

ARTIKELEN

Is een ‘akkoorden-democratie’ wel een democratie?

R.A. Koole

1. Inleiding: politiek-maatschappelijke en parlementaire akkoorden

De recente worsteling van politiek Den Haag met het (concept-)Klimaatakkoord heeft niet alleen politiek-inhoudelijke aspecten, maar ook principieel-procesmatige. Hoe verhoudt zich een dergelijk akkoord met het democratisch gelegitimeerde besluitvormings- en wetgevingsproces? Zijn er mogelijkheden om de parlementaire controle hierbij te versterken?

Steeds vaker komen akkoorden tot stand in besprekingen door allerlei belanghebbenden aan zogeheten ‘tafels’. Ook het (concept-)Klimaatakkoord is op deze wijze ontstaan. Deze ‘tafel-isering’ van besluitvormingsprocessen beperkt zich niet tot het nationale niveau. Zo bestaan ook in gemeenten vele ‘tafels’: van ‘groene tafels’ en ‘jeugdbeschermingstafels’ tot ‘armoedetafels’. Het gaat hierbij niet om incidentele overleggen tussen gemeenten en inwoners(groepen), maar om regelmatig overleg tussen de gemeente en (belangen)organisaties op een specifiek beleidsterrein. Op nationaal niveau kenden we al sinds 2006 de ‘Tafel van Alders’, die het kabinet moest adviseren over de ontwikkeling van luchthavens en die is opgegaan in de Omgevingsraad Schiphol. Deze tafels hebben het streven naar vergroting van draagvlak voor vervolgens te nemen politieke besluiten met elkaar gemeen, maar verschillen onderling zowel wat betreft het operationele niveau (lokaal, regionaal, nationaal) als wat betreft hun relatie tot de politieke besluitvorming. Sommige beperken zich tot het geven van feedback op beleidsvoornemens van de (gemeentelijke) overheid. Andere richten zich op het opstellen van een ‘akkoord’ of ‘pact’, dat in formele zin nog wel een advies is aan de politiek, maar waaraan als het tot stand komt nauwelijks nog iets veranderd kan worden op straffe van verlies aan draagvlak. Soms zit de overheid ook zelf aan tafel, soms juist niet. En wanneer de overheid aan tafel zit (op gemeentelijk niveau is dat meestal het geval), is dat doorgaans in de persoon van een politieke bestuurder of een ambtenaar; leden van de volksvertegenwoordiging ontbreken veelal.

Dit roept vragen op over de democratische legitimiteit van de uiteindelijk genomen politieke besluiten. Die vragen kunnen bij de ‘akkoorden’ en ‘tafels’ op alle niveaus worden gesteld. In dit artikel beperken we ons tot het nationale niveau.

In het *Jaarverslag 2013* sprak de Raad van State reeds in kritische zin over ‘regeren bij akkoord’.¹ Destijds werd er op nationaal niveau gesproken over verschillende akkoorden: energieakkoord, sociaal akkoord, pensioenakkoord, woonakkoord, Lenteakkoord, enzovoort. Terecht wees de Raad van State op het heterogene karakter van de diverse afspraken. Hij onderscheidde akkoorden met belangengroepen (bijv. het energieakkoord), met sociale partners (bijv. het sociaal akkoord), met medeoverheden (bestuursakkoorden) en met Kamerfracties (bijv. het Lenteakkoord over de begroting 2014). De eerste twee vat ik samen onder de noemer ‘politiek-maatschappelijke akkoorden’, waarbij zowel politici als vertegenwoordigers van belangenorganisaties betrokken zijn.² Daarnaast onderscheid ik ‘parlementaire akkoorden’ die gesloten worden tussen parlementaire fracties. De derde categorie van ‘bestuursakkoorden’ komt in deze beschouwing slechts zijdelings aan de orde.

Politiek-maatschappelijke akkoorden en parlementaire akkoorden zijn niet nieuw, maar de schaal waarop en de breedte waarmee zij worden ingezet, zijn wel nieuw. Waar vroeger politiek-maatschappelijke akkoorden veelal beperkt bleven tot de klassieke sociale partners (werkgevers- en werknemersorganisaties), worden er nu vele andere maatschappelijke organisaties bij betrokken. En waar voorheen met parlementaire akkoorden generieke regeerakkoorden werden bedoeld bij de aanvang van een kabinetsperiode, worden nu ‘tijdens de rit’ akkoorden op specifieke thema’s gesmeed tussen fracties in de Tweede Kamer.

Dat is waarom de Raad van State sprak van ‘regeren bij akkoord’. De kritische toon waarmee de Raad dit deed, had te maken met de vraag of het algemeen belang door deze ontwikkeling niet te veel onder druk komt te staan.³

Deze ontwikkeling vindt plaats tegen de achtergrond van een bredere internationale trend naar een mogelijke marginalisering van het parlement. Daaraan zal in paragraaf 2 aandacht worden besteed, met name aan de hand van publicaties van de Franse historicus en politiek filosoof Pierre Rosanvallon. De vraag is dan of de ontwikkeling naar ‘regeren bij akkoord’ genoemde ontwikkeling niet versterkt. Daarop wordt in slotparagraaf 6 ingegaan. Daarvóór wordt aandacht besteed aan de verschillen typen akkoorden (par. 3 en 4) en ingegaan op de specifieke casus van de ‘klimaattafels’ (par. 5).

2. Democratische legitimiteit vooral buiten het parlement?

Rosanvallon trok in 2006 de internationale aandacht met zijn boek over de *contre-démocratie*. Hierin beschreef hij een brede trend naar meer tegendemocra-

- 1 Raad van State, *Jaarverslag 2013*, hoofdstuk I, ‘De Raad in de Staat’, Den Haag 2014, p. 11-23, met name p. 13.
- 2 Bij het Energieakkoord waren immers ook sociale partners betrokken. Dat akkoord kwam in september 2013 tot stand na onderhandelingen onder leiding van de SER. Aan tafel zaten de overheid, werkgevers, vakbeweging en natuur- en milieuorganisaties. De resultaten van dit akkoord zouden worden bewaakt door een ‘borgingscommissie’, waarvan oud-minister van Milieu Ed Nijpels (VVD) de voorzitter was.
- 3 Raad van State, *Jaarverslag 2015*, hoofdstuk I, ‘De Raad in de Staat’, Den Haag 2016, p. 9-21, met name p. 17.

tie, waarmee hij tegenmachten bedoelt die de door het electorale proces gelegitimeerde politiek in balans houden.⁴ Die tegenmachten bestaan uit instellingen en activiteiten buiten het electorale proces die het algemeen belang en de belangen van individuele burgers behartigen. Denk daarbij aan de rechterlijke macht, onafhankelijke autoriteiten (toezichhouders en regelgevende agentschappen) en actie- en pressiegroepen.

