

Federalisering en regionalisering

De 'bicentenary of the American Constitution' is in 1987 op allerlei manieren gevierd, o.a. met universitaire symposia. De Columbia Law School, in New York City, had verschillende constitutionele thema's aan de orde gesteld, waaronder federalisme. Buitenlandse sprekers waren uitgenodigd om iets naar voren te brengen over hun eigen ervaringen met één van de onderwerpen. Zo hoorde ik een hoogleraar uit Belgrado uiteenzetten hoe het Joegoslavische federale stelsel (toen) in elkaar stak. Het was een strikt formeel betoog; het betrof de verdeling van bevoegdheden over de unie en de deelstaten, niet de wijze van uitoefening van die bevoegdheden, en de rol van de (centraal geleide) communistische partij werd zelfs niet genoemd. Wat mij het meest frappeerde was het volstrekte ongeloof van de Amerikaanse congresdeelnemers: een federaal stelsel gebaseerd op etnische of religieuze in plaats van op puur territoriale uitgangspunten, dat kon nooit goed gaan. Die reactie leek mij toen nogal overdreven, en mogelijk ingegeven door een (in de V.S. niet ongebruikelijk) wantrouwen in de soliditeit van elke constructie die niet beantwoordt aan het eigen Amerikaanse model; maar ik moet achteraf toegeven dat de twijfelaars waarschijnlijk gelijk hebben gehad.

Er zijn kennelijk vormen van federalisme die wel en die niet werken. Bij het streven naar federalisering in België, dat dienen moest om uit de Vlaams-Waalse impasse te komen, liep men op tegen de wijdverbreide opvatting dat federale stelsels met slechts twee deelnemers niet kunnen functioneren. Zoiets zou op separatisme of zelfs op burgeroorlog moeten uitlopen. De Belgische politieke technologie is echter hoog ontwikkeld, en men loste dit probleem op door een derde deelnemer te creëren: voor de territoriale indeling werd 'Brussel-hoofdstad' die derde deelnemer, bij de culturele zelfstandigheid van de Nederlands- en Franstalige gemeenschappen werd tijdig ontdekt dat er ook nog een Duitstalige gemeenschap is (in de streek van Eupen en Malmédy). Of deze ingenieuze constructie inderdaad goed werkt, ook in moeilijke omstandigheden, zal de tijd nog moeten leren.

Er zijn tekenen die erop wijzen dat federalisering en regionalisering bezig zijn in West-Europa te worden herontdekt. Zelfs Frankrijk, vaak gezien als de belichaming van de gecentraliseerde eenheidsstaat, voerde in de Mitterrand-jaren een zekere vorm van regionalisering in; mondjesmaat, overigens. In Italië heeft het er even naar uitgezien dat in het Noorden ('Padanië') een echte afscheidingsbeweging op gang zou komen. In Spanje is hier en daar een sterk re-

T. Koopmans, 'Federalisering en regionalisering', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2001-9, 2001, pp. 273-274.

gionaal bestuur ontwikkeld, dat soms ook beantwoordt aan culturele en historische gegevens, zoals in Catalonië; daar ontstaat dan weer aandrang in de richting van verdere stappen op het gebied van eigen wetgeving en bestuur. In de Duitse Bondsrepubliek eisen de 'Bundesländer' steeds meer zeggenschap op, vooral in Europese en internationale vragen.

