hem of verlies hem,»[1] dat schrijft de Britse Opperrabbijn Jonathan Sacks (1948–2020). Onze vrijheid is geen automatisch bezit, sterker nog, ze vraagt om investeringen. Nagenoeg alle politieke partijen hebben ervoor gekozen om deze jaren daarom extra te investeren in defensie. Nieuwe weerbaarheid is nodig, in snel veranderende tijden. Maar wat verdedigen we dan, welk land staan we voor op? Het Nederland dat wij kennen, waar de Grondwet onze vrijheden borgt en de democratische rechtsstaat goed en rechtvaardig bestuur mogelijk maakt, dat Nederland staat onder druk.

Het vertrouwen van Nederlandse burgers in de politiek en haar instituties heeft de afgelopen jaren een flinke knauw opgelopen. Uit de Eurobarometer blijkt dat het vertrouwen in de nationale politiek sinds 2021 fors is gedaald.[2] Het wantrouwen of cynisme richting de politiek is groot, ik merk het geregeld, bij allerlei ontmoetingen in het land. Mensen zien veel ophef, maar ervaren te weinig verschil in hun persoonlijke leven.

Nu ik zo'n drie jaar fractievoorzitter ben en inmiddels vijf verschillende verkiezingen heb meegemaakt, kan ik niet anders dan bevestigen dat het beter moet en kan. Want in de plenaire zaal van de Tweede Kamer en vervolgens in de media gaat er te veel tijd naar ophef rond persoonlijke verhoudingen, de vele kabinetscrisissen van de afgelopen jaren en het gebrek aan oplossingen van de grote uitdagingen waar ons land voor staat. Dat voedt het cynisme. Alsof macht of een tijdelijk voordeel voor een politieke partij, boven recht gaat of boven het algemeen belang, de toekomst van nieuwe generaties.

---

[1] Sacks, J. (2025). De kracht van de Tora. Ideeën die je leven veranderen.

[2] Sociaal en Cultureel Planbureau. (2025). «Kennisnotitie Vertrouwen in de politiek», pagina 3, beschikbaar via: https://www.scp.nl/documenten/2025/09/26/kennisnotitie-vertrouwen-in-de-politiek

kst-36998-2
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Het mooie is dat er nog steeds zoveel Nederlanders zijn die daar wel naar verlangen. Naar leiders die ons land versterken, die besluiten nemen waar de volgende generatie echt wat aan heeft. Politici die stevig van mening verschillen, dat in een goed debat laten zien en vervolgens ook bereid zijn om meters te maken. Want uiteindelijk is dát waar politiek om draait: niet om verkiezingen winnen of zoveel mogelijk macht naar je toe te trekken, maar om verantwoordelijkheid nemen voor het algemeen belang. Om, zoals de vele generaties voor ons, het huis dat Nederland heet met zorg te bewaren, te versterken en door te geven aan hen die na ons komen.

De bestuurbaarheid van het land kunnen we versterken: door hoe we ons gedragen, door verantwoordelijkheid te nemen en door hoe we de lessen leren van de afgelopen jaren. Als we die lessen niet leren, dan verzwakt onze democratie. Daarom pak ik met deze nota de handschoen op.

Vandaag doe ik vier opbouwende voorstellen die kleine verbeteringen zijn voor onze democratie. Ik wil daarmee bijdragen aan een politiek die verantwoordelijk en herkenbaar omgaat met het vertrouwen van de kiezers. Ik zie uit naar de bespreking in het parlement en trek graag op met collega's in de Tweede Kamer die willen bijdragen aan ons mooie land en voor de komende generaties dezelfde opdracht voelen.

1. Inleiding

Een vrije samenleving is meer dan een verzameling wetten, verkiezingen en instituties. Zij is een gemeenschap van mensen die verantwoordelijkheid nemen voor elkaar en voor het land dat zij samen bewonen. Zoals Jonathan Sacks schreef, bouwen we samen aan een gemeenschappelijk huis dat iedere generatie ontvangt, onderhoudt en doorgeeft. De democratische rechtsstaat rust daarom niet alleen op regels, maar ook op vertrouwen: het vertrouwen dat volksvertegenwoordigers het algemeen belang dienen, zorgvuldig omgaan met het mandaat dat zij van de kiezer hebben ontvangen en het huis dat Nederland heet, sterker doorgeven aan de volgende generatie. Juist daarom is het zorgelijk dat het vertrouwen van burgers in de politiek laag is.[3] Recent onderzoek van het CBS laat zelfs zien dat het vertrouwen is gedaald tot het laagste niveau sinds 2016.[4]

Tegelijkertijd hebben we in Nederland steeds vaker verkiezingen en is gestart met een politiek experiment van een minderheidscoalitie in de Tweede Kamer. In deze omstandigheden wil de initiatiefnemer van deze nota bijdragen aan het versterken van de bestuurbaarheid en het probleemoplossend vermogen van onze democratie.

Dat het vertrouwen daalt is niet verwonderlijk gezien het feit dat de kiezer de afgelopen jaren meermaals is gevraagd een nieuw mandaat te geven aan Tweede Kamerleden, na een vervroegde kabinetsval. In vijf jaar tijd mocht de kiezer drie keer naar het stembureau om een stem uit te brengen voor de Tweede Kamer. Bovendien staat Nederland voor grote uitdagingen (bijv. grote woningnood of stikstof) waarvan burgers ervaren dat er al jarenlang over gesproken wordt zonder dat zij oplossingen van «Den Haag» zien. Daarnaast zijn er grote crisissen geweest waar de overheid laakbaar heeft gehandeld (zoals de toeslagenaffaire of de gevolgen van de gaswinning in Groningen).

---

[3] Nationaal Kiezersonderzoek. (2026). «Veelstemmig – de Tweede Kamerverkiezingen van 2025», pagina 67, beschikbaar via: https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/2026/06/11/nko-rapport-veelstemmig-de-tweede-kamerverkiezingen-van-2025

[4] CBS. (2026). «Vertrouwen in de politiek, 2016–2025», beschikbaar via: https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2026/vertrouwen-in-de-politiek-2016-2025

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) schreef in 2025 mede daarom dat er niet zozeer sprake is van een *vertrouwenscrisis*, maar van een *betrouwbaarheidscrisis*: *«Het lage vertrouwen van burgers in de nationale politiek is het gevolg van het disfunctioneren van de politiek. Oplossingen moeten dan ook vooral worden gezocht in het vergroten van de betrouwbaarheid van de politiek: onder meer door het versterken van vertegenwoordiging en verantwoording.»*[5]

Burgers houden zich bezig met inhoudelijke vragen. Hoe geven we dit land door aan de toekomstige generaties? Mensen maken zich zorgen over de politiek, over de manier van samenleven. Elke rapportage Burgerperspectieven van het SCP laat hetzelfde beeld zien. Dat vraagt om een antwoord met verschillende lagen.

Allereerst, en dat zal elke partij onderschrijven, is de opdracht voor de Tweede Kamer en de regering om zichtbaar het goede te zoeken voor ons land. Geef inwoners en bedrijven perspectief op goed samenleven, op een woning, een veilige samenleving, een duurzame toekomst, een economie die draait. Dagelijks zetten Kamerleden zich er gezamenlijk voor in om er het beste van te maken en daadwerkelijk aan de slag te gaan voor de problemen van deze tijd. Dat werk moet versterkt worden.

Naast inhoudelijk aan de slag te gaan op bovenstaande thema's, zijn er ook lessen te leren uit de meerdere vervroegde verkiezingen, de wijze waarop een kabinet ontstaat en de omgang met partijen in ons kiesstelsel. Wie terugblikt op de afgelopen jaren ziet de noodzaak om onze democratie te «onderhouden» en het gezag van de Tweede Kamer te vergroten.

Het hart van de Nederlandse politiek is de representatieve democratie. De kracht van de representatieve democratie zit in haar eenvoud: burgers kiezen hun vertegenwoordigers, die vervolgens namens hen beslissingen nemen over wetten en beleid. Alle burgers weten zich met hun opvattingen en belangen op voet van gelijkheid bij het overheidsbestuur vertegenwoordigd. De afweging van soms tegenstrijdige belangen vindt in het openbaar plaats. Verkiezingen bieden de gelegenheid zich uit te spreken over dit beleid.

Het systeem van representatieve vertegenwoordiging, met een relatief eenvoudige mogelijkheid om verkozen te worden, sluit goed aan bij de totstandkoming van onze democratische rechtsstaat, de geschiedenis van verzuiling en de maatschappelijke samenstelling van ons land. Nederland is een land van minderheden die elkaar weten te vinden om op te bouwen. Zoals we dijken bouwen, polders droogleggen en eerdere sterke akkoorden sloten. Geen enkele politieke stroming behaalt vanzelfsprekend een meerderheid, waardoor samenwerking en coalitievorming essentieel zijn voor het vormen van een stabiele regering. Deze noodzaak tot samenwerking is een unieke eigenschap van het Nederlandse politieke speelveld.[6] Bij dit unieke speelveld hoort ook de traditie van het «polderen»: vanzelfsprekende samenwerking en overleg met (vertegenwoordigers van) de Nederlandse samenleving, verenigd in vakbonden, werkgeversorganisaties en een actief maatschappelijk middenveld.

