

Definitie en waarde van federalisme

I. ONTSTAAN VAN DE THEORIE OVER FEDERALISME

De “vader” van de federalistische theorie is **Johannes Althusius** of **Althaus** (1557-1638). Zijn werk in 1612 dat de samenleving beschrijft, staat dicht bij de leer inzake federalisme. De basis van de samenleving is volgens hem het contract: de coëxistentie, de samenwerking en het respect voor de autonomie van elke groep. Een verbond veronderstelt een compromis via communicatie. Dit is dus een “bottom up” visie van de samenleving in staatsverband.

Het werk “De statu regorum Germania” (1661) van **Ludolph Hugo** sluit bij het werk van Althusius aan. Naast confederaties van staten en gedecentraliseerde staten, ziet hij federale staten. Dit zijn staten die een “dubbel” bestuur kennen: de soevereiniteit is verdeeld zonder hiërarchie tussen bestuurslagen. Het Heilig Roomse Rijk der Duitse natie of het Duitse Rijk kende inderdaad een autonoom bestuur op minstens twee niveau's, het ene op het niveau van het ganse Rijk geleid door de keizer, het andere op het niveau van de vorstendommen, waarvan sommige vorsten de keizer verkozen.

Charles-Louis de Montesquieu stelt in zijn “L'esprit des lois” (1748) dat een federatie voordelen biedt aan sommige gebieden: kleinere staten kunnen moeilijk gedesintegreerd geraken, grotere staten hebben de macht om zich te verdedigen, te beschermen tegen de externe bedreigingen en hebben meer middelen via belastingen. Federaties bieden de voordelen van de twee soorten staten.

II. DEFINITIE VAN FEDERALISME

De Amerikaanse politicoloog Preston King definieert federalisme als “een institutionele overeenkomst die de vorm aanneemt van een soevereine staat, die van andere staten hierin verschilt doordat zijn centraal bestuur regionale eenheden betreft bij zijn besluitvormingsproces op een grondwettelijk vastgelegde basis”. Volgens hem vormen de constitutionele basis van het geheel (de federatie), de autonomie van de samenstellende delen (territoriaal of functioneel) met een eigen beslissingsmacht (“self rule”) en de deelneming van die delen aan de besluitvorming voor het geheel (“shared rule”) zijn volgens hem de essentiële kenmerken van een federale bestuursorganisatie.

Federalisme als dusdanig is een bestuursstructuur die niet statelijk of openbaar hoeft te zijn. Professor Daniël Elazar (+ 1999) benadrukt dat federalisme gemeten kan worden in elke vorm van organisatie. Het gaat om de graad van autonomie van delen en een geheel en om die van samenwerking op gelijke voet naast de graad van hiërarchie, waarbij die bestuursorganisatie niet eenzijdig kan gewijzigd worden, noch door het geheel (de federatie), noch door (een van) de delen (deelstaten). Die organisatie kan zowel een federale staat¹ zijn, als een onderdeel van een staat, bvb. de interne organisatie van een deelstaat in een federale staat of een openbare instelling met een functionele en/of territoriale autonomie, een internationale instelling of zelfs een privé organisatie. Het concept federalisme heeft dus een ruimer toepassingsveld dan staat.

¹ Een staat is volgens filosoof Max Weber elke organisatie die in of voor een bepaald territorium legitiem geweld mag uitoefenen. Dat geweld wordt uitgeoefend door politionele en militaire diensten. Politicoloog Giandomenico Majone stelt dat een staat elke organisatie is die regelgevend optreedt (“the regulatory state”).

De typische kenmerken van federalisme kan men samenvatten als volgt:

1. autonomie van de deelgebieden (“self rule”)
 2. autonome werking van het geheel, de federatie
 3. participatie van die gebieden bij de federale besluitvorming (“shared rule”).
- Die kenmerken houden autonomie en solidariteit in.

