

# VU Research Portal

## A Postfunctionalist Theory of Regional Government

Schakel, A.H.

2009

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

Schakel, A. H. (2009). *A Postfunctionalist Theory of Regional Government: An Inquiry into Regional Authority and Regional Policy Provision*. [PhD-Thesis - Research and graduation internal, Vrije Universiteit Amsterdam]. Universal Press.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

## Samenvatting

### Een Postfunctionele Theorie van Regionale Overheden Een Onderzoek naar Regionale Autoriteit en Regionale Beleidsuitvoering

De politieke wetenschap heeft zich al een aantal eeuwen geïnteresseerd in overheidsstructuren: hoeveel bestuurslagen heeft een land en wat voor beleid en taken voeren zij uit? Recent is deze interesse versterkt door het Europese integratieproces. Over de afgelopen decennia zijn nogal wat beleidstaken van de nationale regering naar de Europese overheid overgeheveld en tegelijkertijd is in veel landen ook de regionale overheid versterkt. Deze studie brengt de taakverdeling tussen overheidslagen in kaart voor 42 democratische staten sinds 1950 en probeert te begrijpen hoe deze taakverdeling tot stand is gekomen en waarom deze taakverdeling verandert door de tijd heen. Daartoe wordt een postfunctioneel theoretisch kader van regionale overheden geïntroduceerd.

Overheden hebben twee functies: enerzijds worden menselijke activiteiten gecoördineerd maar anderzijds geven overheidsinstituten de mogelijkheid tot het uitdrukken van gemeenschapsgevoelens. Deze twee functies botsen vaak omdat de territoriale schaal waarop menselijke activiteiten functioneel het best gecoördineerd kunnen worden vaak niet overeenkomt met de grenzen waar binnen een gemeenschap zich bevindt. Volgens postfunctionele theorie worden overheidsstructuren bepaald door pressies voortkomend uit identiteit, functionaliteit en distributie. Postfunctionele theorie voorspelt dat naarmate de hervormingsvoorstellen zijn gepolitiseerd, de pressies veroorzaakt door identiteit in belang toenemen en dat de pressies voortvloeiend uit functionaliteit en distributie in belang afnemen. Een gevolg hiervan is dat de bestaande overheidsstructuur, functioneel gezien, niet de meest efficiëntste of effectiefste hoeft te zijn.

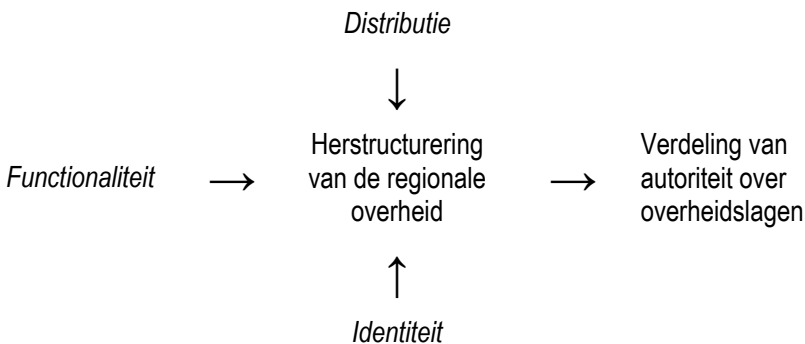
Oorspronkelijk is postfunctionele theorie voorgesteld door Liesbet Hooghe en Gary Marks (2009) om het verloop van het Europese integratieproces te verklaren. In deze dissertatie stel ik dat deze theorie ook toegepast kan worden op de evolutie van regionale overheden. Allereerst kan eerder onderzoek naar de oorzaken van decentralisatie van macht handig gerubriceerd worden naar pressies voortvloeiend uit functionaliteit, distributie en identiteit (zie tabel 1). Ten tweede, het politiseringproces van de overheidsstructuur op Europees niveau kan analoog toegepast worden op het regionale niveau (zie figuur 1).

*Functionele* pressies bestaan uit pressies die voortkomen uit functionele en economische karakteristieken van beleid. Zo wordt de groei van de welvaartsstaat vaak gekoppeld aan de groei van macht op regionaal niveau. Veel welvaartsstaatsbeleid wordt namelijk uitgevoerd door regionale overheden. Daarnaast kunnen op regionaal niveau economische voordelen gehaald worden dankzij schaal effecten en externaliteiten (zie onder) waardoor het simpelweg het meest efficiëntst en effectiefst is om beleid uit te laten voeren door regionale overheden. De schaalvoordelen en externaliteiten zijn het grootst in landen met een grote bevolkingsomvang en deze landen hebben daardoor machtigere regionale overheden.