---

[5] Sociaal en Cultureel Planbureau. (2025). «Kennisnotitie Vertrouwen in de politiek», pagina 1, beschikbaar via: https://www.scp.nl/documenten/2025/09/26/kennisnotitie-vertrouwen-in-de-politiek

[6] Voermans, W. (2023), Onze constitutie. De geschreven en ongeschreven regels van het Nederlandse staatsbestel, pagina 68–69

De belangrijkste sleutel tot het herstel van vertrouwen in de politiek ligt bij politici zelf. Zij kunnen voorkomen dat het politieke debat grotendeels draait om personen en ophef, en zich in plaats daarvan richten op het vinden van oplossingen voor de grote problemen waar ons land voor staat. Het vraagt om moed om, vanuit het mandaat van de kiezer, aan de slag te gaan met de grote problemen; niet iedere golf volgen, maar koers houden en de ogen gericht houden op het doel: een beter land achterlaten.

Tegelijkertijd biedt ook het bestaande staatsrechtelijke bestel ruimte om, met zowel kleinere als grotere aanpassingen, de bestuurbaarheid van ons land en samenwerking tussen politieke partijen te bevorderen en daarmee het vertrouwen in de politiek te versterken. Gezien de vragen die burgers hebben bij de betrouwbaarheid van het landsbestuur is het nu geen tijd om achterover te leunen en te wachten tot deze cijfers vanzelf veranderen.

Zoals het SCP stelden kunnen alleen politieke actoren zelf het disfunctioneren van de politiek oplossen. Om de samenwerking tussen politieke partijen en de bestuurbaarheid van ons land te bevorderen, doet initiatiefnemer daarom vier voorstellen. Deze voorstellen ziet initiatiefnemer als noodzakelijke verbeteringen, maar zijn nadrukkelijk ook bedoeld als startpunt om het gesprek te voeren over de oplossingen voor de huidige problemen:

– Eens in de vier jaar verkiezingen voor de Tweede Kamer. Neem de stem van de kiezer serieus en maak een vaste zittingstermijn voor Tweede Kamerleden de gewoonte. Nieuwe verkiezingen zijn niet langer automatisch gevolg van het uiteen vallen van een coalitie. De val van een kabinet kan zo niet worden ingezet voor politiek gewin van een partij.
– Realiseer een zorgvuldig en waardig proces rond kabinetsformaties waar de Koning opnieuw een rol krijgt.
– Eerlijke restzetelverdeling.
– Maak lijstverbindingen mogelijk zodat de kiezer weet waar de stem heen gaat en samenwerking tussen politieke partijen aangemoedigd wordt.

2. Eens in de vier jaar verkiezingen voor de Tweede Kamer: een pleidooi voor een vastere zittingstermijn

De afgelopen vier jaar is de kiezer drie keer gevraagd een nieuwe Tweede Kamer te kiezen na een kabinetsval (17 maart 2021, 22 november 2023, 29 oktober 2025). Dit feit alleen is een brevet van onvermogen. Telkens opnieuw moet de kiezer een nieuw mandaat geven aan 150 volksvertegenwoordigers wanneer een kabinet opnieuw de rit niet uitzit.

Bij deze gewoonte zijn vraagtekens te noteren, het is vreemd. Want bij een kabinetsval valt het kabinet, niet de volksvertegenwoordiging. Volksvertegenwoordigers worden voor een periode van vier jaar gekozen. Het is hoog tijd dat de Tweede Kamer de bestuurbaarheid van ons land, haar stabiliteit en slagkracht duurzaam versterkt. Daarom pleit initiatiefnemer voor een vaste zittingstermijn van vier jaar voor Tweede Kamerleden, ongeacht of het kabinet tussentijds valt.

2.1. Huidige praktijk en de gevolgen hiervan

In de huidige praktijk leidt het voortijdig vallen van kabinetten nu vanzelfsprekend tot nieuwe verkiezingen (zie later in deze paragraaf een uitleg waarom dit automatisme op basis van de Grondwet en Reglement van Orde van de Tweede Kamer onnodig is). Dit automatisme heeft grote gevolgen voor de bestuurbaarheid van ons land. Een kabinet met

demissionaire status (in aanloop naar verkiezingen of tijdens de formatiefase) neemt geen grote besluiten en doet geen grote wetsvoorstellen. De opeenvolging van Tweede Kamerverkiezingen of verkiezingen voor decentrale overheden dragen ook bij aan het beeld dat Kamerleden voortdurend campagne voeren met weinig rust en focus voor inhoudelijk beleid. Ook als verkiezingen aanstaande zijn, is de wens om in beeld te zijn met een stevig verschil van inzicht, groter dan de toch meer «saaie politiek» waar problemen worden opgelost. Veelvuldige verkiezingen hebben bovendien invloed op de gemiddelde ervaring in de Kamer[7] en daarmee op de kwaliteit van het parlementaire werk.

Sinds het aantreden van Kabinet Rutte 1 (14 oktober 2010) werd Nederland (gerekend tot 1 juli 2026) afgerond in 25% van de gepasseerde kalenderdagen geregeerd door een demissionair kabinet. Deze verhouding is sinds de start van dit decennium (1 januari 2020) nog schrikbarender. Tussen 1 januari 2020 en 1 juli 2026 regeerde er op slechts 56% van de kalenderdagen een missionair kabinet.

Aan artikel 64 lid 1 van de Grondwet (*«Elk der kamers kan bij koninklijk besluit worden ontbonden»*) wordt nu in de praktijk de uitleg gegeven dat na de val van een kabinet de Tweede Kamer wordt ontbonden. Deze gang van zaken volgt echter niet noodzakelijkerwijs uit de Grondwet maar is een vast gebruik geworden. De Tweede Kamer hoeft namelijk niet ontbonden te worden na ontslag van een kabinet. De Grondwet kent immers alleen aan de regering de bevoegdheid toe om na het ontslag van een kabinet de Kamer te ontbinden. Bovendien biedt het Reglement van Orde van de Tweede Kamer ook expliciet ruimte voor een tussenformatie. Artikel 11.1 lid 6 stelt: *«Na een tussentijdse val van het kabinet kan de Kamer beraadslagen over de wenselijkheid of richting van een nieuwe kabinetsformatie.»*[8] Door te stoppen met de gewoonte om direct nieuwe verkiezingen uit te schrijven ontstaat ruimte om via een tussenformatie te proberen een nieuw kabinet te formeren. Wanneer dit alsnog niet slaagt, kan uiteindelijk altijd als laatste oplossing de gang naar de kiezer genomen worden.

2.2. Argumentatie voor invoering van een vaste zittingstermijn

Voor het invoeren van een vaste termijn van vier jaar zijn zes argumenten aan te voeren.

Allereerst ondergraven te veel, te vaak vervroegde, verkiezingen het vertrouwen van burgers in de politiek. Een vrijwel constante verkiezingscampagne (zeker nu landelijke politici ook steeds zichtbaarder zijn bij gemeenteraads- en provinciale statenverkiezingen) wekt de indruk van instabiliteit, politiek opportunisme en oppervlakkigheid. Een stabieler politiek klimaat is nodig zodat burgers kunnen rekenen op consistente en betrouwbare vertegenwoordiging.

Ten tweede biedt een vaste termijn van vier jaar Kamerleden de tijd en ruimte om het werk van volksvertegenwoordiger naar behoren uit te voeren: wetgeving voorbereiden, het kabinet controleren en het debat voeren over het te voeren beleid. Een vaste zittingstermijn versterkt de kwaliteit van het parlementaire werk en voorkomt dat waardevol politieke vakmanschap voortijdig verloren gaat. Het ambt van volksvertegenwoordiger is immers een vak dat niet in enkele maanden te leren is.

---

[7] De gemiddelde kamerervaring van Tweede Kamerleden is de laatste jaren sterk gedaald (zie: https://datagraver.com/ervaring-leden-tweede-kamer-sinds-1815/)

[8] Tweede Kamer, Reglement van Orde, beschikbaar via: https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/2026-07/RvO_Compleet%20%28juni%202026%29.pdf

Ten derde vragen de grote maatschappelijke opgaven waar ons land voor staat om langetermijnbeleid. Woningbouw, de energietransitie, en een gedegen sociaaleconomisch beleid zijn niet gebaat bij korte politieke cycli en voortdurend wisselende prioriteiten. De permanente dreiging van vervroegde verkiezingen stimuleert kortetermijndenken en belemmert het nemen van moedige, noodzakelijke besluiten. Een vast zittingstermijn geeft Kamerleden de ruimte om ook pijnlijke, maar onvermijdelijke keuzes te maken met het oog op resultaten op de lange termijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor ingrijpende hervormingen in de sociale zekerheid, de zorg en het arbeidsmarktbeleid, die vaak in nauwe samenwerking met de «polder» worden voorbereid en uitgevoerd.

