

FACULTEIT POLITIEKE EN SOCIALE WETENSCHAPPEN
POLITIEKE WETENSCHAPPEN
GASPAR - GHEENT ASSOCIATION FOR THE STUDY OF PARTIES AND REPRESENTATION

BELGISCH FEDERALISME

Les 1 – Donderdag 13 Februari 2020
Pieter Moens & Maxime Vandenberghe

UNIVERSITEIT GENT GASPAR

INHOUD

Deel 1: Introductie

- Opbouw en doel cursus
- Toelichting groepsopdracht
- Toelichting syllabus en examen

Deel 2: Federalisme

- Federalisme vs. andere bestuursvormen
- Federalisme: waarom (niet)?
- Soorten federalisme
- Kwis: de Belgische federatie

INTRODUCTIE

UNIVERSITEIT GENT

WAAROM DEZE CURSUS?

België is een **federale**, neo-corporatistische pacificatiedemocratie

- Essentieel kenmerk van ons politiek systeem
- Inzicht Belgische politiek



De meesten onder jullie krijgen er later mee te maken ...

Loopbaan afgestudeerde politieke wetenschappers

- 40% Overheid(sbedrijf)
- 11% NGO/non-profit/social profit
- 10% Onderwijs en onderzoek
- 9% Financiële sector
- Rest: andere sectoren

Bron: Enquête oud-studenten Pol. Wet. (2014-2018), N=472

AANPAK CURSUS

Structuur

- Introductie: referentiekader federalisme
- Colleges: verdieping Belgische case
- Gastcolleges: Belgisch federalisme in de praktijk
- Opdracht: vergelijkend federalisme

België is een bijzondere federale staat

- Vrij jonge federatie, in evolutie, op zoek naar evenwicht
- Uniek, zoals alle andere federale staten

Eerste staatshervorming



"De unitaire staat, met zijn structuren en zijn werkwijze zoals die thans door de wetten nog geregeld zijn, is door de gebeurtenissen achterhaald. De gemeenschappen en de gewesten moeten hun plaats vinden in de vernieuwde staatsstructuren die beter aangepast zijn aan de eigen toestanden van het land." - Gaston Eyskens, 18 februari 1970

Zesde staatshervorming (Vlinderakkoord)

"Eén van de grootste staatshervorming die België ooit heeft gekend" – Elio Di Rupo, 11 oktober 2011



LEERPAD

Opbouw cursus

- Bespreking opeenvolgende staatsvormingen
- Ontwikkeling tot huidige vorm
- Hoe en waarom werd in België deze specifieke vorm van federalisme geïntroduceerd?
- Hoe werkt het? (vroeger en nu)
- Waarom werkt het zo? Wat zijn de gevolgen?

HOORCOLLEGES

- 13 februari** (13u) Wat is federalisme + kenmerken Belgisch federalisme (P. Moens)
- 20 februari** (13u) Staatshervorming (N. Bouteca)
- 27 februari** (13u) Staatshervorming (N. Bouteca)
- 5 maart** (13u) Staatshervorming (N. Bouteca)
- 12 maart** (13u) Staatshervorming (N. Bouteca)
- 19 maart** (13u) Staatshervorming (P. Moens)



GASTLESSEN

26 maart (13u30)
Politiek in Brussel

Hannelore Goeman (sp.a)



2 april (13u30)
Bijzondere financieringswet
Johan Hanssens (EWI, Open VLD)

GASTLESSEN

23 april (13u)
Politiek in Franstalig België

Audrey Vandeleene (UGent)



30 april (13u)
Federalisme vs. confederalisme

Thomas Leys (Open VLD)
Tillo Baert (N-VA)

EVALUATIE

Mondeling examen

- 70% punten (14/20)
- 'Klassiek' mondeling examen
- Examinatoren: Prof. Bouteca & Drs. Moens
- Leerstof: syllabus + (gast)lessen

Presentatie

- 30% punten (6/20)
- Globale evaluatie
- Individuele bijsturing: presentatie + participatie



Evaluatie

- Verplichte deelname aan presentatie (anders max 9/20)
- Tweede zit: deelvrijstelling mogelijk (presentatie/examen)
 - Niet geslaagd op presentatie: vervangopdracht

PRESENTATIE

Doel: Belgisch federalisme begrijpen via de studie van andere federaties (comparatief)

Groepswerk: presentatie 35 min (+ 5 min vragen)

1. Federatie voorstellen, (bevoegdheidsverdeling, financiering, instellingen, minderheden, ...)
2. Vergelijking België
3. Actueel institutioneel probleem (vb. Catalonië)
4. Debat (cf. actuele vraagstukken)

Federaties: Australië, Canada, Duitsland, India, Oostenrijk, Spanje, V.S., Zwitserland

Coördinatie: 1 contactpersoon per groep: woordvoerder

TIMING GROEPSWERK

Do 20 februari:

- Vorming groepen (3 à 4 studenten)
- Gekozen federatie
- maxime.vandenberghe@ugent.be

Do 5 maart: beknopt verslag → gerichte feedback

- Vergelijking(en)
- Actueel dossier
- Onderwerp debatmoment
- Interne taakverdeling

Presentaties: laatste lessen

Begeleiding opdracht: Maxime Vandenberghe

→ Extra feedback mogelijk

SYLLABUS

Handboek: Belgisch Federalisme

- Verkoop via Politeia
Later: Standaard boekhandel, Kouter

VRAGEN OVER CURSUS?



HOOFDSTUK 1 – HÉT FEDERALISME BESTAAT NIET

HÉT FEDERALISME BESTAAT NIET

- Wat is federalisme?
- Soorten federalisme
- Kwis: de Belgische federatie



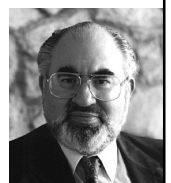
1. FEDERALISME?

Federalisme als staatsvorm

- Populair: MLG, etnisch-culturele diversiteit
- Eenheid (slagkracht) en verscheidenheid (identiteit)
- Pragmatisch – steeds sui generis
Hét federale model bestaat niet

Kernelementen

- Tenminste 2 autonome bestuurslagen
Nevenschikking: regionaal – federaal
- Self rule & shared rule (Elazar)
Financiële autonomie
Participatie federale besluitvorming
- Samenwerkingsmechanismen
- Bescherming minderheden



VAAK VOORKOMENDE CRITERIA

Grondwet regelt institutionele structuur

- Niet eenzijdig amendeerbaar

Onafhankelijke scheidsrechter

- Grondwettelijk hof

Elk niveau: verantwoording kiezer

Territoriale verdeling bevoegdheden

FEDERALISME VS. ANDERE BESTUURSVORMEN

Unitaire staat

- Onderschikking: centraal > deelgebieden

Confederale staat

- "Statenbond" (>< federalisme: bondsstaat)
- Samenwerking tussen soevereine staten
- Onderschikking: deelstaten > centraal
Deelstaten bepalen bevoegdheidsverdeling
- Beslissingen via unanimitieit, vetorecht
- Vaak overgangsregime
Onafhankelijke staten → Federatie
Federatie → Onafhankelijke staten

HYBRIDE VORMEN

Unitarisme ← ★ Federalisme ★ Confederalisme



FEDERALISME: WAAROM (NIET)?

Voordelen

- Eenheid: schaalvoordelen, sociale herverdeling
- Verscheidenheid: culturele eigenheid, maatwerk en subsidiariteit
- Democratisch: geen machtsconcentratie, toegang overheid

Nadelen

- Complexiteit → democratisch deficit
- Anti-politiek
 - Kostprijs instellingen
 - Desinteresse burgers tov staatsstructuur
 - Moeizame besluitvorming – joint decision trap

PAUZE

2. SOORTEN FEDERALISME

Hét federalisme bestaat niet

- Geen ideaaltype
- Veel verschijningsvormen

Verschilpunten tussen federaties

- Maturiteit
- Interne diversiteit
- Ontstaanswijze
- Aantal deelstaten
- Regeling bevoegdheden
- Financiële autonomie
- Rol statenkamer

MATURITEIT

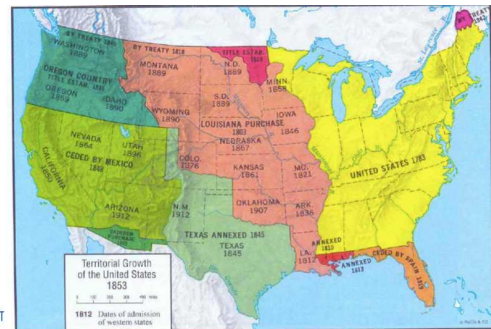
Is de institutionele structuur definitief?

	Volwassen	Opkomend	Experiment
Amerika	VS (1789) Canada (1867)	Venezuela (1811) Mexico (1824) Argentinië (1853) St Kitts & Nevis (1983)	
Europa	Zwitserland (1848) Oostenrijk (1920) Duitsland (1949)	Spanje (1978)* België (1993) Rusland (1993)	Bosnië-Herzegovina (1995)
Afrika		Nigeria (1954) Comoren (1978) Ethiopië (1995) Zuid Afrika (1996)*	Congo (2006)
Azië	India (1950)	Maleisië (1963) Verenigde Arabische Emiraten (1971) Pakistan (1973)	Irak (2005)
Oceanië	Australië (1901)	Micronesië (1979) Belau (1981)	

INTERNE DIVERSITEIT

Etnisch-cultureel (bv. Spanje, Canada)

Territoriaal – historisch (bv. VS)



ONTSTAANSWIJZE

Centrifugaal

- Federatie als uitkomst proces van decentralisering
- *Holding together* (Stepan)
- Conflictmanagement in eenheidsstaten onder spanning
- Residuaire bevoegdheden: federaal

Centripetaal

- Federatie als uitkomst proces van centralisering
- *Coming together* (Stepan)
- Positieve keuze voor samenwerking
- Residuaire bevoegdheden: deelstaten

AANTAL DEELSTATEN

Multi member federaties

- Meer dan 20 deelstaten
- Wisselende coalities → cross-cutting cleavages
- Stabiliteit

Minder deelstaten

- Politiek/economisch onevenwicht
- Onevenwicht neutraliseren: instellingen, transfers
- Legitimiteit federale niveau tov sterke deelstaat
- Instabiliteit, zeker bij 2 a 4 deelstaten

BEVOEGDHEDEN

Exclusief vs. overlappend

- Precieze afbakening of overlap
- Onbewuste of intentionele overlap
- Voordelen

Exclusief: duidelijkheid

Overlappend: nood aan samenwerking

Jurisdictioneel vs. functioneel

- J: wetgevend = uitvoerend
- F: wetgevend ≠ uitvoerend
- Complexiteit - accountability

Personeel vs. territoriaal

- Indeling volgens gemeenschap of grondgebied
- Grondgebied = klassieke aanpak
- Gemeenschap: subnationaliteit
- België – asymmetrie gemeenschappen en gewesten

COÖPERATIEF EN DUAAL FEDERALISME

Coöperatief: *marble cake federalism*

- Overlappende bevoegdheden
- Functionele bevoegdheidsverdeling

Duaal: *layer cake federalism*

- Exclusieve bevoegdheden
- Jurisdictionele bevoegdheidsverdeling



SOORTEN FEDERALISME

Financiële autonomie

- Specifieke, belangrijke bevoegdheid regio's
- Bestedingsautonomie: vrijheid mbt uitgaven
- Fiscale autonomie: eigen belastingen (inkomsten)
- Regionale inkomsten: fiscale autonomie of transfers

Fiscale decentralisatie

- Fiscaal federalisme: evenwicht inkomsten - uitgaven
- Consumptiefederalisme: uitgaven zonder eigen inkomsten = zakgeldfederalisme

FISCALE AUTONOMIE

Transfers

- Nergens 100% fiscale autonomie
Schaalvoordelen en herverdeling
- Voorwaardelijke en onvoorwaardelijke transfers
- Link maturiteit federatie

Aandeel federale dotaties in inkomsten van deelstaten (Watts, 2008)

Categorie	Federaties
< 25%	Canada (12,9%), Zwitserland (24,8%)
25 - 50%	Rusland (25%), Verenigde Staten (25,6%), Brazilië (30%), Maleisië (30,4%), Duitsland (43,8%), Australië (45,6%), India (46%), Oostenrijk (47,4%)
50 - 75%	België (68%), Spanje (72,8%)
> 75%	Nigeria (89%), Zuid-Afrika (96,1%)

SOORTEN FEDERALISME

Statenkamer

- Bicamerale systemen
- Ontmoetingsplaats deelstaten
- Rechtstreekse vs. onrechtstreekse verkiezing
Afgevaardigde deelstaat of partij?
- Verhouding deelstaten: evenredigheid of gelijkheid

5. DE BELGISCHE FEDERATIE



www.socrative.com

Student Login - Room name: Moens1639

Bestuursvorm	Federaal-confederaal <ul style="list-style-type: none"> • Pariteit ministerraad • Taalgroepen • Ontdubbeling nationale partijen
Maturiteit	Opkomend <ul style="list-style-type: none"> • Niet definitief • Maar wel steeds meer over details
Interne diversiteit	Etnisch-cultureel <ul style="list-style-type: none"> • Belangrijkste scheidinglijn conflicten • NL vs. FR: schoolstrijd, Koningskweslie • 1894 eerste verkiezing AES
Ontstaanswijze	Centrifugaal <ul style="list-style-type: none"> • ontmijnen van spanningen via decentraliseringsproces
Aantal deelstaten	3 gemeenschappen – 3 gewesten <ul style="list-style-type: none"> • Discussie: de facto 2 gemeenschappen
Bevoegdheden	Exclusieve bevoegdheden <ul style="list-style-type: none"> • "gedeelde exclusieve bevoegdheden" Jurisdictionele bevoegheidsverdeling <ul style="list-style-type: none"> • Verticaliteitsbeginsel Combinatie personaliteits – en territorialiteitsprincipe
Fiscale decentralisatie	Fiscale autonomie <ul style="list-style-type: none"> • relatief laag Bestedingsautonomie <ul style="list-style-type: none"> • relatief hoog • onvoorwaardelijke transfers
Statenkamer	Onrechtstreekse verkiezing senaat <ul style="list-style-type: none"> • Deelstaatsenatoren en coöptatie (50 + 10) • Partijen domineren en bepalen institutionele structuur

Pieter Moens
Assistent - Doctoraatsstudent

E pmoens.moens@ugent.be
T +32 9 264 67 80

www.ugent.be

Inhoudstafel

Hoofdstuk 1 – Hét federalisme bestaat niet	p.5
Inleiding	p.5
Federalisme, federaties en confederaties	p.6
Voor- en nadelen van federalisme	p.8
Elke federatie is “sui generis”	p.10
Federalisme als conflict management	p.18
Federalisme en politieke partijen	p.21
Kenmerken van het Belgisch federalisme	p.23
Hoofdstuk 2 – De lange aanloop naar de eerste staatshervorming	p.29
De wortels van de communautaire breuklijn	p.29
De communautaire conflicten na WOII	p.46
De jaren 60: snelweg richting federalisme	p.51
Hoofdstuk 3 – De eerste staatshervorming (1970)	p.63
De eerste stap naar federalisme	p.63
De oprichting van Cultuurgemeenschappen	p.64
De goedkeuring van het principe van de gewestvorming	p.65
De procedures tot bescherming van minderheden	p.66
L'arrondissement en l'air	p.69
Hoofdstuk 4 – Problematische gewestvorming tussen 1970 en 1980	p.71
De regering Eyskens-Merlot (1968-1972)	p.71
De regering Leburton (1973-1974)	p.71
Regering Tindemans-De Clercq en de voorlopige gewestvorming (1974-1978)	p.72
Het Egmontpact en het Stuyvenbergakkoord	p.74
Hoofdstuk 5 – De staatshervorming van 1980	p.77
Staatshervorming in het <i>malgoverno</i>	p.77
De instellingen van Gemeenschappen en Gewesten	p.80
Bevoegdheden van de deelstaten en financiële middelen	p.81
Samenwerking tussen nationale staat en deelstaten	p.83
Hoofdstuk 6 – De derde staatshervorming (1988)	p.85
De woelige regeringen in het begin van de jaren 1980: sociaaleconomische problemen en bananenschillen	p.85
Martens VIII: naar een derde staatshervorming	p.92
Nieuwe bevoegdheden voor gemeenschappen en gewesten	p.94
De faciliteiten- of pacificatiewet	p.96

