

De erosie van de nationale staat; de hernieuwde scheiding tussen imperium en dominium

J.B.D. Simonis en A.M.J. Kreukels

Zijn beiden werkzaam aan de rijksuniversiteit Utrecht, respectievelijk aan de faculteit der Sociale Wetenschappen en de faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen. Adres: Heidelberglaan 1, 3584 CS Utrecht, tel. 030-533916.

Samenvatting

Dominant aanwezig in de discussie over de Europese eenwording is het concept van de soevereine staat, hetzij in de gedaante van de nationale staat, hetzij als Europese (con)federale staat. In de eerste variant heeft de Europese eenwording vooral een intergouvernementeel karakter. In de tweede variant is de Europese eenwording een voortzetting van het staatsvormingsproces uit het verleden ten koste van de nationale staat. Onderbelicht blijft een derde mogelijkheid, waarbij een tot nu toe onbekende bestuurlijke structuur ontstaat van geleed en gespreid bestuur. Nu veelal niet gezien als een zelfstandig model, maar als een overgangssituatie waarin (nog) sprake is van een onduidelijke bevoegdheidsverdeling tussen nationaal en Europees bestuur.

Inleiding

De opheffing van de scheiding tussen overheidsgezag (imperium) en de economische sfeer (dominium) is niet alleen kenmerkend voor planeconomieën, maar ook voor verzorgingsstaten. Sociale rechtvaardigheid wordt een nationale norm, sociale zekerheid wordt identiek met een nationale verzekering, sociaal produkt wordt nationaal produkt, volledige werkgelegenheid wordt een doel van nationale werkgelegenheid, geld wordt een instrument van nationale politiek, grenzen worden scheidslijnen van voorwaarden voor vraag en aanbod, die slechts binnen het nationale grondgebied voor allen gelijk zijn; kortom, economieën worden nationale economieën.¹ Het is een situatie die slechts mogelijk is als de territoriale reikwijdte van de nationale staat inderdaad min of meer samenvalt met de geografische reikwijdte van het maatschappelijk vlechtwerk, in het bijzonder de economische

differentiatie en interdependentie. Slechts in die situatie kan de staat ook feitelijk soeverein zijn en het centrale mechanisme vormen in de afhandeling van het binnen- en tussenstatelijk maatschappelijk verkeer.

De condities zijn echter veranderd. Verzorgingsstaten met hun per definitie nationale oriëntatie worden geconfronteerd met een context van toeneemende vervlechting en interdependentie tussen nationale economieën. Geen van de nationale staten in Europa beschikt nog langer over effectieve soevereiniteit in keynesiaanse zin: de effecten van een dergelijk beleid vloeien immers weg over de nationale grenzen. Er is sprake van een hernieuwde scheiding tussen imperium en dominium.

De vraag doet zich voor waar, dat wil zeggen op welke (nieuwe) schaalniveaus, in deze situatie van destabilisering en herstructurering van bestaande institutionele verhoudingen integratiemechanismen werkzaam (zouden moeten) zijn.

In de discussie over de Europese eenwording zijn als antwoord op deze vraag verschillende varianten in omloop: het model van het federale Europa, Europa als confederatie of het model van de sterke nationale staten aangevuld met intergouvernementele voorzieningen. Achter deze ogenschijnlijke veelvormigheid schuilt echter het oude concept van de soevereine staat, althans het denken in termen van één bestuurscentrum. Men is op zoek naar een systeem bestaande uit duidelijk gedefinieerde samenstellende delen met duidelijk ten opzichte van elkaar afgebakende bevoegdheden, dat uiteindelijk overkoepeld wordt door één bestuurscentrum. In deze discussie figureert het concept van de soevereine staat niet alleen als analytisch, maar ook als normatief referentiekader bij het in ogenschouw nemen van de bovenstatelijke ontwik-

kelingen. Dat leidt ertoe dat men de huidige situatie beschouwt als een overgangssituatie waarin (nog) sprake is van een onduidelijke bevoegdheidsverdeling tussen nationaal en Europees bestuur. Of men spreekt van *weglekkende* nationale soevereiniteit vanuit het idee dat er sprake is van een onvoltooide Europese integratie.²

De vraag is of op deze wijze een goed inzicht verkregen wordt in de processen van bestuurlijke herstructurering die zich op dit moment voltrekken in de westerse c.q. Westeuropese samenlevingen. Onderbelicht blijft een derde mogelijkheid, veelal niet gezien als een zelfstandig model, waarbij een tot nu toe onbekende bestuurlijke structuur ontstaat van geleed en gespreid bestuur.

De staat

De staat is 'verouderd', dat wil zeggen: hij kan niet langer functioneren als het centraal integratiemechanisme bij uitstek binnen de nationale samenlevingen. Historisch gezien is het trouwens de vraag of de natie-staat inderdaad als zodanig gefunctioneerd heeft, althans in die mate als tot nu toe algemeen verondersteld werd. Binnen de historische en de politieke wetenschappen is een debat gaande over de betekenis van het begrip staat en met name de natie-staat als het model van 'de moderne staat'. Daarin wordt gesteld dat in de historische analyse van staatsvormingsprocessen de natie-staat als ideaal-type heeft gefungeerd, waardoor een onjuist inzicht is ontstaan in de processen van staatsvorming in Europa. Dat proces is in feite veelvormiger geweest dan het concept natie-staat suggereert. De historicus Blockmans formuleert het als volgt:

