UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

De senaat als anker van de staat

Cohen de Lara, E.

Publication date
2018
Document Version
Author accepted manuscript
Published in
De Federalist Papers

Link to publication

Citation for published version (APA):
Cohen de Lara, E. (2018). De senaat als anker van de staat. In P. de Hert, A. Kinneging, & G. Versluis (Eds.), *De Federalist Papers: Bakermat van het moderne constitutionalisme* (pp. 114-137). (De Debatten). Damon.

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:13 Jan 2026

De senaat als anker van de staat

Emma Cohen de Lara

Introductie

Historisch gezien vormde de senaat dat deel van de regering dat de mening van het wijze, rijkere en, met name, aristocratische deel van de bevolking vertegenwoordigde. De Amerikanen, echter, deden met de Onafhankelijkheidsverklaring van 1776 bewust afstand van erfelijke privileges. Politiek gezien betekende dit dat de macht van ieder onderdeel van de regering voortaan afgeleid zou zijn van het volk als geheel. Hiermee kwam de vorm en de functie van de senaat natuurlijk ter discussie kwam te staan. Er was er eind zeventiende eeuw geen enkel land te vinden waarin een hoger huis van de regering op democratische manier gelegitimeerd was. De Amerikanen stonden voor een grote constitutionele uitdaging. Moest de senaat wel worden behouden als onderdeel van de nieuwe regering en, zo ja, waarom eigenlijk? En, hoe kon dit hoger huis van de wetgeving worden vormgegeven zodat het een machtsbasis kreeg en een functie kon uitoefenen die voldoende verschilden met de machtsbasis en functie van het lager huis?

Dit hoofdstuk gaat over de argumenten vóór en tégen een senaat tijdens de periode vanaf de Amerikaanse Onafhankelijkheid in 1776 tot en met de verdediging van de Grondwet in *The Federalist Papers*, geschreven in 1787-1788. Het laat een strijd zien tussen zij die een één-

kamerstelsel verdedigden, gebaseerd op een specifieke opvatting over volksvertegenwoordiging, en zij die het tweekamerstelsel bleven verdedigden. Het laat ook zien hoe de senaat onderdeel was van de verhitte discussie over het federale oftewel nationale karakter van de nieuwe Amerikaanse staat, en hoe de senaat-nieuwe-stijl uiteindelijk ging fungeren als onderdeel van het systeem van controlemechanismen en overlappende bevoegdheden (*checks and balances*) in de nieuwe regering. Het unieke aan het Amerikaanse experiment is dat, ondanks de sterke associaties van de senaat met de macht van een aristocratische klasse, de Amerikanen dit instituut uiteindelijk toch behouden, waardoor de voordelen van een tweekamerstelsel bewaard blijven. Tegelijkertijd verkrijgt de senaat definitief een moderne vorm. Het is de mening van de auteur van dit hoofdstuk dat we hiervan kunnen leren. Ook moderne instituties kunnen worden beschouwd in het licht van hun klassieke relevantie gecombineerd met moderne hervormingen. Vanuit dit perspectief reflecteert het einde van dit hoofdstuk kort op de recente hervormingen van de Belgische senaat.

De Amerikaanse Revolutie: Het Einde van het Tweekamerstelsel?

Het klassieke voorbeeld van een regering met een senaat was die van de Romeinse Republiek, waarbij de senaat het patriciaat vertegenwoordigde. Het tweede belangrijke voorbeeld, dat dichter bij huis stond voor de Amerikanen, was de Engelse *House of Lords*. De Engelse, ongeschreven constitutie vormde het schoolvoorbeeld van de “balanced constitution”; een systeem waarin machtsmisbruik voorkomen werd door de drie sociale klassen ieder deel in de regering te geven.[1] Het volk werd vertegenwoordigd in de *House of Commons*, de geestelijke en adellijke elite werd vertegenwoordigd in de *House of Lords*, en de koning bezat een niet onaanzienlijk deel van de macht. Door middel van de vertegenwoordiging kregen de drie klassen een stem in de regering. Bovendien hielden ze elkaar in balans omdat iedere klasse jaloers hun zeggenschap over bepaalde taken van de regering bewaakte. Geen enkel deel van de bevolking kon op die manier alle macht naar zich toetrekken en daardoor onrechtvaardige

[1] Cf. M.J.C. Vile, *Constituitonalism and the Separation of Powers*. Indianapolis: LibertyFund, 1998, p. 107.

wetten uitschrijven. Montesquieu, die grote bewondering had voor het Engelse regime, benadrukte het voordeel van het Engelse tweekamerstelsel dat de wetgevende macht verdeelde over het volk, enerzijds, en de geestelijke en adellijke elite, anderzijds. Juist omdat de twee kamers verschillende sociale klassen vertegenwoordigden – "elk zullen ze hun aparte vergaderingen en beraadslagingen hebben, hun eigen gezichtspunten en belangen" – konden ze een effectieve *check* op elkaar uitoefenen.[2]

De Engelse constitutie had grote invloed op Amerika in de tijd dat het nog een Britse kolonie was. Dit is natuurlijk niet vreemd; Amerika werd bestuurd door de Engelse grootmacht en de meeste kolonisten hadden Engelse voorouders. Probleem was wel dat de Engelse aristocratie in de Amerikaanse koloniën niet dezelfde diepe wortels hadden als op het moederland. Dit zou ten tijde van de Amerikaanse Revolutie goed blijken; de sociale structuur van de koloniën was uiteindelijk dermate verschillend van Engeland dat ook de constitutionele opzet, zoals een tweekamerstelsel gebaseerd op verschillende sociale klassen, niet hetzelfde kon blijven. Echter, ten tijde van de Britse overheersing kwam de bestuursstructuur van de individuele Amerikaanse koloniën nog grotendeels overeen met de Engelse constitutionele opvattingen. Zwaartepunt van het koloniale bestuur werd gevormd door de *Governor's Council*, dat het hoger huis van de wetgevende macht vormde. In bijna alle staten werden de leden van de *Council* via de gouverneur door de Koning benoemd en behielden ze hun positie zolang de Koning het goedkeurde. De gouverneurs maakten hun keuze uit een kleine kring van koloniale adel. Deze had sterke banden onderling en in de *Council* bezatten ze een groot aandeel in de besluitvorming. Op deze manier kon de *Governor's Council* in de meeste staten gemakkelijk als het kleine broertje van de Engelse *House of Lords* worden beschouwd.[3]

De Amerikaanse Revolutie (1775-1783) vormde een breekpunt met het Britse constitutionele denken. Met de daaropvolgende Onafhankelijkheidsverklaring van 1776, waarmee de Amerikanen de geest van hun nieuwe natie definieerden, werd het idee van een regering dat

[2] Charles de Montesquieu, *Over de Geest der Wetten*. Amsterdam: Uitgeverij Boom, 1998, XI.6, p. 105
[3] Vile, *Constitutionalism*, p. 140.

macht zou geven aan een Koning, of aan een specifiek deel van de bevolking gebaseerd op hun erfelijke, aristocratische status, onmogelijk gemaakt. Het volk, zo lezen we, heeft haar macht gedelegeerd aan de regering met als doel dat de regering de individuele rechten en vrijheden van de burgers beschermt. Zodra een regering misbruik maakt van haar macht en de vrijheden van burgers niet langer beschermt maar hier inbreuk op maakt, dan heeft het volk het recht om de regering te vervangen of af te schaffen. Macht wordt niet gelegitimeerd door adellijk of koninklijk voorrecht, maar uitsluitend middels instemming van het volk: "Governments are instituted among Men, deriving their just Powers from the Consent of the Governed" [*Declaration of Independence*].

Het democratische idee dat alle macht uiteindelijk direct of indirect is afgeleid van het volk als geheel, zien we ook terug in Thomas Paine's pamflet *Common Sense* (1776), welke een grote invloed uitoefende op de Amerikaanse Revolutie. Paine, een Engelsman die slechts twee jaar voor het schrijven van *Common Sense* naar de Amerikaanse koloniën was afgereisd, stelde dat ongelijkheid op basis van geboorterecht geen grond had in 'de natuurlijke orde': "MANKIND being originally equals in the order of creation, the equality could only be destroyed by some subsequent circumstance."[4] Het gedeelte van de Engelse constitutie dat macht verleende aan de Koning en aan de erfelijke aristocratie betekende volgens Paine een scheef gegroeide verhouding dat per definitie zou uitmonden in tirannie. Een aristocratie zou nooit kunnen bijdragen aan vrijheid in een land: "by being hereditary, they [aristocrats] are independent of the People; wherefore in a CONSTITUTIONAL SENSE they contribute nothing towards the freedom of the State."[5] Daarnaast zien we iets anders interessants dat voor meerdere revolutionairen een logisch uitvloeisel was van de democratische gedachte. Het was volgens de wetten van de natuur, zo schreef Paine, dat het volk bijeen zou komen in één publieke vergadering of, zodra een volk in aantal toenam, in één vertegenwoordigend orgaan. Met andere woorden, Paine schreef een één-kamerstelsel (unicameralisme) voor. Met het wegvallen van de relevantie van sociale klassen was er immers geen noodzaak meer om

[4] Thomas Paine, *Common Sense*. http://www.ushistory.org/paine/commonsense/sense3.htm, p. 5.
[5] Ibid., p. 3.

twee kamers te hebben. Het volk zou vertegenwoordigd worden in dé kamer. Bovendien, zo was de gedachte, was een tweekamerstelsel niet langer noodzakelijk ter controle van de macht. Waarom zou het volk immers *tegen zichzelf* beschermd moeten te worden?