Oprichting Brussels Hoofdstedelijk Gewest	p.97
Andere financiering voor gemeenschappen en gewesten	p.99
Coöperatief federalisme en Arbitragehof	p.100
Wat met de derde fase?	p.101
Hoofdstuk 7 – De staatshervorming van 1993: het dak op het huis	p.105
De verkiezingen van 24 november 1991 en de vorming van de regering	
Dehaene I	p.105
De dialoog van gemeenschap tot gemeenschap	p.106
Het Sint-Michielsakkoord en het Sint-Quintinusakkoord	p.107
Inhoud van de staatshervorming van 1993: “België is een federale staat”	p.108
Definitieve staatshervorming?	p.112
Hoofdstuk 8 – De staatshervorming van 2001	p.113
Na de vierde staatshervorming	p.113
Naar een vijfde staatshervorming	p.115
Inhoud Lambermontakkoord	p.119
Inhoud Lombardakkoord	p.120
Hoofdstuk 9 – Het einde van de consensus?	p.125
Communauxitaire politiek na Lambermont	p.125
Naar een zesde staatshervorming	p.129
Mislukte staatshervorming	p.141
“Heilige Herman”	p.145
“Le nouveau Leterbe in Leterbe II”	p.151
Naar een zesde staatshervorming (bis)	p.155
Hoofdstuk 10 – De zesde staatshervorming: Het vlinderakkoord	p.165
De aanloop naar het Vlinderakkoord	p.165
Nieuwe bevoegdheden voor de regio’s	p.177
Hervorming van de instellingen	p.182
Hervorming van de bijzondere financieringswet	p.187
De implementatie van de zesde staatshervorming	p.193
Communauxitaire politiek na het Vlinderakkoord	p.194
Bibliografie	p.205

Hoofdstuk 1

Hét federalisme bestaat niet

1. Inleiding

Slechts weinig Belgen lijken wakker te liggen van de staatsvorm waarin ze leven. Bij de verkiezingen van 25 mei 2014 haalde slechts zes procent van Vlaamse de kiezers het communautaire thema aan als motivatie voor hun stemgedrag. Zelfs bij de kiezers van het Vlaams-nationalistische N-VA was staatsvorming allesbehalve een doorslaggevend stemmotief: voor amper één op tien van hen stond de staatsvorming in hun top drie van belangrijkste thema's. In 2007 en 2010 was het thema staatsvorming iets belangrijker voor de Belgische kiezers. Maar ook al beleefde de communautaire breuklijn met de BHV-kwestie toen zijn voorlopig laatste serieuze opstoot, dan nog kon de staatsvorming als stemmotief niet tippen aan de sociaaleconomische thema's (Swyngedouw, M., Abts, K., Baute, S., Galle, J. & Meuleman, B., 2015).

Die desinteresse voor institutionele politiek bij het brede publiek staat in schril contrast tot de aandacht die het krijgt bij politici. Zij zijn vaak bezig met (het management van) de etnisch-territoriale breuklijn. Veel tijd en energie gaat in de Wetstraat naar het behoud van de communautaire vrede. Het nationalistische conflict is wellicht belangrijker bij de politieke klasse dan bij de kiezers omdat politici in hun dagdagelijks functioneren veel meer met de communautaire breuklijn worden geconfronteerd. Men kan er over discussiëren of er al dan niet duidelijke cultuur- en beleidsverschillen bestaan tussen Noord en Zuid, maar het valt niet te ontkennen dat communautaire discussies de federale politiek in het verleden vaak hebben verlamd. Politici staan op de eerste rij om die conflicten vast te stellen terwijl kiezers in hun eigen gemeenschap leven en nauwelijks in contact komen met 'De Andere'. Politici ervaren de breuklijn tussen Noord en Zuid dus veel sterker en zien hoe die bepaalde beslissingen bemoeilijkt.

Politici beseffen wel dat er een kloof bestaat tussen hen en de burgers als het gaat om institutionele politiek. Omdat ze weten dat weinig mensen ervan wakker liggen, trachten ze communautaire eisen bijvoorbeeld sociaaleconomisch te vertalen. "Vlaanderen kent vooral een probleem van oudere werklozen terwijl in Brussel en Wallonië vooral de jongeren aan het werk moeten worden geholpen. Om dat te verhelpen moeten we het doelgroepenbeleid splitsen", zijn het soort redeneringen die dan worden opgezet om de burgers te overtuigen dat een staatsvorming noodzakelijk is. Op een vergelijkbare manier trachtte ook Bart De Wever in de studio van *Terzake* tijdens de federale verkiezingscampagne van 2007 de Vlamingen te overtuigen om het kartel CD&V-N-VA een mandaat te geven om de staat te hervormen: "Als mensen op reis gaan kijken ze niet uit naar de lange rit die hen op hun vakantiebestemming zal brengen, maar naar alle fijne dingen die ze daar zullen doen". Er zou m.a.w. geen staatsvorming om de staatsvorming worden doorgevoerd, maar wel een staatsvorming om beter te kunnen besturen. De doelstelling was "beter bestuur" en de manier waarop dat gerealiseerd moest worden – via een staatsvorming – werd als minder belangrijk voorgesteld.

Voor veel mensen is staatsvorming dus overbodig, maar de organisatie van een staat is een beetje zoals de spelregels van een gezelschapsspel: saai om te lezen maar onontbeerlijk om het spel te kunnen spelen. Zonder dat je weet wie waarvoor bevoegd is, kan je immers geen politiek bedrijven. In dit handboek proberen we het stof van de Belgische staatsvorming af te slaan door het concept federalisme theoretisch uit te diepen en de boeiende geschiedenis van de staatsvorming van ons land weer te geven. Daarmee willen we ten eerste verklaren waarom in België het federalisme werd geïntroduceerd. Daarnaast willen we ook de uniciteit van het Belgisch federalisme aangeven.

De omvorming van België tot een federale staat mag bij het grote publiek dan niet altijd het grootste enthousiasme hebben opgewekt, toch geniet het federalisme als staatsvorm wereldwijd een relatief grote populariteit. In de 19e-20e eeuw werden heel wat nieuwe staten gevormd en meestal kozen die voor een sterk gecentraliseerd systeem naar Frans model. Maar niet alle nieuwe moderne natiestaten kozen voor dit unitarisme (Loughlin 2013: 8). Al in de 18^e en 19^e eeuw werden de eerste moderne federaties opgericht. De Verenigde Staten was de eerste in 1789. Na de Amerikaanse revolutie werd nog eerst kort een confederatie van onafhankelijke staten opgericht (1781), maar acht jaar later werd die al omgevormd tot een federatie. Later volgden Zwitserland (1848), Canada (1867), een voorloper van het huidige Duitsland (1871) en Australië (1901). In het spoor van de V.S. vormden ook een aantal onstabiele Latijns-Amerikaanse republieken (Venezuela, Brazilië, Mexico, Argentinië) zich om tot federaties. Het duurde evenwel tot de tweede helft van de 20e eeuw vooraleer het federalisme echt van de grond kwam. Na WOII deed zich volgens sommige auteurs zelfs een ware paradigma-*shift* voor waarbij het vroegere ideaal van de eenheidsstaat werd ingewisseld voor staten met federale karakteristieken (Watts 2008: 2-4; Watts 2013:20). Federalisme werd *trending* en in verschillende koloniale en postkoloniale gebieden in Azië, Afrika en de Caraïben ging men aan het experimenteren met federale constructies. Ook in het hart van Europa werd Duitsland als een federale staat heropgebouwd (Peeters, 2014: 10). De populariteit kreeg wel een deuk in de periode tussen 1960 en 1980 toen een aantal van die nieuwe federaties met problemen kampten, maar vanaf de jaren 1990 beleefde het federalisme opnieuw een revival waarbij o.a. België in 1993 officieel een federale staat werd (Watts 2008: 2-4). Maar wat is dat nu eigenlijk precies, “federalisme”? Daar gaan we hierna op in.

2. Federalisme, federaties en confederaties

In de literatuur wordt doorgaans een onderscheid gemaakt tussen federalisme als politieke ideologie en federatie als een beschrijvende term. Als ideologie of normatieve term wordt federalisme naar voren geschoven door zij die vinden dat politieke regimes best de principes van eenheid en diversiteit combineren. Dat kan zich afhankelijk van de context op verschillende manieren uiten. Zo zijn er federalisten die streven naar meer centralisering terwijl anderen ijveren voor meer decentralisering. Een derde groep federalisten pleit voor een evenwichtige politieke machtsbalans. Een federatie, als beschrijvende term, is dan een politiek systeem waarin federale principes gelden (King, 1982).

Unitarisme

Federaties worden meestal afgezet tegenover twee andere politieke systemen: unitaire staten en confederaties. Een unitaire staat of eenheidsstaat wordt vanuit één centraal punt bestuurd. Dat betekent niet dat er in een eenheidsstaat geen deelgebieden kunnen zijn met eigen bevoegdheden (vb. provincies, gemeenten), maar de centrale overheid bepaalt hoe de instellingen van die deelgebieden er uitzien en kan ook steeds de beslissingen ervan *overrulen* (= *administratief toezicht*). De ultieme politieke macht ligt in een unitaire staat dus besloten bij de centrale regering. Deelgebieden blijven steeds ondergeschikte besturen die enkel bij gratie van de nationale staat bestaan (Watts 2013:20; Deschouwer & Hooghe 2015:251).

Federalisme

In een federale staat (= “bondsstaat”) zijn er (minstens) twee **autonome** bestuurslagen: het centrale, federale bestuursniveau en dat van de deelstaten. Beide niveaus hebben hun eigen bevoegdheden die ze ontleenen aan een grondwet in plaats van aan een ander overheidsniveau. Ze zijn nevensgeschikt, wat wil zeggen dat beide niveaus zonder inmenging van de ander hun eigen bevoegdheden autonoom kunnen uitoefenen. De naleving van de bevoegdheidsverdeling staat onder rechterlijk toezicht. De deelstaten beschikken ook over een vorm van financiële autonomie om beleid te kunnen voeren. Ze kunnen m.a.w. geld uitgeven (bestedingsautonomie) en meestal ook eigen belastingen heffen (fiscale autonomie). Dit is wat Elazar (1987:5) ‘self rule’ noemt. Daarnaast worden federaties volgens diezelfde Elazar ook gekenmerkt door ‘shared rule’. Dit komt tot uiting in de **participatie** van de deelstaten in de federale besluitvorming. Volgens King (1983) is dit het belangrijkste verschil tussen een federatie en een eenheidsstaat omdat ook alle unitaire staten wel op een of andere manier lokale autonomie verlenen. Federaties kunnen dus van unitarisme

onderscheiden worden “solely by the fact that its central government incorporates regional units into its decision procedure on some constitutionally entrenched basis” (King 1983:77). Die participatie moet voorkomen dat de federale overheid tegen de wil in van de deelstaten morrelt aan de deelstatelijke autonomie (vb. door de bevoegdheidsverdeling te wijzigen). Ondanks deze autonomie is het een illusie om te denken dat in federaties een waterdichte scheiding kan opgetrokken worden tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus. Er is onvermijdelijk een zekere overlap. Daarom worden in federaties ook altijd gebruiken of instellingen opgericht die de **coöperatie** moeten vergemakkelijken. (Peeters 2014:18-21; Watts 2008: 8-9). Volgens Watts (2013) zijn er momenteel een 26-tal federale staten of landen die als een federatie beschouwd kunnen worden (zie: Tabel 1, p.11), maar afhankelijk van de definitie die men hanteert komen sommigen tot zelfs 180 landen wereldwijd (Popelier 2018).

Confederalisme

Een confederatie (= “statenbond”) is een samenwerkingsverband tussen **soevereine staten** die in een **internationaal verdrag** afspreken om bepaalde dingen samen te doen zoals bijv. buitenlandse betrekkingen, monetaire zaken, veiligheid. In een confederatie is het centrale niveau ondergeschikt aan de deelstaten. Dit is fundamenteel verschillend van een federatie, waar sprake is van nevenschikking, en van een unitaire staat, waar de deelgebieden ondergeschikt zijn aan het centrale niveau (Wheare 1980:32-33). De deelstaten beschikken over de zogenaamde ‘**kompetenzkompetenz**’ (Peeters 2014:120) en bepalen dus welke bevoegdheden aan de overkoepelende confederatie toekomen. In een federale staat daarentegen komt die bevoegdheid over de bevoegdheidsverdeling toe aan de federale grondwetgever. Beslissingen worden in een confederatie bij unanimitie genomen omdat de deelstaten elk over een **vetorecht** beschikken. Een deelnemende staat kan ook op elk moment beroep doen op zijn **recht op secessie** en uit de confederatie stappen (Deschouwer & Hooghe 2015: 251). Dat de centrale regering in een confederatie ondergeschikt is aan de regionale regering, blijkt uit de indirecte werking van de confederale regering. Die is samengesteld uit de (diplomatieke) vertegenwoordigers van de soevereine staten. De vertegenwoordigers in de confederale organen functioneren volgens het mandaat dat ze krijgen van de lidstaat die ze vertegenwoordigen. Ze zijn dan ook in eerste instantie verantwoordelijk ten aanzien van hun deelstaat en niet ten aanzien van het volk van die deelstaat (Peeters 2014: 28).

Sommige politieke partijen willen het federale België omvormen tot een confederatie. Er zijn echter weinig voorbeelden van confederaties die lang standhielden. Confederaties zijn, m.u.v. internationale organisaties zoals de E.U., doorgaans overgangsregimes op weg naar federalisme of unitarisme (bijvoorbeeld na een secessie). Voorbeelden van ontwikkeling naar federaties zijn Zwitserland (1848) en de VS (1787). De confederatie Servië-Montenegro viel in 2006 dan weer uit elkaar in twee aparte staten. De enkele succesvolle voorbeelden die voorhanden zijn (vb. Verenigde Provincieën 1579-1795, Zwitserland 1291-1798), zijn bovendien ook ontstaan uit onafhankelijke staten i.p.v. uit federaties of unitaire staten. Volgens sommigen is dat laatste ook onmogelijk aangezien het confederalisme per definitie een staatsorganisatie is die tussen onafhankelijke staten een verdragsgemeenschap installeert. Volgens die redenering kan België maar tot een confederatie worden omgebouwd als Vlaanderen, Wallonië (en Brussel?) eerst onafhankelijk worden. Anderen (vb. Storme, 2010) ontkennen evenwel dat een confederatie automatisch separatisme veronderstelt. Volgens hen kan de overstap van federalisme naar confederalisme ook in één stap gebeuren door een confederatie overeen te komen alvorens de federatie ontbonden wordt, en de ontbinding van die federatie rechtstreeks te koppelen aan de omvorming tot een confederatie. In zo’n proces is er enkel gedurende een zogenaamde “logische seconde” onafhankelijkheid van de samenstellende delen. De onafhankelijkheid is daarbij enkel onderdeel van een denkproces maar doet zich in de feiten niet echt voor aangezien de “logische” volgende stap tegelijk wordt gezet met de voorgaande (Storme, 2010).

