

De nieuwe Belgische senaat

 Kris Deschouwer

 Politicoloog VUB

Het grote ongeduld

Eén van de produkten van het Sint-Michielsakkoord is een nieuwe Senaat. De voormalige hoge vergadering met oudere en soms wijzere, al dan niet verkozen vertegenwoordigers van het volk, maakte plaats voor het soort tweede (of eerste) Kamer dat hoort bij een federale inrichting van de staat. Zoals de Verenigde Staten een 'Senate' hebben, Duitsland en Oostenrijk een 'Bundesrat' en Zwitserland een 'Ständerat', heeft België een Senaat die van de vorige instelling slechts de naam, de behuizing, het meubilair en de voorzitter behouden heeft. De functie evenwel is verschillend.

En daar wringt het schoentje. De Senaat heeft een nieuwe functie, maar blijkt wat last te hebben met die zelf precies te omschrijven, en ze aldus duidelijk af te bakenen van de functies van de andere parlementaire assemblees. Er blijkt nogal wat gekibbel te zijn tussen Kamer en Senaat. De voorzitter van de Senaat meent dat zijn huis te weinig volk heeft om goed te kunnen werken, terwijl de ene senator burgemeesterpartijvoorzitter is, en de andere vooral in zijn kantoor goede boeken leest. De Senaat zet wel eens een studiedag op over heikele onderwerpen zoals de relatie tussen pers en politiek, maar trekt geen wetgevende besluiten. Kortom: het draait een beetje vierkant.

Een eerste verklaring daarvoor is natuurlijk de jeugdige leeftijd van de nieuwe instellingen. Een federale structuur is een stuk complexer dan een unitaire, en al die nieuwe instellingen moeten zich nog wat inwerken. De enige daarbij die echt volkomen nieuw is, is de Senaat. De parlementen van Gewesten en Gemeenschappen functioneerden voordien al, en de Kamer eveneens. Het moet dus een beetje zijn tijd duren voordat het

allemaal gesmeerd kan lopen. In het kielzog van de journalistieke analyse hebben wij de neiging om in deze bijzonder ongeduldig te zijn. Net zoals sommigen op 24 november 1992 wilden controleren of de politici reeds het beruchte signaal aan het beantwoorden waren, willen we voor de gloednieuwe Senaat al tijdens het eerste jaar resultaten zien. Met dit soort verwachtingen valt elke nieuwe instelling grandioos door de mand.

Maar misschien is er toch ook iets meer aan de hand. Misschien zijn er toch wat constructiefouten gemaakt, en moet de Senaat nieuwe stijl na de inlooperperiode (die dan toch best minstens één volle legislatuur moet kunnen zijn) voor een grondige revisie worden binnengeroepen. Om daar een goed zicht op te krijgen, is een kleine vergelijkende excursie nodig, een korte oefening in comparatief federalisme. De nieuwe Senaat is immers geen Belgische uitvinding. Het is slechts de Belgische variant op een oude Amerikaanse uitvinding.

Het klassieke model

De 'founding fathers' van de Amerikaanse Grondwet hebben het moderne, federale bica-merisme uitgevonden. Na lange en moeilijke onderhandelingen verzonnen ze het bicameraal principe om een probleem van vertegenwoordiging op te lossen. De onderhandelaars van de dertien onafhankelijk geworden Britse kolonies wilden best een echte politieke unie vormen, met de democratische instellingen (parlement) die daar volgens hen behoorden, maar ze wilden niet dat daarbij de samenstellende delen helemaal in de unie zouden verdwijnen. Zij wilden die - zo hoort het inderdaad in een federatie - in de besluitvorming van de unie incorporeren. Maar precies daarom was er een probleem met het parle-

ment. Zou dat de bevolking van de unie als individuele burgers vertegenwoordigen, of de bevolking als burgers van de deelstaten?