Ten vierde wordt de «prijs» van het laten vallen van een kabinet hoger. In de huidige gang van zaken wordt cynische politiek beloond: politieke partijen kunnen een coalitiesamenwerking beëindigen met het oog op waarschijnlijke electorale winst. Doordat er zo snel verkiezingen dreigen zijn politieke partijen vooral gericht op zichzelf en hun eigen electorale belang in plaats van op samenwerking met andere partijen om (langetermijn) oplossingen te vinden voor de uitdagingen waar ons land voor staat. Dit voorstel zorgt er niet voor dat er geen kabinet meer kan vallen, dat zou onwenselijk zijn. Maar het beëindigen van een coalitie voor politiek gewin voor de eigen partij wordt bemoeilijkt. Wanneer een politieke partij de stekker uit een kabinet trekt moet er vooraf zijn nagedacht over een alternatief binnen de bestaande verhoudingen.

Ten vijfde past een vaste zittingstermijn ook bij het feit dat Nederland een coalitieland is, en afhankelijk is van samenwerking tussen politieke partijen. Dat is historisch zo gegroeid. Nederland is een land van minderheden waar door sterke verzuiling politieke partijen uit verschillende stromingen zijn ontstaan. Samenwerking tussen politieke partijen is noodzakelijk, in tegenstelling tot landen waar doorgaans één partij een parlementaire meerderheid behaalt en alleen regeert. Daarmee heeft een coalitieval ook een andere betekenis. Waar het wegvallen van een regeringsmeerderheid in een tweepartijenstelsel vaak direct leidt tot nieuwe verkiezingen, kan in Nederland eerst worden onderzocht of een andere combinatie van partijen in de Tweede Kamer een meerderheid kan vormen.

Ten zesde is het in Nederland op provinciaal en gemeentelijk niveau al vanzelfsprekend dat gekozen volksvertegenwoordigers hun volledige zittingstermijn volmaken, ook wanneer het college valt. Wanneer een college het vertrouwen van de gemeenteraad of provinciale staten verliest, wordt binnen het bestaande vertegenwoordigende orgaan gezocht naar een oplossing om een nieuw bestuur te vormen. Een gang naar de kiezer is simpelweg geen optie. Een vaste termijn onderstreept dat volksvertegenwoordiging niet afhankelijk is van coalitiepolitiek alleen, maar berust op een consistent democratisch mandaat en politieke verantwoordelijkheid. Ook in landen als Zweden, Noorwegen en Kroatië is het niet gebruikelijk (of zelfs onmogelijk) om vervroegde verkiezingen te organiseren na een kabinetscrisis.[9] Er moet sowieso eerst geprobeerd worden om een nieuwe regering te vormen.

Concluderend is een vaste zittingstermijn van vier jaar een noodzakelijke hervorming om de effectiviteit, stabiliteit en democratische legitimiteit van ons parlement te versterken. Het biedt rust, ruimte voor inhoudelijke en gedegen politiek en vergroot de politieke verantwoordelijkheid. In een

[9] Van der Kolk, H. (2024). «Tussen val en verkiezingen. Termijnen bij het organiseren van verkiezingen», beschikbaar via: Onderzoek+termijnen+vervroegde+verkiezingen+definitief.pdf

tijd van versnippering, vluchtige politiek en voortdurende crisis is dat geen overbodige luxe.

Beslispunt

De Kamer wordt verzocht het presidium de opdracht te geven een voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde voor te bereiden en bij de Kamer aanhangig te maken, waarmee artikel 11.1 lid 6 wordt gewijzigd van een «kan-bepaling» naar een «zal-bepaling».

3. Formatie in tijden van hectiek: terug naar rust, gezag en objectiviteit

Nederland snakt naar «saaie politiek»: politiek die niet begint bij de megafoon maar die vanuit rust, vertrouwen en verantwoordelijkheid de grote problemen van nu aanpakt. Dit ideaal van rust en orde lijkt bij de recente kabinetsformaties ver uit zicht geraakt. De vorming van kabinetten is de afgelopen jaren uitzonderlijk chaotisch en traag verlopen. Zowel in 2021 en 2023 verliep vooral de verkennende fase moeizaam, met veel discussie over betrokken personen en een zichtbaar gebrek aan rust en overzicht. Deze chaotische formaties versterken het negatieve beeld van politici die vooral met zichzelf bezig zijn of zich verliezen in ophef, partijpolitieke verhoudingen en personele kwesties.

De start van een formatie wordt bovendien vaak gekenmerkt door spanningen in de persoonlijke verhoudingen tussen politici en partijen. Politieke partijen voeren tijdens verkiezingen felle campagnes tegen elkaar, maar moeten direct na de verkiezingsdag op zoek naar gezamenlijk draagvlak, onder leiding van een verkenner. In recente formaties stonden ook zij (de verkenners) evenals de andere hoofdrolspelers vaak dichtbij de dagelijkse Haagse politiek. Daardoor ontstond discussie over hun persoon en vermeende subjectiviteit.

De Raad van State wees er in haar «Voorlichting over de verkenningsfase van de kabinetsformatie»[10] op dat de verkenningsfase primair een staatsrechtelijke functie heeft. Het doel is om rust te creëren, transparantie te waarborgen en een gelijk speelveld te garanderen. Die fase is gebaat bij een vast stramien. Maar sinds de wijziging van het reglement van orde van de Tweede Kamer in 2012 is juist de verkenningsfase ongeregeld gebleven.

Wel claimt de grootste partij het – informele – recht om een verkenner voor te dragen. Daardoor valt procedurele macht samen met partijpolitiek belang. Maar als, mede daardoor, die voordracht bij de andere (toekomstige) fractievoorzitters niet goed valt (en dat zal zich vroeg of laat voordoen), ontbreekt een gremium om tot consensus te komen. Het gevolg is dat de formatie geblokkeerd raakt. Er is immers nog geen nieuw verkozen Kamer, die de regie kan voeren. Een gelijk speelveld staat ook onder druk omdat zo kort na de verkiezingen gedacht blijft worden in termen van «winnaars» en «verliezers», terwijl zetels in de Kamer gelijkwaardig zijn. Ook daarom moet iedere partij vanaf het begin van de formatie op gelijke voet de ruimte krijgen om haar verantwoordelijkheid te nemen in de zoektocht naar een (meerderheids-)kabinet. Het «gat in de procedure» dat in 2012 is ontstaan moet worden gedicht. Juist de eerste fase is namelijk cruciaal voor het verdere verloop.

[10] Raad van State. (2023). «Voorlichting inzake de verkenningsfase van de kabinetsformatie.», beschikbaar via: https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@139667/w01-23-00306/

De overgang van verkiezingsstrijd naar landsbestuur vraagt om een moment van objectivering: een ritueel dat markeert dat partijen hun campagnepositie achter zich laten en zich opnieuw verhouden tot het landsbelang. In het verleden vervulde de gang naar het staatshoofd deze functie. Het bezoek aan het paleis, het figuurlijk opstijgen boven de dagelijkse politieke arena, verbeeldde dat politici er niet voor zichzelf zijn, maar een verantwoordelijkheid dragen tegenover het gehele volk. Dat symbolische moment hielp om afstand te nemen van partijpolitieke reflexen en het vizier te richten op bestuurlijke verantwoordelijkheid. Voor 2012 leverde juist het begin van de formatie (de consultatie door het staatshoofd van de fractievoorzitters van alle partijen, de aanwijzing van een eerste informateur (verkenner) en de formulering van de opdracht) nooit problemen op.

Ons staatshoofd heeft een rol bij belangrijke politieke overgangsmomenten, benoeming en ontslag van bewindslieden. Wanneer een kabinet valt, maakt de Minister-President als eerste de gang naar de Koning om het ontslag aan te bieden. Dat onderstreept het constitutionele gewicht van het staatshoofd. Het biedt ruimte voor reflectie voordat het staatshoofd het ontslag verleent of in beraad neemt: is het besluit deugdelijk tot stand gekomen, is het algemeen belang in acht genomen, is rekening gehouden met de mogelijkheid dat de Kamer een beroep doet op artikel 11.1 lid 5 van het Reglement van Orde? Het verdwijnen in 2012 van het staatshoofd uit ook de eerste fase van de formatie, zonder dat duidelijk is wie de regie in die fase wel voert, is moeilijk te rijmen met onze constitutionele monarchie.

Nu we de laatste jaren chaotische en discussierijke verkenningsfases hebben gezien rijst terecht de vraag of we de regie bij de aanwijzing van een verkenner weer terug moeten brengen naar het staatshoofd. Voorstanders van de huidige werkwijze wijzen er vaak op dat de regie van de Tweede Kamer over de formatie nog relatief nieuw is en zich verder kan ontwikkelen. Die redenering miskent het feit dat de Kamer in deze beginfase de regie niet kan voeren omdat er nog geen (nieuw verkozen) Kamer is. De redenering gaat ook voorbij aan de principiële vraag die hier voorligt: moet de verkenningsfase worden gezien als een politieke of juist als een staatsrechtelijke fase? Juist vanuit dat laatste perspectief bestaat behoefte aan een neutrale en gezaghebbende regisseur.

Vanuit constitutioneel perspectief ligt een regierol voor het staatshoofd het meest voor de hand. Het staatshoofd staat boven de partijen en kan de formatie losmaken van de felle tegenstellingen uit de verkiezingscampagne. Juist door de afstand tot de dagelijkse politiek kan de Koning gezag en rust brengen in een fase waarin emoties, wantrouwen en strategisch gedrag vaak de boventoon voeren. Een rol van het staatshoofd bij de start van de formatie laat ook onverlet hetgeen sinds 2012 in artikel 11.1 van het Reglement van Orde geregeld is: de regie van de formatie in handen van de nieuw verkozen Kamer die daartoe ongeveer 10 a 14 dagen na de verkiezingen bijeenkomt. Het gaat om aanvulling op hetgeen in 2012 werd vastgesteld voor die periode van 10 a 14 dagen. De regie in die periode was tot 2012 wel duidelijk, maar sinds 2012 niet meer. Dat is uiterst riskant.

