Internationale en lokale kansen
de nationale staat uit de klem*

U. Rosenthal
is hoogleraar Bestuurskunde aan de RU Leiden/Erasmus Universiteit Rotterdam en decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Den Haag. Adres: Wassenaarseweg 52, 2333 AK Leiden

Samenvatting

De nationale staat lijkt van het wereldtoneel te verdwijnen als gevolg van processen van globalisering, internationalisering en Europeanisering enerzijds en processen van subnationale deconcentratie en decentralisatie anderzijds. Deze voorstelling van zaken is echter te simpel. Nationale staten zullen inderdaad niet langer de 'prime movers' zijn, maar zeker niet van het wereldtoneel verdwijnen. We krijgen te maken met complexe situaties, waarin transnationale, internationale, nationale, regionale en lokale belangen naast en tegenover elkaar staan. De besluitvorming is daarbij 'multi-level', dus niet van het klassiek 'piramidaal-hiërarchische soort'.

1. Inleiding

Het is alweer veertig jaar geleden dat de Canadese politicoloog Easton opzien baarde met een nieuwe benadering van de politiek: de analyse van politieke systemen in plaats van de studie van de staat (Easton 1953). Politiek – zo poneerde hij – wordt immers ook buiten het staatsverband bedreven: staatloze maatschappijen, vele collectieve arrangementen. Easton liet internationalisering als argument achterwege.

Eastons benadering kreeg alom navolging. Politicologen spraken sindsdien van politieke systemen en lieten de staat verder ongenoemd. Maar toch was en bleef de staat, in het bijzonder de nationale staat, het draaipunt. Object van waarneming: de hoofd- en regeringssteden – Washington, Moskou, Beijing, Londen, Parijs, Den Haag. Want daar gebeurde het: 'The Power Game', kremlinologie, 'Whitehall', 'Haagse machten'. Daar heerste de nationale staat, het nationale belang, de nationale soevereiniteit, het nationale recht, de *raison d'état*. Niet voor niets kwamen sommigen zo'n tien jaar geleden op de gedachte 'to bring the state back in' en zijn er vandaag de dag Amerikaanse collegae die de nationale staat liefst in zijn nieuwe gedaante van verzorgingsstaat naar de States willen brengen.[1]

Velen zullen dit een obstinate voorstelling van zaken vinden. Zij worden meer dan ooit geconfronteerd met modernismen zoals globalisering, internationalisering en Europeanisering – processen die zoveel meer inhouden dan de diplomatieke relaties tussen nationale staten. Werd tot in de jaren zeventig zorgelijk gedaan over onze NAVO-verplichtingen die, met een luttel percentage van ons nationaal inkomen, de nationale soevereiniteit leken uit te hollen – dat is welbeschouwd niets vergeleken bij de eisen die het lidmaatschap van de Europese Unie stelt. Een zo behoedzaam man als secretaris-generaal van Economische Zaken Geelhoed betitelt de Nederlandse staat als een 'semi-soevereine staat'; dan moet er echt iets aan de hand zijn.

Daarbij komen andere ontwikkelingen die de nationale staat onder druk lijken te zetten. In een verleidelijke voorstelling van zaken gaat het om ontwikkelingen op 'subnationaal' niveau: van onderop, zoals de internationalisering zich in haar meest verstrekkende vorm 'supranationaal' zou voordoen. Wij hebben het dan over een verscheidenheid van ontwikkelingen, zoals lokalisering, regionalisering en politieke en bestuurlijke decentralisatie.

Volgens de historicus Hobsbawm moeten wij goed op ons tellen passen wanneer historici zeggen dat iets echt belangrijk is. Want – zo zegt hij – historici raken pas geïnteresseerd in een verschijnsel wanneer het zijn langste tijd heeft gehad. Wij moeten allereerst beseffen dat wij het slachtoffer zijn van de