Paine's vertrouwen in het volk en haar vertegenwoordigers hangt nauw samen met zijn opvatting over vertegenwoordiging. Paine geloofde in het spiegelmodel (*delegate-model*) waarbij een vertegenwoordiger werd geacht zo getrouw mogelijk de zorgen en belangen van zijn achterban een stem te geven.[6] De vertegenwoordigers "are supposed to have the same concerns at stake which those have who appointed them … that the ELECTED might never form to themselves an interest separate from the ELECTORS". Een van de waarborgen voor dergelijke vertegenwoordiging was het vaak houden van verkiezingen. Op deze manier zou worden voorkomen dat – en Paine gebruikt hier prachtige beeldspraak – de vertegenwoordigers een "hengeltje" voor zichzelf creëerden; met andere woorden, dat de vertegenwoordigers hun positie zouden misbruiken om zaken die in hun eigenbelang waren binnen te hengelen.[7]

Tegenover het spiegelmodel stond het vertrouwensmodel (*trustee-model*), waarin vertegenwoordiging werd toevertrouwd aan hen die, wegens hun superieure kennis, ervaring en inzicht, het beste het algemeen belang konden te dienen. Het vertrouwensmodel impliceerde een zekere mate van hiërarchie; het veronderstelde dat burgers vertegenwoordigers zouden kiezen die, in bepaalde opzichten, politiek en moreel uitmunten. John Adams, auteur van de Grondwet van Massachusetts van 1780, was typisch iemand die dit meer 'aristocratische' vertrouwensmodel van vertegenwoordiging aanhing. Vanuit dit model is het veel logischer dat er een hoger huis van wetgeving bestaat. Dit was bij uitstek de

[6] Zie voor de klassieke definitie van het "delegate-model" en "trustee-model", Hanna Pitkin, *The Concept of Representation*. Los Angeles: University of California Press, 1967. Paine's opvatting over vertegenwoordiging is dominant onder diegenen die zich tegen de Grondwet keren (de Anti-Federalisten). Het verschil in opvatting over democratische vertegenwoordiging speelt een belangrijke rol voor een goed begrip van de tegenstellingen tussen de Federalisten en Anti-Federalisten. Zie E. Cohen de Lara, "Publius," in *Revolutionair Verval en de Conservatieve Vooruitgang in de Achttiende en Negentiende Eeuw*, T. Baudet en M. Visser, red. Amsterdam: Uitgeverij Bakker, 2012, pp. 81-97.

[7] "[P]rudence will point out the propriety of having elections often: because as the ELECTED might by that means return and mix again with the general body of the ELECTORS in a few months, their fidelity to the public will be secured by the prudent reflection of not making a rod for themselves" (Paine, *Common Sense*, 3).

plek waarin de “natuurlijke aristocratie,” door Adams gedefinieerd als “the gentlemen of education, fortune and leisure” tot uitdrukking kon komen.[8] Zoals we zullen zien later in dit stuk, deelt ook James Madison deze overtuiging.

Echter, volgend in de geest van Thomas Paine, zijn er in de tijd tussen de Onafhankelijkheidsverklaring (1776) en het schrijven van de Amerikaanse Grondwet (1787) verschillende grondwetten van individuele staten die inderdaad experimenteerden met een één-kamerstelsel. Zowel Pennsylvania als Vermont verwierpen het idee van een senaat. In Vermont werd expliciet het ‘aristocratische’ gehalte van de senaat in de staat New York scherp bekritiseerd. Niet alleen was het onnodig om een apart deel van de regering te hebben die de – niet-bestaande – aristocratische klasse zou vertegenwoordigen; er waren bovendien echo’s van Paine’s argument dat het volk niet tegen zichzelf beschermd diende te worden middels twéé kamers van wetgeving. Een *check* op de wetgevende macht doordat de twee kamers elkaar controleren was onnodig; verkiezingen boden waren afdoende om de vertegenwoordigers ter verantwoording te roepen. Bovendien schreven de *Articles of Confederation* slechts één kamer voor (art. 5).

Het ligt voor de hand dat, gegeven alle negatieve associaties die de Amerikanen hadden met betrekking tot een senaat, een senaat een heikel punt zou zijn tijdens de *Constitutional Convention* in 1787. Echter, de chaos in de verschillende staten volgend op de Onafhankelijkheidsverklaring zorgde ervoor dat men al snel overtuigd werd dat ook volksvertegenwoordigers niet te vertrouwen waren. In Pennsylvania en Vermont leidde het één-kamerstelsel tot machtsconcentratie en willekeur. Het verschafte menigeen het inzicht dat juist het deel van de regering dat haar macht op de meest directe manier van het volk ontleende, gecontroleerd diende te worden. Het opsplitsen van de volksvertegenwoordiging in twee kamers die elkaar in evenwicht konden houden werd uiteindelijk door velen uiteindelijk als een noodzakelijke vanzelfsprekendheid gezien. Bovendien behielden de meeste staten ook na de Onafhankelijkheidsverklaring het twee-kamermodel. De *Governor’s Council* werd dan

[8] Vile, *Constitutionalism*, p. 165.

wel afgeschaft, maar in de meeste gevallen delegeerde men de macht van deze raad vooralsnog aan een apart orgaan, namelijk een hoger huis. De praktijk bleef dus behoudender dan de radicale democraten, zoals Thomas Paine, zouden wensen.

De Constitutionele Conventie: Een Nieuwe Basis voor het Tweekamerstelsel

Ten tijde van het schrijven van de Grondwet in 1787 is het principe van bicameralisme zo goed als algemeen geaccepteerd.[9] Tegelijkertijd bleek de vormgeving van het twee-kamersysteem een ingewikkelde zaak, welke leidde tot verhitte discussies. In zekere zin betreden de schrijvers van de Grondwet nieuw terrein; het was duidelijk dat in een tweekamerstelsel beide kamers controle op elkaar konden uitoefenen, maar hoe konden beide kamers *verschillend* genoeg zijn als uiteindelijk alle macht in het systeem van het volk in zijn geheel was afgeleid? De uitkomst – een *Congress* met een lager huis gebaseerd op proportionele vertegenwoordiging en een hoger huis waarin iedere staat twee zetels kreeg – was het resultaat van voortschrijdend constitutioneel inzicht én van een politiek compromis. Wat bijzonder hieraan is, is dat James Madison – één van de hoofdauteurs van de grondwet en, samen met Alexander Hamilton en John Jay, auteur van de beroemde *Federalist Papers* – zelf eigenlijk helemaal geen voorstander was van deze uitkomst. Tot op het laatst heeft Madison zijn hakken in het zand gezet en op meerdere momenten tijdens de debatten is hij met een alternatief plan gekomen. Uiteindelijk, echter, heeft Madison meebewogen met het compromis. Hij verdedigt de senaat-nieuwe-stijl in de *Federalist Papers* (1787-8) en ontwaart ook in het compromis de basisprincipes die zijn eigen – vaak meer klassieke – inzichten tegemoetkomen.

Het was één van de afgevaardigden uit de staat Connecticut, Roger Sherman, die een compromis smeedde tussen, aan de ene kant, zij die zoveel mogelijk wilden vasthouden aan de constitutionele structuur van de *Articles of Confederation*, waarbij een één-kamerstelsel met gelijke vertegenwoordiging van de staten centraal stond en, aan de andere kant, de

[9] Vile, *Constitutionalism*, p.168.

nationalisten – waaronder Madison – die de invloed van de staten op federale wetgeving wilden minimaliseren en daarom moeite hadden met gelijke vertegenwoordiging van de staten in het hoger huis van de wetgeving. Een dergelijke constructie zou teveel tegemoetkomen aan de erkenning van de overgebleven soevereiniteit van de staten. Madison had, ter voorbereiding op de Constitutionele Conventie, het zogenoemde *Virginia Plan* geschreven. Dit document verschafte het kader voor de discussies tijdens de conventie en was van grote invloed op de agenda. De *Virginia Plan* stelde een tweekamerstelsel voor met een lager huis dat direct door het volk werd gekomen – waarbij het aantal zetels afhing van de hoeveelheid kiesgerechtigden per staat – en een hoger huis dat indirect werd gekozen, namelijk via nominatie door de wetgevende macht van de individuele staten en benoeming door de leden van het federale lager huis.