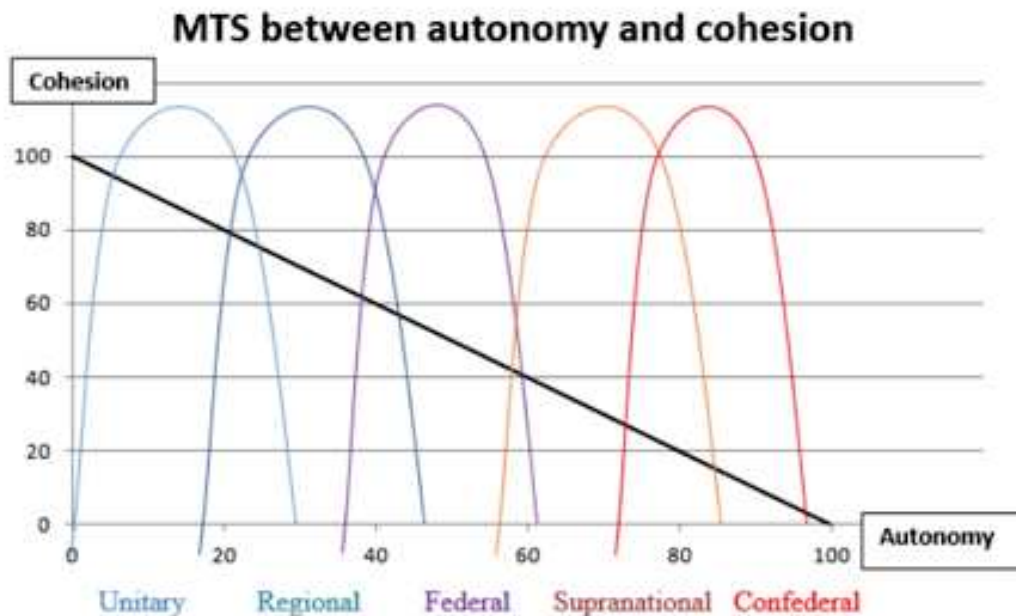
Voor Popelier (2018) is de idee dat België eerst zou moeten splitsen vooraleer een confederatie kan worden opgericht enkel relevant als men federalisme, confederalisme en unitarisme als strikt gescheiden modellen beschouwt. Wanneer men echter een glijdende schaal van staatsvormen hanteert (zie hierna) moet België niet eerst gesplitst worden vooraleer het confederalisme kan geïnstalleerd worden. Het is wel zo dat naarmate de graad van confederalisme stijgt, de kans op separatisme toeneemt. Door meer samenhang (vb. federale kieskring) te voorzien of minder autonomie (vb. herfederaliseren bevoegdheden) te verlenen zou België in die glijdende schaal dan weer meer opschuiven in de richting van een eenheidsstaat.

Hybride vormen van federalisme

Bovenstaande discussie raakt aan het probleem dat het hanteren van vaste criteria (vb. al dan niet aanwezigheid van een rechtbank die bevoegdheidsconflicten regelt of een deelstatenkamer) om unitaire, federale en confederale staten te onderscheiden het moeilijk maakt om de politieke realiteit te capteren. In plaats van de drie staatsvormen als strikt gescheiden modellen te beschouwen, stelt Popelier (2018) daarom een glijdende schaal voor om staten te situeren op een as die loopt van unitaire systemen aan de ene kant en de meest losse samenwerkingsvormen (confederalisme) aan de andere kant. Tussen die twee extremen zijn dan vele schakeringen van federalisme mogelijk met een diverse graad van autonomie en samenwerking. Hoe meer autonomie en hoe minder samenhang, hoe confederaler een staat is. Bij weinig autonomie en veel samenhang neigt een staat dan weer meer in de richting van het unitarisme.

Om de politieke realiteit te kunnen capteren volstaat de klassieke strikte scheiding tussen confederalisme, unitarisme en federalisme dus niet meer. Zo heeft België tot 2014 nooit een echte deelstatenkamer gehad, maar noemt het zich sinds 1993 wel al een federale staat. Een glijdende schaal tussen unitarisme en confederalisme kan hier dus een oplossing bieden. Vanuit dezelfde problematiek spreken sommigen over hybride vormen van federalisme.

Politici streven bij het uittekenen van een staatsvorm immers niet altijd theoretische zuiverheid na, maar willen vaak vooral op pragmatische wijze problemen van interne diversiteit oplossen. In de literatuur over het federalisme worden twee voorname hybride federaties onderscheiden: een federaal-unitaire model en een federaal-confederaal model (Watts 2013).



Het zou goed kunnen zijn dat de oude site nog een jaar blijft bestaan.

Het **federaal-unitair model** is vanuit grondwettelijk oogpunt evenals in zijn functioneren voornamelijk federaal van aard, maar vertoont ook kenmerken die unitair geïnspireerd zijn en die de centrale regering toelaten om de autonomie van de deelstaten onder bepaalde omstandigheden aan banden te leggen. Deze federaties worden ook wel eens quasi-federaties genoemd (Wheare 1963:17). Het gaat om landen zoals India, Pakistan Maleisië, Rusland, Argentinië, Venezuela en de Comoren. Deze landen noemen zich weliswaar een federatie, maar vertonen duidelijke unitaire kenmerken. Het belangrijkste element dat doorgaans de bestuurlijke autonomie in deze quasi-federaties ondermijnt is dat de deelstaten financieel in belangrijke mate zijn aangewezen op het federale niveau.

Het tweede hybride **model combineert federale en confederale elementen**. Zo is de *Bundesrat* in Duitsland bijvoorbeeld een duidelijk confederaal element in een land dat voor het overige vooral federaal van aard is. De nationale *Bundesrat* is immers samengesteld uit vertegenwoordigers die afkomstig zijn uit de regeringen van de deelstatelijke *Länder*. Die laatste hebben een vetorecht over een aanzienlijk deel van de federale wetgeving. Ook de EU vertoont zowel confederale als federale kenmerken. Confederaal is bijvoorbeeld de Europese Raad die bestaat uit de staatshoofden en regeringsleiders van alle lidstaten, de samenstelling van de Europese Commissie (één vertegenwoordiger voor elke lidstaat) en het feit dat de EU voor zijn financiering vooral aangewezen is op dotaties komende van de lidstaten. Federaal is dan weer dat de Europese Commissie en het Europese Hof voor Justitie regels produceren en afdwingen die over heel de EU van kracht zijn. Met het Verdrag van Lissabon is tevens de stemprocedure in de Raad van de Europese Unie wat “federaler” geworden aangezien voor verschillende beleidsdomeinen niet langer unanimiteit vereist is maar een dubbele meerderheid (Watts 2013: pp. 24-25). Bij gevoelige onderwerpen zoals buitenlands beleid en belastingen blijft evenwel unanimiteit vereist.

Ook België hoort thuis in deze tweede groep van federaal-confederale staten, maar daar komen we verder in dit handboek op terug. Eerst gaan we na wat federalisme zo populair maakt. Er zijn immers duidelijke voordelen verbonden aan deze staatsvorm. Al zijn er ook nadelen.

3. Voor- en nadelen van federalisme

De hang naar federalisme heeft vooral te maken met feit dat deze staatsstructuur het beste van twee werelden tracht te verzoenen. In de Engelse vertaling van zijn boek over de democratie in Amerika klinkt het bij Alexis de Toqueville als volgt: “The federal system was created with the intention of combining the different advantages which result from the magnitude and the littleness of nations” (1980, v. I, p. 163). Het federale systeem laat dus toe om de voordelen van zowel eenheid als verscheidenheid te combineren (Peeters, 2014: 12). Een van de “grootmeesters” van het federalisme, Daniel Elazar (1991:6), formuleerde het zo: “Federalism (...) as a major means of accommodating the spreading desire of people to preserve or revive the advantages of small societies with the growing necessity for larger combinations to employ common resources or to maintain or strengthen their cultural distinctiveness within more extensive polities”. Met andere woorden, federalisme als project om de vraag naar eigenheid, en dus decentralisering, te combineren met de noodzaak tot schaalvergroting (centralisering) in het licht van mondiale uitdagingen.

Voordelen van federalisme

Door in een groter verband samen te werken kunnen schaalvoordelen ontstaan, bijvoorbeeld op economisch of militair vlak. Denk maar aan bestaande initiatieven binnen de Europese Unie om gemeenschappelijke defensiemechanismen op te zetten die voorkomen dat iedereen in hetzelfde militair materieel investeert (“*pooling and sharing*”). Tegelijk kan een zekere graad van bestuurlijke centralisering ook verschillen in materiële levensomstandigheden tussen inwoners wegwerken. Zo kunnen grondstoffen bijvoorbeeld onregelmatig verdeeld zijn over deelstaten waardoor economische ongelijkheden ontstaan. Via een federale economische aanpak kunnen deze onderlinge verschillen worden gereduceerd (Deschouwer & Hooghe 2015: 254).

Schaalvoordelen en federalisme worden ook vaak met elkaar in verband gebracht als het gaat over Sociale Zekerheid. Heel wat auteurs stellen dat een sociale zekerheidssysteem best op een zo hoog mogelijk niveau wordt georganiseerd om goed te kunnen werken. De sociale zekerheid werkt immers zoals een gewone verzekering: hoe meer mensen aansluiten, hoe meer de risico's kunnen worden gespreid. Bovendien zijn arbeid en kapitaal vanuit het oogpunt van “fiscaal federalisme” mobiel waardoor mensen en bedrijven gaan shoppen tussen regio's en ervoor kiezen om zicht te vestigen op die plaats waar voor hen individueel de voorwaarden het beste zijn (Tiebout, 1956; Peterson, 1995). Door sociale zekerheid op een te laag niveau te organiseren komt het herverdelingsmechanisme dus onder druk. Sociaal zwakkeren zullen verhuizen naar die plaatsen waar de uitkeringen hoog zijn terwijl meer vermogende gezinnen en bedrijven daarentegen geneigd zullen zijn om weg te trekken uit deze regio's omdat zij via hoge belastingen de zwaarste last van die herverdeling dragen. Voor regio's met genereuze beschermingssystemen wordt dit op termijn on-

werkbaar omdat ze geconfronteerd worden met stijgende uitgaven terwijl de financiële basis slinkt (Cantillon & De Maesschalck 2007:10).

Tegelijk komt het federalisme ook tegemoet aan de behoefte om een zekere eigenheid te bewaren. Via decentralisering van bevoegdheden kunnen volkeren hun eigen geschiedenis, taal, godsdienst of cultuur bewaren. Catalanen, Corsicanen, Vlamingen, ... enz. drongen allemaal aan op regionale autonomie om aan de dominante nationale cultuur te kunnen weerstaan. Federalisme wordt dan ook vaak naar voren geschoven als een mechanisme om conflicten te *managen* (Horowitz, 1985; Lijphart, 1977). Door etnische groepen autonomie te verlenen worden conflicten op het nationale niveau ontijdend.

Federalisme is volgens sommigen gewoon een kwestie van goed bestuur. Naast *conflict management* laat het ook toe om beleidsconcurrentie te organiseren tussen overheden. Die competitie werkt disciplinerend omdat de verschillende deelopoverheden elkaars performantie vergelijken en *best practices* van elkaar gaan overnemen en toepassen. Uiteindelijk leidt dat tot efficiënter en beter bestuur (Algoed, Heremans & Peeters, 2009:17-18). Bovendien laat decentralisering toe om oplossingen te vinden voor problemen die soms zeer specifiek en contextgebonden zijn. Het zorgt m.a.w. voor meer maatwerk (Oates, 1999: 1120). Door dichterbij de burgers te besturen voldoet federalisme ook aan de verwachtingen van het zogenaamde subsidiariteitsbeginsel. Volgens dat principe moeten beslissingen genomen worden op het beleidsniveau dat daarvoor het meest geschikt is. Men moet bevoegdheden niet aan hogere overheden toewijzen als lagere niveaus die behoorlijk kunnen uitoefenen. In dat opzicht wijzen sommige academici er op dat het makkelijker is om in kleinere entiteiten solidariteitsmechanismen op te zetten dan in grote staten aangezien men zich er meer verwant voelt met zijn medeburgers (vb. Bohley 1992: 52 geciteerd in Wachendorfer-Schmidt, 2000: 2).

Decentralisering zou daarenboven niet alleen efficiënter maar ook democratischer zijn. Door verantwoordelijkheden en bevoegdheden te spreiden kan vermeden worden dat de macht geconcentreerd raakt in weinig handen. Federalisme creëert zo verschillende, concurrerende bestuurselites. Bovendien vindt de burger in een federatie meer ingangen tot het politiek systeem. Er zijn m.a.w. meer aanspreekpunten, meer toegangskoketten tot de besluitvormingsprocedures. Bijvoorbeeld omdat er meerdere parlementen, regeringen en administraties actief zijn op één nationaal territorium. Daarnaast zijn ook allerlei middenveldorganisaties op verschillende niveaus actief. Ten slotte zou federalisme ook democratischer zijn omdat het de *accountability* ten goede komt. De afstand tussen politici en burgers is kleiner waardoor het makkelijker wordt voor burgers om het werk van hun volksvertegenwoordigers te controleren.

Nadelen van federalisme

Federalisme kent evenwel ook een aantal nadelen. Zo is niet iedereen ervan overtuigd dat het effectief de democratische *accountability* verhoogd. Federalisme brengt politici en burgers wel dichterbij elkaar, maar de bevoegdheidsverdeling wordt ook ingewikkelder. Daardoor wordt het moeilijker voor kiezers om te bepalen wie precies waarvoor verantwoordelijk is (Joanis 2008). Het komt voor dat verschillende overheden bevoegd zijn voor eenzelfde beleidsdomein of dat ze elk bevoegd zijn voor specifieke aspecten van eenzelfde bevoegdheidspakket. Zo zijn in België bijvoorbeeld de gewesten bevoegd voor het fiscale voordeel van de eerste woning, maar voor de tweede woning is het federale niveau bevoegd. Deze bevoegdheidsvervlochtening is de reden waarom sommigen stellen dat de mogelijkheid om regeringen verantwoordelijk te houden voor het gevoerde beleid afneemt naarmate politieke decentralisatie toeneemt (Anderson 2006: 459). *Accountability* vereist institutionele transparantie, en als kiezers dus de verschillende overheidsniveaus door elkaar halen kan men spreken van een "democratisch deficit". Dat politici tijdens verkiezingscampagnes ook zelf het federale niveau en de deelstaten op één hoopje gooien, komt die *accountability* natuurlijk ook niet ten goede (Bouteca, D'heer & Lannoo 2017).