De kern van federalisme zelf bestaat echter uit een *volkomen wederzijdse* afspraak tussen zelfstandige besturen waarin zij overeenkomen dat ze een geheel vormen om een bepaalde macht te laten uitoefenen door instellingen die namens dat geheel optreden. Dat contract is *absoluut wederzijds* in deze zin dat het enkel met wederzijdse instemming kan gewijzigd worden en dat zowel door de samenstellende delen (de gefedereerde staten hoe hun benaming ook is, bvb. provincies, deelstaten...) als door het geheel (de federatie). Die overeenkomst kan slechts opgeheven worden indien alle delen én het geheel hiermee instemmen. Voor een wijziging in de verhouding tussen de delen onderling of tussen de delen en het geheel is dus een nieuwe overeenkomst tussen alle besturen nodig. Enige wijziging aan het contract kan dus slechts door alle delen én het geheel worden doorgevoerd; dit geldt zowel voor een wijziging in de bevoegdheidsverdeling tussen delen onderling of tussen hen en het geheel, als voor een toetreding tot de federatie, een uitstoting of een uittreding (secessie) van een deel uit het geheel.

Federaties onderscheiden zich dus niet van andere staatsvormen door een hiërarchie tussen de federale en de regionale regelgeving (bvb. Duitsland: federaal de regels opmaken, regionaal implementeren), evenmin door concurrerende bevoegdheden (die kunnen in eenheidsstaten ook voorkomen), noch door de wijze van besluitvorming (bij consensus of bij meerderheid), noch door het zwaartepunt van de machtsverdeling - de meeste of de belangrijkste macht kan zowel federaal als regionaal uitgeoefend worden, toch gaat het telkens om een soort van federatie. De voorwaarde voor een federaal systeem is enkel dat de machtsdeling tussen de delen onderling en tussen hen en het geheel uitsluitend met wederzijdse instemming kan gewijzigd worden. Uiteraard vormen die kenmerken parameters waaraan de graad van solidariteit kan gemeten worden. Een federatie waarin vele beslissingen door de samenstellende delen bij meerderheid genomen worden bewijst dat er een verbond tussen die leden bestaat dat sterker is dan dat van een federatie waarin die beslissingen van de delen bij consensus of bij eenparigheid moeten genomen worden. De beslissingen voor het geheel moeten altijd mee door een instelling die het geheel vertegenwoordigt, worden genomen, zo niet bestaat er niet eens een federatie, maar een wel confederatie. De manier waarop duidt enkel de graad van verbondenheid aan, dus de sterkte van de federatie, m.a.w. de solidariteit.

Fundamenteel, essentieel verschilt een federatie dus van andere vormen van organisatie door die absolute wederkerigheid van instemming bij het wijzigen van de machtsverhoudingen.

Een federatie onderscheidt zich hierdoor van een *confederatie*. Een confederatie is een wederzijdse overeenkomst tussen besturen, meestal staten, die wel eenzijdig door een van de leden kan worden opgezegd. Een confederatie schept een soortgelijke band als een huwelijk of een andere vorm van een persoonlijke relatie: ze ontstaan beide uit een wederzijdse instemming, maar kunnen eenzijdig opgezegd worden. De confederatie ontleent haar macht uitsluitend van de leden. Zij bezit uit zichzelf geen macht, ze heeft dus geen eigen “soevereiniteit”, omdat het geheel niet afzonderlijk vertegenwoordigd wordt. Het geheel bestaat slechts via de delen. Het concept confederalisme wordt meestal gebruikt voor de oprichting en de werking van internationale organisaties. Hét onderscheid tussen een federatie en een confederatie bestaat dus in de basis van hun eenheid: de federatie heeft een volkomen wederzijdse basisakte (grondwet) en de confederatie een verdrag dat eenzijdig opzegbaar is.

Federalisme verschilt eveneens van *decentralisatie*. Een bestuursstructuur is gedecentraliseerd als het centrale bestuur eenzijdig macht verleent aan instellingen die de gedelegeerde macht zelfstandig

mogen gebruiken. Het centrale bestuur kan die macht echter steeds eenzijdig terugnemen. Bovendien oefent het een bepaalde vorm van toezicht uit op de gedecentraliseerde instellingen.