Sherman, die van alle afgevaardigden op de Conventie het meest intensief betrokken was bij het gehele proces van Amerikaanse natievorming vanaf de Onafhankelijkheid – hij was de enige afgevaardigde die zowel de Onafhankelijkheidsverklaring, als de *Articles of Confederation*, als de Grondwet ondertekende – was naar de Constitutionele Conventie gekomen met als doel om de *Articles of Confederation* slechts te amenderen, en niet om ze te vervangen door een nationale grondwet. Sherman was een autodidact; hij was van nederige komaf en had zichzelf geschoold tot advocaat en politicus. Zijn wat ruwe taal en sobere, Calvinistische voorkomen vormde een sympathiek contrast met de uitstraling van de veel jongere, gecultiveerde James Madison, geboren in een Zuidelijke plantage familie en geschoold op Princeton College. Beide heren werden gerekend tot de hoofdpersonen van de Conventie en konden op respect rekenen van de overige deelnemers. Sherman werd dan wel als enigszins onbehouwen gezien maar men erkende zijn politieke ervaring en hij werd geroemd voor zijn eerlijkheid en helder denkvermogen. Madison had een natuurlijk overwicht door zijn intellectuele talent en zijn overduidelijke inzet voor de Conventie. Tussen beide personen was er sprake van politieke synergie; Sherman’s praktisch-strategische denken complementeerde Madison’s intellectuele inzichten. Ook al waren de heren het vaak niet met

elkaar eens, ze speelden beiden een sleutelrol tijdens de Conventie en er was wederzijdse erkenning dat het uiteindelijke succes van de Conventie mede zou afhangen van een ieders' bijdrage.

De discussie over de structuur van de wetgevende macht duurde uiteindelijk meer dan zes weken. Sherman was een voorstander van het unicameralisme van de *Articles of Confederation* maar zodra hij zag dat een één-kamerstelsel het niet zou halen streefde hij een compromis na dat uiteindelijk het *Connecticut Compromise* of de *Great Compromise* genoemd zou worden. Hoofdrol in dit compromis speelde de tegenstelling tussen de grote en kleine staten. De kleine staten wilde niet akkoord gaan met een wetgevende macht waarin ze gemakkelijk door de grote staten overstemd zouden worden; proportionele vertegenwoordiging in beide huizen was voor hen geen optie. In plaats daarvan diende er oftewel een één-kamerstelsel te komen die – net als de *Articles of Confederation* voorschreven – iedere staat één stem gaven, oftewel een tweekamerstelsel waarbij het hoger huis iedere staat *gelijke* vertegenwoordiging verschafte. Op die manier zou de overgebleven soevereiniteit van de individuele staten erkend blijven. Ook de grote staat New York was een voorstander van het behoud van statelijke soevereiniteit; de New Yorkse afgevaardigden (behalve Alexander Hamilton, die overtuigd nationalist was) begeerden zoveel mogelijk statelijke autonomie om hun constitutionele eigenheid zo goed mogelijk te kunnen bewaken. Het feit dat zij – John Lansing en Robert Yates – de Conventie voortijdig verlieten om hun argumenten voor te bereiden tegen ratificatie van de Grondwet in hun eigen staat, heeft meegespeeld met de uiteindelijke goedkeuring van het plan voor een tweekamerstelsel.

Madison bleef zich tijdens de debatten verzetten tegen het Compromis dat een tweekamerstelsel voorstelde waarbij iedere staat een gelijke stem kreeg in het Hoger Huis. Zijn belangrijkste achterliggende gedachte was dat het te veel leek op de structuur van de Confederatie, terwijl de Constitutionele Conventie juist was uitgeroepen omdat de *Articles of Confederation* niet bleken te werken: "Experience shows that the confederation is radically

defective, and we must, in a new national government, guard against those defects."[10] Maar Madison had ook inhoudelijke argumenten. De eerste is wellicht enigszins controversieel. Het Compromis-voorstel zou ervoor zorgen dat de minder bevolkte staten proportioneel gezien meer macht hadden in de senaat. Een staat met weinig inwoners zou immers evenveel stemmen krijgen in de senaat als een staat met veel inwoners. In de praktijk zouden vooral de kleine staten zoals New Hampshire, Rhode Island, New Jersey, Delaware, en Maryland hiervan profiteren. Andere dunbevolkte staten waren vooralsnog North Carolina, South Carolina, en Georgia. Maar de bevolking in deze plantage-staten werd geacht sterkt te groeien. Deze verwachting deelden ze in ieder geval zelf, en daarom deelden ze – net als de staten die al een hoog bevolkingsaantal hadden (Virginia, Pennsylvania en Massachusetts) – Madison's argument voor proportionele vertegenwoordiging in de senaat.

Madison stond proportionele vertegenwoordiging in de senaat voor niet alleen omdat het daardoor meer een nationalistische dan federale (oftewel, meer een federaal in plaats van confederaal) instituut zou zijn. Hij beargumenteerde dat proportionele vertegenwoordiging óók het belang van de land-bezittende klasse tegemoetkwam. Hiermee duidde hij op de plantage-families in het Zuiden. Sommige hebben dit een verkapt klasse-argument genoemd; Madison zou erop gericht zijn de bezittende klasse te beschermen middels machtsstructuren en zo deze klasse niet alleen in stand te houden maar zelfs haar belangen te bespoedigen.[11] Deze interpretatie is echter te kort door de bocht. Madison heeft het algemeen belang op het oog; het gaat om de bescherming van de sociaaleconomische minderheid:

> "In England, at this day, if elections were open to all classes of people, the property of landed proprietors would be insecure. An agrarian law would soon take place. If these observations be just, our government ought to secure the permanent interests of the country against innovation. Landholders ought to have a share in the government, to support these invaluable interests, and to balance and check the other. They ought to be

[10] Madison in Robert Yates, *Notes of the Secret Debates of the Federal Convention of 1787*. http://avalon.law.yale.edu/18th_century/yates.asp, p. 57.
[11] Het bekendste voorbeeld is Charles A. Beard, *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*. New York: Dover Publications, 1913.

> so constituted as to protect the minority of the opulent against the majority. The senate, therefore, ought to be this body; and to answer these purposes, the people ought to have permanency and stability."[12]

De rijke, land-bezittende klasse – welke in iedere samenleving per definitie in de minderheid is – diende het algemeen belang door bij te dragen aan de welvaart en vormde naar haar aard een stabiele factor in een land.[13] Een rechtvaardige republiek beschermt de belangen van zowel de arme meerderheid als de rijke minderheid.[14] Het was een klassiek inzicht dat de stem van de landbeheerder belangrijk was in een republiek wegens de relatie tussen zijn levensonderhoud en de deugd.[15] Hierbij werd de levensstijl van de landbeheerder nogal eens afgezet tegen de klasse die in de grote steden woonde en haar rijkdom haalde uit de handel. Leven in de stad bracht ondeugd voort; leven op het platteland de deugd. Zijn producten waren van levensbelang, de activiteit bracht zelfdiscipline met zich mee, hij kon niet anders dan de wetten van de natuur eerbiedigen, en landbouw was niet een fulltime occupatie; er waren periodes dat er weinig diende gebeuren en de landeigenaar kon deze periodes gebruiken voor studie en voor het dienen van het publieke belang.[16] Daarnaast was het een belangrijk gegeven dat landbouw de landeigenaar letterlijk aan zijn grond bond. Dit maakte hem een meer betrouwbaar wanneer het aankwam op het dienen van het algemeen belang; hij kon niet zomaar vertrekken als de politiek een wending nam die hem niet aanstond. Daarnaast was de landeigenaar in belangrijke mate economisch onafhankelijk. In de handel was reputatie belangrijk, terwijl het bezit van eigen grond van niemand afhankelijk is voor zijn levensonderhoud. Hij kan het zich veroorloven om vrij te spreken ook als zijn mening onpopulair is.[17]

[12] Madison in Yates, *Notes*, p. 44.
[13] Dit inzicht werd al gedeeld door Aristoteles, *Politica*, 1291b7-9.
[14] Wederom was dit een inzicht dat Madison met Aristoteles deelde, zie bijvoorbeeld Aristoteles, *Politica*, 1270b20-22; 1290b24-25.
[15] Ook wel de "rural bias" genoemd, zie Andreas Kinneging, *Aristocracy, Antiquity & History. Classicism in Political Thought*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1997, 170-172.
[16] Kinneging, *Aristocracy*, p. 171.
[17] Kinneging, *Aristocracy*, p. 172.

Daarnaast vond Madison het argument dat kleine staten door grote staten overstemt zouden worden als ze geen gelijke stemmen kregen, simpelweg onzin. De grote staten hadden volgens hem individueel zulke radicaal andere belangen dat er geen blok gevormd zou worden. In plaats van groot tegen klein zag Madison een veel grotere tegenstelling tussen de Zuidelijke en Noordelijke staten. Hij kon zich dan ook een verdeling van stemmen indenken waarbij in het ene huis de Zuidelijke staten méér stemmen kregen als de slaven-populatie voor 3/5 zou meetellen terwijl in het andere huis de slaven-populatie niet zou meetellen en het Noorden dus makkelijker de overhand kon krijgen.[18] Op deze manier zou de macht van beide kamers direct afgeleid zijn van het volk, wat de voorkeur had van de Madison – de directe afleiding van het volk zou tegemoet komen aan het idee dat het Amerikaanse volk één was – terwijl de compositie van de kamers zou verschillen, waardoor een 'check' mogelijk werd gemaakt.