'Wat willen wij overigens verklaren? (.....) historici van de staat (zijn) meer geboeid door schaalvergroting dan door ook weer regelmatig optredende desintegratie, privatisering of functieverlies. Gaat het om de vorming van één (ideaal)type staat, de natie-staat, waaraan Frankrijk, Engeland en Spanje heten te beantwoorden, dan wel om de vraag waarom in specifieke periodes in gegeven maatschappijen bepaalde vormen van overheidsinstituten tot stand kwamen? Wat mij betreft benadert deze laatste formulering de historische veelvormigheid in tijd, type en ruimte (van staatsvormingsprocessen –

J.S.) veel meer dan de eerste. Daarbij zou het van belang zijn niet één (ideaal)type als uitgangspunt te kiezen, maar juist de opvallende variatie als een te verklaren gegeven te beschouwen.'³

Deze relativisering van de historische betekenis van het fenomeen natie-staat treffen wij ook aan in de politieke wetenschappen. De staat is een naar tijd en plaats begreemd historisch fenomeen. Het is een vorm van overheid die van de 16e tot de 20e eeuw op het Europese continent in beperkte mate tot ontwikkeling is gekomen, met name in Frankrijk, Spanje, Italië en gedeeltelijk in Pruisen en Rusland.

Daar waar de natie-staat wél tot ontwikkeling is gekomen, doet zich bovendien al sinds het begin van deze eeuw een proces voor van differentiatie in plaats van concentratie. Sabino Cassese stelt dat de afstand tussen de staat als symbool en realiteit van eenheid groot geworden is:

'(.....) the state, previously compact, has become fragmented. The various federalisms and regionalizations have loosened the bond between centre and periphery. The creation of central organisms alongside the state but not referable to it, legal persons in their own right like the state, has undermined the central constitution.

Variously called "enti publici", "établissements publics", "Anstalten", "Körperschaften", "public corporations", and so on, these parallel institutions respond to changed needs and, in particular, that of not engaging the state directly in a series of functions. These parallel entities can, for the most part, be likened to those institutions anthropologists call secondary, which serve the purpose of reducing the tension created by primary institutions, of acting as a safety valve. In conclusion, today the state is "almost just a name"; it is "an aggregation of organizations".⁴

Cassese verwijst voor deze analyse niet naar de ontwikkeling van de naoorlogse verzorgingsstaat, zoals nu veelal gebeurt, maar naar analyses die teruggaan naar het begin van deze eeuw, met name in de Italiaanse staatstheorie wordt al vroeg geconstateerd dat de staat aan feodaliseringsprocessen onderhevig is.

De dominantie van het concept (natie-)staat

heeft ons een vertekend beeld gegeven van het proces van staatsvorming en van de rol van de staat in het proces van maatschappelijke integratie. Dit proces was aanzienlijk pluriformer dan het concept natie-staat suggereert, met name de rol van boven- en subnationale entiteiten is zwaar onderbelicht gebleven. De daadwerkelijke maatschappelijke integratie blijkt niet exclusief verbonden te zijn met de staat en het nationale niveau, maar met een veelheid van verbanden en organisaties op en door uiteenlopende schaalniveaus. De staat is daarbij zelf organisatie te midden van andere organisaties geworden. Er is sprake van een stelsel van (gesloten) netwerken waarin delen van de overheid en particuliere organisaties en instellingen per sector het beleid bepalen en/of uitvoeren.

De stelling, dat het concept staat ons een vertekend beeld heeft gegeven van het proces van staatsvorming en maatschappelijke integratie, kan men ook betrekken op de analyse van het proces van bestuurlijke aanpassing dat zich op dit moment afspeelt in de westerse samenlevingen. Het concept geeft onvoldoende zicht op de veelvormigheid van dit proces en kan ertoe leiden dat een tot nu toe onbekende pluralistische politiek-bestuurlijke structuur bij voorbaat wordt verworpen of onmogelijk gemaakt.⁵

Het startpunt bij de analyse van deze aanpassingen in de (West-)Europese bestuurlijke structuren dient niet te liggen bij het concept soevereine staat want dat creëert een verkeerd referentiekader. Analytisch: de mogelijkheid dat er een nieuwe pluriforme bestuursstructuur aan het ontstaan is komt nauwelijks in beeld. Normatief of prescriptief: er bestaat het gevaar dat deze structuur niet op haar eigen merites beoordeeld wordt.

Spreading en geleiding: internationalisering

Het bovenbeschreven proces op het niveau van de staat van concentratie naar differentiatie wordt versterkt door de processen van schaalvergroting (internationalisering) en schaalverkleining (regionalisering).

In het denkschema waarin het concept soevereine staat centraal staat komt men tot een andere conclusie. De schaalvergroting van maatschappelijke pro-

cessen wordt (uiteindelijk) begeleid door het proces van bestuurlijke schaalvergroting: integraal bestuur op nationaal niveau groeit uit tot integraal bestuur op Europees niveau. In deze visie is er geen sprake van diffusie en differentiatie, maar juist van concentratie. Opvallend is hoe hierbij de processen op subnationaal niveau, in hun betekenis voor het bestuur op nationaal en bovennationaal niveau, onderbelicht blijven.

In het denken in termen van de soevereine staat wordt vooral de Europese Gemeenschap gezien als het aangrijpingspunt voor de ontwikkeling van een federaal Europa. Formeel gezien lijkt dit plausibel, er is immers sprake van een supranationaal verdrag waarbij staten een deel van hun soevereiniteit overdragen aan een internationale organisatie. Bij deze verdragen hebben de organen van de internationale organisaties uit eigen hoofde de beschikking over bevoegdheden tot regelgeving, bestuur en rechtspraak op bepaalde gebieden.⁶ Het effect van dit soort verdragen op de nationale rechtsorde is, in vergelijking met andere typen van verdragen, vergaand, voor wat betreft de EG zelfs zeer vergaand omdat het gemeenschapsrecht zonder meer doorwerkt in en bovengeschikt is aan het nationale recht.