De rol van het staatshoofd in de formatie moet echter geen onderwerp van politiek debat worden. Het opnieuw invoeren van een uiterst bescheiden formele rol voor het staatshoofd vraagt daarom om breed politiek en maatschappelijk draagvlak. Zonder een overtuigende meerderheid dreigt immers het risico dat de neutrale positie van het staatshoofd zelf onderwerp wordt van partijpolitieke discussie. Om die

reden verdienen ook andere oplossingen voor deze eerste fase serieuze overweging.

Zo heeft de Raad van State gewezen op de mogelijkheid de verkenningstaak zelf aan een ambt te verbinden. Vooraf is dan duidelijk wie de verkenning uitvoert. Denkbaar zijn daarbij ambten als de Vice-President van de Raad van State, de langstzittende commissaris van de Koning, de voorzitter van de Eerste Kamer, of een Minister van staat. Gemeenschappelijk kenmerk van dergelijke functies is dat zij gezag ontlenen aan hun ambt en ervaring, en niet aan een actuele partijpolitieke positie.

Discussies over de aanwijzing en de persoon van de verkenner worden zo voorkomen. Daartegenover staat dat in de huidige werkwijze de nieuw verkozen volksvertegenwoordigers geen enkele invloed meer hebben op wie, gelet op de omstandigheden van dat moment, het meest geschikt kan worden geacht om de rol van verkenner te vervullen. Dat lijkt wat haaks te staan op de wijziging in 2012: meer invloed. Paradoxaal genoeg was die invloed juist in de eerste fase van de formatie voor 2012 wel gegarandeerd: consultatie door het staatshoofd van alle fractievoorzitters, publicatie van hun adviezen en op basis daarvan de aanwijzing van een verkenner.

De verkenningsfase is geen politieke fase, maar een voorbereidende staatsrechtelijke fase. Juist daarom moet zij zo neutraal mogelijk worden ingericht. Het doel van dit voorstel is niet om politieke keuzes uit handen van de Tweede Kamer te nemen. In tegendeel, de Kamer heeft de regie (artikel 11 lid 1 RvO), vanaf het moment dat de (nieuw verkozen) Kamer – meestal 12 a 14 dagen na verkiezingen – bijeen komt. Doel van het voorstel is de eerste fase van de formatie, in de periode direct na de verkiezingen, weer te maken tot wat zij behoort te zijn: een korte, objectiverende en gezaghebbende verkenning die een voor alle partij gelijkelijk speelveld schept en hen helpt de stap te zetten van verkiezingsstrijd naar bestuurlijke verantwoordelijkheid. Dat kan bijdragen aan meer rust, meer vertrouwen en een beter functionerende parlementaire democratie. Dat bevordert niet alleen de kwaliteit van formaties, maar ook het vertrouwen van burgers in het functioneren van de parlementaire democratie.

De initiatiefnemer is overtuigd van de noodzaak de huidige werkwijze in de eerste, alleen informeel geregelde, fase van de formatie, stop te zetten. Initiatiefnemer is er zelf van overtuigd dat terugkeer naar de staatsrechtelijke praktijk van voor 2012 het meest voor de hand ligt, passend is in onze constitutionele monarchie, en ook een logische aanvulling vormt op de regeling in het RvO. Aanvulling van dat reglement is daarvoor ook niet nodig. Een afzonderlijke regeling is wel nodig als gekozen wordt voor een vaste verkenner. Om te voorkomen dat de Koning terugkerend onderwerp wordt van politieke discussie, is het raadzaam beide opties in beschouwing te nemen. Juist voor de regeling van deze gebleken gevoelige fase in de formatie is een vertrouwenwekkende meerderheid in de Tweede Kamer nodig.

Beslispunten

De Kamer wordt verzocht het presidium de opdracht te geven:
- na te gaan of de noodzaak om de eerste fase van de formatie te regelen breed wordt onderschreven, ook om mogelijke conflicten over de aanwijzing van een verkenner te voorkomen;
- na te gaan welke mogelijke bezwaren kunnen worden ingebracht tegen het in die eerste fase terugkeren naar de staatsrechtelijke praktijk van voor 2012;

– na te gaan aan welk ambt de functie van verkenner bij voorkeur kan worden opgedragen, met afweging van de mogelijke voor- en nadelen.

4. Eerlijke restzetelverdeling

Het Nederlandse kiesstelsel is overzichtelijk: Tweede Kamerleden worden benoemd op basis van evenredige vertegenwoordiging. Elke politieke partij die de kiesdeler haalt, oftewel één volledige zetel, wordt verkozen in de Tweede Kamer. Het percentage behaalde zetels is bij goede benadering evenredig met het percentage behaalde stemmen. Met de invoering van het algemeen kiesrecht in 1919 werd het districtenstelsel afgeschaft en maakte Nederland de overstap naar een stelsel van evenredige vertegenwoordiging.[11] Sindsdien tellen alle stemmen mee bij de zetelverdeling voor de Staten-Generaal, en spelen politieke partijen een centrale rol in kandidaatstelling.

Het evenredige kiesstelsel vormt een waardevol fundament van de Nederlandse democratie. Ons stelsel van evenredige vertegenwoordiging waarborgt dat elke stem meetelt en dat ook kleinere minderheden de mogelijkheid hebben om vertegenwoordigd te worden in de volksvertegenwoordiging. Dit schept ruimte voor een divers en pluriform politiek landschap, waarin een rijk palet aan politieke partijen bestaat en waarin verschillende geluiden, achtergronden en belangen tot uitdrukking komen. Een democratie bewijst immers haar waarde door de wijze waarop zij met de rechten van minderheden omgaat.

Zetels worden verdeeld op basis van het aantal stemmen dat elke partij behaalt, waardoor kiezers een reële kans hebben om vertegenwoordigd te worden door de partij of persoon op wie zij hebben gestemd. Dit staat in schril contrast met meerderheidsstelsels, zoals dat in het Verenigd Koninkrijk, waar het principe van *winner takes all* ertoe leidt dat een groot deel van de uitgebrachte stemmen geen invloed heeft op de uiteindelijke zetelverdeling.

Het feit dat Nederland een evenredigheidsstelsel heeft en geen meerderheidsstelsel betekent ook dat Nederland niet afhankelijk is van een zo groot mogelijk grootste partij om een regering te vormen. Nederland is vooral gebaat bij een representatieve uitslag die meerdere partijen slagen draagkracht geeft tot samenwerking omdat een coalitie altijd door meerdere partijen (waaronder ook kleinere partijen) gevormd moet worden. Met die wetenschap is het goed om te kijken naar de huidige wijze van restzetelverdeling. De huidige wijze van restzetelverdeling is namelijk onnodig ingewikkeld en extra bevoordelend voor de grootste partijen. In een electoraal volatiel landschap zou dat alle partijen tot nadenken moeten stemmen, ook de partijen die op dit moment de grootste zijn. Initiatiefnemer licht dat hieronder toe.

4.1 Huidige restzetelverdeling

De kiesdeler bepaalt hoeveel stemmen nodig zijn voor één zetel. Na de eerste zetelverdeling, waarbij partijen op basis van het aantal behaalde stemmen hun volledige zetels (volle kiesdelers) krijgen toegewezen, blijven doorgaans enkele zetels over. Deze zogenaamde restzetels worden vervolgens verdeeld onder de partijen die minimaal één volledige zetel hebben behaald, maar met hun resterende stemmen geen extra volle zetel hebben gekregen.

---

[11] Voermans, W. (2023), Onze constitutie. De geschreven en ongeschreven regels van het Nederlandse staatsbestel, pagina 68

De restzetelverdeling vindt plaats volgens de methode van de grootste gemiddelden (methode D'Hondt). Naast deze methode zijn er nog de methodes van grootste overschotten (methode Hare) en de methode Sainte-Laguë (een complexere variant van de methode van grootste gemiddelden).

De methode van grootste gemiddelden is ontwikkeld door de Belg Victor D'Hondt (1841–1901), en wordt, naast Nederland, onder meer in België, Spanje, Suriname en Zwitserland gebruikt. Het doel van deze rekenkundige techniek is om zetels zo proportioneel mogelijk toe te wijzen op basis van het aantal behaalde stemmen per partij, waarbij het *percentage zetels* zo min mogelijk afwijkt van het *percentage stemmen*. Hoewel de methode van de grootste gemiddelden een in beginsel proportionele verdeling oplevert, bevoordeelt zij structureel grotere partijen.[12]

Na de verdeling van de volle zetels wordt voor de restzetelverdeling het gemiddeld aantal stemmen per zetel berekend. De partij met het hoogste gemiddelde krijgt de eerste restzetel, de partij met het op één na hoogste gemiddelde de tweede, enzovoort. Dit proces wordt herhaald totdat alle restzetels zijn toegewezen. Deze systematiek zorgt ervoor dat grotere partijen eerder in aanmerking komen voor restzetels dan kleinere partijen met slechts één zetel. Politicoloog dr. Simon Otjes legt duidelijk uit waarom: *«De reden hiervoor is dat het marginale effect van een extra zetel op het gemiddelde groter is bij partijen met minder zetels: als een partij van één naar twee zetels gaat halveert het gemiddelde, terwijl als een partij van tien naar elf zetels gaat het gemiddelde slechts met 10% naar beneden gaat.»*[13]

Doordat het systeem werkt met de hoogste delingsresultaten, krijgen grotere partijen vaak een groter aandeel van de restzetels. Daarnaast kunnen grotere partijen in deze systematiek in aanmerking komen voor meerdere restzetels. Een bevoordeling van grotere partijen betekent automatisch een benadeling van kleinere partijen. De methode is namelijk niet neutraal ten opzichte van het *aantal* reeds behaalde volle zetels.

