

**Studiecentrum voor
Federalisme vzw**

Liesbet Hooghe

**Centre d'Etudes du
Fédéralisme asbl**

**Aangesteld Navorsers
van het N.F.W.O.**

3. Executive Federalism in Canada

Rapport samengesteld onder leiding van
Prof. Frank Delmartino (Studiecentrum voor Federalisme)

REEDS VERSCHENEN - DÉJÀ PARUS

1. Bicaméralisme et Etat fédéral - La réforme du Sénat belge,
Jérôme Sohier, juin 1990 ;
2. Un aspect du Fédéralisme coopératif horizontal :
les accords de coopération entre entités fédérées,
Pierre Klein, juin 190 ;
3. Executive Federalism in Canada,
Liesbet Hooghe, maart 1991 ;
4. L'Union monétaire belge - Une approche stratégique,
Alain de Crombrughe, mars 1991.

ANDERE PUBLICATIES - AUTRES PUBLICATIONS :

Tijdschrift - Revue **FEDERALISME**

INFO : 02/517.95.96

Liesbet HOOGHE

Aangesteld Navorsers van het
Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek
(KU Leuven)

EXECUTIVE FEDERALISM

IN CANADA

maart 1991

Adres van auteur :

K.U.Leuven
Politieke Wetenschappen
Van Evenstraat 2B
3000 Leuven
016/28 32 45

Inleiding

Dit onderzoek spitst zich toe op de relatie tussen federalisme en de kwaliteit van politiek, en meer bepaald op de rol van bepaalde samenwerkingsmechanismen tussen de verschillende geledingen in een federatie voor de politieke kwaliteit. We beperken het onderzoek hoofdzakelijk tot Canada, hoewel we sporadisch ook naar de Verenigde Staten en de Bondsrepubliek verwijzen. Canada probeert die kwaliteit op te houden met behulp van het *executive federalism*. Misschien kan de Canadese ervaring van enig nut zijn voor de Belgische federatie-in-spe.

Na de definiëring van de begrippen *executive federalism* en kwaliteit van een politiek regime (en meer bepaald van een federatie) schetst het volgend onderdeel de bredere context waarin het Canadese *executive federalism* werkt. We doen dat door een vergelijking met andere landen. We contrasteren enerzijds het Canadese politieke systeem met dat van twintig andere westerse democratieën en anderzijds het Canadese federalisme met vijf andere federaties. Daaruit blijkt dat elke studie van *executive federalism* met de concrete politieke context rekening moet houden. Of anders gezegd, het gaat niet op de Canadese praktijk eenvoudig naar de Belgische situatie te extrapoleren. Binnen deze beperkingen vatten we in het volgende onderdeel de eigenlijke studie van het Canadese *executive federalism* aan. We schetsen uitvoerig de historiek van de intergouvernementele relaties. Verder geven we een overzicht van het instrumentarium van *executive federalism*. In het voorlaatste deel proberen we licht te werpen op de wederzijdse relatie van een aantal factoren uit de institutionele en politieke context met de bestaande structuur van het *executive federalism*. We ronden af met de huidige problemen van het Canadese politieke bestel en/of het Canadese federalisme. De concrete uitingen van die 'crisis' zijn allicht typisch voor Canada. Maar de algemene problematiek is al, of wordt heel waarschijnlijk snel, actueel in andere gelaagde staatsverbanden, o.m. voor de intergouvernementele relaties tussen Vlaanderen, Wallonië, Brussel, de Belgische staat en de Europese Gemeenschap.

EXECUTIVE FEDERALISM EN FEDERALE KWALITEIT

WAT IS EXECUTIVE FEDERALISM ?

Donald Smiley definieert *executive federalism* als :
'*the relations between elected and appointed officials of the two orders of government in federal-provincial interactions and among the executives of the provinces in interprovincial interactions*' (D. Smiley, 1980, blz. 91).

Met andere woorden, het verwijst naar dat onderdeel van een federaal proces waarbij de bindingen tussen de geledingen van de federatie langs de uitvoerende macht verlopen, d.w.z. de politieke of de bureaucratische tak ervan.

KWALITEIT VAN EEN FEDERAAL POLITIEK BESTEL

Aan een federaal verband met kwaliteit mogen we dezelfde eisen stellen als aan elk modern politiek regime :

- het moet conflict kunnen verhinderen of afzwakken (integratie);
- het moet een effectief beleid inzake collectieve goederen kunnen garanderen (allocatie);
- het moet de totstandkoming en uitvoering van maatschappelijke beslissingen (door politieke en niet-politieke actoren) coördineren en algemeen doen aanvaarden (integratie);
- het moet daarbij de democratische spelregels voluit gebruiken.

Volgens een federaal systeem/filosofie kan dit in bepaalde omstandigheden het best door binnen een ruimer politiek verband kleinere territoriale eenheden te erkennen en een evenwichtige combinatie tussen *self rule* en *shared rule* na te streven (D. Elazar, 1984). Zowel *self rule* als *shared rule* veronderstellen dat de territoriale eenheden en het federale niveau principieel gelijkwaardige partners zijn. De politieke verhoudingen zijn principieel niet-hiërarchisch. Er hangt in een federatie dan ook veel af van de samenwerkingsmechanismen tussen de verschillende geledingen. We kunnen de algemene eisen voor een kwalitatief hoogstaand politiek regime in een federatie nauwkeuriger formuleren door te verwijzen naar de samenwerkingsmechanismen :

- ze moeten zorgen voor een faire en representatieve vertegenwoordiging van belangen - niet alleen van de betrokken gouvernementele geledingen, maar ook van de burgers (dubbele diversiteit);
- ze moeten in staat stellen om gemeenschappelijke beslissingen te nemen en gezaghebbend te doen aanvaarden - niet alleen door alle betrokken gouvernementele geledingen, maar ook door de burgers (dubbele integratie).

Executive federalism is een mogelijke manier om dergelijke samenwerkingsmechanismen te organiseren. Maar er zijn ook andere schakels denkbaar en nodig voor een federaal verband met kwaliteit. De synthese tussen diversiteit en integratie kan langs het politiek-sociale vlak gebeuren, met name langs politieke partijen, belangengroeperingen en actiegroepen. De bindingen kunnen ook gaan langs de wetgevende macht, namelijk via de parlementen. En bij de rechterlijke macht kan een grondwettelijk hof die rol spelen.

Een federatie kan natuurlijk samenwerkingsmechanismen hebben op verschillende vlakken tegelijk. Canada maakt daar maar heel zuinig gebruik van. De bindingen op het politiek-sociale en wetgevende terrein zijn uiterst zwak. Sinds 1982 treedt het constitutioneel hof wel veel actiever op. Het *executive federalism* is de enige uitgebouwde pijler in de relaties tussen de geledingen in de Canadese federatie.

Maar ook die pijler wordt bewust beperkt gehouden. De provinciale en federale overheden staan op hun autonomie. Daarom centraliseert elke overheid de contacten : ze beperkt het aantal contactpunten en bovendien legt ze die bij voorrang op een relatief hoog politiek of bureaucratisch niveau.

Kortom, in het Canadese *executive federalism* is *self rule* belangrijker dan *shared rule*.

CANADA IN VERGELIJKEND PERSPECTIEF

Executive federalism in het Canada van de jaren 1990 is aan herbronning toe, menen vele Canadese waarnemers. Voor de kersverse Belgische federatie komt de crisis zeer gelegen, omdat het moeilijke moment - meer dan tijden van voorspoed - de mogelijkheden en beperkingen van *executive federalism* blootlegt.

Een vergelijking tussen Canada en België oogt op het eerste gezicht aantrekkelijk. Beide landen hebben sinds de jaren 1960 af te rekenen met zeer actief nationalisme, soms uitgesproken separatisme. In beide landen bereikte het conflict een climax op het einde van de jaren 1970 en in het begin van de jaren 1980. Maar het eindigde op een anti-climax : België voerde een onvoltooide staatshervorming door ten koste van een breuk tussen CVP en PS (L. Hooghe, 1990, 1991); Canada repatrieerde zijn grondwet van Westminster naar Ottawa in 1982 en herschreef de rol van provincies en federale overheid, maar deed beide tegen de bezwaren van de Quebec-regering in. Het conflict ebde nadien grotendeels weg. Maar de deelgebieden groeiden verder van elkaar weg. Wallonië en Vlaanderen begonnen eigen structuren uit te bouwen, terwijl hun economieën divergeerden. In Quebec wisten de Franstaligen hun positie in de economie aanzienlijk te versterken en werden de economie en de maatschappij van Quebec minder afhankelijk van de rest van Canada. De internationale factor speelt ook mee. De internationalisering van de economie tastte immers in versneld tempo de soevereiniteit van Canada en België aan. Dat werd a.h.w. geformaliseerd door het vrijhandelsverdrag tussen Canada en de Verenigde Staten in 1988 enerzijds en het Europa-1992 plan of sprekender nog de strijd om de Generale Maatschappij in 1988 anderzijds. In beide landen groeide de behoefte om deze snel veranderende verhoudingen ook institutioneel en politiek-symbolisch vast te leggen. Canada probeerde het met het *Meech Lake* akkoord (1987). Dat erkent de speciale positie van Quebec in de Canadese federatie formeel (*distinct society-société distincte*) en werkt een aantal knelpunten tussen de provincies en de federale regering weg. In ruil onderschrijft de regering van Quebec de Canadese grondwet van 1982. België van zijn kant nam een doorgedreven staatshervorming aan. De federalisering hevelt vooral de toedelende (allocatieve) staatsfuncties (onderwijs, infrastructuur en openbare werken, industrieel beleid) over naar de deelgebieden samen met een ruim part van de financiële (niet de fiscale) middelen. CVP en PS zitten

opnieuw samen in de nationale regering. Ondertussen is de pacificatie in Canada op de lange baan geschoven. Het *Meech Lake* akkoord ging op 23 juni 1990 ter ziele. Het vergelijk in België daarentegen lijkt de politieke verhoudingen op stabielere sporen te zetten.

Parallellen trekken is evenwel een riskante bezigheid. België en Canada verschillen in meerdere opzichten van elkaar. We proberen het eigene van de Canadese politieke context te verduidelijken door het Canadese politiek regime in het algemeen en het federale bestel in het bijzonder te contrasteren met andere staten.

POLITIEKE KWALITEIT IN CANADA EN 20 ANDERE DEMOCRATIEËN

Arend Lijphart, al twintig jaar wetenschappelijk begaan met de kwaliteit van democratie, heeft een typologie van democratische politieke regimes opgesteld (A. Lijphart, 1984, 1989). Globaal gezien kan de politieke organisatie (institutionele en politieke structuur) in een democratie gebaseerd zijn op het principe van de meerderheid - d.i. concentratie van macht in handen van de meerderheid - of op het principe van consensus - d.i. verdeling, verspreiding en beperking van macht. Hij operationaliseerde deze principes aan de hand van acht variabelen. Na factoranalyse blijken ze uiteen te vallen in twee clusters. De eerste vijf drukken de niet-territoriale eigenschappen van het politiek proces uit (partijsysteem, kiesstelsel en regeringssamenstelling) (dimensie I). De drie andere verwijzen meer naar de territoriale organisatie en de gevolgen ervan voor het politieke proces; Lijphart noemde deze dimensie II de federaal-unitaire dimensie. In Figuur I staan de eigenschappen van meerderheids- en consensus-democratie voor elk van beide dimensies :

Figuur I : Eigenschappen van meerderheids- en consensusdemocratie voor de niet-territoriale en territoriale dimensie

Meerderheid	Consensus
DIMENSIE I (niet-territoriaal)	
concentration of executive power (minimal winning cabinets)	executive power-sharing (oversized cabinets)
executive dominance	executive-legislative balance
two-party system	multiparty system
one-dimensional party system	multidimensional party system
high disproportionality in electoral system (usu plurality system)	low disproportionality in electoral system (usu PR)
DIMENSIE II (territoriaal)	
unitary & centralized government	federal & decentralized government
unicameralism	strong bicameralism
unwritten constitution	written & rigid constitution

Bron : A. Lijphart (1984), *Democracies : patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, New Haven : Yale University Press

Het resultaat van deze oefening voor 22 democratieën (gegevens tot 1980) staat in figuur II. Sinds 1980 en zeker sinds de federalisering van 1988 hoort België thuis in dezelfde categorie als Zwitserland.

Lijphart geeft toe dat sommige operationaliseringen voor discussie vatbaar zijn. De meest twijfelachtige plaatsingen zijn volgens Lijphart de Verenigde Staten, Oostenrijk en Italië (A. Lijphart, 1989, blz. 41-44).

Figuur II : Classificatie van 22 democratieën volgens de twee dimensies van meerderheids- versus consensusdemocratie

DIMENSIE I (niet-territoriaal)	DIMENSIE II (territoriaal)		
	<u>meerderheid</u>	<u>intermediair</u>	<u>consensus</u>
<u>meerderheid</u>	N.-Zeeland VK	Ierland	Australië Oostenrijk Canada BRD VS
<u>intermediair</u>	IJsland Luxemburg	Frankrijk V Noorwegen Zweden	Italië Japan
<u>consensus</u>	Denemarken Israël	België Finland Frankrijk IV Nederland	Zwitserland België

Bron : A. Lijphart (1984), *Democracies : patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, New Haven : Yale University Press, blz. 219.

Het valt dadelijk op dat België en Canada, hoewel allebei federaties, op de niet-territoriale dimensie totaal verschillend scoren. Canada, dat vrij sterk overhelt naar de meerderheidslogica op dimensie I, benadert het Westminster model. Het heeft *minimal winning cabinets*; de partijdiscipline in het parlement is groot (lange regeerduur); er zetelen meestal drie partijen in het parlement (liberalen, conservatieven en sociaal-democraten (NDP)), maar tot nog toe bleef de wedijver beperkt tot de eerste twee - met de liberalen meestal in de rol van de *Majority* en de conservatieven als *Her Majesty's Opposition*; de sociaal-economische en vooral de cultureel-etnische breuklijnen zijn een realiteit in Canada, maar ze lopen veeleer in de conservatieve en liberale partijen dan tussen de partijen; het Canadese relatieve meerderheidsstelsel is het op één na meest disproportionele kiesstelsel uit de 22 democratische regimes. We vinden diezelfde kenmerken terug in de provincies, al is het dan soms met andere partijen. België daarentegen is Lijpharts prototype voor een consensus-gedreven regime (op dimensie I).

Een tweede vaststelling is dat de combinatie *majority rule*-federalisme niet uniek is. Goed functionerende federaties zoals de VS, de BRD, Oostenrijk en de iets stroever draaiende Australische federatie staan er naast Canada. Dat lijkt vreemd. Immers, veel Canadese politieke waarnemers wijzen het Westminster model als hoofdschuldige aan voor de moeilijke federale relaties in Canada.

'Many of the criticisms of executive federalism and of the Meech Lake process ... and the contemporary pressures for more participatory politics expressing pluralism ... raise a fundamental question : are the parliamentary and federal institutions which lie at the root of executive federalism becoming so dysfunctional as to require abandonment or radical modification ?' (R. Watts, 1989, blz. 455).

De vier andere landen bewijzen dat federalisme verzoenbaar is met een politiek regime gebaseerd op het principe van de meerderheid. Wel horen de VS en Oostenrijk wellicht beter thuis in de intermediaire categorie van dimensie I. De VSA hebben formeel een tweepartijensysteem, maar de partijen missen cohesie. We kunnen daarom eerder van een multi-partijensysteem in twee blokken spreken, meent Lijphart. Oostenrijk scoort zo hoog op de non-territoriale meerderheidskarakteristieken, omdat de socialistisch-christendemocratische regeringscoalities toevallig ook *minimal*

winning cabinets zijn. De *große Koalition* krijgt evenwel meestal meer dan 80 % van de parlementszetels achter zich en laat zich duidelijk leiden door een consensus-streven - niet bepaald tekenen van een pure meerderheidslogica. Anderzijds wordt in Canada de meerderheidslogica ook getemperd, nl. door het gebruik om voor de franstalige Quebecers een 'rechtmatig' deel van de regeringsposten en overheidsfuncties voor te behouden. Daardoor ontstaat impliciet een soort *grand coalition*.

De derde vaststelling is dan ook dat die vijf politieke variabelen van meerderheids- of consensuslogica op zichzelf niet kunnen verklaren waarom federale relaties succesrijk of moeizaam zijn. Er zijn drie mogelijkheden. Ofwel zijn andere politieke aspecten van een consensus-logica dan de vijf geoperationaliseerde variabelen verantwoordelijk voor een betere federale kwaliteit. Ofwel moeten we meer aandacht schenken aan de federale mechaniek, die immers sterk verschilt tussen de zes echte federale staten en de ene in wording (België). Daar komen bijvoorbeeld zeker ter sprake in de Verenigde Staten de *checks & balances* en in de BRD het functionele federalisme (Japan is veeleer een geval van doorgedreven decentralisatie; Italië is wat ongelukkig in de derde kolom van dimensie II terechtgekomen). Lijphart maakt in zijn typologie geen onderscheid tussen de federale systemen. Grotere federale kwaliteit kan tenslotte ook het werk zijn van een maatschappelijke consensus-logica, een terrein dat Lijphart in zijn typologie niet aanraakt.

Ten vierde kunnen we er niet om heen dat het huidige België in hetzelfde vakje als Zwitserland terecht komt. Toch gelijken België en Zwitserland vooral op elkaar wat het eindresultaat betreft : een volbloed consensus-democratie (zowel niet-territoriaal als territoriaal). De eigenlijke opbouw van die consensus verschilt wel eens. Beide landen doen aan *power-sharing* in de regering. Zwitserland houdt het informeel : de zeven ambten in de Federale Raad worden volgens een vaste sleutel verdeeld over de vier grote partijen, waarbij men ook bepaalde taalevenwichten respecteert. België heeft de linguïstische pariteit in zijn grondwet vastgelegd. Ten tweede, in geen van beide landen domineert de regering het parlement. In Zwitserland is de wetgevende en uitvoerende macht formeel gescheiden naar Amerikaans model; het parlement kan de Federale Raad niet afzetten. Belgische regeringen zijn heterogeen, daarom zeer begaan met hun interne evenwichten en vaak geen lang leven beschoren. Hun greep op het parlement is veel minder sterk dan in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk of Canada. Lijphart

beschrijft België (met enige overdrijving) als een systeem van informele of partiële scheiding van machten tussen wetgever en uitvoerder (A. Lijphart, 1984, blz. 25). Ten derde, de twee landen hebben een multipartijensysteem. Ten vierde zijn het ook alletwee multidimensionale partijssystemen. In beide landen hebben de religieuze en socio-economische breuklijnen aparte partijen doen ontstaan. Zwitserland verschilt van België omdat het geen partijen heeft op de taalkundige breuklijn; wel is de taalpluraliteit er mede oorzaak van dat de 'nationale' partijen losse allianties blijven van kantonale partijen. Tenslotte hanteren beide landen een kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging met de zuiverste vorm ervan (d.i. kleinste vertekening) in Zwitserland.

Maar voor een volledige Belgisch-Zwitserse vergelijking moeten we opnieuw verder gaan dan Lijpharts kenmerken en kijken naar : 1) andere kenmerken van politieke non-territoriale consensus; 2) kenmerken van de federale mechaniek; 3) kenmerken van maatschappelijke consensus-logica.

Een laatste opmerking in de marge van Lijpharts typologie betreft de rol van etnisch-linguïstische breuklijnen. In het debat over de Canadese crisis halen bezorgde Canadese commentatoren gemakkelijk twee zaken door elkaar. Enerzijds is er het institutioneel-filosofische probleem van de algemene werking van het federalisme, m.a.w. het probleem van intergouvernementele samenwerking. Commentatoren trekken daarom graag parallellen met andere federale staten zoals de VSA, de BRD en Australië. Anderzijds is er het etnisch-nationalistische conflict over de organisatie van een plurale maatschappij, kortweg het Quebec-probleem. Voor dat probleem zijn België en Zwitserland meer aangewezen als vergelijkingspunten. Volgens Lijpharts studie zijn Zwitserland, België en Canada de enige (semi-)federaties waar de territorialisering significant homogener de deelgebieden tot stand heeft gebracht (incongruent federalisme). In de andere landen zijn de deelgebieden sociaal-etnisch gezien relatief getrouwe kopieën van de ganse staat. De trend naar homogenisering is het meest uitgesproken in België.

Een kwalitatief hoogstaande Canadese federatie moet gelijktijdig voor de twee problemen goed scoren. Het *executive federalism* is bij uitstek een element van de eerste bekommernis. Maar juist omdat het in de praktijk zo gemakkelijk verward raakt in de Quebec-discussie moeten we zijn kwaliteit ook evalueren t.a.v. de beheersing van het etnisch-nationalistisch conflict.

FEDERALE LOGICA IN CANADA EN VIJF ANDERE FEDERATIES

Een federaal bestel moet antwoorden op een zevental vragen (zie o.m. R. Watts, 1989; W. Chandler, 1989; W. Chandler, H. Bakvis, 1987; P. Leslie, 1987).