**Tabel 1: Beschrijving en voorbeelden van pressies voortvloeiend uit functionaliteit, distributie en identiteit op de regionale overheidsstructuur**

Functionaliteit	Distributie	Identiteit
Nadruk op functionele en economische karakteristieken van beleid en bevolkingsomvang en oppervlakte van een land	Nadruk op politieke en economische kansen voor regionale actoren ontstaan door instituties en omstandigheden	Nadruk op de autonomie vraag van regionale minderheden gebaseerd op etniciteit, taal, beleidvoorkeuren, etc.
Grootte van een land Beleidsportfolio van de overheid Externaliteiten en schaafeffecten	Democratie Economische welvaart Europese integratie	Etnische heterogeniteit Regionale partijen Heterogene beleidvoorkeuren

Pressies veroorzaakt door *distributie* refereren aan de politieke en economische kansen voor regionale actoren die ontstaan door instituties en omstandigheden. Democratische instituties bijvoorbeeld geven regionale minderheden de mogelijkheid om in vrijheid politieke partijen op te richten om autonomie voor de regio te bepleiten. In een dictatuur worden dergelijke partijen vaak niet toegestaan. Economische welvaart maakt het oprichten van regionale overheden en het uitbreiden van de taken voor regionale overheden betaalbaar. Als laatste voorbeeld kan het Europese integratieproces genoemd worden. De Europese overheid verstrekt subsidie rechtstreeks aan regionale overheden en door de vorming van een gezamenlijke interne Europese markt wordt de eis voor meer autonomie versterkt doordat de regio steeds minder afhankelijk wordt van de nationale economie.



**Figuur 1: Een postfunctioneel theoretisch kader voor het verklaren van veranderingen in de regionale overheidsstructuur**

De laatste rubriek betreft pressies die voortvloeien uit *identiteit*. Regionale en etnische minderheden streven vaak naar autonomie of een bepaalde mate van zelfbestuur. Ook heterogene beleidsvoorkeuren vallen onder deze rubriek. Burgers met verschillende beleidsvoorkeuren zullen een andere beleidsportfolio voor de regionale overheid nastreven. De invloed van identiteit is een functie van de mate van politieke mobilisatie van regionale en etnische minderheden, bijvoorbeeld via politieke partijen.

Volgens het postfunctionalisme worden hervormingen van regionale overheid bepaald door de drie genoemde soorten pressies. In deze dissertatie ga ik nog een stap verder en betoog ik dat de relatieve sterkte van identiteit en distributie enerzijds, en functionaliteit anderzijds, verandert door de *tijd* heen en ook verschilt per *beleidssector*. Met andere woorden: ik onderzoek de condities waaronder regionale overheden gevormd worden door *postfunctionele* pressies.

## Onderzoeksopzet

In deze dissertatie introduceer ik twee nieuwe indicatoren voor decentralisatie van autoriteit naar regionale overheden. Deze indicatoren gebruik ik om te onderzoeken in welke mate verschillende variabelen de variatie in regionale macht kunnen verklaren. De dissertatie bestaat uit zes artikelen die uitgaan van twee centrale onderzoeksvragen:

- Hoe kan men adequaat de variatie in regionale autoriteit door de tijd heen en tussen landen meten?
- In welke mate kan de variatie in regionale autoriteit verklaard worden door pressies voortvloeiend uit functionaliteit, distributie en identiteit?

In de literatuur worden vaak fiscale indicatoren gebruikt om de mate van subnationale autoriteit te meten. In hoofdstuk vier beargumenteer ik dat dergelijke indicatoren twee belangrijke beperkingen kennen waardoor zij niet gebruikt kunnen worden in empirische analyses. Daarnaast omvat het begrip autoriteit veel facetten waardoor het moeilijk meetbaar wordt. Omdat auteurs verschillende indicatoren gebruiken is het ook niet verwonderlijk dat de empirische literatuur tegenstrijdige resultaten laat zien.