4.2 Alternatieve restzetelverdeling: grootste overschotten

Een neutralere methode voor het verdelen van restzetels is de methode van de grootste overschotten (methode Hare). Deze methode wordt in Nederland al toegepast in situaties waarin minder dan 19 zetels worden verdeeld, zoals bij gemeenteraadsverkiezingen in kleine gemeenten. Na de toewijzing van de volle zetels wordt gekeken *hoeveel stemmen* elke partij overhoudt. De partij met het grootste overschot aan stemmen ontvangt de eerste restzetel, en zo verder tot alle restzetels zijn toegewezen. Deze methode is aanzienlijk eenvoudiger dan de methode van de grootste gemiddelden en, belangrijker nog, is neutraal ten opzichte het aantal volle zetels dat een partij al heeft behaald. Daarmee wordt voorkomen dat grotere partijen structureel worden bevoordeeld bij de verdeling van restzetels.[14] Bovendien is het bij deze methode niet mogelijk dat partijen aanspraak maken op meer dan één restzetel (tenzij alle partijen die de kiesdeler hebben gehaald al minstens één restzetel hebben gekregen).

---

[12] Otjes, S. (2020), «Kiesstelsels in Kaart. Het effect van verschillende kiesstelsels op de samenstelling van de Eerste Kamer 1986–2022», pagina 5, beschikbaar via: https://www.eerstekamer.nl/overig/20200129/kiesstelsels_in_kaart_het_effect/meta

[13] Idem, pagina 5

[14] Idem, pagina 6

4.3 Ter illustratie: de recente verkiezingen conform de restzetelverdeling van grootste overschotten[15]

Dat grote partijen bevoordeeld worden bij de restzetelverdeling conform grootste gemiddelden is ook zichtbaar wanneer bij de recente verkiezingen de restzetels verdeeld zouden worden conform de methode van grootste overschotten. Ter illustratie zijn verkiezingsuitslagen van 2021, 2023 en 2025 gebruikt om de verschillen tussen de verschillende restzetelverdelingen te laten zien.

4.3.1 Verkiezingen 2025

Na verschuiving van de methode van grootste gemiddelden naar grootste overschotten is te zien dat 3 grote partijen een restzetel zouden verliezen (PVV, GL-PvdA, VVD) ten voordele van kleinere partijen (DENK, SGP, Volt). Ook is goed zichtbaar dat de nummering van de restzetelverdeling verschuift. Waar in de restzetelverdeling van grootste gemiddelden de eerste restzetelnummers vooral worden toegewezen aan grotere partijen (restzetel 1, 4, 5) en kleinere partijen aanspraak maken op de laatste restzetels (nummer 10 en 11) is bij de restzetelverdeling conform grootste overschotten het omgekeerde te zien. Restzetelnummers 2, 3, 4 worden toegewezen aan kleinere partijen. In de restzetelverdeling van grootste overschotten is het ook niet mogelijk om meer dan 1 restzetel toegewezen te krijgen. Dat heeft vooral invloed op het verschil in % zetels en % stemmen dat een partij met meer dan één restzetel behaald (zie de laatste 3 kolommen van de tabel).

Bij de methode van de grootste gemiddelden is zichtbaar dat er meerdere partijen zijn die na de verdeling van de volle zetels een groter overschot aan stemmen hebben, maar geen restzetel krijgen (VOLT, 45.988 reststemmen en DENK 38.928 reststemmen) terwijl partijen met een (veel) lager overschot aan stemmen (GL-PvdA, 13.044 reststemmen, VVD, 25.750 reststemmen, SGP, 26.653 reststemmen, D66, 28.636 reststemmen) wel een restzetel krijgen.

Ook bij de vergelijking tussen het percentage stemmen en het percentage zetels is (over het algemeen) te zien dat partijen met veel zetels een grotere afwijking hebben (in hun voordeel), ten opzichte van partijen met een klein aantal zetels een grotere afwijking in negatieve zin. De procentuele verschillen zijn hierbij bij de verdeling via de grootste overschotten ook kleiner: het aantal zetels in percentages ligt daarmee dichterbij het aantal stemmen in percentages.

4.3.2 Verkiezingen 2023

Bij deze verkiezingsuitslag verschuiven er 5 restzetels tussen de methoden. De partijen VVD, GL-PvdA en NSC verliezen 1 restzetel en de PVV verliest 2 restzetels. D66, FvD, PvdD, Volt en DENK krijgen er een restzetel bij. De grotere verschuivingen t.o.v. de uitslag in 2025 wordt vooral veroorzaakt doordat er met de restzetelverdeling conform grootste gemiddelden drie partijen aanspraak maakten op 2 restzetels. Ook hier verschuift de restzetelnummering.

Ook bij deze uitslag zijn er meerdere partijen die geen restzetel ontvangen maar meer reststemmen hebben dan partijen die wel een restzetel ontvangen. Volt (39.700 reststemmen), DENK (38.111 reststemmen), D66

[15] Voor de berekening van het aantal zetels is gebruik gemaakt van de instructie door de Kiesraad, beschikbaar via: https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/waterschappen/uitslagen/zetelverdeling-over-partijen

(30.330 reststemmen), Partij voor de Dieren (26.495 reststemmen) en Forum voor Democratie (24.310 reststemmen) hebben allemaal meer reststemmen dan de partijen PVV (16.567 reststemmen) en NSC (21.821 reststemmen) die wel een restzetel krijgen.

Ook hier ligt de procentuele afwijking bij de methode van grootste overschotten dichterbij de procentuele verkiezingsuitslag in het aantal stemmen. Ook hier zijn er geen negatieve afwijkingen > 0,35% ten nadele van een partij, terwijl die er bij de methode van grootste gemiddelden wel zijn. Bij de methode van de grootste gemiddelden is er zelfs een afwijking in positieve zin van 1,17%-punt voor de PVV.

4.3.3 Verkiezingen 2021

Er verschuiven 4 zetels: VVD, PVV, CDA en D66 verliezen 1 restzetel. 50PLUS, JA21, Volt en BBB krijgen er een restzetel bij.

Ook bij deze uitslag zijn er meerdere partijen die geen restzetel ontvangen maar meer reststemmen hebben dan partijen die wel een restzetel ontvangen. Volt (44.023 reststemmen), JA21 (38.163 reststemmen), 50PLUS (37.216 reststemmen), BBB (34.833 reststemmen) hebben (bijna) allemaal meer reststemmen dan de partijen PVV (12.711 reststemmen), CDA (17.801 reststemmen), FvD (36.683 reststemmen), D66 (37.176 reststemmen) die wel een restzetel krijgen.

Verder is opvallend dat bij deze uitslag de methode van de grootste overschotten ertoe leidt dat er geen enkele partij is met een groter verschil van 0,35%-punt tussen het percentage zetels en het percentage stemmen. Dit terwijl er bij deze verkiezingsuitslag conform de restzetelverdeling van grootste gemiddelden er voor 7 partijen het verschil groter is dan 0,35%-punt.

Verkiezingen 2025[16]

[16] De informatie in de kolommen A, B, C, D, J, K, L is afkomstig uit het proces-verbaal van de Kiesraad, beschikbaar via: https://www.kiesraad.nl/documenten/2025/11/07/proces-verbaal-van-de-uitslag-van-de-verkiezing-van-de-tweede-kamer-2025-d.d.-7-november-2025.