Uiteindelijk won het plan voor de senaat waarbij de leden – twee per staat – werden gekozen door de wetgevende macht van de individuele staten. Dit zou standhouden totdat in 1913 het 17de amendement ook voor de senaat directe verkiezingen voorschreef. De Conventie boog een nadeel – de afwezigheid van een erfelijke aristocratie – om in een voordeel. In plaats van de senaat af te schaffen werd het instituut een kans om de sterk gevoelde noodzaak tot erkenning van de individuele staten te waarborgen. Het principe was nieuw en ingenieus. Het kwam tegemoet aan het republikeinse sentiment dat alle macht afgeleid diende te zijn van het volk *en* het kwam tegemoet aan de sterke behoefte van, met name, de kleine en dunbevolkte staten om niet overstemd te worden door de grotere staten.

De nieuwe Grondwet zou dus een tweekamerstelsel beschrijven met het lager huis gekozen door het volk, middels proportionele vertegenwoordiging, en het hoger huis gekozen door de *State Legislatures*. Ondanks protesten van de anti-Federalisten dat een senaat niet nodig was en een semi-aristocratie in de hand zou werken, ging de strijd tijdens de Conventie vooral

[18] Edward J. Larson en Michael Winship, *The Constitutional Convention. A Narrative History from the Notes of James Madison*. New York: Random House, 2005, pp. 61, 69-70.

over het nationale oftewel federale karakter van een senaat; nationalisten zoals James Madison wilde een kleine senaat gebaseerd op proportionele vertegenwoordiging en federalisten wilden een senaat gebaseerd op de rechten van staten. De senaat kwam er uiteindelijk en, zoals Wood het stelt: "With the "Connecticut Compromise," which provided for two senators from each state, the Federalists found a justification for the upper house that they had not anticipated."[19] Zoals we zullen zien, nam James Madison zijn verlies uiteindelijk in alle redelijkheid en verdedigt hij de senaat-nieuwe-stijl in *The Federalist Papers*.

The Federalist Papers: Verdediging van het Tweekamerstelsel Nieuwe Stijl

Tegen de tijd dat de Grondwet door tenminste zeven van de dertien staten geratificeerd diende te worden, en Madison het samen met Alexander Hamilton en John Jay op zich nemen om de mensen in de staat van New York te overtuigen middels vijfentachtig artikelen in de New Yorkse kranten *Independent Journal* en de *New York Packet* en de *Daily Advertiser*, is het duidelijk dat Madison de redenen voor de senaat-nieuwe-stijl zo goed mogelijk uiteenzet en verdedigt. Hij doet dit hoofdzakelijk op twee manieren, namelijk via het argument van machtsevenwicht en het argument van vertegenwoordiging. Hij verdedigt de senaat niet of nauwelijks op basis van de erkenning van de overgebleven soevereiniteit van de staten.[20]

Machtsevenwicht

Zoals bekend schrijft de Amerikaanse Grondwet machtenscheiding voor tussen de wetgevende, uitvoerende, en rechtsprekende delen van de regering. Echter, ter waarborging van de machtenscheiding dienen er effectieve controlemechanismen en overlappende

[19] Gordon S. Wood, *The Creation of the American Republic 1776-1787*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1998, p. 558.

[20] Naast Madison's eigen afkeer van het behoud van statelijke soevereiniteit speelt in zijn keuze voor argumenten het een rol dat hij primair voor een New Yorks publiek schrijft. De New Yorkse elite had een sterke voorkeur voor confederatie. Echter, als *dichtbevolkte* staat hadden ze relatief minder te winnen bij gelijke vertegenwoordiging in de senaat. Het argument dat de senaat statelijke soevereiniteit tegemoet zou komen omdat iedere staat gelijk vertegenwoordigen werd was voor hen daardoor minder aantrekkelijk. Belangrijker was de bescherming van individuele vrijheden waaronder bescherming van eigendomsrecht. De toenmalige grondwet van New York, geschreven in 1777, was een tamelijk elitaire grondwet die censuskiesrecht – oftewel het voorbehouden van zowel actief als passief kiesrecht aan personen die vermogend genoeg zijn om een bepaald bedrag aan belastingen te betalen – voorschreef en de macht sterk bij de Gouverneur legde. Zie: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/ny01.asp. Hierdoor was de New Yorkse elite wellicht gevoeliger voor de argumenten die Madison gebruikt, zoals de noodzakelijke controlemechanisme op de wetgevende macht - met name als het ging om belastingheffing - en de selectieve vertegenwoordiging.

bevoegdheden te zijn tussen de verschillende delen van de regering. Op deze manier houden de drie machten elkaar in bedwang, en wordt de kans op machtsmisbruik en willekeur verkleind. Een voorbeeld van een controlemechanisme is dat de President (de uitvoerende macht) een veto kan uitspreken over een wet vanuit het Congres. Hij doet dit door te weigeren een wetsvoorstel te ondertekenen. Dit veto kan alleen met een twee derde meerderheid van beide kamers worden overstemd. Op deze manier wordt een al te grote machtsconcentratie van de wetgevende macht voorkomen. Madison verwoordt het principe als volgt: "[t]he great security against a gradual concentration of the several powers in the same department, consists in giving to those who administer each department, the necessary constitutional means, and personal motives, to resist encroachment of others … Ambition must be made to counteract ambition" (*Federalist* nr. 51).

Volgens de auteurs van *The Federalist Papers* draagt de senaat op verschillende manieren bij aan het machtevenwicht. In de eerste plaats wordt door de senaat de wetgevende macht verspreid over *twee* kamers. De gedachte hierachter is dat de wetgevende macht de grootste bedreiging vormde voor het machtsevenwicht, en daarom moest worden opgedeeld: "In republican government, the legislative authority necessarily predominates. The remedy for this inconveniency is, to divide the legislature into different branches" (*Federalist* nr. 51). De wetgevende macht bezit immers de meeste democratische legitimiteit, waardoor burgers hiervoor het minst op hun hoede zijn: "the most popular branch of every government, partaking of the republican genius, by being generally the favourite of the people, will be as generally a full match, if not an overmatch, for every other member of the government" (*Federalist* nr. 66). Bovendien verschafte de grondwet de wetgevende macht grote bevoegdheden, waaronder het alleenrecht om belastingen te heffen (art. 1.8). Wanneer er twee huizen zijn ontstaat een zekere verdeeldheid tussen de huizen. Daardoor ontstaat er een "complicated check on legislation" (*Federalist* nr. 62).

Daarnaast gaat, volgens Madison, de opdeling van de wetgevende macht corruptie tegen. Het was een bekende zorg van de Antifederalisten dat volksvertegenwoordigers gaandeweg een

elite zouden vormen die hun macht misbruikten ter eigen gewin. Met het bestaan van twee huizen ontstaat er meer zekerheid tegen corruptie. De kans dat allebei de huizen corrupt worden is kleiner dan slechts één huis: “It doubles the security to the people, by requiring the concurrence of two distinct bodies in schemes of usurpation or perfidy, where the ambition or corruption of one would otherwise be sufficient” (*Federalist* nr. 62).

De senaat draagt ook bij aan het in stand houden van machtsevenwicht richting de uitvoerende en rechtsprekende macht. Alleen met instemming van tenminste twee-derde van de senatoren kan een president een verdrag afsluiten (art. 2.2). Daarnaast is goedkeuring van de senaat noodzakelijk voor het presidentiële recht om ambassadeurs en andere ambtsdragers te benoemen. Bovendien benoemd de senaat rechters van de Hoge Raad (*Supreme Court*), op voordracht van de President. Op deze manier zijn er sprake van overlappende bevoegdheden.

Eén van de belangrijkste controlemechanismen van de senaat richting de uitvoerende macht is dat de senaat een *impeachment* procedure in gang kan zetten, hetgeen betekent dat een twee-derde meerderheid van de senaat de president uit zijn ambt kan ontheffen. Tegelijkertijd zorgt dit voor balans; de *impeachment* procedure is immers een rechtsprekende bevoegdheid. In *Federalist* nrs. 65 en 66, legt Hamilton de voordelen uit van het delen van de rechtsprekende macht. Ten eerste zou de Hoge Raad een te kleine groep mensen vormen om een dusdanig zwaar middel te dragen. Ten tweede heeft de senaat met de *impeachment* procedure de macht om een president uit het ambt te ontzetten en hem te diskwalificeren voor andere publieke ambten. De veroordeelde kan, na uitspraak van de senaat, echter nog steeds juridisch vervolgd worden.