Andere vaak genoemde nadelen hebben betrekking op de globale kostprijs, op het feit dat federale structuren een rem zetten op hervormingen, zelfs de anti-politiek kunnen aanwakkeren, en op het grote conflictpotentieel. Dat federalisme geld kost omdat het leidt tot een vermenigvuldiging van parlementen, regeringen, politici en administraties (Wachendorfer-Schmidt, 2000: 2) is wellicht een van de populairste

argumenten tegen deze staatsstructuur. Ook de zogezegde beleidsinefficiëntie wordt vaak als nadeel opgeworpen. In federale staten moet de nationale regering immers rekening houden met het beleid van de andere deelstatelijke overheden en met mogelijke obstructie door de deelstaten die medezeggenschap hebben in het federale beleid. In dit geval spreekt men soms van de zogenaamde *joint decision trap* (Scharpf, 1988) waarbij elke poging tot verandering tot een minimumpakket herleid moet worden om alle overheden mee te krijgen. Als gevolg hiervan komen enkel suboptimale oplossingen uit de bus. Voorts kan federalisme ook op een andere manier noodzakelijke hervormingen tegenhouden. Doordat er in federaties vaak over staatsinrichting gepraat wordt, worden deze extra discussies aan de beleidsagenda toegevoegd. Daardoor dreigt een federatie vrij veel met zichzelf bezig te zijn, namelijk met discussies over de instellingen en spelregels. Dat kan in theorie het beleid ten goede komen, maar het kan ook kostbare politieke tijd en energie opgebruiken. Deze tijd en energie gaat dan niet naar maatregelen die problemen van de burgers oplossen. Deze discussies beperken zich doorgaans tot een beperkte kring van ingewijden. Voor de meeste burgers zijn deze esoterische en hermetische debatten niet verstaanbaar. Ze voeden daardoor vaak gevoelens van anti-politiek, omdat ze volgens heel wat mensen de indruk geven dat politici enkel met zichzelf bezig zijn, of toch minstens met zaken die 'het volk' niet aanbelangen en waar de bevolking zelf niet beter van wordt. Ten slotte dragen federaties om verschillende redenen ook een groot conflictpotentieel in zich. Hoe meer spelers in het politiek systeem actief zijn (zoals het geval is in een federatie), hoe groter de kans op geruzie, conflicten en botsingen. Het conflict reducerend vermogen van federalisme is m.a.w. relatief te noemen. Volgens sommigen (vb. Erk & Anderson 2009) wakkert decentralisatie daarom eerder tegenstellingen aan in plaats van ze te pacificeren.

4. Elke federatie is “sui generis”

Over de grote principes van het federalisme (autonomie, participatie en coöperatie) bestaat relatieve eensgezindheid, wat niet betekent dat er zoiets bestaat als een ideaaltype van een federale staat. Er wordt in dat opzicht wel eens naar de Verenigde Staten gewezen, maar dat komt vooral omdat de V.S. de eerste moderne federatie is en bovendien een wereldmacht is die grote zichtbaarheid geniet. Dé federatie bestaat echter niet. Elke federatie is *sui generis*, ofwel de enige in zijn soort. Het uitzicht van een federatie wordt immers bepaald door de specifieke politieke, culturele en economische context van een land. De motieven om de stap naar federalisme te zetten zijn vaak heel verschillend. Bovendien krijgen federaties vaak op pragmatische wijze vorm en worden de structuren uitgedacht in functie van een compromis dat men op een bepaald moment wilde bereiken (Watts, 2013:25). Zo bestaat België uit gemeenschappen en gewesten omdat er aan Vlaamse zijde aanvankelijk vooral op culturele autonomie werd aangedrongen en aan Waalse zijde op economische decentralisatie. Als gevolg van die grote divergentie kunnen federaties volgens Watts (2013:25-32) op velerlei manieren van elkaar verschillen¹.

Maturiteit van federaties

Ten eerste kunnen federaties volgens Watts op basis van maturiteit onderverdeeld worden in vier groepen. Ten eerste zijn er de volwassen federaties. Dat zijn stabiele federaties die voor minstens een halve eeuw performant functioneerden en alle typische kenmerken bezitten van deze staatsvorm. Het gaat dan over landen als de VS (1789), Zwitserland (1848), Canada (1867), Australië (1901), oostenrijk (1945), Duitsland (1949) en India (1950). Een tweede categorie zijn de opkomende federaties. Dit zijn federaties die in de voorbije 50 jaar werden gecreëerd maar nog niet volledig tot wasdom zijn gekomen. Het gaat bijvoorbeeld over België en Spanje, die nog op zoek zijn naar een definitief institutioneel evenwicht en over verschillende quasi-federaties die sterke unitaire karaktertrekken vertonen (vb. Rusland, Mexico, Venezuela, Pakistan). De derde categorie zijn de federaties die pas recent na interne conflicten werden opgericht met de bedoeling stabiliteit te creëren. Deze post-conflict federaties zijn bijvoorbeeld Congo (2006), Bosnië-Herzegovina en Irak. De poging om via federalisme het conflict in Soedan te ontwijpen is mislukt met de splitsing van het land in 2011. Ten slotte zijn er naast de bestaande federale staten ook 'mislukte' federaties. Die

1 We baseerden ons voor de indeling die hierna volgt in grote mate op Watts (2013) en vulden aan met andere auteurs waar dat nodig is.

zijn interessant omdat men uit deze gefaalde federaties kan leren voor het ontwerp van toekomstige federaties of de aanpassing van bestaande federale politieke systemen. Deze groep kan opgedeeld worden in enerzijds de voormalige communistische federaties zoals Joegoslavië en Tsjecho-Slowakije. Anderzijds zijn er de post-koloniale federaties die niet slaagden in hun grote ambities en ook niet lang standhielden vb. Libië (1951), Indochina (1945), Kameroen (1961).

Tabel 1: Overzicht bestaande federaties, onderverdeeld volgens maturiteit

	Volwassen	Opkomend	Experiment
Amerika	VS (1789) Canada (1867)	Venezuela (1811) Mexico (1824) Argentinië (1853) St Kitts & Nevis (1983)	
Europa	Zwitserland (1848) Oostenrijk (1920) Duitsland (1949)	Spanje (1978)* België (1993) Rusland (1993)	Bosnië-Herzegovina (1995)
Afrika		Nigeria (1954) Comoren (1978) Ethiopië (1995) Zuid Afrika (1996)*	Congo (2006)
Azië	India (1950)	Maleisië (1963) Verenigde Arabische Emiraten (1971) Pakistan (1973)	Irak (2005)
Oceanië	Australië (1901)	Micronesië (1979) Belau (1981)	

Ontstaan federatie tussen haakjes; * Heeft structuren van federatie, maar geen federatie volgens grondwet

Interne diversiteit

Ten tweede kunnen federaties ook van elkaar onderscheiden worden door te kijken naar wat er aan de basis ligt van de interne diversiteit. Diversiteit kan ten eerste het gevolg zijn van territoriale/historische verschillen. Denk bijvoorbeeld aan Australië, Duitsland of de Verenigde Staten. Dat zijn landen met een duidelijk dominante taal en waar ook de etnische en religieuze verschillen beperkt zijn. De beslissing om een federale weg in te slaan, heeft er vooral te maken met de historische en/of geografische context. In Australië bijvoorbeeld zijn de gigantische afmetingen van het land en de geconcentreerde bewoning in een aantal over het land verspreide grootsteden, de drijfveer geweest om voor een gedecentraliseerd bestuur te kiezen (Watts 2008:33). Naast historisch/territoriale redenen kunnen ook culturele (etnisch, religieus, linguïstisch) verschillen aan de basis liggen van de interne diversiteit. België, Bosnië, Canada, Spanje en Zwitserland zijn op dat vlak bekende voorbeelden.

Centrifugaal versus centripetaal

Ten derde is ook de ontstaanswijze van federaties één van de belangrijkste manieren om hen van elkaar te onderscheiden. Alfred Stepan (2004:33-37) maakt daarbij een onderscheid tussen *coming together* federalisme en *holding together* federalisme. In het eerste geval is de federatie het gevolg van het samenkomen van voordien onafhankelijke staten. Dit was bijvoorbeeld het geval in de Verenigde Staten, Australië en Zwitserland. Men heeft er op een bepaald moment beslist om samen te werken op bepaalde vlakken. Dat gebeurde om uiteenlopende redenen zoals: het verlangen naar economische schaalvoordelen, samenwer-

king tegen bedreigingen van buitenaf of het verlangen om internationaal een grotere rol te kunnen spelen (Watts 2008:65). Men streefde m.a.w. centralisering na. Vandaar dat dit ook wel eens het “centripetale model” genoemd wordt. Daartegenover staat het *holding together* federalisme dat “centrifugaal” van aard is. Deze federaties komen voort uit voormalige eenheidsstaten die uit elkaar vallen omwille van culturele (taal, religie) of economische verschillen. Het gaat bijvoorbeeld om België of Spanje. Ten derde kunnen federaties ook het gevolg zijn van een combinatie van beide bewegingen. Zo kregen in India en Canada deelgebieden autonomie en sloten tegelijk onafhankelijke staten bij de nieuw opgerichte federatie aan.

De ontstaanswijze is een belangrijk onderscheidend element omdat het ook samenhangt met andere kenmerken van federaties. Zo liggen de zogenaamde *residuaire* bevoegdheden (dit zijn restbevoegdheden of bevoegdheden die niet expliciet aan een overheid zijn toegewezen) in centrifugale systemen bij de federale overheid i.p.v. de deelstaten. In centripetale systemen is dat net andersom. In centrifugale staten zal men ook vooral werken met *exclusieve* bevoegdheden terwijl in federale staten van het centripetale type *concurrerende* bevoegdheden vaker voorkomen (Peeters 2014: 25). Centrifugale federaties zijn ook vaker instabiel omdat er een sterke neiging tot separatisme bestaat. Wat lapidair gesteld, kan je immers zeggen dat men er samenblijft voor de kinderen en niet uit liefde.

Omvang deelstaten

Ten vijfde kan de omvang van de deelstaten kan ook sterk verschillen tussen federaties, zowel in aantal als in gewicht. Zo zijn er verschillende federaties met meer dan 20 deelstaten zoals de VS (50) en Zwitserland (26). In dergelijke *multi member* federaties is er vaak geen enkele deelstaat die het overwicht heeft op de rest of die kan concurreren met het federale niveau. Daarnaast onderscheidt men de federaties die tussen de 5 à 20 deelstaten hebben. Voorbeelden zijn Duitsland (16), België (6), Oostenrijk (9) en Australië (5). In tegenstelling tot de federaties met zeer veel deelstaten bestaat hier vaak wel een zeker politiek onevenwicht tussen de deelstaten. Sommige deelstaten wegen zwaarder door in de politieke besluitvorming dan andere. Dat is zeker het geval wanneer er deelstaten zijn die opvallend groter of welvarender zijn dan de rest. Toch genereert dit niet altijd de instabiliteit die kenmerkend is voor de derde groep aan federaties, nl. federaties die uit twee tot vier deelstaten bestaan. Dat zijn vaak de microfederaties, maar ook bijvoorbeeld Pakistan (4) en de voormalige federatie Tsjecho-Slowakije (2). Zeker dit laatste voorbeeld geeft goed aan dat in federaties met een beperkt aantal deelstaten en waar een dominante regio bestaat, het federale niveau in een houdgreep kan genomen worden met onstabiele politieke situatie als gevolg.

Hoeveel deelstaten er dan nodig zijn om van een stabiele federatie te kunnen spreken, is geen exacte wetenschap. Dat er meer dan twee nodig zijn, daar is iedereen het over eens. Bipolariteit is verre van een garantie op succes omdat dan twee gemeenschappen constant tegenover elkaar staan. In een federalisme met meerdere deelstaten heb je dat probleem minder. Canada bestaat bijvoorbeeld uit tien provincies: negen Engelstalige en één Franstalige (Quebec). Die multipolariteit zorgt voor een fragmentering van de politieke voorkeuren van de Engelstaligen waardoor het Franssprekende Quebec niet altijd alleen staat tegenover de rest (Swenden 2013: 67). Maar hoeveel deelstaten er exact nodig zijn valt moeilijk te zeggen. Sommige auteurs houden het op vijf, anderen spreken van minstens acht tot tien (Alen 1994:170). Het is vooral belangrijk dat de mogelijkheid bestaat van voortdurend wisselende coalities tussen deelstaten. Door in de ene politieke discussie tegenstander te zijn van elkaar en in een ander dossier samen tegenover een andere opponent te staan worden conflicten nooit op de spits gedreven. De huidige tegenstander is straks of vandaag in een ander dossier bondgenoot en omgekeerd waardoor het conflictpotentieel afneemt. Dat mechanisme wordt ook wel eens omschreven als de zogenaamde *cross cutting cleavages* (Devos 2016:37). Elazar (1987:244) noemt het in de context van het federalisme *tension reducing coalitions*.

Federaties kunnen qua omvang niet alleen verschillen in aantal deelstaten, maar ook het bevolkingsaantal en economisch gewicht verschilt soms zeer sterk binnen federaties. In sommige gevallen is er een duidelijk onevenwicht (vb. India, België) en in andere gevallen is er op dat vlak een groter evenwicht (vb. Belau). Onevenwicht op dit vlak kan een federatie instabiel maken. Als een deelstaat relatief gezien veel groter is dan de rest, en dus een ongewoon overwicht heeft binnen een federale staat, dan zal die deelstaat sneller de legitimiteit van het centrale gezag in vraag stellen (Swenden 2013:68). Zeker omdat men dit onevenwicht

vaak politiek probeert te neutraliseren door bijvoorbeeld kleinere deelstaten relatief meer vertegenwoordigers te geven in de Tweede Kamer of door financiële transfers te organiseren die de verschillen tussen rijkere en armere deelstaten doen uitvlakken (Watts 2008:127). Bekende voorbeelden van staten die zwaar doorwegen zijn Vlaanderen in België, Punjab in India en Ontario en Quebec in Canada.

Symmetrische en asymmetrische federaties

Ten zesde kunnen federaties naast politieke asymmetrie ook constitutionele asymmetrie vertonen. Dit wil zeggen dat de deelstaatparlementen en -regeringen binnen een federatie van elkaar verschillen in de manier waarop ze georganiseerd zijn, de financiële middelen die ze krijgen of in de bevoegdheden die de grondwet hen toekent (Watts 2008:127). In de meeste federaties hebben alle deelstaten dezelfde bevoegdheden en zijn de financiële middelen gelijk verdeeld. In dat geval spreekt men van “symmetrische” federaties. In andere gevallen bestaan er evenwel belangrijke verschillen tussen de deelstaten. Voorbeelden van deze asymmetrische federaties zijn België, Canada, India en Spanje. De interne asymmetrie tussen de deelstaten maakt federale staten niet alleen complex, maar zorgt soms ook voor blijvende spanningen. Het komt wel eens voor dat bepaalde deelstaten uitzonderingen willen bekomen terwijl hun collega-deelstaten vinden dat alle leden van de federatie gelijk moeten zijn (vb. Spanje en Canada). Asymmetrie wordt soms ook als strategie aangewend om grotere interne spanningen te voorkomen. Door een federalisme met verschillende snelheden toe te laten, kan men rekening houden met verschillen in autonomiestreven binnen eenzelfde staat. Door de ene meer autonomie te geven dan de andere kan men er voor zorgen dat de federatie verder desintegreert.

Verdeling van bevoegdheden: duaal of coöperatief

Bevoegdheidsverdeling vormt een zevende verschilpunt tussen federaties. We zagen eerder al dat de ene deelstaat meer of minder bevoegdheden kan hebben dan de andere (asymmetrische bevoegdheidsverdeling), maar ook de praktische verdeling van bevoegdheden kan verschillen tussen federaties. Ten eerste doordat de ene federatie gebruik maakt van een exclusieve bevoegdheidsverdeling terwijl andere federaties bevoegdheidsoverlap laten bestaan. Ten tweede kunnen federaties ook variëren m.b.t. verdeling van uitvoerende en wetgevende machten over de verschillende overheden. Ten slotte wordt er ook een onderscheid gemaakt tussen personeel en territoriaal federalisme.