Een federatie verschilt dus essentieel van andere bestuursvormen door de specifieke, wederzijds permanent overeen te komen verdeling van de hoogste macht, dus van soevereiniteit tussen delen van het geheel en het geheel zelf, de federatie. Er bestaat in een federale organisatie geen dubbele soevereiniteit, want dat zou een volkomen los van elkaar bestaande macht zijn, maar wel een verdeelde, gedeelde soevereiniteit (“sharing of sovereignty”). Beide bestuursniveau’s, het federale niveau (het geheel) en het gefedereerde of zeg maar het regionale (de delen), oefenen zelfstandig een deel van die soevereiniteit uit (beide zijn autonoom binnen hun respectieve bevoegdheden) en die autonomie kan slechts met wederzijdse instemming van alle besturen gewijzigd worden. Op het federale niveau nemen de deelstaten bovendien als dusdanig deel aan de besluitvorming.

De soevereiniteit is in een federaal staatsverband gedeeld, maar tevens complementair: dat betekent dat ze niet zover reikt dat de federatie een deelstaat kan opheffen en dat een deelstaat zich van de federatie kan afscheiden zonder de instemming van de federatie en van de andere deelstaten. De essentie van een federale staatsvorm houdt immers in dat de federatie én de delen ervan verzekerd worden van hun voortbestaan: de opheffing of de wijziging van haar samenstelling en evenwicht in machtsuitoefening is uitsluitend toegestaan mits een wederzijdse toestemming, op federaal én op regionaal niveau.

III. TYPES VAN FEDERALE STATEN

Meestal ontstaat het dubbele bestuur via de samenwerking (federalisering) tussen autonome gebieden of zelfs onafhankelijke staten, dus “bottom up” (bvb. de Verenigde Staten of VSA - “e pluribus unum”, Canada, Zwitserland), maar dit is niet noodzakelijk zo - de omgekeerde beweging, “top down”, of de defederalisering² van een centraal bestuurde staat tot een federale staat komt ook voor (bvb. België, Tsjechoslowakije na de tweede wereldoorlog). Dat verschil in het politiek ontstaansproces heeft meestal een weerslag op het type van federatie: de federalisering streeft solidariteit na en is bijgevolg centrumzoekend (centripetaal), defederalisering streeft naar de erkenning van identiteiten en is dus centrumvliegend (centrifugaal). Vandaar dat “bottom up” ontstane federaties gericht zijn op samenwerking, “top down” ontstane federaties op autonomie.

Federale staten zijn erg verschillend in hun organisatie. Er zijn bijna zoveel types van federale stelsels als dat er federaties zijn. Elke federatie heeft wel zijn bijzonderheid. Toch kan men federale systemen op vier verschillende manieren catalogeren, naargelang het criterium van onderscheid dat men hanteert op basis van de verdeling van bestuursmacht zelf of van de inhoudelijke bevoegdheden.

Men onderscheidt institutionele of functionele federaties. Het criterium van onderscheid is het al dan niet verenigd zijn van de drie horizontale machten op één bestuursniveau, met name de regelgevende macht, de uitvoerende of besturende macht en de rechterlijke macht. In institutionele federaties zijn twee of drie machten verenigd op elk niveau, zowel het federale als het regionale. Er is daardoor weinig beleidsmatige afhankelijkheid tussen de twee bestuursniveau’s. Dat is zo in Australië, België en Canada. Functionele federaties hebben die machten erg verspreid over de bestuursniveau’s. Hierdoor is er veel wederzijdse bestuursafhankelijkheid. Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland zijn functionele federaties.

² Federeren (federalisme, federatie, federaal) betekent verenigen, verbinden, want het woord is afgeleid van het Latijnse woord “foedus” (gen., “foederis”). Dat betekent verbond, overeenkomst of samenwerking. Indien het omgekeerde proces bedoeld wordt, nl. het ontbinden, scheiden, dan kan die aangeduid worden met woorden als “de-federeren” of “de-federalisering”.