Het EG-verdrag is inderdaad uniek qua omvatendheid en inperking van nationale beleidsvrijheid, maar voorlopig beperkt het zich nog steeds tot *economische* samenwerking en is er vooralsnog sprake van negatieve integratie. Het gaat om het opruimen van belemmeringen ten behoeve van een vrij economisch verkeer en (nog) niet om daadwerkelijke coördinatie van het financieel-economisch beleid van de lidstaten. Dit betekent dat er eerder sprake is van een functionele doelorganisatie dan van een vorm van integraal bestuur. Daarmee wordt niet ontkend dat de EG geen goed aangrijpingspunt zou kunnen vormen voor een groei naar integraal bestuur, de Europese Akte van 1986 geeft daartoe een verdere aanzet, maar er is ook sprake van een aantal centrifugale krachten. Welke krachten, partijen zijn daarbij in het geding?

Het Europese bedrijfsleven vormt tot nu toe een stuwende kracht achter de Europese samenwerking, althans voor wat betreft het creëren van een interne vrije markt voor het personen-, goederen-,

diensten- en kapitaalverkeer. De vraag is echter in hoeverre bij deze sector ook belangstelling bestaat voor een verenigd Europa dat meer omvat dan een interne vrije markt. Er bestaat (voorlopig) ook geen sterke representatie van werknemersbelangen op Europees niveau die hier als tegenwicht kan functioneren en een factor zou kunnen vormen in de uitbouw van de EG naar meer aspecten dan de puur economische. Overigens is de uitbouw van de EG via de functionele lijn van sociaal-economische belangenrepresentatie bewust bevorderd door de EG, c.q. de Europese Commissie. Men mikte daarbij op de realisering van een tripartiet (werkgevers, werknemers en overheid) overlegmodel op Europees niveau. Idee was dat de sociaal-economische belangengroepen op den duur binnen de nationale kaders zouden gaan functioneren als pleitbezorgers voor de Europese besluitvorming en dat vanuit de sociaal-economische samenwerking een olievlekwerking zou uitgaan naar andere beleidsterreinen. Schmitter en Streeck hebben geanalyseerd waarom deze strategie niet is gelukt en hoe in plaats daarvan nu sprake is van een sterk gefragmenteerde structuur van functionele belangenrepresentatie op Europees niveau, waarin honderden (nationale) belangengroepen van velerlei soort onderling wedijveren in het uitoefenen van invloed op de Europese besluitvorming.⁷

Deze pluralistische en functionele vorm van belangenrepresentatie vindt geen tegenwicht in de institutionele opbouw van de EG. In tegendeel, deze structuur vertoont als geheel en in zijn onderdelen dezelfde kenmerken: gefragmenteerd en functioneel van aard. Zo is er sprake van een sterk compartimentale opbouw van de Europese Commissie in de vorm van 23 Directoraten-Generaal, ieder met een eigen Europese commissaris en kabinet en een eigen circuit van advieslichamen en belangenrepresentatie. Ook de Raad (in feite: Raden) van Ministers kent een sectorale opbouw, waarin bovendien voor gevoelige zaken de unanimiteitsregel wordt gehanteerd. De zwakke positie van het Europees Parlement versterkt het functionele karakter van de EG. Daarnaast functioneert de Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders, een instituut dat volledig valt buiten de verdragen van de EG en voor een deel de positie van de EC en de Raad van Ministers heeft ondergraven.

De pluralistische structuur van de besluitvorming op Europees niveau is ook de resultante van allerlei temperingsmechanismen en -technieken die afbreuk doen aan het supranationale karakter van de Europese Gemeenschap. Reeds genoemd is de unanimiteitsregel bij gevoelige zaken in de Raad van Ministers, maar vooral het fenomeen van de Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders brengt een sterke tempering van de supranationaliteit van de EG mee. Daardoor raakt de besluitvorming over Europese aangelegenheden gespreid en geleed over de Europese organen en de lidstaten.

Dit proces wordt versterkt door de tendens tot institutionele differentiatie binnen de EG. Daarbij wordt voor niet-economische onderwerpen, met name traditioneel statelijke taken als buitenlands en veiligheidsbeleid, een andere institutionele inrichting voorgesteld, namelijk een intergouvernementele, dan de tot nu toe bestaande formeel communautaire structuur op economisch gebied. Dit is onder andere waarneembaar bij de onderhandelingen over de Europese Politieke Unie (EPU).

Het verdwijnen van het deksel van het supranationaal communisme op een groot aantal Europese landen heeft verregaande consequenties voor de interne verhoudingen binnen de EG en voor de verhouding van de EG tot de overige Europese staten. Nieuwe politieke configuraties worden zichtbaar die verrassenderwijs geworteld blijken te zijn in oude, verdwenen geachte, politieke, culturele en historische relaties en verhoudingen. Onmiskenbaar heeft de Duitse eenwording ertoe geleid dat de machtsbalans binnen Europa ten gunste van Duitsland is veranderd en dat de as Frankrijk-Duitsland, als stuwende kracht in het Europese integratieproces, aan erosie onderhevig is. Duitsland oriënteert zich in toenemende mate op de oude historische, politieke en culturele banden met landen in Oost-Europa, Midden-Europa en de Balkan. Iets dergelijks speelt zich ook af in andere delen van Europa. Bij voorbeeld in Noord-Europa tussen de landen rond de Oostzee: Scandinavië in relatie tot de Baltische Staten enerzijds en anderzijds dit geprofileerde Noord-Europese blok in relatie tot de EG.