1. Kiest men voor een jurisdictionele of functionele verdeling van de bevoegdheden ?

Bij een jurisdictionele verdeling van machten bezit een niveau voor een beleidsmaterie tegelijk de wetgevende, uitvoerende en financiële bevoegdheden. De federatie en de deelstaten werken dus zoveel mogelijk naast elkaar (Canada, Australië). In functioneel federalisme zijn de niveaus inhoudelijk voor hetzelfde pakket bevoegdheden verantwoordelijk, maar voeren ze verschillende taken uit (Zwitserland, Verenigde Staten, Duitse Bondsrepubliek, Oostenrijk). Meestal zorgt het federale niveau voor het wettelijk kader, terwijl de deelstaten het verder wettelijk invullen en instaan voor uitvoering en implementatie (R. Watts, 1970, blz. 63-64).

2. Kiest men voor *interstate* federalisme of *intrastate* federalisme ?

Bij *interstate* federalisme verwoorden instanties van de deelstaten regionale belangen in rechtstreekse onderhandelingen met de federale overheid of met andere deelstaten. Dat kan gebeuren op administratief of politiek vlak: administratieve commissies, interministeriële vergaderingen, interparlementaire bijeenkomsten, ad hoc of geïnstitutionaliseerde 'summitry' ... Dit soort van relaties heeft vaak veel weg van de geplogenheden in het internationale diplomatieke circuit (Canada, Australië). Bij *intrastate* federalisme maken de vertegenwoordigers van regionale belangen rechtstreeks deel uit van de centrale beleidsinstellingen (1). Dat gebeurt meestal langs een tweede wetgevende vergadering (senaat), die de belangen van de deelstaten verdedigt en waar elke deelstaat recht heeft op een min of meer gelijk aantal zetels. In de gecentraliseerde vorm duiden de deelstaten hun vertegenwoordigers niet zelf aan; dat verloopt meestal via rechtstreekse verkiezingen (VSA, Australië), een enkele keer langs benoemingen door de centrale overheid (Canada). Het Duitse *Bundesrat*-systeem vertegenwoordigt de gedecentraliseerde variant : de deelstaten duiden zelf hun vertegenwoor-

digers aan. Kenmerken van *intrastate* federalisme in de rechterlijke macht zijn, in centraliserende richting, de constitutionele aanwezigheid van een charter van fundamentele rechten en vrijheden en zijn directe afdwingbaarheid door individuele burgers, en in decentraliserende richting, de benoeming van rechters in het constitutioneel hof door de deelstaten.

3. Beperkt de verdeling van bevoegdheden de punten van contact tussen de niveaus of spoort het aan tot veel samenwerking ?

In het eerste geval zijn veruit de meeste bevoegdheden exclusief toegewezen aan de federatie of de deelstaten (Canada, Zwitserland). In het tweede geval dwingt een lange lijst met concurrerende bevoegdheden (Australië, VSA, BRD) de beide niveaus ertoe om hun beleid te coördineren. Soms krijgt één van beide niveaus uiteindelijk het laatste woord; soms blijven de twee niveaus op gelijke voet staan.

4. Zijn er een beperkt aantal 'contactsluizen' voorbehouden voor samenwerking of zijn de contactpunten onbeperkt, verscheiden en gedecentraliseerd ?

In het eerste geval is elk niveau vrij cohesief (kern : fusie van wetgevende en uitvoerende macht); het heeft gespecialiseerde diensten voor federaal-deelstatelijke relaties, waarlangs het leeuwedeel van de samenwerking loopt (Australië, Canada, BRD). De *layer cake*... Een gedecentraliseerde structuur voor samenwerking vereist dat er binnen elk niveau veel ingangen en weinig strakke hiërarchische relaties (fragmentatie) zijn (kern : onafhankelijkheid van wetgevende en uitvoerende macht); federatie of deelstaat houden er geen centrale dienst op na die de federaal-deelstatelijke relaties coördineert en stroomlijnt (VSA, Zwitserland). Een *marble cake*...

5. Wordt de financiële relatie er één van onderlinge onafhankelijkheid of van eenzijdige/tweezijdige afhankelijkheid ?

In het eerste geval bepalen federatie en deelstaten het grootste deel van hun inkomen autonoom. De deelstaten hebben fiscale autonomie; van het geld dat de federale overheid hen toeschuift, zijn het merendeel *block grants* of

onvoorwaardelijke toelagen (BRD, Australië, Canada). In het andere geval kunnen de deelstaten weinig belastingen (of opcentiemen) heffen; hun toelagen zijn meestal aan voorwaarden gebonden (*conditional grants*) (VSA, Zwitserland). Een andere vorm van financiële afhankelijkheid vloeit voort uit de mechanismen voor solidariteit. Dergelijke mechanismen maken niet alleen de ontvanger afhankelijk (relatief weinig zelfs, omdat de deelstaat zelf kan beslissen wat hij met het extra-geld doet), maar ook de betaler (meestal de federale schatkist).

6. Kiest men voor congruent of niet-congruent federalisme ?

Een voorname doelstelling van federalisme is de diversiteit in de maatschappij beter aan bod te laten komen. Congruent federalisme (A. Lijphart, 1984) deelt het grotere verband 'blind' op in kleinere territoriale eenheden. De sociaal-etnische samenstelling van de deelgebieden benadert stuk voor stuk die van de hele federatie. Het criterium voor organisatie is a.h.w. louter wettelijk : de macht om beslissingen te treffen moet gespreid liggen over zoveel mogelijk instanties (Verenigde Staten, Australië, Oostenrijk, in mindere mate de BRD). De binnengrenzen bij niet-congruent federalisme zijn zodanig dat de bevolking van de deelstaten homogener is dan die van de federatie. Het criterium voor organisatie is cultureel-etnisch : relatief homogene groepen hebben recht op territoriaal zelfbestuur, indien dat organisatorisch mogelijk is (Gedeeltelijk in Zwitserland en Canada, het meest uitgesproken in nieuweling België).

7. Worden maatschappelijke belangengroepen systematisch bij het beleid van één of beide niveaus en/of bij de Intergouvernementele relaties betrokken of niet ?

Dit is een veralgemening van de vorige vraagstelling. Een federatie moet kiezen hoe het de relaties tussen staat en maatschappij wil organiseren. In sommige landen zijn de verhoudingen met de belangengroeperingen op systematische en permanente leest geschoeid. De klassieke uitdrukking daarvan zijn de corporatistische of semi-corporatistische structuren (BRD, Oostenrijk, Zwitserland) (K. Von Beyme, 1983, blz. 97-104; P.J. Katzenstein, 1985). De Zwitserse grondwet erkent bijvoorbeeld in het zgn. Economie-artikel van de grondwet (Art. 32-3) formeel de rol van de belangengroepen:

'Die zuständigen Organisationen der Wirtschaft sind vor Erlaß der Ausführungsgesetze anzuhören und können beim Vollzug der Ausführungsvorschriften herangezogen werden.' (Geciteerd in F. Hopflinger, 1983, blz. 171)

In de praktijk zitten de kantons, de federale administratie en sociaal-economische belangengroeperingen vaak samen aan tafel om het beleid voor te bereiden en/of de uitvoering ervan te regelen, buiten het parlement om (H.P. Kriesi, 1982). In principe belet niets dat dergelijke vormen van geïnstitutionaliseerd overleg naar andere dan de sociaal-economische drukkingsgroeperingen of -bewegingen zouden uitgebreid worden, bv. milieuorganisaties, vrouwen, immigranten, etnische groepen... De malaise van het *executive federalism* in Canada is gedeeltelijk te wijten aan de beperkte openheid van het provinciaal-federaal overleg tegenover de zogenaamde *Charter citizens* (A. Cairns, 1988). Dit zijn de nieuwe sociale bewegingen en groeperingen in Canada die zich steunen op de *Charter for Rights and Freedoms* (1982) om meer inspraak in de politieke besluitvorming te eisen.

De andere optie doet geen poging om de relaties tussen staat en maatschappij te institutionaliseren (VSA, Canada). Volgens de *multiple crack* hypothese zullen de belangengroepen dan zelf de voor hen meest effectieve ingang in de besluitvorming uitkiezen. Naargelang het onderwerp en het tijdstip wordt dat de ene keer de deelstaat, dan weer de federale overheid, nu eens de administratie, dan weer de politieke uitvoerende macht of de wetgever (VSA). Maar die hypothese houdt geen rekening met een ander mogelijk scenario. De afwezigheid van geïnstitutionaliseerd overleg tussen staat en maatschappelijke groepen kan immers ook die laatste - of althans de zwakkeren - grotendeels buitensluiten uit de intergouvernementele arena (Canada ten dele) (W. Coleman, 1987).

Canada heeft niet het patent op het *executive federalism*. We vinden er sporen van in de zes klassieke westerse federaties (Australië, BRD, Canada, Oostenrijk, VSA, Zwitserland). De term komt wel het meest voor in de literatuur over Canada, Australië en de Duitse Bondsrepubliek. *Executive federalism* verschilt van federatie tot federatie; zo ook zijn waarde voor de kwaliteit van het federalisme. Inhoud en waarde hangen voor een groot deel af van bovenstaande zeven keuzen. En die 'keuzen' zijn op hun beurt sterk geconditioneerd door de culturele en politieke context.

HISTORIEK VAN DE COORDINATIE TUSSEN FEDERALE EN PROVINCIALE BELANGEN IN CANADA

Met de *British North America Act* van 1867 werd Canada een federatie (officieel een confederatie). De voornaamste kenmerken zijn :

- jurisdictionele verdeling van bevoegdheden;
- lijsten met exclusieve bevoegdheden voor de federatie (Art. 91) en de provincies (Art. 92, 92A, 93) en beperkte concurrerende bevoegdheden (vooral Art. 94 - pensioenen, waarvoor de provinciale wetgever het laatste woord heeft, Art. 95 - landbouw en immigratie, met het laatste woord voor de federale wetgever, en Art. 91-3 & Art. 92-2 - fiscaliteit, met laatste verantwoordelijkheid bij de federale wetgever), maar met vele onduidelijke afbakeningen; de residuele bevoegdheid ligt bij de federatie (R.J. Van Loon en M.S. Whittington, 1987, blz. 246-247);
- zwak uitgebouwd *intrastate federalism* (zwakke senaat), nadruk op *interstate federalisme*;
- fusie van wetgevende en uitvoerende macht op provinciaal en federaal niveau;
- tweezijdige, maar onevenwichtige financiële afhankelijkheid, waarbij de bevoegdheid om belastingen te heffen vooral federaal en de bevoegdheid om uit te geven provinciaal is : '*The dynamics of Canada's federal system have, to a significant degree, been created by the attempts of Canada's political decision makers to deal with this imbalance*' (R.J. Van Loon en M.S. Whittington, 1987, blz. 269); een solidariteitsmechanisme (*equalization payments*) ten laste van de federale schatkist, dat voor de vier Atlantische provincies bijna de helft van hun inkomen oplevert;
- semi-congruent federalisme : 90 % van de Franstaligen leeft weliswaar in één provincie (Quebec), maar er is ook een Engelstalige minderheid in Quebec (nog zo'n 12 % in 1981) en er zijn Franstalige minderheden in de negen andere provincies (1/3 van de bevolking in New Brunswick, een numeriek belangrijke groep in Ontario);
- geen uitgebouwde corporatistische structuren, die georganiseerde maatschappelijke categorieën systematisch bij het beleid en/of de intergouvernementele relaties betrekken (2).

De vaders van de Canadese Confederatie trachtten in 1867 twee moeilijk te verzoenen visies op de nieuwe natie toch te verzoenen : werken aan een sterke federale natie of bescherming bieden aan de provincie als politieke gemeenschap (I. Robinson, R. Simeon, 1990, blz. 21-22). Ook de stichters van de Verenigde Staten van Amerika worstelden met deze spanning, zoals overigens de tekenaars van bijna elke federatie. De spanning tussen centralisatie en decentralisatie mag dan al op het einde van de twintigste eeuw voorbijgestreefd zijn (3), in de 19de eeuw was ze wel relevant. De stichters van Canada vermeden een klare keuze tussen een provincialistische en al-Canadese opvatting. Deze ambiguïteit spreekt ook uit de structuren zoals die in de *British North America Act* (BNA) van 1867 werden vastgelegd (I. Robinson, R. Simeon, 1990, blz. 25 e.v.).

Er waren vooreerst van bij het begin geen duidelijke mechanismen om conflicten tussen federale natievorming en provinciaal gemeenschapsbehoud bij te leggen. Canada koos niet voor *intrastate* federalisme, d.i. mechanismen waarbij provinciale vertegenwoordigers rechtstreeks in federale beleidsorganen vertegenwoordigd zijn. Dat had gekund door de provinciale overheid vertegenwoordigers te laten aanduiden in de federale organen of door de provinciale vertegenwoordigers door de bevolking te laten kiezen mits elke provincie min of meer evenveel zetels kreeg. Buurman VSA combineerde de twee : de Senaat werd oorspronkelijk door de deelstatelijke parlementen aangewezen en later rechtstreeks verkozen, terwijl de benoemingen in het Oppergerechtshof door de Senaat - in principe de deelstatelijke vertegenwoordigers dus - moeten goedgekeurd worden. In Canada zou de federale overheid de senatoren kiezen en de rechters van het Opperrechtshof (pas echt belangrijk vanaf 1949) benoemen zonder formele inbreng van de provincies. Ook in de federale regering kregen de provincies of regio's geen formele vertegenwoordiging. Wel wendde de federale overheid de facto 'regionale criteria' aan én bij de selectie van de senatoren én bij de benoeming van de rechters (informele regel : twee tot drie rechters van de negen uit Quebec) én bij de samenstelling van de regering.

Maar die consociationele oplossing werkte niet. Volgens Robinson en Simeon verklaart de afwezigheid van geschreven constitutionele garanties in belangrijke mate waarom deze vorm van regionale vertegenwoordiging er niet in slaagde om de afstand tussen provinciale en federale overheden te overbruggen. Is dat de enige reden ? Het lijkt niet waarschijnlijk. In Canada was het Britse *common law* systeem immers goed ingeburgerd, behalve

misschien in Quebec. Twee andere elementen in het federaal model hebben de afstand tussen provinciale overheden en federale overheid vergroot. De eerste factor was de jurisdictionele verdeling van bevoegdheden, dat een horizontale integratie - d.i. binnen de provincie respectievelijk de federale overheid - bevordert. Daarvoor opteerde ook de VSA. Het andere element was de keuze voor een politiek regime waarin wetgevende en uitvoerende macht geconcentreerd zijn in de executieve, wat de tendenzen tot horizontale integratie nog versterkte. Op dat punt verschillen Canada en de Verenigde Staten grondig.

Ten tweede bevatte de grondwet geen effectieve mechanismen voor de bescherming van personen of minderheden tegen de 'tirannie' van provinciale meerderheden. De Verenigde Staten opteerde voor individuele rechten, legde die vast in de *Bill of Rights* en liet het aan onafhankelijke rechtbanken over om hun naleving te controleren. In Canada stonden de provincies in principe in voor de rechten inzake religie en taal van hun onderdanen (BNA, Art. 93); de federale overheid moest het onderwijs van religieuze minderheden in de provincies beschermen (BNA, Art. 93, S1,4) en het gebruik van Frans en Engels in de wetgevende kamers en rechtbanken van de federatie, Quebec en Manitoba (Art. 133) afdwingen. Canada opteerde dus voor een collectieve interpretatie van vrijheidsrechten. Belangrijker evenwel is dat het de implementatie ervan toevertrouwde aan de regeringen - niet aan de rechtbanken. Geheel in de lijn van de Britse parlementaire traditie ging men ervan uit dat de wetgever het allerlaatste woord had, dat desnoods tegen de rechtbanken in kon gaan. Dus ook op het vlak van de rechten en vrijheden kwam er geen *intrastate* verbinding. Canada kreeg pas in 1982 een *Charter of Rights and Freedoms*, dat we als de tegenhanger van de Amerikaanse *Bill of Rights* kunnen beschouwen.

De structuur van de Canadese federatie beloonde dus van bij de aanvang het eigengereid optreden van zowel de provincies als de federale overheid.

HET KLASSIEKE FEDERALISME (1867-1938)

Tijdens de eerste veertig jaar van Canada's bestaan als Confederatie probeerde de federale regering (o.l.v. John A. McDonald van 1867 tot 1896) het provincialisme tegen te gaan. Daarvoor had de BNA-Act haar ook ruime bevoegdheden gegeven; Canada was anno 1867 allesbehalve een

confederaal verband, maar wel potentieel een semi-unitaire staat. De federale overheid ging harde confrontaties met de provincies niet uit de weg. Ze stond op haar suprematie en betwistte de verdeling van de bevoegdheden. De provincies verzetten zich heftig tegen meer hiërarchische relaties met Ottawa. In de eerste jaren van de confederatie leek het alsof de federale overheid erin zou slagen de provincies aan zich te onderwerpen. Maar tegen 1890 werd het duidelijk dat het klassieke federalisme, waarin provincies en federale overheid op voet van gelijkheid stonden en beide een exclusieve jurisdictie bezaten ('*watertight compartments*'), had gezegevierd. MacDonalds opvolger, Wilfrid Laurier (eerste minister tot 1911), erkende dan ook de noodzaak en de waarde van provinciale autonomie. De federale overheid zou enkel in uitzonderlijke noodomstandigheden mogen tussenkomen. Lauriers opvolgers trokken die lijn door, behalve in de periode kort voor en tijdens de oorlogsjaren. Na de eerste wereldoorlog schoof het initiatief meer en meer door naar de provincies. De bevoegdheidsconflicten werden vanzelf minder belangrijk en moesten plaats ruimen voor provinciale eisen voor meer fiscale armslag. In de BNA-Act bediende de federale overheid immers veruit de belangrijkste fiscale hefbomen, terwijl vanaf het begin van de twintigste eeuw de provincies het leeuwedeel van de nieuwe overheidstaken op zich namen.

FEDERAAL-PROVINCIALE RELATIES : HET KLASSIEKE FEDERALISME

Over het algemeen was er tot aan de tweede wereldoorlog ontstellend weinig coordinatie tussen provinciale en federale belangen. Dat was zo ongeacht men het over *interstate* federalisme of *intrastate* federalisme had. Er waren geen interstatelijke relaties tussen de provincies en Ottawa van betekenis, en de weinige contacten waren dan nog conflictueel. Tijdens de eerste decennia maakte de federale regering geregeld gebruik van haar uitzonderingsmacht (de '*Peace, Order and Good Government*' clause, '*Disallowance*' (federaal veto) en '*Reservation*' (federaal uitstel eventueel gevolgd door substitutie), telkens in aangelegenheden die binnen de exclusieve bevoegdheid van de provincies vielen (I. Robinson, R. Simeon, 1990, blz. 53) (4). Van Loon en Whittington omschrijven de verhoudingen als een '*quasi-hierarchical process of coordination*' (R.J. Van Loon, M.S. Whittington, 1987, blz. 506-507). Maar van echte coördinatie was nauwelijks sprake; de federale overheid trad unilateraal op.

De provincies verdedigden zich heftig tegen de federale inmenging. Die geschillen werden meestal vertaald in bevoegdheidsconflicten, die de partijen dan voor de rechter - tot en met de *Privy Council* in Londen - brachten. In de eerste veertig jaar van de Confederatie was jurisdictionele geschillenbeslechting zo goed als het enige mechanisme voor intergouvernementele relaties.

De verschillende overheden consulteerden elkaar voor het overige zelden of nooit. Tussen 1887, de eerste interprovinciale conferentie, en 1930 vonden er slechts negen *First Ministers Conferences* plaats (Ze werden toen nog *Dominion-Provinces Conferences* genoemd). Al de conferenties van vòòr de eerste wereldoorlog waren eigenlijk interprovinciale aangelegenheden. Ottawa was niet geïnteresseerd.

Na de eerste wereldoorlog wonnen de conferenties aan belang omdat de provincies er hun fiscale eisen te berde brachten (I. Robinson, R. Simeon, 1990, blz. 49). Geleidelijk kwamen ook andere punten op de agenda terecht. Op een conferentie in 1918 sneden de provincies de controle over natuurlijke rijkdommen aan (5); in 1927 en 1931 vonden de eerste discussies plaats over de repatriëring en amendering van de grondwet (die tot 1982 in Westminster zou blijven).

