

Federaties en federalisme *

Een raamwerk voor theorie en onderzoek.

door Dr. B.J.S. HOETJES

Wetenschappelijk hoofdmedewerker aan de Vakgroep
Politieke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit te Leiden.

★

Inleiding : Federalisme in de geschiedenis.

Volgens vele auteurs (1) begint de geschiedenis van het moderne federalisme aan het eind van de XVIII^e eeuw in de Verenigde Staten van Noord-Amerika, wanneer de dertien gedekoloniseerde Amerikaanse Staten zich aaneensluiten tot een federale unie ; de rechtvaardigingen voor deze nieuwe opzet werden geformuleerd door de « Federalists » Hamilton, Madison en Jay. Toch hebben ook veel eerder in de geschiedenis federale verschijnselen en federale opvattingen bestaan. In de Europese geschiedenis (2) vindt men in de VIII^e eeuw voor Christus de « amphictyonia », dit is religieus-politieke verbonden tussen Griekse steden ; de steden waren vertegenwoordigd naar bevolkingsgrootte en naast een besluitvormende « assemblee » bestond ook een secretariaat, dat toezag op de uitvoering van de beslissingen. Bij de Spartaanse Liga (VI^e eeuw voor Christus), die was opgezet als militair verbond, had iedere deelnemende stad één, gelijke, stem ; een secretariaat ontbrak echter, en de uitvoering van beslissingen berustte bij een of meer deelnemers. Bij de, eveneens militaire, Atheense Zeebond uit diezelfde tijd beschikte de bond over een eigen schatkist ; dit was ook het geval bij de Chalcidische federatie. Een andere tijdgenoot, de Boeotische federatie, kende een vrij uitgewerkt stelsel van federale instituties : eigen maten en gewichten, een eigen belastingstelsel, een federaal hoogerechtshof, een uitvoerend orgaan en

* Voor commentaren op een eerdere versie van dit artikel is dank verschuldigd aan prof. dr. A. Lijphart.

(1) Zie o.a. C.J. FRIEDRICH, *Trends of federalism in theory and practice*, New York etc., Prentice-Hall, 1968, XII + 193 blz.

(2) S. SCHEPERS, « Le fédéralisme de la Grèce antique aux Provinces Unies des Pays-Bas », in *Res Publica*, 1976, vol. 16, n^o 2, blz. 167-178.

een hoogste raad van vertegenwoordigers, gekozen per district. De Achaïsche federatie (II^e eeuw voor Christus), een Grieks militair bondgenootschap gericht tegen de Romeinse veroveringen, voorzag zelfs in beleidsbeslissingen, te nemen door een federaal uitvoerend orgaan, die direct bindend waren voor de burgers. De Griekse oorlogsbonden tussen de steden (« symmachia » en « sympolites ») vormen de eerste Europese voorbeelden van federalisme. Uit de Romeinse tijd zijn weliswaar ook enige voorbeelden bekend (de religieuze Etruskische Bond, de Albaanse Liga en het Zevenheuvelenverbond, dit is de voorloper van het latere Rome), doch deze kenden vrijwel geen uitgewerkte organisatie ; de deelnemende steden behielden een grote zelfstandigheid en stonden bij verdrag als volstrekke gelijken tegenover elkaar : « foedus aequum ».

Daarna komen pas in de XVII^e eeuw in Europa nieuwe federale ideeën en instellingen op, die evenwel niet terug gaan op voorbeelden uit de Oudheid. De belangrijkste federale denker uit die periode is Althusius (1557-1638), die weliswaar geen uitgewerkte federale opzet propageerde, maar door zijn opvattingen over de zelfstandigheid van gemeenschapssferen, contractstaat en verzetsrecht een sterke ondersteuning bood aan het federale streven in zijn tijd (3). Dit streven was belichaamd in de defensief-militaire Rijnlandse confederatie (1658), het Zwitserse Eedgenootschap (een militaire « ambassadeurs-conferentie » van zelfstandige kantons) en vooral in de Nederlandse Verenigde Provinciën, opgericht bij de Unie van Utrecht in 1579. Deze laatsten kenden een voor die tijd unieke en zeer uitgewerkte institutionele opzet : een tweekamerstelsel van Staten-Generaal enerzijds (provincie-vertegenwoordigers, beslissend bij gewone meerderheid) en Raad van State anderzijds (gewogen vertegenwoordiging via stadhouders), en een eigen federaal ambtenarenkorps als uitvoerend orgaan, onder leiding van een raadspensionaris. Hoewel de macht van de deelstaten, vooral Holland, tegenover de federale regering zeer groot bleef en de Verenigde Provinciën daardoor veelal als een confederatie werden beschouwd, zouden de Nederlandse federale instellingen uit de XVII^e eeuw een belangrijke inspiratiebron vormen voor de XVIII^e eeuwse Amerikaanse « Federalists ».

Over federale instellingen en opvattingen in de niet-Europese geschiedenis is weinig in detail bekend. Vaak zijn evenwel talrijke regionale eenheden aanwijsbaar, die, vooral door hun geografische afzondering, hun culturele identiteit hebben kunnen behouden en pogingen tot politieke gelijkenschakeling steeds weer wisten te weerstaan, ook ten tijde van grote keizerrijken.

(3) F. CARNAY, *The Politics of Johannes Althusius*, 1964.

Zo bleef in de geschiedenis van India, momenteel qua inwonertal 's werelds grootste federatie, ten tijde van de keizerrijken der Maurya's (300-200 v. C.), Guptas (400-500 A.D.) en de Moghuls (1550-1700 A.D.) de regionale zelfstandigheid met name in Centraal-India, het noord-oosten en het zuiden, zeer groot (4). Ook echter in de gebieden, die dichterbij de regeringscentra lagen, was de keizer tegenover locale en regionale machthebbers allesbehalve almachtig: tijdens een periode van gebiedsexpansie waren zij nodig voor militaire initiatieven en werden daarom vrijgelaten, en pogingen om in perioden van consolidatie hun macht te breken, slaagden slechts zeer ten dele. Sommigen spreken in dit verband zelfs van een « informeel territoriaal federalisme ».

In het politieke denken van het prekoloniale India evenals in het politieke denken van de West-Europese middeleeuwen, overheerste echter het streven naar eenheid, naar alomvattende heerschappij (5). De feitelijke politieke en culturele diversiteit, die kenmerkend was voor zowel het prekoloniale India als het middeleeuwse West-Europa, vond geen uitdrukking in de politieke filosofie.

Historisch onderzoek naar federaties zou niet alleen de leemtes in onze kennis daaromtrent kunnen opvullen, het is ook van belang om de (hedendaagse) vraag te beantwoorden naar de ontstaansvoorwaarden en de levensvatbaarheid van federale stelsels. Voor wat betreft het laatste, kunnen wij vaststellen, dat een klein aantal federale stelsels heeft bewezen over een langere periode (50 jaar of langer) als zodanig te kunnen voortbestaan: Australië, Brazilië, Canada, Mexico, Sowjetunie, Venezuela, Verenigde Staten, Zwitserland. Daar staat echter tegenover, dat in andere gevallen de federale opzet weliswaar werd aangenomen, maar na kortere of langere tijd weer werd losgelaten: naast de eerdergenoemde voorbeelden uit de Europese oudheid geldt dit ook voor Argentinië, (Brits)-West-Indische federatie, Burma, de Centraal-Afrikaanse federatie, de Centraal-Amerikaanse Republiek, Chili, Colombia, Congo, Ethiopië, Indonesië, Kameroen, Libië, Mali, Nieuw-Zeeland, de Oost-Afrikaanse federatie, Rhodesië en de Verenigde Arabische Republiek. In andere gevallen (Duitsland, Oostenrijk) is meermalen een wisseling tussen federatie en eenheidsstaat waar te nemen en in veel «jonge» federale stelsels wordt de federale opzet allesbehalve vanzelfsprekend aanvaard: Joegoslavië, Maleisië, Nigeria, Pakistan en Tsjecho-Slowakije leveren talrijke actuele voorbeelden van dit probleem. Ook voor een federatie als

(4) O.a. S. HARRISON, *India, The most dangerous decade*, Princeton N.J., Princeton University Press, 1960.

(5) K.L. BOMBWALL, *The foundations of Indian federalism*, London, Asia Publ. House, 1967, XIII + 348 blz.