De tendens tot gedifferentieerde integratie, een naar sector verschillende mate van beleidsintegratie en verschillende snelheden van integratie tussen

diverse landen inzake verschillende onderwerpen zal sterk toenemen door deze politieke ontwikkelingen in Europa. Hierdoor zullen de samenstellende delen van een mogelijk verenigd Europa nog meer dan voorheen aanzienlijk van elkaar gaan verschillen in oppervlakte, bevolkingsgrootte, cultuur en economische en politieke macht en belangen. Wat dit betreft worden de voorwaarden voor het integratieproces in Europa niet gunstiger, gezien de klop op de deur van de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) en de Midden- en Oosteuropese landen.

Hellingman en Mortelmans verwijzen naar het verband tussen de zakelijke en territoriale werkingssfeer van internationale organisaties.⁸ Internationale organisaties met een brede territoriale werkingssfeer hebben in de regel een meer technisch en a-politiek karakter. De nationale soevereiniteit wordt slechts in die gevallen opgegeven waar enigszins parallel lopende economisch-politieke belangen bestaan. Waar dat niet het geval is komen andere soorten van samenwerking tot stand, met name de *techniek van de gedifferentieerde integratie* komt dan tot toepassing. Op dit moment zien wij dat inderdaad geschieden met betrekking tot de EVA-landen. Zij participeren in de toekomst wel in de interne vrije markt via de te creëren zogenaamde Europese Economische Ruimte (E.E.R.), maar niet in de besluitvorming van de EG. Ook in relatie tot de Midden- en Oost-Europese landen, waar gesproken wordt over het creëren van een geaffilieerd lidmaatschap, komt de techniek van de gedifferentieerde integratie tot toepassing.

De EG kent trouwens de formele mogelijkheid tot toepassing van de techniek van de gedifferentieerde integratie, artikel 8c EEG biedt daartoe de ruimte. Voor het Verenigd Koninkrijk gold deze situatie tot voor kort wat betreft het meedoen aan het Europees Monetair Stelsel. De interne differentiatie komt ook tot uitdrukking in het Europa van de verschillende snelheden, bij voorbeeld het Verdrag van Schengen en de gedifferentieerde aansluiting bij de Economische en Monetaire Unie (EMU). Het is te verwachten dat deze en soortgelijke technieken meer in beeld zullen komen bij uitbreiding van de EG qua territoriale en zakelijke werkingssfeer.

De stuwing naar spreiding en geleding wordt

bevorderd door de steeds manifester wordende mondiale economische vervlechtingen. Er is sprake van een aanzienlijk verschil in dynamiek tussen de besluitvorming van de Europese instellingen en de besluitvorming van het bedrijfsleven wat betreft de aanpassing aan dit nieuwe schaalniveau. Enerzijds een politieke besluitvorming die moeizaam vordert bij het vormgeven van Europa, anderzijds een bedrijfsleven dat zelfs reeds mondiaal tot onderlinge akkoorden komt. Daarbij bestaat de mogelijkheid dat bepaalde lidstaten binnen de EG zich eerder zullen oriënteren op deze mondiale economische vervlechting, met name Duitsland als economische wereldmacht in relatie tot Japan, dan op het Europese kader.

Er is dus niet zonder meer sprake van een beweging in de richting van voortzetting van het staatsvormingsproces van nationaal niveau naar Europees niveau. Dat veronderstelt immers een eenduidige ontwikkeling van overdracht van bevoegdheden van nationale staten naar een Europees bestuurscentrum in bezit van traditionele statelijke kenmerken als externe en interne soevereiniteit, een gelegitimeerd geweldsmonopolie, belastingmonopolie etc. Dat is niet het beeld dat oprijst uit bovengegeven schets van de ontwikkelingen binnen de Europese Gemeenschap. Daarbij dient bedacht te worden dat de EG niet de enige supranationale organisatie is. Ons beperkend tot de belangrijkste organisaties, is voor Nederland het volgende globale beeld te geven: op economisch gebied zijn dan naast de Europese Gemeenschap (EG), de Benelux, de OESO, het IMF, de Wereldbank en de GATT te noemen; op militair gebied is sprake van participatie in de NAVO en de WEU; op politiek gebied is naast eerder genoemde EG en NAVO nog sprake van de Raad van Europa (Europees verdrag inzake de Rechten van de Mens) en van de Verenigde Naties. Bij deze laatste organisatie is, naast de bindende besluiten van de Veiligheidsraad en de aanbevelingen van de Algemene Vergadering, sprake van invloed van de gespecialiseerde organisaties als UNESCO, FAO, ILO, WHO en UNCTAD op de desbetreffende beleidsterreinen van de lidstaten.

Geen beweging dus naar één bestuurlijk punt, maar spreiding en geleding van de bevoegdheden van de

nationale staten over nationale, regionale, Europese en mondiale *functionele* verbanden, organisaties en instellingen. Dat proces voltrekt zich deels, zoals boven aangegeven, in geïnstitutionaliseerde vorm via het sluiten van vele internationale verdragen over een grote diversiteit van onderwerpen, sterk uiteenlopend qua zakelijke werkingssfeer en met zeer verschillende consequenties voor de autonome bevoegdheden van de nationale staat en de nationale rechtsorde. Voor een ander deel voltrekt het zich spontaan, ongeordend, zoals het geval is geweest met de internationalisatie van de geld- en kapitaalmarkten en de telecommunicatiemarkten.⁹

Hoe deze situatie te duiden? Vertegenwoordigen spreiding en geleding een overgangssituatie, waarin nog sprake is van een onduidelijke bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende schaalniveaus, met name tussen het Europees niveau en het niveau van de nationale staat? Is het antwoord daarop een eenduidige overdracht van delen van de nationale soevereiniteit aan een supranationale organisatie opdat een nieuwe Europese of internationale orde kan ontstaan? Wordt internationale integratie dan niet te formeel benaderd als een kwestie van herverdeling van bevoegdheden?