We stippen voor die uiterst spaarzame intergouvernementele belangstelling een drietal redenen aan. Vooreerst viel het natuurlijk niet mee om in dat uitgestrekte land geregeld bijeenkomsten te organiseren. Door de afstand, de vele dunbevolkte gebieden en uiteenlopende eisen van bodem en bevolking was samenwerking voor veel zaken ook minder nuttig. Ten tweede had de BNA-Act van 1867 geopteerd voor een jurisdictioneel federalisme met exclusieve bevoegdheden voor Ottawa en voor de provincies. Zolang de rol van de staat beperkt bleef, waren er weinig wrijvingen. Bovendien had de *Privy Council* in haar rechtspraak de meeste nieuwe overheidstaken naar de provincies toegeschoven. Tussen 1921 en 1930 stegen de sociale uitgaven met 130 %, en drievierden daarvan kwam op de rug van provincies en gemeenten. Ook de uitgaven voor verkeer en infrastructuur, grotendeels provinciale bevoegdheden, namen sterk toe (R.L. Van Loon, M.S. Whittington, 1987, blz. 280). Ten derde nam de federale overheid, zeker na 1896, doelbewust een laag profiel aan. Ze deed dat uit onmacht. Etnische (Frans-Engels) en religieuze (katholiek-protestants) conflicten liepen hoog op - tot in de federale partijen toe (6). De nationale politici trachtten daarom de scherpe conflicten af te schuiven naar de provincies. In de semi-congruente

federale staatsordening kon die strategie werken (zie o.m. I. Robinson, R. Simeon, 1987, blz. 36-42). Maar dat gebeurde dan wel ten koste van de Franssprekende minderheden buiten Quebec en ten koste van federale staatsinitiatieven. Niet alleen etnisch-religieuze breuklijnen verlamden de federale overheid, maar ook regionale divergenties tussen het agrarische westen (Prairie provincies), het industrialiserende centrum en British Columbia en de achtergestelde Atlantische provincies. De provinciale regeringen namen het meestal onvoorwaardelijk op voor die regionale belangen. Na de eerste wereldoorlog startte '*province-building*'; hier werd het semi-federalisme beslissend omgebogen naar een gedecentraliseerd federalisme. De federale overheid gaf het initiatief uit handen in de opbouw van de welvaartsstaat.

Ook aan de financiële kant verloor de federale overheid het initiatief. Volgens de BNA-Act had de federale overheid de algemene bevoegdheid om directe en indirecte belastingen te innen (Art. 91-3). De provincies konden enkel specifieke belastingen innen (Art. 92-2). Daarnaast leefden ze van federale subsidies, die in 1874 nog 58 % van alle provinciale inkomsten uitmaakten. Door de snelle groei van de provinciale administraties werd die financiële structuur meer en meer achterhaald. De subsidies, die grotendeels statutair waren vastgelegd, stegen niet mee met de toenemende provinciale lasten. Aan de vooravond van de Depressie maakten ze nog slechts 13 % uit van de provinciale inkomsten, waardoor volgens Robinson en Simeon de provincies historisch hun 'hoogste niveau van fiscale autonomie' bereikten (I. Robinson, R. Simeon, 1990, blz. 56). Maar er was een schaduwzijde : de provincies moesten zelf hun geld bijeenstrappen binnen de enge limieten die wet en werkelijkheid hen in de moeilijke jaren 1920 en 1930 lieten. Tussen 1921 en 1930 verdubbelden de provinciale inkomsten. De (onpopulaire) uitweg van een belasting op het persoonlijk inkomen was voor de armere provincies nagenoeg afgesneden, aangezien de federale overheid sinds de eerste wereldoorlog dat terrein bezette. Restten nog de taksen op provinciale rijkdommen of diensten. Maar die opbrengst was meestal bijzonder ongelijk verspreid over de provincies (7). Het gevolg was dat de financiële structuur de kloof tussen rijke en arme provincies verdiepte en, meer nog, de belangentegenstellingen tussen de provincies en tussen provincies en federale overheid verscherpte.

Waarnemers tekenden de gevolgen voor de federaal-provinciale relaties uit als volgt (rapport van de *Rowell-Sirois Commission (1940)*, blz. 139-140, geciteerd in I. Robinson, R. Simeon, 1990, blz. 49) :

'...In their (the provinces) intimate contact with the movements and tendencies of the time, the provincial governments added greatly to their economic and social importance and thus to their political power and prestige. Those which could carry their obligations manifested a new independence of the Federal Government and those which could not became more importunate as they focussed on the Federal Government regional protest against the operation of the national policies ... the Federal government, unable to deflect these demands by a vigorous policy of its own, made important concessions to the provinces.'

Een sterke provincie zoals Ontario, Quebec of British Columbia deed aan *province-building*, terwijl zwakkeren zoals de Atlantische provincies er niet de middelen voor hadden. Sterkere provincies verwierpen federale bemoeienissen, maar eisten wel meer fiscale armslag. Zwakkeren eisten een actievere rol voor de federatie om ongelijkheden te milderen. Tijdens de Depressie geraakte dit klassieke federalisme volop in crisis.

Binnen zulke interstatelijke verhoudingen kon ook *intrastate federalism* weinig doen om provinciale en federale belangen systematischer op elkaar af te stemmen. De intrastatelijke componenten waren eerder centralistisch, d.w.z. dat de federale overheid de provinciale inbreng selecteerde. Bovendien bleef die inbreng meestal informeel - en dus gebeurde die selectie niet volgens objectiveerbare criteria en was ze evenmin afdwingbaar. Toch was volgens Stefan Dupré de regionale impact niet onbeduidend. Hij beschreef de provinciale en federale regeringen van de 19de-begin 20ste eeuw als *'chambers of political compensation'*. De ministers verwoordden er hoofdzakelijk regionale of lokale belangen. Ze bouwden hun machtspositie op patronage. Vanaf de jaren 1920 (begin van de welvaartsstaat) evolueerden de regeringen naar een 'gedepartementaliseerde' vorm, waarbij de regering a.h.w. in verticale schuiven werd ingedeeld. Elke vakminister bouwde op basis van functionele criteria een netwerk uit, dat vertikaal een stuk van de betrokken administratie omvatte maar zich ook kon uitstrekken tot equivalente functies op andere regeringsniveaus (van federaal naar provinciaal en omgekeerd) (J.S. Dupré, 1987, blz. 236-258). Concreet : een federale minister van landbouw werkte vooral samen met zijn administratie, zijn cliënten (drukkingsgroeperingen) en was ook geneigd om informeel zaken te regelen met zijn collega's in de provincies zonder dat de respectievelijke regeringshoofden erbij betrokken waren. Hij kon zo meestal vrij onafhankelijk van de rest van de regering zijn job klaren.

Maar die bijna onderhuidse vorm van intrastatelijk federalisme was (nog) veel te zwak om een routine van coördinatie en samenwerking tussen provinciale en federale belangen te doen inburgeren. En wel om drie redenen. Eén : beperkte interdependentie. In het Canada van vòòr de tweede wereldoorlog waren er nog maar weinig raakpunten tussen federaal en provinciaal beleid. De jurisdictionele verdeling van de bevoegdheden schermde de provincies en Ottawa nog vrij effectief van elkaar af. De *watertight compartments* lekten nog niet. Twee : regionale onevenwichten. Verscheidene auteurs wijzen erop dat de federale regering vooral oog had voor de centraal-Canadese belangen van Ontario en Quebec. Het westen voelde zich vaak tekort gedaan (Die westerse aliënatie stak in de loop van de jaren 1970 opnieuw heftig de kop op en is nog niet geluwd (zie bv. R. Gibbins, 1990)). Drie : wantrouwen. De provinciale overheden - de echte tegenspelers - hadden geen vertrouwen in de 'provinciale stemmen' (of beter: regionale stemmen) die het federale niveau zelf uitkoos. Door het informele en onsystematische karakter van die federaal-provinciale verbindingen hadden zij er geen greep op. De regionale ministers, die in de federale regering erop moesten toezien dat de belangen van hun regio eerlijk aan bod kwamen, genoten niet altijd het vertrouwen van hun regio (H. Bakvis, 1988).

Het lijkt weinig waarschijnlijk dat sterke provinciale regeringen, d.i. in een jurisdictioneel federalisme gecombineerd met een fusie van uitvoerende en wetgevende macht, hun belangen zullen laten verdedigen door provinciale/regionale vertegenwoordigers die zichzelf niet hebben kunnen aanwijzen en op wie ze zelfs geen enkele controle hebben. Op die fundamentele tekortkoming in het Canadese *intrastate federalism* zinspelen ook Robinson en Simeon. Ze merken op dat *'incorporating regional criteria into an exclusively federal selection process is very different from incorporating provincial representatives into the federal government and its judiciary'* (I. Robinson, R. Simeon, 190, blz. 26).

HET MODERNE FEDERALISME: COLLABORATIVE FEDERALISM(1939-1957)

De crisis van het klassieke *watertight compartments* federalisme was het gevolg van twee factoren. Vooreerst liet de economische depressie de overheidsuitgaven de pan uit springen. In Canada vielen die nieuwe uitgaven vooral ten laste van de provincies. Maar die hadden er de middelen niet voor. De Canadese staat had dus minstens een nieuwe financiële

structuur nodig. De tweede, veel fundamentele factor was de groeiende interdependentie tussen beleidsdomeinen. Het probleem zou niet opgelost worden door de lijsten met exclusief-federale en -provinciale bevoegdheden te herschikken. Het principe van jurisdictionele bevoegdheidsverdeling zelf stond efficiënt en effectief beleid in de weg. De Canadese overheden moesten leren samenwerken - of toch minstens hun inspanningen meer complementair maken (R.J. Van Loon, M.S. Whittington, 1987, blz. 508).

De meeste auteurs onderscheiden twee fasen in de ontwikkeling. Op het einde van de jaren dertig zette Canada de eerste stappen naar een minder combatieve federaal-provinciale stijl. De federale overheid begon zich schoorvoetend de scherpe sociaal-economische en regionale ongelijkheden aan te trekken. Ze maakte van de tweede wereldoorlog gebruik om haar rol uit te breiden. In 1940 werd de werkloosheidsverzekering bij provinciaal-federaal akkoord overgeheveld naar de federatie (constitutioneel amendement). Om uit de financiële impasse te geraken sloot Ottawa tijdens de oorlogsjaren bilaterale fiscale overeenkomsten met bijna alle provincies (*Wartime Tax Agreements*). De federale overheid nam de taksen op het persoonlijk inkomen en op de ondernemingen helemaal over en stortte vervolgens een deel terug aan de provincies. Ottawa had hiervoor eenzijdige stappen moeten zetten, omdat de provincies er aanvankelijk niets voor voelden. De provincies gedoogden de federale assertiviteit omdat het land in een noodtoestand zat. Maar zouden ze het ook aanvaarden eenmaal dat de depressie en de oorlog voorbij waren? Bovendien was er van echte samenwerking weinig sprake, wel eerder van substitutie.

Die test kwam er na de oorlog. En de trend werd bevestigd. De federale overheid schroefde haar rol niet terug en Ottawa en de provincies breidden hun samenwerking uit. De paradepaardjes van dit nieuwe *collaborative federalism* waren de federaal-provinciale overeenkomsten met gedeelde kosten (*shared cost agreements*) en het solidariteitsmechanisme (*equalization payments*). Een waarnemer voorspelde in 1958 voorbarig: *'A province cannot hope to run successfully against the tide of national development... The most it can hope to hold is freedom for minor adventure...'* (A. Corry, 1958, geciteerd in I. Robinson, R. Simeon, 1990, blz. 122).

Het waren voorbarige woorden, want het nieuwe federalisme raakte nauwelijks aan de jurisdictionele verdeling van bevoegdheden. Evenmin veranderde er iets aan de andere elementen van de federale structuur. Het gebrek aan

structurele veranderingen boog het moderne federalisme vanaf 1958 in een specifieke richting : de Canadese variant van *executive federalism*.

De federale overheid had haar inactieve houding laten varen onder invloed van een tweetal sociale factoren. Vooreerst zetten de arbeidersbeweging, en in het westen de agrarische beweging, de staat onder druk. De CCF (*Cooperative Commonwealth Federation*), een socialistische partij, werd in 1943 de officiële politieke spreekbuis van de nationale vakbond, de *Canadian Confederation of Labour* (CCL). In 1941 sleepte de CCF in British Columbia de meeste zetels in de provinciale verkiezingen in de wacht, maar ze werd toch uit de regering gehouden. In 1943 deed ze die stunt ei zo na over in de grootste provincie Ontario. Ze leidde provinciale regeringen in Alberta en Saskatchewan. De federale regering beloofde sociale maatregelen in ruil voor sociale vrede (I. Robinson, R. Simeon, 1990, blz. 92-98). De sociale zwenking in de federale politiek kwam er ten tweede onder invloed van de keynesiaanse ideeën die de federale en sommige provinciale bureaucratieën binnensijpelden (I. Robinson, R. Simeon, 1990, blz. 105-112).

FEDERAAL-PROVINCIALE RELATIES : COLLABORATIVE FEDERALISM

De Depressie had de provincies en Ottawa tot enige coördinatie gedwongen. Op het einde van de jaren dertig begon ook de welvaartsstaat te groeien. Het *Rowell-Sirois* rapport van 1940, dat op last van de federale overheid de problemen van het Canadese federalisme in kaart bracht, hamerde op twee in het bijzonder : de onevenwichtige verdeling van inkomens (vooral federaal) en verantwoordelijkheden (vooral provinciaal), en de toenemende ongelijke welvaart tussen de provincies onderling (R. Van Loon, M. Whittington, 1987, blz. 282). Er manifesteerde zich ook meer en meer een derde probleem, dat het Rowell-Sirois rapport nog niet met zoveel woorden erkende, namelijk dat van de interdependentie tussen de beleidsdomeinen en tussen de verschillende beleidsniveaus. Bijgevolg zagen provincies en federale overheid zich wel verplicht om hun activiteiten - ook voorbij de crisis - verder enigszins op elkaar af te stemmen.

Algemeen werd het interstatelijk federalisme minder conflictueel. De provincies en de federale overheid probeerden hun wederzijdse afhankelijkheid weliswaar tot een minimum te beperken, maar ze zochten tegelijk naar een vastere structuur voor hun relaties. Het resultaat was evenwel bepaald

ontgoochelend vergeleken met het functionele federalisme in de BRD bijvoorbeeld. Inhoudelijke coördinatie of zelfs consultatie - laat staan samenwerking - bleven nagenoeg onbestaande en inhoudelijke herschikkingen van bevoegdheden bleken ook moeilijk formeel overeen te komen. De contacten waren in hoofdzaak financieel en ze liepen dan nog vooral langs de fiscaliteit.

Hoe beperkt de samenwerking ook bleef, in deze periode groeide bij iedereen (behalve bij de regering van Quebec) de overtuiging dat federaal-provinciale contacten niet persé verwerpelijk waren. Dat alleen was een hele verandering tegenover de jaren 1930, toen volgens Van Loon en Whittington *'the attitude was that federal-provincial collaboration and the coordination of federal and provincial programs were only necessary evils'* (R. Van Loon, M. Whittington, 1987, blz. 308).

Vooraf Ottawa wou de interstatelijke relaties op een nieuwe leest schoeien. Het zocht een mengeling van onderhandelde programma's, bevoegdheidsoverdrachten naar de federale overheid en ruimte voor zelfstandig provinciaal initiatief. Het *Rowell-Sirois* rapport van 1940 was de eerste ambitieuze poging. Als antwoord op het eerste probleem wilde het specifieke economische en sociale overheidstaken en vier belangrijke belastingen definitief overhevelen van de provincies naar de federatie. Om de regionale ongelijkheden te verminderen stelde het voor om aan de provincies, op basis van behoefte, onvoorwaardelijke solidariteitsbijdragen (*equalization payments*) te betalen. Die zouden uit de federale schatkist komen. Het voorstel strandde op de oppositie van de rijkere provincies, die niet bereid waren om hun belastingmacht te laten inperken. De enige bevoegdheidsoverdrachten waren werkloosheid in 1940 en pensioenen in 1951.

Het *Rowell-Sirois* rapport sloot tegelijk aan bij het klassieke en het moderne federalisme. Het was 'modern' omdat het de principes van de welvaartsstaat aanvaardde : de nationale overheid moest actief instaan voor min of meer gelijke levensstandaarden en voor efficiënt beleid. Het was 'klassiek' in de mate dat het de *watertight compartments* logica bleef aanvaarden; het wilde alleen de compartimenten wat herschikken. Daarom veroordeelde het ook de shared-cost programma's of allerlei formules met voorwaardelijke federale subsidies uit de jaren dertig. De Rowell-Sirois commissie had m.a.w. weinig vertrouwen in *collaborative federalism*.

In 1945 kwam de federale overheid met een tweede algemeen plan naar buiten. Het zogenaamde *Green Book* stapte af van de rigiede *watertight compartments* logica uit het *Rowell-Sirois* rapport. Vooreerst liet het de eenvoudige overdracht van bevoegdheden gedeeltelijk vallen. Ook zag het af van het onvoorwaardelijke solidariteitsmechanisme. In de plaats daarvan zou Ottawa met de provincies allerhande *cost-sharing* programma's opzetten. Daarnaast zouden de provincies een deel van de belastingen, die de federale overheid in hun plaats inde, teruggestort krijgen a rato van hun aandeel in de heffing. Met die minder ambitieuze maatregelen probeerde de federale overheid het tere punt van de provinciale autonomie te omzeilen. Ook dit akkoord mislukte, omdat de rijkere provincies nog altijd weigerden hun belastingmacht af te staan.

Maar Ottawa zette desnoods unilateraal door. Het gebruikte daarvoor zijn algemene bevoegdheid in de fiscaliteit. In 1941 hevelde het eenzijdig vier provinciale taksen (personenbelasting, ondernemersinkomen, andere ondernemersbelastingen, successierechten) over, nadat het eerst tevergeefs met de provincies onderhandeld had. Daarna sloten de provincies dan toch fiscale overeenkomsten af - het woord overeenkomst was hier uiteraard een eufemisme -, waarin ze voor vijf jaar afstand deden van de belastingen en in ruil een deel van de opbrengst teruggestort kregen : de *tax rental agreements*. Deze *tax rental agreements* werden hernieuwd in 1947, 1952 en 1957. Enkel Quebec, en in 1947 ook Ontario, weigerde. Met elke overeenkomst schoof Canada een beetje op naar het systeem van onvoorwaardelijke solidariteitsbijdragen voor de provincies met een levensstandaard beneden het nationale gemiddelde. De overeenkomst van 1957 voorzag voor het eerst in een beperkt solidariteitsmechanisme.

Ottawa en de provincies investeerden de meeste energie in de fiscale overeenkomsten. Dat blijkt ook uit de toenmalig karige intergouvernementele infrastructuur. In 1955 werd een permanente bureaucratische commissie voor fiscale en economische aangelegenheden opgericht. De meeste andere bijeenkomsten waren ad hoc. Ze bleven ook meestal beperkt tot de bureaucratie. In 1957 vonden er nog maar vijf federaal-provinciale ministeriële bijeenkomsten plaats tegenover gemiddeld twintig in de volgende jaren (I. Robinson, R. Simeon, 1990, blz. 151).

Een globaal constitutioneel vergelijk bleef uit. Maar ook zonder dat onderhandelde en beklonk Ottawa velerlei incrementele akkoorden met de meeste

provincies. *'It seems that, although provincial politicians were not willing to sell their birthrights, some at least were willing to lease it, and to allow the federal government to continue setting the major policy priorities'* (R. Van Loon, M. Whittington, 1987, blz. 284). Uit het *Green Book* en vooral uit de naoorlogse praktijk bleek dat *collaborative federalism* meer en meer werd aanvaard.

Volgens Robinson en Simeon stonden de provincies relatief positief tegenover die 'federale bemoeienissen'. Vooreerst kwamen deze *shared-cost* programma's aantrekkelijk over. Ze veronderstelden een positieve inzet van beide partijen. De vooroorlogse federale reservatie- en substitutie-maatregelen waren negatieve instrumenten geweest. Ten tweede behielden de provincies hun bevoegdheden. Ze konden ook altijd medewerking weigeren. Ten derde stelde de federale overheid meestal slechts heel algemene criteria (In tegenstelling tot de *grants-in-aid* in de Verenigde Staten). Ook waren de provincies en Ottawa het in grote lijnen eens over de onderliggende doelstellingen van deze programma's. Ze aanvaardden dat de federale overheid het voortouw nam. Alleen Quebec was een uitzondering, maar die tegenstand werd pas echt problematisch toen de regering van Quebec zelf een actieve sociale en economische politiek ging volgen (I. Robinson, R. Simeon, 1990, blz. 150).

De relatief lankmoedige sfeer tussen Ottawa en de provincies hangt ook samen met de kentrekken van het *intrastate* federalisme. De *'departmentalized cabinets'* bereikten in de jaren veertig en vijftig hun hoogtepunt. Een minister stond relatief onafhankelijk tegenover zijn collega's in de regering. Hij kon in grote mate het beleid zelfstandig uittekenen in nauwe samenwerking met zijn administratie. Federale en provinciale bureaucraten trachtten op hun beurt 'hun' projecten te realiseren door hen zo aantrekkelijk mogelijk en tegelijk financieel voordelig voor te stellen. De filosofie van de *shared-cost* programma's hielp hen daarbij, omdat 'hun' overheidsdienst nooit de volledige prijs van een initiatief moest betalen (S. Dupré, 1987).