De twee principes zijn niet compatibel. Volgens het eerste principe krijgen deelstaten met een hogere bevolking meer macht (maar hebben alle individuen er evenveel), volgens het tweede principe hebben alle deelstaten evenveel macht, maar zijn de individuen van kleinere deelstaten duidelijk oververtegenwoordigd. Het ei van Columbus was dan een bicameraal Congres, met de House of Representatives die de bevolking als geheel (als individuen) vertegenwoordigt, en de Senate die de deelstaten gelijk behandelt door ze elk twee senatoren te geven. Er was - zoals gebruikelijk - wel wat kritiek op deze logge en ingewikkelde constructie, maar ze doet inmiddels dienst als prototype van de logische parlementaire structuur in een federaal bestel.

De Amerikaanse Senaat is bovendien ook qua bevoegdheden nagenoeg de doublure van het Huis. Dat noemt men een 'sterk bicamerisme'. De Senaat heeft weliswaar een paar eigen specifieke bevoegdheden, zoals het finaal afzetten van een president (het Huis moet echter de procedure starten) en het goedkeuren van de benoemingen (ministers, federale rechters) van de president. Bij dat laatste lijkt het erop dat de Senaat - en dus de deelstaten - die presidentiële handelingen effectief goedkeuren, maar dat is in de praktijk niet zo. De Senaat moet gewoon een meerderheid produceren, en niet een goedkeuring geven van een meerderheid van staten. De senatoren zijn immers vrij. Zij hebben vanuit hun deelstaat geen imperatief mandaat. In het verleden werden ze door de deelstaatarlementen aangeduid, vandaag gewoon per deelstaat door de bevolking verkozen. Kortom: in de reële functionering van de Amerikaanse Senaat lijkt die heel sterk op de oude Belgische Senaat. De wijze van samenstelling en de redenering erachter verschillen natuurlijk wel.

Om de bruikbaarheid (en exporteerbaarheid) van het Amerikaanse model goed in te schatten, is het nodig even te kijken naar de werking van de federatie als dusdanig, naar de verdeling van bevoegdheden en naar de wijze van besluitvorming. Om een mogelijk heel lang (en overigens

ook boeiend) verhaal kort te houden, kunnen we stellen dat de Amerikaanse federatie gekenmerkt wordt door een heel strikte scheiding van de bevoegdheden. Als er al beleid gevoerd wordt door de unie en de deelstaten samen, dan gebeurt dat op een wat vreemde wijze die het gevolg is van de strikte en moeilijk te wijzigen (want in de grondwet vastgelegde) bevoegdheidsverdeling. De unie maakt programma's en biedt financiële middelen aan voor de staten die vrij kunnen beslissen of ze de programma's inderdaad uitvoeren. De federatie stuurt dit (sinds de New Deal van Roosevelt in de jaren dertig), en dus is er geen gestructureerd overleg tussen de deelstaten onderling en tussen de deelstaten en de unie. De Senaat is niet het forum voor dat overleg, omdat het er gewoon niet is. Conflicten over bevoegdheden worden bovendien opgelost door het politiek aldus vrij machtige Hooggerechtshof (de Supreme Court), benoemd door de president mits goedkeuring van de Senaat.

In de wijze van samenstellen, lijkt de Belgische Senaat wel wat op de Amerikaanse. Indien we even de gecoöpteerden buiten beschouwing laten, dan wordt een deel van de Belgische senatoren verkozen zoals de Amerikaanse senatoren vandaag (rechtstreeks door de bevolking per deelstaat - hier de Gemeenschappen), en een ander deel wordt verkozen zoals de Amerikaanse senatoren vroeger (door de parlementen van de deelstaten - ook hier de Gemeenschappen).

Dat laatste principe wordt overigens nog altijd onverkort toegepast in Oostenrijk, waar de parlementen van de Länder de senatoren (leden van de Bundesrat) aanduiden. Het Oostenrijkse bicamerisme is echter een 'zwak' bicamerisme, omdat de Bundesrat slechts een opschortend vetorecht heeft en de federale regering dus niet kan sanctioneren. De Bundesrat kan federale wetgeving (van de Bundestag) naar zich toehalen (wij noemen zoiets nu 'evoceren'), maar de Bundestag spreekt sowieso het laatste woord. Ook van gestructureerd overleg tussen de deelstaten en de federatie is er nauwelijks sprake, omdat in de praktijk Wenen toch finaal beslist.