semantische illusie die, dank zij de Verenigde Naties, alle staten officieel tot naties verklaart (Hobsbawn 1990, 177; Gellner 1983, 48-49). De vele historische beschouwingen over natievorming en de natie-staat wijzen er bovendien zo gezien op dat ons andere tijden te wachten staan: 'Is anyone likely to write the world history of the late twentieth and early twenty-first centuries in such terms? It is most unlikely. On the contrary, it will inevitably have to be written as the history of a world which can no longer be contained within the limits of "nations" and "nation-states" as these used to be defined ... It will be largely supranational and infranational, but even infranationality, whether or not it dresses itself up in the costume of some mini-nationalism, will reflect the decline of the old nation-state as an operational entity. It will see "nation-states" and "nations" or ethnic/linguistic groups primarily as retreating before, resisting, adapting to, being absorbed or dislocated by the new supranational restructuring of the globe. Nations and nationalism will be present in this history, but in subordinate, and often rather minor roles' (Hobsbawn 1990, 177).

Voor wie is opgegroeid met het idee dat de nationale staat een eeuwenoude vanzelfsprekendheid is en dat fysiek gedemarceerde grenzen, paspoorten en visa, en nationaal-statelijke riten en symbolen van alle tijden zijn, is dit soort constateringen op zijn zachtst gezegd opmerkelijk.[2] Maar Hobsbawm is niet de eerste de beste, en als hij na een overtuigend essay tot zo'n conclusie komt, is de verleiding groot te constateren dat de natie-staat het onderspit zal delven ten overstaan van twee tegengestelde krachten: de internationalisering enerzijds en de lokalisering en regionalisering van politiek en bestuur anderzijds. Het ongemakkelijke gevoel dat zo'n mechanisch beeld de complexiteit van de moderne ontwikkelingen niet goed weergeeft, valt weg. Je hoort het al diegenen die op die manier over de neergang van de staat praten, zeggen: 'Zie je wel!'

Al met al blijft er bij trends tot zowel schaalvergroting als schaalverkleining op het eerste gezicht inderdaad weinig ruimte voor de staat over. Of misschien juist wel veel, maar vooral lege ruimte. Dat is dan het beeld van de 'hollow state' – de holle, lege staat (Guy Peters, 1984). De natie-staat die zich op Prinsjesdag en op de eretribune bij interlandwedstrijden in glorie toont, maar die zich in de praktijk van alledag bovenover en onderlangs gepasseerd ziet.

Toch knaagt het ongemakkelijke gevoel dat dit te mechanisch, te veel als een *zero-sum game*, als een al te eenvoudig tweeëndelen van de staat oogt. Want internationalisering en Europeanisering tasten de staat niet alleen aan, zoals de transnationalisten in de leer der internationale betrekkingen poneren; zij bieden hem ook mogelijkheden en kansen, zoals de realisten blijven beweren (Koch 1993, 137-156).

Ook de lokalisering en regionalisering van politiek en bestuur lenen zich evenzeer voor zowel verlies- als winstposten voor de nationale staat. Dat behoeft niet te leiden tot een 'ongrijpbare' staat (Caporaso 1989). Maar het mondt wel uit in een nogal complex en gedifferentieerd toekomstbeeld van een verschijnsel dat niet zo lang geleden, zij het voor een kortere tijd dan velen denken, garant leek te staan voor duidelijkheid, homogeniteit en onbetwiste soevereiniteit.

2. Internationalisering en Europeanisering

In menig opzicht hebben nationale én multinationale staten in de tweede helft van de twintigste eeuw functieverlies geleden. Max Webers perspectief van de nationale staat als beschermer tegen buitenlands geweld en monopolist van binnenlands geweld voldoet niet meer (Weber 1947, 154). De Koude Oorlog en de nucleaire bewapening betekenden dat geen enkele staat zijn bevolking een absolute vredesgarantie kon geven. Ook de NAVO, die feitelijk afrekende met de militaire autarkie van de lidstaten, kon niet meer dan relatieve bescherming bieden. De geopolitieke autonomie van de staten is blijvend verminderd: 'Dat heeft ons veertig jaar in de ban gehad en dat bevroor ons denken' (De Swaan 1994).