Canada was nochtans niet op weg naar een vorm van functioneel federalisme, zoals de Duitse Bondsrepubliek. Vooreerst waren alle pogingen om de veranderde verhoudingen constitutioneel vast te leggen mislukt. De *jure* bleven veruit de meeste bevoegdheden provinciaal. Belangrijker dan dat, het Canadese federalisme bleef jurisdictioneel. Er was geen constitutionele basis voor functioneel federalisme, bijvoorbeeld via meer concurrentiële

bevoegdheden. Ook de fiscale overeenkomsten lieten de constitutionele verhoudingen onaangeroerd. Wet en werkelijkheid lagen ver uit elkaar, en daardoor hing de feitelijke situatie sterk af van de politieke krachtsverhoudingen op een bepaald moment. Dat politiseerde de relaties en bevorderde een combatieve stijl. Ten tweede was het succes van de federaal-provinciale samenwerking relatief omdat er nog niet zoveel was waarover de twee niveaus het moesten eens worden. De interdependentie zou vanaf de jaren 1960 veel groter worden. Ten derde was samenwerking in deze periode niet zelden een eufemisme voor federale druk, het duidelijkst in de eerste fiscale overeenkomsten. In de volgende jaren zouden Ottawa en de provincies veel meer gelijkwaardige partners worden. Ten vierde, en dat hangt samen met het vorige punt, groeiden de provincies snel. De *shared-cost* programma's hielpen hen om op termijn hun administraties uit te bouwen. Dat gebeurde zonder dat het federale niveau in ruil daarvoor de provincies aan zich kon binden. Bovendien werd ook het federale beleid meer en meer afhankelijk van de beleidskeuzen in de provincies. Grote provincies zoals Ontario, Quebec of zelfs Alberta konden vanaf de jaren 1960 het macro-economisch beleid, traditioneel een federale materie, flink in de war sturen. De rollen werden dus al eens omgekeerd. Samenwerking hing af van een sociale consensus en van gelijklopende belangen. In de jaren 1970 vielen die grotendeels weg. Tenslotte was er Quebec. Het gesloten nationalisme van Duplessis heeft zich altijd tegen constitutionele hervormingen verzet. Hij weigerde deel te nemen aan de fiscale overeenkomsten en hield zijn provincie uit de meeste *shared-cost* programma's.

Het kernprobleem lijkt dan ook dat Canada de kiemende feitelijke banden tussen federaal niveau en provinciaal niveau niet constitutioneel vastlegde. Als de omstandigheden minder gunstig werden, zou de samenwerkingsgeest zachtjes wegebben en de oude combatieve stijl terugkeren. En dat zou in de jaren 1970 en 1980 onder druk van het Quebec nationalisme en de veranderende economische en internationale omstandigheden ook gebeuren.

HET MODERNE FEDERALISME : EXECUTIVE FEDERALISM (VANAF 1958)

Het *collaborative* federalisme werd beheerst door bureaucraten-technici. In het *executive* federalisme domineren de politici. De interdependentie tussen de federale overheid en de provincies werd nu zo groot dat de acties van het ene niveau het andere raakten. Neem het voorbeeld van de federale

energiepolitiek in de late jaren 1970 en de beginjaren 1980, de *National Energy Program* (NEP-1980). Daarmee wou de regering Trudeau de energiebevoorrading zoveel mogelijk in Canadese handen houden en olie en gas minstens in heel Canada tegen lage prijzen garanderen. Die politiek legde zware beperkingen op aan het beleid van grondstoffen-exploitatie in de olierijke westelijke provincies (voornamelijk Alberta). Meer nog, de politiek probeerde doelbewust *province-building* tegen te gaan en raakte dus de organisatie van de macht van de provinciale overheid zelf (Voor het verhaal, zie D. Milne, 1986, blz. 69-116). De acties van federale en provinciale overheden hadden dus niet alleen consequenties voor elkaars beleid, maar ook voor elkaars interne organisatie en externe machtspositie.

Mede door die dubbele interdependentie was er geen duidelijke politieke consensus meer over de rol van de staat in de maatschappij - sommigen spraken van de politisering van de samenleving.

Interdependentie was onvermijdelijk omwille van de exponentiële groei van de staat gecombineerd met de soms ongerijmde jurisdictionele bevoegdheidsverdeling in de Canadese federatie. De provinciale overheid groeide daarbij nog sneller dan de federale overheid (8).

De politieke consensus verbrokkelde onder invloed van een nieuw regionalisme en van een nieuw Quebec nationalisme. Het na-oorlogse *collaborative federalism* steunde op twee 'afspraken'. Enerzijds aanvaardde de politieke en bureaucratische klasse dat de federale overheid de primordiale verantwoordelijkheid had om de economische en sociale verschillen tussen de regio's uit te vlakken. Ze volgde de keynesiaanse filosofie. Maar op het einde van de jaren vijftig bleek al dat de regionale verschillen niet verminderden. De tweede stilzwijgende afspraak was dat Ottawa die welvaartsrol niet in Quebec zou uitoefenen als Quebec dat niet wou, op voorwaarde dat de Quebec-regering zelf die taken niet op zich nam. In 1959 stierf Duplessis, de conservatief-nationalistische leider van Quebec. Een jaar later trad een liberale regering aan in *Québec-ville*, en die wou de maatschappij zo snel mogelijk moderniseren.

Eerst en vooral de regionale verschillen. De federaal-provinciale relaties werden bemoeilijkt door twee vormen van regionalisme, die dan bovendien nog door tegenstrijdige verwachtingen gevoed werden. De Atlantische provincies wilden een nog grotere rol voor de federale overheid. Ze eisten

meer federaal geld voor regionaal economisch en sociaal beleid en meer provinciale zeggenschap in de concrete uitwerking van die initiatieven. Functioneel federalisme dus. Het westen daarentegen geloofde niet dat het heil van Ottawa kon komen. Het wilde het geld en de constitutionele ruimte om zijn eigen regionale ontwikkeling te kunnen uittekenen. Gedecentraliseerd federalisme en misschien wel separatisme. Tijdens de jaren 1970 zwol het westelijk ongenoegen aan tot regelrechte rebellie vanwege de provinciale overheden.

Volgens Robinson en Simeon zijn er drie oorzaken voor de tegenstellingen tussen deze regionalismen (I. Robinson en R. Simeon, 1990, blz. 173). Ten eerste waren de westelijke provincies er door hun natuurlijke rijkdommen veel beter aan toe dan de Atlantische gebieden. In de jaren 1970 was dat olie en gas. Ook Ontario en Quebec hadden een sterke extractieve nijverheid, maar daar bovenop hadden ze een gediversifieerde industrie. De westelijke economieën steunden typisch op één of hoogstens enkele basissen (*staple*-economie). In de 19de eeuw waren dat in hoofdzaak agrarische producten (graan, vee, hout); later werden dat ook andere primaire rijkdommen. De westelijke economieën waren door die eenzijdigheid traditioneel zeer gevoelig voor crisissen (*'When times were good, they were usually very, very good, and when times were bad, they were awful'*, Ogden Nash, geciteerd in R. Gibbins, 1990, blz. 62). De *staples* van de naoorlogse periode genereerden voor het eerst een groot surplus, dat de provincies wilden gebruiken om hun economieën te diversifiëren. Dat konden ze ook, want de BNA-Act wees het beleid inzake natuurlijke rijkdommen exclusief aan de provincies toe. Ten tweede ontstonden er op en rond die extractieve nijverheid vanaf de jaren 1950 dynamische groepen van ondernemers, geschoolde arbeiders, managers en mensen uit ondersteunende tertiaire beroepen. Die groepen gingen het politieke leven in de provincies bepalen. Hetzelfde gebeurde in de centrale provincies Ontario en Quebec, maar in de Atlantische provincies vloeide de tijd langzamer. Ten derde voelden de westelijke Canadezen zich politiek vervreemd van de centrale regering in Ottawa. Van 1963 tot 1984 (met een kort intermezzo in 1979) was de federale regering in handen van de liberalen. Maar de liberalen sleepten bijna geen zetels in de wacht in de Prairies. De liberale regeringen steunden op Quebec en Ontario. De kiezers in het westen wendden zich dan ook liever tot hun provinciale regeringen. In de Atlantische provincies daarentegen behaalden de liberalen traditioneel een goede score.

De spanningen tussen het westen (vooral Alberta) en Ottawa namen tegen het einde van de jaren 1970 de proporties aan van een constitutionele crisis. De oorzaak was : olie. Alberta en in mindere mate Saskatchewan en Manitoba verdienden na 1973 enorme sommen aan oliebelastingen. De federale regering betwistte het provinciale alleenrecht op die aantrekkelijke inkomsten en ging met haar NEP-programma in 1980 frontaal in de aanval.

De tweede uitdaging was het moderne Quebec nationalisme. In 1960 kwam de regering Lesage aan de macht en lanceerde de '*révolution tranquille*'. Ze wilde Quebec in versneld tempo omvormen van een traditioneel agrarische, weinig geschoolde, ingekeerde en door de katholieke clerus gedomineerde gemeenschap tot een moderne industriële maatschappij waarin de staat een leidende rol zou vervullen. Volgens William Coleman was de Stille Revolutie het werk van een tijdelijke coalitie tussen georganiseerde arbeid, de kleine Franstalige ondernemersklasse en een deel van de traditionele *petite bourgeoisie*. Alledrie wilden ze een Franstalige ondernemersklasse in het hart van de Quebec economie. Om dat waar te maken, moest de Quebec-staat actief optreden. Hij moest door eigen initiatieven wedijveren met de dominante Engelstalige ondernemingen en hen markten afhandig maken (9), het onderwijs afstemmen op de noden van de Quebec economie, kapitaal vergaren en investeren (10) (W. Coleman, 1984). Verder dan het doel van een Franstalige ondernemersklasse reikte de consensus niet. Tegen het einde van de jaren 1960 was de coalitie al uiteengevallen. Quebec polariseerde rond de vraag welke toekomst dat nieuwe Quebec, beheerst door Franstaligen, tegemoet ging. De meningen liepen uiteen over de beste strategie voor Quebecs economische ontwikkeling (links versus rechts) en over hoezeer de federatie Quebec daarbij hinderde dan wel dienstig kon zijn (*indépendantistes versus fédéralistes*). De separatistische *Parti Québécois* smeedde een nieuwe coalitie van georganiseerde arbeid, een deel van de traditionele *petite bourgeoisie* en de nieuwe middengroepen. Die laatsten bestonden uit staatsambtenaren, mensen uit de sociale en onderwijssector, de media, universitaire en artistieke wereld enz. : de kinderen van de Stille Revolutie. De *Parti Québécois* won in 1976 op basis van een links en separatistisch programma de provinciale verkiezingen. Ze bleef tot 1985 aan de macht. Dat leidde tot extreme spanningen tussen Ottawa en Québec-ville.

De tendenzen van groeiende interdependentie en herpolitisering van 'technische aangelegenheden' of 'zuivere bestuurskunde' hebben de federaal-provinciale relaties uiteraard fel gekleurd. De betrokkenen probeerden de

relaties open te houden door op drie terreinen te actief te zijn. De meest voor de hand liggende strategie was de fiscaliteit. De fiscale relaties werden meer gedecentraliseerd : uitbreiding van *tax sharing* (provincies krijgen een aantal procentpunten van een taks, en kunnen soms zelf de taksbasis samenstellen), een meer gesofisticeerd solidariteitsmechanisme, versoepeling van *shared-cost* programma's door provincies de kans te geven niet mee te doen (*opting out*) en door meer onvoorwaardelijke subsidies. Een tweede piste bestond erin om de intergouvernementele mechanismen, d.i. het *executive federalism*, te professionaliseren. Herhaaldelijk bleek dat ook de meest verfijnde mechanismen de contradicties in de federaal-provinciale relaties niet konden opheffen, integendeel. Daarom drongen beide zijden meer en meer aan op constitutionele hervormingen.

De jaren van het *executive federalism* zijn niet allemaal getekend door hevig federaal-provinciaal conflict. We kunnen de tijdsspanne nuttig indelen in vier periodes. Van 1958 tot 1973 functioneerde het *executive federalism* behoorlijk. Onder invloed van Quebec werd de fiscale structuur meer gedecentraliseerd. Vanaf de oliecrisis van 1973 verscherpten de conflicten tussen Ottawa en de provincies aanzienlijk. Ottawa wilde onder leiding van Pierre Trudeau de federale regering versterken, maar bijna alle provincies verzetten zich heftig tegen een centralisering. Het jaar 1980 was een bewogen jaar : het referendum over onafhankelijkheid voor Quebec, nipt gewonnen door de nee-stemmers; het *National Energy Program* van de federale regering, dat ook in het westen stemmen deed opgaan voor separatisme; geblokkeerde constitutionele onderhandelingen. In 1982 bereikten Ottawa en negen provincies dan toch een constitutioneel akkoord, dat de BNA-Act eindelijk naar Canada terugbracht en enkele belangrijke veranderingen noteerde (zie later). Maar de Quebec-regering aanvaardde het document niet. Later op dat jaar verliet eerste minister Trudeau het actieve politieke leven. Tussen 1982 en 1988 ontspanden de federaal-provinciale relaties zich geleidelijk. In 1984 namen de conservatieven na 21 jaar afwezigheid (behalve een kort intermezzo in 1979) de macht over in Ottawa. Ze werden verkozen op een programma van federaal-provinciale verzoening en herstel van provinciale rechten. Dat stemde vooral de westelijke provincies gelukkig. Het hoogtepunt leek het *Meech Lake* akkoord van 1987 te zullen worden. Dat erkende namelijk Quebecs bijzondere positie in de Canadese federatie. In ruil zou de Quebec regering de Canadese constitutie van 1982 onderschrijven. Maar sinds 1988, de vierde periode, zijn de federaal-provinciale relaties opnieuw in diepe crisis. De crisis is ongewoon omdat we slechts één zijde in het

conflict goed kunnen thuiswijzen. De federale en provinciale regeringen staan in de beklagdenbank. Naast hen staat het hele mechanisme van het *executive federalism*. De aanklager(s) is/zijn nieuwe groepen die niet langs de gevestigde kanalen bij de besluitvorming betrokken zijn. Ze zijn georganiseerd in losse, vaak wisselende en elkaar soms bestrijdende actiegroeperingen of bewegingen. Ze keren zich fel tegen de wijze waarop het *Meech Lake* akkoord (1987) en het *Free Trade* verdrag met de Verenigde Staten (1987-1988) tot stand gekomen zijn. Bovendien vrezen ze dat de twee pacts de Canadese eenheid in gevaar brengen.

PROVINCIAAL-FEDERALE RELATIES : EXECUTIVE FEDERALISM

Vanaf 1960 kwamen provincies en federale overheid vaker bijeen. Ze formaliseerden hun overleg. Ottawa en de provincies werden ook twee zijden met duidelijk divergerende belangen. De provincies eisten en verkregen meestal dat Ottawa hen op voet van gelijkheid behandelde. Dat blijkt ook uit de terminologie. Zo doopte men de Dominion-Provinciale bijeenkomsten om tot Federaal-Provinciale Conferenties. Niemand spreekt nog over de Canadese eerste minister en zijn tien premiers; ze heten nu samen de *First Ministers*. Tegelijk verloren de bureaucraten-technici hun quasi-monopolie op de federaal-provinciale relaties. Het zwaartepunt schoof hoger op de ladder naar de politici en naar coördinatiediensten in de administratie gespecialiseerd in federaal-provinciale relaties. Een waarnemer merkte in 1970 bezorgd op :

'...the federal and provincial governments are now locked into a system of mutual interdependence in such a way that each level, in pursuing its objectives, will be frustrated to an intolerable degree unless some degree of intergovernmental collaboration is effected.' (D.V. Smiley, 1970, blz. 217).

Smiley meende dat vooral de regeringen zelf dreigden gefrustreerd te worden. Zeventien jaar later geraakten de politieke waarnemers geboeid door een ander soort frustratie : die van de politiek geïnteresseerden buiten het klassieke intergouvernementele circuit. Op een conferentie over het *Meech Lake* akkoord in november 1987 in Edmonton (Alberta) vatte iemand, lang voor de echte *Meech Lake* crisis begon, de nieuwe bezorgdheid zo samen :

'... While agreeing ... that the Accord (Meech Lake) reflects important governmental realities within the Canadian federal state, they (Cairns,

Gibbens) argue that the Accord does not reflect the social underpinnings of the Canadian federal state, that it distorts rather than reflects the realities of Canada as the country moves towards the twenty-first century. This conclusion is shared by William Gold and Doreen Barrie who argue that while the voices of the provincial premiers echo throughout the Accord, the voice of Canada has been distorted if not lost altogether. In total, (de waarnemers) emphasize the importance of the political process through which the Accord was produced, and through which ratification is proceeding. Regardless of the Accord's fate, that process warrants close examination for it casts into bold relief the principal features, and principal flaws of executive federalism as it has come to be practiced in the Canadian federal state.' (X, 1988, blz. 103-104).

INFRASTRUCTUUR EN INSTRUMENTEN VAN HET EXECUTIVE FEDERALISM

'Executive federalism is rooted in ... political independence and ... policy interdependence of Canada's federal and provincial governments', stelde een scherp waarnemer (en voormalig practicus) (J.S. Dupré, 1987, blz. 236). Politieke actoren zijn er zelden op gesteld om hun onafhankelijkheid op te geven. Daarom mogen we wellicht, Dupré parafraserend, stellen dat in Canada *executive federalism* probeert om de wederzijdse afhankelijkheid van provinciaal en federaal beleid te verminderen of minder zichtbaar te maken teneinde de politieke onafhankelijkheid van Ottawa en de provincies feitelijk en zeker schijnbaar te behouden.

INFRASTRUCTUUR VAN HET EXECUTIVE FEDERALISM

Historiek

Onmiddellijk na de oorlog moest de intergouvernementele infrastructuur nog uitgevonden worden (D.V. Smiley, 1980, blz. 91-120). Tussen 1945 en 1955 bleef de federaal-provinciale interactie beperkt tot twee zaken. Eerst en vooral onderhandelden de twee niveaus om de vijf jaar nieuwe taksovereenkomsten (*tax rental agreements*). Daarnaast werkten ze ook bij gelegenheid samen in het kader van *shared-cost programs*. Maar dat laatste gebeurde vooral op ad hoc basis en met ad hoc mechanismen; die substantiële samenwerking was ook helemaal niet geïntegreerd in de fiscale coöperatie.

De oprichting van het *Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters* in 1955 betekende de doorbraak voor *executive federalism*, hoe bescheiden die commissie ook was. Ze was een permanent contactorgaan voor ambtenaren (niet voor politici); ze mocht enkel informatie uitwisselen en over technische zaken discussiëren; elke ambtenaar rapporteerde terug aan zijn minister, er kwam dus geen collectief advies. Geheel conform het Westminster model werden de ambtenaren bencemd door de premiers. Hoe groot was de afstand tussen de werelden van de provincies en de federale overheid... De volgende stap, ook op het fiscale terrein, was de oprichting van het *Tax Committee* in 1964. De permanente contacten klommen op naar het politieke niveau, namelijk de ministers van financiën en/of begroting.

Deze ministeriële commissie mocht nu ook gezamenlijke rapporten opstellen. Maar het bleef toch vooral bij het uitwisselen van informatie. Vanaf 1968 breidde de intergouvernementele infrastructuur zich snel uit. In 1971 kwam het *Canadian Intergovernmental Conference Secretariat* tot stand, een organisatorisch coördinatieorgaan met provinciale en federale inbreng.

In antwoord op dit intergouvernementele netwerk - en soms in anticipatie daarop - gingen de overheden zich anders organiseren. Vooreerst richtten ze één na één speciale diensten op die de intergouvernementele relaties moesten coördineren. De eerste kwam tot stand in Quebec in 1961, en werd grondig hervormd en versterkt in 1967. Ontario volgde snel; zo ook de meeste andere provincies. De *Intergovernmental Affairs Departments* van Quebec en Alberta (sinds 1972) zijn de alomvattendste organen. Ook de federale overheid heeft nu een professioneel *Federal-Provincial Relations Office* (sinds 1975). Ten tweede evolueerde het gedepartementaliseerde kabinet (zie hoger) in de jaren zestig naar de geïstitutionaliseerde variant. Dit betekent dat het beleid van de ministers (en hun top-ambtenaren) meer en meer binnen de regering gecoördineerd wordt. Bijvoorbeeld, alle ministers die beslissingen nemen die relevant zijn voor de economie van het land komen samen in een commissie voor het economisch beleid. Die horizontale coördinatie maakte het voor de ministers moeilijker om naar eigen inzichten met hun administratie, of met andere diensten of andere overheidsniveaus te onderhandelen (J.S. Dupre, 1987). De geïstitutionaliseerde regeringsvorm is slechts gedeeltelijk het gevolg van de toenemende intergouvernementele contacten; we vinden die namelijk terug in de meeste geïndustrialiseerde staten vanaf de jaren 1960. Maar ze heeft wel de aanwezige trend in het Canadese *executive federalism* versterkt, m.n. de concentratie van federaal-provinciale interactie in de uitvoerende macht en daarbinnen de beperking van het aantal 'gatekeepers'.

De interprovinciale contacten kwamen moeilijker van de grond. Quebec nam in 1960 het initiatief. Premier Lesage wou daarmee een provinciaal front opbouwen tegen de federale overheid. Hij vindt dat nodig om unilaterale initiatieven van Ottawa te dwarsbomen en om gezamenlijke initiatieven zonder Ottawa op te zetten. De conferenties grijpen sinds 1960 jaarlijks plaats. Maar de andere provincies waren er aanvankelijk niet op gesteld om de federale regering te passeren. Pas naar het einde van de jaren 1970 toe - onder invloed van de centralistische politiek van de regeringen Trudeau en het groeiende westerse ongenoegen - kwam er echt een provinciaal front tot stand.