De meest interessante ontwikkelingen spelen zich waarschijnlijk af in Groot-Britannië. Op het woord 'federalisme' rust daar, vanwege zijn Europese connotatie, een taboe; maar met de 'devolution to Scotland and Wales' zijn niettemin stappen in federale richting gezet. Dat is wel op typisch-Britse wijze gebeurd, dwz. niet uniform. Het Schotse Parlement heeft bij de instellingswet (die bij referendum is goedgekeurd) een eigen sfeer van handelen toegevoegd gekregen; een 'autonome' sfeer, zouden wij in Nederland zeggen. De Welsh Assembly is daarentegen uitsluitend bevoegd voor onderwerpen die het Britse Parlement uitdrukkelijk naar Cardiff verwijst. Hoe zal dit nu verder gaan? In Schotland gaan stemmen op om de rechter te laten beslissen of Britse wetgeving de autonome sfeer van de Schotse instellingen wel eerbiedigt. Dat zou eigenlijk een vorm van constitutionele toetsing zijn, die voorlopig, en zeker onder de huidige Labour-regering, weinig kans maakt. Ook Engeland zelf komt evenwel in beweging. Waarom, zo vraagt men zich af (niet helemaal zonder grond), mogen de Schotten meestemmen voor een parlement dat over alle Engelse problemen kan discussiëren en beslissen, terwijl de Engelse kiezers geen zeggenschap hebben over belangrijke Schotse vragen? Zodra echter afzonderlijke Engelse instellingen zouden ontstaan, naast die van het Verenigd Koninkrijk, zou de stap naar een federaal stelsel zijn gezet: Engeland, Schotland en Wales zouden dan in een vergelijkbare positie komen te verkregen ten opzichte van het centrale Britse bestuur. Een tweede ontwikkeling is dat men in Noord-Engeland, vooral in Yorkshire waar traditioneel een sterk regionaal besef bestaat, begint te klagen dat er toch weinig reden kan zijn om de Yorkshiremen de zeggenschap in eigen zaken te onthouden die men de Schotten heeft vergund. Ook in dat opzicht wordt er gerammeld aan de overgeleverde opzet van het Verenigd Koninkrijk.

Die opzet is overigens van een soepelheid die op het Europese continent, althans in post-napoleontische tijden, niet goed denkbaar zou zijn. Er zijn verschillende gebieden die eigen instellingen hebben en vrijwel los van Westminster functioneren, maar die

toch op een of andere manier, heel of half, tot of bij het Verenigd Koninkrijk behoren. Het Parlement van het Eiland Man beroemt zich er zelfs op ouder te zijn dan de 'mater Parliamentorum' in Westminster. Ook de Kanaal-eilanden hebben een enigszins onafhankelijke positie; Noord-Ierland af en toe. En dan laat ik stukjes historische en politieke folklore (zoals Gibraltar, de Falklands, of St. Helena 'and dependencies') maar buiten beschouwing. Historici bezigen soms de term 'composite monarchy' voor de Oostenrijks-Hongaarse dubbelmonarchie zoals deze tot 1918 bestond; maar het Britse conglomeraat zou ook onder dat begrip kunnen vallen.

Vrijwel overal zijn derhalve ontwikkelingen te bespeuren; maar niet in Nederland. Daar heerst aan dit front een diepe rust. De Friezen hebben zich, na 'knuppel-vrijdag' (1951), nauwelijks meer als afzonderlijke groep laten zien of horen. Zij hebben kennelijk berust in de culturele dominantie van Holland en in de bestuurlijke gelijkshakeling met de rest van Nederland. Regionaliseringsplannen zijn haastig in de kast geborgen nadat, in de jaren zeventig, het plan om 'mini-provincies' in te voeren was stukgelopen op bestuurlijk gekissebis en gevestigde belangen. Het Grote Zwijgen zou erop kunnen wijzen dat onze bestuurlijke organisatie perfect is; maar de vele onopgeloste doch onbesproken problemen (bv. openbaar vervoer in de Randstad; criminalisering en

vervuiling van de grote steden) lijken in andere richting te wijzen. Het ziet er echter niet naar uit dat regionalisering nog op de politieke agenda staat; kennelijk zal Den Haag zelf alles wel oplossen.

Het is bovendien opvallend dat het woord 'federalisme' in de vaderlandse debatten wordt gereserveerd voor de Europese problematiek: wij zijn daar vòòr of tegen, maar zonder ooit aan te geven welk soort federalisme ons voor ogen staat. Er is geen discussie over de hoofdvragen die elk federaal stelsel oproept: een definitieve verdeling van bevoegdheden tussen de lidstaten en de Unie, zoals de Amerikanen die in 1787 hebben vastgelegd, en de Duitsers in 1949; de procedure voor wijziging van de grondregels (thans in het EG-verdrag neergelegd): moet dat mogelijk worden als één lidstaat zich tegen verklaart, bv. na een negatief referendum – ook als die lidstaat Nederland is? Het debat, voor zover al gevoerd, kenmerkt zich door armoede. Er is evenwel nog hoop. In de Republiek der Verenigde Nederlanden heeft het ongeveer een eeuw geduurd voordat was komen vast te staan waar de soevereiniteit over de gewesten was gebleven na de 'Verlatinghe' van de Landsheer in 1581. Misschien zullen wij een federaal concept hebben als de Amerikanen hun derde eeuwfeest vieren.

T.K.