Past de visie dat het noch noodzakelijk, noch gewenst is om besluiten inzake grensoverschrijdende problemen altijd en volledig door een supranationale instelling van bovenaf te laten regelen, niet beter bij de gegeven analyse? Naast de formele en hiërarchische vormen bestaan immers nog andere vormen van coördinatie en mogelijkheden tot beïnvloeding van het beleid van staten: consultatie, financiële incentives, contractuele betrekkingen en dergelijke.¹⁰ Een stuwung in de richting van deze gedifferentieerde integratietechnieken is constant aanwezig. Niet alleen omdat het formeel soevereine staten betreft, maar juist omdat het gaat om uitgesproken verzorgingsstaten, gekenmerkt door een intensieve bemoeienis met een omvangrijk pakket aan voorzieningen. Dit maakt (economische) integratie niet onmogelijk, maar wel zeer complex. Deze situatie vraagt om een verscheidenheid van vormen en gradaties van internationale coördinatie van beleid, zonder dat er sprake hoeft te zijn van volledige overdracht van bevoegdheden.

Spreiding en geleding: regionalisering en functionele differentiatie

Het bestuur van de nationale staten raakt niet alleen, zoals in het voorgaande beschreven, extern geleed en gespreid, maar ook binnenstatelijk is sprake van een dergelijk proces. Deze binnennationale geleding en spreiding van bestuur krijgt gestalte in territoriale decentralisatie/differentiatie, maar ook in functionele decentralisatie/differentiatie, waarbij deze laatste vorm relatief aan betekenis wint. Het is in het bijzonder het regionale niveau dat – in verhouding tot het lokale en nationale niveau – sterk in belang toeneemt. Deze positieverwerving beperkt zich niet tot het nationale bestel, maar in toenemende mate is er sprake van een positieverwerving in het internationale bestel. Het gaat om grootstedelijke gebieden van vitaal belang voor de nationale economie, die als gevolg van het proces van internationalisering direct zijn opgenomen in een internationaal competitief verband en vestigingsklimaat.¹¹ Deze stedelijke regio's gaan losser en onafhankelijker van de nationale kaders, als het ware buiten de nationale staat om, in internationaal verband opereren. Dat vraagt om een herijking van de binnenstatelijke verhoudingen, niet alleen om een bestuurlijke reorganisatie, waaronder vormen van agglomeratiebestuur, maar meer nog om een vergroting van de beleidsvrijheden op lokaal/regionaal niveau. Een ingrijpende herstructurering van de beleidsmatige en financiële verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten c.q. de steden zal daartoe noodzakelijk zijn.¹² Dit vormt een extra en zwaarwegende factor in een situatie waarin reeds sprake is van het in heroverweging nemen van de positie en rol van de centrale overheid. Niet alleen financieel-economische overwegingen spelen daarbij een rol, maar meer nog de al enige tijd in de gang gezette kritische reflectie op de grenzen van de verzorgingsstaat. In eerste instantie gaat het in dat debat om een vergroting van de speelruimte in de samenleving zelf, om meer aandacht voor de eigen bijdragen van organisaties en instellingen. Automatisch komt daarbij een zwaarder accent te liggen op de relaties en afweging van belangen op het lokaal en regionaal niveau.¹³

Ook van onderop komt als gevolg van het proces van schaalvergroting – de functionele samenhangen tussen gemeenten bij voorbeeld op het gebied

van huisvesting, infrastructuur en verkeer en vervoer – het regionale niveau meer in beeld.

Deze dubbele beweging, schaalvergroting van onderop en decentralisatie van bovenaf, leidt op allerlei terreinen tot een toenemend belang van het regioniveau als kader voor beleidsmatige bemoeienis en hanteerbaar beheer. Er is sprake van een zeer grote variëteit aan regelingen en gebiedsindelingen: politieregio's, afvalregio's, volkshuisvestingregio's, milieuregio's, verkeers- en vervoersregio's, arbeidsvoorzieningregio's, gezondheidszorgregio's, infrastructuurregio's, regio's in het kader van de onderwijs-arbeidsmarktafstemming etc. Het betreft hier niet puur een overdracht van de *uitvoering* van taken van het lokaal en het nationaal niveau naar het regionale niveau, het gaat ook om overdracht van beleidsbepalende bevoegdheden. De verschillen tussen de sectoren zijn groot, o.a. is dit een uitvloeisel van de verschillende beleidstradities van departementen. Sommige departementen leggen meer het accent op het functionele, andere meer op het territoriale aspect. Genoemde regio's vormen dan ook te zamen een complex mengsel van territoriale en functionele vormen van bestuur en van uiteenlopende partijen en belangen. Dat maakt het op één noemer brengen van deze uiteenlopende regio-indelingen, aangekondigd in de nota *Bestuur op niveau: deel 2* van het ministerie van Binnenlandse Zaken, tot meer dan een technische operatie.¹⁴

Intussen is in een aantal uiteenlopende beleidssectoren een proces van stelselwijziging in gang gezet waarin enerzijds de verhouding tussen overheid en particuliere organisaties en anderzijds de relatie tussen centraal en decentraal niveau herzien wordt. Ook hier is sprake van het ontstaan van gespreid en geleed bestuur, waarbij zowel de besturen in de publieke als in de private sector in het geding zijn.