De beëindiging van de Koude Oorlog blijkt het gevoel van veiligheid achter territoriale grenzen niet echt vergroot te hebben. De populariteit van Becks 'Risicogesellschaft' spreekt boekdelen (Beck 1986). In plaats van de klassieke, territoriale dreiging van verrassingsaanvallen en grensoverschrijdingen door geregelde troepen, is er een verscheidenheid van bedreigingen die de experts, tekenend genoeg, transnationaal zijn gaan noemen: radioactieve straling vanuit kapotte kerncentrales op dui-

zenden kilometers afstand; schadelijke milieu-effecten op duizenden kilometers afstand van de bron; nieuwe orthodoxieën die dank zij de transnationale media mondiaal nagebootst worden; drugscriminaliteit, terrorisme en ondersteuning van militante groeperingen door middel van 'long-distance nationalism' (denk aan de Sikhs in Canada, de Ieren in de Verenigde Staten en de Koerden bij ons) (Anderson 1992). Sterker nog, de experts draaien de redenering om: bedreigingen als, per definitie, transnationale gebeurtenissen en ontwikkelingen.

Het maakt de nationale staten machteloos. Het drukt staten die zich achter de brede rug van de grootmachten naar nationale onafhankelijkheid hebben opgewerkt, met de neus op de feiten van de *Kleinstaaterei*. Veel transnationale problemen, zoals de transnationale criminaliteit, zoeken het laagste punt en vinden dat in de kleine staten die zich steeds hebben voorgestaan op hun noodzakelijkerwijs open grenzen. De *Groszstaaten* hebben meer absorptievermogen, maar zij zijn navenant kwetsbaar voor met mondiale publiciteit begeleide speerpuntdreigingen.

Intussen weerspiegelen de neologismen internationalisering en Europeanisering de ontwikkeling van internationale betrekkingen en Europese samenwerking naar grenzenloze interactie en communicatie. Het buitenland en Europa zijn niet langer 'out there', maar een steeds aanwezige dimensie van wat er op het grondgebied van de staat gebeurt. De belemmeringen voor grenzenloze interactie en communicatie worden kleiner; de fax neemt het tijdverschil tussen de continenten weg; de credit card is de wereldmunt van de zakenman en massatoerist.

In het internationale economische en technologische verkeer liggen het initiatief en de macht allang niet meer bij soevereine staten. Zij hebben in ieder geval steeds minder te zeggen over de omvang en inhoud van de internationale goederen- en dienstenstromen. Op hun beurt hebben multinationale ondernemingen gezelschap gekregen van 'transnational corporations'.[3] Beter gezegd, er is een groeiend besef dat voor centra van economische bedrijvigheid hetzelfde geldt als voor staten: zij maken, ongeacht de locatie van hun hoofdkantoor, deel uit van de wereldeconomie.

In het verkeer tussen landen in zo'n tien jaar is het aantal niet-statelijke internationale organisaties meer dan verdubbeld, en het aantal intergouvernementele internationale organisaties in diezelfde periode slechts met een kwart gegroeid. Held, die dit allemaal heeft uitgerekend, concludeert: 'Farewell nation state'. Dat geldt – kan men zeggen – overigens nog sterker voor 'Marxism Today' waarin hij deze conclusie trekt.[4]

In Europa zien wij de aantasting van de ouderwetse nationale soevereiniteit met eigen ogen. Je kunt het risico nemen met de auto zonder reisdocumenten naar Parijs af te reizen. De Europese Unie en verwante of concurrerende mondiale en Europese organisaties breiden hun werkterrein gestadig uit: van kolen en staal, landbouw en andere economische aangelegenheden naar de traditionele staatstaken van buitenlandse en binnenlandse veiligheid, en naar moderne verzorgingstaken. De legale binding van nationale overheden aan Europese besluiten neemt toe. Het gebeurt uiteraard met horten en stoten; met vooralsnog drie pijlers; met Britse en Deense uitzonderingsclausules; met *de facto* verschillende tempi. Maar er zijn kenners die beweren dat de naoorlogse verworvenheid van de nationale staat - de verzorgingstaken – onherroepelijk zal 'Europeaniseren' (De Swaan 1994, 112-113). Anderen wijzen op de vergaande Europeanisering van de alledaagse politie- en justitie-bezigheden (Steenhuis 1991, 42). Weer anderen zien de groeiende nationale kritieken op de verhouding tussen kosten en baten van het lidmaatschap van de Europese Unie als het levende bewijs dat de Unie, onder meer via de structuurfondsen, de stap durft te zetten naar de zwaar politieke arena van herverdelend beleid en daarmee de nationale staten hun laatste, binnenlandse speeltje dreigt af te nemen.