Kortom, de senaat speelt een sleutelrol in het behouden van machtsevenwicht. Op deze manier zorgt het instituut voor een balans in de regering. Net als een anker het schip op haar plek houdt, ondanks de golven, verschaft de senaat de regering met stabiliteit.

Vertegenwoordiging

De tweede manier waarop de senaat het anker van de regering vormt heeft te maken de manier waarop het volk vertegenwoordigd wordt en, analoog hieraan, met de opmaak en samenstelling van de senaat. Het gaat hier om de kwalificaties voor senatoren, hun zittingsduur, verkiezing, en de hoeveelheid senatoren. Gezamenlijk komen deze kenmerken tegemoet aan Madison's voorkeur voor het vertrouwensmodel van vertegenwoordiging. Al in *Federalist* nr. 10 pleit hij voor vertegenwoordiging van het volk door mensen met de wijsheid om het publieke belang te begrijpen en het karakter om deze te dienen. Dit zullen vertegenwoordigers zijn met "enlightened views and virtuous sentiments" (*Federalist* nr. 10). In *Federalist* nr. 62, begint Madison met zijn favoriete argument dat er hogere kwalificaties gelden voor Senatoren vergeleken met de leden van de *House of Representatives*. Senatoren dienen tenminste dertig jaar oud te zijn, vergeleken met vijfentwintig voor een lid van het lager huis, en tenminste negen jaar in bezit te zijn van het Amerikaans burgerschap, tegenover zeven voor een lid van het lager huis. Madison schrijft dat beide kwalificaties nodig zijn voor de kennis die senatoren dienen te bezitten en ook voor de "stability of character" (*Federalist* nr. 62). De leeftijdsgrens betekende niet alleen dat senatoren meer levenservaring hebben, maar ook dat ze een langere staat van dienst hebben op basis waarvan de staten een beter oordeel van de kandidaten konden vormen. Daarnaast hebben senatoren meer te doen met buitenlandse staten, zoals het goedkeuren van verdragen, waardoor de langere termijn burgerschap gewenst is.

Wat betreft de verkiezing van de senatoren via de lager huizen van de individuele staten houdt Madison het kort. Er is geen noodzaak om hier nog lang over uit te wijdden, schrijft hij. Het voorstel van de Conventie is "probably the most congenial with the public opinion" (*Federalist* nr. 62). Het was een noodzakelijk compromis, zo vervolgt hij, om de kleine staten tegemoet te komen. Hij geeft New York het advies "to embrace the lesser evil" (*Federalist* nr. 62) en genoegen te nemen met de senaat als onderdeel van de nieuwe regering dat ook de overgebleven soevereiniteit van de staat New York tegemoetkomt, en dat de eerdergenoemde check op de wetgevende macht mogelijk maakt. Daarnaast betekent natuurlijk de verkiezing

door de staten dat senatoren indirect gekozen zijn, waardoor ze verder van de volkswil afstaan. Er is reden om aan te nemen, zo schrijft John Jay, dat de lager huizen van de staten zijn samengesteld door de “most enlightened en respectable citizens” en deze hoogstaande burgers op hun beurt senatoren kiezen uit een poel van burgers “who have become the most distinguished by their abilities and virtue, and in whom the people perceive just grounds for confidence” (*Federalist* nr. 64).

Ook het aantal senatoren maakt de senaat een stabielere factor vergeleken met het lager huis. Het aantal was bij aanvang van de Grondwet aanzienlijk kleiner dan het aantal vertegenwoordigers in het lager huis (ten tijde van schrijven was dit 26 vergeleken met 65; het huidige aantal is 100 vergeleken met 435). Het lage aantal senatoren kwam volgens Madison de besluitvorming ten goede omdat er minder kans zou zijn dat, zoals in een grote menigte, the passies in plaats van de rede de overhand zouden krijgen: “The necessity of a senate is not less indicated by the propensity of all single and numerous assemblies to yield to the impulse of sudden and violent passions, and to be seduced by factious leaders into intemperate and pernicious resolutions” (*Federalist* nr. 62). Een kleine groep is redelijker en minder veranderlijk – dus stabieler.

Daarnaast verschaft de langere zittingstermijn – zes jaar vergeleken met twee jaar voor een lid van het lager huis – de senaat meer continuïteit. Dit komt het lange termijnbeleid ten goede, en leidt tot meer vertrouwen en respect van buitenlandse grootmachten. Continuïteit versterkt de voorspelbaarheid van wetgeving. Dit laatste is van groot belang. Respect voor de wet neemt snel af als er zoveel wetten worden uitgevaardigd dat het volk het niet bijhoudt, als wetten te vaak veranderd worden, of als ze incoherent zijn (*Federalist* nr. 62). Bovendien betekent een langere zittingstermijn dat senatoren expertise en inzicht in het algemeen belang konden ontwikkelen. En omdat de verkiezingen relatief ver weg zijn, zeker vergeleken met de volksvertegenwoordigers in het lager huis die om de twee jaar gekozen werden, zouden senatoren minder gevoelig zijn voor de grillen en bevliegingen van het volk. “[S]uch an institution [i.e. the Senate] may be sometimes necessary, as a defence to the people against

their *own* temporary errors and delusions" (*Federalist* nr. 63). Een instituut dus dat waarachtig voor tempering van democratie zorgt.

De senaat vormt het 'anker' van de Amerikaanse staat vanwege zijn sleutelrol in het behouden van machtsevenwicht én omdat de kennis, ervaring en wijsheid van de senatoren stabiliteit teweegbrengt. Daar waar het volk tijdelijke bevliegingen heeft en zich kan laten leidden door 'tirannieke passies' die weerslag hebben op het direct gekozen lager huis, verschaft de senaat stabiliteit en continuïteit.

Leren van het Verleden

Ook vandaag gaan er stemmen op voor het afschaffen van hoger huizen. Het idee is dat het hoger huis te ver af staat van het volk en dat democratie is gebaad bij méér democratische instituties, waarbij vooral referenda en directe burgerparticipatie worden bedoeld. Wat we echter kunnen leren van het Amerikaanse debat aan het einde van de zeventiende eeuw over de senaat is dat het loont om na te denken over hoe een instituut een nieuwe vorm en inhoud kan krijgen en tegelijkertijd haar essentiële functies in de regering kan blijven uitoefenen. De Amerikanen hebben, om het zo maar te zeggen, het kind *niet* met het badwater weggegooid.

Hiermee hangt samen hoe we kunnen omgaan met (voorbeelden uit) het verleden. Madison maakte inzichtelijk hoe de Amerikaanse regering afweek van de onstabiele democratische stadstaten van de oudheid, zoals het klassieke Athene. Madison wist echter goed dat er ook andere regimes waren in de Oudheid, zoals Sparta en de Romeinse Republiek, die wél een senaat hadden. Deze voorbeelden, ook al waren ze niet geschikt voor directe toepassing op de Amerikaanse republiek vanwege de aristocratische machtsbasis van de senaat, waren tegelijkertijd "very instructive proofs of the necessity of some institution that will blend stability with liberty" (*Federalist*, nr. 63). Madison begreep dat je kan leren van het verleden zonder het blind te kopiëren; dat er wijsheden in het verleden zitten ook al is niet alles absoluut toepasbaar. De Amerikaanse senaat-nieuwe-stijl was puur republikeins, zowel in de zin dat het was afgeleid van de macht van het volk, als wel door de beperkte zittingstermijn

van de senatoren. Tegelijkertijd werd de senaat zo vormgegeven dat ze haar klassieke functie als anker van de staat behield en de gewenste stabiliteit zou verlenen. De *Federalist Papers* toont een denken – van Madison in het bijzonder – dat geworteld is in een lange traditie van politiek gedachtengoed zónder hierin vast te blijven zitten maar mét behoud van de belangrijke inzichten over de aard van het volk, de aard van democratie, en de werking van macht.

Beschouwing: Hervormingen van de Belgische Senaat

Laten we Madison volgen in zijn manier van omgaan met institutionele veranderingen, vanuit het idee dat er wijsheden zitten in het verleden die op een prudente manier in de moderne tijd kunnen worden toegepast. Het laatste deel van dit hoofdstuk stelt een Madisonsiaanse beschouwing voor op de recente hervormingen van de Belgische Senaat. De Belgische casus is interessant omdat het land, met de vierde staatshervorming in 1993, formeel een federale staat is geworden (GW, art.1). In hetzelfde jaar onderging ook de Belgische Senaat drastische hervormingen. De vergaande federalisering of, zoals we zullen zien, 'con-federalisering' van de Belgische Senaat vond echter pas ingang met de zesde staatshervorming in 2014. Met name de laatste hervorming leidde ertoe dat de Senaat veranderde van reflectiekamer tot, simpelweg, een 'ontmoetingsplek' voor de deelstaten. De vraag is of, Madisoniaans gezien, de recente hervormingen van de Belgische Senaat de kwaliteit van de federale wetgeving te goede zijn gekomen. Nu is het natuurlijk zo dat daar waar de Verenigde Staten middels middelpuntzoekende krachten een federale staat is geworden, België juist via middelpuntvliedende krachten een federaal karakter heeft gekregen waarbij centrale bevoegdheden steeds meer worden overgeheveld naar de deelstaten. Dit hoeft een vergelijking echter niet in de weg te staan. Madison had immers over het vraagstuk in hoeverre federalisering noodzakelijk is om de eenheid en stabiliteit van het land te garanderen wel degelijk iets te zeggen, ook met betrekking tot de rol van de senaat.