India geldt, dat de federale opzet zich nog moet bewijzen als levensvatbare regeringsvorm (6) en dat mislukkingen niet ondenkbaar zijn. De toename van het aantal nationale staten is niet gepaard gegaan met een evenredige toename van het aantal federale stelsels: de stelling, dat federale regeringsvormen een grote toekomst hebben (7) is dan ook nogal twijfelachtig.

Evenmin kan worden gesteld, dat de periode van de dekolonisatie van de afgelopen 35 jaar een vruchtbare voedingsbodem voor het federalisme heeft geboden. Weliswaar is India een ex-kolonie, die in 1947 onafhankelijk werd, maar de federale regeringsvorm, voor zover die toen al aanwezig was, vormde veeleer een erfenis van de Brits-koloniale bestuursopzet, een gevolg van de democratisering en een noodgedwongen concessie aan de diversiteit in de Indiase samenleving dan dat zij door de nieuwe regeerders zelf oprecht werd gewenst (8). In de visie van de nieuwe machthebbers, niet alleen in India, maar in vrijwel alle « nieuwe staten », stond de nationale eenheid voorop en werd het streven naar federalisme met argwaan beschouwd. Tussen de « vroege » dekolonisations, waarbij nieuwe, federale eenheden ontstonden op initiatief van de onafhankelijkheidsstrijders (Nederland, Verenigde Staten) en de XX^e-eeuwse dekolonisatie bestaat op dit punt een opvallend verschil. Met voorbijgaan van de diversiteit binnen het eigen land (qua religie, taal, stamverband etc.) stelden de meeste XX^e-eeuwse onafhankelijkheidsstrijders zich twee doeleinden: parlementaire democratie (meerderheidsregering naar Brits model) en een eenheidsstaat (9) = het eerste in navolging van het westen, het tweede zowel ter bevestiging en verzekering van de nieuwverworven regeringsmacht als ter voortzetting van de gecentraliseerde koloniale regeringsopzet. Pleidooien voor federalisering = vgl. de Nederlandse federaliseringspolitiek in Indonesië, de Zuid-Molukse R.M.S. = werden afgewezen als « verdeel-en-heers » pogingen. Bij de vroege dekolonisations (Nederland, Verenigde Staten, Latijns-Amerika) lijkt het besef van eigen kracht — door de zwakheid van het ex-moederland, de geografische afzondering, de eigen economische en militaire middelen — zodanig te zijn geweest, dat de nieuwe regeerders de oude opzet doorbraken en met een nieuwe, federale opzet aanvingen.

(6) Vgl. W.H. RIKER, « Federalism », in F.I. Greenstein & N.W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 5; *Governmental institutions and processes*, Reading Mass. etc., Addison-Wesley, 1975, blz. 93-172.

(7) Vgl. H. BRUGMANS & P. DUCLOS, *Le fédéralisme contemporain — critères, institutions, perspectives*, Leyde, Sijthoff, 1963, 191 blz.

(8) K.L. BOMBWALL, a.w., blz. 37-56.

(9) Vgl. A. LEWIS, *Politics in West Africa*, London, Allen & Unwin, 1965.

Federale stelsels : omschreven, geclassificeerd, gemeten.

Om de problemen van het federalisme enigszins systematisch te bestuderen is een nadere definitie noodzakelijk. Wij beschouwen nu een federatie als een politieke organisatie, waarin de regeringsactiviteiten zijn verdeeld tussen een centrale regering en regionale regeringen, en wel zodanig, dat elk type regering enige activiteiten heeft waarover het de eindbeslissing neemt (10). Hoewel in principe iedere organisatie (kerk, vakbond, bedrijf) federaal kan zijn opgezet, richten wij ons hier uitsluitend op politieke organisaties (d.i. samenwerkingsverbanden, gericht op regeren), en met name op de regering van nationale eenheden (landen). Kenmerkend voor een federatie is een bevoegdheidsverdeling tussen territoriale regeringseenheden (deelstaten, Länder, gewesten, nationale regering), waardoor deze eenheden zowel onafhankelijk als « coordinate », op elkaar aangewezen en afgestemd zijn (11); soms wordt in dit verband gesproken van een ondeelbare, doch samengestelde (« composite ») eenheid (12).

Welke betekenis moet nu, bij het definiëren van een federatie, worden toegekend aan de formeel-juridische opzet, in het bijzonder de grondwet? Duchachek en Riker benadrukken bij hun omschrijving de niet-formele kant van federale verschijnselen: niet de « papieren » wetgeving, maar de politieke en bestuurlijke praktijk moet het antwoord geven op de vraag, of/in hoeverre er sprake is van een federatie. Nu is de kloof tussen wet en feitelijk gedrag weliswaar een belangwekkende zaak voor het begrijpen van politieke verschijnselen, doch de suggestie, dat de wetgeving « niets zegt », komt ons niet geheel reëel voor. Het is immers zeker niet uitgesloten, dat de formeel-juridische opzet invloed uitoefent op politieke en bestuurlijke gedragingen, dan wel dat de formeel-juridische opzet, als product van een politiek-bestuurlijk proces (d.i. wetgeving), indicaties kan geven over politieke verhoudingen. Bovendien is het opvallend, dat beide genoemde auteurs, net als alle andere, bij het bestuderen van feitelijke federale stelsels toch terugvallen op de federale grondwet als maatstaf (13). Wij sluiten ons hierbij aan en beschouwen een federale grondwet als een maatstaf, die als beginpunt voor nadere analyse zijn nut heeft. Loslaten van deze maatstaf leidt tot een vruchteloze en onnodige begripsverwarring. Het zou bijvoorbeeld betekenen, dat

(10) W.H. RIKER, a.w., blz 101.

(11) Vgl. M.B. STEIN, « Federal political systems and federal societies », in *World Politics*, 20, 1967-1968, blz. 721-747.

(12) I.D. DUCHACHEK, *Comparative federalism — the territorial dimension of politics*, New York etc., Holt, Rinehart, Winston, 1970, XIV + 370 blz.

(13) *Ibid.*, blz. 196-197 e.o.; W.H. RIKER, a.w., blz. 107.

een politiek systeem, dat formeel-grondwettelijk een unitaire staat is, maar waarin in feite meerdere territoriale machtscentra bestaan, als « federatie » gekwalificeerd zou kunnen of moeten worden — vgl. het hierboven genoemde Moghulrijk ; een zo ruime opvatting achten wij vooralsnog weinig verhelderend. Zonder iets af te doen aan de betekenis van het feitelijk politiek-bestuurlijk gedrag stellen wij in eerste aanleg voor een federaal stelsel de eis, dat de territoriale bevoegdheidsverdeling over centrale en regionale regeringen formeel-institutioneel moet zijn erkend.

De definitie van een federaal stelsel vormt echter niet het laatste woord over de te onderzoeken politieke stelsels, maar juist het beginpunt van het onderzoek naar politiek-bestuurlijk gedrag. De vraag, of een bepaald land als een « echte » federatie kan worden gekwalificeerd, heeft dan ook slechts beperkte betekenis: het gaat slechts om het « entréebewijs » tot een categorie nader te onderzoeken stelsels. Soms is het leveren van dit « minimumbewijs » echter moeilijk, omdat het begrip federatie en de constitutionele erkenning daarvan een sterke politieke lading kan hebben. De hedendaagse Belgische situatie, waarin grondwettelijk de term « federatie » niet wordt genoemd, maar wel, ook formeel, grote bevoegdheden aan de sub-nationale gewesten worden toegekend (vgl. het Egmontpact), is daarvan een voorbeeld. Decentralisatie, d.i. spreiding van bestuurlijke bevoegdheden vanuit één regeringscentrum, geografische deconcentratie van bestuurdiensten (die onder centraal gezag blijven) of regionalisatie (op te vatten als een combinatie van deze beide), zijn weliswaar logisch duidelijk te onderscheiden van federalisering (dat bestuurlijk en politiek meerdere regeringsniveau's erkent), doch in de realiteit zal een proces van regionalisatie de federaliserende krachten in de samenleving versterken of zelfs, wanneer ze er nog niet waren, tot leven kunnen wekken. Strikt formeel-logisch zal de Belgische grondwet misschien niet het predikaat « federaal » verdienen, doch inhoudelijk biedt zij, zeker vergeleken met de vorige grondwet, aan de gewesten zoveel bevoegdheden, dat men, zoniet van een federaal stelsel, dan toch zeker van een federaliserend stelsel kan spreken.