Bij een *exclusieve* bevoegdheidsverdeling worden de taken heel precies afgebakend en is heel duidelijk wie waarvoor bevoegd is. Bij *concurrerende* of *overlappende* bevoegdheden zijn beide niveaus bevoegd voor eenzelfde beleidsdomein. Die overlap kan onbewust groeien doordat bevoegdheden evolueren en er plots een overlap ontstaat die er vroeger niet was. Maar de overlap kan ook intentioneel gecreëerd zijn. Zo voorziet de Duitse grondwet drie soorten bevoegdheden: die van de deelstaten, van de federale overheid en van allebei (concurrerende bevoegdheden). In principe zijn de deelstaten bevoegd voor deze laatste categorie, maar de federale overheid kan het Hoogerechtshof om toestemming vragen om hier alsnog wetgevend op te treden. Als die toestemming er komt, heeft de federale wetgeving voorrang op de deelstatelijke wetgeving (= *Bundesrecht bricht Landesrecht*) (Deschouwer & Hooghe 2015:258). Bij concurrerende bevoegdheden blijven de deelstaten dus bevoegd zolang dat de federale overheid van zijn bevoegdheid geen gebruik maakt. Pas als de federale overheid dat wel doet vervalt de bevoegdheid van de deelstaat. Dat is een verschil met parallelle bevoegdheden waarbij de federale overheid en de deelstaten gelijktijdig eenzelfde bevoegdheid kunnen uitoefenen (vb. zowel de federale overheid als de deelstaten heffen inkomensbelasting. (Peeters, 2014: 130)

Exclusieve bevoegdheden hebben het voordeel van de duidelijkheid en de helderheid van beleid (Vanpraet 2012, 209-210). Echter, in de realiteit is het om politieke redenen vaak moeilijk om het exclusiviteitsbeginsel strikt door toe te voeren waardoor het passender is om te spreken van *gedeelde exclusieve* bevoegdheden (Vande Lanotte et al 2015, 1126-1127). Dit zijn bevoegdheidspakketten waar de regionale overheid voor bepaalde aspecten exclusieve bevoegdheid heeft en de federale overheid tegelijk exclusieve bevoegdheden heeft voor andere aspecten binnen hetzelfde beleidsdomein. Zo is bijvoorbeeld in België de federale overheid exclusief bevoegd voor het bepalen van de modaliteiten en de hoogte van de werkloosheidsuitkeringen.

gen terwijl de deelstatelijke overheden exclusief verantwoordelijk zijn om werklozen weer aan het werk te krijgen.

Maar ook concurrerende bevoegdheden hebben een aantal voordelen. Het kan de federale overheid toelaten om een kaderwetgeving te creëren die overal van toepassing is, en waarbij de deelstaten vervolgens via verdere wetgeving het kader kunnen *finetunen* op maat van de specifieke omstandigheden die er zijn in elke deelstaat. Het vermijdt ook dat er minutieuze lijsten moeten worden opgemaakt met wie waarvoor exclusief bevoegd is. Zulke overzichten zijn heel moeilijk te maken en bovendien kunnen ze na verloop van tijd achterhaald zijn wanneer de omstandigheden veranderen en bijvoorbeeld nieuwe maatschappelijke problemen opduiken (Watts 2008:88).

Federaties kunnen ook verschillen door het al dan niet samenvallen van de uitvoerende en wetgevende macht binnen een bestuurlijke overheid. Bij een jurisdictionele bevoegdheidsverdeling krijgt elk niveau van besluitvorming zowel de wetgevende als uitvoerende macht toegewezen. Men is m.a.w. bevoegd voor zowel het maken van wetten als voor de uitvoering ervan. Bij een functionele verdeling worden die taken verdeeld. De federale overheid maakt dan binnen haar bevoegdheden bijvoorbeeld de wetten en de uitvoering wordt aan de deelstaten overgelaten (vb. Duitsland) (Deschouwer & Hooghe 2015:261).

Door de verantwoordelijkheid voor zowel de wetgeving als de uitvoering in één hand te houden versterk je de autonomie van de deelstaten. Men is voor een deel van zijn taken immers niet aangewezen op een andere overheid, maar kan alleen handelen. Tegelijk betekent het ook een vergroting van de *accountability* van het systeem omdat er duidelijkheid is over de verantwoordelijken voor het beleid op een bepaald domein. Immers, wanneer de wetgevende en uitvoerende macht zijn opgesplitst kan elke overheid de paraplu opentrekken en naar het andere niveau wijzen als het niet goed loopt (Watts 2008: 86-87).

Beide bovenstaande opdelingen (exclusief/concurrentieel en jurisdictioneel/functioneel) zijn nauw met elkaar verbonden. Exclusieve bevoegdheden hangen vaak samen met een jurisdictionele bevoegdheidsverdeling en dus met het optrekken van schotten tussen de entiteiten. Dit versterkt de autonomie van deelstaten en wordt daarom ook wel eens *duaal* federalisme genoemd. Dat staat tegenover een model van functioneel en overlappende bevoegdheden waarbij veel meer samenwerking tussen regeringen vereist is. In dat laatste geval spreekt men niet over een *duaal*, maar over een *coöperatief* federalisme (De Vicq, Van Hecke & Buyst 2006:6).

De praktische verdeling van bevoegdheden kan ten slotte ook de vorm aannemen van een *personeel of territoriaal* federalisme. Federalisme wordt traditioneel territoriaal opgevat, d.w.z. dat de indeling gebeurt op basis van geografische entiteiten. Elke deelstaat is daarbij bevoegd in een bepaald deel van het federaal grondgebied. Maar er bestaat ook zoiets als het personeel federalisme waarbij autonomie wordt verleend aan gemeenschappen waarvan de leden over het ganse grondgebied kunnen verspreid zijn. De rechten en plichten van burgers verschillen dan op basis van de gemeenschap waartoe men behoort. Eigenlijk komt dit neer op de invoering van subnationaliteiten (Peeters 2014: 39).

Fiscale decentralisatie en transfers

Een achtste punt van onderscheid tussen federaties heeft alles te maken met de financiering van de deelstaten. Eenvoudig gesteld kunnen deelstaten hun centen uit twee mogelijke bronnen halen. Enerzijds kan men eigen belastingen heffen (fiscale decentralisatie), anderzijds kan men dotaties (transfers) ontvangen uit het centrale bestuursniveau. Elke federatie ontwikkelt een eigen balans tussen die twee inkomstenbronnen en traditioneel wordt dat politieke evenwicht verankerd in de grondwet (Watts, 2008). In het geval van België wordt de financiële huishouding van de federatie geregeld in de bijzondere financieringswet uit 1989, die sindsdien vier keer werd aangepast (Matthijs, 2007).

Volgens de theorie van het fiscaal federalisme is de samenstelling van de inkomsten van deelstaten belangrijk omwille van twee redenen (Watts, 2008). Ten eerste bepaalt die financiering in belangrijke mate de bestuurskracht van deelstaten. De uitvoerende macht van decentrale bestuursniveaus kan immers weinig

aanvangen met de toegekende bevoegdheden zonder bijhorende budgetten. Ten tweede zijn belastingen *an sich* ook belangrijke beleidsinstrumenten om een samenleving vorm te geven. Via aanpassingen in tarieven of lastenverschuivingen tussen verschillende soorten belastingen kunnen bestuursniveaus immers het gedrag van burgers, consumenten en ondernemingen sturen. Daarom vallen bevoegdheden en fiscale inkomsten volledig samen in het normatief-theoretische ideaal van het fiscaal federalisme. Volgens die traditie zouden zelf bedruipende deelstaten zorgen voor de best mogelijk afstemming tussen wat burgers betalen aan de overheid (belastingen) en datgene wat ze terugkrijgen (beleidsoutput) (Tiebout, 1956, Oates, 1972). Op die manier versterkt fiscale decentralisatie de *accountability* van regeringen ten aanzien van hun burgers omdat diegene die het geld uitgeeft op die manier ook verantwoordelijk is voor de inning ervan. Het zogenaamde “zakgeldfederalisme” of “consumptiefederalisme” waarbij er enkel aan uitgeven moet worden gedacht zou de financiële verantwoordelijkheidszin ondermijnen. Fiscale decentralisatie versterkt bovendien de autonomie van de deelstaten en belastingcompetitie kan aanzetten tot performantere belastingssystemen (Watts 2008: 95-96).

In elke federatie bevinden de deelstaten zich op een continuüm tussen fiscale autonomie en financiële afhankelijkheid tegenover het centrale bestuursniveau. In tabel 2 werden 14 bestaande federaties gerangschikt op basis van toenemende financiële afhankelijkheid van de deelstaten. In federaties bovenaan de tabel is de fiscale autonomie van de deelstaten het grootst: een relatief groot aandeel van de inkomsten wordt door de deelstaten zelf in het laatje gebracht door het heffen van belastingen. Onderaan de tabel is de financiële afhankelijkheid dan weer het grootst: deelstaten zijn er vooral aangewezen op transfers vanuit het centrale bestuursniveau. De positie van een federatie binnen onderstaand overzicht is verbonden met de eerder besproken “maturiteit” van federaties. Terwijl de deelstaten in volwassen federaties zoals Canada, Zwitserland en de Verenigde Staten over relatief veel eigen middelen beschikken, is de financiële afhankelijkheid tegenover het centrale bestuursniveau het grootst bij opkomende federaties.

Tabel 2: Aandeel federale dotaties in inkomsten van deelstaten (2000-2004)

Categorie	Federaties
< 25%	Canada (12,9%), Zwitserland (24,8%)
25 - 50%	Rusland (25%), Verenigde Staten (25,6%), Brazilië (30%), Maleisië (30,4%), Duitsland (43,8%), Australië (45,6%), India (46%), Oostenrijk (47,4%)
50 – 75%	België (68%), Spanje (72,8%)
> 75%	Nigeria (89%), Zuid-Afrika (96,1%)

Bron: Watts (2008, p.105); exacte aandeel van dotaties per federatie tussen haakjes

Ondanks grote verschillen tussen federaties blijken federale dotaties (transfers) naar de deelstaten een algemene regel. Er zijn immers ook verschillende voordelen verbonden aan een federale inning van de inkomsten. Ten eerste zijn er administratieve voordelen. Door deze opdracht te centraliseren ontstaan schaalvoordelen waarbij niet elk overheidsniveau een uitgebreide aparte financiële administratie moet opzetten. Het werkt m.a.w. de efficiëntie in de hand. Door de belastingbevoegdheid te centraliseren kunnen ook zogenaamde belastingoorlogen vermeden worden. Als er in elke entiteit van een federale staat een andere belastingvoet kan worden gehanteerd, bestaat de kans dat er een interne neerwaartse competitie ontstaat doordat mobiele bedrijven en individuen voor de meest gunstige locatie kiezen. De escalatie van dergelijke belastingoorlogen is geen theoretische fictie maar kan een reële impact hebben op de inkomsten van federaties. Zo moest de Braziliaanse federatie in 2000 de eerder toegekende fiscale autonomie zelfs terugschroeven om de negatieve spiraal van belastingcompetitie tussen regio's te doorbreken. Een laatste reden om te kiezen voor centralisering heeft te maken met het creëren van gelijkheid. Het federale niveau is het meest geschikt om een herverdelende rol te spelen en kan zo vermijden dat er in de ene deelstaat veel hogere belastingen moeten worden geheven dan elders om gelijke welvaartsniveaus te kunnen bereiken.

Transfers tussen het centrale bestuursniveau en de deelstaten kunnen voorwaardelijk of onvoorwaardelijk zijn. Tabel 3 geeft een overzicht van het aandeel voorwaardelijke transfers tegenover het totaal van dotaties die deelstaten ontvangen uit het centrale bestuursniveau. In sommige federaties zijn alle transfers van het federale niveau naar de deelstaten voorwaardelijk (vb. VS) in het andere extreme geval zijn slechts heel weinig dotaties voorwaardelijk (vb. België). De belangrijkste reden om voorwaarden te verbinden aan dergelijke geldtransfer heeft betrekking op het feit dat het nationale niveau wil beïnvloeden hoe het geld finaal wordt gespendeerd. Daarmee wil de nationale overheid de financiële verantwoordelijkheid van de deelstatelijke overheden disciplineren. Als de federale overheid de lastige taak krijgt om belastingen te heffen dan is het normaal dat ze in functie van die *accountability* naar de belastingbetaler toe ook opvolgt hoe dat geld wordt besteed. Daartegenover staat natuurlijk dat zo'n toezicht de deelstatelijke autonomie aantast en de eigen beleidsprioriteiten van regio's kan ondermijnen als men het geld moet besteden op een manier die niet aansluit bij de beleidsprioriteiten of de specifieke noden van een deelstaat (Watts 2008: 106-107).

Tabel 3: Aandeel voorwaardelijke transfers in totaal dotaties aan deelstaten (2004)

Categorie	Federaties
> 75%	Verenigde Staten (100%), Oostenrijk (78,9%)
50 – 75%	Zwitserland (73,1%), Spanje (66,1%), Canada (64,9%), Duitsland (64,5%), Mexico (55,5%)
25 - 50%	Australië (40,9%), India (40,7%), Maleisië (39,3%), Brazilië (25%)
< 25%	Zuid-Afrika (11,5%), Rusland (9%), België (5,7%)

Bron: Watts (2008, p.108), exacte aandeel voorwaardelijke transfers per federatie tussen haakjes

De Statenkamer

Bij het ontwerpen van een federale staat zijn er twee essentiële elementen. Enerzijds wordt via een grondwettelijke verdeling van bevoegdheden autonomie verleent aan deeltiteiten, anderzijds worden gemeenschappelijke instellingen voorzien waar de deelstaten elkaar ontmoeten om samen beslissingen te kunnen nemen voor de ganse federatie. Om de deelstaten te laten participeren in het federale beleid wordt bijna overal gekozen voor een bicameraal systeem waarbij een "Tweede Kamer" dienst doet als ontmoetingsplaats voor de deelstaten. Op die manier worden de deelstaten formeel bij de federale besluitvorming betrokken en kan het federale niveau niet eenzijdig beslissingen nemen die ingaan tegen de belangen van de deelstaten. Deze deelstatenkamers zijn een onmisbaar kenmerk van een federatie, maar verschillen onderling wel sterk van elkaar door de wijze waarop hun leden worden geselecteerd, door de bevoegdheden die ze hebben en door hun samenstelling (Watts 2008: 147; Peeters 2014: 68).

In sommige federale staten worden senatoren rechtstreeks verkozen door de kiezers van de deelstaten (vb. VS) en in andere gevallen onrechtstreeks. In het eerste geval zullen de senatoren vooral handelen als afgevaardigden van hun partij waardoor de deelstatelijke correctie die van zo'n Tweede Kamer in federale landen wordt verwacht in het gedrang komt. Zeker wanneer er enkel nationale partijen zijn, zal het politieke debat in een rechtstreeks verkozen deelstatenkamer vooral een kopie zijn van wat zich in de Eerste Kamer afspeelt. Wanneer de leden onrechtstreeks worden verkozen gekozen door de deelstaten zelf, dan is de verwachting dat de vertegenwoordigers zich meer zullen opwerpen als de getrouwe verdedigers van deelstaatbelangen i.p.v. de partijbelangen. Al vormt het geen garantie, en blijkt het in de praktijk zeker niet altijd het geval te zijn wanneer vertegenwoordigers worden aangesteld door de deelstaatparlementen. Vooral wanneer de leden van de Tweede Kamer *door de regeringen* van de deelstaten worden aangeduid, zoals in Duitsland, komen ze in eerste instantie op voor de belangen van hun regio. Alleen is dan de oppositie uit de deelstaten niet vertegenwoordigd. Wanneer senatoren worden aangesteld door de federale regering (vb. Canada) genieten ze dan weer het minst van al geloofwaardigheid als vertegenwoordiger van deelstaatbelangen. Bovenstaande modellen van aanduiding gaan er evenwel van uit dat alle Senatoren op dezelfde manier worden aangewezen, maar in sommige systemen (vb. België en Spanje) is dat niet het ge-

val en worden senatoren op verschillende manieren aangewezen. Zo komt men tot deelstatenkamers die de voordelen van alle systemen tracht te combineren. (Watts 2008: 147-152; Peeters 2014:72)

Wanneer Statenkamers met elkaar worden vergeleken rijst ook de vraag welke bevoegdheden ze hebben: hebben ze evenveel of minder macht dan de Eerste Kamer? Die machtsverdeling tussen de twee Kamers hangt samen met het bredere politieke systeem. In federale staten waar een duidelijke scheiding bestaat tussen de wetgevende en de uitvoerende macht (vb. VS) bezitten beide Kamers evenveel macht. In systemen waar de regering berust op een parlementaire meerderheid wordt meer macht toebedeeld aan die Kamer die de regering controleert. De Statenkamer is in dit laatste geval dus ‘minderwaardig’, maar ook daar zijn nog gradaties in. In Duitsland heeft de *Bundesrat* bijvoorbeeld een absoluut vetorecht over ongeveer de helft van de wetgeving die op federaal niveau wordt uitgevaardigd. Elders is dat soms veel minder (Watts 2008:153; Peeters, 2014:75).