Allereerst kan worden gewezen op de herziening van de verhoudingen in de gezondheidszorg. Met als oorspronkelijk uitgangspunt het rapport van de Commissie Dekker, wordt hier getracht de centrale planmatige beheersing van dit stelsel te vervangen door een regime waarin de partijen in de gezondheidszorg zelf vraag en aanbod op elkaar afstemmen. Via afspraken en overeenkomsten op lokaal/regionaal niveau tussen verzekeraars enerzijds en

instellingen en professionals anderzijds ontstaat een bestel waarin meer ruimte bestaat voor differentiatie per deelsector en regio. Overigens blijft deze bewegingsvrijheid ingeperkt door het bestaan van nationale basisregelingen en standaardafspraken. In de voorstellen van Simons krijgen deze zelfs een zwaarder accent.

Ook in de arbeidsvoorziening is sprake van een herziening van de verhoudingen. Het centralistische beleidsregime is vervangen door een structuur waarin afspraken en regelingen tussen de partijen zelf op regionaal niveau centraal staan. Deze zogenaamde tripartisering en regionalisering krijgt gestalte in de deelname van werkgevers, werknemers en overheid in de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (R.B.A.'s). Deze verruimde beleidsvrijheid op regionaal niveau is echter weer ingebed in nationale kaders in de vorm van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening, waarin de nationale overheid een strategische inbreng behoudt.

In de volkshuisvesting zien wij eveneens een terugtrekkende beweging van de nationale overheid ten gunste van een vergroting van de verantwoordelijkheden voor de gemeenten, de woningcorporaties en de eigenaren- en huurdersorganisaties. Ook hier heeft het Rijk garanties ingebouwd voor afdoende financiële dekking en beleidsmatige inbreng. Het overleg en de overeenkomsten tussen koepelinstanties in de volkshuisvesting en het Rijk zijn daarbij een belangrijk gegeven.

Ook in de onderwijssector worden pogingen gedaan om het zwaar gecentraliseerde bestel open te breken ten behoeve van een grotere vrijheid van de onderwijsinstellingen. Het betreft de voorstellen die gaan onder de vlag van 'de autonome school', onder andere de formatiebudgetfinanciering. Daarnaast is sprake van een discussie over de mogelijkheid tot het voeren van een lokaal onderwijsbeleid, onder andere door een herziening van de bestuurlijke positie van gemeenten ten aanzien van het openbaar onderwijs.¹⁵

Met inachtneming van alle verschillen tussen de sectoren is het gemeenschappelijke aan deze stelselwijzigingen dat er nieuwe verhoudingen gecreëerd worden op lokaal/regionaal niveau in relatie tot het nationale niveau. De binnennationale verhoudingen wijzigen zich ten gunste van decen-

trale territoriale en functionele bestuursvormen, met een per sector verschillende binding aan nationale normen en regelingen. Wellicht ten overvloede: het gaat niet alleen om spreiding en geleiding van bestuur binnen het openbaar bestuur, maar ook vanuit het openbaar bestuur naar de particuliere sector. Uitgekristalliseerd is dit proces nog lang niet, de verhouding tussen territoriaal en functioneel bestuur (en daarmee verbonden partijen en belangen) op lokaal/regionaal niveau blijft onduidelijk. Ook is de vraag of de nationale overheid in de praktijk inderdaad op afstand zal blijven.

De federaal georganiseerde Europese staten lijken in vergelijking met eenheidsstaten een voorsprong te hebben in het proces van bestuurlijke aanpassing van de binnennationale verhoudingen. Zij kennen reeds een binnenlands bestuur met aanzienlijke bevoegdheden voor het deelstaatsniveau, maar ook hier laat de internationalisering respectievelijk het Europese integratieproces de binnenstatelijke verhoudingen niet onberoerd. De deelstaten profileren zich als zelfstandige actoren, buiten de nationale staat om, in de Europese besluitvorming.

'Vooral in federaal georganiseerde lidstaten is een sterke stroming waar te nemen om de Länder en de regio's te laten deelnemen aan het Europese besluitvormingsproces. Vele onderwerpen waarover recentelijk door de EG initiatieven werden genomen, zoals cultuur, onderwijs, gezondheid en milieu, vallen onder de bevoegdheid van regio's en Länder. Deze decentrale organen willen dan ook betrokken worden bij het Europese besluitvormingsproces. Een sprekend voorbeeld hiervan waren de problemen die ontstonden in Duitsland naar aanleiding van de goedkeuring van de Europese Akte. De Länder hebben de ratificatie van de Europese Akte in de Duitse Bondsrepubliek vertraagd en een aantal garanties afgedwongen... Voor Duitsland neemt dan ook een zogenaamde Länderbeobachter deel aan de raadszittingen.'¹⁶

In Brussel is het instellen van een Regio-Kamer in discussie (geweest), het Europees Parlement verzet zich echter daartegen. In alle meer federaal georganiseerde staten zoals België, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk speelt deze kwestie. Te verwachten is dat deze discussie van invloed zal zijn

op de niet-federaal georganiseerde staten, ook daar zullen de lagere bestuursorganen een positie willen innemen in het Europese besluitvormingsproces. De Europese Commissie lijkt een dergelijke ontwikkeling ook te willen bevorderen, met name in de opzet van het EG-steunbeleid (Sociale en Regiofondsen) komt dat tot uitdrukking. Men tracht daarbij via een horizontale aanpak de lagere bestuursorganen uitdrukkelijk te betrekken in de opzet en de uitvoering van de programma's. Deze vanuit Brussel nagestreefde decentrale opzet stuit echter op de centralistische bestuurstradities in sommige van de lidstaten. Zo is de door de Europese Commissie nagestreefde decentrale aanpak van de geïntegreerde mediterrane programma's (GMP) gestuit op de in Frankrijk bestaande centralistische bestuurstraditie.¹⁷ Overigens heeft het EG-steunbeleid wel geleid tot een zeer omvangrijke permanente vertegenwoordiging van allerlei subnationale bestuurlijke vertegenwoordigers in Brussel.