De vraag, of een land als een « echte » federatie mag gelden, lijkt ons echter minder interessant dan de vraag, *wat voor* federaal stelsel een bepaald land heeft. Om die vraag te beantwoorden staan ons diverse typologieën, classificaties en schalen ter beschikking.

Allereerst kan men federaties onderverdelen in *formele* en *effectieve* federaties : bij het eerste type, waartoe o.a. de Sowjetunie wordt gerekend, is het federale karakter van het systeem beperkt tot de formele letter van de (grond-)wet en lijkt niet of nauwelijks door te werken in het politieke

en bestuurlijke gedrag (14), terwijl dat bij de effectieve federale stelsels, zoals de Verenigde Staten of India, wel het geval is. Ook de Latijns-Amerikaanse federale stelsels (Brazilië, Mexico en Venezuela) worden wel gerekend tot de puur formele federaties (15). Ook spreekt men in dit verband wel van *quasi-federaties*. Formele quasi-federaties behoren zelden tot de categorie democratische stelsels, d.i. stelsels met wijdverbreide politieke participatie- en oppositiemogelijkheden (16). Wanneer de formeel-federale grondwet in de praktijk een dode letter blijft, wordt op nationaal niveau aan een aantal deelnemers aan de beleidsvorming (nl. de meeste deelstaten) hun zelfstandige eigen inbreng ontnomen. Aan politieke actoren (kiezers, pressiegroepen) die « andersdenken » dan de centrale regering, wordt de participatie via de federale kanalen, die formeel wel aanwezig zijn, ontzegd. Niet alleen in het quasi-federalisme, maar ook in partijstelsel, verkiezingen en vertegenwoordiging zal deze inperking van participatie en oppositie zich manifesteren.

Een andere indeling is die in *unitaire* en *gedecentraliseerde* federaties. In het eerste geval is een sterk centraal gezag aanwezig en is de territoriale bevoegdhedenverdeling meer van bovenaf opgelegd dan dat de zelfstandigheid van de delen starpunt was. India is een goed voorbeeld van dit unitaire federalisme en ook in de Verenigde Staten, waar vanaf de aanvang het streven naar een sterke centrale regering vooropstond, is het unitaire karakter aan te wijzen. Bij de gedecentraliseerde federatie staat de zelfstandigheid van de delen voorop : voorbeelden ervan zijn vooral in het verleden te vinden (bv. de Nederlandse Verenigde Provinciën, het Zwitsers Eedgenootschap) — reden, waarom hier ook wel van *pre-moderne* federaties wordt gesproken (17). Voorzover heden ten dage in internationaal verband van federaties gesproken kan worden (bv. de Verenigde Arabische Republiek, de Europese Gemeenschappen) betreft het meestal de gedecentraliseerde variant (18). Binnenstatelijke federaties zijn gewoonlijk unitair, interstatelijke daarentegen zijn meestal gedecentraliseerd.

Federaties zijn vervolgens ook in te delen in *symmetrische* en *asymmetrische* federaties (19). Bij een symmetrische federatie bestaan er tussen de sub-eenheden (deelstaten) geen zodanige verschillen en eigenaardigheden (qua taal, religie e.d.), dat op grond daarvan de status van zelfstandige

(14) Vgl. G.P. VAN DEN BERG, *De regering van Rusland en de Sowjetunie* (diss.), Leiden, 1977, II + 258 blz.

(15) H. BRUGMANS & P. DUCLOS, a.w., blz. 82-83.

(16) Hiermee is niet gemimpliceerd, dat effectieve federaties steeds democratieën zullen zijn.

(17) W.H. RIKER, a.w., part Two.

(18) I.D. DUCHACHEK, a.w., part Two.

(19) W.H. RIKER, a.w., blz. 142.

(deel)staat gerechtvaardigd kan worden. Hoewel de deelstaten een historisch gegroeide identiteit en staatsgrenzen hebben, bijvoorbeeld in de Verenigde Staten of Australië, vormen de sociale, economische en politieke kenmerken van de deelstaten thans geen grond meer voor « apartheid »- of afscheidingsbewegingen tegenover het nationale geheel. In het geval van *asymmetrische* federaties, zoals België, Canada, India of Zwitserland, spelen typisch subnationale kenmerken (m.n. taal) een belangrijke rol in de nationale politieke verhoudingen. Met dit onderscheid valt vrijwel samen de indeling in *formalistische* federaties en *congruente* federaties : in het eerste geval is de federale opzet louter een formeel-juridisch kader (dat overigens wel degelijk effectieve betekenis voor politiek en bestuurlijk gedrag kan hebben), in het tweede geval weerspiegelt zij diepliggende verdelingen in de samenleving.

Ten aanzien van dit indelingscriterium kan echter in de geschiedenis van een federatie veel veranderen. In de Verenigde Staten voerde het identiteitsbesef van de zuidelijke deelstaten tot een burgeroorlog, die weliswaar eindigde in een nederlaag voor het zuidelijk separatisme en een formele gelijkschakeling van alle deelstaten, doch tot op heden is, in formeel, het zuiden een afzonderlijke culturele regio in de Amerikaanse politiek. In India, dat in 1947 als unitair federaal stelsel werd opgezet, heeft zich sindsdien een proces van deelstaatsagitatie en herverkeveling voltrokken, waardoor de deelstaatsindeling steeds meer congruent is geworden met de taalverschillen in de samenleving. In België is een soortgelijk proces aan te wijzen.

Een meer verfijnde methode om federale stelsels te plaatsen is het gebruiken van één of meer variabelen als maatstaf ; aan de hand daarvan kan men dan de mate van federalisme voor een specifiek stelsel trachten vast te stellen. Uitgaande van de formele federale opzet, zijn hiertoe talrijke maatstaven voorgesteld. Duchachek (20) geeft er 10 : in hoeverre ligt de beleidsvorming over externe betrekkingen van de federatie exclusief in handen van de centrale regering ? Is de uittreding/afscheiding van deelstaten uit de federatie, al dan niet als recht erkend, ook feitelijk mogelijk ? Wat is de eigen, directe bevoegdheidsfeer van de centrale regering over de burgers ? Welke (veto-) rechten hebben de deelstaten over wijziging van de federale grondwet ? Welke ruimte laat de grondwet voor de identiteit van de deelstaten ? In hoeverre zijn de deelstaten als zodanig vertegenwoordigd, in het bijzonder via een tweekamerstelsel ? Bestaat er parallel-rechtspraak met een afzonderlijk deelstaats- en federaal rechtspraakstelsel ? Is er een hooggerechtshof, dat boven deel-

(20) I.D. DUCHACHEK, a.w., hfdst. 7 en 8.

staten én federale regering staat? Waar liggen de formele mogelijkheden voor de centrale regering tot bevoegdheidsuitbreiding tegenover de deelstaten (noodtoestand, « concurrent powers », oorlogstoestand, vaagheden en rekbare bepalingen)? Federalisme impliceert dan zowel een erkenning van de deelstaatsbelangen (vertegenwoordiging, rechtspraak, bevoegdheden, veto's) alsook van die van de centrale regering (directe greep op de burgers, minimale eigen bevoegdheden). Wat dit laatste betreft, zou men kunnen stellen, dat de centrale regering (de « unie ») in federale stelsels niet weg te denken is; de feitelijke mogelijkheid tot uittreding voor de deelstaten maakt een stelsel veeleer tot een confederatie dan een federatie.

Een andere maatstaf ligt in de mate van bestuurlijke zelfstandigheid, die de deelstaten genieten (21). Deze blijkt niet alleen uit de bepalingen van de (grond-)wet, maar ook uit zaken als de overplaatsing van ambtenaren op diverse niveau's met/zonder overleg tussen deelstaat en federale regering, aantal/intensiteit van federale inspecties in de deelstaten, aantal aanmaningen/instructies van hogerhand, de aanvragen van lagere overheden om financiële bijstand van hogerhand, de beheersing over het beleid t.a.v. uitkeringen aan lagere overheden en de perceptie van zelfstandigheid bij de ambtenaren der lagere niveau's.