VERKIEZINGEN 2025

aantal geldige stemmen	10571990
aantal zetels	150
kiesdeler	70480

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P
Lijstnummer	Politieke partij	Aantal stemmen	Aantal volle zetels	Stemmen voor volle zetels	Overschot stemmen	Restzetel-verdeling grootste overschotten (restzetel-nummer)	Aantal restzetels grootste overschotten	Uitslag conform grootste overschotten	Restzetel-verdeling grootste gemiddelden (restzetel-nummer)	Aantal restzetels grootste gemiddelden	Uitslag conform grootste gemiddelden	Verschil tussen methodes	% van de stemmen	% van de zetels grootste gemiddelde	% van de zetels grootste overschotten
1	PVV	1760966	24	1691518	69448	1	1	25	1, 8	2	26	-1	16,66%	17,33%	16,67%
2	GL-PvdA	1352163	19	1339119	13044		0	19	9	1	20	-1	12,79%	13,33%	12,67%
3	VVD	1505829	21	1480079	25750		0	21	7	1	22	-1	14,24%	14,67%	14,00%
5	D66	1790634	25	1761998	28636	10	1	26	5	1	26	0	16,94%	17,33%	17,33%
6	BBB	279916	3	211440	68476	2	1	4	2	1	4	0	2,65%	2,67%	2,67%
7	CDA	1246874	17	1198159	48715	7	1	18	4	1	18	0	11,79%	12,00%	12,00%
8	SP	199585	2	140960	58625	5	1	3	11	1	3	0	1,89%	2,00%	2,00%
9	DENK	250368	3	211440	38928	9	1	4		0	3	1	2,37%	2,00%	2,67%
10	PvdD	219371	3	211440	7931		0	3		0	3	0	2,08%	2,00%	2,00%
11	FvD	480393	6	422880	57513	6	1	7	6	1	7	0	4,54%	4,67%	4,67%
12	SGP	238093	3	211440	26653	11	1	4		0	3	1	2,25%	2,00%	2,67%
13	ChristenUnie	201361	2	140960	60401	4	1	3	10	1	3	0	1,90%	2,00%	2,00%
14	Volt	116468	1	70480	45988	8	1	2		0	1	1	1,10%	0,67%	1,33%
15	JA21	628517	8	563839	64678	3	1	9	3	1	9	0	5,95%	6,00%	6,00%
20	50Plus	151053	2	140960	10093		0	2		0	2	0	1,43%	1,33%	1,33%
Aantal volle zetels			139					150			150			Afwijking > 0,35%	Afwijking > 0,35%
Restzetels			11											Afwijking > -0,35%	Afwijking > -0,35%

NB1. In de overzichten zijn alleen lijstnummers/politieke partijen weergegeven die de kiesdeler gehaald hebben.

NB2. Voor de leesbaarheid zijn de decimalen achter de komma bij de kiesdeler en het overschot aan stemmen onzichtbaar gemaakt.

Verkiezingen 2023[17]

[17] De informatie in de kolommen A, B, C, D, J, K, L is afkomstig uit het proces-verbaal van de Kiesraad, beschikbaar via: https://www.kiesraad.nl/documenten/2023/12/1/proces-verbaal-van-de-uitslag-van-de-verkiezing-van-de-tweede-kamer-2023

VERKIEZINGEN 2023

aantal geldige stemmen	10432662
aantal zetels	150
kiesdeler	69551

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P
Lijstnummer	Politieke partij	Aantal stemmen	Aantal volle zetels	Stemmen voor volle zetels	Overschot stemmen	Restzetel-verdeling grootste overschotten (restzetel-nummer)	Aantal restzetels grootste overschotten	Uitslag conform grootste overschotten	Restzetel-verdeling grootste gemiddelden (restzetel-nummer)	Aantal restzetels grootste gemiddelden	Uitslag conform grootste gemiddelden	Verschil tussen methodes	% van de stemmen	% van de zetels grootste gemiddelde	% van de zetels grootste overschotten
1	VVD	1589518	22	1530124	59394	3	1	23	3, 8	2	24	-1	15,24%	16,00%	15,33%
2	D66	656290	9	625960	30330	8	1	10		0	9	1	6,29%	6,00%	6,67%
3	GL-PvdA	1643032	23	1599675	43357	5	1	24	4, 9	2	25	-1	15,75%	16,67%	16,00%
4	PVV	2450855	35	2434288	16567		0	35	5, 7	2	37	-2	23,49%	24,67%	23,33%
5	CDA	345821	4	278204	67617	2	1	5	2	1	5	0	3,31%	3,33%	3,33%
6	SP	328225	4	278204	50021	4	1	5	10	1	5	0	3,15%	3,33%	3,33%
7	FvD	232963	3	208653	24310	10	1	4		0	3	1	2,23%	2,00%	2,67%
8	PvdD	235148	3	208653	26495	9	1	4		0	3	1	2,25%	2,00%	2,67%
9	ChristenUnie	212532	3	208653	3879			3		0	3	0	2,04%	2,00%	2,00%
10	Volt	178802	2	139102	39700	6	1	3		0	2	1	1,71%	1,33%	2,00%
11	JA21	71345	1	69551	1794			1		0	1	0	0,68%	0,67%	0,67%
12	SGP	217270	3	208653	8617			3		0	3	0	2,08%	2,00%	2,00%
13	DENK	246764	3	208653	38111	7	1	4		0	3	1	2,37%	2,00%	2,67%
15	BBB	485551	6	417306	68245	1	1	7	1	1	7	0	4,65%	4,67%	4,67%
19	NSC	1343292	19	1321471	21821			19	6	1	20	-1	12,88%	13,33%	12,67%
Aantal volle zetels			140					150			150			Afwijking > 0,35%	Afwijking > 0,35%
Restzetels			10											Afwijking > -0,35%	Afwijking > -0,35%

Verkiezingen 2021[18]

[18] De informatie in de kolommen A, B, C, D, J, K, L is afkomstig uit het proces-verbaal van de Kiesraad, beschikbaar via: https://www.kiesraad.nl/documenten/2021/03/26/uitslag-tweede-kamerverkiezing-17-maart-2021

VERKIEZINGEN 2021

aantal geldige stemmen	10422852
aantal zetels	150
kiesdeler	69486

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P
Lijstnummer	Politieke partij	Aantal stemmen	Aantal volle zetels	Stemmen voor volle zetels	Overschot stemmen	Restzetel-verdeling grootste overschotten (restzetel-nummer)	Aantal restzetels grootste overschotten	Uitslag conform grootste overschotten	Restzetel-verdeling grootste gemiddelden (restzetel-nummer)	Aantal restzetels grootste gemiddelden	Uitslag conform grootste gemiddelden	Verschil tussen methodes	% van de stemmen	% van de zetels grootste gemiddelde	% van de zetels grootste overschotten
1	VVD	2279130	32	2223542	55588	2	1	33	2, 5	2	34	-1	21,87%	22,67%	22,00%
2	PVV	1124482	16	1111771	12711		0	16	8	1	17	-1	10,79%	11,33%	10,67%
3	CDA	990601	14	972800	17801		0	14	9	1	15	-1	9,50%	10,00%	9,33%
4	D66	1565861	22	1528685	37176	9	1	23	3, 11	2	24	-1	15,02%	16,00%	15,33%
5	GROENLINKS	537308	7	486400	50908	4	1	8	4	1	8	0	5,16%	5,33%	5,33%
6	SP	623371	8	555885	67486	1	1	9	1	1	9	0	5,98%	6,00%	6,00%
7	PvdA	597192	8	555885	41307	6	1	9	7	1	9	0	5,73%	6,00%	6,00%
8	ChristenUnie	351275	5	347428	3847		0	5		0	5	0	3,37%	3,33%	3,33%
9	PvdD	399750	5	347428	52322	3	1	6	6	1	6	0	3,84%	4,00%	4,00%
10	50PLUS	106702	1	69486	37216	8	1	2		0	1	1	1,02%	0,67%	1,33%
11	SGP	215249	3	208457	6792		0	3		0	3	0	2,07%	2,00%	2,00%
12	DENK	211237	3	208457	2780		0	3		0	3	0	2,03%	2,00%	2,00%
13	FvD	523083	7	486400	36683	10	1	8	10	1	8	0	5,02%	5,33%	5,33%
14	BIJ1	87238	1	69486	17752		0	1		0	1	0	0,84%	0,67%	0,67%
15	JA21	246620	3	208457	38163	7	1	4		0	3	1	2,37%	2,00%	2,67%
17	Volt	252480	3	208457	44023	5	1	4		0	3	1	2,42%	2,00%	2,67%
23	BBB	104319	1	69486	34833	11	1	2		0	1	1	1,00%	0,67%	1,33%
Aantal volle zetels			139					150			150			Afwijking > 0,35%	Afwijking > 0,35%
Restzetels			11											Afwijking > -0,35%	Afwijking > -0,35%

4.4. Conclusie

In een representatief stelsel is het cruciaal dat de zetelverdeling zoveel mogelijk recht doet aan de verkiezingsuitslag en de uitslag zo representatief mogelijk is. De «details» van het verkiezingsproces, namelijk de restzetelverdeling, zijn daarmee ook van belang. Het is daarom vreemd dat de huidige restzetelverdeling niet neutraal is ten opzichte van het aantal behaalde volle zetels voor een politieke partij: in een evenredigheidsstelsel is het aantal behaalde zetels immers irrelevant voor deelname in een mogelijke coalitie. De methode van restzetelverdeling conform de grootste overschotten is een objectievere en daarmee zuiverdere methode. Het is irrelevant hoeveel volle zetels een partij heeft gehaald: grote en kleine partijen maken evenveel «kans» op een restzetel. Bovendien is de methode van grootste overschotten aan een leek ook veel gemakkelijker uitlegbaar. Het is namelijk vreemd dat (1) een partij aanspraak maakt op een restzetel terwijl zij in absoluut aantal reststemmen (veel) minder reststemmen heeft dan een partij die geen restzetel krijgt en (2) een partij aanspraak kan maken op meer dan één restzetel terwijl er partijen zijn die geen restzetel hebben toegewezen gekregen ondanks dat ze wel reststemmen hebben.