Infrastructuur

Precieze cijfers over het aantal en de aard van de intergouvernementele contacten zijn er niet. Canadese tekstboeken verwijzen nog altijd naar een studie van 1977 van de federale ambtenaar Gérard Veilleux als de enige echte poging om de grijze zone tussen de provincies en Ottawa in kaart te brengen. Hier zijn de cijfers :

Tabel I : Federaal-provinciale en interprovinciale commissies op ministerieel en administratief niveau in 1977

SECTOREN	FEDERAAL-PROVINCIAAL		INTERPROVINCIAAL	
	Ministers	Administratie	Ministers	Administratie
Algemene diensten	6	34	6	7
Bescherming van persoon & eigendom	5	7	0	1
Transport en communicatie	7	18	2	1
Gezondheidszorg	1	10	1	0
Sociale voorzorg	0	2	1	0
Cultuur & vrije tijd	2	6	1	1
Onderwijs	2	4	1	0
Natuurlijke rijkdommen & primaire industrie	7	42	3	2
Commerciële & industriële expansie	1	4	2	1
TOTALEN	31	127	17	13

Bron : G. Veilleux, *L'évolution des mécanismes de liaison intergouvernementale* (1977), overgenomen uit : D.V. Smiley (1980), *Canada in Question : federalism in the eighties*, blz. 94-95.

Bij de interprovinciale commissies heeft Veilleux alleen die geteld waaraan alle provincies deelnamen, waardoor hij het globale netwerk duidelijk onder-

schat. Volgens waarnemers blijven de intergouvernementele contacten sinds het midden van de jaren 1970 min of meer constant. Jaarlijks biedt de *Canadian Intergovernmental Conference Secretariat (CICS)* (*Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes (SCIC)*) een ruwer overzicht. Het behelst alleen contacten op ministerieel en hoger administratief niveau. Het splitst de activiteiten ook niet uit naar de sectoren. Anderzijds houdt het wel rekening met de multilaterale conferenties (d.i. waar slechts een aantal provincies deelnemen). Tijdens het fiscale jaar 1988-1989 stond het CICS in voor de organisatie van 87 conferenties (11). De cijfers zagen er als volgt uit :

Tabel II : Federaal-provinciale en interprovinciale conferenties georganiseerd door het CICS op ministerieel en top-administratief niveau (fiscaal jaar 1988-1989)

	FEDERAAL-PROVINCIAAL	INTER-PROVINCIAAL
First Ministers	0	2
Ministers	23	18
Top-bureaucraten	33	11
TOTAAL	(64 %)	(36 %)

Bron : CICS, *Report to governments 1988-1989*, Ottawa, Appendix A.

Laten we deze intergouvernementele commissies eens onder de loep nemen aan de hand van drie criteria. Vooreerst, naar beleidsdomein toont tabel I al de verscheidenheid aan (12). Van Loon en Whittington stelden twee ietwat tegenstrijdige trends vast. Enerzijds gebeuren de meeste contacten in die beleidsdomeinen die op een gegeven moment in de belangstelling staan en waarvoor er nog geen duidelijke rolverdeling is overeengekomen. Typische voorbeelden waren tot voor kort leefmilieu, gezondheidszorg & sociale voorzorg en regionale ontwikkeling. In de jaren 1980 konden provincies en federale overheid met allerlei instrumenten (méér onvoor-

waardelijke dotaties, gestandaardiseerde steunprogramma's...) de felste disputen inzake bevoegdheidsafbakening uit de wereld helpen. Daarop daalde ook het aantal intergouvernementele contacten. Algemeen geldt dus blijkbaar dat wanneer de jurisdictie duidelijk is en de financiële kwestie geregeld, de intergouvernementele contacten verminderen (R. Van Loon, M. Whittington, 1990, blz. 511). Die trend beantwoordt volledig aan de principes van het jurisdictioneel federalisme, dat immers de bevoegdheidsdomeinen van deelstaten en federatie zo zuiver mogelijk wil gescheiden houden. Het is tegengesteld aan de logica van het functioneel federalisme, waar duidelijke bevoegdheidsafbakeningen niet noodzakelijk intergouvernementele samenwerking overbodig maken, integendeel. De Duitse Bondsrepubliek, met intensiever wordende contacten tussen de *Länder* en Bonn inzake leefmilieu, levert daarvan het bewijs (J.-D. Busch, 1989).

Anderzijds is de federale overheid soms betrokken in exclusief-provinciale aangelegenheden. Typische domeinen zijn huisvesting, autosnelwegen, onderwijs en ruimtelijke ordening. Ottawa kan zich meestal laten aanvaarden als het met geld over de brug komt. De provincies, en zeker de minder gegoeden, kunnen die financiële injectie vaak best gebruiken (R. Van Loon, M. Whittington, 1990, blz. 511-512). Ook het Canadese federalisme heeft dus functionalistische trekjes. Toch is het een heel ander soort functionaliteit dan in de Bondsrepubliek. Vooreerst steunt het niet op gedeelde bevoegdheden tussen federale en provinciale overheden zoals in de BRD (naar schatting om en nabij 70 % van alle besluitvorming is gedeeld in de BRD). Ten tweede ligt de macht van de federale overheid vooral in haar financiële slagkracht. In ruil voor geld kan ze dan *en passant* een zekere coördinatie eisen. Dat is niet hetzelfde als een wettelijk kader uitwerken en de verdere invulling plus administratieve implementatie aan de deelstaten overlaten, zoals in de BRD. In Duitsland zijn Bonn en de *Länder* beleidsmatig en organisatorisch op elkaar aangewezen; zonder intergouvernementele contacten zou er van beleid nog maar nauwelijks sprake zijn. In Canada is de onderlinge afhankelijkheid veel beperkter en ze belast bovendien eenzijdig de provincies. Ten derde mist deze vorm van 'functioneel federalisme' het systematische karakter van het Duitse model. Ottawa kan beslissen om op het ene terrein mee te doen, en op het andere niet; het kan meestal gemakkelijk zijn steun opzeggen; ook een provincie kan de steun aanvaarden of verwerpen, als het zich dat financieel kan veroorloven. Vooral de grotere provincies staan vaak huiverachtig tegenover federale inmenging.

Naar het niveau van contact maken Van Loon en Whittington een onderscheid tussen politici, top-bureaucraten (*Deputy* ministers en *assistant-Deputy* ministers), technici of professionelen (vooral onderzoek en beleidsanalyse) en operationele bureaucraten (implementatie). Op het politieke vlak vangen de Conferenties van de *First Ministers* (eerste minister en tien premiers - soms ook de premiers van de twee *Territories*) natuurlijk de meeste aandacht; ze vervullen een algemeen-politieke rol. Per jaar grijpt er in principe één conferentie plaats. Het *Meech Lake* akkoord wilde *First Ministers' Conferences* constitutionele status geven. Jaarlijks zou er een conferentie komen over de economie van Canada '*and such other matters as may be appropriate*' (voorgesteld amendement van de *Constitution Act*, 1867, Artikel 148). Opmerkelijk, want het macro-economisch beleid is in principe een exclusief-federale aangelegenheid. Daarnaast moest er ook een jaarlijkse constitutionele *First Ministers' Conferentie* komen (voorgesteld amendement van *Constitution Act*, 1982, Artikel 50). Op een lager politiek niveau komen de meeste vakministers geregeld samen. De structuur doet niet toevallig sterk denken aan de besluitvorming in de Europese Gemeenschap. Meer dan twee-derde van de commissies in elk beleidsdomein zijn professionele of operationele commissies.

Naar het aantal deelnemers onderscheiden Whittington en Van Loon omnilaterale, multilaterale en bilaterale commissies. Tenminste de helft van de commissies zijn naar verluidt bilaterale commissies, d.i. commissies met vertegenwoordigers van de federale overheid en slechts één provincie. Alleen voor financiën, fiscale relaties en constitutionele hervormingen zijn bijna alle commissies omnilateraal, d.i. alle elf regeringen doen eraan mee (R. Van Loon, M. Whittington, 1990, blz. 513-514). Het blijkt verder dat de meeste politieke commissies omnilateraal zijn (13). Uiteraard besteden de media vooral aandacht aan de grote omnilaterale en politieke conferenties. Het minder spectaculaire werk, maar zeker niet het minst ingrijpende, gebeurt in de kleinere commissies (Voor een overzicht zie de bijgevoegde figuur, overgenomen uit R. Van Loon, M. Whittington, 1990, blz. 515) (Canada verschilt dus zowel van het juridictioneel federalisme uit de Verenigde Staten als van het functioneel federalisme uit de Duitse Bondsrepubliek).

In die landen is de horizontale samenwerking, d.i. tussen de deelstaten, veel sterker en veel gevarieerder dan in Canada.

Figure 16-1 : Inclusiveness of Committees

Decision-Making Level of Committees	Omnilateral	Multilateral	Bilateral
Technical and Operational	Few - e.g. some technical level financial committees	Some - e.g. Prairie Provinces Water Board, Atlantic Tidal Power Programming Board	Most - e.g. Coordinating Committee on Northern Ontario Water Resources
Senior Bureaucratic	Most - e.g. Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters	Some - e.g. Federal-Provincial Atlantic Fisheries Conference	Some - e.g. Joint Planning Committees of DREE, Consultative Committees under Canada Water Act, Manpower Needs Committees
Political	Most - e.g. Plenary Conference of First Ministers, Conference of Ministers of Finance	Very few - e.g. Forestry Minister's Conference, (because P.E.I. has very little forestry)	Few formally - Ministers are too busy for the most part - frequent ad hoc meetings such as between Alberta and Ottawa over oil pricing

Bijgevolg weerspiegelt en versterkt de infrastructuur van de intergouvernementele relaties op haar beurt de jurisdictionele kenmerken van het federalisme in Canada. Het is zo opgebouwd dat het zoveel mogelijk de federale en provinciale werelden op zichzelf laat draaien - ondanks de toenemende interdependentie tussen beleidssectoren en beleidsniveaus. Toch zijn we ook in het Canadese *executive federalism* op een aantal kenmerken van meer functionele snit gestoten. Die zijn vooral aanwezig op de niet-politieke niveaus van de infrastructuur. Maar zelfs op het hoogste niveau van de *First Ministers' Conference* konden we aanzetten daartoe zien. In het Meech Lake akkoord stond namelijk dat de provinciale premiers jaarlijks mochten aanzitten aan een conferentie *'to discuss the state of the Canadian economy and such other matters as may be appropriate'*. De tekst sprak bijlange na nog niet over *concurrent powers*, het handelsmerk van functioneel federalisme. Maar het zwakte toch feitelijk de exclusiviteit van de federale bevoegdheid voor het macro-economisch beleid af.

INSTRUMENTEN VAN HET EXECUTIVE FEDERALISM

Historiek

De dominante trend bij het instrumentarium is hetzelfde als de evolutie in de infrastructuur : proberen zoveel mogelijk de federale en provinciale werelden op zichzelf te laten draaien. Maar ook hier herkennen we in minder opvallende dingen soms een functionele logica. Er zijn vier belangrijke instrumenten.

Het sluit aan bij de geest van de intergouvernementele ontwikkeling in Canada dat het voornaamste instrument financiën en meerbepaald fiscaliteit is. De financiële relaties tussen de verschillende bestuursniveaus zijn zoals in elke federale staat ingewikkeld. In Canada veroverden de provincies in de na-oorlogse periode grotere fiscale onafhankelijkheid. Het eerste instrument was de manier waarop de belastingen werden geïnd, waarbij Canada evolueerde van een *tax rental* systeem naar een *tax sharing* of *tax abatement* systeem. In 1957 wist Quebec te bedingen dat de federale overheid een vooraf bepaald deel van de belastingruimte zou ontruimen (*abatement*), zodat de provincies voor dat part ten dele hun eigen belastingwetgeving konden aannemen. Die ruimte groeide over de jaren heen. Quebec, dat als enige systematisch deze *abatement* vroeg, gebruikte het als een instrument

van economische politiek. Onmiddellijk daarmee verbonden was het *equalization instrument*, de Canadese variant van het *Länderfinanzausgleich* in de BRD of het solidariteitsmechanisme in België. In de opeenvolgende fiscale onderhandelingen verfijnden de partners rond de tafel de sleutel voor de berekening van de solidariteitsbijdrage. In 1977 bevatte de formule al liefst 22 parameters van provinciale inkomstenbronnen. Kortom, het Canadese *executive federalism* probeerde de verdeling van gelden zo flexibel en neutraal mogelijk te maken teneinde aan de verdeling van bevoegdheden - en dus aan de formele politieke onafhankelijkheid - niet te moeten raken. Robinson en Simeon beschreven de filosofie als volgt :

'Taken together, tax sharing and equalization underlined a central premise of cooperative federalism : there would be no assumption that the expanded role of the state would automatically accrue to the central government, or to the one with the greatest tax revenues. Rather than shifting responsibilities to Ottawa, resources would be shifted to the provinces.' (I. Robinson, R. Simeon, 1990, blz. 198).

In 1951 bedroegen de fiscale inkomsten van Ottawa 17,5 % van het BBP tegenover 3,9 % voor de provincies (zonder transferten). In 1971 roomden ze via belastingen respectievelijk 15,6 % en 9,3 % van het BBP af. In 1987 was het aandeel van Ottawa gestegen tot 15,9 % en dat van de provincies tot 13,3 % (I. Bakker, 1990, blz. 442).

In de loop van de jaren 1970 ondervonden de twee kanten dat een fiscale structuur nooit neutraal kan zijn : de fiscale politiek van Ottawa legde zware beperkingen op aan die van de provincies en omgekeerd. In de jaren 1980 probeerde Ottawa met eenzijdige stappen die mechanismen te veranderen, maar het slaagde er niet echt in.

Het tweede grote instrument, de *shared-cost programs*, komt in principe dicht bij een functioneel-federalistische regeling. Met deze programma's, waarvan Ottawa en een provincie meestal de kosten 50-50 delen, wil men aan elke Canadees een vergelijkbaar standaardpakket aan diensten en goederen garanderen ongeacht zijn of haar woon- en werkplaats. De meeste programma's betreffen zaken die tot de exclusieve bevoegdheid van de provincies behoorden.

Voorals Quebec maakte bezwaar tegen een actieve federale politiek. Ottawa trachtte de bezwaren van Quebec te omzeilen met twee versoepelingen.

De eerste was de *opting out*-regeling, die Ottawa in de *Established Programs Act* van 1965 voor het eerst formuleerde. Het ging vooral om een reeks sociale diensten zoals bijstand aan de derde leeftijd, hospitaal- en ziekteverzekering, pensioenen, beroepsopleiding en enkele regionale steunprogramma's (I. Robinson, R. Simeon, 1990, blz. 197-198). De regeling stelde dat een provincie kon weigeren om aan een federaal gecoördineerd programma deel te nemen. Het kon financiële compensatie (hetzij dotaties, hetzij takspunten) krijgen. Maar dan moest het tijdens een 'interim periode' zijn eigen programma langs dezelfde lijnen als het federale programma voortzetten en zich aan een federale audit onderwerpen. De *opting out* formule verhinderde dan ook niet echt een federaal beleid, maar het had grote symbolische waarde. Alleen Quebec koos in de meeste gevallen voor deze regeling. Quebec hield er een extra 20 % takspunten op de personenbelasting aan over (R. Van Loon, M. Whittington, 1990, blz. 289).

Sommige waarnemers vragen zich af of we hier nog wel van *shared-cost programs* kunnen gewagen. Immers, Ottawa gaat meestal niet na hoeveel een bepaalde provincie voor bepaalde diensten heeft uitgegeven om dan bijvoorbeeld nog eens zoveel bij te passen. Wel controleert het of een provinciaal programma bepaalde voorwaarden nakomt. Daarna schuift het in de meeste gevallen een vaste transfert door, hetzij in baar geld, hetzij in takspunten, eventueel verhoogd met een *equalization* bijdrage (P. Leslie, 1988, blz. 10). De transferten staan m.a.w. nagenoeg los van de geleverde diensten. De regering Trudeau heeft wel sommige voorwaarden enigszins laten verstrakken in het begin van de jaren 1980.

De tweede federale tegemoetkoming bestond erin om zeer algemene voorwaarden aan de programma's te verbinden. Een voorbeeld daarvan was het *Canada Assistance Plan* (CAP), te vergelijken met ons systeem van sociale bijstand en bepaalde aspecten van sociale zekerheid (o.m. werkloosheidsuitkeringen). Het werd in 1966 opgezet (A. Moscovitch, 1988). In de loop van de jaren 1970 vielen bijna alle concrete voorwaarden weg: '*The Plan is really an umbrella under which ten bilateral agreements have been negotiated between the federal government and the provinces individually*' (P. Leslie, 1988, blz. 9). Een gelijkaardige regeling gold voor de steun aan het post-secundair onderwijs. Vanaf 1977 koppelden ook hier Ottawa en de provincies vrijwel eensgezind, maar om uiteenlopende redenen, de federale bijdragen los van de werkelijke kosten (*Established Programs Financing Act* - EPF). Het ging vooral om ziekteverzekering (een deel van CAP) en post-

secundair onderwijs, twee grote uitgavenposten voor beide niveaus. In de conflictuele beginjaren 1980 kwam Ottawa gedeeltelijk op de onvoorwaardelijkheid van de geldtransferten terug en het aarzelde niet om daarvoor eenzijdige stappen te nemen (I. Robinson, R. Simeon, 1990, blz. 293-294; C. Tuohy, 1989). De provinciale jurisdictie kon Ottawa niet afnemen, maar het kon wel de geldkraan dichtdraaien. En dat deed het dan ook voor een deel.

Ook de *shared cost* programma's zijn dus binnen Canada's specifieke vorm van *executive federalism* geen instrumenten voor meer functionele intergouvernementele relaties geworden. Zij hebben niet kunnen verhinderen dat in de woelige jaren 1970 de jurisdictionele conflicten tussen de provincies en de federale regering zich ophoopten. De twee regeringen brachten hun disputen om de haverklap voor het *Supreme Court*. Juridische geschillenbeslechting was geen nieuw instrument, want het was al in de beginjaren van de confederatie ingeburgerd. Met dit derde instrument konden de provincies en de federale overheid een aantal politiek onoverkomelijke conflicten overbruggen. Maar die procesvoering zette meestal nog meer de politieke zelfstandigheid van provincies en federale overheid in de verf. Dat kon ook moeilijk anders in een federaal systeem met een constitutioneel vastgelegde jurisdictionele bevoegdheidsverdeling.

Toch zijn de drie aangehaalde instrumenten binnen de realistische doelstellingen van een gedecentraliseerde federatie nuttig geweest. De *Supreme Court* kon vooral tussen 1980 en 1982 een aantal riskante patsituaties lostrekken. Maar het had niet de bevoegdheid noch het gezag om de conflictuele, jurisdictionele aard van het Canadese federalisme in coöperatieve, functionele richting om te buigen. Door de *Equalization Payments* en de *cost-sharing* overeenkomsten is Ottawa er enerzijds hoe dan ook in geslaagd om een basis aan welvaartsdiensten over de grote regionale welvaartsverschillen heen te garanderen, al zijn de verschillen in de jaren 1980 opnieuw toegenomen. Anderzijds stelde het Ottawa in staat om feitelijk tegemoet te komen aan Quebecs verlangen om zelf bevoegdheden en geld te beheren zonder principieel Quebecs bijzondere positie te erkennen. Of Ottawa die lijn nog veel langer kan aanhouden, is een andere vraag. Quebec eist namelijk sinds de jaren 1960 dat zijn bijzondere status binnen de Canadese federatie erkend wordt. Dat is nu ook de kern van het *Meech Lake* debat. Dat brengt ons bij het vierde instrument in de federaal-provinciale relaties binnen het *executive federalism* : constitutionele hervormingen.

Constitutionele hervormingen zijn van oudsher een moeilijk punt in Canada. Vanaf de jaren 1960 was het vooral de plaats van Quebec in de federatie die daarbij ter discussie stond. We willen hier niet het verhaal van de constitutionele conferenties navertellen (zie de literatuurlijst; voor een handig overzicht: D. Milne, 1989). Enkel twee zaken willen we aanstippen. Vooreerst, de 'Quebec kwestie' heeft constitutionele veranderingen vertraagd. Ottawa en de negen andere provincies hebben immers tot het Meech Lake akkoord van 1987 geweigerd om de bijzondere status van Quebec te erkennen (14). Die status was voor de regeringen van Quebec sinds 1960 een *sine qua non* voor elke constitutionele herziening. Ten tweede heeft de 'Quebec kwestie' de constitutionele wijzigingen diepgaand beïnvloed. Op die invloed moeten we nu ingaan.