Om variatie in regionale autoriteit door de tijd heen te meten, introduceert deze dissertatie een index voor regionale autoriteit (RAI: Regional Authority Index) die ontwikkeld is in samenwerking met Liesbet Hooghe en Gary Marks (hoofdstuk 2 en 3 en appendices 3.1, 3.2 en 3.3). De RAI meet de macht van overheidslagen die gemiddeld meer dan 150.000 mensen bedienen en die zich tussen de lokale en nationale overheid bevinden. Autoriteit wordt door de RAI gemeten aan de hand van twee dimensies, zelfbestuur en gedeeld bestuur, die ieder via vier maatstaven worden gemeten: institutionele onafhankelijkheid, aantal beleidssectoren, belastingmacht, mate van regionale democratie, voor de eerste dimensie en macht om nationale wetten te maken, uitvoerende macht, mate van fiscale controle en invloed op constitutionele hervormingen voor de tweede dimensie. Regionale autoriteit wordt jaarlijks gemeten in 42 landen voor de periode 1950–2006. De RAI

stelt mij in staat om de invloed van pressies, voortkomend uit functionaliteit, distributie en identiteit, op regionale overheden door de tijd heen te analyseren.

Er zijn twee belangrijke functionele karakteristieken van beleid om te bepalen welke bestuurslaag verantwoordelijk moet zijn voor de uitvoering: schaalvoordelen en externaliteiten. Schaalvoordelen refereren naar de situatie dat er meer eenheden van een product gemaakt kunnen worden met relatief minder kosten. Externaliteiten treden op wanneer beleid dat gevoerd binnen de ene jurisdictie nadelige of positieve effecten heeft voor een andere jurisdictie. Economische theorie beveelt aan om beleid uit te voeren op het bestuursniveau waarbij enerzijds schaalvoordelen optreden en waarbij anderzijds externaliteiten worden geïnternaliseerd zodat de verantwoordelijke voor het beleid rekening houdt met de voordelen en nadelen voor iedere burger. Hieruit vloeit voort dat elk type beleid een specifieke bevolkingsomvang kent waarbij het beleid, in economische zin, het meest optimaal kan worden uitgevoerd.

Over het algemeen is het zo dat landen met een grotere bevolkingsomvang meer baat bij decentralisatie hebben dan landen met een kleinere bevolkingsomvang. Bevolkingsgrootte wordt daarom in de literatuur vaak gebruikt om externaliteiten en schaafeffecten van beleid te meten. Dit is echter een indirecte manier om functionele karakteristieken van beleid te meten. In de praktijk verschilt het nut van decentralisatie sterk tussen de ene beleidssector en de andere. Studies laten zien dat defensie en buitenlandse betrekkingen vrijwel altijd op nationaal niveau worden bepaald terwijl het ophalen van vuilnis vaak een bevoegdheid is van het lokale bestuur. En andere beleidssectoren, bijvoorbeeld welvaartsstaatbeleid, zijn het meest gebaat met een gemengd centraal en decentraal bestuur.

De dissertatie stelt daarom een directe methode voor om functionele karakteristieken van beleid te meten. De meetmethode bestaat uit een expertonderzoek waarin 36 experts gevraagd worden welke overheidslaag (lokaal, regionaal en nationaal) het meest geschikt is om bepaald beleid uit te voeren, dat wil zeggen, welke overheidslaag het meest doelmatig rekening kan houden met externaliteiten en tegelijkertijd kan profiteren van schaafeffecten (appendix 6.1). Deze gegevens worden vergeleken met de werkelijke taakverdeling tussen overheidslagen in veertig landen voor dezelfde lijst van beleidssectoren (appendix 6.2). Dankzij deze twee datasets kan ik vrij precies meten in welke mate de werkelijke overheidsstructuur overeenkomt met de optimale overheidsstructuur.

## **Onderzoeksresultaten**

De dissertatie is verdeeld in twee delen. Het eerste deel (hoofdstuk 2–5) behandelt regionale autoriteit en het tweede deel (hoofdstuk 6–7) analyseert regionale beleidsuitvoering. Hoofdstukken 2 en 3 zijn gewijd aan het meten van regionale autoriteit in 42 landen voor de periode 1950–2006 en zijn geschreven samen met Liesbet Hooghe en Gary Marks. In hoofdstuk 4 wordt het meetinstrument gevalideerd. Hoofdstuk 5 analyseert de data en stelt een postfunctioneel theoretisch kader voor. De beleidsuitvoering dataset wordt geïntroduceerd in hoofdstuk 6. Hoofdstuk 6 gaat in op de algemene variatie in beleidsuitvoering en hoofdstuk 7 stelt een postfunctioneel theoretisch kader voor om de variatie in beleidsuitvoering te verklaren.