Een methodologisch bezwaar bij het gebruik van deze maatstaven is, dat men aan ieder van de deelvragen een afzonderlijk, verschillend gewicht kan toekennen; een hoge score op de ene variabele kan dan worden gecompenseerd door een lage score op een andere. Het totaalbeeld voor een bepaald land is dan veeleer een gemengd, samengesteld « beeld » dan een eenduidige kwalificatie — de meetschaal berust op teveel variabelen, die hoogstens ruwweg geaggregeerd kunnen worden (22).

Anderen (23) beperken zich, mede daarom, bij het meten van federale stelsels tot één centrale maatstaf, nl. de mate van politieke centralisatie. Binnen het kader van de formele federale structuur is dan de belangrijkste vraag, waar het feitelijke zwaartepunt bij de politieke beslissingen ligt. Daarbij gaat het niet in de eerste plaats om de relaties tussen de bestuurslichamen op de verschillende niveau's maar ook en vooral om het partijstelsel. De partijstructuur zal weliswaar globaal corresponderen met de formele federale opzet, maar de mate van discipline en harmonie tussen de partijen op de verschillende niveau's, alsmede het relatieve politieke

(21) H. TEUNE, « The future of federalism : federalism and political integration », in V. Earle (ed.), *Federalism - infinite variety in theory and practice*, Itasca Ill., Peacock, 1968, blz. 213-233.

(22) *Ibid.*, blz. 215.

(23) W.H. RIKER, a.w.; M.B. STEIN, a.w.

gewicht van de partijniveau's kan sterk variëren (24). Riker ontwikkelt in dit verband een classificatie op basis van *a*) de partijdiscipline op nationaal en deelstaatsniveau inzake wetgeving en bestuur en *b*) de kans dat de regeringspartij op nationaal niveau ook in de deelstaten regeert. Deze laatste variabele levert tevens een « disharmonie-index » op : de politieke disharmonie zal het grootst zijn, wanneer de regeringspartij op nationaal-federaal niveau geen enkele regeringsmacht in de deelstaten heeft (25).

Uitgangspunt bij het meten van federaties is, dat een bepaald federaal stelsel niet door een of-of-schema, maar beter door een graduele typering (« meer » of « minder »-continuüm) kan worden gekenschetst. Blijft echter toch de vraag, wanneer men wel en wanneer niet (of « niet meer » of « nog niet ») van een federaal stelsel kan spreken. Het beslissende criterium, dat wij bij de definitie van een federatie hierboven gaven, is dat van de territoriale bevoegdhedenverdeling, die aan de subnationale én de federale regering althans één (enige) activiteiten laat, waarover zij de eindbeslissing heeft. Dit impliceert een zekere onder- en bovengrens aan het verschijnsel federatie. De bovengrens wordt overschreden, wanneer in een politiek stelsel weliswaar subnationale territoriale eenheden bestaan (provinciaal, lokaal), maar zonder dat deze op enigerlei beleids-terrein zelfstandig eindbeslissingen kunnen nemen — men kan dan spreken van een (min of meer) gedecentraliseerde eenheidsstaat, doch niet van een federaal regeringsstelsel. De ondergrens ligt daar, waar de bevoegdheid van de federale regering tot het nemen van eindbeslissingen zeer beperkt is (bijvoorbeeld tot militaire en buitenlands-politieke zaken) en de territoriale subeenheden (deelstaten) een uitgesproken politieke identiteit hebben, d.i. door politiek relevante groepen binnen en buiten de deelstaat als zelfstandige en levensvatbare politieke eenheden worden gezien. Federale stelsels kennen weliswaar aan de territoriale sub-eenheden een relatief grote politieke en bestuurlijke betekenis toe, doch wanneer de territoriale deelstaatsidentiteit als zodanig overheerst en politiek erkend wordt, is de ondergrens van het federale continuüm overschreden. Men kan dan spreken van confederaties of ad-hoc-samenwerkingsverbanden (26) — in de internationale politiek waarneembaar bij bijvoorbeeld de Europese Gemeenschappen. Van een federaal stelsel is dan echter geen sprake, omdat de deelstaatoverschrijdende belangengemeenschappen en loyaliteiten (die in een eenheidsstaat het monopolie bezitten) niet of nauwelijks als zodanig politieke erkenning vinden. In termen van het federalisme-continuüm zou men kunnen spreken van een

(24) I.D. DUCHACHEK, a.w., blz. 329-341.

(25) W.H. RIKER, a.w., blz. 137-139.

(26) I.D. DUCHACHEK, a.w., blz. 217.

sub-federale situatie (de term «*pré-federatie*» lijkt minder geschikt, omdat zij een ontwikkeling naar een federatie toe als uitgangspunt veronderstelt, terwijl ook ontwikkeling van een federatie naar een sub-federatie denkbaar is); bij een eenheidsstaat kan men dan spreken van een superfederale of bovenfederale situatie. Tussen deze onder- en bovengrens kan dan een grote, maar niet oneindige (27), variëteit van federale politieke verschijnselen geplaats worden.

Federale stelsels : een theoretisch kader.

In de theorieën, die tot dusverre zijn ontwikkeld omtrent het ontstaan van federaties, hun levensvatbaarheid en hun consequenties zijn globaal drie typen factoren te onderscheiden. Allereerst is er de formele federale opzet : de wettelijke verdeling van bevoegdheden tussen federale regering en deelstaten, de (grond-)wettelijke rechten van deelstaten tegenover elkaar en tegenover de federale overheid, en de uitwerking daarvan in talrijke bestuurlijke regelingen.

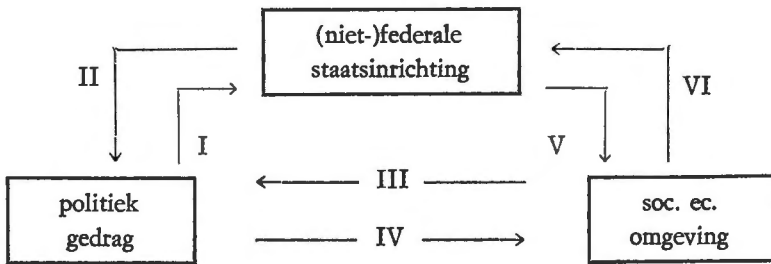
In de tweede plaats is er het politieke gedrag, waartoe wij in dit verband ook rekenen de informele spelregels, houdingen en opvattingen, die in het verkeer tussen de politieke actoren meespelen (de politieke cultuur). Onder «*politiek gedrag*» kan men verder rekenen het stemgedrag bij verkiezingen, de organisatiestructuur en werking van de politieke partijen en de pressiegroepen, hun interne en externe contacten, de opzet (formeel én informeel) van het bestuursapparaat, de spelregels binnen de politieke en bestuurlijke eliten, de politieke strijdpunten, de besluitvorming en de uitvoering/doorwerking van beleidsbeslissingen.

Ten derde wordt in veel studies over federale stelsels grote betekenis toegekend aan de sociale en economische omgeving, waarbinnen het regeringsstelsel is ingebed. Met name wordt aan de diversiteit binnen de samenleving een grote betekenis voor federale stelsels toegekend : de taalkundige, religieuze en ethnische verschillen. Daarnaast zijn van belang de economische verhoudingen tussen de regio's : aantrekkingskracht van industrialiserende, verstedelijkende gebieden, economisch isolement van andere regio's, marktforming e.d.

Kunnen deze drie groepen van factoren nu op iedere statistisch mogelijke manier zinvol met elkaar in verband worden gebracht, uitgaande van een schema als figuur 1 ?

(27) Vgl. de titel van V. EARLE, *Federalism - infinite variety in theory and practice*, Itasca Ill., Peacock, 1968, VI + 241 blz.