Door de 'desacralisering' van verkiezingen vanaf ongeveer 1980 is de legitimering via de stembus (en daarmee van het parlement) verminderd en is er een nieuw tijdperk van legitimiteit aangebroken, waarbij niet-electorale legitimering via genoemde tegenmachten aan belang heeft gewonnen, aldus Rosanvallon.⁵

Het idee van machten en tegenmachten is natuurlijk niet nieuw. Sinds Locke, Montesquieu en de Amerikaanse *Founding Fathers* weten we dat machtsmisbruik door een absolute heerser het best kan worden voorkomen door de staatsmachten te scheiden, of ten minste te spreiden. De ene staatsmacht houdt de andere in toom, dit in het belang van de burger. De macht neerleggen bij een vertegenwoordiging van het volk was onvoldoende, want wie garandeert dat die vertegenwoordiging haar macht niet misbruikt? Zo moest de latere raadspensionaris Rutger Jan Schimmelpenninck, die tijdens de Bataafse Revolutie in een toespraak voor de Nationale Vergadering in 1796 de Nederlandse eenheidsstaat verdedigde, tegenover kritische federalisten benadrukken dat een centraal parlement omgeven zou worden door tegenmachten. Indien dat parlement zijn macht zou proberen te misbruiken, dan was er allereerst het 'onverzettelijk republikeins volk', maar waren er ook lokale en regionale besturen met zekere bevoegdheden en was er een onafhankelijke rechterlijke macht, 'het plegt anker der waare burgelyke vryheid en veiligheid'.⁶ In de Grondwet van 1848 legde Rudolf Thorbecke, na een periode van autoritair bestuur onder koning Willem I, weer de basis voor een parlementair stelsel. De ministeriële verantwoordelijkheid werd ingevoerd. Maar ook in die Grondwet bleven tegenmachten bestaan: de eenheidsstaat was gedecentraliseerd en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bleef gegarandeerd.⁷ De invoering van het algemeen kiesrecht in 1917-1919, hoezeer die de legitimiteit van het parlement ook versterkte, veranderde daar niets aan. *Contre-démocratie* bestaat in dat opzicht al heel lang.

De erosie van legitimering via verkiezingen, die Rosanvallon rond 1980 waarnam, kwam doordat verkiezingen volgens hem steeds minder goed toekomstig beleid

4 P. Rosanvallon, *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*, Cambridge: Cambridge University Press 2008. De oorspronkelijke Franse tekst verscheen in 2006.

5 P. Rosanvallon, *Democratic Legitimacy. Impartiality, Reflexivity, Proximity*, Princeton: Princeton University Press 2011, p. 5.

6 W. Velema, 'Republikeinse democratie. De politieke wereld van de Bataafse Revolutie 1795-1798', in: F. Grijzenhout, N. van Sas & W. Velema (red.), *Het Bataafse experiment. Politiek en cultuur rond 1800*, Nijmegen: Vantilt 2013, p. 27-63, met name p. 39-40.

7 Al werden in Nederland beroepen tegen bestuurshandelingen tot ver in de twintigste eeuw beslist door de Kroon. Door een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (1985) was Nederland uiteindelijk gedwongen ook over kroonberoepen te laten beslissen door een onafhankelijke rechter.

legitimeerden. Voorheen konden kiezers toekomstig beleid bepalen door te kiezen uit een gestructureerd aanbod van verschillende programmatische voorstellen, die door goed gedisciplineerde organisaties werden gepresenteerd. Daarvan was volgens Rosanvallon rond 1980 weinig meer over. De functie van verkiezingen werd hiermee gereduceerd tot een proces om politici te kiezen.⁸

Voor Rosanvallon zijn niet-electorale vormen van legitimering niet alleen nodig, zij zijn ook democratisch. Dat is niet voor iedereen gelijk duidelijk. Hoe democratisch is een niet-gekozen rechter? Wat is de democratische legitimiteit van onafhankelijke toezichhouders? Rosanvallon redeneert vanuit het concept 'algemeen belang'. Democratie is wat het belang van de burgers dient. Dat kan via de electorale weg van verkiezingen en wetgeving in het parlement, maar bijvoorbeeld ook door in individuele gevallen bij de rechter recht te zoeken tegen overheidsbesluiten. Bij democratie hoort geïnstitutionaliseerd wantrouwen: erop toezien dat het landsbestuur het algemeen belang blijft dienen. Rosanvallon zegt daarom dat de term 'tegendemocratie' niet moet worden verstaan als het tegendeel van democratie, maar als een andere vorm van democratie die de electorale vorm van democratie ondersteunt. Die tegendemocratie is bovendien een 'permanente democratie van wantrouwen' die de 'wisselende democratie van electorale legitimering' complementeert.⁹

Rosanvallons werk sluit aan bij (eerdere) discussies over *input* en *output legitimacy*, de 'horizontalisering' van de samenleving, de 'verplaatsing van de politiek' en de verschuiving van 'government' naar 'governance', die alle zien op het verschijnsel dat politieke macht en besluitvorming verspreid zijn (geraakt) over veel meer instituties en actoren.¹⁰

De vraag die zich bij deze geschetste ontwikkeling opwerpt, is hoever men kan gaan bij het erkennen van het bestaan van democratische legitimiteit buiten het electorale kanaal om? Tussen de electorale en de niet-electorale pijler van politieke legitimiteit behoort een zekere balans te bestaan, wil men van een volwaardige *democratische* rechtsstaat kunnen spreken.

Om burgers tegen de staat en minderheden tegen de mogelijke tirannie van parlementaire meerderheden te beschermen, is de bescherming van grondrechten noodzakelijk. Vanzelfsprekend behoort in een rechtsstaat de rechterlijke macht onafhankelijk van de politiek te opereren. In de niet-electorale pijler bevindt zich

8 Rosanvallon 2011, p. 4.

9 Rosanvallon 2008, p. 8. De Nederlandse vertaling steunt deels op: P. Rosanvallon, *Democratie en tegendemocratie*, Amsterdam: Boom 2012, p. 99. In Nederland had Andeweg al eerder gesproken over het belang van wantrouwen in de democratie: R.B. Andeweg, 'Het gezonde wantrouwen in de politiek', *Socialisme en Democratie* (42) 1985, p. 115-119 en 131.

10 Zie bijv. over *input* en *output democracy*: F. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, New York: Oxford University Press 1999; over horizontalisering: Raad voor het openbaar bestuur, *In gesprek of verkeerd verbonden? Kansen en risico's van sociale media in de representatieve democratie*, Den Haag: Rob 2012; over de verplaatsing van de politiek: M. Bovens e.a., *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting 1995; over *governance*: R. Bellamy & A. Palumbo (red.), *From Government to Governance*, Londen: Routledge 2013.

echter niet alleen de rechterlijke macht, maar treft men in toenemende mate ook allerlei onafhankelijke autoriteiten aan. Met een beroep op behoorlijk bestuur of op het belang van burgers zijn steeds meer instellingen gecreëerd die toezicht houden op overheidsbeleid of op een bepaalde maatschappelijke sector: van de centrale bank en de Autoriteit Financiële Markten tot de Ombudsman en de Nederlandse Zorgautoriteit. Zij alle opereren onafhankelijk van de regering, hebben geen direct electoraal mandaat en hebben soms aanzienlijke (regelgevende) bevoegdheden. Juist omdat zij geen rechtstreeks electoraal mandaat hebben, kunnen zij – zo is de bedoeling – los van partijpolitieke overwegingen en niet gebonden aan de korte termijn van de verkiezingscyclus hun werk doen, in het belang van de burger. Maar het is wel *government for the people* (output) en niet *government by the people* (input).