Internationalisering van de nationale staat

Tot zover is dit het bekende beeld van nationale staten die ten gevolge van de internationalisering hun soevereiniteit en autarkie aangetast zien. De kleine staten krijgen het steeds moeilijker. De Europese integratie treft vooral hen: 'Het einde van de machtspolitieke anomalie (hoe kleine staten zich in het geweld van hun grotere naburen toch kunnen handhaven) lijkt dan toch in zicht' (Koch 1993, 217). De grote staten hebben, globaal beschouwd, meer armslag, maar ook zij kunnen hun ingezetenen steeds

minder zekerheid bieden.

Maar dit is een wel erg mechanisch en reactief beeld: staten die in een toch niet te verwaarlozen periode van staatsvorming het machtsspel hebben geleerd, maar zich nu als makke schapen naar de UN Buildings en Berlaymont laten leiden. Op zijn minst mogen wij ze enige kennis van *free-ridership* en het springen op de *bandwagon* toeschrijven. Nationale alsook multinationale staten grijpen de internationalisering en Europeanisering actief aan en proberen op hun manier daarop invloed uit te oefenen.

Het mechanische beeld van Europese beleidsbepaling en nationale beleidsuitvoering is zeker zo misplaatst als het beeld van Haagse beslissingen die door provincies en gemeenten stipt en naar de letter en geest uitgevoerd worden. Bovendien heeft de nationale staat op verschillende beleidsgebieden waar harmonisatie van de regelgeving plaatsheeft, volop de mogelijkheid eigen beleid ernaast te ontwikkelen. Entzinger heeft dat fraai ontleed voor het Europese migratiebeleid (Entzinger 1994, 142-172). Hij onderscheidt twee grenzen van de verzorgingsstaat. De eerste grens is de 'staatsgrens'. Bij het migratiebeleid is er sprake van beleidsconvergentie, kortom een restrictieve koers. De tweede grens is de 'systeemgrens' van de verzorgingsstaat. Let wel: de verzorgingsstaat die wij als laatste verworvenheid van de nationale staat dienen te beschouwen en die, aldus De Swaan, in zijn primaire oriëntatie naar binnen gericht en gesloten is (De Swaan 1994, 102). Die tweede grens dus bepaalt de toelating tot de verzorgingsarrangementen in de lidstaten. Zij laat hen, nog los van de divergentie van die arrangementen, ten aanzien van migranten een zeer ruime marge. Wat de nationale staat in het Europese verband heeft moeten inleveren, kan hij dubbel en dwars terugpakken met een eigen nationaal beleid bij het tegemoet treden van toegelaten migranten.

Staten zijn ook geen willoze slachtoffers van wat internationaal verkeerd gaat. Transnationale bedreigingen, zoals drugshandel, georganiseerde misdaad, het dumpen van chemisch en radioactief afval en onveilige technologieën, zoeken en vinden meestal het zwakste punt in het internationale bestel: staten met de meest open grenzen, met de meest corruptogene politieke cultuur, met de minste voorschriften voor veiligheid. Het is evenwel onjuist de sterkte/zwakteverhoudingen tussen staten statisch op te vatten. Staten zijn uiteraard statischer dan transnationale misdaadsyndicaten, maar dit betekent niet dat zij niets kunnen doen tegen een positie onder aan de ladder. In toenemende mate zijn staten verwikkeld in felle negatieve concurrentie om af te komen van het beeld het gemakkelijkste en meest softe toegangsgebied voor narigheden van elders te zijn. Evenals bij het migratiebeleid, heeft de concurrentie in belangrijke mate plaats bij de tweede grens: internationale en Europese verdragen zorgen voor harmonisatie en convergentie bij de staatsgrenzen; de competitie begint bij de systeemgrens van de binnenlandse voorschriften, de hardheidsclausules van het nationale recht, de integriteit van de nationale elites en de naam en faam van de binnenlandse veiligheidsdiensten.