Het nadelige effect voor kleine partijen is ook duidelijk wanneer de recente verkiezingsuitslagen met de restzetelverdeling van de grootste overschotten zou zijn afgehandeld. Bij alle drie de uitslagen verschuiven er meerdere zetels van grote(re) partijen naar kleine(re) partijen. Alhoewel het aantal zetels dat verschuift klein is (3–5 zetels, resp. 2 – 3,33% van het totaal aantal zetels) is het nadelige effect van het instandhouden van de huidige restzetelverdeling te groot. Voor een kleine partij is het verschil tussen het hebben van 3 of 4 zetels namelijk vele malen groter dan het verschil tussen 25 of 26 zetels voor een grote partij. Bovendien laten de recente verkiezingsuitslagen ook zien dat restzetelverdeling conform de grootste overschotten er ook toe leidt dat de procentuele verschillen tussen het percentage stemmen en percentage zetels kleiner zijn.

Concluderend zijn er 4 argumenten voor wijziging van de restzetelverdeling. Allereerst moet de stem van de kiezer volledig recht gedaan worden en moet de restzetelverdeling daarom neutraal zijn ten opzichte van de grootte van de partij. Ten tweede is de methode van grootste overschotten heel veel eenvoudiger en beter uitlegbaar, zeker gezien de merkwaardigheid dat de methode van de grootste gemiddelden er toe leidt dat een partij aanspraak kan maken op meer dan één restzetel ondanks dat er partijen zijn die geen restzetel toegewezen hebben gekregen terwijl ze meer reststemmen hebben en het feit dat het gebeurt dat partijen geen aanspraak maken op een restzetel terwijl ze (veel) meer reststemmen over hebben dan partijen die wel een restzetel krijgen. Ten derde kan het vanuit het oogpunt van coalitievorming en noodzakelijke samenwerking tussen politieke partijen relevant zijn dat kleinere partijen niet benadeeld worden bij de restzetelverdeling omdat een extra zetel voor een kleinere partij zeer relevant kan zijn voor het toetreden tot coalitie(onderhandelingen). Tot slot laten de recente verkiezingsuitslagen zien dat bij de restzetelverdeling conform de grootste overschotten de procentuele afwijkingen tussen de percentage stemmen en percentage zetels kleiner zijn.

Beslispunt

De Kamer wordt gevraagd om de regering te verzoeken een wetsvoorstel naar de Kamer te zenden waar de wijze van restzetelverdeling voor alle volksvertegenwoordigende organen gewijzigd wordt van grootste gemiddelden naar grootste overschotten.

5. Maak lijstverbindingen mogelijk zodat samenwerking tussen politieke partijen aangemoedigd wordt

Kiezers maken een duidelijke keuze in het stemhokje. De partij en persoon van hun voorkeur krijgt hun stem. Een groot deel van het aantal stemmen belandt ook daadwerkelijk bij de partij of persoon waar de kiezer op heeft gestemd. Echter blijven er altijd reststemmen over: stemmen die in de restzetelverdeling terecht komen. Dit kunnen stemmen zijn op partijen die de kiesdeler niet hebben gehaald, of stemmen op partijen die wel de kiesdeler hebben gehaald maar nog stemmen over hebben nadat de «volle» zetels zijn verdeeld. Bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen moesten er op basis van de restzetelverdeling nog 11 restzetels verdeeld worden. En ondanks dat deze 11 restzetels geen «volle» zetels waren in de verkiezingsuitslag, leveren het uiteindelijk 11 «echte» zetels op in het parlement. Hoe deze stemmen worden verdeeld is dus van belang en voor kiezers grotendeels ondoorzichtig.

Een manier om kiezers voorafgaand aan het uitbrengen van hun stem te informeren over waar hun eventuele «reststem» heen gaat, is de mogelijkheid van lijstverbindingen. Kiezers weten dan waar zij aan toe zijn: wanneer een stem niet in een (rest)zetel resulteert voor de partij van de keuze van de kiezer, wordt de stem toegevoegd aan de reststemmen van de partij waar de partij een lijstverbinding mee is aangegaan.

Bovendien maakt de mogelijkheid van lijstverbindingen het voor politieke partijen ook mogelijk om kenbaar te maken met welke partijen ze zich verwant voelen. Bijvoorbeeld omdat ze uit hetzelfde gedachtegoed (liberaal, christendemocratisch, socialistisch) zijn ontstaan.

5.1. Mogelijkheid van lijstverbindingen

Lijstverbindingen zijn ook een instrument om samenwerking tussen politieke partijen te bevorderen. Deze mogelijkheid is echter per 1 december 2017 afgeschaft, zowel voor de verkiezingen van de Tweede Kamer als voor alle andere volksvertegenwoordigende organen. Lijstverbindingen boden partijen de mogelijkheid zich voor de restzetelverdeling met elkaar te verbinden, waardoor zij gezamenlijk eerder in aanmerking konden komen voor restzetels. De achterliggende gedachte daarbij was dat stemmen die in de restzetelverdeling terechtkomen, zo eerder zouden leiden tot een zetel voor een partij met een verwante ideologische achtergrond als de partij waarop de kiezer zijn of haar stem heeft uitgebracht, in plaats van te belanden bij een partij met een mogelijk geheel andere visie.

Een lijstverbinding kan voor betrokken partijen een manier zijn om onderlinge verbondenheid en samenwerking tot uitdrukking te brengen, terwijl er tegelijkertijd duidelijke en principiële verschillen blijven bestaan die rechtvaardigen dat zij als afzonderlijke politieke partijen opereren. Lijstverbindingen kunnen op die manier de samenwerking tussen politieke partijen versterken, zonder hun zelfstandigheid aan te tasten. Lijstverbindingen waren in het verleden zeker in gemeenteraden een veelgebruikte mogelijkheid.

Bij de afschaffing van lijstverbindingen werd als belangrijkste argument aangevoerd dat het onwenselijk zou zijn dat een stem op de ene partij via een lijstverbinding kan resulteren in een zetel voor een andere partij.[19] Dit argument is echter weinig overtuigend. Stemmen die in de restzetelverdeling terecht komen, kunnen immers ook zonder lijstverbindingen bij een

[19] Handelingen II 2012/13, 6 maart 2013, blz. 4–11.

andere partij belanden. En bovendien: stemmen op partijen die de kiesdrempel niet halen, komen per definitie terecht bij een andere partij dan waar de kiezer op gestemd heeft. Voor kiezers is het proces in de huidige praktijk grotendeels een *black box*. Wanneer lijstverbindingen wél zijn toegestaan, is vooraf juist duidelijker waar eventuele reststemmen van een partij terecht kunnen komen, omdat kiezers vóór de verkiezingen geïnformeerd worden over de aangegane lijstverbindingen.

In het wetsvoorstel voor afschaffing van lijstencombinaties werd ook als argument aangevoerd dat *«de processen van krachtenbundelingen van politieke groeperingen zich nauwelijks nog voordoen. Waar de mogelijkheid om een lijstencombinatie aan te gaan in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw aansloot bij wensen tot politieke heroriëntatie en ook heeft geresulteerd in blijvende krachtenbundeling door fusies, is daarvan thans geen sprake.»*[20] Dit wetsvoorstel uit 2015 blijkt 10 jaar later al zijn ingehaald door de werkelijkheid door de fusie van GroenLinks en PvdA. Al eerder ontstonden de politieke partijen GroenLinks, CDA en ChristenUnie vanuit een fusie, nadat de voorlopers van deze partijen vaak jarenlang samenwerkten en lijstencombinaties met elkaar aangingen.

Concluderend: de afschaffing van lijstencombinaties is enerzijds gepaard gegaan met argumentatie die inhoudelijk gebrekkig is (een stem die via een lijstverbinding kan resulteren in zetel voor een andere partij) en anderzijds met een constatering die een decennium later is ingehaald door de werkelijkheid. Lijstencombinaties hoeven niet te leiden tot fusies maar kunnen wel leiden tot nauwere samenwerking tussen politieke partijen die ondanks hun principiële verschillen ideologisch wel grote overeenkomsten kunnen hebben. Het afschaffen van de mogelijkheid van lijstencombinaties was daarmee wellicht een illustratie dat samenwerking tussen politieke partijen steeds moeilijker lijkt te zijn geworden.

5.2. Kiesdrempel als schijnoplossing

In de afgelopen decennia is het politieke landschap in Nederland sterk versnipperd geraakt. Grotere partijen zijn in zetelaantal kleiner geworden, terwijl steeds meer partijen erin slagen één of meerdere zetels te verwerven in de Tweede Kamer. Voor het vormen van een meerderheidscoalitie zijn daardoor meer partijen nodig en wordt vaker een beroep gedaan op kleinere partijen om deel te nemen aan de coalitie.

Door de verandering van het politieke landschap opperen politici en opiniemakers vaak de introductie van een hogere kiesdrempel. Begin 2026 sprak de Tweede Kamer zich in meerderheid uit tegen het voornemen van het kabinet Jetten om dat opnieuw te onderzoeken.[21] Eerder al was de staatscommissie Remkes duidelijk over de kiesdrempel. De staatscommissie beargumenteert overtuigend dat een verhoging van de kiesdrempel een schijnoplossing is. Burgers hechten aan evenredige vertegenwoordiging met een lage kiesdrempel en bovendien is een matige verhoging van de kiesdrempel onvoldoende effectief voor gemakkelijkere coalitievorming en een sterkere verhoging van de kiesdrempel vanuit het oogpunt van representativiteit principieel onaanvaardbaar, aldus de commissie.[22]

---

[20] Kamerstukken II, 34 377, nr. 3, memorie van toelichting bij het wetsvoorstel «Wijziging van de Kieswet in verband met het afschaffen van de mogelijkheid voor politieke groeperingen om lijstencombinaties te vormen», pagina 5.

