

Nieuw structuralisme en institutionele verandering: centralisatie en decentralisatie in acht federale staten

Jan Erk en Edward Koning

SAMENVATTING VAN

Erk, J. & Koning, E. (2010). New Structuralism and Institutional Change: Federalism between Centralization and Decentralization. *Comparative Political Studies*, 43 (3), 353-378.

Nieuw institutionalisme is met afstand de meest dominante theoretische benadering in hedendaagse vergelijkende politicologie. De meerderheid van politicologen accepteert dat instituties van belang zijn: instituties beperken de keuzemogelijkheden van rationele actoren, geven vorm aan toekomstige beleidsopties en kunnen zelfs de voorkeur van individuen beïnvloeden. De dominantie van de institutionele benadering brengt echter een inherente nadruk op stabiliteit met zich mee. Aangezien het belangrijkste inzicht van nieuw institutionalisme is dat zelfs instituties waar beleidsmakers en politici expliciet bezwaar tegen maken kunnen blijven bestaan, is het moeilijk voor institutionalisten om te verklaren waarom instituties soms *wel* veranderen. Hoewel in het laatste decennium meer en meer institutionalisten hebben geprobeerd verandering te verklaren (zie bijvoorbeeld Streeck & Thelen, 2005),

blijven met name voorbeelden van langzame en toenemende verandering lastig te begrijpen vanuit een institutionalistisch oogpunt.

Om meer inzicht te verkrijgen in dit soort processen, stellen wij een benadering voor die de oorsprong van verandering zoekt in structurele factoren. We maken hierbij gebruik van het onderscheid uit het structureel marxisme tussen de 'basis' en de 'superstructuur' (Cohen, 1989). We passen deze theorie toe op recente ontwikkelingen in de mate van decentralisatie in acht federale en semifederale landen (Australië, België, Canada, Duitsland, Oostenrijk, Spanje, de Verenigde Staten en Zwitserland). In de literatuur zijn veel idiosyncratische verklaringen te vinden die de ontwikkelingen in één land belichten (Fleiner, 2002; Tomaney & Pike, 2006), maar weinig van deze studies le-

veren conclusies op die gebruikt kunnen worden om vergelijkbare processen elders te verklaren.

Aan de hand van het onderscheid tussen de basis en de superstructuur is het mogelijk om een deductieve macrotheorie van centralisatie en decentralisatie te ontwikkelen. Wij stellen dat de linguïstische compositie van een land (de basis) de sleutel is om verandering in federale instituties (de superstructuur) te verklaren. Simpel gezegd verwachten we dat instituties veranderen om beter in de onderliggende structurele basis te passen. Federale staten met territoriaal gegroepede linguïstische diversiteit zullen decentraliseren, terwijl homogene landen juist zullen centraliseren.

Terwijl klassieke structurele benaderingen (zoals het structureel marxisme) veelal deterministische veronderstellingen hebben, is onze verklaring meer gevoelig voor uitzonderingen. Wij stellen dat sinds de jaren '70 taal meer en meer de grenzen van een democratische gemeenschap heeft gedefinieerd. Nu traditionele kloven aan belang hebben ingeboet, het electoraat meer en meer volatiliteit vertoont, en de banden tussen burgers en partijen eroderen (Dalton, 1996; Franklin *et al.*, 1992), wordt taal steeds belangrijker. Eentalige federaties worden gekenmerkt door een enkele publieke sfeer voor alle burgers, ongeacht welke interne grenzen er tussen provincies, *Länder*, of staten mogen bestaan. In meertalige federaties daarentegen wordt de democratische ruimte langs taalgrenzen opgedeeld.

Dit is niet noodzakelijkerwijs het geval omdat linguïstische minderheden hun taal willen beschermen (hoewel dit wel het geval zou kunnen zijn voor sommige van de landen in deze studie). Het punt is simpelweg dat politiek steeds meer plaats vindt buiten de traditionele instituties om, en dat dit soort postelitetistische initiatieven als vanzelfsprekend in de eigen taal genomen worden. Taal definieert met andere woorden steeds meer de grenzen waarbinnen campagnes, politieke discussies en besluitvormingsprocedures plaatsvinden.

Om deze theorie te toetsen gebruiken we een decentralisatie-index die uit twee componenten bestaat: (1) de uitgaven van lagere overheden als percentage van de totale overheidsuitgaven, en (2) het percentage van het inkomen van lagere overheden dat uit uitkeringen van de centrale overheid bestaat (zodat we kunnen onderzoeken tot op welke hoogte de centrale overheid controle uitoefent op de uitgaven van lagere overheden). Deze index relateren we vervolgens aan de linguïstische samenstelling van de acht federale staten: eerst bekijken we of heterogene landen over het algemeen meer gedecentraliseerd zijn dan homogene landen. Daarna bekijken we de ontwikkeling in decentralisatie van 1972 tot 2005 om te zien of de landen die meer gedecentraliseerd zijn dan we op basis van hun linguïstische samenstelling zouden verwachten mettertijd centraliseren, en vice versa.

De resultaten bevestigen grotendeels onze verwachtingen. Over de gehele periode genomen blijkt er nauwelijks een relatie te bestaan tussen linguïstische samenstel-

ling en mate van decentralisatie. De trends in de individuele landen daarentegen ondersteunen onze voorspellingen. Zoals verwacht vertonen Australië, België en Spanje een langzaam patroon van decentralisatie, terwijl Duitsland en Zwitserland een tegenovergestelde ontwikkeling doormaken. Oostenrijk en de Verenigde Staten hebben vanaf het eerste meetpunt al een mate van decentralisatie die in overeenstemming lijkt te zijn met hun linguïstische samenstelling en vertonen sindsdien relatief weinig decentralisatie of centralisatie. Alleen de resultaten in Canada zijn niet in overeenstemming met onze hypothesen: Canada blijkt meer gedecentraliseerd dan verwacht en is gedurende de afgelopen 30 jaar zelfs verder gedecentraliseerd. We vermoeden dat deze onverwachte resultaten met name te maken hebben met de rol van Quebec. De Franstalige provincie lijkt de centralisatie die zou corresponderen met de linguïstische homogeniteit in de andere negen provincies succesvol te kunnen blokkeren.

Al met al zijn de resultaten veelbelovend voor onze neostructuralistische benadering. Het lijkt er inderdaad op dat een analyse van structurele kenmerken van een gemeenschap ons meer kan vertellen over

mogelijke veranderingen in haar politieke instituties.

Bibliografie

- Cohen, G.A. (1989). Base and Superstructure: A Reply to Hugh Collins. *Oxford Journal of Legal Studies*, 9 (1), 95-100.
- Dalton, R.J. (1996). *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies* (2nd edition). Chatham: Chatham House.
- Fleiner, T. (2002). Recent Developments of Swiss Federalism. *Publius*, 32 (2), 97-123.
- Franklin, M., Mackie, T.T., Valen, H. & Bean, C. (1992). *Electoral Change: Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Countries*. New York: Cambridge University Press.
- Streeck, W. & Thelen, K. (Eds.) (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. New York: Oxford University Press.
- Tomaney, J. & Pike, A. (2006). Deepening Democracy and Engaging Civil Society? 'Economic and Social Partners' and Devolved Governance in the UK. *Regional and Federal Studies*, 16 (2), 129-135.