Het voorgaande maakt duidelijk dat de ontwikkelingen op bovenstatelijk, Europees niveau niet los gezien kunnen worden van de ontwikkelingen op subnationaal niveau. In de huidige analyses worden deze ontwikkelingen in hun betekenis voor het Europees bestuur verwaarloosd. Nadere analyse van de (uiteenlopende) interne differentiatie binnen eenheidsstaten en binnen de verschillende federale stelsels is noodzakelijk.

Afsluiting

Niet 'staatsvorming', maar 'staatsontvorming' lijkt een passend begrip ter aanduiding van de richting van de veranderingsprocessen die zich op dit moment voordoen in de bestuurlijke structuren van de West-Europese samenlevingen. Dit betekent niet dat de natie-staat als culturele entiteit in West-Europa verdwijnt, zo zullen nationale talen onverwoestbaar blijken te zijn, maar het bestuur van nationale staten raakt zowel extern (bovennationaal) als intern (subnationaal) *gespreid* en *geleed*, waarbij zowel territoriale als (in toenemende mate) functionele bestuursvormen tot toepassing komen. Van spreiding is sprake omdat het bestuur van nationale staten gespreid zal raken over tal van publiek- en privaatrechtelijke verbanden en organisaties opererend op verschillende schaalniveaus.

Deze schaalniveaus lopen uiteen van mondiaal niveau tot subnationaal niveau. 'Geleed' duidt aan dat tussen deze verschillende (publieke en private) organisaties en instellingen geen hiërarchische, maar horizontale relaties zullen bestaan en dat zij bevoegdheden delen. Samengevat: een ontwikkeling van *gelaagd bestuur* naar *geleed bestel*.

Een dergelijke structuur lijkt veel ruimte te geven aan innovaties en initiatieven in de samenleving zelf, is er in feite de afspiegeling van, maar roept tegelijk de vraag op of deze staatloze orde verenigbaar is met twee fundamentele voorwaarden: gelijkheid en individuele vrijheid. Kernvraag is daarom of in dit systeem vereveningsmechanismen werkzaam (kunnen) zijn.

In een aantal opzichten, met name wat betreft de economische gelijkheid tussen de lidstaten en de regio's, werkt Brussel reeds als vereveningsmechanisme. De Europese Akte van 1986 steunt op twee pijlers: de interne markt enerzijds en de economische en sociale samenhang anderzijds. 'In ruil voor het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal, "de interne markt", waarvan de resultaten op korte termijn vooral aan de rijkere lidstaten ten goede komen, krijgen de armere lidstaten Gemeenschapssteun om hun sociale en economische achterstand geleidelijk weg te werken.'¹⁸ Slaagt de EG er niet in de integratiespanningen tussen het rijke noordelijke deel en het armere zuidelijke deel te overwinnen, dan zal de stuwung naar gedifferentieerde integratie binnen de Europese Gemeenschap sterk toenemen.

De vraag naar de noodzaak van een minimum aan integratie en coördinatie binnen de beschreven structuur dringt zich vooral op vanuit het oogpunt van de politieke en civiele rechten van de burger. Deze zijn bij de huidige ontwikkelingen duidelijk in het geding. Het verdrag van Schengen (de asielparagraaf) laat zien hoe het democratisch deficit op Europees niveau kan uitwerken. Hoe dan, is de vraag, dient deze integratie en coördinatie gestalte te krijgen? Is, zoals de nationale staat dat min of meer was ten aanzien van de nationale samenleving, een afsluitend systeem op één (Europees) schaalniveau nodig en mogelijk? Onze analyse lijkt een negatief antwoord op deze vraag in te houden. Veeleer is aan de orde hoe *binnen* deze variëteit een minimaal noodzakelijk niveau aan coördinatie en

integratie vorm kan krijgen.

Tot slot: in de analyse van de Europese bestuurlijke aanpassingsprocessen verdienen twee aspecten, meer dan tot nu toe het geval is, de aandacht: a) de ontwikkeling van functionele bestuursvormen in verhouding tot het territoriaal bestuur, en b) de binnenstatelijke bestuurlijke ontwikkelingen in relatie tot de bestuurlijke ontwikkelingen op bovenstatelijk niveau.

Noten

1. Zie: P. Verloren van Themaat, *De Taak van de rechtswetenschap bij de planning van internationale economische integratie*, Mededelingen der Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, Afd. Letterkunde. Nieuwe Reeks, deel 39, no. 3, Amsterdam 1976, p. 13 e.v.
2. Zie: W.R.R., *De onvoltooide Europese integratie*, Rapporten aan de regering, nr. 28, Den Haag 1986.
3. Wim Blockmans, Beheersen en Overtuigen, in: *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 16e jrg., nr. 1, 1990, p. 19 en 20.
4. Sabino Cassese, The rise and decline of the notion of the state, in: *International Political Science Review*, vol. 7, no. 2, april 1986, p. 120-130.
5. Vergelijk: F.C.L.M. Crijns, aangehaald bij P.J. Boon, *Twee idealen, Eenheid en verscheidenheid in het staatsrecht: godsdienstvrijheid, partijvorming en federalisme*, Zwolle 1991, p. 17.
6. Zie voor een kort overzicht van soorten verdragen: Th.L. Bellekom, De internationale dimensie van het staatsrecht. In: *Inleiding Staatskunde*, Commissie Staatskunde Leiden, Leiden 1991, p. 483 e.v.
7. Zie de bijdrage van Philippe C. Schmitter en Wolfgang Streeck in deze aflevering van *Beleid en Maatschappij*.
8. K. Hellingman en K.J.M. Mortelmans, *Economisch Publiekrecht*, Deventer 1989, p. 128 en 129.
9. Zie: L.A. Geelhoed, De afhankelijke overheid. In: *E.S.B.*, 16-8-1989, p. 784 e.v.
10. Zie K. Hellingman en K.J.M. Mortelmans, 1989, p. 131.
11. Zie voor een beschouwing over de ontwikkeling van steden in internationaal perspectief: A.M.J. Kreukels en J.B.D. Simonis, Grootstedelijke gebieden: dynamiek en beleidsuitdagingen, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 17, 1990-4, p. 166-174.
12. Zie: W.R.R., *Van de stad en de rand*, Rapporten aan de regering nr. 37, Den Haag 1990.
13. Zie: A.M.J. Kreukels, Naar nieuwe besturingsconcepties, in: A.B. Ringeling en I.Th.M. Snellen, *Overheid: op de terugtocht of naar een nieuw profiel?*, Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde, Congrespublicatie 1988, Den Haag 1989, p. 137-148.