Binnen een federale Tweede Kamer kan ook de verhouding tussen de deelstaten verschillen. Die verhouding kan ofwel ongelijk zijn ofwel gelijk. In het eerste geval staat het aantal vertegenwoordigers in verhouding tot het inwonersaantal. Grote staten krijgen zo meer vertegenwoordigers dan kleinere staten. Een zuivere evenredige vertegenwoordiging wordt evenwel bekritiseerd omdat dit het federaal beginsel van gelijke vertegenwoordiging van de deelstaten aantast waardoor de wil van de meerderheid op het nationale niveau niet gecorrigeerd wordt door de wil van de deelstaten. Bij een volstrekt gelijke vertegenwoordiging heb je dat probleem niet omdat elke deelstaat daarbij, volgens confederaal beginsel, evenveel vertegenwoordigers heeft. Volstrekte gelijkheid is een systeem dat slechts in een kleine minderheid van federale staten wordt toegepast (vb. VS, Australië, Zwitserland) omdat ook dat niet onproblematisch is. Kleinere deelstaten worden hierbij immers sterk bevoordeeld. Critici beschouwen het als een aantasting van het democratische basisprincipe van één man één stem. Zeker in staten waar de Tweede Kamer een groot politiek gewicht heeft, zijn inwoners van kleine staten relatief gezien een stuk machtiger dan de inwoners van grote deelstaten. Minderheden kunnen op die manier de wil van de meerderheid van de bevolking blokkeren en dat kan tot frustraties leiden. Deze disproportionele vertegenwoordiging zorgt er wel voor dat minderheden beschermd worden tegen de zogenaamde tirannie van de meerderheid. Een dergelijke rem op het meerderheidsbeginsel is typisch voor een liberale democratie, maar er moet natuurlijk gezocht worden naar een werkbaar evenwicht waarbij ook de rechten van minderheden gewaarborgd zijn (Watts 2008: 155; Peeters 2014:72-75).

5. Federalisme als conflict management

Een federale staat is voor sommigen een *doel* op zich, nl. een manier om meer zelfstandigheid te creëren voor een volk of natie dat zich niet thuis voelt in de eenheidsstaat waarin het leeft. Voor anderen is het een *middel* om andere doelstellingen (democratie, minderheidsrechten, economische vooruitgang) te realiseren. Laatstgenoemden zijn dan ook vooral geïnteresseerd in de bruikbaarheid van het federalisme en niet in de staatsvorm *an sich*. Dat is ook de manier waarop deze cursus naar het federalisme wenst te kijken. Eén van de belangrijkste doelstellingen van federalisme is het ontmijnen van territoriale conflicten. Daarmee hoort het thuis in het rijtje van grote besluitvormingsmechanismen naast neo-corporatisme en de pacificatiedemocratie. Hierna gaan we dieper in op conflictregulatie in verdeelde samenlevingen en leggen we het verband tussen pacificatiedemocratie (consociationalisme of consensusdemocratie) en federalisme.

Conflict management in verdeelde samenlevingen

Het verlenen van autonomie wordt door heel wat academici beschouwd als een manier om de spanningen in verdeelde samenlevingen uit te vlakken (Horowitz, 1985; Lijphart, 1977). Volgens Caluwaerts en Reuchamps (2015) doet het federalisme dat vooral via drie mechanismen. Dat komt ten eerste doordat de ruziemakende groepen uit elkaar gehaald worden en elk apart de bevoegdheid krijgen om beslissingen te nemen over die elementen waar men nog moeilijk tot een gemeenschappelijk standpunt kan komen. Als groepen over meer zaken zelf mogen beslissen, daalt automatisch ook het conflictpotentieel. Ten tweede,

door aparte regeringsniveaus te creëren komt de nadruk meer te liggen op *intra-groep* (binnen een bevolkingsgroep) verschillen i.p.v. de *inter-groep* (tussen bevolkingsgroepen) verschillen. De aandacht verschuift m.a.w. meer naar conflicten binnen de eigen gemeenschap i.p.v. conflicten tussen verschillende gemeenschappen. Federalisme maakt zo duidelijk dat binnen nieuw-gecreëerde politieke arena's evenzeer conflicten en tegenstellingen bestaan. Sterker nog, er groeit een besef dat er ook verwantschappen bestaan met de andere bevolkingsgroep(en) in een verdeelde samenleving. Ten derde zorgt het verlenen van autonomie op bepaalde bevoegdheidsdomeinen ook voor het verdwijnen van de constante bedreiging om *overruled* te worden door een numerieke meerderheid.

Federalisme betekent zo een ondersteuning van de pacificatiepolitiek. Via *non-majoritaire* besluitvorming komt men zelfs in diep verdeelde samenlevingen tot een zekere stabiliteit (vb. Lijphart 1968). Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor politieke elites. Volgens Nordlinger (1972:4) zijn vooral de methoden, gebruiken, attitudes en het gedrag van politieke leiders van belang om conflicten te reguleren in diep verdeelde samenlevingen. Hij onderscheidt daarbij verschillende '**conflict-regulating practices**' (1972:20-27). De belangrijkste zijn:

- 1) Het wederzijdse vetorecht maakt een coöperatieve opstelling noodzakelijk en vermindert de angst om fel te verliezen bij een beslissing.
- 2) Het sluiten van compromissen, in het bijzonder van brede package-deals
- 3) Eenzijdige toegevingen (i.t.t. een "compromis" hetgeen wederzijdse toegevingen impliceert). Eenzijdige toegevingen worden vaak door de sterkste partij geleverd. Toegevingen door de zwakste partij zijn immers geen toegevingen, en wanneer conflictgroepen van gelijke sterkte toegevingen doen wordt dit eerder gezien als een bewijs van zwakte. Met mogelijks een verdere escalatie van de strijd. Daarom zijn vooral toegevingen van de sterke partij gunstig voor de regulatie van het conflict.

Met deze grote nadruk op de rol van elites voor het reguleren van conflicten sluit Nordlinger aan bij de principes van de "pacificatie- of consensusdemocratie" (*consociational democracy*) die terug te vinden zijn in een aantal kleine Europese landen (België, Nederland, Oostenrijk en Zwitserland). Deze politieke systemen worden gekenmerkt door diepe breuklijnen, maar kennen niettemin een relatieve stabiliteit zonder politiek geweld of een vorm van burgeroorlog. Ook Lijphart (1968) schrijft dit toe aan de politieke cultuur en houding van de elites in die landen die gekenmerkt wordt door een streven naar pacificatie in plaats van confrontatie.

Opdat die pacificatie zou lukken formuleerde Lijphart (1968) een aantal spelregels. Dit zijn geen formele, vastgestelde regels maar regels die kunnen worden afgeleid uit de handelwijzen van de politieke leiders.

- 1) Politiek is een zakelijk gebeuren, geen ideologisch machtsspel. Tenminste, zo moet je politiek zien. Resultaten boeken is belangrijk. Niet te veel laten hinderen door principes. ('*Politics should not be regarded as a game at all, it is a serious means to a serious end, it is a business*')
- 2) Verdraagzaamheid. Minderheden worden betrokken bij besluitvorming en niet in een minderheidspositie geduwd. Ze beschikken over feitelijke vetorechten, het klassieke meerderheidsprincipe telt hier niet.
- 3) Topbijeenkomsten door elites zijn essentieel: zij trekken zich terug voor overleg, uit het zicht en weg van de druk van de achterban en de media, en dit om complexe compromissen te sluiten waarin iedereen iets maar niemand alles krijgt ('*government by elite*').
- 4) Het evenredigheidsprincipe is essentieel: een evenredige verdeling van voordelen, middelen en posities, dus a rato van de eigen grootte. Proportionaliteit op vele terreinen en in alle verdelingsvraagstukken (personeel, middelen).
- 5) Politieke kwesties worden niet voorgesteld als ideologisch sterk geladen items, maar zoveel mogelijk als een neutrale, objectieve beleidskwestie. Of, negatief verwoordt: trucs om de burger uit te sluiten van het besluitvormingsproces door de zaken ingewikkeld en in jargon voor te stellen.
- 6) Geheimhouding: elites moeten zeer plooibaar zijn in onderhandelingen, toegevingen kunnen doen, openlijk kunnen onderhandelen zonder dat de inhoud uitlekt, zonder dat de afzonderlijke

segmenten constant op de vingers kijken. De elite moet flexibel kunnen reageren. Overleg lijkt op internationale topbijeenkomsten. Ook in het parlement kunnen achteraf geen wijzigingen meer aangebracht worden in de overeengekomen deals. Anders komen de precare evenwichten uit het akkoord op de helling te staan. Dus is de parlementaire behandeling eerder een noodzakelijke formaliteit waarbij de meerderheidsfracties trouw het akkoord ondersteunen en goedkeuren.

- 7) De regering regeert. In de schoot van de regering, niet die van het parlement, ontmoeten de deel-lites elkaar en worden de échte afspraken gemaakt. Lijphart heeft het hier over de “*semi-separation of powers’ based not on constitutional provisions but on informal but nonetheless deeply ingrained political practice*”. Er is dus geen volledige scheiding der machten .

Als deze spelregels gerespecteerd worden kan de pacificatiedemocratie functioneren. In een dergelijke democratie respecteert men elkaars bestaan in afzonderlijke verticale zuilen. Elke zuil krijgt een ruime mate van autonomie en niemand wil en kan de ander de blinde wil opleggen. Zoveel mogelijk delen van het overheidsbeleid worden op proportionele wijze aan deze subculturen of autarkische groepen toebedeeld. Daar ligt meteen ook het raakvlak met federalisme.

Federalisme en pacificatiedemocratie (consociational democracy, consensusdemocratie)

Federalisme en consensusdemocratie zijn twee zeer vergelijkbare politieke systemen: het zijn allebei vormen van *nonmajoritarian democracy*. De gelijkenis is zo sterk dat onderzoekers uit de discipline van het federalisme, die in aanraking kwamen met de wijze waarop beslissingen werden genomen in pacificatiedemocratieën dit gingen omschrijven als ‘*niet- territoriaal federalisme*’. Langs de andere kant ontdekten onderzoekers die zich met pacificatiedemocratie inlieten een hoog gehalte pacificatiedemocratie in het federalisme (Lijphart 1985; Elazar, 1985).

Het belangrijkste basiskenmerk dat beide systemen delen is dat er niet continu met een zuivere meerderheidslogica wordt bestuurd waarbij een minderheid het onderspit moet delven tegenover een meerderheid. Volgens Elazar (1985) zijn zowel federalisme als pacificatiedemocratie vormen van *compounded majoritarianism*. Daarbij wordt het meerderheidsbeginsel niet verworpen, maar worden meerderheden samengesteld (*compounded*) ofwel (1) door verschillende *gebieden* (federalisme) ofwel (2) door concurrerende *groepen* (pacificatiedemocratie) i.p.v. door een loutere optelling van stemmen.

Het voornaamste verschil tussen beiden is dus de segmentering. In pacificatiedemocratieën ontmiijnt men tegenstellingen door de verschillende subculturen een zekere autonomie te verlenen terwijl dit in federaties gebeurt op basis van territoriaal gedefinieerde deelstaten. Toch blijven federalisme en pacificatiedemocratie als aparte onderzoeksdisciplines bestaan, al was het maar omdat ze als politiek systeem in de realiteit niet altijd volledig overlappen. Er zijn federale staten (vb. V.S.), die geenszins *consociational* zijn en omgekeerd, *consociational democracies* zoals Nederland die geenszins een federatie zijn. In België komen ze wel wonderwel en wederzijds versterkend samen, waardoor het vanuit de Belgische context veel moeilijker is om het onderscheid scherp te zien (cf. infra).

Paradox van het federalisme?

Pacificatiepolitiek mag dan al zijn meerwaarde hebben bewezen in diep verdeelde samenlevingen, vraag is of ook zijn afgeleide, namelijk het federalisme, op de lange termijn gunstig bijdraagt aan het *managen* van conflicten in diep verdeelde samenlevingen. Caluwaerts en Reuchamps (2015) zien de volgende mogelijke problemen.

Ten eerste is er de paradox van het federalisme (Erk & Anderson, 2009; Nordlinger, 1972). Door de decentralisatie van bevoegdheden wordt de gemeenschappelijke agenda ontvet en worden spanningsvelden ontmiijnd. De toegenomen autonomie versterkt evenwel ook de vraag naar nog meer *self-rule* en kan op lange termijn zelfs leiden tot de splitsing van een federatie (Erk & Anderson 2009). Zelfbestuur draagt immers bij tot de versterking van een regionale identiteit. Bovendien ontstaat een nieuwe politiek ruimte waarin regionale *entrepreneurs* aan de slag kunnen die zich niet meer opwerpen als vertegenwoordiger van de hele bevolking maar van slechts de eigen regio. Als deze regionale politici belangrijke posities verwer-

ven in deze regionale politieke ruimte zullen ze er ook naar streven om die positie te versterken door te ijveren voor de verdere decentralisering van bevoegdheden. Het leidt zelfs tot ‘ethnic outbidding’ of een spiraal aan voorstellen die elkaar overtroeven in graad van nationalisme. Zelfs klassieke partijen zullen door de creatie van nieuwe politieke sub-arena’s de typische non-majoritaire ingesteldheid van de pacificatiepolitiek verlaten en meegaan in een nationalistisch opbod (Hooghe, 2002). M.a.w. hoe meer decentralisatie, hoe luider de roep om nog meer decentralisatie.

Ten tweede maakt federalisering het moeilijker om één van de belangrijkste besluitvormingsmechanismen van de pacificatiedemocratie te hanteren: de *package deal*. Door te decentraliseren vermindert immers het aantal bevoegdheden die men in deals kan betrekken. Bovendien worden ook de federale middelen (die vaak als smeermiddel worden gebruikt) steeds schaarser. Het wordt m.a.w. steeds moeilijker om vrede af te kopen met geld en bevoegdheden.

Ten slotte worden ook de kosten van een federale *non-agreement* minder groot als er deelstaten zijn met uitgebreide bevoegdheden. Typisch voor pacificatiebesluitvorming is dat men de gemoederen eerst zeer hoog laat opwaaien en men pas serieus rond de tafel gaat zitten om een oplossing te vinden wanneer het voortbestaan van het politiek systeem op de helling komt te staan. Pas wanneer de prijs van non-agreement voor alle partijen te groot wordt, gaat men over tot het sluiten van een compromis. Als de regionale niveaus belangrijker worden, duurt het ook langer vooraleer het politieke systeem op zijn kookpunt komt. Als alles politiek vastzit op het centrale niveau, dan is er nog steeds het deelstaatniveau dat blijft draaien. De impact van een federale politieke patstelling op het dagelijkse leven van mensen wordt dus veel beperkter in het geval van verregaande bestuurlijke decentralisatie. In een federale staat neemt dus de institutionele druk om tot een politieke overeenkomst te komen sterk af. Dat bleek ook in België het geval tijdens de lang aanslepende communautaire crisis van 2010 en 2011, toen het land 541 dagen functioneerde zonder volwaardige federale regering.