FIGUUR 1



In dat geval kan men bijvoorbeeld veronderstellen, dat er een nauw en direct verband bestaat tussen een bepaald soort sociale/economische omgeving en het federale karakter van het regeringsstelsel (VI). Wanneer taalkundige, ethnische of religieuze verdelingen samenvallen met territoriale verdelingen in een land (bijvoorbeeld België), zou men kunnen verwachten, dat een federale opzet eerder zal worden toegepast en een grotere levensvatbaarheid zal hebben dan wanneer zo'n sociale omgeving niet aanwezig is. De feiten lijken echter weinig steun te bieden voor een dergelijke veronderstelling. Zwitserland, Canada en India vormen weliswaar voorbeelden van het doorwerken van taalverschillen in de deelstaats- en kantonindeling, doch in de federaties Australië, de Duitse Bondsrepubliek en de Verenigde Staten is/was van een taalkundig-ethnisch-religieuze basis voor deelstaatsvorming geen sprake. In weer andere gevallen (Nederland, België, Frankrijk) zijn er weliswaar verbanden tussen territorium en taal/religie aan te wijzen (in Nederland het Fries, het rooms Katholieke Brabant en Limburg, in België de Vlaams-Waalse tegenstelling, in Frankrijk de Bretons), doch een federale opzet beruiste ofwel niet op deze taalkundig-religieuze verdelingen (de Nederlandse Verenigde Provinciën), ofwel het streven naar een federatie is op zichzelf onderwerp geweest van langdurige controversen (België), ofwel een federale opzet heeft de nationale politieke agenda nooit «gehaald». Sociale verdelingen kunnen derhalve wel een basis vormen voor de beslissing tot het opzetten van een federale staatsinrichting, maar hoeven dat niet te zijn en bieden evenmin enige garantie over de levensvatbaarheid van de federale opzet. In het geval van Nederland en Zwitserland vormde een externe militaire dreiging waarschijnlijk een belangrijker «omgevings»-factor bij de oprichting en expansie van de Verenigde Provinciën resp. het Eedgenootschap.

Meer in het algemeen lijkt een federale staatsinrichting niet iets te zijn, dat direct voortvloeit uit een bepaalde sociale en economische omgeving, maar een politieke beslissing, die wordt genomen, aangepast,

gehandhaafd of ongedaan gemaakt door politieke en bestuurlijke leiders, die onder bepaalde omstandigheden overtuigd zijn van de wenselijkheid van een federale opzet. Eenzelfde redenering kan men ook volgen ten aanzien van de omgekeerde situatie, nl. de doorwerking van federale staatsinrichting op de sociale/economische omgeving (V). Wij doelen hierbij bijvoorbeeld op de veronderstelling, dat een federale opzet zonder meer zou leiden tot een bestendiging en versterking van de sociale verdelingen of voor bepaalde, sterke groepen/regio's onevenredige voordelen zou opleveren. De vraag, die deze veronderstelling oproept, is o.a. of in niet-federale staten een bestendiging/versterking van sociale verdelingen en economische ongelijkheid niet, of beduidend minder vaak, voorkomt vergeleken met federale stelsels. Uit onderzoek (28) blijkt bv. een samenhang te bestaan tussen een federale opzet en een ongelijke verdeling van sommige overheidsuitgaven over de regio's. Een verklaring daarvoor is echter nog niet gegeven. Men kan deze zoeken in de aanwezigheid/aard van uitvoeringsregelingen, een traditie van « localisme », het optreden (agitaties, onderhandelingen) van pressiegroepen of bewindslieden, d.i. steeds in de factor « politiek gedrag ». Wanneer deelstaatoverschrijdende belangen door de beleidsbepalers van doorslaggevend gewicht worden geacht, dan zullen hun beslissingen eerder een één-makende dan een verdelende uitwerking hebben ; ook kan de federale staatsinrichting, m.n. een afzonderlijke Kamer voor de deelstaten, leiden tot een extra gewicht in de beleidsvorming voor kleine of economisch zwakke deelstaten, die het in een niet-federale opzet zouden moeten afleggen tegen de andere regio's.

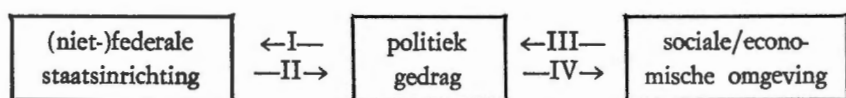
Aan het politieke gedrag, m.n. gedragspatronen en gedragsregels van de politieke eliten (beleidsbepalers, partijpolitici) kennen wij derhalve een centrale betekenis toe bij de bestudering van federale stelsels. De gedragingen van de politieke actoren (kiezers, eliten) vormen de vertaling van de sociale en economische verdelingen in termen van de formele staatsinrichting (bv. in de eis tot instelling, wijzigingen of afschaffing van een federale staatsinrichting). Omgekeerd biedt de formeel-federale inrichting een kader, dat aan de beleidsvorming zekere grenzen stelt en mogelijkheden biedt, ook ten aanzien van de uitwerking van beleid in de samenleving en de economie. Schematisch gezien leidt dit tot de volgende opstelling : (fig. 2).

In deze visie is een federaal regeringsstelsel een politieke « bargain », een regeling, die door de betrokken politieke actoren als wenselijk, nood-

(28) Zie D.R. CAMERON & H.I. HOFFERBERT, « The impact of federalism on education finance : a comparative analysis », in *European Journal of Political Research*, 2, 1974, blz. 225-258. De Belgische situatie wordt hier wel aangeduid, doch helaas niet duidelijk uitgewerkt.

zakelijk en politiek rationeel wordt gezien. De politieke wil is een noodzakelijke voorwaarde voor het ontstaan en voortbestaan van een federaal stelsel. Dit betekent echter niet, dat verhoudingen en veranderingen in de samenleving of het formele kader nu geen enkele betekenis meer hebben. Op dit punt verschillen wij van mening met Riker (29). Deze stelt de politieke wil als enige noodzakelijke voorwaarde voor geslaagd federalisme, schakelt de betekenis van alle andere factoren uit, doch geraakt vervolgens zelf in moeilijkheden, wanneer hij constateert, dat bij de opzet van sommige federaties (de West-Indische Federatie,

FIGUUR 2



Singapore-Maleisië) de betrokken politici « misleid » werden, zichzelf een rad voor ogen draaiden en hun tijd en energie verspilden, omdat « the necessary conditions of successful federalism were absent from their situations » (p. 130). Volgens hem is het een « mistaken premise that somehow, if people just work hard enough for it, federation will occur » (p. 131). Nu echter de politieke wil (d.i. de wens van politieke actoren tot zelfhandhaving en expansie en hun bereidheid om terwille daarvan over sub-federale loyaliteiten heen te stappen) zojuist als de enige noodzakelijke voorwaarde voor geslaagd federalisme is geponeerd, verliest Riker's betoog zijn houvast. Dit houvast kan behouden blijven, wanneer men, met Riker, politiek gedrag (de perceptie, overtuiging en overtuigingskracht van actoren) centraal stelt, doch daarmee niet de relatie met andere factoren (in fig. 2 : I, II, III en IV) doorsnijdt. Deze relaties dienen in het onderzoek naar ontstaan en werking van federale stelsels betrokken te blijven, niet als allesbepalende invloeden op het politiek gedrag, maar als mogelijk belangrijke factoren, die, juist omdat hun doorwerking niet vaststaat en kan veranderen, bestudeerd moeten worden. Zo kunnen politieke beslissingen anders uitvallen dan men op of vóór het moment van beslissing had gedacht. Niet alleen is iedere politieke beslissing naar zijn aard een keuze, die met een zekere vrijheid en in een situatie van onzekerheid wordt gedaan, ook de uitwerking van een beslissing op de samenleving kan anders of zelfs tegenstrijdig zijn, vergeleken met de bedoelde uitwerking. Om aan te sluiten bij Riker's betoog : politici kunnen inderdaad misleid worden en fouten maken, in

(29) W.H. RIKER, a.w., blz. 127-130.

die zin, dat het effect van hun beslissingen (bijvoorbeeld tot de instelling van een federale staat) geheel anders kan zijn dan zijzelf gewild en bedoeld hadden, zozeer zelfs dat de beslissing in een latere fase « mislukt » en ongedaan wordt gemaakt. Daartegenover staat de kans, dat politici erin slagen menselijk gedrag te leiden, te sturen en fouten te corrigeren in de door hun gewenste richting (bijvoorbeeld in federalistische richting).