[21] TK 2025–2026, 36 800 VII, nr. 52.

[22] Staatscommissie parlementair stelsel. (2018). «Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans», pagina 122–123, beschikbaar via: https://www.rijksoverheid.nl/themas/overheid-en-democratie/parlement/staatscommissie

Het verhogen van de kiesdrempel is *«politiek wensdenken»* aldus Tom van der Meer: *«De invoering van een kiesdrempel staat gelijk aan het inperken van de democratie met het doel die democratie te redden. Het getuigt niet alleen van een fundamentele misvatting over de Nederlandse politiek, maar ook over de gevolgen van een kiesdrempel.»*[23] Hij draagt argumenten aan dat een hogere kiesdrempel ons land juist *minder* bestuurbaar maakt (omdat de grote partijen de afgelopen decennia een stuk kleiner zijn geworden en er nu meer middelgrote partijen voor zijn teruggekomen) en kleinere partijen juist zorgen voor politieke stabiliteit (door deel te nemen aan de coalitie of voorstellen aan een meerderheid te helpen in één van beide Kamers). Ook leidt een kiesdrempel niet tot een hoger vertrouwen in de politiek. Het vertrouwen van burgers in de politiek is het hoogst in landen met het *meest* evenredige kiesstelsel, zo wijst onderzoek uit.[24] En, tot slot: *«Hoge barrières tegen kleine en nieuwe partijen, zoals in omliggende landen, zetten die kiezers buitenspel maar nemen het wantrouwen zelf niet weg.»*[25]

Doordat grotere partijen kleiner geworden zijn is het kenmerkende element van de Nederlandse politiek, namelijk samenwerking tussen politieke partijen, belangrijker geworden. Zonder samenwerking tussen politieke partijen is stabiel bestuur in Nederland niet mogelijk. Het stimuleren van samenwerking tussen politieke partijen is bedoeld om elkaar als legitieme vertegenwoordigers te erkennen met een gezamenlijke opdracht om het algemene belang (en daarmee Nederland) te dienen.

5.3. Relatie tussen restzetelverdeling en lijstverbindingen

Eerder constateerde initiatiefnemer al dat de huidige methode van restzetelverdeling grote partijen bevoordeelt en kleinere partijen benadeelt. Om die reden kan de mogelijkheid van lijstverbindingen volgens de Raad van State niet los worden gezien van het stelsel van restzetelverdeling. De Raad van State schrijft hierover:

«Dit stelsel van grootste gemiddelden is gunstiger voor grote partijen dan voor kleine partijen, onder meer omdat in dit stelsel, in tegenstelling tot het stelsel van grootste overschotten, een partij meer dan één restzetel kan krijgen. Het aangaan van lijstencombinaties kan voor kleinere partijen een manier zijn om hiervoor te compenseren.»[26]

In hetzelfde advies benadrukt de Raad van State de samenhang tussen de wijze van restzetelverdeling en de mogelijkheid van lijstverbindingen:

«Bij de afweging over het handhaven dan wel afschaffen van de mogelijkheid tot lijstencombinaties dient in ieder geval het stelsel van restzetelverdeling een rol te spelen. Een motief voor het invoeren van de lijstencombinaties was de corrigerende werking die dit kon hebben op het stelsel van grootste gemiddelden dat voordeliger is voor grotere partijen.»

Bij de afschaffing van de mogelijkheid van lijstverbindingen in 2017 is dit advies van de Raad van State genegeerd. Nu de mogelijkheid voor lijstverbindingen (door de Raad van State expliciet aangeduid als een vorm van «compensatie») is afgeschaft en de wijze van restzetelverdeling ongewijzigd is gebleven, worden de grootste partijen bij verkiezingsuit-

[23] Van der Meer, T. (2017). Niet de kiezer is gek, pagina 76.
[24] Idem, pagina 77.
[25] Idem, pagina 80.
[26] Kamerstukken II, 33 268, nr. 21, Voorlichting Afdeling advisering inzake het verzoek om voorlichting inzake wilsonbekwame volksvertegenwoordigers en het afschaffen van lijstencombinaties, pagina 14

slagen structureel bevoordeeld. Door het verdwijnen van lijstverbindingen wordt de methode van de grootste gemiddelden bij de restzetelverdeling strikter toegepast. In de huidige praktijk, zonder lijstverbindingen en met de bestaande restzetelverdeling, worden kleinere partijen daardoor onevenredig benadeeld ten opzichte van grotere partijen.

Met bovenstaande citaten erkent de Raad van State impliciet dat de huidige situatie leidt tot een ongelijk speelveld voor kleinere partijen. Terwijl op juist deze partijen steeds vaker een beroep wordt gedaan om bij te dragen aan het landsbestuur. Daarnaast is het moeilijk uitlegbaar dat kiezers die op kleinere partijen stemmen minder snel een restzetel voor hun partij terugzien. De lijstverbinding stimuleert partijen tot samenwerking en heeft daarnaast zoals hierboven betoogd is meerdere belangrijke voordelen. Initiatiefnemer concludeert dat de representatieve democratie en de bestuurbaarheid van het land wordt versterkt door het opnieuw invoeren van de lijstverbinding.

Beslispunt

De Kamer wordt gevraagd om de regering te verzoeken een wetsvoorstel naar de Kamer te zenden waardoor het weer mogelijk wordt lijstverbindingen tussen politieke partijen aan te gaan.

6. Beslispunten

Bij deze een overzicht van de beslispunten voortkomend uit deze initiatiefnota.

Paragraaf 2: vaste zittingstermijn

De Kamer wordt verzocht het presidium de opdracht te geven:
– een voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde voor te bereiden en bij de Kamer aanhangig te maken, waarmee artikel 11.1 lid 6 wordt gewijzigd van een «kan-bepaling» naar een «zal-bepaling».

Paragraaf 3: formatie ten tijde van hectiek

De Kamer wordt verzocht het presidium de opdracht te geven:
– na te gaan of de noodzaak om de eerste fase van de formatie te regelen breed wordt onderschreven, ook om mogelijke conflicten over de aanwijzing van een verkenner te voorkomen;
– na te gaan welke mogelijke bezwaren kunnen worden ingebracht tegen het in die eerste fase terugkeren naar de staatsrechtelijke praktijk van voor 2012;
– na te gaan aan welk ambt de functie van verkenner bij voorkeur kan worden opgedragen, met afweging van de mogelijke voor- en nadelen.

Paragraaf 4: eerlijke restzetelverdeling

De Kamer wordt gevraagd om de regering te verzoeken:
– een wetsvoorstel naar de Kamer te zenden waar de wijze van restzetelverdeling voor alle volksvertegenwoordigende organen gewijzigd wordt van grootste gemiddelden naar grootste overschotten.

Paragraaf 5: mogelijkheid van lijstverbindingen

De Kamer wordt gevraagd om de regering te verzoeken:
– een wetsvoorstel naar de Kamer te zenden waardoor het weer mogelijk wordt lijstverbindingen tussen politieke partijen aan te gaan.

7. Financiële consequenties

In deze initiatiefnota worden vier voorstellen gedaan. Alle vier deze voorstellen hebben geen grote financiële consequenties. Een vaste zittingstermijn voor de Tweede Kamer kan potentieel zorgen voor minder verkiezingen, minder demissionaire tijd waarin veel plannen stilvallen en zou daarmee zelfs een besparing kunnen opleveren. Dit voorstel vergt in principe ook geen wetswijziging, omdat de huidige gang van zaken gewoonterecht is. Alleen het Reglement van Orde van de Tweede Kamer heeft een bescheiden aanpassing nodig. Ook het voorstel om de Koning opnieuw een rol te geven in de formatie heeft geen financiële consequenties. Dit vergt allereerst onderzoek door het presidium van de Tweede Kamer. De voorstellen die zien op de eerlijke restzetelverdeling en herstellen van de mogelijkheid van lijstverbindingen hebben geen financiële consequenties, anders dan ambtelijke capaciteit om deze wetgevingsprocessen uit te voeren.

8. Conclusie

Deze generatie politici kan de generatie zijn die een en ander in gang zet om de grote problemen in ons land en uitdagingen waar we voor staan aan te pakken: stikstof, vergrijzing, migratie, complexiteit van (belasting-)wetgeving, internationale spanningen, groeiende defensie enzovoorts. Voor al deze onderwerpen zijn (stabiele) meerderheden noodzakelijk en is samenwerking dus cruciaal, zeker in de huidige periode met een minderheidscoalitie. Met deze initiatiefnota heeft initiatiefnemer voorstellen gedaan die de samenwerking tussen politieke partijen bevorderen en bijdragen aan een stabieler landsbestuur. Omdat ons land en haar inwoners moet kunnen rekenen op verantwoordelijke politici en bestuurders die vanuit hun eigen overtuiging het goede zoeken voor Nederland.

Bikker