Het verzet van Quebec tegen een grotere rol voor de federale overheid heeft de decentraliserende spiraal in de Canadese federatie aangewakkerd. Zonder Quebec had Ottawa onmiddellijk na de tweede wereldoorlog ongetwijfeld de provinciale macht veel beslissender teruggedrongen. Het had daarvoor het geld, maar niet een duidelijk juridisch mandaat. In de jaren 1960 dwong Quebec vervolgens Ottawa om creatieve schema's te ontwerpen, waar Quebec kon mee instappen zonder dat openlijk te moeten toegeven. Die flexibele constructies hielpen ook de andere negen provincies in hun *province-building*. Pas in het volgende decennium breidde het provinciaal protest zich echt uit tot de meeste andere provincies. Niet alleen Quebec, maar ook verscheidene andere provincies waren tijdens de onderhandelingen van 1979-1982 niet bereid om afstand te doen van een aantal verworvenheden uit de jaren 1960 en 1970.

De constitutionele herziening kwam er pas in 1982 na twee jaar intens conflict tussen de federale overheid en de provincies. De grondwet werd plechtig van Westminster naar Canada overgebracht. De belangrijkste wijziging was de invoeging van het *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Op basis van dit Charter kan elke Canadees als individu zijn fundamentele rechten tegen om het even welke regering afdwingen voor de rechtbank. Het Charter heeft volgens waarnemers een centraliserend effect (A. Cairns, 1988). Maar de federale regering Trudeau, die de drijvende kracht was achter het Charter, moest toch bepalingen ter bescherming van de provinciale autonomie aanvaarden. Het machtigste wapen voor de provinciale regeringen is de *notwithstanding clause* (Canada Act 1982, Section 33, 1), op basis waarvan de provincies voor de periode van vijf jaar bepalingen inzake de vrijheden en de wettelijke rechten kunnen weerleggen :

'Parliament or the legislature of a province may expressly declare in an Act of Parliament or of the legislature, as the case may be, that the Act or a provision thereof shall operate notwithstanding a provision included in section 2 or sections 7 to 15 of this Charter.' (15)

Ook in de andere constitutionele provisies moest de federale overheid bepaalde provinciale verworvenheden erkennen. Dat geldt voor de amendingsprocedure, waarin de provincies een beslissende stem hebben (unanimiteit vereist in een aantal gevallen) (Canada Act, 1982, Section 41). De constitutie legt ook de provinciale fiscale controle over de natuurlijke hulpbronnen vast (Amendment to the Constitution Act, 1867, Section 92A). De tekst aanvaardt de *opting out* met financiële compensatie, tenminste waar men zou beslissen om provinciale bevoegdheden inzake cultuur of onderwijs naar de federale overheid over te hevelen (Canada Act, 1982, Section 40). Het erkent ook in het algemeen het *opting out* principe voor de constitutionele overheveling van andere provinciale bevoegdheden naar Ottawa, maar dan zonder financiële compensatie (Canada Act, 1982, Section 38 ,3).

De constitutionele herziening is tot nog toe misschien wel het minst van alle vier instrumenten beïnvloed door de algemene trend in het Canadese *executive federalism*. Toch is het duidelijk voor wie de Canadese grondwet leest dat provincies en federale overheid zeer sterk op hun onafhankelijkheid staan - veel meer dan op mechanismen of instrumenten voor federaal-provinciale relaties.

Instrumenten

De federale transferten naar de provincies zijn een belangrijke uitgavenpost voor Ottawa. In 1951 legden ze nog maar beslag op 8,3 % van de uitgaven, in 1961 was dat al 15,6 %, in 1971 bereikten ze met een kwart van de federale uitgaven en 4,3 % van het BNP het absolute hoogtepunt. Nadien is hun aandeel langzaam gaan dalen tot het in 1987 nog om 18,3 % van het federale budget of 4 % van het BNP ging. In 1987 kwam liefst 20,3 % van het provinciale inkomen uit die transferts, m.n. *equalization* en *shared-cost programs* (alleen die in baar geld). In 1961 was dat nog 31,2 %, in 1971 27,1 %. Maar de afhankelijkheid verschilt sterk van provincie tot provincie : de transferten vertegenwoordigen tussen de 40 % en 50 % van het totale provinciale budget in de vier Atlantische provincies, 30-40 % in Manitoba,

20-23 % in Quebec en minder dan 20 % in de drie overblijvende westelijke provincies en Ontario (cijfers van 1984-1985). Alberta was door zijn hoge olie-inkomsten het minst afhankelijk met net 9 % in 1984-1985 (R. Van Loon, M. Whittington, 1990, blz. 296-301; I. Bakker, 1990, blz. 432-434, 442-443; Government of Canada, 1989, blz. VIII-IX).

De federale overheid wist het aandeel van de *cash*-transferten in haar uitgaven slechts te drukken door meer en meer gebruik te maken van de transfert van takspunten (vooral in de EPF-akkoorden). Tellen we die bij de federale geldelijke transferten, dan komen we uit op ongeveer 24 % van de federale uitgaven ... of bijna 27 % van de provinciale inkomsten (cijfers voor midden jaren 1980) (R. Van Loon, M. Whittington, 1990, blz. 296, 300). Zelfs Quebec, dat bijna altijd takspunten heeft verkozen boven baar geld, krijgt niet meer dan 35 % van de federale transferten uit die takspunten (cijfers van 1988-1989). Dat komt vooral door de grote *equalization payment* (33 % van de federale transferten in 1988-1989) en op de tweede plaats door de 'voorwaardelijke' CAP-subsidie (13 %) (Government of Canada, 1989, blz.VIII-IX).

Meer dan 90 % van de totale federale transferten (32,5 miljard Cn\$ in 1988-89) gaat naar drie bronnen (Government of Canada, 1989, blz. 13-1 tot 13-7) :

<i>Established Programs Financing</i> (EPF) (gezondheid, post-secundair onderwijs) (50 % cash, 50 % takspunten) (per capita, ruime voorwaarden)	57,5 %
<i>Equalization Entitlements</i> (zeven provincies) (ingewikkelde formule op basis van provinciale inkomstenbronnen)	21,4 %
<i>Canada Assistance Plan</i> (CAP) (sociale bijstand) (cash, deels takstransfert Quebec) (50-50 verdeling, voorwaarden)	15,3 %

HET POLITIEK PROCES EN EXECUTIVE FEDERALISM

Aan de vooravond van de 21ste eeuw staat de Canadese federatie voor moeilijke uitdagingen. Ze drukken zwaar op het intergouvernementele overleg en hebben zelfs sinds 1988 een openlijke crisis over het *executive federalism* uitgelokt. De meeste waarnemers leggen de schuld bij de combinatie van het Westminster model (fusie van wetgevende en uitvoerende macht in de executieve) en federalisme. Sommigen verduidelijken dat vooral een juridictioneel federalisme moeilijk te verzoenen is met een Westminster politiek regime. Joseph Howe, regeringsleider van Nova Scotia ten tijde van de confederatie, waarschuwde in 1865 :

'We had two examples to guide us, that of England and that of the United States. The delegates offer us the Constitution of neither... This hybrid resembles nothing on this continent, or on the other. The fare presented to us is neither fish, flesh, nor good red herring.' (Geciteerd in D.V. Smiley, 1980, blz. 11).

Donald Smiley wees in meer academische taal dezelfde kenmerken aan als de essentiële parameters voor het Canadese politieke proces :

'The Canadian system of government - and no doubt those of other parliamentary federations - cannot be understood unless one keeps in mind that it is both irrevocably federal by reason of territorially-bounded particularisms in government, economy and society, and that it is, at the same time, cabinet-parliamentary by the settled habits and deliberate preferences of its citizens.' (D.V. Smiley, 1980, blz. 9).

Zijn federalisme en het Westminster model van *responsible government* werkelijk onverzoenbaar ? Zo ja, kunnen we preciezer omschrijven welke aspecten van *responsible government* en welke kenmerken van het Canadese federalisme die combinatie moeilijk verteerbaar maken ? En hoe kunnen de intergouvernementele infrastructuur en instrumenten daarop inspelen ?

CONFLICT EN ACCOMMODATIE

Voorals Canadezen hebben vaak alleen oog voor het conflictuele karakter van de Canadese politiek. We willen dat beeld toch eerst even nuanceren. Het Canadees federaal bestel bestaat misschien meer dan de meeste andere

bestellen uit eilanden van conflict en eilanden van modus vivendi. Garth Stevenson stelde een stand van zaken anno 1990 op. Hij maakt daarvoor een onderscheid tussen beleidsdomeinen die de facto exclusief door provincies of Ottawa worden bezet en gedeelde beleidsmateries (G. Stevenson, 1990).

Figuur III : Modus vivendi en conflict in intergouvernementele relaties anno 1990 naar beleidsmaterie (naar G. Stevenson, 1990)

MODUS VIVENDI	CONFLICT
I. EXCLUSIEF FEDERAAL BELEID <u>grondwettelijk vastgelegd</u>	
* defensie	
* oorlogsslachtoffers	
* indiaanse aangelegenheden	
* monetair beleid	
II. EXCLUSIEF PROVINCIAAL BELEID <u>grondwettelijk vastgelegd</u>	
* lokale besturen	
* basis- en secundair onderwijs	
* eigendomsrecht	
* aspecten niet-criminele rechtszaken	
* energie, natuurlijke rijkdommen	conflict tussen 1973 en 1984 (al dan niet exclusief provinciaal recht op belastingen van inkomsten, i.e. gevolgen van provinciale autonomie voor economie (prijzen) en federale schatkist (equalization) - westen)
III. FEDERAAL EN PROVINCIAAL BELEID <u>grondwettelijk gedeelde (=concurrerende) bevoegdheden</u>	
* landbouw	
* immigratie	conflict in verleden (Quebec)
* pensioenen	conflict in verleden (Quebec)
<u>grondwettelijk verdeelde (niet : gedeelde) bevoegdheden</u>	
* cultuur en vrijetijd	
* financiën en fiscaliteit (vijfjaarlijkse overeenkomsten succes)	nu en dan wrijvingen (alle provincies - vooral Quebec)

grondwettelijk federale materies

- * spoorwegen
(vervoerprijzen e.a. - vooral westen)
- * binnen- en buitenlandse handel
(informele provinciale handelsbelemmeringen; externe relaties - alle provincies)
- * macro-economisch beleid
(FMs conferenties geen succes)

grondwettelijk provinciale materies

- * post-universitair onderwijs, sociale bijstand, gezondheid
- conflict tot 1984 (vooral Quebec en Ontario), nu ook British Columbia ?
- * aspecten van justitie (interne veiligheid, publieke gezondheid - alle provincies)

niet/onduidelijk voorzien in de grondwet

- * wetenschappelijk onderzoek
 - * toerisme
 - * leefmilieu
- provinciaal front in de maak ?
- * communicatie (vooral Quebec)
(provinciaal front over eigendom, socio-culturele betekenis)
 - * beroepstraining
(economie of onderwijs ?)
 - * inkomensondersteuning
 - * consumentenbescherming

Sommige plaatsingen zijn zeker voor discussie vatbaar. Precies dat wijst op een eerste kenmerk van de intergouvernementele relaties in Canada : er zijn weinig beleidsdomeinen waar provincies en federale overheid permanent tegenover elkaar staan, maar er zijn er ook weinig die permanent aan conflict ontsnappen. Over het algemeen is het Canadese *executive federalism* er tot op heden in geslaagd om onoverbrugbare federaal-provinciale conflicten te vermijden. Het was voldoende soepel om geblokkeerde situaties tenminste tijdelijk los te wrikken met behulp van de vier beschreven instrumenten (zie hoger). Anderzijds heeft het vele open conflicten niet kunnen voorkomen. Daar kunnen we dan wel tegenover stellen dat conflict en competitie inherent zijn aan politiek. Dat is niet alleen zo in een federaal bestel, maar ook in een gezonde unitaire democratie.

Een tweede opvallende vaststelling is dat grondwettelijke duidelijkheid de federaal-provinciale conflicten helemaal niet uit de wereld helpt. Zo stelt de grondwet ondubbelzinnig dat alleen de provincies wetten kunnen maken over publieke gezondheidszorg (*'the establishment, maintenance, and management of hospitals, asylums, charities, and eleemosynary institutions in and for the province, other than marine hospitals'* (Constitution Act, 1867, Section 92,7). Maar Ottawa maakte in de Canada Health Act van 1984 zijn financiële steun afhankelijk van strengere voorwaarden en introduceerde sancties tegen de provincies die niet in de pas wilden lopen. Daardoor legde de federale overheid aanzienlijke beperkingen op aan het provinciaal hospitaalbeleid, hetgeen bij de provincies op hevig verzet stuitte (C. Tuohy, 1990). Een tegenvoorbeeld is leefmilieu. In de grondwettekst van 1867 was er natuurlijk nog geen sprake van. Toch bleef deze beleidsmaterie tot op heden vrij goed gespaard van federaal-provinciale wrijvingen. Waarom een materie in het ene geval wel tot conflict leidt en in het andere geval tot een *modus vivendi*, hangt dus blijkbaar meer af van de specifieke relaties tussen de politieke actoren dan van de grondwettelijke teksten. Die proberen we nu verder te verduidelijken.

WELK FEDERALISME ?

JURISDICTIONEEL VERSUS FUNCTIONEEL FEDERALISME

Een manier om de kwaliteit van een federale structuur in te schatten is volgens William Chandler de vraag naar de taakverdeling tussen de deelgebieden en de federatie (W. Chandler, 1987, blz. 150-170). Bij een jurisdictionele taakverdeling worden de bevoegdheden verdeeld; in principe is dan de overheidsinfrastructuur in de deelgebieden een kopie van die op het federaal niveau - maar dan in een kleiner formaat (Dat laatste niet noodzakelijk in omvang, maar in elk geval in territoriaal bereik). Een functionele taakverdeling verdeelt het werk, de besluitvorming, over federatie en deelstaten; in principe vult de organisatie van de twee niveaus elkaar aan. Die verschillende basisfilosofie heeft dan ook uiteenlopende consequenties voor het politiek proces, meent Chandler.

- PRINCIPLE. Een jurisdictioneel federalisme beklemtoont scheiding, ontwarring, duidelijke scheidslijnen, vrijheid van de eenheden. Een functioneel federalisme is gericht op interdependentie.

- STRATEGIE VOOR INTERACTIE. Bijgevolg zijn bij het eerste type unilaterale

stappen aanvaardbaar, ja zelfs aantrekkelijk. In een functioneel federalisme daarentegen staan onderhandelingen en het zoeken van tussenoplossingen centraal.

- ORGANISATIE. Een jurisdictioneel federalisme vermijdt de vermenging van bureaucratische en politieke belangen. In een functioneel federalisme lopen die vaker samen.

- STRIJDpunTEN. In het eerste type staan intergouvernementele (=jurisdictionele) strijdpunten vaak hoog op de agenda. Federaties met een functionele taakverdeling besteden minder energie aan intergouvernementele strijdpunten en meer aan partijpolitieke conflicten.

- POLITIEKE ACTOREN. Bij jurisdictionele federaties zijn de betrokken 'overheden' de belangrijkste verdedigers van de regionale of federale belangen; ze drukken de politieke partijen op de achtergrond. In een functioneel federalisme worden de politieke partijen de centrale actoren in de intergouvernementele relaties; de staatsinstellingen nemen een minder partijdige rol aan.

- PARTIJSTRUCTUUR. Een jurisdictioneel systeem begunstigt de vorming van regionale partijen (eventueel een éénpartijensysteem) op het niveau van de deelstaat en losse *catch-all* partijen op het niveau van de federatie. De invloed van functioneel federalisme op het partijensysteem is niet eenduidig.

- VERKIEZINGEN. *Split-ticket voting* is helemaal niet abnormaal in een jurisdictioneel systeem, omdat het politieke proces in het federale *watertight compartment* in principe onafhankelijk draait van dat in het deelstatelijke *compartment*. In een functioneel federaal bestel kondigt een electorale verschuiving op het ene niveau meestal een gelijkaardige verschuiving op het andere niveau aan, omdat politieke keuzen in de federale en deelstatelijke arena's meer met elkaar verweven zijn.

WELK POLITIEK REGIME ?

RESPONSIBLE GOVERNMENT VERSUS CONSENSUS DEMOCRATIE

Het Westminster model heeft volgens Smiley het Canadese federalisme op vijf vlakken beïnvloed (D.V. Smiley, 1980, blz. 12-16). Ten eerste bleef de constitutionele rechtspraak tot 1982 beperkt tot kwesties van bevoegdheidsverdeling tussen de federale en provinciale overheden. In de VSA bv. betreft veruit het grootste deel van de rechtspraak van het *Supreme Court* de constitutionele bescherming van individuele rechten. Ook het *Bundesverfassungsgericht* in de Duitse Bondsrepubliek besteedt aan zaken betreffende individuele rechten veel meer energie dan aan bevoegdheidscon-

flicten (K. Von Beyme, 1983, blz. 181-182). Met het Charter voor Rechten en Vrijheden is de rol van het Canadese constitutioneel hof meer op die van andere federale staten gaan lijken.

Ten tweede is de Canadese tweede kamer (Senaat), die de rol van regionale kamer speelt, feitelijk een zwakke instelling. Zelfs al heeft ze formeel dezelfde bevoegdheden als *House of Commons*, de federale regering is alleen verantwoordelijk tegenover het *House of Commons*.

Het *House of Commons* zorgt ook niet voor die regionale stempel. Een regio met weinig vertegenwoordigers in de regerende partij komt nagenoeg niet aan bod in het wetgevende kanaal in Ottawa. Regio's zijn soms slecht vertegenwoordigd in de meerderheid, omdat het kiessysteem van relatieve meerderheid gemakkelijk tot zware regionale vertekeningen leidt. Regio's waar de oppositie de meeste zetels binnenhaalde, staan buiten het beleid, omdat het Westminster model met zijn strakke partijdiscipline weinig ruimte laat voor inbreng van de oppositie.

Ten vijfde bemoeilijkt de concentratie van macht in de executieven (verkozenen plus administratie) zowel op federaal als provinciaal vlak samenwerking. Er zijn, zegt Smiley, geen institutionele barrières tegen de neiging van eerste ministers om hun administraties horizontaal te integreren. Dat laat hen toe met andere regeringen op een één-tegen-één basis zaken te doen. Vandaar de Canadese variant van *executive federalism*.

Ten zesde is er geen effectieve democratische controle. Het klassieke Westminster model concentreert de macht, omdat het volk dan de verantwoordelijkheid voor beleidskeuzen duidelijk kan aanwijzen (*responsible government*). In de moderne Canadese federatie is de werkelijke locus van macht het domein van de intergouvernementele relaties. De macht is dus verschoven van de eenduidigheid der respectievelijke regeringen naar de ambiguïteit van de intergouvernementele relaties.

De gevolgen van de keuze voor een juridictioneel federalisme en van het Westminster model voor de strategie van interactie en voor de rol van de partijen in het *executive federalism* verdienen verdere aandacht.

INTERACTIE TUSSEN DE PROVINCIES EN OTTAWA : UNILATERALISME

Conflict op zich is niet het probleem, wel of dat conflict constructief of destructief is. Peter Leslie onderscheidt zeven vormen van interactie tussen Ottawa en de provincies. Daarbij slaat de balans in Canada duidelijk door aan de kant van het unilateralisme (P. Leslie, 1987, blz. 65-85).

De agressiefste tactiek is het 'trekken en duwen' (*policy-making by thrust and riposte*), waarbij de opposenten zich uitleven in unilaterale, negatieve en vergeldingsacties teneinde de situatie onhoudbaar te maken en de tegenstander (en vaak ook henzelf) te dwingen in te binden. Het is soms de enige tactiek bij onverzoenbare doelstellingen. De energiepolitiek in de jaren 1970, met als belangrijkste antagonist Alberta en de federale regering, is het voorbeeld bij uitstek (16). Maar de tactiek werd wel vaker gebruikt in de moeilijke jaren tot 1984. Een boek van David Milne over de periode 1970-1984 draagt de veelzeggende titel *Tug of war*.

Als de doelstellingen enigszins samenlopen of minstens elkaar niet uitsluiten, wordt een minder agressieve unilaterale tactiek mogelijk. Eén van de partijen kan namelijk eenzijdig en vrijwillig het terrein ontruimen (*voluntary vacancy*), hetzij met een stilzwijgende hetzij met een expliciete overeenkomst. Landbouw bijvoorbeeld. De provincies en Ottawa knappen al jaren stilzwijgend naast en grotendeels los van elkaar hun deel van het beleidswerk op (G. Skogstad, 1987) (17).

Een volgende stap is de uitwisseling van informatie, waarna elke actor zijn eigen gang gaat (*exchange of information, followed by independent action*). Soms ligt het beleid van de twee niveaus in dezelfde lijn, soms dwarsbomen ze ook elkaar. Er is dus nog geen coördinatie. De fiscale relaties zijn er een typisch voorbeeld van.

De eerste echte stap op weg naar coöperatie is de tactiek van gezamenlijke financiering (*joint funding*), één van de meest voorkomende vormen van intergouvernementele interactie in Canada. Leslie wijst erop dat er lang niet altijd sprake is van echte coöperatie, d.i. samenwerking waarbij de beide partijen hun belangen evenwaardig verwezenlijkt zien. Niet zelden 'aanvaardt' een provincie een federaal voorstel omdat het zich financieel geen weigering kan veroorloven.