Voor een goed begrip van de relaties tussen federale staatsinrichting, politiek gedrag en sociale/economische omgeving is vervolgens de historische dimensie van groot belang. Het succes of de mislukking van een federale opzet, het effect op de sociale verhoudingen, de nieuwe problemen, waarvoor een federaal regeringsstelsel zich gesteld kan zien en de oplossingen, die daarvoor worden gekozen, kunnen alleen in een tijds-

FIGUUR 3

		staatsinrichting	
		federaal	niet-federaal
samenleving	pluraal*	— 1 —	— 2 —**
	niet pluraal	— 3 —	— 4 —**

Zwitserland	België
Canada	Sri Lanka
India	Pakistan
Maleisië	Zaire
Nigerië	
U.S.S.R.	
Tsjechoslowakije	
Joegoslavië	
Bondrepubliek Duitsland	D.D.R.
Oostenrijk	Italië, Frankrijk
U.S.A.	
Australië	Nieuw-Zeeland
Brazilië	Chili
Mexico	Argentinië
Venezuela	

* Wij spreken hier van een (cultureel) plurale samenleving, wanneer interne territoriale verschillen in taal, religie en ethniciteit bestaan.

** De in —2— en —4— genoemde landen vormen niet meer dan een selectie uit alle niet-federale stelsels ; het zijn voorbeelden, die op grond van hun historisch/geografische nabuurschap zinvol vergeleken kunnen worden met federale stelsels.

perspectief worden begrepen. Het betreft hier steeds processen in de tijd, waarbij door middel van politiek gedrag (besluitvorming) een federale institutionele opzet wordt gebruikt in het licht van de ontwikkelingen in samenleving en economie (30). Hoe beperkter de gevonden samenhangen in de tijd blijken te zijn, des te minder kunnen zij bijdragen tot een verklaring van de werking van federale regeringsstelsels.

Niettemin kan men trachten schematisch de samenhang aan te geven tussen staatsinrichting-soc./ec. omgeving-politiek gedrag. Door verschillende hedendaagse stelsels te rangschikken naar het al dan niet plurale karakter van de samenleving en het al dan niet federale karakter van de staatsinrichting (zie fig. 3) kan een basis worden gelegd voor verder vergelijkend onderzoek. Wanneer men nu in het politieke gedrag (partij-politiek, besluitvorming, gedragsregels voor politieke actie, kiesgedrag — toegespitst op de relatie tussen de verschillende regeringsniveaus) overeenkomsten ontdekt tussen stelsels uit -1- en -2- of tussen -3- en -4-, dan blijkt daaruit, dat de pluraliteit in de samenleving ondanks de verschillen in formele staatsinrichting doorwerkt in het openbare leven. Analooq redenerend, kan men uit overeenkomsten tussen -1- en -3- of -2- en -4- opmaken, dat de federale c.q. unitaire staatsinrichting doorwerkt, ondanks verschillen in de pluraliteit van de samenleving (31).

Verder illustreert figuur 3, dat zowel West-Europa als de Derde Wereld (Zuid-Azië, Afrika) bijzonder geschikt zijn als onderzoeksterreinen voor « comparative federalism »; dit is des te meer het geval, omdat voor deze gebieden soms bepaalde cross-nationale constanten aanwezig zijn (christelijke resp. hinduïstische cultuur, gemeenschappelijke geschiedenis van politieke eenwording en verbrokkeling, gemeenschappelijke rechtsgeschiedenis), die het mogelijk maken om binnen West-Europa resp. Zuid-Azië relatief zuivere « cross-nationale » vergelijkingen te maken.

Federale stelsels : een agenda voor onderzoek.

Zonder dat wij pretenderen aan alle bestaande onderzoek recht te doen, biedt het schema, weergegeven in figuur 2, ons wel de mogelijkheid het terrein van de federale stelsels te overzien en na te gaan, welke vragen (nog) openstaan.

(30) C.J. FRIEDRICH a.w., blz. 177; en H. TEUNE a.w., blz. 224-228.

(31) Andere overeenkomsten, bv. 1-4 of 2-3, wettigen het vermoeden, dat niet de pluraliteit van de samenleving en de formele staatsinrichting, maar andere factoren ter verklaring van het politieke gedrag aangevoerd moeten worden.

Relatie I, d.i. de betekenis van politieke gedragingen voor de formele federale staatsinrichting, herbergt een aantal onderwerpen, waaraan relatief veel aandacht is besteed. Met name gaat het hier om de politieke geschiedenis van federale grondwetten : de politieke gebeurtenissen (stromingen, bewegingen, machtswisselingen, voorbereidende besluitvorming), die leiden tot de totstandkoming van een federale staatsinrichting voor een bepaald land of tot het aanbrengen van wijzigingen daarin ; ook de doorwerking van politieke denkbeelden in de formele staatsinrichting valt onder dit hoofd.

Over relatie II, de betekenis van de federale staatsinrichting voor het politieke gedrag ligt het voor de hand allereerst de aandacht te richten op de formele regelingen omtrent bevoegdheden en besluitvorming op en tussen verschillende federale niveau's ; de jurisprudentie over specifieke geschillen kan daarbij inzicht geven in de toepassing en interpretatie van deze regelingen (32). Om echter formele kenmerken te kunnen verklaren, bv. het opmerkelijke feit, dat de formele staatsinrichting van de deelstaten binnen een federatie vrijwel steeds dezelfde is, dient men zich te wagen op een veel minder ontgonnen terrein, nl. dat van de informele grenzen en mogelijkheden voor politiek en bestuurlijk gedrag binnen een formeel federaal kader. Ten aanzien van de overheidsbureaucratie dient men dan niet alleen de formele taakverdeling in ogenschouw te nemen, maar ook informele verdelings- en coördinatielijnen zoals de « civil service » een corps van bestuursambtenaren, dat vanwege zijn betrokkenheid bij alle niveau's (de carrière van een « civil servant » doorkruist meestal de formele regeringsniveau's) een belangrijk integratiemiddel kan vormen. Naast de formele bevoegdheidsverdelingen zijn ook andere spelregels binnen federaties van belang : hoe worden de deelstaten op federaal niveau gerepresenteerd, bijvoorbeeld in de volksvertegenwoordiging of in de regeringssamenstelling, welke spelregels nemen de deelstaten ten opzichte van elkaar in acht (33), hoe vaak maakt de centrale regering gebruik van haar recht om in een deelstaat in te grijpen, hoeveel divergentie tussen centrum en deelstaten wordt getolereerd ?

Ook de studie van de feitelijke financiële relaties tussen de regeringsniveau's (34) is in dit verband belangrijk. Met name ten aanzien van financiële zaken (belastingheffing, federale subsidiëring) lijkt de formele verdeling van bevoegdheden over de regeringslagen steeds minder reël :

(32) Zie R.R. BOWIE and C.J. FRIEDRICH (eds), *Studies in federalism*, Boston etc., Little-Brown, 1954, XLII + 887 blz.

(33) C.J. FRIEDRICH, a.w., blz. 175-176, over « federal loyalty », « comity », en « federal spirit ».

(34) Vgl. Y. KURODA, « Levels of government in comparative perspective - conceptual and operational considerations », in *Comparative Political Studies*, 7, blz. 430-440.

de « layer cake » blijkt een « marble cake » te zijn (35), althans in de Verenigde Staten, waar veel federalisme-onderzoek zich richt op financieel-bestuurlijke zaken.

Een federale staatsinrichting vormt voor de politieke actoren een instrument, waarvan zij gebruik kunnen maken voor hun eigen doeleinden. Wanneer een federale grondwet eenmaal bestaat, wordt zij voor bepaalde groepen tot een « vested interest » : lokale en regionale belangen vinden er een extra bescherming in, voor kleine, « beginnende » groepen biedt het een springplank voor expansie en een vluchtheuvel in tijden van tegenspoed. Ook nationale politieke groepen (partijen, pressiegroepen) kunnen van een federale opzet tactisch voordeel hebben voor het oplaten van « proefballonnetjes » en voor het beheersen van de eigen organisatie via een verdeel-en-beheerstactiek (36).

Naast de overheidsbureaucratie verdient het partijstelsel de aandacht om een beeld te vormen van de politieke verhoudingen binnen een federale staatsinrichting (37). De politieke partijen zullen enerzijds, omdat ze de formele regering trachten te beïnvloeden/beheersen, in hun organisatie en activiteiten sterke parallellen met de formele federale opzet vertonen. Er zijn echter, zeker bij de aanwezigheid van meerdere partijen, aanzienlijke variaties mogelijk. Sommige partijen zullen hun activiteiten beperken tot één deelstaat of gewest (zoals de Volksunie of het Front Démocratique des Francophones), andere zullen meerdere, en weer andere alle deelstaten omvatten. Binnen de deelstaten kunnen zich uiteenlopende partijstelsels voordoen (38). Binnen één partij kunnen informele contacten bestaan tussen de diverse federale niveau's, die zich ook naar de regeringen kunnen uitstrekken ; de loopbaan van individuele partijpolitici door de federale niveau's heen (« cross-level ») kan een belangrijk informeel integratiemechanisme vormen. Ook de samenwerkings/conflictsrelaties tussen kleine groepen binnen partijen (facties en « factie-ketens ») lijken hier van groot belang, en verdienen dan ook nadere bestudering (39). Tenslotte kan ook de individuele burger als « cross-level »-actor worden bestudeerd door na te gaan, welke participatiemogelijkheden (kiesrecht) de federale regeringsvorm hem biedt.

