

## **185 jaar Senaat. De evolutie van de Hoge Vergadering en haar politieke betekenis**

Gedurende de afgelopen 185 jaar heeft de Senaat zijn naam behouden maar de opdracht van de Hoge Vergadering en de realisatie daarvan hebben in de loop van die periode grondige wijzigingen ondergaan.

De keuze van het Nationaal Congres in 1830 voor het tweekamerstelsel is, zoals die voor de erfelijke monarchie, veeleer ingegeven door diplomatieke dan door zuiver ideologische redenen. De Belgische Staat in wording heeft de steun van de Grote Mogendheden nodig om onafhankelijk te kunnen worden en het Voorlopig Bewind zoekt daarom voor de nieuwe staatsstructuur inspiratie in de politieke stelsels van onder andere het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Frankrijk. De Kamer van Volksvertegenwoordigers is er om de hele natie te vertegenwoordigen, terwijl de Senaat in hoofdzaak aristocratisch is en plaats biedt aan de grootgrondbezitters. De liberale revolutie van 1830 creëert geen liberale maar een conservatieve staatsstructuur. Die zal er overigens lang over doen om met de democratisering een aanvang te maken. En ook daarna blijft de aristocratische Senaat zijn schaduw afwerpen; tot ver in de twintigste eeuw telt de Senaat een opmerkelijk aantal leden die tot de adel behoren.

In de geschiedenis van het Belgische tweekamerstelsel valt het op dat de Grondwetgever er steeds over waakt de Senaat een specifieke rol toe te bedelen, duidelijk onderscheiden van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Aanvankelijk bestaat dit verschil hoofdzakelijk in de verkiesbaarheidsvoorwaarden van de senatoren, met name de uitermate hoge cijns, de duur van het Senaatsmandaat en de vereiste leeftijd. Bij de eerste verkiezingen van de Senaat in 1831 zijn onder andere wegens de hoge cijnsvoorwaarden slechts 400 Belgen voor de Senaat verkiesbaar op een bevolking van vier miljoen. Geleidelijk worden de verkiesbaarheidsvoorwaarden versoepeld en gedemocratiseerd, tot er uiteindelijk op dit punt geen enkel verschil meer bestaat met de Kamer. Anderzijds wordt het verschil tussen beide Kamers dan weer beklemtoond door de opeenvolgende invoering van verschillende categorieën senatoren: eerst senatoren van rechtswege, dan provinciale senatoren, later gecoöpteerde en ten slotte gemeenschapssenatoren, geledingen die de Kamer uiteraard niet kent. Die verschillen manifesteren zich nog duidelijker in de evolutie van de wetgevende rol van de Senaat. De bevoegdheden van de beide Kamers zijn oorspronkelijk nagenoeg dezelfde, maar toch moeten van bij de aanvang de begrotingen en het legercontingent eerst aan de Kamer worden voorgelegd. In feite komen tot 1900 alle regeringsontwerpen eerst in de Kamer. Het zijn voornamelijk de volksvertegenwoordigers die de regering controleren en het grootste deel van de wetgeving voor hun rekening nemen.

In de negentiende eeuw bestaat de Senaat uit zeer gegoede personen die wensen dat alles blijft zoals het is en die zich slechts deeltijds en min of meer vrijblijvend met het wetgevend werk inlaten. De grondwetsherziening van 1893, waarbij onder andere algemeen meervoudig mannenkiesrecht wordt ingevoerd, laat de Senaat van 1830 grotendeels voortbestaan. In 1921 daarentegen brengt de tweede grondwetsherziening die algemeen mannenkiesrecht combineert met de bestaande evenredige vertegenwoordiging, een grondige kentering op gang. De Senaat wordt dan gedemocratiseerd maar blijft conservatieve trekken vertonen. Enerzijds schaft men de cijnsvoorwaarde af maar anderzijds voert men de coöptatie in. Het ideaalbeeld dat men voor ogen heeft is dat de Kamer het politieke debat voert en dat zich in de Senaat het debat onder deskundigen afspeelt. In de praktijk dient de coöptatie echter meer dan eens om kandidaten die niet rechtstreeks verkozen zijn toch nog een plaats te geven in het halfroond.