De Belgische senaat werd ingesteld na afloop van de Belgische Revolutie in 1831. Net als in de Verenigde Staten was ook in België de invoering van een tweekamerstelsel omstreden. Uiteindelijk, echter, koos men voor een tweekamerstelsel, zodat de Senaat een tegenwicht zou vormen met de meer democratische en potentieel revolutionaire Kamer van Volksvertegenwoordigers. De Senaat diende als reflectiekamer wetten goed te keuren, en te voorkomen dat de Kamer zich teveel zou laten leiden door de waan van de dag. De oorspronkelijke Senaat was een elitair orgaan waarbij alleen personen die tenminste 1000 gulden aan belasting betaalden verkiesbaar waren – in de praktijk bestond deze groep uit ongeveer 400 personen. De cijnsvoorwaarde werd in 1920 afgeschaft en in plaats hiervan werd een lijst van 21 voorwaarden ingevoerd. Men kon verkozen worden als men tenminste aan tenminste één van deze voorwaarden voldeed, wat bijna iedereen kon. Verder werden er zogeheten provinciaal senatoren toegevoegd – iedere provincie kon een aantal senatoren aanwijzen – en werden de gecoöpteerde senatoren toegevoegd, waarbij het gaat om mensen met speciale kennis of die een buitengewone bijdrage leveren aan de samenleving. De eerste grote hervorming van de Belgische Senaat plaats in 1993. Met de hervorming van 1993 werd het aantal zetels in de Senaat teruggebracht van 184 tot 71. De Senaat werd in dit opzicht, Madisonsiaans gedacht, stabieler, aangezien een lager aantal senatoren het makkelijker maakt om tot besluitvorming te komen. Ook werd het 'aristocratischer' in de zin dat een kleinere groep vertegenwoordigers namens het volk de wetgevende macht deelde.

De hervorming van 1993 was, met de logica van Madison, echter om meerdere redenen problematisch. Ten eerste ging men de rol van de Senaat steeds minder zien als gelijkwaardig wetgevend orgaan met de Kamer. De Senaat werd geacht om een reflectiekamer te worden, gericht op dialoog en op het bieden van een platvorm voor de gevoeligheden van de gemeenschappen en gewesten. In de praktijk nam zowel middels het initiatiefrecht als het amendementsrecht de invloed van de Senaat sterk af.[21] Er was sprake

[21] Anne-Emmanuelle Bourgaux, "De Senaat van 1995 tot 2014: nu eens tegendraads, dan weer tegenwicht?" in *De Zesde Staatshervorming: Instellingen, Bevoegdheden en Middelen.* Jan Velears et. al. Antwerpen: Intersentia, 2014, pp. 274-293.

van een “dalende wetgevende efficiëntie” met name omdat de resultaten van de reflectie niet of nauwelijks konden worden afgedwongen.[22] Bovendien waren de bevoegdheden van de hervormde Senaat ingekrompen; niet langer had hij bevoegdheid over naturalisaties, over de burgerrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid van de ministers van de Koning, de nationale begroting, en het leger. Medewetgeving bleef zo goed als beperkt tot institutionele aangelegenheden. Hiermee was er al in België al in 1993 eigenlijk geen sprake meer van een klassiek tweekamerstelsel op federaal niveau. Daar komt bij dat de Belgische senatoren, ook met de staatshervorming van 1993, voor het merendeel rechtstreeks gekozen werden middels proportionele vertegenwoordiging. In deze zin behield de Senaat dus wel – in meer of mindere mate – haar nationalistische karakter, maar Madison zou hebben opgemerkt dat de Senaat op deze manier wat betreft zijn opmaak te weinig zou verschillen van de Kamer. Dit is een andere reden waarom de Senaat al langer moeilijk een effectief tegenwicht kon vormen voor de Kamer, en waardoor men ook al langer twijfelde aan het bestaansrecht van de Senaat.[23]

Daarnaast was de hervorming van 1993 problematisch, in Madisoniaans opzicht, omdat het een significante verschuiving van soevereiniteit van nationaal niveau naar het niveau van de deelstaten betekende. Het reduceren van het aantal Senaatzetels ging samen met het besluit om de leden van de deelstaatparlementen, welke voorheen bestonden uit afgevaardigden van het federaal parlement, rechtstreeks te verkiezen. Met de rechtstreekse verkiezing verkregen de deelstaatparlementen in toenemende mate legitimiteit. De Senaat, evenals de Kamer, moesten worden uitgekleed wat zetels betreft en verlóren daarmee legitimiteit. Daarnaast werden er met de hervormingen veel bevoegdheden overgeheveld naar de deelgebieden. Madison zou, als uitgesproken nationalist, verontrust geweest zijn over de toegenomen centrifugale krachten in de Belgische staat – die zowel beogen de legitimiteit van federale instituties te ondermijnen als ook de instituties van de deelstaten te versterken –

[22] Bourgaux, “De Senaat”, p. 300.
[23] Dit werd ook in het Belgische debat opgemerkt, zie Velears, “Kroniek van een aangekondigde hervorming,” in *De Belgische Senaat. Een Geschiedenis*. Véronique Laureys et.al., red. Tielt: Lannoo, 2016, p. 304, p. 317.

omdat deze zowel het gemeenschapsgevoel als de daadkracht van de nationale staat ondermijnen.

De hervorming van 1993 bracht de discussie over de Senaat echter niet ten einde. De Belgische staat was met de vierde staatshervorming in 1993 formeel een federale staat geworden, en de vraag rees of de Senaat mee kon evolueren tot een instituut waarin de deelstaten vertegenwoordigd zijn. Mede vanwege de aanhoudende middelpuntvliedende krachten – in het bijzonder, de lobby van de Vlaamse deelstaat voor meer autonomie –, en aanhoudende twijfels over de toegevoegde waarde van de Senaat – zeker nu deze zijn functie als tegengewicht voor de Kamer leek te hebben verloren –, werden er een reeks van voorstellen geformuleerd ter verdere hervorming.[24]

In 1999 nam het Vlaams Parlement een resolutie aan dat voorstelde om de vertegenwoordiging in de Senaat zoveel mogelijk te baseren op basis van de deelstaten, en om de bevoegdheden van de Senaat te richten op grondwetgevingszaken en het verder uitdenken van de verhouding tussen de federatie en de deelstaten. Deze resolutie zou niet gelijk, maar wel in verloop van tijd steeds meer weerklank vinden. In 2001 kwam de regering-Verhofstadt met een alternatief voorstel, namelijk, om de Senaat in de Kamer van Volksvertegenwoordigers te laten opgaan. Hiermee zou het tweekamerstelsel definitief worden afgeschaft. De reflectiefunctie van de Senaat zou worden overgenomen door een bijzondere commissie en er zou een paritaire Federale Raad worden ingesteld als een soort van ontmoetingsplaats voor de gemeenschappen. Het idee van de Senaat als *paritaire* instelling, waarbij de verschillende deelstaten op voet van gelijkheid vertegenwoordigd zouden zijn vond navolging in het politieke akkoord van 2002, waarbij de Senaat zou worden samengesteld uit 35 Nederlandstaligen en 35 Franstaligen afgevaardigden. Eén van de Franstaligen zou de Duitstalige Gemeenschap vertegenwoordigen. Ook in dit voorstel werden de bevoegdheden van de Senaat teruggebracht tot herzieningen van de Grondwet en de

[24] De volgende paragrafen zijn gebaseerd op Claire Fornoville, "De Vlinder-Senaat," in *De Zesde Staatshervorming: Instellingen, Bevoegdheden en Middelen.* Jan Velears et. al. Antwerpen: Intersentia, 2014.

bijzondere wetten. De Senaat zou het initiatiefrecht behouden, maar de voorstellen zouden moeten worden ingediend in de Kamer. De besprekingen van de Senaatshervormingen in het akkoord van 2002 liepen echter vast. In 2007 was het de Franstalige deelstaat die opnieuw het idee van een paritaire Senaat voorstelde. Voor de Vlaamse partijen bleek het voorstel van een paritaire Senaat echter onaanvaardbaar. In de zogeheten Octopus-nota van de Vlaamse Regering werd in 2009 wederom de resolutie om de Senaat maximaal, en proportioneel – met de deelstaten als kieskringen – te baseren op de deelstaten naar voren gebracht. We zullen zien dat deze resolutie van de Vlaamse regering – welke in grote lijnen de resolutie van het Vlaams Parlement in 1999 weerspiegelde – uiteindelijk groot effect heeft gehad op de hervorming van de Senaat met het zogeheten Vlinder-akkoord van 2011, welke is ingevoerd in 2014 en ten grondslag licht aan de huidige Senaat.[25]