Bij zowel de rechterlijke macht als de onafhankelijke autoriteiten kan men nog zeggen dat hun opereren uiteindelijk gebaseerd is op expliciete instemming van de electoraal gelegitimeerde (grond)wetgever (afgeleide legitimiteit). Maar ook dan is het de vraag of het vaker creëren van dergelijke instanties of het verschuiven van meer bevoegdheden daarheen zich nog wel verhoudt met democratische legitimiteit.¹¹ Soms vond de oorspronkelijke instemming plaats in tijden met andere inzichten en is het functioneren van deze instellingen zo geëvolueerd dat een rechtstreeks verband tussen hun huidige functioneren en het oorspronkelijke legitimerende moment nauwelijks meer zichtbaar is.¹²

Bij andere organisaties die – buiten de electorale pijler – claimen namens of in het belang van (een deel van) het volk op te treden, geldt niet dat hun opereren oorspronkelijk is gebaseerd op expliciete instemming van de electoraal gelegitimeerde (grond)wetgever. Toch spelen dergelijke organisaties (belangenorganisaties, ngo's, enz.) een steeds grotere rol in de politiek. Zij staan zich erop voor bepaalde belangen beter te representeren dan het parlement. Michael Saward spreekt van de 'rise of non-parliamentary representative claims', en: 'the world of

- 11 De Amerikaanse rechtsfilosoof Jeremy Waldron keert zich tegen het onttrekken van politieke beslismacht aan electoraal gekozen lichamen. Anders dan Rosanvallon waardeert hij daarom constitutionele toetsing door speciale gerechtshoven niet positief. Daar waar het gaat om puur juridische kwesties ligt een rechterlijke uitspraak voor de hand, maar bij constitutionele hoven gaat het vaak om zeer politieke kwesties. En waarom zou een institutie van negen niet-gekozen rechters een meer legitiem politiek besluit nemen dan een parlement van 435 rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigers? J. Waldron, *Political Theory. Essays on Institutions*, Cambridge (MA)/Londen: Harvard University Press 2016, met name hoofdstuk 6, 9 en 10.
- 12 Vgl. de discussie over de uitspraak van het Haags gerechtshof in de *Urgenda*-zaak (zie bijv. de bijdragen van D.G.J. Sanderink en E.G.A. van der Werf in het *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* (10) 2019, afl. 1, p. 64-75). Het hof verplichtte de Nederlandse Staat tot het nemen van maatregelen die de CO₂-emissie in 2020 met 25% ten opzichte van 1990 reduceert. Dat deed het door reflexwerking te verlenen aan verschillende verdragen en beginselen waaruit geen rechtsplicht voortvloeit. Kon het parlement, toen het die verdragen goedkeurde, weten dat de rechter later een dergelijke, vérstreckende betekenis zou geven aan niet-rechtstreeks werkende bepalingen? Het hof vond overigens dat het zich daarmee niet op het terrein van de politiek begaf, omdat de Staat zelf kan bepalen hoe die 25%-reductie wordt gehaald; dat hoeft volgens het hof niet per se via formele wetten.

R.A. Koole

political representation is a world of claim-making rather than the operation of formal institutions'.¹³

Dat komt dicht bij Rosanvallons 'desacralisatie van verkiezingen', waardoor de positie van het parlement zou zijn verzwakt.¹⁴ In zijn laatste boek benadrukt Rosanvallon bovendien dat behalve de algemene trend naar *contre-démocratie* er ook nog eens een verschuiving van macht plaatsvindt van de wetgever naar de executieve. De stap van Frankrijk in 1958 naar een presidentieel stelsel bleek de voorbode van een algemene ontwikkeling naar 'The Presidentialization of Democracies'.¹⁵ Ook hierin staat hij niet alleen, getuige titels van studies als 'The Executive Unbound' en 'The Presidentialization of Politics'.¹⁶

Bij elkaar roept dit overzicht van internationale publicaties het beeld op van een verzwakte positie van electoraal gelegitimeerde politiek en daarbinnen met name van het parlement. De vraag die hierna aan de orde zal komen, is of in Nederland het ontstaan van een akkoorden-democratie die ontwikkeling tegengaat of juist bevestigt.

3. Akkoorden-democratie als poldermodel 2.0

Het type van de politiek-maatschappelijke akkoorden kennen we in Nederland al heel lang. Deze besluitvormingsstructuren passen in een traditie van 'poldermodel'-instituten, die in Nederland al zichtbaar waren in de Middeleeuwen met onder meer autonome steden, waterschappen en gilden, en die door een 'golf van institutionele innovatie' aan het einde van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw (vakbonden, politieke partijen, coöperaties, enz.) het poldermodel van de twintigste eeuw opleverden.¹⁷

Bij de uitbouw van de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog ontstonden instituten als de Stichting van de Arbeid (STAR) en de Sociaal-Economische Raad (SER), die nog steeds bestaan. Overleg tussen sociale partners en tripartiete overleggen met de kroonleden erbij zijn vaste bestanddelen van de institutionele structuur. Het neocorporatistisch karakter van het Nederlandse beleidsvormingsproces is erdoor bepaald. Neocorporatisme houdt in dat (erkende) belangengroepen, waartussen een zeker evenwicht moet bestaan, zijn gepenetreerd in het beleidsvormingsproces. Waar dat is gebeurd, deelt de overheid haar beslismacht met die organisaties. Als redenen daarvoor wordt onder meer genoemd de door-

13 M. Saward, *The Representative Claim*, Oxford: Oxford University Press 2010, p. 33 en 43.

14 Over hoe de legitimiteit van representatieve claims kan worden vastgesteld, is Saward minder overtuigend. Hij spreekt van 'acceptance events', maar moet toegeven dat een vrije en eerlijke verkiezing met een redelijke opkomst het meest duidelijk is (Saward 2010, p. 152).

15 P. Rosanvallon, *Good Government. Democracy beyond Elections*, Londen/Cambridge (MA): Harvard University Press 2018, deel II, p. 75-124.

16 E. Posner & A. Vermeule, *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*, Oxford: Oxford University Press 2011; T. Poguntke & P. Webb (red.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press 2005.

17 M. Prak & J. Luiten van Zanden, *Nederland en het poldermodel. Sociaal-economische geschiedenis van Nederland, 1000-2000*, Amsterdam: Bert Bakker 2013, p. 278.

werking van de hierboven aangestipte lange traditie van 'polderen' vanaf de Middeleeuwen, waardoor een cultuur van samenwerken door middel van inclusieve instituties is ontstaan. De politicoloog Peter Katzenstein heeft daarnaast het belang van stabiele interne sociaaleconomische verhoudingen in met name kleine landen met een open economie benadrukt. Consensusgerichte besluitvorming draagt daaraan bij. Het poldermodel dus als voorwaarde voor een krachtige economie.¹⁸ Een derde reden voor neocorporatistische overlegstructuren sluit daarbij aan en legt de nadruk op het creëren van draagvlak, het inwinnen van expertise van deskundigen en het vergroten van implementatiecapaciteit.¹⁹