Een federatie kan qua autonomie van de middelen ook ingedeeld worden als autarkisch of solidair. Het criterium is hierbij de graad van financiële autonomie van de bestuursniveau's. De federatie wordt autarkisch genoemd als de beide niveau's overwegend autonoom zijn qua inkomsten en uitgaven. Dat is het geval in Duitsland. Een federatie is solidair als de federatie overwegend de middelen verzamelt en ze verdeelt over de deelstaten. België is een erg solidaire federatie (slechts 25% van de regionale inkomsten worden rechtstreeks geïnd). Canada neemt een centrale positie in: ca. 45% van de provinciale inkomsten worden door de provincies zelf verzameld.

Er zijn exclusief en concurrerend georganiseerde federaties. Men onderscheidt ze door de graad van afscheiding tussen de beleidsdomeinen te meten bij de bevoegdheidsverdeling over de twee bestuursniveau's. M.a.w. onderzoekt men of er veel of weinig beleidsdomeinen zijn waarin beide niveau's mogen optreden. In exclusieve federaties behoren de meeste beleidsdomeinen geheel of overwegend toe aan één bestuursniveau, hetzij federaal, hetzij regionaal. Daardoor komen de federale en de regionale normen weinig in concurrentie met elkaar en is er dus weinig hiërarchie tussen die normen of een andere juridische oplossing nodig. Dat is het geval in België, waar vele domeinen geheel of quasi volledig zijn toegewezen aan een bepaald bestuursniveau. Concurrerende federaties hebben daarentegen de meeste beleidsdomeinen verspreid over beide niveau's. Dat is het geval in Zwitserland.

Men maakt ook het onderscheid tussen interstatelijke en intrastatelijke federaties. Het criterium is hierbij de organisatievorm van het overleg en de eventuele samenwerking tussen de federatie en de deelstaten en tussen de deelstaten onderling. Interstatelijke federaties gebruiken zgn. intergouvernementele conferenties met vertegenwoordigers van beide bestuursniveau's als hét forum om tot gezamenlijke besluitvorming te komen. Dat is de werkwijze in België en Canada. Intrastatelijke federaties werken voor gezamenlijke besluitvorming via instellingen die ofwel federaal, ofwel regionaal zijn. In Duitsland bvb. overleggen en beslissen de vertegenwoordigers van beide niveau's samen in een parlementaire kamer van de federatie (de "Bundesrat").

IV. VOORDELEN EN NADELEN VAN EEN FEDERATIE

Een federatie bevat minstens twee verschillende lagen van gegarandeerd zelfstandige machtsuitoefening. Dat is er één meer dan in een al dan niet gedecentraliseerde eenheidsstaat. Er zijn minstens drie autonome machtscentra en verschillende rechtskringen, twee op het regionale bestuursniveau en een op het federale niveau. Dat zijn er minstens twee meer dan in een eenheidsstaat. Dat betekent dat het federale systeem een specifieke invloed moet hebben op het functioneren van de samenleving in sociale en politieke zin.

De vraag is dan of die invloed op het sociale leven en op het politieke forum positief of negatief is. Of beide? En in welke mate dan?

1. Delen van macht

Een federatie houdt per definitie de verdeling in van hoogste macht of soevereiniteit tussen het federale bestuursniveau en dat van de deelstaten. Er kan dus geen machtsmonopolie zijn in een reële federatie. In een federaal werkende staat zijn er immers minstens drie machtscentra. Federalisme en dictatuur sluiten elkaar dus uit, want een dictatuur in een staat houdt per definitie een machtsmonopolie in. Een federale dictatuur is een contradictie. Een dictatuur kan hooguit een decentralisatie toelaten. Een eenheidsstaat kan een dictatuur zijn en omgekeerd, maar een werkelijk functionerende federatie kan dat nooit zijn.

Federalisme sluit dus een dictatoriale bestuursvorm uit. Minstens drie machtscentra moeten tot op een bepaalde hoogte onafhankelijk van elkaar kunnen beslissen en optreden. Soms zullen die machtscentra met elkaar moeten onderhandelen om de federatie als geheel coherent te laten besturen en moeten samenwerken om grensoverschrijdende of gemeenschappelijke projecten te realiseren.