Wetgevende kamers in Canada (nationaal en provinciaal) kunnen aan elkaar geen bevoegdheden delegeren. Maar ze kunnen wel regelende bevoegdheid delegeren aan commissies of raden die door de andere wetgever zijn opgericht (*delegation of interdelegation*). Dat is de gebruikelijke procedure voor de regulering van provinciale markten, opnieuw vooral in de landbouwsector. Om enige efficiënte controle op de productie te behouden en bijvoorbeeld productiequota effectief te maken, hebben de provincies hun bevoegdheid gedelegeerd naar een raad die de federale overheid heeft opgericht (P. Leslie, 1987, blz. 72-73). In principe kan een provincie ten allen tijde de delegatie ongedaan maken.

De zesde vorm is de functionele taakverdeling, waarbij de federale overheid het wettelijk kader geeft en de provincies zorgen voor de administratieve implementatie (*supplementation*). Dat is dus de typische interactievorm van het Duitse federalisme. In Canada vormt supplementatie een uitzondering. Tot voor kort was de interactie tussen strafrecht (exclusief federaal, ook de procedure) en strafrechterlijke administratie (exclusief provinciaal) een voorbeeld. Maar recent heeft het *Supreme Court* de exclusieve rol van federatie en provincie sterker beklemtoond. In de nieuwere beleidsdomeinen probeert men wel meer supplementatie te gebruiken, al loopt dat meestal niet zo eenvoudig. Een mooi voorbeeld is dat van de kinderbijlagen, die deel uitmaken van een *cost-sharing* programma. De federale overheid bepaalt een gemiddeld standaardbedrag per kind, maar provincies mogen dan zelf beslissen om minder te betalen voor bepaalde categorieën kinderen en meer voor andere (bijvoorbeeld naargelang leeftijd of grootte van het gezin) (P. Leslie, 1987, blz. 75).

Een laatste tactiek zou erin bestaan om de provincies formeel te betrekken in de nationale beleidsinstanties (*federalization of political institutions at the centre*). In de Duitse Bondsrepubliek is het voorbeeld bij uitstek natuurlijk de *Bundesrat*, en meer nog het *Vermittlungsausschuß*, waar *Bundesrat* en *Bundestag* in geval van onenigheid een vergelijk uitwerken. Toch zijn het slechts de meest zichtbare organen in een uitgebreid netwerk van *Bund-Länder* en *Länder-Länder* commissies en raden (K. Von Beyme, 1983, blz. 161-174). Canada staat hier nergens.

De verwevenheid van *Bund und Länder* in de Bondsrepubliek is wellicht onovertroffen en reikt nu ook tot op het niveau van de Europese Gemeenschap. Het scheidt trouwens eigen problemen. Het besluitvormingsproces

is niet transparant, en daardoor democratisch niet gemakkelijk controleerbaar; het kan bovendien tot inefficiënt en soms ook ineffectief beleid leiden (Zie het opgemerkte artikel van F. Scharpf, 1988, over de *joint decision-making trap*). Canada is op zijn manier onovertroffen in de mate van unilateralisme (Leslie : '*Formation of policy through a process of thrust and riposte may be unique to Canada*' (P. Leslie, 1987, blz. 78)). Maar het dwingt ook vaak resultaten af. Leslie ziet drie institutionele oorzaken voor deze unilaterale strategie. De eerste is de jurisdictionele bevoegdheidsverdeling. Ten tweede hebben de provinciale overheden geen directe stem in de nationale besluitvorming, m.a.w. een sterke *intrastate* component is afwezig. En tenslotte wijst hij naar het Westminster model (P. Leslie, 1987, blz. 78-85).

POLITIEKE PARTIJEN GEEN INTEGRERENDE KRACHTEN

De combinatie van jurisdictionele bevoegdheidsverdeling en het Westminster model verkleint ook de kansen op een integrerende rol voor de politieke partijen. In Canada zijn de federale en provinciale partijen op maat gesneden van de politieke werelden waarin ze functioneren. Ze zijn dus weinig op elkaar afgesteld. Donald Smiley beschreef de relaties tussen de federale en provinciale partijen als confederaal. Een confederaal partijsysteem confronteerde hij met een geïntegreerd partijsysteem aan de hand van zes maatstaven (D. Smiley, 1980, blz. 121-146).

Figuur IV : Relaties tussen federale en provinciale partijen

GEINTEGREERD PARTIJSYSTEEM	CONFEDERAAL PARTIJSYSTEEM
<p><i>Electorale afhankelijkheid</i> (zie William Chandler)</p> <p><i>Partijorganisatie</i> - zelfde partijapparaat voor recruiting en verkiezing van kandidaten in nationale en provinciale partijen</p> <p>- processen om de twee niveaus aan partijlijn te binden</p> <p><i>Politieke carrière</i> - veel overstappen van één naar ander niveau</p> <p>- belangrijkste carrières voor verkozenen</p> <p><i>Partijfinanciering</i> - verdeling van fondsen langs interne partijmechanismen</p> <p><i>Ideologie</i> - gemeenschappelijk</p> <p>- ideologie onderscheidt partij van andere partijen op beide niveaus op dezelfde wijze</p> <p><i>Partijsymmetrie</i> zelfde partijen op beide niveaus</p>	<p><i>Electorale onafhankelijkheid</i></p> <p><i>Partijorganisatie</i> - autonomie van nationale en provinciale partijen wat betreft kandidaten, verkiezingen en beleidsuittekening</p> <p><i>Politieke carrière</i> - carrière binnen één niveau</p> <p>- belangrijkste carrières voor verkozen regeringsleden</p> <p><i>Partijfinanciering</i> - federale en provinciale partijen financieel autonoom</p> <p><i>Ideologie</i> - niet noodzakelijk</p> <p>- federale en provinciale partijen passen ideologie zelfstandig aan de eisen van hun niveau aan</p> <p><i>Partij-asymmetrie</i> regionale partijen niet ongewoon</p>

Bron : D.V. Smiley (1980), *Canada in question : federalism in the eighties*, Toronto : McGraw-Hill Ryerson Limited, blz. 121-146.

Het Canadese politieke partijsysteem sluit sterk aan bij het confederale model. De politieke partijen vervullen geen integrerende rol van betekenis. Ligt hier dan de verklaring voor de steeds terugkerende middelpuntvliedende krachten in de Canadese *polity*? Smiley nuanceert dit. Enerzijds is *executive federalism* (hij bedoelt de Canadese variant) sowieso moeilijk te verzoenen met een sterk en geïntegreerd partijsysteem. Daar zijn twee redenen voor. Een provincie heeft vrij onveranderlijke belangen, die nauwelijks of niet afhangen van de partij aan de macht. Ontario is en blijft de grootste en rijkste provincie, ongeacht of de provincie wordt bestuurd door de conservatieven (meer dan veertig jaar lang tot 1985), de liberalen (van 1985 tot 1990) of de sociaal-democratische NDP (sinds september 1990). Een provinciale regering zal eerst en vooral de belangen van haar provincie moeten behartigen, conform of een beetje minder conform met de partij-ideologie. Ten tweede wordt het provinciaal beleid sterk beïnvloed door het beleid in Ottawa (voor de grotere provincies geldt dat ook andersom) en ten dele ook door dat in andere provincies. Een provinciale regering kan het zich meestal niet veroorloven om een houding geïnspireerd door het partijbelang aan te nemen tegenover de andere administraties. Op een *First Ministers' Conferentie* loopt een verdeling nagenoeg nooit langs partijlijnen. *Meech Lake* biedt een mooie illustratie. De grote steunpilaren voor de conservatieve federale regering Mulroney waren de premiers van Ontario en Quebec, allebei liberalen. Toen de ultieme besprekingen in juni 1990 dreigden af te springen, was het precies de premier van Ontario die, na ruggespraak met de twee oppositieleiders in zijn provinciaal parlement, de reddende geste deed. Zijn toegeving heeft uiteindelijk alleen de conferentie gered, en niet *Meech Lake*. De grote struikelblokken werden gelegd door een liberale premier (Newfoundland) en een conservatieve premier (Manitoba, wiens minderheidskabinet wel van de liberale en NDP-oppositie afhing).

Ten tweede moeten de politieke partijen ook los van het *executive federalism* geleidelijk aan belang in als integrerende krachten. Ze moeten die rol meer en meer delen met drukingsgroeperingen, nieuwe sociale bewegingen, allerhande actiegroepen en de media. Het is een evolutie waaraan alle westerse post-industriële democratieën zich moeten aanpassen. In Canada heeft het *Charter of Rights and Freedoms* (sinds 1982) deze laatste krachten versterkt. De politieke waarnemers zijn erover verdeeld of die nieuwe ontwikkeling het Canadese federalisme zal versterken dan wel verzwakken. Ruwweg kan men stellen dat de tegenstanders van het *executive federalism* menen dat de inbreng van de 'Charter-burgers' het Canadese federalisme

zal (of moet) vernieuwen (zie A. Cairns, 1988; de meeste bijdragen in R. Gibbins, R. Palmer (ed.), 1988). De verdedigers van *executive federalism* stellen dat de assumpties van het Charter en de politiek die eruit voortkomt fundamenteel tegengesteld zijn aan de dominante trend in het Canadese federalisme sinds de tweede wereldoorlog :

'...the debate concerning the Charter has changed the terms of political discourse in Canada. ...it greatly increased the salience and legitimacy of arguments based on individual rather than collective rights. In English-Canada at least it has simply become less legitimate or acceptable to pose issues in terms of community, collective interests.' (R. Simeon, 1988, blz. S20).

NA MEECH LAKE

De Canadese federaal-provinciale relaties vallen op door hun unilateralisme. Uit het vorige onderdeel blijkt dat veel daarvan kan teruggevoerd worden op de jurisdictionele bevoegdheidsverdeling in het federalisme en het Westminster model als politiek regime. De twee kenmerken versterken elk op hun manier de zelfstandigheid van de gouvernementele actoren. Gecombineerd maken ze het erg moeilijk om tot functionele samenwerking te komen. Toch betekent dat niet dat de Canadese federatie 'stuurloos' is. Hoewel intergouvernementele samenwerking uitzonderlijk is, bestaan er diverse andere vormen van intergouvernementele interactie. Die interactie is anders dan in de sterk functioneel geïntegreerde Duitse Bondsrepubliek. In Canada is open conflict functioneel. De interactie verschilt ook van de uitgesproken non-centralistische Verenigde Staten van Amerika, omdat conflicten in Canada geconcentreerd zijn op een klein aantal plaatsen in het systeem.

In figuur V trachten we de uitdagingen samen te vatten waar de intergouvernementele actoren in Canada momenteel voor staan. Daaruit blijkt duidelijk dat het Canadese politieke en maatschappelijke systeem een aantal contradicties oproept. Het verschilt daarin niet van alle andere *politiees*. Het *Meech Lake* akkoord was een poging om bepaalde contradicties weg te werken, of toch van het politieke voorplan af te voeren. *Meech Lake* komt tegemoet aan de vijf eisen van Quebec, maar breidt tegelijk de rechten voor Quebec zoveel mogelijk uit tot de andere provincies. *Meech Lake* heeft een a-symmetrisch federalisme, waarbij één deelstaat een afwijkend statuut heeft dan de andere deelstaten in de federatie, binnen de perken willen houden.

1. De grondwet erkent dat Quebec binnen Canada een '*société distincte*' vormt en dat de overheid van Quebec deze identiteit moet beschermen en stimuleren. Het akkoord bevestigt in één adem het duale Engels-Franse karakter van Canada.

2. De grondwet geeft de provincies het recht op een actievere rol in het immigratiebeleid. Quebec administreerde al grotendeels het eigen immigratiebeleid, met name selectie en integratie van de immigranten.

3. De grondwet kent de provincies een rol toe in de benoeming van de rechters in de *Supreme Court of Canada*, en vermeldt expliciet dat minstens drie rechters moeten lid zijn van de balie in Quebec (Quebec heeft een ander rechterlijk systeem dan de negen overige provincies). Het was al langer gebruikelijk dat drie van de negen rechters uit Quebec kwamen.

4. De grondwet versterkt de *opting out* formule : provincies die niet willen deelnemen aan een constitutionele verschuiving van provinciale bevoegdheden naar de federatie, hebben recht op 'redelijke' (*reasonable*) financiële compensatie. De constitutie van 1982 kende alleen financiële compensatie toe als de amendementen cultuur of onderwijs betroffen. Opnieuw wilde die bepaling Quebec tegemoet komen.

5. De lijst van zaken waarvoor bij constitutionele amendering unanimititeit vereist is, werd uitgebreid. Quebec krijgt dus zijn constitutioneel veto terug, dat het tot 1982 feitelijk had maar in 1982 grotendeels had moeten inleveren. Nu krijgen ook de negen andere provincies een veto.

6. Geen eis van Quebec, maar toch belangrijk is dat het akkoord de jaarlijkse organisatie van minstens één *First Ministers' Conference* over de economie en één over grondwettelijke aangelegenheden wil vastleggen in de constitutie. Ook dit erkent een bestaande praktijk.

Volgens Richard Simeon werd het *Meech Lake* akkoord bestreden vanuit drie gronden (R. Simeon, 1988). De eerste kritiek heeft te maken met de aard van het Canadese federalisme : is de fundamentele kentering van Canada een Engels-Franse dualiteit van de Atlantische Oceaan tot de Stille Oceaan of is dat het bestaan van de *société distincte* Quebec ? *Meech Lake* neemt het op voor het laatste; de constitutionele herziening van 1982 had de individuele dualiteit beklemtoond. In figuur V komen we bij de controverse rond het Quebec nationalisme (E) terecht. De twee volgende kritieken lijken ons evenwel belangrijker voor de toekomst.

Het tweede conflict gaat over welke constitutionele vorm en welke instituties het meest geschikt zijn om de problemen van de 21ste eeuw aan te pakken.

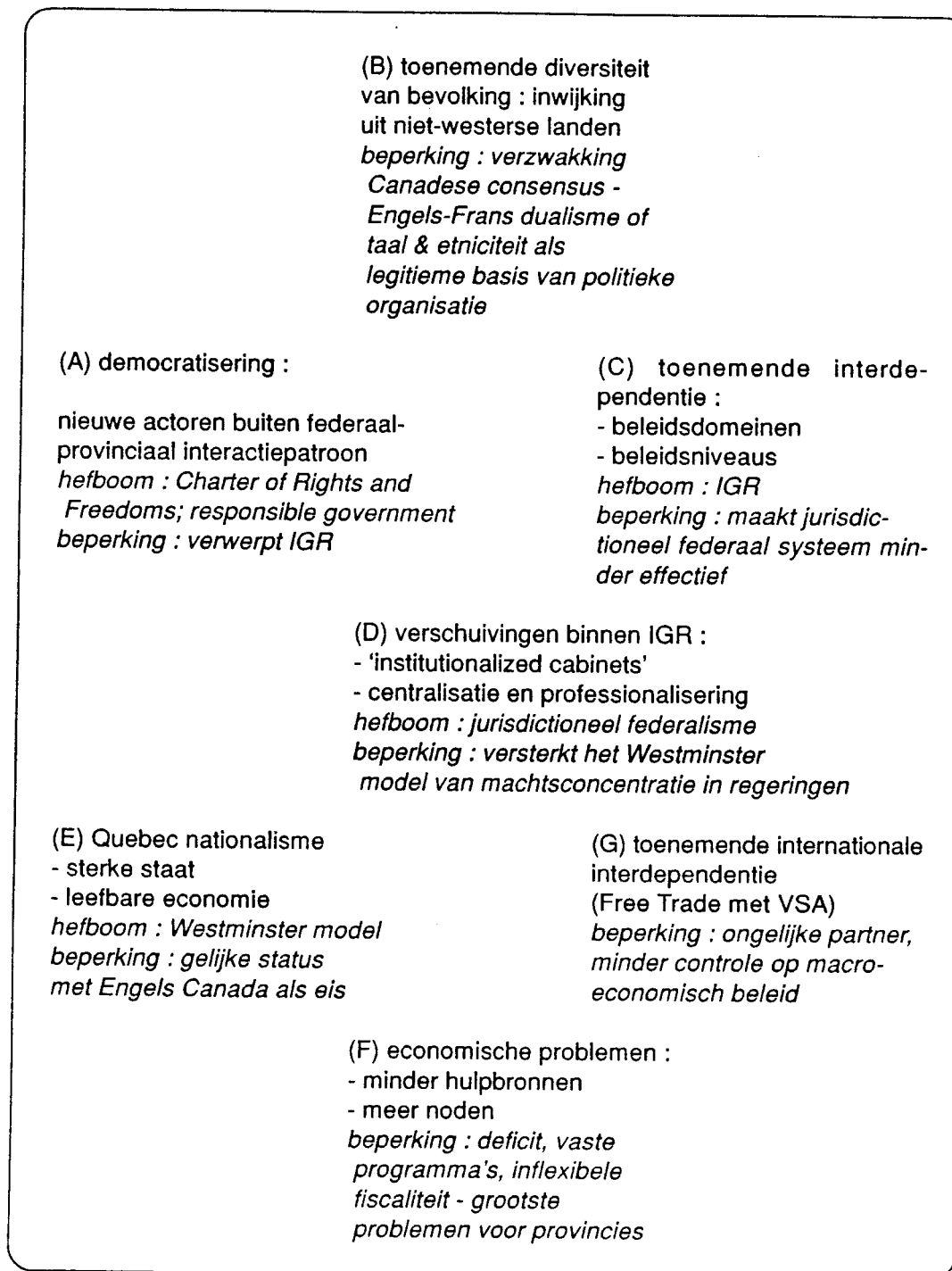
Sommigen verdedigen de provinciale autonomie. Ze menen dat het akkoord de provincies niet méér armslag geeft, maar wel hun traditionele positie eindelijk constitutioneel erkent. Het akkoord moest een dam opwerpen

tegen sluipende centralisatie. Anderen willen de nationale component versterken. De politiek dreigt alle controle te verliezen over de snelle maatschappelijke veranderingen door de toenemende interdependentie en, voor Canada, de toenemende druk van de Amerikaanse economie. Ze vrezen dat *Meech Lake* het heel moeilijk zal maken om nationale welvaarts-programma's of economische initiatieven op te zetten, omdat het o.m. de *opting out* clause uitbreidt tot alle provinciale materies en tot alle provincies. Die felle oppositie vanuit een pro-nationale hoek houdt verband met cultureel-demografische veranderingen, m.n. de toenemende diversiteit in de bevolking (B). De linguïstische breuklijn heeft in de ogen van steeds meer mensen afgedaan. Maar de kritiek heeft ook een duidelijke sociaal-economische grondslag. De Canadezen vrezen hun zuiderbuur (G) en ze zijn bang dat de welvaartstaat onbetaalbaar wordt voor de provincies (vooral de armere) (F).

De derde kritiek betreft het politieke proces waardoor het akkoord tot stand kwam. Volgens de critici is het huidige intergouvernementele overleg (tussen 11 personen nota bene) ondemocratisch. Anderen argumenteren dat elke federatie dit proces van onderhandelen, geven-en-nemen, en steeds gedeeltelijk achter gesloten deuren, nodig heeft. Het model van een eenvoudig *responsible government* werkt niet meer in deze interdependente wereld. Maar deze boodschap konden de *Meech Lake* onderhandelaars niet kwijt aan een politiek actieve minderheid die zich uitgesloten voelde uit het overleg. Figuur V brengt de kritiek in verband met de democratisering (A). Het betekent dat de traditionele participatie-kanalen zoals politieke partijen, patronage en cliëntelisme, verkiezingen ... veel gezag verloren hebben. In Canada uit zich dit in de acties van de 'Charter-burgers en -organisaties' (A. Cairns, 1988). De derde kritiek stelt fundamenteel het proces van *executive federalism* in vraag.

Meech Lake pakte slechts drie van de zeven uitdagingen in de Canadese polity aan. Het wou een verzoening tussen de toenemende interdependentie in de politiek (C) en verschuivingen binnen de intergouvernementele relaties (D), en op een zodanige wijze dat een gematigde Quebec regering (E) ermee zou instemmen. Het grote probleem van *Meech Lake* is dat het te weinig rekening hield met de vier andere spanningsvelden. De grote uitdaging voor een toekomstige constitutionele herziening bestaat erin om de kwadratuur van die cirkel rond te maken.

Figuur V : Uitdagingen voor de Canadese intergouvernementele relaties vanaf de jaren 1990



Noot : IGR = intergouvernementele relaties.

NOTEN

- (1) Het referentiewerk is : SMILEY, Donald V. & WATTS, Ronald L. (1985), *Intrastate federalism in Canada*, Toronto : University of Toronto Press (Een publikatie van de MacDonald Commission).
- (2) The Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (MacDonald Commission) heeft een reeks opmerkelijke studies gepubliceerd, die de Canadese maatschappij in al zijn aspecten heeft uitgebeeld. Het federalisme nam daarin natuurlijk een ruime plaats in.
- (3) Daniel Elazar stelt dat het kenmerk van hedendaags federalisme niet de spanning tussen centralisatie en decentralisatie is, maar wel non-centralisatie (Publius, 1985). De hamvraag voor hedendaagse politieke bestellen - federale en andere - is hoe die non-centralisatie kan georganiseerd worden : louter territoriaal, louter functioneel, of een combinatie van de twee; vaste of flexibele organisatievormen; probleem van democratische controle ? Welke rol is daarin voor de staat weggelegd ? (Zie voor een interessante, zij het ietwat onkritische, toepassing op de BRD : Walter L. Buebl (1990), Deutschland als föderativer und transnationaler Staat, *Zeitschrift für Politik*, 37, 3, 233-263.