Het Vlinder-Akkoord: Machtsevenwicht

De huidige Belgische Senaat is gebaseerd op de hervormingen van het Vlinder-akkoord van 2011, welke werden ingevoerd in 2014. De hervormingen van 1993 hadden al tot doel om de politieke controlefunctie van de Senaat weg te nemen en exclusief toe te kennen aan de Kamer, welke geacht werd en wordt om de regering te controleren, en hervormingen van 2011 bevestigen deze impuls. Aangelegenheden die exclusief federaal zijn, en waarover de Senaat zich in het verleden nog kon buigen gebaseerd op zijn reflectiefunctie, zijn met de hervormingen uitsluitend monocameraal. Met Fornoville kunnen we dan ook stellen dat de reflectiefunctie van de Senaat "is niet meer."[26] Verplicht bicameraal blijven zaken die raken aan het bestaan en de organisatie van zowel de federale staat als de deelstaten en mede daarmee, herzieningen van de grondwet.[27] Wel blijft de Senaat beschikken over de mogelijkheid om optioneel bicamerale zaken en verplicht bicamerale zaken uit te breiden bij bijzondere wet. Op deze manier blijft een enigszins activistische Senaat welke zijn eigen

[25] Het begrip "vlinder" is een verwijzing naar de vlinderdas van de voorzitter van de vergaderingen, Elio di Rupo.
[26] Fornoville, "De Vlinder-Senaat," p. 45.
[27] Fornoville, "De Vlinder-Senaat," p. 40.

taken uitbreidt tot de mogelijkheden behoren. Het eenkamerstelsel (GW art. 74) is echter de regel, en het tweekamerstelsel (GW art. 78) de uitzondering.[28]

Nu zijn er andere staten waar het tweekamerstelsel is afgeschaft, zoals Venezuela, ook al boezemt dit voorbeeld weinig vertrouwen in. Madison's inzicht was dat een tweede kamer de wetgevende macht in balans zou houden. Juist met de federalisering van de Senaat werd het mogelijk gemaakt dat hij anders werd samengesteld dan de Kamer, waardoor de mogelijkheid tot een effectief tegengewicht werd gecreëerd. Echter, met het uitkleden van de bevoegdheden van de Belgische Senaat – en met de herdefiniëring van de senaat als 'ontmoetingsplek' voor de deelstaten – blijft er van de *check* op de wetgevende macht weinig over. Wel is het zo dat in België het centrale overheidsgezag minder aanzienlijk nu een groot deel van het gezag is verschoven naar de deelstaten. Volgens één auteur is België een staat waarbij "het federale belang *de facto* samenvalt met de optelsom, of de grootste gemene deler, van de deelbelangen van de taalgroepen."[29] In deze zin maakt het dus niet veel meer uit wat er op federaal niveau gebeurd. Ook dit, echter, zou Madison hebben verontrust. Zoals we hebben gezien, steunde Madison het idee voor een sterke federale staat die de eenheid en effectiviteit van het nationale bestuur waarborgt.

Het Vlinder-Akkoord: Vertegenwoordiging in de huidige Belgische Senaat

Het Vlinder-akkoord van 2011 maakte korte metten met het idee van paritaire vertegenwoordiging in de Senaat. Daar waar de hervormingen van 1993 nog enige pariteit voorschreef – van de 21 gemeenschapssenatoren werden er tien door het Vlaamse en 10 door het Franse gemeenschapsparlement aangewezen – is pariteit in de huidige Senaat volledig verdwenen. Het aantal senatoren in de huidige senaat is gekrompen van 71 naar 60. Hiervan worden er 29 aangesteld door de Vlaamse, 20 door de Franstalige, en 1 door de Duitstalige gemeenschapsparlementen. De 10 gecoöpteerde senatoren werden verdeeld over de Vlaamse

[28] Jan Velears, "Kroniek van een aangekondigde hervorming," in Véronique Laureys, Mark Van den Wijngaert, Jan Velaers, red. *De Belgische Senaat. Een Geschiedenis*. Tielt: Lannoo, 2016, p. 343-6.
[29] Patricia Popelier, "Het kaduke masker van de senaat: tussen deelstaatefderalisme en multinational confederalisme," in *De Zesde Staatshervorming: Instellingen, Bevoegdheden en Middelen.* Jan Velears et. al., red. Antwerpen: Intersentia, 2014, p. 62.

gemeenschap (6) en de Franstalige gemeenschap (4). De zetelverdeling van de gecoöpteerde senatoren is gebaseerd op de uitslag van de Kamerverkiezingen. De resterende bevoegdheden van de huidige Senaat betreffen grondwetsherzieningen, bijzondere wetten, bepaalde benoemingen, en de procedure van belangenconflicten tussen de verschillende lagen van de staat. Al met al vertegenwoordigd de Nederlandse taalgroep bijna 60 % van de zetels, en de Franstalige taalgroep 40%.[30]

Als we terugdenken aan Madison dan zou hij in eerste instantie de confederalisering van de Senaat hebben betreurd, net zoals hij voor zijn eigen land lang heeft vastgehouden aan proportionele vertegenwoordiging voor de senaat. Deze 'vroege' Madison zou instemmend hebben gereageerd op de suggestie om één federale kieskring te vormen voor de onderdelen van de federale staat en, vervolgens, de senatoren rechtstreeks middels proportionele vertegenwoordiging verkiesbaar te maken.[31]

Echter, zoals we ook zagen, is Madison uiteindelijk meegegaan met het voorstel om iedere staat een gelijke stem te geven in de Senaat. We zouden dit, in Madisonsiaans opzicht, een eerlijke federalisering van de Senaat kunnen noemen. De voordelen van pariteit zijn drieërlei: ten eerste wordt de overgebleven autonomie van de staten hiermee erkend. Dit is van toepassing op de Belgische Senaat. Pariteit zou verhinderen dat de Vlaamse gemeenschap de Franstalige gemeenschap kan overstemmen of, in de woorden van Joseph Weiler, "de Franstalige kiezer bezit niet de mogelijkheid om "de Vlaamse schurken buiten te gooien" en omgekeerd."[32] Uiteraard zijn, numeriek en economisch gezien, het Franstalige en het Vlaamse deel van België niet gelijk, net zomin als – numeriek en economisch gezien – de staat Rhode Island niet gelijk is aan de staat New York. Echter, ter bescherming van de eigenheid van met name de staten met weinig inwoners is numerieke vertegenwoordiging – een gelijk aantal zetels per deelstaat – een manier om de zaak bij elkaar te houden, omdat de kleine staten niet hoeven vrezen om overstemt te worden.

[30] Fornoville, "De Vlinder-Senaat," p. 35.
[31] Dit voorstel is recentelijk gedaan door Stefan Sottiaux, *De Verenigde Staten van België: Reflecties over de Toekomst van het Grondwettelijke Recht in de Gelaagde Rechtsorde*. Mechelen: Kluwer, 2011, p. 29-31, 62-65.
[32] Sottiaux, *De Verenigde Staten van België*, p. 28.

Ten tweede zou pariteit in de Belgische Senaat een samenstelling geven die significant verschilt van de Kamer, waardoor een controlefunctie effectiever zou werken, en waardoor de Senaat aan bestaansrecht zou winnen. Hierbij moet wel gezegd worden, zoals al eerder is genoemd, dat de bevoegdheden van de huidige Senaat dusdanig zijn teruggebracht dat een interne check op de wetgevende macht sowieso niet meer functioneert. Ten derde zouden de auteurs van de *Federalist Papers* op zich sympathie hebben voor de afschaffing van direct gekozen senatoren.[33] Men was immers in de veronderstelling dat indirect gekozen senatoren verder van de volkswil afstaan en daardoor het algemeen belang beter konden vertegenwoordigen. De praktijk is echter niet dat de indirect gekozen Belgische senatoren op een meer verlichte manier het algemeen belang vertegenwoordigen. De indirecte verkiezingen zijn veel eerder het gevolg van de behoefte om *deel*belangen – namelijk, van de deelstaten – te laten prevaleren. Dit wordt versterkt door de proportionaliteit van het systeem, welke méér zetels toekent aan het grotere, Nederlandstalige deelgebied. Hierdoor gaat de pariteit dus verloren en kan men beter spreken van een *con*federaal instituut omdat het niet de gelijkheid maar de soevereiniteit van de individuele deelstaten benadrukt.[34]

Verschillende auteurs hebben erop gewezen dat pariteit en de bescherming van de Franstalige minderheid in België op een andere manier wel degelijk zichtbaar is in het systeem. De ministerraad is paritair, en de territoriale devolutie zorgt ervoor dat de Franstalige minderheid op vele beleidsterreinen autonoom is en dus niet overstemt kan worden door de Vlaamstalige meerderheid.[35] Deze auteurs zijn dan ook vaak van mening dat de Senaat een overbodig orgaan is, juist omdat het niet nodig is om nóg een orgaan te hebben dat pariteit verzekert.