Het is dus als staat niet voldoende een grondwet met een federale organisatie te hebben, om als een federatie te mogen worden beschouwd. Politicologisch onderzoek moet telkens uitwijzen of in een bepaalde staat drie of meer autonome machtscentra functioneren.

Federalisme bevordert aldus het vermogen tot onderhandelen en het sluiten van compromissen, want de samenwerking en de coördinatie tussen die gelijke partners zijn in een federatie onvermijdelijk. Zelfs als de gezamenlijke beslissing uiteindelijk niet beantwoordt aan de maximale desiderata van sommige partijen, dan nog hebben de confrontatie en de deelneming aan het overleg een sterkere solidariteit tot gevolg dan een oplossing die “top down” opgelegd wordt door een centrale instelling die geen rekening houdt met de regionale implicaties ervan.

Het onbetwistbare en universele voordeel van een federatie bestaat erin dat zij een minimum aan democratische (oligarchische) bestuursvorm veronderstelt. Zonder zulke verticale machtsdeling tussen twee bestuurslagen te bekomen en te behouden kan er geen werkelijk federaal stelsel ontstaan, resp. bestaan. Die politico-juridische machtsdeling werpt een hindernis op voor machtsconcentratie die nodig is om een dictatuur te vestigen. De absoluut wederzijdse waarborg voor de autonomie van de federatie als geheel én van de afzonderlijke deelstaten betekent een sterke basis voor het behoud van de eventueel gezamenlijke besluitvorming bij consensus of bij meerderheid, m.a.w. met een democratisch gehalte.

2. Beslissen op kortere afstand

Federaties houden per definitie in dat ze minstens één bestuurslaag meer hebben die dichter bij de burgers staat, dan centraal bestuurde staten. Dat bevordert tevens het reagerend vermogen van het bestuur: hoe lager het niveau van besluitvorming of tenminste hoe dichter de deelneming eraan staat bij de uit te voeren opdracht, hoe meer kans op een snelle aanpak van de uitdaging. Dat grotere reactievermogen verhoogt uiteraard niet noodzakelijk het kwaliteitspeil van de uitvoering.

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt echter duidelijk dat de bevolking haar regionale problemen gemakkelijker toevertrouwt aan haar regionaal verkozen vertegenwoordigers dan aan die van een ver afgelegen politiek centrum. De nabijheid van de burgers en van te ondernemen taken in regio's is het voordeel van een federaal systeem.

3. Cumuleren van identiteit en solidariteit

Federalisme resulteert extern zeker in een “win-win”-situatie voor de delen en het geheel, zoals Montesquieu medio de 18de eeuw stelt: als federatie staan de deelstaten sterker dan elke deelstaat afzonderlijk en meteen waarborgt de federatie aan de deelstaten een graad van zelfstandigheid. Staten die hun identiteit claimen en hun bestaan verantwoorden op basis van hun verschil in taal, religie, cultuur, economische structuur, enz. behouden in een bepaalde mate hun autonomie en gelijktijdig vormen ze een geheel om hun middelen, hun instrumenten samen te voegen zodat ze samen sterker staan in gemeenschappelijke projecten en tegenover andere staten. Er is inderdaad een eenheid (solidariteit) in verscheidenheid (identiteiten).

Federalisme biedt aldus een structurele oplossing voor sommige conflicten tussen cultureel heterogene staten of in een dergelijke staat die centraal bestuurd wordt. Het houdt immers een vrijwillig aangegane overeenkomst (verbond) in tussen partijen die politiek gelijk zijn. Zij gaan via

dat verbond de deelstaten vormen, die een deel van hun soevereiniteit afstaan aan het geheel, de federatie. De typisch federale inrichting is een evenwichtig compromis dat absoluut wederkerig werkt. Ze houdt immers enerzijds in dat de deelstaten die afstand van soevereiniteit niet eenzijdig kunnen herzien en anderzijds dat de federatie het haar verleende soevereiniteitsdeel niet kan gebruiken om de soevereiniteitsdelen van de deelstaten te wijzigen of op te heffen. De federatie waarborgt een bepaalde graad van solidariteit tussen de delen ervan.