(4)	Reservation	Disallowance
1867-1876	37	20
1877-1886	8	32
1887-1896	12	13

(Gegevens uit I. Robinson, R. Simeon, 1990, blz. 53; ze geven geen cijfers voor de latere periode).

In 1896 werd McDonald, een voorstander van een sterk federaal gezag en eerste minister voor bijna veertig jaar, onttroond door Laurier. Deze eerste minister verkoos een tegemoetkomende houding tegenover de provincies. Vanaf zijn bewind gebruikte de federale regering nog maar zelden haar speciale bevoegdheden. De laatste Disallowance dateert van in de jaren 1940 (R.J. Van Loon, M.S. Whittington, 1987, blz. 248).

- (5) Volgens de BNA-Act van 1867 hadden de bestaande provincies de controle over hun natuurlijke rijkdommen. Maar de federale overheid beheerde die in de nog te ontginnen westelijke gebieden. Toen dat westen ook in provincies werd verdeeld, eisten de nieuwe autoriteiten ook controle over hun natuurlijke rijkdommen. Ottawa moest toegeven; nu beheert het nog alleen de rijkdommen van de

Northwestern Territories en Yukon, die nog geen provinciale status hebben. Die provinciale controle over natuurlijke rijkdommen - zeg maar de ontginning van de uitgestrekte olievelden in het westen - zou Canada in de jaren 1970 en beginjaren 1980 zuur opbreken.

Immers, de westelijke provincies (vooral Alberta) dreven op korte tijd hun levensstandaard op door de pijlsnel stijgende inkomsten uit ontginningstaksen. Dat bracht de hele constructie van solidariteitsbijdragen (equalization payments) uit evenwicht. De Canadese centrale overheid moest de uit de pan rijzende solidariteitsbijdragen aan de oostelijke provincies betalen, terwijl het aanvankelijk niets extras kon binnenrijven van de westerse meerinkomsten (Voor het hele verhaal, zie David Milne, 1986).

- (6) De federale overheid voelde zich bijvoorbeeld niet bij machte om Manitoba terug te fluiten, dat in 1890 de Franse (en katholieke) scholen sloot en zijn overheidsdiensten eentalig Engels maakte (ongrondwettelijk). Ottawa had de constitutionele plicht om dat onderwijs en de tweetaligheid van Manitoba's openbare dienst te garanderen. In 1896 bereikte de toenmalige eerste minister Laurier wel een compromis-akkoord met Manitoba, waarin Franstalig onderwijs gedeeltelijk terug werd toegestaan. Maar de constitutionele vereiste van officiële tweetaligheid in alle openbare akten is zelfs anno 1990 nog niet volledig hersteld. De anti-Franse en anti-katholieke reactie (de twee gingen samen) lokte gelijkaardige maatregelen uit in andere provincies, bv. Ontario.
- (7) Zo werd in 1930 87 % van de erfenisrechten en de belasting op ondernemingen geïnd in Quebec en Ontario, samen slechts 60 % van de bevolking. Steeds meer nationale ondernemingen vestigden hun hoofdzetel in Montreal of Toronto. Quebec en Ontario plukten daarvan de vruchten, ten nadele van de andere provincies. De provincies probeerden verder hun stijgende uitgaven te dekken met drie nieuwe taken : benzinetaks, autotaks en taks op alcohol. Maar die belastingen waren bijzonder gevoelig voor welvaartsschommelingen. Toch kwam tussen 1921 en 1930 gemiddeld twee-derde van de stijging van de provinciale inkomsten uit die bronnen (I. Robinson, R. Simeon, 1990, blz. 55-56; Van Loon, M. Whittington, 1987, blz. 279-281).
- (8) Enkele cijfers :
 - De totale overheidsbestedingen stegen van 30 % van het BNP in 1960 naar 37% in 1970, 40,3 % in 1980 en 45,3 % in 1987 (I. Robinson, R. Simeon, 1990, blz.192, voor de cijfers van 1960 en 1970; I. Bakker, 1990, blz. 429, voor de cijfers van 1980 en 1987 (BBP ipv. BNP)).

- De activa van staatsondernemingen (in Canada Crown Corporations genoemd) stegen gevoelig. De activa van de federale Crown Corporations krompen van \$6,5 miljard in 1960 naar \$35,1 miljard in 1980. De provinciale Crown Corporations tekenden een cijfer op van \$5,1 miljard in 1958 en van \$55,6 miljard in 1980 (J. Laux, M. Molot, 1988, blz. 11-36, vermeld in I. Robinson, R. Simeon, 1990, blz. 192).
 - De werkgelegenheid in de openbare sector nam snel toe tussen 1946 en 1971: bijna een verdubbeling bij de federale overheid, maar een verviervoudiging bij de provincies. In 1975 werkte 24 % van de actieve werkende bevolking in loondienst bij de staat, daarvan 24 % bij de federale overheid, 44 % bij de provincies en 31 % bij de gemeenten (J. Howard, W. Stanbury, 1984, blz. 13, vermeld in I. Robinson, R. Simeon, 1990, blz. 192).
- (9) Het meest opmerkelijke staatsproject werd Hydro-Québec in het barre noorden aan de Baie James, de grootste waterkrachtcentrale ter wereld, die in 1970 van start ging. Het moest verschillende doelstellingen tegelijkertijd verwezenlijken. Ten eerste had het gigantische project grote symbolische waarde voor het Quebec nationalisme. Ten tweede gaf de bouw ervan een grote stimulans aan de Quebec industrie en dienstensector. De exploitatie schafte werk aan duizenden Quebecers en, wat belangrijk is, was een leerschool voor Franstalige managers en ondernemers. In de jaren tachtig zwermden die laatste uit naar de privésector. Ten derde verschaftte het goedkope elektriciteit aan de industrie stroomopwaarts van de Hudson rivier (richting Montreal). Ten vierde werd elektriciteit een belangrijk exportproduct naar de Verenigde Staten. Het bouwen gaat nog altijd door.
- (10) O.m. langs de Caisse de dépôts et de placements du Québec, dat het geld van het Quebec pensioenfonds beheerde (Quebec had erop gestaan om de pensioenbijdragen in eigen provincie zelf te verzamelen in plaats van dat aan de federale overheid toe te vertrouwen). In de beginperiode leende de Caisse vooral geld aan de overheid in tijden van kapitaalschaarste. Geleidelijk promootte ze meer en meer Franstalige industrie en kapitaal.
- (11) In normale jaren ligt de federaal-provinciale activiteit hoger (om en nabij de 100 conferenties). Het rapport merkt bijvoorbeeld op dat 1988-1989 het eerste jaar was sinds 1974-1975 zonder federaal-provinciale First Ministers conferentie. Het had allicht te maken, suggereert het rapport, met de federale verkiezingscampagne in de herfst van 1988. Het was een uitzonderlijk geladen campagne, die draaide rond het vrijhandelsverdrag dat de Canadese regering pas met de

Verenigde Staten had afgesloten. Free Trade had Canada en ook de provincies onderling diep verdeeld.

- (12) De 87 intergouvernementele conferenties op hoog niveau die de CICS organiseerde, bestreken 27 domeinen : premiers (algemeen beleid), New England goeverneurs met premiers van Oost-Canada, landbouw, communicatie, consumentenzaken, coöperatieven, cultuur, energie, leefmilieu, bosbouw, overheidsdiensten, gezondheidszorg, huisvesting, mensenrechten, aangelegenheden betreffende de indiaanse bevolking en het noorden, justitie, arbeid, mijnen, lokaal bestuur, parken, wetenschap en technologie, sociale voorzieningen, sport en recreatie, vrouwenzaken, toerisme, handel, transport (CICS, *Report to governments 1988-1989*, Ottawa, Appendix B).
- (13) Ook de twee Territories - North Western Territories en Yukon - draaien meer en meer mee in dit intergouvernementeel circuit, althans in multi- of bilaterale commissies met de federale overheid. Maar verscheidene provincies zijn er niet op gesteld om hen ook op gelijke voet tot de meer politieke commissies, en in laatste instantie de First Ministers' Conferences, toe te laten.
- (14) Quebecers weigeren meestal te spreken van 'speciale status voor Quebec'. Zij dringen aan op gelijkwaardigheid tussen Quebec en Engelstalig Canada. We zien in dit gevoelige woordenspel een afspiegeling van het oude conflict tussen twee opvattingen van Canada: één land, tien provincies; of : één land, twee naties ?
- (15) Quebec heeft al gebruik gemaakt van de clause (1988, Bill 178, die het gebruik van Engels voor commerciële reclame beperkt).
- (16) In 1979-80 stegen de olieprijsen op de wereldmarkt sterk. Ottawa weigerde de binnenlandse prijzen navenant te verhogen. Dat zou immers de westelijke provincies meer inkomsten geven uit hun taksen op de olie-industrie, terwijl de federale overheid de lasten zou dragen : grotere ongelijkheid tussen de provinciale inkomsten en dus veel hogere equalization payments aan de oostelijke provincies (mathematisch zelfs aan Ontario). Ottawa eiste een groter deel van de taksen op olie-inkomsten, maar Alberta weigerde. In 1980 lanceerde de Trudeau-regering het National Energy Programme (thrust) : eenzijdige prijsvorming, eenzijdige taksen op olie & gasproductie en -export, nieuwe boringen in de noordelijke territoria (door Ottawa gecontroleerd), een subsidiebeleid dat de energiesector in Canadese handen wou brengen, voorkooprecht voor de federale regering van 25 % in alle nieuwe energiewinningen. De blokkering van de binnenlandse

olieprijzen ontnam Alberta (80 % van de olie- & gasinkomsten) veel extra-geld. Alberta sloeg terug door de produktie beperken (riposte). De situatie werd snel onhoudbaar. De olie-industrie derfde inkomsten door de maatregelen zowel van Ottawa (binnenlandse prijs en heffing op export) als van de Alberta regering (produktiebeperking). Alberta verloor geld door de federale stappen en door zijn eigen produktiebeperkingen. En de federale overheid kon niet verhinderen dat het westen steeds minder olie naar het oosten afzette en moest zelf de toenemende invoer zwaar subsidiëren om de Canadese eenheidsprijs te kunnen behouden. Daarenboven zwol de kritiek tegen de Alberta en Ottawa regeringen van alle kanten aan. De voorzitter van de Canadese VBO verklaarde dat hij *'rapidly was running out of patience with the political pugilists who persist in putting the nation's affairs on hold while they pursue their personal vendettas'*. In februari 1981 gingen Alberta en Ottawa aan de onderhandelingstafel zitten. In september tekenden ze een compromisakkoord (D. Milne, 1986, blz. 69-116).

- (17) Peter Leslie illustreert zijn argument met de melkmarkt. De provincies organiseren de markt voor verse melk, terwijl de federale overheid de markt voor industriële melk (d.i. melkpoeder, kaas en andere melkderivaten) controleert (P. Leslie, 1987, blz. 69).

LITERATUURLIJST

BAKKER, Isabella (1990), The size and scope of government : Robin Hood sent packing ?, *Canadian politics in the 1990s*, M. Whittington, G. Williams (ed.), Scarborough : Nelson, 423-447.

BAKVIS, Herman & CHANDLER, William M. (1987), The future of federalism, *Federalism and the role of the state*, H. Bakvis (ed.), Toronto : University of Toronto Press, 306-318.

BAKVIS, Herman (1988), Regional ministers, national policies and the administrative state in Canada : the regional dimension in cabinet decision-making 1980-1984, *Canadian Journal of Political Science*, 21, 3, 539-567.

BUEBL, Walter (1990), Deutschland als föderativer und transnationaler Staat, *Zeitschrift für Politik*, 37, 3, 233-263.

BUSCH, Jost-Dietrich (1989), Environmental policy : its aims and instruments in the Federal system of West-Germany, *Challenges to federalism : policy-making in Canada and the Federal Republic of Germany*, W.M. Chandler, C.W. Zollner (ed.), Kingston : Queen's University (Institute of Intergovernmental Relations), 251-264.

CAIRNS, Alan (1988), Citizens (outsiders) and governments (insiders) in constitution-making : the case of Meech Lake, *Canadian Public Policy*, 14, blz. S121-145.

CHANDLER, William M., (1989), Challenges to federalism : comparative themes, *Challenges to federalism : policy-making in Canada and the Federal Republic of Germany*, W.M. Chandler, Ch.W. Zollner (ed), Kingston : Royal Institute of Intergovernmental Relations.

CHANDLER, William M. (1987), Federalism and political parties, *Federalism and the role of the state*, H. Bakvis, W. Chandler (ed.), Toronto : University of Toronto Press, 150-170.

COLEMAN, William D. (1984), *The independence movement in Quebec 1945-1980*, Toronto : University of Toronto Press.

COLEMAN, William D. (1987), Federalism and interest group organization, *Federalism and the role of the state*, H. Bakvis (ed.), Toronto : University of Toronto Press, 171-187.

DION, Leon (1987), *Quebec 1945-2000 : Tome I : à la recherche du Québec*, Québec : Université Laval.

DUPRE, J. Stefan (1987), The workability of executive federalism in Canada, *Federalism and the role of the state*, H.Bakvis (ed.), Toronto : University of Toronto Press, 236-258.

ELAZAR, Daniel (1985), Federalism and consociational regimes, *Publius*, 15, 2, 17-33.

GAGNON, Alain, MONTCALM, Mary Beth (1990), *Quebec beyond the Quiet Revolution*, Scarborough : Nelson.

GIBBINS, Roger (ed.) (1988), *Meech Lake and Canada : perspectives from the West*, Edmonton : Academic Printing & Publishing.

GIBBINS, Roger (1990), The Prairie Provinces, *Canadian politics in the 1990s*, M.S.Whittington, G. Williams (ed.), Scarborough : Nelson, 60-75.

HOOGHE, Liesbet (1990), Un saut dans le vide : les négociations autour d'une réforme radicale de l'Etat belge (1987-1988), *Cahiers de C.R.A.P.S.*, Université de Lille II (associé au CNRS), décembre 1990, n° 12, 70-97.

HOOGHE, Liesbet (1991), *A leap in the dark - in voorbereiding*.

HOPFLINGER, François (1983), Verbaende, *Handbuch Politisches System der Schweiz - Strukturen und Prozesse*, U. Kloti (ed.), Bern : Verlag Paul Haupt, 163-188.

HOWARD, John, STANBURY, William (1984), Measuring Leviathan, *Understanding Leviathan*, G. Lerner (ed.), Vancouver : Fraser Institute.

KATZENSTEIN, Peter J. (1985), *Small states in world markets : industrial policy in Europe*, Ithaca : Cornell University Press.

KATZENSTEIN, Peter J. (1985), Small nations in an open international economy : the converging balance of state and society in Switzerland and Austria, *Bringing the state back in*, P. Evans, D. Rueschemeyer, Th. Skocpol (ed.), Cambridge : Cambridge University Press.

KRIESI, Hanspeter (1982), The structure of the Swiss political system, *Patterns of corporatist policy-making*, G.Lehmbruch, Ph.C.Schmitter(ed.), London: Sage, 133-161.

LAUX, Jeanne, MOLOT, Maureen (1988), *State capitalism : public enterprise in Canada*, Ithaca : Cornell University Press.

LESLIE, Peter (1987), *Federal state, national economy*, Toronto: University of Toronto Press.

LESLIE, Peter (1988), *Federal leadership in economic and social policy*, Kingston : Institute of Intergovernmental Relations.

LIJPHART, Arend (1984), *Democracies : patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, New Haven : Yale University Press.

LIJPHART, Arend (1989), Democratic political systems : types, cases, causes, and consequences, *Journal of Theoretical Politics*, 1, 1, 33-48.

MILNE, David (1986), *Tug of war : Ottawa and the provinces under Trudeau and Mulroney*, Toronto : James Lorimer & Co.

MILNE, David (1989), *The Canadian constitution : from patriation to Meech Lake*, Toronto : James Lorimer & Co.

MOSCOVITCH, Allan (1988), The Canada Assistance Plan : a twenty year assessment, 1966-1986, *How Ottawa spends, 1988/89 : the conservatives heading into the stretch*, K. Graham (ed.), Ottawa : Carleton University Press, 269-295.

SCHARPF, Fritz (1988), The joint-decision trap : lessons from German federalism and European integration, *Public Administration*, 66, blz. 239-278.

SIMEON, Richard (1988), Meech Lake and shifting conceptions of Canadian federalism, *Canadian Public Policy*, 14, blz. S7-24.

SIMEON, Richard, ROBINSON, Ian (1990), *State, society and the development of Canadian federalism*, Royal Commission on Economic union and development : prospects for Canada.

SKOGSTAD, Grace (1987), Federalism and agricultural policy, *Federalism and the role of the state*, H. Bakvis, W. Chandler (ed), Toronto : University of Toronto Press, 188-215.

SMILEY, Donald V. (1970), *Constitutional adaptation and Canadian federalism since 1945*, Documents of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, Ottawa : Queen's Printer.

SMILEY, Donald V. (1980), *Canada in Question : federalism in the eighties*, Toronto : McGraw-Hill Ryerson Limited.

SMILEY, Donald V. & WATTS, Ronald L. (1985), *Intrastate federalism in Canada*, Toronto : University of Toronto Press.

STEVENSON, Garth (1990), Federalism and intergovernmental relations, *Canadian politics in the 1990s*, M. Whittington, G. Williams (ed.), Scarborough : Nelson, 380-400.

TUOHY, Carolyn (1989), Federalism and Canadian Health Policy, *Challenges to federalism : policy-making in Canada and the Federal Republic of Germany*, W.M. Chandler, C.W. Zollner (ed.), Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, 141-160.

VAN LOON, Richard J., WHITTINGTON, Michael S. (1987), *The Canadian political system : environment, structure and process*, Toronto : McGraw-Hill.

VON BEYME, Klaus (1983), *The political system of the Federal Republic of Germany*, Aldershot : Gower.

WATTS, Ronald L. (1970), *Administration in federal systems*, London : Hutchinson Educational.

WATTS, Ronald L. (1989), Executive federalism : the comparative context, *Federalism and political community : essays in honour of Donald Smiley*, David P. Shugarman, Reg Whitaker (ed.), Peterborough : Broadview Press, 439-459.

INHOUDSTAFEL

Inleiding	1
EXECUTIVE FEDERALISM EN FEDERALE KWALITEIT	
Wat is executive federalism ?	2
Kwaliteit van een federaal politiek bestel	2
CANADA IN VERGELIJKEND PERSPECTIEF	4
Politieke kwaliteit in Canada en 20 andere democratieën	5
Federale logica in Canada en vijf andere federaties	11
HISTORIEK VAN DE COORDINATIE TUSSEN FEDERALE EN PROVINCIALE BELANGEN IN CANADA	15
Het klassieke federalisme (1867-1938)	17
Federaal-provinciale relaties : het klassieke federalisme	18
Het moderne federalisme : collaborative federalism (1939-57)	22
Federaal-provinciale relaties : het collaborative federalism	24
Het moderne federalisme : executive federalism (vanaf 1958)	28
Provinciaal-federale relaties : executive federalism	33
INFRASTRUCTUUR & INSTRUMENTEN VAN HET EXECUTIVE FEDERALISM	
Infrastructuur van het executive federalism	
Historiek	35
Infrastructuur	37
Instrumenten van het executive federalism	
Historiek	42
Instrumenten	47
HET POLITIEK PROCES EN EXECUTIVE FEDERALISM	
Conflict en accommodatie	49
Welk federalisme ? Jurisdictioneel versus functioneel	52
Welk politiek regime ?	
Responsible government versus consensus democratie	53
Interactie tussen de provincies en Ottawa : unilateralisme	55
Politieke partijen geen integrerende krachten	57
NA MEECH LAKE	61
Noten	65
Literatuurlijst	70

SAMENVATTING

Politiek in een moderne democratie moet klasse hebben. Ook in een federale democratie. Hoe bepalend zijn samenwerkingsmechanismen tussen de verschillende geledingen in een federatie voor die politieke kwaliteit ?

Canada heeft een heel bijzonder systeem van samenwerking tussen de geledingen in de federatie, *executive federalism*. Eerst schetsen we de historiek en het instrumentarium van het *executive federalism* in Canada. Daarna gaan we dieper in op de wederzijdse relatie tussen institutionele (suprematie van het parlement) en politieke (politieke partijen) kenmerken en de bestaande structuur van *executive federalism*. We ronden af met de huidige diepe crisis in de Canadese federatie, een crisis die waarschuwingen inhoudt voor andere gelaagde verbanden, o.m. dat tussen de Belgische staat, zijn deelgebieden en de Europese Gemeenschap.