Er bestaat echter wel zoiets als een 'Landeshauptmännerkonferenz', een informele bijeenkomst van de minister-presidenten van de Län-

der, waar er overleg gepleegd wordt tussen de deelstaten. Dat is niet onbelangrijk. De Länder hebben weinig eigen bevoegdheden, maar hun administratie voert wel veel federale wetgeving uit, zodat de Länder - als het moet - kunnen gaan dwarsliggen. Dat moet niet overroepen worden. De twee partijen die federaal een grote coalitie vormen, zijn ook de partijen die de Länder (meestal alleen dan) besturen. Zoveel speelruimte is er dus niet. Maar het is interessant om vast te stellen dat er een Senaat is met een haast onbestaande politieke rol, terwijl een politieke functie die in de Senaat zou kunnen vervuld worden - het overleg - daarbuiten gebeurt in de Konferenz. Die Konferenz, dat is bijzonder belangrijk, speelt zich af op het niveau van de deelstaatregeringen, en niet van de (in de Bundesrat vertegenwoordigde) parlementen.

Qua verdeling van bevoegdheden, lijkt de Duitse federatie wel wat op de Oostenrijkse, hoewel de Duitse Länder toch iets meer taken te vervullen hebben. Wel helemaal gelijkend is het principe dat de federale wetgeving door de Länder en hun administratie moet uitgevoerd worden (precies zoals de Europese wetgeving door de lidstaten moet uitgevoerd worden). Bonn heeft nauwelijks een eigen federale administratie. Bovendien voorziet de Duitse Grondwet ook een aantal taken die verplicht door beide niveaus moeten ter harte genomen worden. De Duitse federatie heeft dus ook iets dat lijkt op de Oostenrijkse Landeshauptmännerkonferenz en dat die overlegfunctie vervult: de Duitse Bundesrat!

In de Duitse Senaat zetelen immers ministers (of hun directe medewerkers) van de regeringen van de Länder. En elke wetgeving die de Länder aanbelangt (bijvoorbeeld omdat zij ze moeten uitvoeren) heeft een meerderheid nodig in beide kamers, de Bundestag en de Bundesrat. Dat maakt van de Duitse Bundesrat een voortdurend forum van overleg, en door de dubbele sleutel ook een politiek bijzonder machtig en relevant orgaan. In de Duitse Bundesrat zetelen 68 senatoren.

De Belgische kopie

En de Belgische Senaat, tot welke soort behoort die? Zoals gezegd is er voor de samenstel-

ling een duidelijke gelijkenis met het Amerikaans/Oostenrijks model. Qua bevoegdheden is dat niet zo duidelijk. Het nieuwe Belgische bicamerisme is een 'zwak' bicamerisme, wat niets zegt over de zwakte van de instellingen, maar over het feit dat het niet symmetrisch is qua bevoegdheden. Zowel het Duitse als het Oostenrijkse bicamerisme zijn in die betekenis 'zwak'. Het Amerikaanse is - zoals het vroegere Belgische - sterk en dus meestal ook zwaar en log.

De Belgische Senaat controleert de federale regering niet. Dat is een taak van de Kamer. Zoals de Oostenrijkse Senaat is er een opschortend maar niet finaal vetorecht op elke wetgeving die uit de Kamer komt. En zoals in het Oostenrijkse en het Duitse model moet de Senaat - en dat is belangrijk - betrokken worden bij wetgeving die de werking van de instellingen zelf betreft. Het grote verschil in dagelijkse werking tussen de Duitse en de Oostenrijkse Bundesrat is zeer leerrijk voor een goed begrip van de (problemen van de) Belgische Senaat. De Duitse Bundesrat is voortdurend aan het werk met het doen functioneren van de instellingen (met zo'n 50 herzieningen van de Grondwet sinds 1949), terwijl de Oostenrijkse Senaat er zo'n beetje staat naar te kijken. Als er al iets belangwekkends gebeurt, is het wanneer de minister-presidenten onderling vergaderen.