4. Concurreren tussen besturen

De werking van de federale overheid en de deelgebieden leidt tevens tot een zin voor competitie tussen de federale bestuurslaag en die van de deelstaten en tussen de deelstatelijke overheden onderling. Het dynamisme van overheden wordt bevorderd door de concurrerende structuur van de federale en regionale autonomie: het meest effectieve en snelst optredende bestuur wint aan macht en prestige. Een centraal geleide staat kan niet zoveel voorbeelden van wederzijdse ervaring bieden en vandaar leerprocessen en vergelijkingspunten. Hij beschikt immers over een machtsmonopolie. Het gaat hierbij niet uitsluitend om economische parameters. Het gaat eveneens om de probleemoplossende creativiteit in andere beleidsdomeinen, zoals onderwijs, welzijn en veiligheid.

Dit is evident het geval in concurrerende types van federaties, maar de prikkel van beleidsmatige competitie kan ook een rol spelen in exclusieve stelsels. Hoewel beleidsdomeinen duidelijk exclusief verdeeld zijn over de bestuurslagen, kunnen ze toch tot grensoverschrijdende concurrentie aanleiding geven. Ze kunnen zelfs complementair zijn. Het resultaat dat een deelstaat behaalt in een bepaald domein kan inderdaad een aansporing zijn voor aan andere deelstaat om via dezelfde of andere maatregelen een soortgelijke resultaat te bekomen. Dat is bvb. het geval in België op de domeinen van onderwijs en economie.

Zijn er dan geen nadelen aan een federale staatsstructuur? Natuurlijk.

5. Diversiteit aan regels

Een centraal bestuurde staat maakt het voor de bestuurden eenvoudig om uit te maken welk instelling of welke bestuurder regelgevend en uitvoerend bevoegd is en dus aansprakelijk voor welke maatregelen. Dat ligt in een federatie zeker ingewikkelder, er is een diversiteit aan regels, omdat er een machtsdeling is tussen de federale en de deelstatelijke bestuurslaag.

In een federatie verschilt de rechtspositie van de bestuurden tussen de deelstaten onderling. Burgers moeten omgaan met verschillende rechtsregels, naargelang zij rechtshandelingen stellen in twee of meer deelstaten. Als zij verhuizen naar een andere deelstaat, worden zij geconfronteerd met andere regels. Dat is het geval voor het onderwijs in Duitsland en voor een aantal belastingen in de VSA.

Nochtans stelt men via opinieonderzoek vast dat burgers het behoud van de politieke organisatie van hun regionale identiteit in een federatie verkiezen boven de overgang naar een centraal bestuurde staatsorganisatie. Zo toont onderzoek sinds 1949 in Duitsland aan dat het federaal systeem er steeds meer wordt aanvaard, niettegenstaande een belangrijke en langdurige migratie van Oost naar West.

Die diversiteit aan regels komt bovendien voor in vele eenheidsstaten, omdat de meeste in zekere mate, ook territoriaal, gedecentraliseerd zijn.

6. Complexiteit van bestuur

Een federale staatsstructuur heeft een aantal gelijkwaardig autonome besturen en minstens één bestuursniveau meer dan een ander systeem. Ze is dus complexer voor de bestuurders. Dit is een specifieke situatie in federaties, want decentralisatie betekent ongelijk partnerschap. Vandaar dat een

federatie leidt tot bijkomende instellingen om de gehele staatsorganisatie te laten werken, in vergelijking met een eenheidsstaat. Er zijn bvb. specifieke instellingen nodig voor de beleidsafstemming, de samenwerking en de beslechting van conflicten tussen het federale niveau en het regionale (bvb. ministeriële conferenties, rechtscolleges...). De extra kosten daarvoor moeten echter verminderd worden met de besparing die de federatie biedt ten opzichte van het volledig soeverein en onafhankelijk naast elkaar bestaan van de deelstaten.