Daarnaast kunnen we ons afvragen of pariteit in de Senaat niet zou leiden tot patstellingen tussen de twee taalblokken. Madison stelde, in nummer 10 van de *Federalist*

[33] De huidige senatoren worden rechtstreeks gekozen. In deze zin is het makkelijker om te zeggen dat in de Amerikaanse Senaat de belangen van de kiezer voorop staan. In de Belgische Senaat zijn het overduidelijk de belangen van de deelstaten die overheersen zijn.
[34] Vergelijk Velears, "Kroniek van een aangekondigde hervorming," p. 336-8.
[35] Geciteerd in Sottiaux, *De Verenigde Staten van België,* p. 64.

Papers, dat de moderne Amerikaanse democratie zou werken als er een groot aantal deelbelangen waren – als er, met andere woorden, zoveel facties zouden zijn dat er niet één factie permanent de overhand zou hebben. Wat betreft de deelstaten werkt dit in Amerika – er is niet één staat die permanent de overhand heeft (daarvoor is het aantal staten van min of meer gelijk gewicht te groot) en, bovendien, zijn er een groot aantal deelbelangen die verschillende staten aan elkaar binden naar gelang het onderwerp. Dit lijkt in België niet het geval. De Belgische situatie is precair gezien het feit dat er in de praktijk slechts twee deelgebieden zijn. Dit maakt het wellicht moeilijk om pariteit in te voeren; een grote oververtegenwoordiging van een kleine deelstaat is immers minder relevant wanneer er een groot aantal deelstaten is die deze oververtegenwoordiging afzwakken.[36] Tegelijkertijd leidt proportionele vertegenwoordiging ertoe dat de grootste deelstaat – de Vlaamstalige – in een makkelijkere positie is om de andere deelstaat te overstemmen.

Tot slot

De huidige vormgeving van de Belgische Senaat kan nog niet op eensgestemde goedkeuring rekenen. Een volgende ronde van hervormingen – mogelijk in 2019 – kondigen zich al aan, en het is dan ook de vraag hoe de Senaat verder zal evolueren. Het hierboven geschetste idee van een paritaire Senaat met meer medewetgevende bevoegdheden welke het tweekamerstelsel van een federaal België kan herstellen heeft weinig kans van slagen. Veel eerder zal de Senaat nog verder worden uitgekleed ten gevolge van een verder confederaliserend België.[37] Iedere federale staat streeft een evenwicht na tussen centraal gezag en autonomie van de deelstaten, maar in België lijkt dit door te schieten naar deelstatelijke autonomie. Als onderdeel van deze beweging kunnen we zeggen dat de Belgische Senaat door de hervormingen van 1993 en 2011 zijn klassieke functie als anker van de staat heeft verloren. Popelier beschrijft het als volgt: “De Senaat lijkt dus meer op een onhandige camouflage van waar het in het multinationale België werkelijk om draait: een

[36] Cf. Popelier, “Het kaduke masker,” p. 73.
[37] Popelier, “Het kaduke masker,” spreekt over een “confederaal toekomstplan”, p. 55.

structurele spanning tussen twee grote taalgroepen, die onvermijdelijk leidt tot een consensusgerichte besluitvormingsprocedure met confederale trekken wegens het bipolaire karakter van België."[38] In samenhang met de middelpuntvliedende krachten, welke in het huidige België nog niet zijn uitgewerkt, is het mogelijk dat de uitkleding van de Senaat ertoe leidt dat de federale staat 'ontankerd' raakt en in aparte deelstaten uiteendrijft.

We kunnen, gebaseerd op de Amerikaanse ervaring, dan ook zeggen dat de hervorming van 2011 een gemiste kans is. De politieke context waarin er over de hervormingen werd onderhandeld is hier mede debet aan.[39] De auteurs van de Amerikaanse Grondwet hadden natuurlijk de luxe om een discussie te voeren in afzondering van het publieke debat, wat het makkelijker maakte voor verschillende partijen om te onderhandelen. Bovendien waren ze zich ervan bewust dat ze in een bijzonder moment van de geschiedenis te leven. In België, echter, is het niet alleen de aanwezigheid van de politieke context, inclusief de constante middelpuntvliedende krachten van de Belgische Staat, welke de Senaat steeds verder onder druk zetten. De Senaat lijkt in het debat permanent omhult met een zweem van overbodigheid.[40] Het is alsof men, in de huidige tijd, allang niet meer overtuigd is van de nut en noodzaak van een senaat. Het is echter de mening van de auteur van dit hoofdstuk dat het zonde zou zijn om het instituut af te schaffen. In de geest van Madison is het de uitdaging om de senaat – in België alsook in andere landen – te moderniseren zodat deze in staat is om de rol als anker van de staat te blijven uitoefenen.

[38] Popelier, "Het kaduke masker," p. 80.
[39] Cf. Fornoville, "De Vlinder-Senaat," p. 42.
[40] Een interessante uitzondering is het voorstel van David van Reybrouck om de Belgische Senaat samen te stellen middels loting. Middels het versterken van de representativiteit van het systeem zou de Senaat aan legitimiteit winnen. Zie *Tegen Verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij, 2014, p. 148-9. Het idee is echter een unicum in het debat.

Bibliografie

Aristotle, *The Politics and the Constitution of Athens*. Edited by Stephen Everson. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Cohen de Lara, Emma. "Publius," in *Revolutionair Verval en de Conservatieve Vooruitgang in de Achttiende en Negentiende Eeuw*. Thierry Baudet en Michiel Visser, red. Amsterdam: Uitgeverij Bakker, 2012.

Hall, Mark David, *Roger Sherman and the Creation of the American Republic*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

Kinneging, Andreas A. M. *Aristocracy, Antiquity & History. Classicism in Political Thought*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1997.

Larson, Edward J. en Michael P. Winship, *The Constitutional Convention. A Narrative History from the Notes of James Madison*. New York: Random House, 2005.

Madison, James, Alexander Hamilton, and John Jay. *The Federalist Papers*. Edited by Isaac Kramnick London: Penguin Books, 1987.

Madison, James, Alexander Hamilton, and John Jay. *The Federalist Papers*. Edited by George W. Carey and James McClellan. Indianapolis: LibertyFund, 2001.

Montesquieu, Charles de. *Over de Geest der Wetten*. Amsterdam: Uitgeverij Boom, 1998.

Paine, Thomas. *Common Sense*. http://www.ushistory.org/paine/commonsense/sense3.htm

Pitkin, Hannah. *The Concept of Representation*. Los Angeles: University of California Press, 1969.

Storing, Herbert J. ed. *The Anti-Federalist. Writings by the Opponents of the Constitution*. Chicago: University of Chicago Press, 1985.

The Constitution of New York: April 20, 1770. http://avalon.law.yale.edu/18th_century/ny01.asp

Yates, Robert. *Notes of the Secret Debates of the Federal Convention of 1787*. http://avalon.law.yale.edu/18th_century/yates.asp

Vile, M.J. C. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Indianapolis: LibertyFund Press, 1998.

Wood, Gordon S. *The Creation of the American Republic 1776-1787*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1998.

Bibliografie Belgische Senaat

Bourgaux, Anne-Emmanuelle. "De Senaat van 1995 tot 2014: nu eens tegendraads, dan weer tegenwicht?" in Véronique Laureys, Mark Van den Wijngaert, Jan Velaers, red. *De Belgische Senaat. Een Geschiedenis*. Tielt: Lannoo, 2016, pp. 273-301.

Fornoville, Claire. "De Vlinder-Senaat," in *De Zesde Staatshervorming: Instellingen, Bevoegdheden en Middelen.* Jan Velears et. al. Antwerpen: Insersentia, 2014, pp. 17-52.

Popelier, Patricia. "Het kaduke masker van de Senaat: tussen deelstaatfederalisme en multinationaal confederalisme," in *De Zesde Staatshervorming: Instellingen, Bevoegdheden en Middelen.* Jan Velears et. al., red. Antwerpen: Intersentia, 2014, pp. 53-90.

Reybrouck, David van. *Tegen Verkiezingen.* Amsterdam: De Bezige Bij, 2014.

Sottiaux, Stefan. *De Verenigde Staten van België: Reflecties over de Toekomst van het Grondwettelijke Recht in de Gelaagde Rechtsorde*. Mechelen: Kluwer, 2011.

Velaers, Jan. "Kroniek van een aangekondigde hervorming. De Senaat van Sint-Michielsakkoord (1993) over Marathonakkoord (2002) tot Vlinderakkoord (2011-2014)," in Véronique Laureys, Mark Van den Wijngaert, Jan Velaers, red. *De Belgische Senaat. Een Geschiedenis*. Tielt: Lannoo, 2016, pp. 303-351.