6. Federalisme en politieke partijen

Partijen als unitaire actoren?

Politieke partijen worden traditioneel omschreven en onderzocht als zijnde “unitaire actoren”, die zich gedragen als homogene en collectieve organisaties (Laver & Gary, 2000, p. 619). Zoals hierna zal blijken, nuanceert een “multi-level governance” - context dit klassieke paradigma: de aanwezigheid van verschillende bestuurslagen beweegt eenzelfde politieke partij immers tot een andere organisatie, rol, strategie en gedrag naargelang het specifieke beleidsniveau (Detterbeck, 2012; Hepburn & Detterbeck, 2013, pp. 76-77; Hough & Jeffery, 2006, p. 7).

De literatuur over federale politieke systemen maakt vaak het onderscheid tussen “state-wide parties” (hierna: SWP) en “non-state wide parties” (hierna: NSWP) (De Winter, Gómez-Reino, & Lynch, 2006; Fabre, 2008, Hopkin, 2009). Terwijl de eerste categorie opereert over het volledige territorium van de federale Staat, is het tweede type slechts politiek actief binnen een bepaald gedeelte van dit gebied (Masseti & Schakel, 2016, p. 11). Omwille van hun electorale omvang en brede geografische operabiliteit vormen SWPs doorgaans de dominante politieke actoren die zich in het “centrum” van het politieke spectrum ophouden (Alonso, Cabeza & Gomez, 2015). NSWPs daarentegen zijn vaak electoraal kleiner qua omvang, mede door hun beperktere geografische aanwezigheid, en situeren zich bijgevolg eerder in de “periferie” van het politieke systeem. Tot de categorie van de SWPs behoren veelal de “gevestigde” (“established”) partijen zoals bijvoorbeeld de “traditionele” partijfamilies van de christen- democraten, socialisten en liberalen (Elias & Tronconi, 2011, p. 508; Fagerholm, 2016, p. 304). Tot de categorie van de NSWPs behoren bijvoorbeeld sub- nationalistische en regionalistische partijen (Wagner, 2012).

Regionalistische en sub-nationalistische partijen: een aparte categorie?

Over de status en het profiel van NSWPs, en in het bijzonder de regionalistische en sub-nationalistische partijen, bestaat in de literatuur nogal wat debat. Leden van de regionalistische en sub-nationalistische partijfamilie worden door Libbrecht, Maddens, & Swenden (2011) omschreven als partijen die zelfbeschikking en/of identiteitsstreven als belangrijkste programmapunt hebben. In toenemende mate beschouwen auteurs de regionalistische partij effectief als een afzonderlijke en volwaardige “partijfamilie”, die weliswaar intern zeer heterogeen samengesteld is (Fagerholm, 2016). Die inhoudelijke heterogeniteit heeft zowel betrekking op de sociaal-economische links-rechts als als de territoriale as. Regionalistische en sub-nationalistische partijen situeren zich ideologisch over de volledige scope van het socio-economische links-rechts continuüm. Ideologisch onderzoek in dit verband bracht aan het licht dat regionalistische partijen actief in relatief welvarende regio's eerder een rechts gedachtegoed aanhangen, terwijl regionalistische partijen in relatief armere regio's eerder linkse ideeën verdedigen. Goede illustraties hiervan zijn respectievelijk het Italiaanse Lega Nord (LN) en de Scottish National Party (SNP) (Masseti & Schakel, 2015).

Maar ook op de territoriale as is heel wat onderlinge verscheidenheid merkbaar, waarbij de pro-decentralisatie standpunten sterk kunnen variëren van een gematigd autonomiestreven tot onvoorwaardelijk separatisme (Masseti & Schakel, 2016). Denk maar aan respectievelijk het Beierse CSU versus het Baskische “Herri Batasuna” (HB) en het Ierse “Sinn Fein”(SF) – waarbij deze twee laatste in het verleden banden onderhielden met terroristische organisaties als ETA en IRA (Hepburn, 2011, pp. 29-30).

Meer academische discussie bestaat er over het feit of deze partijen best als “mainstream” dan wel als “niche” worden gecatalogeerd. “Mainstream” partijen situeren zich in het hart van het politieke spectrum, zijn “normale” politieke actoren die structureel aanwezig zijn/blijven op het politieke toneel en beschikken over een breed en gevarieerd partijprogramma (Wagner, 2012, p. 846). “Niche” partijen situeren zich eerder in de marges van het politieke spectrum (“outsiders”) en spitsen zich vaak toe op slechts enkele thema's (“single issue partijen”) (Wagner, 2012, p. 846). Ook hier is een gevalsgewijze en genuanceerde benadering raadzaam. In de literatuur worden (dezelfde!) regionalistische en sub-nationalistische partijen door (verschillende!) auteurs onder beide invalshoeken gecatalogeerd. Opmerkelijk is wel dat het (aanhoudende) electorale succes van deze regionalistische en sub-nationalistische partijen door verschillende auteurs wordt aangegrepen om ze te “rationaliseren” en “normaliseren” tot een breed en structureel politiek fenomeen. Gebruikte analogieën als “from niche to normal” of “from protest to power” onderlijnen deze analyse.

In ieder geval, eerder dan een scherpe categorisatie is waarschijnlijk een genuanceerde benadering geval per geval een meer geschikte methodiek. De aangetroffen partijpolitieke verscheidenheid is zeker niet onlogisch indien we uitgaan van een zekere wisselwerking tussen de aard van de institutionele architectuur en de aard van de partijcompetitie binnen een politiek systeem. Net zoals de federatie als staatsvorm wordt gekenmerkt door een grote grensoverschrijdende onderlinge verscheidenheid geldt dit ook voor de politieke actoren die er telkens de dienst uitmaken.

Algemeen kunnen we wel stellen dat elke “duurzame” politieke partij een bepaalde levenscyclus doorloopt (Hepburn & Detterbeck, 2013), waarbij via verschillende fasen een zekere “maturiteit” bekomen wordt (Tronconi, 2016). Zo zijn heel wat regionalistische en sub-nationalistische partijen effectief ontstaan als “niche”-partijen, waarbij zij na verloop van tijd vaak hun originele “core business” zijn gaan aanvullen met programmapunten op andere beleidsdomeinen. Op die manier creëren zij een meer alomvattend ideologisch pakket (“catch-all”) dat meer potentiële kiezers en coalitiepartners aanspreekt. Niettemin blijft deze categorie van partijen de integriteit van de Staat as such in vraag stellen door haar finale onafhankelijkheidsstreven, wat voortdurend weegt op de stabiliteit van het federale politieke systeem.

Rol van partijen in een federatie

Politieke partijen spelen doorgaans een belangrijke rol in het functioneren van een federatie. Zo kunnen partijen die de ganze federatie overspannen een element van conflictmanagement zijn omdat ze tegengestelde belangen tussen verschillende groepen in de samenleving kunnen oplossen nog voor ze op het publieke forum kunnen uitgevochten worden. Sommige auteurs (Linz & Stepan, 1992; Linz 1997) stellen dat nationale politieke partijen in staat zijn om tegenstellingen te overwinnen en een “overarching loyalty” te creëren ten aanzien van de staat. Linz (1997) noemt het ook “bundestreue”. Nationale partijen werken met andere woorden de stabiliteit van een federatie in de hand. Ze kunnen er ook voor zorgen dat politici over de grenzen van deelstaten met elkaar gaan samenwerken in functie van de gemeenschappelijke partijbelangen. Onderlinge verschillen verdwijnen op die manier naar het achterplan omdat het electoraal oninteressant wordt om één bepaalde groep van kiezers te mikken. Partijen hebben m.a.w. een integratieve functie binnen een federatie.

7. Kenmerken van het Belgisch federalisme

Hierboven werden al de algemene kenmerken van federalisme besproken, maar hoe zit dat nu in het specifieke geval van België? België behoort tot de grote verzameling van federale staten en vertoont de basiskenmerken ervan: er zijn twee bestuurslagen en *self rule* op het niveau van de deelstaten wordt gecombineerd met *shared rule* op het centrale niveau. De manier waarop deze basisprincipes worden ingevuld maken van België evenwel een heel erg *sui generis* federalisme (Deschouwer 2013:215; Devos 2006). Het is daarmee een goed voorbeeld van de vaak gehoorde stelling in de literatuur over federalisme dat er niet zoiets bestaat als dé federale staat. In alle federale staten worden de principes van *shared rule* en *self rule* op heel uiteenlopende wijze vormgegeven. Federaties moeten tegemoetkomen aan plaatselijke verzuchtingen en zijn vaak het gevolg van politieke compromissen. Dat geldt zeker in het geval van België. De eerste staatsvormers hadden destijds niet echt een idee van hoe de “Federatie België” er finaal moest gaan uitzien, en ook vandaag hebben de verschillende politieke partijen in België zeer uiteenlopende visies op de staatsstructuur. Tussen het separatisme van Vlaams Belang en het unitarisme van onder meer PvdA is er vooral plaats voor vele tinten grijs. Die uiteenlopende politieke visies, in combinatie met een besluitvorming die heel sterk op compromisvorming gericht is, hebben volgens Devos (2006: 4) geleid “tot een constructie in typisch Belgische ‘kotteriestijl’, gekenmerkt door een grenzeloze, aan het zicht onttrokken, doolhofaanbouw achter bescheiden gevels”. Het Belgische federale model is stapsgewijs, via typisch Belgische achtergebouwtjes, tot stand gekomen. Bij elke staatsvorming moesten actuele problemen opgelost worden en werd zonder algemene visie aan de slag gegaan. Het resultaat is een zeer complexe en ondoorzichtige structuur. Een *labyrinth state* volgens Deschouwer (2013:215). Dat neemt niet weg dat ook het Belgisch federalisme getypeerd kan worden.

België is een **opkomende federatie** die pas na WOII in de steigers is gezet en die nog vorm aan het krijgen is. Daarmee wordt ze volgens Watts (2008:127) niet tot de categorie van “mature” federaties gerekend die dateren van de 18^e en 19^e eeuw. De staatsinrichting is nog steeds niet definitief uitgekristalliseerd en blijft onderdeel van debat. De recente staatsvormingen lieten wel zien dat het debat steeds vaker over ‘details’ gaat (vb. verdere homogenisering van bevoegdheden ipv een debat over federalisme met twee of met drie) of over de aanpassing van de bestaande institutionele afspraken (vb. herziening financieringswet). Vooral de Vlaams-nationalistische partijen hebben nog plannen die echt ingrijpende veranderingen zouden betekenen zoals de omvorming van België tot een confederatie of een regelrechte splitsing van het land. Het etiket van een opkomende federatie doet ondertussen onrecht aan de redelijk definitieve institutionele plooi waarin het land is gelegd.

De interne **diversiteit is vooral cultureel van aard** en leidt tot spanningen tussen twee grote taalgemeenschappen: de Nederlandstaligen in het Noorden en de Franstaligen in het zuiden van het land. De kleine Duitstalige minderheid in het oosten speelt in het communautaire verhaal eerder een figurantenrol. Op verschillende momenten in de geschiedenis was het immers de taalgrens tussen de Nederlandstalige en Franstalige hoofdrolspelers die voor politieke hoogspanning zorgde. De schoolstrijd liet bijvoorbeeld zien

dat er duidelijke levensbeschouwelijke tegenstellingen waren tussen Vlaanderen en Franstalig België. De voorstanders van het neutraal onderwijs waren vooral in het zuiden van het land te vinden terwijl men in het noorden een systeem genegen was van gesubsidieerd katholiek onderwijs. Maar ook sociaaleconomisch werd duidelijk dat Vlaanderen en Wallonië anders waren. Vlaanderen bleef lange tijd een rurale samenleving terwijl Wallonië op het vlak van industrialisering al in de 19^e eeuw tot de wereldtop behoorde. Het belang van de communautaire tegenstelling kwam in de Belgische geschiedenis twee keer heel duidelijk tot uiting. Een eerste keer in 1894 toen voor het eerst middels het algemeen stemrecht voor mannen verkiezingen werden georganiseerd en een tweede keer ruim een halve eeuw later met de zogenaamde Koningskwesie (1950). Nooit tekenden de politieke tegenstellingen tussen Vlaanderen en Franstalig België zich zo scherp af als op die twee momenten. In 1894 wonnen de socialisten al hun zetels in Wallonië en stuurde Vlaanderen enkel katholieken naar het parlement. De liberale partij won enkel zetels in Brussel en Wallonië. In 1950 werd een referendum gehouden over de terugkeer van Koning Leopold III : een ruime meerderheid van de Vlamingen stemde voor een terugkeer terwijl de Franstaligen dit met een grote meerderheid verwierpen. De afhandeling van het referendum bracht België zelfs op het randje van een burgeroorlog tussen Noord en Zuid.

België wordt in de literatuur traditioneel ook naar voren geschoven als een voorbeeld van **centrifugaal federalisme**. Het is geen *coming together*, maar een *holding together* variant. Het federalisme is een mechanisme dat ervoor moet zorgen dat het land blijft voortbestaan en is vooral uit noodzaak aangenomen. De ontwerpers van het federale België waren niet geïnteresseerd in de meerwaarde die een gemeenschappelijke aanpak van problemen zou kunnen hebben, maar ze waren op zoek naar een manier om de conflicten tussen de taalgroepen te kunnen ontmijnen. Het is m.a.w. een huwelijk van moeten i.p.v. willen. Dit maakt centrifugale federaties instabiel omdat er een sterke neiging blijft bestaan tot separatisme. Dat komt duidelijk tot uiting bij partijen zoals Vlaams Belang en N-VA die onomwonden pleiten voor Vlaamse onafhankelijkheid.

Uit de centrifugale ontstaanswijze vloeit voort dat er in België in de regel gebruik gemaakt wordt van **exclusieve bevoegdheden** en dat de **residuaire bevoegdheden op het federale niveau** liggen. Men heeft voor exclusieve bevoegdheden gekozen omdat dit het best inspeelde op de autonomie-eis die er was. In de praktijk blijkt zo'n strikte scheiding van bevoegdheden evenwel soms onwerkbaar wat maakt dat er op het exclusiviteitsbeginsel ook uitzonderingen bestaan. Zo kunnen de verschillende overheden zich impliciete bevoegdheden toe-eigenen. Daarbij komt het er op neer dat men gelijkaardige maatregelen neemt op basis van een andere bevoegdheidsgrondslag. De bevoegdheden blijven daarbij exclusief aan een overheid toebehoren, maar de uitoefening kan in de praktijk tot gelijkaardige maatregelen leiden. Dit is wel gebonden aan de voorwaarde dat men moet kunnen aantonen dat de impliciete bevoegdheid noodzakelijk is voor de zinvolle uitoefening van de bevoegdheden die men al heeft (Meerschaut & De Hert, 2008: 4). Het bekendste voorbeeld is de Vlaamse Zorgverzekering voor hulpbehoevenden. Vlaanderen voorziet op basis van haar bevoegdheid voor bijstand aan personen een premie die ook perfect zou passen binnen de federale bevoegdheid omtrent sociale zekerheid. Verder zorgt de centrifugale genese er ook voor dat de **residuaire bevoegdheden op het federale niveau** liggen en niet op het niveau van de deelstaten. Al is er in het verleden geprobeerd om deze situatie om te keren door in de Grondwet in te schrijven dat de residuaire bevoegdheden toebehoren aan de deelstaten (zie art. 35 van de Grondwet). Het is evenwel wachten op een lijst met exclusief federale bevoegdheden vooraleer dit grondwettelijk principe geactiveerd wordt.