De senatoren gaan in de loop van de twintigste eeuw steeds meer eigen parlementaire initiatieven nemen. Stilaan wordt het gebruikelijk regeringsontwerpen beurtelings in een van de beide Kamers in te dienen, zij het dat de Rijksmiddelenbegroting en enkele andere belangrijke ontwerpen, zoals in het verleden, principieel eerst aan de volksvertegenwoordigers worden voorgelegd. Onder andere onder invloed van de toenemende impact van de politieke partijen op de volksvertegenwoordiging krijgt de Kamer van Volksvertegenwoordigers na de Tweede Wereldoorlog een steeds groter politieke gewicht in het Belgisch staatsbestel, terwijl de Senaat, ook door de onbetwiste deskundigheid van een aantal eminente leden, een steeds grotere invloed op het wetgevend vlak uitoefent. Bij het federaliseringproces speelt de Senaat van bij de aanvang in 1970 een prominente rol en dit ondanks het feit dat de partijvoorzitters en de regering steeds meer de grondwetsherziening naar zich toe trekken. Minstens even belangrijk in dezelfde periode is de inbreng van de Senaat in materies als echtscheiding, erfrecht, huwelijksvermogenstelsels, afstamming en adoptie, contraceptie en abortus. De Senaat vormt in dat verband een deskundig en sereen forum voor de geleidelijke aanpassing van de wetgeving aan nieuwe maatschappelijke praktijken en ethische inzichten.

Deze ontwikkeling vindt een bevestiging in de Grondwetsherziening van 1993, die een specialisatie tussen Kamer en Senaat invoert. Daarbij worden de begroting en de politieke controle van de regering aan de Kamer opgedragen. Terwijl de Senaat, naast de Kamer, een rol op wetgevend vlak krijgt toebedeeld, is het ook de bedoeling dat de Hoge Vergadering als ontmoetingsplaats tussen de gemeenschappen, als reflectiekamer en als forum voor grote maatschappelijke debatten zou functioneren.

Onze parlementaire instellingen hebben zich in de loop van hun geschiedenis op merkwaardige wijze weten aan te passen aan de noden van hun tijd. Steeds werd hierbij het grondbeginsel van de evenwichten tussen de politieke machten van het land toegepast en aan de tijdsomstandigheden getoetst. De aanvankelijk matigende wat behoudsgezinde invloed van de Senaat ten opzichte van de ‘waan van de dag’ in de Kamer van volksvertegenwoordigers evolueert tot bedachtzaamheid en langetermijnvisie. De Senaat profileert zich als reflectie- en evaluatiekamer ten bate van het wetgevend werk.

Niet alleen het politieke reilen en zeilen van de Senaat wordt in het boek uiteengezet maar ook de materiële ruimte binnen het Paleis der Natie waarin de senatoren geschiedenis hebben geschreven, komt aan bod. Het boek is ook een biografisch compendium; alle senatoren sinds 1831 zijn er in terug te vinden. De evolutie van de politieke samenstelling van de Hoge Vergadering is weerspiegeld in de zetelverdeling van bij de aanvang van de Senaat tot op heden. De Belgische Senaat. Een geschiedenis. Instelling in verandering is een alomvattend naslagwerk waaraan velen hebben meegewerkt. Elke auteur heeft op basis van zijn ervaring en zijn kennis tot het geheel bijgedragen. Zoals voor elke omvangrijke onderneming is er daarbij een drijvende kracht nodig om tot concrete resultaten te komen. Het boek is in die zin enorm schatplichtig aan de inzet en het doorzettingsvermogen van mevrouw Véronique Laureys, zij was de spilfiguur tussen de auteurs, de Senaat en de uitgevers.

Het boek dat vandaag wordt voorgesteld geeft niet enkel de geschiedenis van de Senaat weer, het weerspiegelt evenzeer de evolutie van het politieke denken en handelen van 1830 tot op heden. Het is een onvervangbaar instrument voor wie de politieke geschiedenis van België bestudeert. De verschillende auteurs hebben een grondige analyse gemaakt van de werking en de betekenis van de Senaat en ze hebben tegelijkertijd meegewerkt aan de synthese die de grote evolutie van de Hoge Vergadering binnen het Belgisch staatsbestel weergeeft.

Ik concludeer. In die periodes van zijn geschiedenis waarin de senatoren de hen toegemeten functie daadwerkelijk vervulden, heeft de Senaat een wezenlijke rol gespeeld in de staatsvormingen, in de kwaliteitsvolle totstandkoming van de wetgeving en in de brede maatschappelijke debatten die de kloof tussen het werkelijke en het wettelijke land kleiner maakten.

Senaat, 16 december 2016

Prof. em. Mark Van den Wijngaert