Het verschil tussen de twee ligt niet in de eerste plaats in de bevoegdheden van de Senaat. Twee andere elementen spelen een rol. In de eerste plaats is er een verschil in de mate waarin er overleg nodig is, en in de tweede plaats ligt het verschil in de samenstelling van de Senaat: via de deelparlementen in Oostenrijk en via de deelregeringen in Duitsland. Twee zaken maken dus een specifieke en grote rol van de Senaat mogelijk: een hoge nood aan overleg over gedeelde bevoegdheden en een selectie van de senatoren uit die instellingen die effectief daarover enige macht hebben. Beide elementen zijn in België afwezig.

Vooreerst zijn de bevoegdheden in België - in vergelijking met de andere federaties - zeer strikt gescheiden. Er is haast geen enkele bevoegdheid die verplicht gedeeld wordt, waarvoor federatie en deelstaten alleen maar samen kunnen beslissen. Dat is heel eenvoudig het gevolg van de wijze waarop de Belgische federatie gegroeid is:

door een (gulzig) leeghalen van de federale bevoegheden. De Belgische federale instellingen zijn de institutionalisering van het principe 'wat we zelf doen, doen we beter, en zelfs als we dat niet meteen hard kunnen maken, dan willen we toch vooral de dingen zelf doen'. Dat kan best, en de geschiedenis en de politieke logica maakten ongetwijfeld een andere constructie niet haalbaar. Maar de consequentie is wel dat er niet zoveel nood is aan onderling overleg. De federatie hoeft niet veel met de deelstaten te overleggen, en de deelstaten zelf hebben precies bevoegdheden opgeëist omdat ze daarover onderling niet meer wensten te overleggen. In deze context dan verwachten dat de Senaat het forum voor overleg zou kunnen zijn, klinkt elegant maar erg naïef. Als overleg het werk van de Senaat moet zijn, is er weinig of geen werk. Dat is in België zo omdat de deelstaten zich grote en homogene pakketten hebben toegeëigend, en in Oostenrijk omdat de federatie grote en (iets minder) homogene pakketten beheert.

En daar komt dan nog het tweede aspect bij. Een federatie kan natuurlijk niet functioneren zonder overleg. Het naast elkaar laten bestaan binnen eenzelfde structuur van een politiek soevereine unie en van soevereine deelstaten leidt minstens af en toe tot botsingen en dus tot praten, al was het maar om tijdelijke conflicten op te lossen. Daarvoor komt in Oostenrijk tweemaal per jaar de Landeshauptmännerkonferenz samen. Overleg van deze soort bestaat in België ook. De diverse regeringen sluiten regelmatig samenwerkingsakkoorden af, en voor conflicten bestaat er sinds 1980 al het zogenaamde 'Concertatiecomité'.

In dat Concertatiecomité zetelen zes federale ministers (waaronder uiteraard de federale premier) en zes ministers van de Gewesten en Gemeenschappen. Er is een strikte taalpariteit, en de besluitvorming gebeurt bij consensus. Dat laatste is een erg zware procedure, die vaak tot gevolg heeft dat er geen overeenkomst gevonden wordt. En dan gebeurt er gewoon niets. Wanneer een conflict op de agenda geplaatst wordt, blijft de questieuze beslissing gedurende zestig dagen geschorst, en zonder beslissing van het Concertatiecomité vervalt de schorsing gewoon weer. Maar omdat in de Belgische be-

voegdheidsverdeling elke deelstaat verder toch gewoon zijn gang kan gaan, is een non-akkoord niet echt een probleem. De Belgische federatie kan uiteindelijk best voort zonder overleg, al groeit er dan wel regelmatig de nood aan nog eens een 'grote ronde' gesprekken over het functioneren van de instellingen. In afwachting daarvan worden er - door de regeringen - proefballonnen opgelaten en discussienota's geproduceerd. De Senaat, waar die regeringen niet vertegenwoordigd zijn, staat erbij en kijkt ernaar.