Hoofdstuk 2 schetst het conceptuele kader om regionale autoriteit te meten en behandelt meetkwesaties. Bestaande meetmethoden kennen belangrijke beperkingen. Vaak reduceren ze een complexe overheidsstructuur tot een dichotomie: een land is gecentraliseerd of gedecentraliseerd, federaal of niet federaal, enz. Tevens meten zij vaak verandering niet adequaat: meestal geven ze slechts één tijdpunt weer of, als ze jaarlijkse scores geven, blijkt er weinig verandering te zien.

We verstaan onder een regionale overheid een coherente territoriale entiteit die tussen de lokale en nationale overheid ligt en die de autoriteit bezit om besluiten te nemen. We delen regionale autoriteit op in twee dimensies, zelfbestuur (self-rule) en gedeeld bestuur (shared rule) die vervolgens worden geoperationaliseerd in acht maatstaven (zie boven). Een principale component-analyse laat zien dat de acht maatstaven inderdaad samenhangen in deze twee dimensies. Tevens blijkt de index robuust te zijn voor verschillende wegen voor zelfbestuur en gedeeld bestuur.

Het derde hoofdstuk geeft het codeerschema voor regionale autoriteit in 42 landen voor de periode 1950–2006. Het hoofdstuk legt de regels uit die we bij het coderen hebben gehanteerd, bediscussieert onzekerheden in de interpretatie van de coderingsregels en geeft voorbeelden. Gedetailleerde landenprofielen worden gepresenteerd in appendix 3.1, landen en regioscores worden gegeven in appendix 3.2 en de belangrijkste geconsulteerde primaire en secundaire bronnen zijn neergelegd in appendix 3.3.

In hoofdstuk vier wordt de Regional Authority Index gevalideerd met zeven decentralisatie indices die vaak gebruikt worden in de literatuur. Een principale analyse onthult een gedeelde structuur tussen de indices en de oorzaken van de verschillen tussen de indices worden nader onderzocht. Het blijkt dat de verschillen ontstaan doordat de indices federale en niet-federale landen anders beoordelen en omdat de RAI lokale overheden uitsluit in tegenstelling tot de andere indices. Ook beoordelen de indices landen die recent geregionaliseerd zijn of landen met asymmetrische regio's verschillend.

Het tweede deel van hoofdstuk vier bediscussieert de inhoudvaliditeit van fiscale indicatoren. Twee belangrijke gebreken worden onderscheiden. Fiscale indicatoren meten niet hoeveel beslissingsmacht subnationale overheden hebben en ze maken geen onderscheid in beslissingsmacht en beleidsuitvoering. Een tweede gebrek is dat fiscale indicatoren niet noodzakelijkerwijs verschillen in beleidsuitvoering meten.

De variatie in regionale autoriteit wordt geanalyseerd in hoofdstuk vijf. In dit hoofdstuk worden de oorzaken van regionale autoriteit onderverdeeld in vijf rubrieken—functionaliteit, identiteit, democratie, economische ontwikkeling en Europese integratie—en worden twee conditionele effecten gedemonstreerd. De eerste is een drempel-effect welke inhoudt dat landen met een populatiegrootte van onder de drie miljoen mensen geen regionale overheden hebben. Het is te duur voor deze landen om een regionale overheid tussen de lokale en nationale overheid op te richten.

Daarnaast wordt er een federalisme-effect gedemonstreerd en dat houdt in dat regionale hervormingen in federale landen beperkt worden door een functionele bovengrens en een institutionele ondergrens. Omdat federale landen al machtige regio's hebben is er simpelweg minder ruimte om regio's meer autoriteit te geven. De ondergrens ontstaat doordat regio's medebeslissingsrecht of zelfs een vetorecht hebben op veranderingen in de grondwet. In de grondwet wordt vaak de

bevoegdheidsverdeling tussen de federale en de regionale overheden geregeld en regionale overheden accepteren vaak geen verlies in bevoegdheden.

In hoofdstuk vijf wordt ook een tijdsafhankelijk effect onderkend. Het blijkt dat pressies voortvloeiend uit identiteit en democratie een sterkere invloed krijgen op regionale autoriteit door de tijd heen. Net na de Tweede Wereld Oorlog werd regionale autoriteit voornamelijk bepaald door functionele pressies, terwijl in de afgelopen tientallen jaren identiteit in belang toeneemt. Deze bevindingen passen goed in een postfunctioneel theoretisch kader.