(Vervolg noten op p. 311)

Witteveen, W.J., P. van Seters en G. van Roermund (red.), *Wat maakt de wet symbolisch?*, Zwolle 1991.

Noten

1. Een poging tot een dergelijke institutionele analyse maak ik in een artikel over het WAO-debat in: R.J. van der Veen 1991.

2. De definitie van wetten met symboolwerking wijkt af van het normale juridische en sociologische spraakgebruik waarin met symbolische wetten wordt verwezen naar wetten

die niet handhaafbaar zijn, maar toch gemaakt worden als veelbetekend symbolisch gebaar ('Uw problemen hebben onze aandacht').

Dr. Romke van der Veen is socioloog en als universitair hoofddocent verbonden aan de vakgroep Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Leiden. Hij promoveerde op *De sociale grenzen van beleid; een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*, Stenfert Kroese Uitgevers 1990. Adres: Wassenaarseweg 52, 2333 AK Leiden, tel. 071-273956.

(Vervolg noten van p. 287)

14. Zie: *Bestuur op niveau: deel 2*, Minister en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag 25 juni 1991.

15. Zie voor deze stelselwijzigingen ook: J. Simonis en T. Kreukels, *De dynamiek in bestuursstelsels*. In: *Lokale en regionale instituties in verandering, een onderzoek naar de veranderingen in Duitsland*, C.B.M. i.s.m. NISER, Utrecht 1991, Hoofdstuk 1.

16. K.J.M. Mortelmans, Europa 1992 en binnenlands bestuur. In: J.B.J.M. ten Berge e.a. (red.), *Toekomsttrends en binnenlands bestuur*, Raad voor het binnenlands bestuur, reeks 'Bestuur in Beweging' deel 15, Den Haag 1989, p. 91.

17. K.J.M. Mortelmans, 1989, p. 94.

18. K.J.M. Mortelmans, 1989, p. 68.

(Vervolg noten van p. 295)

20. HJEG in de zaak 43/75 Defrenne, t.a.p., p. 475, r.o. 40.

21. HJEG in de zaak 43/75 Defrenne, t.a.p., p. 476 e.v., r.o. 38 en 39.

22. HJEG in de zaak 12/81 Garland, J. 1982, p. 359 e.v., p. 369, r.o. 5 e.v.; HJEG in de zaak C-262/88 Barber, t.a.p., p. I-1949, r.o. 12.

23. HJEG in de zaak C-262/88 Barber, t.a.p., p. I-1950, r.o. 20.

24. Vgl. in een negatieve formulering HJEG in de zaak 80/70 Defrenne/België, J. 1971, p. 445 e.v., p. 452, r.o. 7 en 8.

25. Vgl. Curtin 'Scalping the Community Legislator: occupational pensions and 'Barber'. In: *Common Market Law Review*, 1990, p. 475 e.v.

26. HJEG in de zaak C-262/88 Barber, t.a.p., p. I-1955 e.v., r.o. 40-45; er zijn inmiddels door een aantal nationale rechters nadere vragen gesteld aan het HJEG over de uitleg van dit onderdeel van zijn Barber-uitspraak. Vgl. onder andere in PEG 1991 C/243, PEG 1991 C/125, p. 11.

27. Bij verschillen in pensioenregelingen voor mannen resp. voor vrouwen speelde een aantal factoren een rol zoals

een verschil in pensioenleeftijd, in (leeftijds)opbouw, in de voorzieningen voor nabestaanden (weduwenaarspensioen ontbreekt soms), uitsluiting van deeltijdwerknemers en soms zelfs uitsluiting wegens geslacht.

28. HJEG in de zaak 43/75 Defrenne/Sabena t.a.p., p. 473, r.o. 40; in de zaak 96/80 Jenkins, J. 1981, p. 911 e.v., p. 926, r.o. 17; de Engelse en de Franse tekst van deze uitspraken lijken meer te doelen op een zelfde vestiging ('establishment'/'établissement') van de onderneming dan de Nederlandse versie, welke slechts over 'een zelfde onderneming' spreekt; bij een beoordeling of sprake is van gelijke arbeid mag ook gekeken worden naar het werk, dat een voorganger, in wiens plaats de huidige werknemer is gekomen, bij dezelfde werkgever heeft verricht en naar de door die voorganger daarvoor verkregen beloning. HJEG in de zaak 129/79 Macarthy, J. 1980, p. 1275 e.v., p. 1288, r.o. 13.

29. Nota minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, t.a.p., par. 2.2. onder 2.

30. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, t.a.p., par. 2.2. onder 2.