De socioloog Van Doorn heeft erop gewezen dat de Nederlandse variant van de verzorgingsstaat werd gekleurd door het feit dat deze werd opgebouwd in een periode van confessionele dominantie in de politiek. De confessionele (christendemocratische) politieke partijen hechtten zeer aan het particulier initiatief, waardoor de verzorgingsstaat een verzorgingsmaatschappij hielp ontstaan waarin veel voorzieningen op particuliere (vaak confessionele) grondslag waren ingericht. Het was de tijd van de verzuijing. Genoemde voorzieningen kregen doorgaans vorm binnen de zuilen, of in de woorden van Van Doorn: 'in enkele hecht geïntegreerde maatschappelijke blokken, die ieder voor zichzelf autonomie claimen'.²⁰ Dat bracht Van Doorn tot de veel geciteerde uitspraak: 'baas in eigen huis, en het huis ten laste van de gemeenschap'.²¹ De op- en uitbouw van de naoorlogse verzorgingsstaat was dan wel het resultaat van 'opwaartse rivaliteit' tussen sociaaldemocraten en christendemocraten,²² de institutionele vormgeving droeg door de lange dominantie van de laatsten toch vooral een confessioneel karakter. Om effectief beleid te kunnen voeren was de Staat gehouden tot samenwerking met de vertegenwoordigers van dat georganiseerde particulier initiatief. Met name op het terrein van het arbeidsmarktbeleid was dat het geval. De sociale partners in de STAR en de SER speelden hier een prominente rol. In het aldus ontstane poldermodel 1.0 waren overheid, vakbonden en werkgeversorganisaties op elkaar aangewezen. De verschuiving van macht van het electoraal gelegitimeerde politieke centrum naar niet-electorale organisaties, die Rosanvallon vooral vanaf circa 1980 waarneemt, was in Nederland al veel eerder praktijk.

- 18 P. Katzenstein, *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Ithaca (NY): Cornell University Press 1985.
- 19 P.T. de Beer & M.J. Keune, 'De erosie van het poldermodel', *Mens en Maatschappij* (93) 2018, afl. 3, p. 231-260, met name p. 232. Ook: A. Hemerijck & M. van der Meer, *Polderen in de 21ste eeuw – publiek rekenschap gevraagd*, te verschijnen.
- 20 J.A.A. van Doorn, 'De verzorgingsmaatschappij in de praktijk', opgenomen in J.A.A. van Doorn, *Nederlandse democratie. Historische en sociologische waarnemingen* (samengesteld en ingeleid door J. de Beus en P. de Rooy), Amsterdam: Mets & Schilt 2008, p. 139-161, met name p. 149 (oorspr. 1978).
- 21 *Idem*, p. 150.
- 22 J.Th.J. van den Berg, 'Een geschiedenis van grote vraagstukken, grote noden en grote mannen en vrouwen. Politiek historische context van de sociale zekerheid', in: J.Th.J. van den Berg e.a. (red.), *De SVR 40 jaar: einde van een tijdperk, een nieuw begin?*, Deventer: Kluwer 1992, p. 29-45, met name p. 39.

R.A. Koole

Voor de positie van het parlement als medewetgever betekende dit niet dat het volledig buiten spel stond. Immers, via de zuil hadden belangenorganisaties grote inbreng in de opstelling van verwante fracties. De katholieke KVP (in 1980 opgegaan in het CDA) reserveerde voor die belangenorganisaties zelfs vaste plaatsen op de kandidatenlijst voor de Tweede Kamer, de zogeheten 'kwaliteitszetels'.²³ De positie van het parlement was daarom sterk en zwak tegelijk. Tegenover belangenorganisaties kon het geen vuist maken, als het dat al zou willen. Maar tegenover de regering konden fracties in het parlement met de steun van de verwante vakbond en/of werkgeversorganisatie zo nodig hun tanden laten zien, al dwong de feitelijke minderheidspositie die elke partij in Nederland altijd heeft gehad tot een zekere bereidheid tot compromisvorming wilde men ook resultaten bereiken.

Met de ontzuiling vanaf de jaren zestig en de 'crisis' van de verzorgingsstaat vanaf eind jaren zeventig veranderde het poldermodel. Het klassieke particulier initiatief professionaliseerde en raakte onthecht van de samenleving, waardoor ook zijn legitimiteit onder druk kwam te staan. Niettemin bleven klassieke instituties aanwezig: de STAR en de SER bestaan nog steeds. Die ogenschijnlijke stabiliteit en continuïteit kunnen het zicht ontnemen op feitelijke veranderingen die wel degelijk plaatsvinden. Natuurlijk, fluctuaties in het functioneren van 'de polder' zijn er altijd wel geweest, maar de vraag is of er niet een fundamenteelere ontwikkeling gaande is. De Beer en Keune spreken van de geleidelijke erosie van het poldermodel, omdat de balans tussen vakbonden en werkgeversorganisaties structureel ten gunste van de laatste is verschoven.²⁴ Dat heeft volgens hen te maken met externe factoren als veranderingen op de arbeidsmarkt (groei deeltijdwerk, flexwerk en zzp'ers) en de omslag van keynesiaans vraaggericht beleid naar (neo)liberaal aanbodgericht beleid, en met interne factoren als de daling van de organisatiegraad van de vakbonden, die bovendien kampen met een oververtegenwoordiging van oudere, traditionele leden.

Wat kan die erosie van het Nederlandse neocorporatisme betekenen? Een herstel van het 'primaat van de politiek'? Wellicht. Maar ook een steviger positie van het parlement? Daar ziet het vooralsnog niet naar uit. De in de inleiding genoemde verbreding van het overlegmodel naar veel meer maatschappelijke actoren dan de klassieke sociale partners past weliswaar in de reeds zeer lang bestaande traditie van polderen, maar brengt ook risico's met zich mee. Het klassieke poldermodel kon alleen redelijk functioneren zolang er een zeker evenwicht tussen de deelnemende belangenorganisaties bestond. Het mislukken van het pensioenakkoord in november 2018 laat zien hoe moeilijk dat is geworden bij het ontbreken van een balans.

Bij uitbreiding van het aantal organisaties is het nog veel moeilijker een evenwicht te bereiken en bovendien nemen de transactiekosten om een akkoord te bereiken dan alleen maar toe. Toch heeft zich een poldermodel 2.0 ontwikkeld met 'akkoorden' en 'tafels'. De belangrijkste verklaring daarvoor is, behalve de

23 R. Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie 1960-1990*, Utrecht: Het Spectrum 1992, p. 287.

24 De Beer & Keune 2018.

doorwerking van traditie, het streven naar draagvlak. Nieuwe vormen van particulier initiatief (onder de noemer van 'non-profitorganisaties' of 'niet-gouvernementele organisaties') claimden representativiteit en kregen een plaats aan tafel naast de oudere belangenorganisaties. Daar komt bij dat die 'akkoorden' steeds meer in de plaats zijn gekomen van afstemming in adviesraden, waarin maatschappelijke belangen vertegenwoordigd waren. De Raad van State wees hier eerder op en waarschuwde dat hierdoor het handelingsvermogen van kabinetten kan afnemen: 'De inzet op akkoorden betekent immers dat wat nodig wordt geacht, vertrekpunt is voor de onderhandeling en niet de uitkomst. Een stap terug is vrijwel uitgesloten.'²⁵ Dat is niet direct een aanwijzing voor een herstel van het primaat van de politiek.

Maar ook wanneer het door de Raad van State geschetste scenario zich niet zou voltrekken, bijvoorbeeld doordat het kabinet zich intensief bemoeit met de onderhandelingen, dan is dat voor de positie van het parlement nog steeds problematisch. Ten eerste bepaalt het kabinet wie de deelnemers zijn aan 'tafel', terwijl niet zoals tijdens de verzuiling systematische banden bestaan tussen die deelnemers en het parlement. Ten tweede biedt een aldus bereikt akkoord weinig ruimte voor amendering door het parlement, want ook dan 'is een stap terug vrijwel uitgesloten'. Hoe meer deelnemers aan het overleg, des te kleiner de kans om nog iets te veranderen aan een moeizaam tot stand gekomen akkoord. Het resultaat is een versterking van de positie van de regering ten opzichte van het parlement. De controlerende en medewetgevende taken van het parlement komen erdoor onder druk te staan.