Die verschillende lagen van autonoom bestuur (d.i. regelgeving, uitwerking, toepassing en controle) vergen overleg voor en na de besluitvorming in die bestuurslagen, dat niet nodig is in een centraal geleide staatsorganisatie. Die nood aan overleg is het onvermijdelijke gevolg van het naast elkaar bestaan van verscheidene machtscentra die toch via de federatie een geheel vormen. Zowel horizontale coördinatie en samenwerking tussen deelstaten onderling, als verticale tussen hen en de federatie met haar eigen bevoegdheden blijft voor sommige beleidszaken noodzakelijk, bvb. die met een grensoverschrijdend effect in letterlijke of figuurlijke betekenis.

7. Gebrek aan transparantie van bestuur

Politieke, financiële en economische beleidsafstemming tussen de verscheidene machtscentra vereist een bijzonder intens overleg, nauwe samenwerking en verregaande cofinanciering tussen de bestuurslagen, vooral inzake de economische ontwikkeling van de regio's. De reeks van intergouvernementele vergaderingen en het netwerk van wederzijdse overeenkomsten onder druk van de gezamenlijke doelstellingen en het gebrek aan middelen, kunnen leiden tot het waziger worden van politieke aansprakelijkheid tegenover de burgers. Dat gebrek aan transparantie van de besluitvorming kan de legitimiteit van het federaal stelsel, m.a.w. de aanvaarding ervan door de burgers, verzwakken.

De aansprakelijkheid voor beslissingen moet dus duidelijk gelokaliseerd kunnen worden. Meestal is dat niet zo eenvoudig in een federatie, maar ook in andere staatsorganisaties, en dit om twee redenen. Compromissen tussen besturen, van welke aard ook, veronderstellen een gedeeltelijke verantwoordelijkheid van alle deelnemers aan de besluitvorming. Bovendien is het zo dat de vooraanstaande rol van regeringen bij de ontwikkeling van het intergouvernementeel overleg en dat netwerk van overeenkomsten weinig openbaarheid betekent.

De permanente behoefte aan beleidsafstemming en samenwerking tussen overheden versterkt trouwens de positie van de regeringen ten nadele van de parlementen. Diplomatie, flexibiliteit en snelheid zijn nu eenmaal gemakkelijker te hanteren door regeringen dan door parlementen. Die uitdaging voor de legitimiteit is nu acuut in de Europese Unie, maar het is ook latent aanwezig in gevestigde federaties.

In eenheidsstaten lijkt die bestuurlijke transparantie voor de burgers eenvoudiger te liggen. De centraal geleide staten hebben echter een andere handicap op het gebied van aansprakelijkheid. Die aansprakelijkheid wordt immers des te onduidelijker en des te meer betwistbaar naarmate de afstand tussen het maatschappelijk probleem en het beleid groter wordt. Dat de afstand tussen beide omgekeerd evenredig is met de snelheid waarmee het probleem wordt ontdekt en aangepakt, werd reeds boven vermeld.

Evaluatie

Het onbetwistbare en universele voordeel van een federatie bestaat erin dat zij onverenigbaar is met een dictatoriaal bestuur. Zonder een (verticale) machtsdeling kan geen enkele federatie echt werken. Een federale staatsinrichting heeft bovendien een regionale (extra) bestuurslaag die dichter bij de burgers staat. Zij combineert het voordeel van een groter verband, de schaalvergroting, met een voordeel van de kleinere samenlevingen waarvan de samenhang moeilijk kan verdwijnen.

Een ander algemeen voordeel van een federaal systeem is de competitiegeest tussen de overheden. Die concurrentie kan nooit zo open en eerlijk verlopen in een centraal bestuurd staat, zelfs al is hij gedecentraliseerd. Decentralisatie leidt tot verscheidene functionele of territoriale monopolies naast elkaar.

Dikwijls wordt nochtans aan de complexe en onduidelijke besluitvorming in federaties verweten conflicten op te wekken en vandaar tijdsverlies te veroorzaken bij de aanpak van problemen. Dat kan zo zijn in federaties waarin beide bestuursniveau's elkaar voor een lange tijd vastzetten of waarin de machtsdeling ingewikkeld is. Die problemen komen echter evenzeer voor in gecentraliseerde staten, zoals bij een geschil tussen parlementaire kamers of tussen het parlement en het staatshoofd, bvb. in de presidentiële staatsvormen Frankrijk en de VSA waar verschillende politieke partijen die instellingen kunnen domineren.