Nog wat constructiefouten

Door de vergelijking met andere federaties hebben we kunnen vaststellen dat er voor een Belgische Senaat eigenlijk weinig politieke ruimte bestaat. Dat is het Oostenrijk-syndroom. We kunnen dat niet echt als constructiefouten aanzien. Er zou misschien kunnen gepleit worden voor een Senaat van de regeringen van de deelstaten, maar dan mag die liefst niet verplicht worden om een consensus te bereiken. Zolang echter de Belgische federatie fundamenteel bipolair is, is consensus de enige mogelijkheid. En dus is dat alternatief misschien elegant, maar ook wat naïef. Het zal gewoon niet werken (de korte geschiedenis van de democratische federatie van Tsjechië en Slowakije is hiervoor zeer leerrijk).

Daar komen nog twee andere zaken bij, elementen die ook typisch zijn voor precies de Belgische Senaat. Vooreerst mogen we niet uit het oog verliezen dat de Belgische federatie niet alleen bipolair is, maar dat de twee polen er een andere perceptie van de federatie op nahouden: Vlaanderen denkt in termen van een federatie van twee Gemeenschappen, de Franstaligen denken in termen van drie Gewesten. En de huidige Senaat volgt volkomen de logica van de Gemeenschappen. Dat is begrijpelijk en verklaarbaar: voor de rechtstreekse verkiezing van de deelparlementen werd er immers geopteerd voor de logica van de Gewesten. En aldus was een compromis mogelijk. Het is goed om in het achterhoofd te houden dat vele Belgische instellingen niet in de eerste plaats gemaakt zijn om op een bepaalde manier te functioneren, maar om een politiek akkoord mogelijk te maken. En dus kan er niet verwacht worden dat de Franstaligen

vol enthousiasme de Senaat zullen gaan aanvaarden en reëel invullen als het forum voor overleg tussen de gefedereerde entiteiten van België. Zelfs over het formaat van een conferentie van minister-presidenten is er geen overeenstemming te bereiken. Vlaanderen wil het met zijn tweeën, de Franstaligen met zijn drieën. En dus is er niets.

En tenslotte moet er toch ook gewezen worden op de perverse gevolgen van het kiesstelsel, en vooral van de wijze waarop het gebruikt werd. Omdat de Senaat een emanatie van de Gemeenschappen moest zijn, is er geopteerd voor één enkele kiesomschrijving per Gemeenschap. En dat bleek voor de toppolitici de gedroomde gelegenheid om via de verkiezing van de Senaat een hit-parade per taalgroep op te stellen. De samenstelling van de lijsten voor de Senaat en de campagne voor de Senaat hadden absoluut niets te maken met de mogelijke toekomstige functie van die Senaat. En de lijsttrekkers

zijn inmiddels minister geworden, of full-time boekenlezer, of burgemeester-partijvoorzitter. De toekomstige Senaat was aldus reeds getorpedeerd nog voor hij verkozen was, door de partijvoorzitters en de kandidaat-premier.

De overblijvende senatoren die toch enige ijver aan de dag willen leggen, proberen dan maar de taak van de Senaat in te vullen alsof er nog steeds sprake was van een 'sterk' en symmetrisch bicameralisme. Ze stellen vragen aan ministers, proberen de regering te controleren en dienen wetsvoorstellen in. Maar om dat allemaal te blijven doen, zijn er natuurlijk te weinig senatoren. En als ze het blijven doen, zal de Senaat in geen geval de rol spelen die een Senaat in een federatie zou kunnen spelen. En dan - laten we eerlijk zijn - kan het geheel best functioneren zonder Senaat. Voor het gebouw, de stoelen en de voorzitter is allicht wel een andere bestemming te bedenken.