4. Akkoorden-democratie als uiting van gouvernementalisering

Het tweede type akkoorden zijn 'parlementaire akkoorden': akkoorden gesloten tussen fracties in de Tweede Kamer, die bepalend zijn voor het kabinetsbeleid. Dat lijkt op het eerste gezicht een versterking van het parlement ten opzichte van de regering. Maar de praktijk leert dat ook de Nederlandse situatie past in de internationale trend naar een (verdere) versterking van de regering ten opzichte van het parlement, zoals die in de in paragraaf 2 genoemde literatuur werd gesignaleerd.²⁶

Sinds aan het einde van de negentiende eeuw de vertrouwensregel werd gevestigd, is een zekere overeenstemming tussen regering en (de meerderheid van) het parlement logischerwijs geboden, alle pleidooien voor dualisme ten spijt. Na de invoering van het algemeen kiesrecht en een nieuw kiesstelsel rond 1920 nam het belang van coalitievorming na verkiezingen toe. Daarbij werden afspraken gemaakt over het te voeren beleid van het kabinet in wording. Fracties in de

25 Raad van State 2014, p. 13.

26 R. Koole, 'Gouvernementalisering. De veranderende verhouding tussen regering en parlement in Nederland', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* (9) 2018, afl. 4, p. 319-341. Enkele gedeelten van deze paragraaf zijn hieraan ontleend.

R.A. Koole

Tweede Kamer speelden daarbij een belangrijke rol. Bekend is de uitspraak van de KVP-fractievoorzitter Romme in de jaren vijftig over parlementaire invloed:

‘Maar deze invloed wordt niet uitgeoefend tijdens de parlementaire rit. Hij wordt uitgeoefend voor de rit aanvangt. Laat men de mogelijkheid van deze invloed, voordat de rit aanvangt, ongebruikt liggen, dan is dit, ik zou willen zeggen “verzuim”, later niet in te halen.’²⁷

Die invloed kon natuurlijk alleen door de coalitiefracties in spe worden uitgeoefend. Het belang van regeerakkoorden werd verder versterkt doordat deze vanaf 1963 bindend werden geacht voor de deelnemende fracties.²⁸ Hierdoor ontstond een feitelijk monistische verhouding tussen de regering en de meerderheid van de Tweede Kamer.

Nadrukkelijk zij vermeld dat regeerakkoorden tussen fracties worden gesloten, terwijl zowel ministers als die fracties daaraan zijn gebonden. Toch betekent dit niet dat het parlement domineert in de verhouding met de regering. Elke kabinetsformatie heeft haar eigen werkwijze, maar in het algemeen is het zo dat de meeste leden van coalitiefracties in de Tweede Kamer niet of nauwelijks betrokken zijn bij de opstelling van het regeerakkoord. Van degenen voor wie dat wel geldt, schuiven de meesten na de formatie door naar het kabinet. Hun plaats in de fractie wordt dan ingenomen door lager geplaatsten op de kandidatenlijst die niet eens bij de stemming in de fractie over het regeerakkoord aanwezig waren, maar er niettemin aan gebonden zijn. Na de formatie, waarvan de complexiteit door de afwezigheid van echt grote partijen nog eens is toegenomen, is de eerste taak van de politiek leider (of deze nu in het kabinet zit of in het parlement) ervoor te zorgen dat de coalitie kan regeren volgens de afspraken in het regeerakkoord. Andere fractieleden doen het gewone parlementaire werk, maar steeds binnen de door de politiek leider (of de fractievoorzitter als zijn/haar zetbaas indien hij/zij zelf in het kabinet heeft plaatsgenomen) aangegeven grenzen. Die grenzen zijn tevoren bepaald in het regeerakkoord en in informele overleggen, waarvan het ‘coalitie-overleg’ (vroeger het ‘Torentje-overleg’) het belangrijkste is.

Het gevolg is dat in de praktijk noch het instituut van de regering, noch dat van het parlement domineert, maar het vooral een kleine groep van gouvernementeel ingestelde politieke leiders is die de lakens uitdeelt.

Voor het parlement als geheel betekent het feitelijk bestaande monisme al langer dat de oppositie weinig in de melk te brokken heeft, maar door dit proces van ‘gouvernementalisering’ geldt dat in toenemende mate ook voor het merendeel van de leden van coalitiefracties. Bij deze constatering past wel de nuancering dat zij vooral betrekking heeft op voor de coalitie gevoelige onderwerpen. Het eerder genoemde ‘gewone parlementaire werk’ heeft daar in mindere mate mee te maken. Bovendien brengt de noodzaak van coalitievorming met zich mee dat er

27 *Handelingen II 1956/57*, p. 60.

28 P.P.T. Bovend’Eert, *Regeerakkoorden en regeringsprogramma’s*, Den Haag: SDU-Uitgeverij 1988, p. 143. Het kabinet-Den Uyl vormde hierop door zijn bijzondere samenstelling een uitzondering.

de facto een intern systeem van *check and balances* werkzaam is, waarbij de deelnemende partijen in de coalitie elkaar scherp houden.

Relatief nieuw zijn de tussentijdse parlementaire akkoorden op deelonderwerpen. Dat heeft veel te maken met de toegenomen electorale volatiliteit, waardoor de kans dat de samenstelling van de Eerste Kamer grosso modo overeenkomt met die van de Tweede Kamer is afgenomen.²⁹ Het kabinet-Rutte II (VVD, PvdA) begon in 2012 met een nipte meerderheid in de Tweede Kamer, maar zonder meerderheid in de Eerste Kamer. Om wetgeving succesvol door het gehele parlement te kunnen loodsen sloten regeringsfracties in de Tweede Kamer deelakkoorden met sommige oppositiefracties in die Kamer. Zo kwamen in 2013 een woonakkoord, een akkoord over de begroting 2014 en een akkoord over de pensioenopbouw (Witteveenkader) tot stand met D66, CU en SGP. Bij elkaar beschikten hun geestverwante fracties in de Eerste Kamer over een meerderheid.

Voor deze deelakkoorden geldt hetzelfde als voor het algemene regeerakkoord: fracties in de Eerste Kamer zijn daaraan niet gebonden. Wanneer dat wel het geval zou zijn, wordt de Eerste Kamer een stempelmachine en ondergraaft zij haar bestaansrecht. Maar vanzelfsprekend zullen fracties in de Eerste Kamer, net als bij het algemene regeerakkoord, een regeling waarmee hun geestverwanten in de Tweede Kamer hebben ingestemd welwillender bezien dan wanneer dat niet het geval is.³⁰

5. De casus van de klimaattafels

In de casus van afspraken over het klimaat komen verschillende typen akkoorden bijeen. Deze casus is zeer complex en nog lang niet afgerond.³¹ Toch valt er vanuit het perspectief van de invloed van het parlement als medewetgever nu reeds enige lering uit te trekken.