Die nadelen qua complexiteit aan besluitvorming en ook diversiteit aan regels komen trouwens niet in dezelfde mate voor in alle federaties. Het belang ervan hangt af van de specifieke organisatie van de federatie in kwestie en de sociaal-culturele situatie in het betrokken land, met name het soort en het aantal van breuklijnen in de samenleving. Federaties kunnen sociaal-cultureel immers ingedeeld worden in een categorie "homogeen" of "heterogeen", net zoals anders georganiseerde staten.

Het aantal deelstaten en de wijze van machtsdeling bepalen evenzeer het belang van de nadelige factoren van diversiteit, complexiteit, gebrek aan transparantie en inefficiëntie. De mate waarin de democratische voordelen van federalisme kunnen opwegen tegen die sociale en politieke kosten, lijkt afhankelijk te zijn van het aantal deelstaten. Als hun aantal te groot is, kan de behoefte aan interactie de federale en democratische processen te veel hinderen; als hun aantal te klein is, kan de besluitvorming belet of vertraagd worden door patstellingen. Een eenvoudige bevoegdheidsverdeling kan de nadelen beperken, alsook de werkingskost van specifieke instellingen, zoals overlegorganen en rechtscolleges. De graad van gedeelde bevoegdheden en concurrerende bevoegdheden bvb. ijkt de diversiteit en de complexiteit voor bestuurden en bestuurders.

Een overtuigend argument om een federale staatsvorm in vele gevallen te bepleiten vormen de institutionele ontwikkelingen in een aantal landen. Van onderuit ontstane federaties, zoals de VSA en Zwitserland, vormen zich niet om tot centraal bestuurd staten. Landen die een federale traditie in ere herstellen, zoals Duitsland en Oostenrijk, doen dat evenmin. Integendeel stelt men vast dat eenheidsstaten federale, geregionaliseerde of gedecentraliseerde staten worden. In West-Europa is dat in toenemende mate het geval; voorbeelden daarvan zijn België, Italië, Spanje en Groot-Brittannië. Zelfs in Frankrijk staat een vorm van regionale autonomie op de politieke agenda, vooral m.b.t. Corsica. Het voordeel van de politieke erkenning van de regionale identiteit compenseert blijkbaar de sociale kostprijs van het verschil in bestuur. De verscheidenheid aan politieke centra wordt in federaties zelfs beschouwd als de noodzakelijke en de veiligste bescherming tegen een buitensporige uniformiteit opgelegd door één machtscentrum.

mr. Herbert G. Tombeur

Bibliografie

- Alen, André, Beaufays, Jean & d' Alcantara, Gonzales, Federalisme: staatkundig, politiek en economisch, Maklu, Antwerpen, 1994
- Burgess, Michael, Federalism and Federation in Western Europe, Croom Helm, Londen, 1986
- Burgess, Michael & Gagnon, Alain G., Comparative Federalism and federation: competing Tradition and future Directions, Harvester Wheatsheaf, Londen, 1993
- Davis, S. Rufus, The federal Principle, a Journey through Time in Quest of a Meaning, University of California Press, Londen, 1978
- Deschouwer, Kris, De consequenties van "multi level governance", in: Res Publica, Leuven, 2001
- Elazar, Daniel J., Exploring Federalism, University of Alabama, Tuscaloosa, 1987
- Friedrich, Carl, Trends of Federalism in Theory and Practice, Praeger, New York & Londen, 1968
- Gagnon, Alain G. & Tully, James, Multinational Democracies, University Press, Cambridge, 2001
- Griffiths, Ann L. (ed.), Handbook of federal Countries, Forum of Federations, McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, 2002
- Hesse, Joachim J. & Wright, Vincent, Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems, Oxford University Press Inc., New York, 1996
- Lijphart, Arend, Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in thirty six Countries, Yale University Press, New Haven, 1999
- King, Preston, Federalism and Federation, Cass Ilford, 1999
- Watts, Ronald L., Comparing federal Systems, McGill-Queen's University Press, Kingston, 1999

e. a.