(35) Bij een « layer cake » (gelaagd gebak) zijn de verschillende lagen duidelijk zichtbaar en van elkaar onderscheiden ; bij een « marble cake » (gemarmerd gebak) zijn de diverse lagen zozeer vermengd, dat ze niet meer van elkaar te onderscheiden zijn, doch een onontwaarbaar marmerpatroon te zien geven ; vgl. C.J. FRIEDRICH, *Limited Government - a comparison*, Englewood Cliffs N.J., Prentice-Hall, 1974 XII + 139 blz.

(36) Truman in A.W. MACMAHON (ed.), *Federalism - mature and emergent*, New York, Russell & Russell, 1962, XI + 557 blz.

(37) I.D. DUCHACHEK a.w., blz. 329-341.

(38) India biedt op dit punt een rijkdom aan materiaal.

(39) M.B. STEIN a.w.

Relatie III, de doorwerking van de sociale en economische omgeving in het politieke gedrag, richt de aandacht op loyaliteiten, problemen en processen, die een basis kunnen vormen voor politiek handelen, dat al dan niet past in de formeel-federale opzet. Zo zal een sterke loyaliteit van de individuele burger aan een subnationale territoriale eenheid (dorp, stad, deelstaat) gekoppeld aan een zwakke binding met het nationaal-federale niveau tot een partijvorming en een stemgedrag leiden ten gunste van locale of regionale belangen; een federale volksvertegenwoordiging met een sterk lokaal/regionale oriëntatie zal een belemmering vormen voor expansie van de nationale regering. Economische processen dwars door deelstaatsgrenzen heen (economische terugslag, industrialisatie, urbanisatie) daarentegen kunnen een prikkel vormen tot nieuwe samenwerkingsverbanden tussen deelstaten en daarmee aanzetten tot een aanpassing van de federale staatsinrichting. Een langdurige doorwerking van deelstaat-overschrijdende strijdpunten en belangen zal tot een groeiende centralisatie leiden (40). Strijdpunten en spanningen in de federale politiek komen vaak voort uit deze sociale verdelingen en economische problemen. Zo valt de geladenheid van de discussie over de regeringstaal alleen te begrijpen vanuit de gehechtheid van burgers aan hun locale of regionale taal en hun streven om deze ook politiek en economisch erkend te zien; niet alleen de Belgische taalkwestie, maar ook het culturele streven van de Friezen in Nederland vormt daarvan een voorbeeld. Om de zin van een federale opzet te beoordelen en om een verdere centralisatie binnen een federatie tot stand te brengen, dient men zich te vergewissen van de territoriale sociale verdelingen (talen, religies, ethnische groepen) (41).

Net als de economische verhoudingen zijn ook de sociale verdelingen echter geen vast gegeven: vaak is het juist de verandering erin (groei van bepaalde subgroepen ten opzichte van anderen, verwerven van welstand, kanshebbers en achterblijvers bij technologische en economische vernieuwingen) die tot politieke actie (partijvorming, politieke bewegingen, electorale verschuivingen) leidt. Niet de onderschikking van het Vlaams aan het Frans op zichzelf, maar juist de veranderingen in de verhouding tussen de neerlandofonen en de francofonen (in de Eerste Wereldoorlog, de economische en demografische groei van Vlaanderen sinds de Tweede Wereldoorlog) maakten het taalverschil steeds meer controversieel en daarmee tot politieke conflictstof, waarmee de overheid zich zag geconfronteerd.

(40) Zie aangehaald werk onder (36).

(41) M.B. STEIN a.w.

Dat brengt ons op relatie IV, de betekenis van politiek en bestuurlijk gedrag voor de sociale en economische omgeving in een federaal stelsel. De relatie tussen samenlevingskenmerken en politiek-bestuurlijk gedrag impliceert nl. ook de mogelijkheid, dat door politieke en bestuurlijke beleidsbeslissingen de samenleving/economie zelf veranderd wordt. De vraag is hier dan, welke uitwerking overheidsbeleid in een federale context heeft op de samenleving: het federale politieke gedrag wordt dan als verklarende, en niet als te verklaren factor opgevat (42). De beleidsvorming in federale stelsels wordt in het algemeen gekenmerkt door een erkenning van (mogelijke) onenigheid tussen deelstaten. Dit betekent voor het nationaal-federale niveau, dat besluitvorming door één regeringsleider op een aantal beleidsterreinen (nl. daar, waar ook de deelstaten bevoegd zijn) moeilijker is dan in een eenheidsstaat — dictatoriale ontwikkelingen worden in die zin erdoor belemmerd. Tegelijkertijd impliceert dit echter, dat aan de doorwerking van centraal-federaal regeringsbeleid in de samenleving grenzen zijn gesteld, met name wanneer dat beleid verandering en herverdeling beoogt. Zo is bijvoorbeeld onderzocht, of de overheidsuitgaven op het gebied van het onderwijs in federale stelsels anders zijn dan in niet-federale stelsels (43). De totale hoogte van de onderwijsuitgaven bleek niet significant te verschillen tussen federaties en niet-federaties, doch binnen een federaal stelsel blijken de uitgaven veel ongelijker verdeeld te worden over de deelstaten dan in een niet-federaal stelsel; er zijn echter ook belangrijke uitzonderingen, bv. de Duitse Bondsrepubliek.

In een federatie kunnen meningsverschillen tussen regeringsniveau's de beleidsvorming verlammen en de complexiteit van het uitvoerend apparaat kan aan de duidelijkheid en het uiteindelijke effect van beslissingen afbreuk doen.

Wanneer bepaalde groepen/regio's weinig of geen profijt hebben van de federale beslissingen, kan een zodanige vervreemding ontstaan, dat afscheidingsbewegingen een vruchtbare voedingsbodem kunnen vinden — de federatie loopt dan kans uiteen te vallen. Ook een scheve, door de maatschappelijke verhoudingen achterhaalde, verdeling van de profijten van het beleid, die in een federatie mogelijk is doordat bv. een grote dichtbevolkte, rijke, urbane deelstaat bij sommige federale besluiten evenveel gewicht in de schaal legt als een kleine, dunbevolkte, arme, rurale, deelstaat, kan tot ontevredenheid leiden over de beschermde en bevoorrechte posities, die een federale staatsinrichting biedt (44).

(42) H. TEUNE, a.w.

(43) D.R. CAMERON & H.I. HOFFERBERT, a.w.

(44) Vgl. K. MEDHURST, « The prospects of federalism: the regional problem after Franco », in *Government & Opposition*, vol. II, no. 2, spring 1976, blz. 180-197.

Een ander probleem van federale stelsels bij de uitvoering van centraal-federaal beleid ligt in de mogelijkheid tot corruptie. Vanuit centraal standpunt vergroot de aanwezigheid van meerdere regeringslagen de kans, dat het beleid uiteindelijk misvormd en gecorrumpeerd wordt; dit geldt vooral, wanneer de normen en opvattingen op de verschillende niveau's sterk verschillen of niet gelijk op veranderen; de kloof tussen de opvattingen over juist beleid en behoorlijk bestuur op bijvoorbeeld lokaal en centraal niveau kan zo groot zijn, dat men elkaar als corrupt beschouwd (45). Ook is de kans aanwezig, dat overheids gelden blijven « hangen » bij de intermediaire groepen, die in een federatie moeten worden ingeschakeld bij de beleidsuitvoering, en die door de centrale overheid niet bedoeld waren als recipiënten.