In 2013 was met sociale partners en natuur- en milieuorganisaties reeds het Energieakkoord gesloten. De uitvoering daarvan verliep moeizaam, al bleef de regering optimistisch over het halen van de daarin gestelde doelen.³² Nederland was in 2015 een van de 195 landen die in Parijs het internationale Klimaatakkoord sloten. Mede als gevolg daarvan werd in 2017 in het regeerakkoord van Rutte III de doelstelling opgenomen dat in 2030 de uitstoot van CO₂ ten opzichte van 1990 met ten minste 49% moet zijn verminderd, 5% meer dan in Europees verband

29 Het zogeheten Lenteakkoord of Kunduzakkoord in het voorjaar van 2012 had een andere oorzaak. Bij de besprekingen op het Catshuis over de begroting voor het volgende jaar was de PVV uit de 'gedoogcoalitie' gestapt. Met het oog op het nieuwe 'Europese semester' (voor 1 mei dienen de hoofdlijnen van de begroting bij de Europese Commissie te zijn ingediend) werden toen in grote haast besprekingen gevoerd met enkele oppositiepartijen in de Tweede Kamer om een meerderheid te krijgen voor de begrotingsplannen.

30 Dat de praktijk daarbij weerbarstig is, bleek uit een interview met Eerste Kamervoorzitter Ankie Broekers (VVD) (*NRC Handelsblad* 17 december 2018).

31 Bij het schrijven van dit artikel zijn ontwikkelingen tot en met 3 februari 2019 meegenomen.

32 Over de (geringe) resultaten van dit Energieakkoord, zie o.a. H. van Santen & E. van der Walle, 'Hoe "Urgenda" een levensgroot probleem werd', *NRC Handelsblad* 18 december 2018.

R.A. Koole

inmiddels was afgesproken. Het kabinet zou proberen dat Europese percentage omhoog te brengen tot 55%. Om die reductie van ten minste 49% te realiseren werd een ‘nationaal klimaat- en energieakkoord’ aangekondigd. Dat akkoord

‘geeft maatschappelijke partijen (bedrijven, bestuurlijke partners, milieubeweging) meer zekerheid over langetermijndoelen. Tegelijkertijd creëert het akkoord een platform om voortdurend met elkaar in gesprek te blijven en te reageren op nieuwe (technologische) ontwikkelingen. Het akkoord bevat tevens concrete afspraken over de institutionele verankering.’³³

Het platform dat het kabinet in het leven riep, is het zogeheten Klimaatberaad onder leiding van Ed Nijpels, die al eerder voorzitter was geweest van de ‘borgingscommissie’ die toezag op de uitvoering van het in 2013 gesloten Energieakkoord.³⁴ In dit Klimaatberaad voeren maatschappelijke partijen, medeoverheden en het bedrijfsleven besprekingen gericht op het tot stand brengen van een Klimaatakkoord. Zij doen dit op basis van afspraken gemaakt aan vijf sectortafels (gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw en landgebruik, elektriciteit en industrie). De voorzitters van die tafels maken deel uit van het Klimaatberaad. Zij zijn allemaal deskundigen, maar de meesten hebben tevens een partijpolitiek profiel. Volgens de spelregels van de polder zijn de voorzitterschappen netjes over partijen verdeeld.

In een brief aan de Tweede Kamer zette de verantwoordelijk minister van Economische Zaken en Klimaat het kader uiteen waarbinnen dat Klimaatberaad zich diende te bewegen.³⁵ Per sector was daarin een eerste – reeds behoorlijk gedetailleerde – inzet van het kabinet opgenomen. De sectortafels zijn de belangrijkste platforms waar afspraken worden gemaakt: ‘Aan de sectortafels zullen partijen deelnemen die een concrete bijdrage kunnen leveren aan de transitie binnen de sector, kennis over de sector kunnen inbrengen en met mandaat afspraken kunnen maken.’³⁶

In de brief besteedt de minister ook aandacht aan de betrokkenheid van het parlement:

‘Het kabinet zal daarbij zowel over de rol als regisseur van het akkoord, als ook over de rol als één van de partijen in het akkoord, verantwoording aan uw Kamer afleggen. Immers, het doel dat met het Klimaatakkoord moet worden gerealiseerd is een politieke doelstelling van het kabinet en de wijze waarop

33 ‘Vertrouwen in de toekomst’, regeerakkoord 2017-2021, VVD, CDA, D66 en CU, 10 oktober 2017, p. 37.

34 Zie voetnoot 2.

35 ‘Kabinetsaanpak klimaatbeleid’, brief minister van Economische Zaken en Milieu, 23 februari 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 32813, 163, Tweede Kamer.

36 *Idem*, p. 7.

overheidsinstrumenten en -middelen zullen worden ingezet moet aan een democratische toets onderworpen worden.³⁷

Het daarbij voorziene tijdspad was erg krap. Voor eind 2018 zou de Tweede Kamer over de 'programma's van het akkoord' worden geïnformeerd, terwijl de uitvoering van het akkoord in 2019 zou starten.³⁸ Op 21 december 2018 werd het concept-Klimaatakkoord aan de minister overhandigd.³⁹ Het kabinet had zich daarmee de laatste maanden zo intensief bemoeid dat de voorzitter van het Klimaatberaad het omschreef als een 'gezamenlijke productie' van kabinet en klimaattafels.⁴⁰ Dat maakt de ruimte voor het kabinet – en daarmee voor het parlement – om van het concept af te wijken er niet groter op.

Op initiatief van het parlement was eerder, eind juni 2018, reeds een 'nationale Klimaatwet' gepresenteerd, die in december 2018 door de Tweede Kamer zou worden aangenomen.⁴¹ Daarin is onder meer bepaald dat de regering voor het eerst in 2019 en daarna ten minste elke vijf jaar een 'klimaatplan' dient op te stellen, gericht op het realiseren van de klimaatdoelstellingen voor de eerstkomende tien jaar. Elke twee jaar dient over de uitvoering van dit plan te worden gerapporteerd. Bovendien brengt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) elk jaar een (wetenschappelijk) rapport uit over de gevolgen van het klimaatbeleid in het voorafgaande kalenderjaar. Dat rapport en een door de regering opgestelde klimaatnota worden jaarlijks in oktober aan beide Kamers gestuurd. Hierdoor is in elk geval vastgesteld dat het parlement regelmatig wordt geïnformeerd over de voortgang en effecten van het klimaatbeleid.

Verder schrijft deze Klimaatwet voor dat in 2050 de uitstoot met 95% moet zijn teruggebracht en de elektriciteitsproductie geheel CO₂-neutraal moet zijn. De initiatiefnemers zeiden daarbij dat het niet de bedoeling van de wet is dat deze doelen bij de rechter afdwingbaar zijn.⁴² Zij hadden daarbij waarschijnlijk de uitspraak uit 2015 in gedachten waarbij de rechter de regering dwong een eerdere doelstelling (uit het Energieakkoord van 2013) om de CO₂-uitstoot in 2020 met

37 *Idem*, p. 9.