Samenhangend met de exclusieve bevoegdheidsverdeling zijn de gemeenschappen en gewesten in België ook volledig **nevengeschikt** aan het federale niveau en is het **verticaliteitsbeginsel** van toepassing. Het laatste betekent dat de overheid die bevoegd is voor de regelgeving ook bevoegd is voor de uitvoering ervan. Zowel het federale niveau als de deelstaten beschikken daardoor ook elk over een eigen parlement, een eigen regering en eigen administratie. Nevenschikking betekent dat de federale overheid geen deelstaatbeslissingen kan herroepen. Er is met andere woorden geen normenhiërarchie in België. De enige uitzondering hierop zijn de ordonnanties van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Deze hebben nagenoeg dezelfde rechtskracht als decreten, maar er is een belangrijk verschil. Er is beperkt toezicht voorzien op ordonnanties, wat niet het geval is voor decreten. De gewone en administratieve rechtscolleges kunnen bijvoorbeeld nagaan of ordonnanties in strijd zijn met de Grondwet of met de Bijzondere Wet voor Brus-

sel. Bovendien is er een beperkt toezicht van de federale overheid om de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel veilig te stellen. Er werd echter nog nooit een ordonnantie vernietigd waardoor men kan stellen dat een ordonnantie in de feiten gelijk staat met een wet. Volgens grondwetspecialist Hendrik Vuye wordt het verschil tussen een decreet en een ordonnantie vooral aan Nederlandstalige zijde benadrukt: “In Nederlandstalige handboeken staatsrecht worden de verschillen tussen decreten en ordonnanties haarscherp uit de doeken gedaan. In Franstalige handboeken daarentegen wordt gesteld dat ze in niets verschillen” (Interview Vuye, VOS).

België mag dan al uit drie gewesten en drie taalgroepen bestaan, toch blijft het in essentie een **bipolair federalisme** waarbij Vlamingen en Franstaligen tegenover elkaar staan. De Duitstaligen zijn met te weinig om die bipolariteit te doorbreken en ook de Brusselaars worden door de politiek opgedeeld in Nederlandstaligen en Franstaligen. Er mag volgens sommigen dan al sprake zijn van een ontluikende Brusselse identiteit, maar als het er op aankomt speelt die geen rol. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de compositie van de federale regering. Die is paritair samengesteld, maar er is geen aparte plaats voorzien voor Brusselaars. Zoals hierboven reeds werd gesteld zijn dergelijke bipolaire federaties instabiel. Watts (2008:184) behandelt dit kenmerk zelfs onder de “pathologie” van federaties (oftewel: hoe federaties ten onder kunnen gaan) omdat het separatisme in de hand werkt. Brussel, een hoofdzakelijk Franstalige stad omgeven door Vlaams grondgebied, heeft evenwel een temperend effect op dit autonomiestreven.

De Belgische federatie wordt ook gekenmerkt door **asymmetrie**. Dit komt het meest tot uiting in de keuze voor twee soorten deelstaten: gemeenschappen en gewesten. Men heeft hiervoor gekozen omwille van de moeilijke Brusselse situatie en de onenigheid rond het statuut van de hoofdstad. Aan Nederlandstalige zijde was men voorstander van een federalisme met twee gemeenschappen terwijl de Franstalige partijen voor een federalisme pleitten van drie gewesten. Uiteindelijk heeft men voor gemeenschappen én gewesten gekozen en werd Brussel een apart gewest, maar geen eigen gemeenschap. Voor de uitoefening van de gemeenschapsbevoegdheden zijn de Brusselaars aangewezen op de Vlaamse of Franstalige gemeenschap. Als gevolg daarvan is Brussel uiteindelijk een zeer ingewikkeld institutioneel kluwen geworden.

Het wordt nog ingewikkelder als men gaat kijken naar de manier waarop langs beide kanten van de taalgrens de deelstatelijke instellingen werden georganiseerd. Vlaanderen was voorstander van een indeling op basis van gemeenschappen. Daarom werden de instellingen van het Vlaams gewest (zonder Brussel) gefusioneerd met de Vlaamse Gemeenschap (met Brussel). Het feit dat beiden demografisch zo goed als samenvallen (slechts 3% van de Nederlandstaligen zou niet in het Vlaams Gewest leven) vergemakkelijkte dit proces. Bovendien beschouwen de Nederlandstaligen in Brussel zich niet als een “ander soort Vlamingen” dan de Nederlandstaligen in Vlaanderen. Brussel is daarenboven de hoofdstad van Vlaanderen. Aan Franstalige kant werd altijd gepleit voor een federalisme op basis van gewesten. Daarom bleven het Waalse parlement en regering en het parlement en de regering van de Franstalige gemeenschap altijd als afzonderlijke instellingen bestaan. Een fusie ligt er ook moeilijker omdat de Franstalige Brusselaars zich ook minder verwant voelen met Wallonië. Bovendien leeft ongeveer 18% van de Franstaligen buiten het Waals gewest, m.n. in Brussel (Swenden & Jans, 2006: 884).

In vergelijking met andere federale staten beschikken de Belgische deelstaten over **ruime bevoegdheden** (Hooghe et al., 2010; Watts, 2013: 31; Swenden & Jans 2006:885). Sinds de eerste staatsvorming in 1970 is die autonomie gradueel toegenomen en volgens sommige Belgische politici heeft de zesde staatsvorming zelfs een Copernicaanse omwenteling veroorzaakt waardoor de deelstaten voor het eerst machtiger zijn geworden dan de federale staat. Dit is maar ten dele waar (Bouteca, D’Heer & Lannoo, 2017). Als we abstractie maken van de sociale zekerheid, dan zijn de uitgaven van alle deelstaten samen voor het eerst in de Belgische geschiedenis groter dan de federale uitgaven (Decoster & Sas, 2013). De federale regering is evenwel een belangrijke stakeholder in het management van de sociale zekerheid en de sociale zekerheid is met grote voorsprong de belangrijkste uitgavenpost. Uitgedrukt in geld is de federale overheid dus nog altijd het belangrijkste overheidsniveau (Bouteca & Devos 2014: 293), maar haar positie is wel fel verzwakt. In de laatste staatsvorming werd de deur opgezet voor een sluipende decentralisering van de sociale zekerheid. Voor het eerst werden via (1) de sociale zekerheidsbijdragen voor doelgroepen en (2) de kinderbijslag geldmiddelen van de sociale zekerheid aan het federale niveau onttrokken. In 2012, voor de zesde

staats hervorming, was 40,2% van de federale uitgaven bestemd voor de sociale zekerheid. Na de regionalisering van de kinderbijslag liep dit terug tot 33,8% (Decoster & Sas 2013). Hoewel de deelstaten over een ruime bestedingsautonomie beschikken, is hun **fiscale autonomie eerder beperkt**. De gemeenschappen beschikken over geen enkele belastingbevoegdheid en ook de gewesten staan maar ten dele in voor de verwerving van hun eigen inkomsten. Het merendeel van de inkomsten wordt nog altijd federaal geïnd en vervolgens wordt een gedeelte doorgestort naar de deelstaten (Swenden & Jans, 2006). Zelfs na de uitbreiding van de regionale fiscale autonomie bij de zesde staats hervorming halen de Belgische deelstaten (gemeenschappen en gewesten) vandaag minder dan de helft van hun inkomsten (+/- 34%) uit eigen belastingen (Decoster en Sas, 2013).

De Tweede Kamer is een belangrijk onderdeel van een federale staat, maar volgens sommigen is die in België eigenlijk niet nodig. De idee van een **overbodige deelstatenkamer** is gebaseerd op het feit dat België een bipolaire federatie is waarin de belangen van de twee grote gemeenschappen op allerlei manieren al voldoende worden gevrijwaard. De pariteit in de federale regering, de bijzondere meerderheden en de alarmbelprocedure garanderen sowieso al dat de twee gemeenschappen bij de federale besluitvorming worden betrokken. Ook de partijen zelf zijn confederaal opgebouwd en komen dus op voor de belangen van hun aparte gemeenschappen (Peeters 2014: 91). In tegenstelling tot sommige andere Tweede Kamers, heeft de Belgische Senaat niet langer veel eigen bevoegdheden. Ze is vandaag vooral nog nodig bij het doorvoeren van staats hervormingen, maar in de realiteit worden die tussen de partijen onderhandeld i.p.v. in het parlement. Omwille van die schijnbare overbodigheid wordt vaak geopperd om de Senaat op te doeken. Op die manier zou België een nog exotischer federatie worden, nl. eentje zonder een specifieke federale Kamer waarin deelstaatbelangen verdedigd worden.

Het **Belgisch federalisme geurt ook een beetje naar confederalisme**. Het is hybride federatie van het federaal-confederale soort. Op het federale niveau beschikken de twee gemeenschappen immers over vetomachten. Zo geldt binnen de ministerraad taalpariteit. Er bestaat evenwel geen formele verplichting om als federale regering over een meerderheid in elke taalgroep te beschikken, maar doorgaans wordt daar wel naar gestreefd. Door de alarmbelprocedure kan ook geen enkele beslissing op het federale niveau tegen een taalgroep worden doorgedrukt. Karel De Gucht omschreef het federale politieke niveau ooit zelfs als een “permanente diplomatieke conferentie” omwille van die geïnstitutionaliseerde evenwichten tussen de taalgroepen (Le Vif, 15/12/10). De vereiste unanimité doet dan ook sterk denken aan een confederatie of een internationale organisatie dan aan een federatie (Deschouwer 2013: 217).

Een ander confederaal element is het **ontbreken van nationale partijen**. De partijen die we “traditioneel” als SWP kunnen bestempelen, werden in de jaren ‘60-’70 ont dubbeld langsheen beide kanten van de taalgrens. Enkel de PvdA vormt vandaag nog een unitaire en dus ‘state-wide’ partij in de strikte zin van het woord. De politieke realiteit is dat alle andere partijen in de feiten slechts in een beperkt gedeelte van het territorium politiek opereren. De gevestigde partijfamilies onderhouden weliswaar nog contacten met hun zusterpartij, maar deze verbanden zijn al lang niet meer geprivilegieerd. Voorbeelden hiervan zijn legio. Bij de federale en Brusselse regeringsvorming worden de zusterpartijen al lang niet meer automatisch mee opgenomen in de coalitie. De atypische as van de Zweedse coalitie werd door de voorzitters van CD&V en MR een maand voor de verkiezingen aangekondigd in een zeldzaam gezamenlijk kranteninterview (DS 18/01/2014). Te midden van de ontluikende Publifin- en Samusocial-schandalen verklaarde men bij Sp.a “nooit overleg en nooit contact te hebben met PS” en vroeg Sp.a-voorzitter Crombez zelfs het vertrek van PS-voorzitter Di Rupo. Samen met de opsplitsing van de traditionele partijfamilies groeide het institutionele Belgische bestel uit elkaar naar meer zelfbewuste gemeenschappen en gewesten.

Het Belgisch federalisme is ten slotte ook **consociational van aard**. Hierboven werd reeds gewezen op de sterke overlap tussen pacificatiedemocratie en federalisme. Zeker in de Belgische context is dit conceptuele onderscheid moeilijk te maken. De introductie van het federalisme in ons land wordt door sommigen zelfs beschouwd als een verderzetting van de klassieke pacificatiedemocratie. Het enige verschil is dat de botsende subculturen niet ideologisch, maar territoriaal worden gedefinieerd. “The federalization of Belgium, having slowed down the decline of the old consociationalism, has created a new type of consociationalism, in which the language territories are the segments of a still deeply divided society” (Deschouwer

2002:78). Daarvoor werden bij de eerste staatshervorming in 1970 bijvoorbeeld mechanismen ingebouwd die de politieke elites hebben gedwongen om de regionale spanningen op een non-majoritaire wijze op te lossen. De pariteit van de regering, de bijzondere meerderheden en de alarmbelprocedure zijn politieke reïncarnaties van de consensusdemocratie.

België heeft zo dus het ene niet-meerderheidssysteem in het andere laten overlopen. In de wijze waarop het Belgisch federalisme in elkaar steekt is duidelijk de erfenis van de consensusdemocratie terug te vinden. Vanuit het oogpunt van de besluitvormingstheorie zorgde de overgang van een unitaire naar een federale staat dan ook vooral voor continuïteit i.p.v. voor een radicale breuk. Immers, de regio's zijn als het ware zuilen op een territoriale basis, met eigen politieke partijen, met een eigen partijsysteem, met eigen media, met eigen socio-demografische en economische kenmerken, enz. ... Aan het hoofd van die territoriale zuilen staan ook in dit geval *prudent leaders* die de subculturen bij elkaar moeten houden via compromisvorming. In de pacificatiedemocratie noemt men dat '*elite accommodation*', in het federalisme heet dat '*shared rule*'.

Ook binnen het Belgisch federalisme *managen* politieke elites de communautaire conflicten dus op een manier die nauw aansluit bij de pacificatiedemocratie: "waiting until there are a lot of problems to be solved, and then produce an agreement which essentially institutionalizes the non-agreement by letting each side deal with its own policy. In consociational language this is known as 'granting autonomy' and that is exactly what is done in a federal state" (Deschouwer 2002 : 79). De prijs voor deze manier van werken werd betaald door het federale niveau via de overdracht van middelen en bevoegdheden naar de deelstaten. De vrede tussen de nieuwe territoriale zuilen werd m.a.w. afgekocht door het bestuurlijke centrum uit te hollen. Met alle gevolgen vandien voor de (financiële) leefbaarheid van dat centrum en het bij elkaar houden van beide landsdelen (Hooghe 2004:56).

Het federalisme heeft volgens Caluwaerts en Reuchamps (2015) een belangrijke rol gespeeld bij de regeling van conflicten in het verleden, maar tegelijk maakt het de vreedzame regeling van conflicten steeds moeilijker. Politici zijn zich immers steeds meer als regionale *entrepreneurs* gaan gedragen. De politieke generatie die in het gedecentraliseerde België opgroeide gedraagt zich als een groep van politici die enkel verantwoording verschuldigd is aan de Vlamingen of de Franstaligen. Dat leidt tot een situatie waarin men steeds fellere communautaire eisen kan stellen. Door het verkrijgen van autonomie kan men zich terugtrekken in de eigen regio en voluit de regionale kaart trekken zonder daardoor in de problemen te komen op het federale niveau waar een non-majoritaire besluitvorming bestaat. Volgens Hooghe (2004) kwam de federalisering er dan ook voor een stuk uit lijfsbehoud van de klassieke partijen. Op deelstatelijk niveau was de non-majoritaire besluitvorming niet nodig en kon men voluit de regionalistische kaart trekken die nodig was om de nationalistische partijen af te houden.

Het federalisme dreigt in België ook twee andere elementen te ondermijnen die doorgaans met de pacificatiedemocratie worden geassocieerd: de *package deal* en de politieke patstelling. Door al het smeerwerk uit het verleden is de federale begroting structureel verlieslatend geworden. De zesde staatshervorming heeft geprobeerd om hiervoor een oplossing te vinden, maar toont aan dat de smeermiddelen steeds beperkter worden. De bevoegdheden die men in deals kan betrekken worden ook steeds schaarser. Doordat er reeds veel bevoegdheden gedecentraliseerd zijn, duurt het ook langer vooraleer men tot een politieke patstelling komt op het federale niveau die aanleiding geeft tot het sluiten van een compromis. Na de verkiezingen van 2010 werd er maar liefst 541 dagen onderhandeld over een nieuwe regering en een nieuwe staatshervorming. Een teken aan de wand dat het Belgisch federalisme zijn eigen graf aan het graven is (Caluwaerts & Reuchamps, 2015)?