Daar staat tegenover, dat de beperkingen, die een federale opzet oplegt aan het centrale overheidsbeleid, vaak niet meer zijn dan een weerslag van reële beperkingen aan de reikwijdte van de overheidsmacht in de samenleving, met name in gebieden verafgelegen van het regeringscentrum. Ook wanneer men bv. in een ontwikkelingsland streeft naar een versterking van de overheidsmacht, kan, gezien de geringe hulpbronnen van de overheid om overal in het land op alle beleidsterreinen doorslaggevende invloed uit te oefenen, federale zelfbeperking zinvol zijn. Bovendien kan men, op het punt van de corruptiemogelijkheden, van mening verschillen over de (on-)wenselijkheid, dat andere personen en groepen dan diegenen, die de centrale regering bedoeld had, (mee-)profiteren van overheids gelden: het persoonlijke materiële belang van betrokken ambtenaren kan men weliswaar als corrupt afkeuren, doch andere belangen (bv. typisch deelstaatsgebonden groepen, taal- of geloofsgenoten) kunnen wel degelijk enige legitimiteit bezitten. De spreiding van patronagemogelijkheden over de deelstaten kan het ontstaan van een kleine coterie van « vested interests » in de federale hoofdstad tegengaan. Ook terwille van een betere communicatie tussen kiezers en gekozenen en een vergroting van de democratische kiezersinvloed kan worden gepleit voor het handhaven en uitbreiden van het aantal deelstaten en van hun bevoegdheden.

De problemen en veronderstellingen rond relatie IV stellen het dilemma van een federaal stelsel in een duidelijk licht. Een federale opzet impliceert beperkingen voor de centrale overheid en creëert beschermde posities voor minderheden — in dit opzicht komt zij overeen met een constitutionele of een democratische opzet. Het is een van de middelen, waarmee sociaal-cultureel pluralisme en politieke stabiliteit verenigd kun-

(45) Vgl. F.G. BAILEY, *Stratagems and spoils*, Oxford, Blackwell, 1969, 240 blz.

nen worden (46). Vooral voor ontwikkelingslanden, maar daar niet alleen, geldt echter, dat welvaart, ontwikkeling en modernisering (= regeringsprioriteit nummer één), vereist a) een vergroting van de greep van de overheid op samenleving en economie, en b) een aanmerkelijke verandering in de gevestigde sociale politieke en economische verhoudingen; bovendien vergen de kritieke omstandigheden, waarin vaak moet worden gewerkt (natuurrampen, hongersnood, oorlog) een snel, krachtadig en centraal overheidsoptreden. De terughoudendheid van regeringen in veel ontwikkelingslanden tegenover de federale regeringsvorm is derhalve zeer begrijpelijk. Het zal echter ook duidelijk zijn, dat in een federale opzet positieve waarden (vrijheid, democratie, burgerrechten) belichaamd zijn.

Federatie is een menselijke, onvolmaakte poging tot oplossing van problemen. De onvolmaaktheid ervan rechtvaardigt echter niet de volledige afwijzing ervan, maar vormt een aansporing tot verder onderzoek naar de omstandigheden, waaronder zij met meer of minder succes functioneert. Teveel onderzoek op het gebied van « comparative federalism » is gericht geweest op die landen, waar het federale stelsel niet (meer) geworteld is in sociale verdelingen van taal, religie of ethnische identiteit of waar de economische problematiek weinig of geen gelijkenis vertoont met de situatie in de huidige ontwikkelingslanden. Wanneer de politologie wil bijdragen tot de oplossing van de wereldwijde problemen en dilemma's van het federalisme, dan zal niet het onderzoek naar het Amerikaanse, Australische of West-Duitse federalisme, maar dat naar de Belgische, Canadese, Zwitserse, Indiase en Pakistaanse federale stelsels voorop moeten staan, waarbij ook die samenlevingen moeten worden bestudeerd, die weliswaar niet de federale oplossingen, maar wel de federale problemen kennen (Libanon, Cyprus, Sri Lanka, Zaïre). Vanuit een dergelijk uitgangspunt kan de ervaring met federale stelsels in het westen ook voor de huidige ontwikkelingslanden relevantie verkrijgen.

In de bestudering van federale stelsels is dus vooral grotere aandacht gewenst voor de niet-formele actoren en gedragingen in federaal verband (m.n. relaties II, III en IV uit figuur 2) met name politici (partijen, pressiegroepen) en « civil servants ». Welk gebruik maken zij van de mogelijkheden, die de formele federale opzet hun biedt? Welke informele contacten bestaan er, via hen, tussen de regeringsniveau's en welke (in-)formele spelregels worden daarbij in acht genomen? Bestaan er tussen deelstaten verschillen in partijconstellatie, waardoor zijn deze ontstaan en hoe werken zij door in de federale politiek? In hoeverre werken

(46) A. LIJPHART, « Consociational democracy » in *World Politics*, XXI, 2, jan. 1969, blz. 209-225.

sociale en economische verdelingen en processen door in de totstandkoming van federale beslissingen, zowel ten aanzien van specifieke strijdpunten als ten aanzien van regeringsvormen en samenstelling van de volksvertegenwoordiging? Hoe worden op de verschillende beleidsterreinen de beslissingen genomen (gewicht van federale versus deelstaatsregering), door wie/met welke middelen worden zij uitgevoerd en wie komen zij uiteindelijk ten goede?

Om deze problemen nader te onderzoeken kunnen verschillende wegen worden bewandeld. Men kan één issue als case-study nemen (bv. het taalprobleem), men kan een functioneel beleidsterrein onderzoeken (gezondheidszorg, landbouw, ordehandhaving etc.) of proberen deze te combineren om een totaalbeeld van het politieke en bestuurlijke gedrag over een bepaalde periode te verkrijgen. Vervolgens kan men bij ieder van deze invalshoeken een bepaalde deelstaat als uitgangspunt nemen, zoekend naar de relaties met het federale geheel (« State government and politics »), men kan de federatie als onderzoekseenheid nemen, en tenslotte kan men trachten te komen tot vergelijkingen tussen federaties, waarbij men de verschillen en overeenkomsten tussen federale stelsels beschrijft en verklaart. Schematisch zijn deze mogelijke onderzoeksvarianten weergegeven in figuur 4.

FIGUUR 4

**Onderzoek naar « cross-level actors and cross-level actions »
in federale stelsels : varianten en voortgang**

	« Issue »	Beleidsterrein	Totaalbeeld
Eén deelstaat in relatie met federatie	1	2	3
Federaal niveau, vergelijking tussen deelstaten	4	5	6
Vergelijking tussen federale stelsels	7	8	9

Om tot inzichten met de ruimste geldigheid te geraken (variant 9, d.i. internationale vergelijking van het totaalbeeld van politiek-bestuurlijk gedrag in federale stelsels over een bepaalde periode) dient men allereerst een stevige basis op te bouwen van kennis met beperkter reikwijdte. De bestudering van een beperkt actueel probleem in één federaal stelsel of zelfs één deelstaat (variant 1), zoals afscheidingsbewegingen, taalstrijd, economische samenwerking tussen deelstaten bij bv. industriële ontwikkeling, ingrijpen vanuit het centrum in de gewest- of deelstaatspolitiek

levert aldus bouwstenen voor meer algemeen inzicht in « cross-level actors and cross-level actions » in federale stelsels.

Summary : Federal systems and federalism.

From a global historical viewpoint, federal systems are the exception rather than the rule, even though examples of federalism can already be found in Greek antiquity. From the 17th century onwards there was a revival of federalism, but in the post-World War II-era of decolonization federal systems did not emerge as the most popular form of government.

Still, there is considerable variation among federal systems, i.e. those political systems where governmental authority is constitutionally divided among a central « federal » government and « state » governments in such a way, that each type of government has final decision-making authority in at least a few policy fields ; a federation may be either effective or formal, unitary or decentralized, symmetrical or asymmetrical. In order to explain the extent and the kind of federalism in specific cases, the formal-legal structure, the socio-economic environment and the political behaviour of elites as well as citizens should be taken into account. Political behaviour should be taken as the key factor, without disregard, however, for its relationship to social factors (e.g. pluralism) and formal structures (e.g. constitutions). In order to assess their relative importance, comparative research is required ; Western Europe and the Third World (South Asia, Sub-Saharan Africa) offer highly promising prospects for this type of research. On the research agenda of federalism, special attention should be given to topics like the informal federal arrangements in cabinet formation, policy-making and public administration, federal party politics, and the impact of public policies on the federal socio-economic environment.