38 Intussen werd het parlement verder geïnformeerd. Het Klimaatberaad kwam begin juli 2018 met een 'voorstel voor hoofdlijnen voor een klimaatakkoord'. In de brief daarover aan de Tweede Kamer zei de minister weliswaar dat 'politieke weging' daarover noodzakelijk was, maar hij bood daarvoor tegelijk weinig ruimte: 'Maar de uitgangspunten uit het Regeerakkoord kunnen pas onderwerp van gesprek worden als die aantoonbaar betere ideeën daadwerkelijk op tafel liggen en vervolgens getoetst kunnen worden op onder meer het politiek en maatschappelijk draagvlak' ('Kabinetsaanpak klimaatbeleid', brief minister van Economische Zaken en Milieu, 10 juli 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 32813, 193, Tweede Kamer). Hoe het parlement binnen zeer korte tijd, tegenover de ambtelijke bureaucratie en de experts aan de klimaattafels, in staat moest worden geacht 'aantoonbaar betere ideeën' op tafel te leggen, bleef onduidelijk.

39 *Ontwerp van het Klimaatakkoord*, Den Haag, 21 december 2018, www.klimaatakkoord.nl/actueel/nieuws/2018/12/21/ontwerp-klimaatakkoord.

40 Opmerking Ed Nijpels in het tv-programma *Buitenhof* op 3 februari 2019.

41 Oorspronkelijk een plan van Klaver (GL) en Samsom (PvdA). Het werd uiteindelijk ingediend door CU, GL, PvdA, VVD, CDA, D66, SP en 50PLUS en werd in de Tweede Kamer met steun van die partijen en DENK aangenomen. *Kamerstukken II* 2018/19, 34534, A, Eerste Kamer.

42 *Handelingen II* 2018/19, 38, item 11, p. 2.

R.A. Koole

25% te reduceren, alsnog te realiseren. Die uitspraak werd in oktober 2018 door het gerechtshof in Den Haag in hoger beroep bevestigd.⁴³

De complexiteit van de klimaatcasus blijkt onder meer uit het grote aantal betrokken actoren: de Nederlandse Staat als verdragspartner in het Akkoord van Parijs, Nederland als lidstaat van de Europese Unie, de regering, maatschappelijke partijen en deskundigen aan de klimaattafels, de rechter en het parlement. Het parlement nam weliswaar het initiatief tot een ‘juridisch niet-bindende’ Klimaatwet die vooral zijn informatiepositie versterkt, maar bij de uitwerking van concrete plannen staat het achteraan. Uiteindelijk behoeven verdragen en de akkoorden, voor zover vormgegeven in formele wetten, natuurlijk parlementaire goedkeuring. De ruimte voor het parlement om af te wijken van de resultaten van de klimaattafels is echter door de gekozen opzet al gering. Tegelijk dienen die resultaten te passen binnen het regeerakkoord, waarvoor – althans in de Tweede Kamer – een meerderheid bestaat. Afwijkingen dragen daarom ook nog eens het risico in zich van spanningen in de coalitie.

De verwachting dat vanaf juni 2019 de coalitiepartijen samen geen meerderheid in de Eerste Kamer zouden krijgen, wierp begin 2019 haar schaduw vooruit toen openlijke discussie ontstond tussen coalitiepartners over de betaalbaarheid van de plannen in het concept-Klimaataakkoord. Terwijl die plannen volgens afspraak werden doorgerekend door het PBL, uitten de fractievoorzitters van CDA en VVD – net als sommige oppositiepartijen – openlijk zorgen over de effecten van de plannen voor de portemonnee van de ‘gewone man’; dat gebeurde op een wijze die de spanning in de coalitie deed toenemen.⁴⁴

Nu ging het om een conceptakkoord en men had daarom gewoon de doorrekening door het PBL kunnen afwachten. Maar deze openlijke frictie heeft twee mogelijke redenen: men verwacht dat in het parlement aan de plannen van dat concept niet veel getornd kan worden en dekt zich in tegen veronderstelde negatieve reacties van eigen kiezers, of men vreest dat door de komende minderheidspositie van het kabinet in de Eerste Kamer er op dit thema akkoorden met oppositiepartijen gesloten zullen moeten worden, waarbij men zich om dezelfde redenen indekt. Het eerste zou een bevestiging zijn van de gemarginaliseerde positie waarin parlementen zijn komen te verkeren; het tweede zou juist laten zien dat verschuivende machtsverhoudingen parlementaire beïnvloeding juist weer kunnen vergroten.

43 Hof Den Haag 9 oktober 2018, 200.178.245/01. Zie ook voetnoot 12.

44 Zie onder meer het interview met fractievoorzitter Dijkhoff (VVD) in *De Telegraaf* van 12 januari 2019. Boven dat interview stond de kop ‘VVD: “nee” tegen klimaataakkoord’. Collega-fractievoorzitter Jetten (D66) werd een ‘drammer’ genoemd. Dijkhoff zei verder o.a.: ‘Als het alternatief wordt dat ik óf het kabinet óf de burger moet laten vallen: de burger zal ik nooit laten vallen’; en: ‘Ik heb geen akkoord! Er hebben mensen een akkoord met zichzelf gesloten en dat hebben ze aan de politiek overhandigd.’ Dat laatste wordt weersproken door de voorzitter van het Klimaatbeeraad, Ed Nijpels; zie voetnoot 40.

6. Slot: gevolgen voor de positie van het parlement en voorstellen tot verbetering

De verschillende typen akkoorden (politiek-maatschappelijke akkoorden, parlementaire akkoorden en bestuursakkoorden) dragen het risico in zich de positie van het parlement in het wetgevingsproces (verder) te verzwakken.

Los van de discussie over akkoorden wordt – zoals in paragraaf 2 aangegeven – in de internationale wetenschappelijke literatuur die verminderde parlementaire rol ook elders waargenomen, zij het op verschillende manieren en om verschillende redenen. Niet-electorale vormen van politieke legitimiteit (*contre-démocratie*) en niet-parlementaire representatieve claims zijn in belang toegenomen. De 'presidentialisering' van politieke verhoudingen, ook in parlementaire stelsels, wordt soms structureel genoemd.

Dat laatste, de toenemende macht van de regering ten opzichte van het parlement, heeft in Nederland de vorm aangenomen van een verdergaande 'gouvernementalisering', waarbij een kleine kring van politieke leiders in een feitelijk monistische situatie de lakens uitdeelt.⁴⁵

De macht van het parlement als geheel staat onder druk en dat is – zeker voor een orgaan dat geacht wordt ook de minder krachtig georganiseerde belangen te representeren – problematisch. Daarbij voegen zich de zorgen over het vaker reguleren bij AMvB in plaats van bij wet, waardoor het parlement grotendeels buiten spel kan komen te staan.⁴⁶ Een ingevoerd waarnemer als Herman Tjeenk Willink stelt dat de vertegenwoordigende democratie hapert.⁴⁷

'Regering bij akkoord', zoals de Raad van State het noemde, kan deze trend nog eens versterken. Dat is met name bij politiek-maatschappelijke akkoorden (poldermodel 2.0) en bestuursakkoorden het geval. De volksvertegenwoordiging komt doorgaans pas aan het einde van het proces aan bod en heeft dan weinig tijd en ruimte om de voorstellen nog diepgaand te doorzien, laat staan te wijzigen. Ruimte voor democratische controle is hierdoor gering.

Bij parlementaire akkoorden ligt dat een slag anders. Die worden immers tussen fracties gesloten. Maar bij regeerakkoorden staat sowieso een deel van het parlement buiten spel, zeker bij zeer gedetailleerde,⁴⁸ en binnen elk van de coalitiefracties domineert meer dan ooit de politiek leider. Bij deelakkoorden, waaraan ook oppositiepartijen deelnemen, zou men echter juist kunnen spreken van een versterking van de parlementaire invloed.