Het tweede deel van de dissertatie start met hoofdstuk zes waarin de dataset over beleidsuitvoering wordt geïntroduceerd. Deze dataset combineert een expertonderzoek (appendix 6.1) met 40 landenstudies (appendix 6.2) en 34 beleidsectoren. Variatie in beleidsuitvoering wordt onderzocht door het ‘decentralisatiethorema’ te toetsen. Dit theorema veronderstelt dat decentralisatie een functie is van een balans tussen heterogene beleidsvoorkeuren aan de ene kant en externaliteiten en schaafeffecten aan de andere kant. Er wordt bewijs aangeleverd dat dit inderdaad het geval is, maar dat andere variabelen, zoals democratie, economische welvaart en Europese integratie, ook een rol spelen.

Vervolgens wordt de relatieve sterkte van de onafhankelijke variabelen onderzocht en wordt aangetoond dat beleidsuitvoering voornamelijk een functie is van de balans tussen functionaliteit en identiteit. Ook wordt aangetoond dat identiteit er toe leidt dat de kans dat de regionale overheid een rol heeft in de beleidsuitvoering stijgt, terwijl de kans dat de lokale of nationale overheid een rol heeft in de beleidsuitvoering daalt. Met andere woorden, identiteit leidt tot regionalisatie van de beleidsuitvoering.

In hoofdstuk zeven wordt de balans tussen functionaliteit en identiteit nader onderzocht. Postfunctionalisme verwacht dat identiteit een grotere invloed heeft op sociaal–cultureel beleid dan op andere beleidssectoren. Voor beleid dat duidelijk een optimale schaal heeft (de schaal die de meeste schaafeffecten oplevert en waarbij de meeste externaliteiten worden geïnternaliseerd—zoals defensie op nationaal niveau en primair onderwijs op lokaal niveau) zou identiteit van minder belang moeten zijn dan functionaliteit. De resultaten in hoofdstuk zeven ondersteunen de verwachtingen van postfunctionele theorie.

## **Conclusie en de toegevoegde waarde van de dissertatie**

Als we terugkomen op de twee centrale onderzoeksvragen wordt duidelijk dat deze dissertatie voornamelijk een verkennend karakter heeft. Bij wijze van conclusie geef ik daarom de toegevoegde waarde van de dissertatie voor de literatuur en die bestaat uit het ontwikkelen van een theorie voor regionale autoriteit en het introduceren van twee nieuwe meetinstrumenten voor regionale autoriteit.

Een belangrijke toegevoegde waarde is het verklaren van de variatie in de mate van regionale autoriteit. Veel empirische studies worden gekarakteriseerd door het analyseren van de invloed van een aantal onafhankelijke variabelen op de mate van decentralisatie in verschillende landen. Variatie door de tijd heen wordt vaak niet geanalyseerd. Deze dissertatie laat zien dat variatie in regionale autoriteit tussen landen en door de tijd heen goed begrepen kan worden in een postfunctioneel theoretisch kader. Door de verschillende onafhankelijke variabelen te plaatsen onder

pressies voortkomend uit functionaliteit, distributie en identiteit, en door decentralisatie te beschouwen als een balans tussen deze pressies, probeert deze dissertatie te komen tot een model dat de regionale overheidsstructuur kan verklaren.

Deze dissertatie introduceert twee nieuwe indicatoren om regionale autoriteit te meten. De eerste is de RAI die gedetailleerd en robuust regionale autoriteit meet aan de hand van acht maatstaven voor een groot aantal landen gedurende een lange tijd spanne. Andere onderzoekers, die bijvoorbeeld werken aan de gevolgen van decentralisatie, hebben nu de beschikking over een meer gedetailleerde indicator voor de regionale overheidsstructuur.

De beleidsuitvoering dataset introduceert niet alleen een indicator voor administratieve decentralisatie maar introduceert ook voor het eerst een directe meting van externaliteiten en schaaffecten voor 34 beleidsectoren. Eerder voorgestelde indicatoren voor het meten van externaliteiten richten zich op prijsverschillen, bijvoorbeeld het prijsverschil tussen een huis in de buurt van een park met een huis dat verder weg staat van een park, en niet op de schaal waarop externaliteiten zich voordoen.

Concluderend kan in één zin gesteld worden dat deze dissertatie de condities heeft onderzocht waaronder regionale overheden machtiger worden. Deze studie heeft daarom belangrijke implicaties voor ons begrip ten aanzien van de overheidsstructuur.