45 Koole 2018.

46 Zie bijv. F. Groothuijse, K. Landman & R. Nehmelman, 'Constitutionele aardverschuivingen in het omgevingsrecht?', *Nederlands Juristenblad* 2018, afl. 13, p. 848-855; en de discussie over de 'Verzamelwet Brexit', die op 29 januari 2019 door de Tweede Kamer werd aangenomen, nadat via amendering de periode waarin het kabinet bij AMvB of ministeriële regeling (nood)maatregelen kan nemen, werd verkort van een jaar tot zes maanden. *Kamerstukken II* 2018/19, 35084, A, Eerste Kamer, met name art. X.

47 H.D. Tjeenk Willink, *Groter denken, kleiner doen. Een oproep*, Amsterdam: Prometheus 2018, p. 51.

48 Het regeerakkoord van Rutte III, 'Vertrouwen in de toekomst', telt 70 pagina's aan puntsgewijze voornemens.

Nog verder gaan op het pad van de *contre-démocratie* brengt de verhouding tussen niet-electorale en electorale legitimering (verder) uit balans. Een sterkere positie van het parlement in beleidsvormingsprocessen is daarom gewenst en kan op verschillende manieren worden bevorderd.

Wanneer de politiek zich wil laten voeden door maatschappelijke organisaties (en daar is veel voor te zeggen, nu het belang van niet-parlementaire representatieve claims is toegenomen), dan kan men denken aan een terugkeer naar het model van adviesraden. Het gebruik van het model van ‘akkoorden’, al dan niet aan ‘tafels’ gesmeed, zou moeten worden verminderd. Wanneer men daar bij uitzondering toch toe over zou gaan, zou men zich tevoren in een parlementaire behandeling kunnen buigen over een evenwichtige samenstelling van de ‘tafels’ en kaders moeten stellen waarbinnen de deelnemers aan die ‘tafels’ zich bij het opstellen van een ‘akkoord’ dienen te begeven. Bij het (concept-)Klimaatakkoord werd een gedetailleerd kader opgesteld door het kabinet, dat daarvan in een brief mededeling deed aan het parlement. Overwogen zou moeten worden om in een vroeger stadium met het gehele parlement een debat te voeren over de hoofdlijnen van het voorgenomen kader. Voor bestuursakkoorden geldt hetzelfde.⁴⁹ Tevens zou kunnen worden overwogen om de Raad van State bij belangrijke kwesties over het voorgenomen kader advies te laten uitbrengen (bijvoorbeeld in de vorm van een ‘voorlichting’ (art. 21a Wet op de Raad van State (RvS)) en waarbij het belang van parlementaire controle op grond van de Nederlandse constitutionele beginselen wordt meegewogen], alvorens de Tweede Kamer zich hierover buigt.

De maatregelen ter uitwerking van akkoorden (inclusief de materiële normstelling) dienen zo veel mogelijk in formele wetten te worden neergelegd,⁵⁰ waarbij een redelijke termijn voor parlementaire behandeling wordt uitgetrokken. Het neerleggen van belangrijke politieke maatregelen met de daarbij behorende normstelling in formele wetten is vanwege de democratische legitimatie sowieso aanbevelenswaardig, maar is bij ‘akkoorden’ nog dringender gewenst vanwege het risico dat – met de uitbreiding van het aantal deelnemende belangenorganisaties aan de akkoorden – deze nog meer het karakter krijgen van raamakkoorden, die vervolgens grotendeels buiten het zicht van het parlement op sectoraal of decentraal niveau worden uitgewerkt.⁵¹ Bovendien kan van een verplichting om belangrijke besluiten in formele wetten vast te leggen een anticiperend effect uitgaan op het gedrag van de (niet-electoraal gelegitimeerde) onderhandelaars: men houdt

49 Niet voor niets doet de Staatscommissie Parlementair Stelsel in haar eindrapport *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Amsterdam: Boom 2018, p. 325-326) de volgende aanbeveling: ‘De Tweede Kamer wordt nadrukkelijker betrokken bij het aangaan van uitvoerende (bestuurs)akkoorden met decentrale overheden en/of maatschappelijk partners, door de inzet van het kabinet van tevoren in de vorm van een kaderbrief voor te leggen.’

50 Wanneer die materiële normstelling toch naar een AMvB verschuift, zou de mogelijkheid in het leven kunnen worden geroepen dat een minderheid van de Kamerleden (bijv. 20%) binnen een bepaalde termijn kan afdwingen dat het in de AMvB geregelde onderwerp toch bij wet wordt geregeld (zie Groothuijse, Landman & Nehmelman 2018, p. 849).

51 Hemerijck & Van der Meer, nog te verschijnen.

dan rekening met de haalbaarheid van een parlementaire meerderheid. Een proces als dat met klimaatplannen, PBL-rapporten en klimaatnota's, zoals dat in de inmiddels door de Tweede Kamer aangenomen Klimaatwet is voorzien, kan daarbij behulpzaam zijn.

Ook aan de 'achterkant' van het beleidsvormingsproces zou men de positie van het parlement kunnen verstevigen door te verplichten de implementatie en effecten van de gemaakte afspraken te monitoren en de resultaten daarvan regelmatig aan het parlement te rapporteren.

Parlementaire akkoorden zijn in een land van politieke minderheden in de praktijk niet te vermijden. Een regeerakkoord ligt bij coalitieregeringen voor de hand, al kan over de mate van detaillering vanzelfsprekend worden gedebatteerd. Andere parlementaire akkoorden in situaties waarin de coalitie geen meerderheid in de Eerste Kamer heeft, of wanneer een minderheidskabinet wordt gevormd, zijn ook te verwachten. Maar voor die deelakkoorden geldt hetzelfde als voor een regeerakkoord: fracties in de Eerste Kamer mogen daaraan niet gebonden zijn, want daardoor zou de Eerste Kamer een duplicaat van de Tweede worden en daarmee haar overbodigheid bewijzen. Door niet gebonden te zijn aan (regeer)akkoorden kan de Eerste Kamer haar claim dat zij vooral controleert op wetgevingskwaliteit, beter waarmaken.

Is hiermee gezegd dat democratische legitimiteit alleen via de weg van de volksvertegenwoordiging kan worden verkregen? Nee, steeds meer zijn andere vormen van legitimiteit van overheidshandelen nodig en mogelijk.⁵² Niettemin blijft de legitimering van overheidsoptreden via de electorale weg een centraal kenmerk van een democratie. Anders dan bij die andere vormen van legitimiteit kan de burger in zijn hoedanigheid van kiezer op gezette tijden via zijn of haar stem een oordeel uitspreken over de voornemens tot en resultaten van overheidsbeleid. Alleen door middel van verkiezingen kan het democratische gelijkheidsprincipe van *'one person, one vote'* worden gerealiseerd.⁵³ Dan is het echter wel zaak dat de aldus gekozen volksvertegenwoordigers hun (mede)wetgevende en controlerende taken naar behoren vervullen en kunnen vervullen. Om die reden is een door-denkning van de 'akkoordendemocratie' op haar plaats.

52 Rosanvallon 2011; Sward 2010.

53 Zie J. Waldron 2016, met name hoofdstuk 6: 'Representative Lawmaking'.