Internationale en Europese instellingen en organisaties – zowel gouvernementele als non-gouvernementele – vormen een extra *opportunity structure* voor nationale staten. Als de World Bank of het IMF voorwaarden stelt aan nationale regeringen – en soms zelfs, zoals bij de omvang van de staatsschuld of het overheidstekort, rechtstreeks refereert aan het reilen en zeilen van de staat –, zijn alleen die nationale regeringen bij machte daaraan te voldoen. Het zijn vooral ambtenaren van de nationale staten die elkaar in Brussel treffen. De hoofdrolspelers in de Europese beleidsnetwerken zijn, voor zover het de overheden betreft, nog altijd nationale politici en ambtenaren van de ministeries (Nugent 1989). Voor de ministers uit de lidstaten zijn de contacten tijdens, maar vooral tussen de verschillende Europese Raden in, een belangrijk nieuw invloedskanaal. Hoe groot de lobby-inspanningen van regio's en steden mogen zijn, in de procedures voor de verdeling van de structuurfondsen spelen de hoofdsteden (regeringssteden) van de lidstaten momenteel een prominente rol.

In de meeste internationale organisaties en op almaar in aantal toenemende internationale conferenties kunnen nationale staten zich met soeverein vertoon manifesteren. Zoals gezegd onderstrepen de Verenigde Naties de nationale soevereiniteit door elke staat, hoezeer ook innerlijk verscheurd, als een volwaardige natie-staat te bejegenen; we laten Bosnië even onbesproken. Op de Europese Raden, meer in het bijzonder de Eurotoppen zoals Maastricht,

vertegenwoordigen de ministers en regeringsleiders in vol ornaat de eigen natie-staat. In tegenstelling tot de vergaderingen van de Europese Commissie trekken die sessies, zoals die van de E-7, volop belangstelling. Het feit dat alle lidstaten gelijk zijn maar sommige gelijker dan andere, doet hieraan niet af. Dat onderstreept alleen maar dat de ongelijkheid van de staten in de internationale politiek voortduurt.

Het lijkt mij te gemakkelijk dit alles af te doen als vlagvertoon. Nationale regeringen en hun internationale vertegenwoordigers – ministers, departementsambtenaren en niet te vergeten diplomaten – gaan op zoek naar en selecteren die arena's waar de nationale soevereiniteit tot haar recht komt.[5] Zonodig maken zij gebruik van de onderlinge concurrentie tussen internationale instellingen en organisaties: NAVO en WEU; NAVO en Europese Unie; WEU en Europese Unie; VN en Europese Unie; GATT en Europese Unie; IMF en OECD; WTO en World Bank. Op beslissende momenten zijn het nog altijd ministers en regeringsleiders die aan de touwtjes trekken. De belangrijkste benoemingen worden in en tussen de hoofdsteden beslist, niet in de comitologie van Brussel. Sommige hoofdsteden hebben, alweer, meer erover te zeggen dan andere, maar dat is nooit anders geweest.

Het is, zo gezien, een misverstand te menen dat staten zich willoos overleveren aan internationale behoeften en eisen. In menig opzicht is er eerder sprake van internationalisering dan onttakeling van de staat. Dat geldt ook voor de natie-staat. De multiculturele maatschappij – internationalisering binnen de staatsgrenzen – levert in dit verband problemen én mogelijkheden op. De nationale cultuur en taal gaan hernieuwde banden aan met de staat. Wij moeten ons, als wij de woordkeuze uit de Nota Cultuurbeleid goed vatten, enerzijds beschermen tegen gevaren van buiten: 'het Deltaplan cultuurbehoud'.[6] Maar wij dragen anderzijds bij staatsbezoeken van het staatshoofd aan andere staatshoofden de nationale cultuur uit. En Rasja Pepers *Rico's schelpen* wordt dank zij de Europese Unie, waaraan de Nederlandse staat fors meebetaalt, in het Duits vertaald.

3. Regionalisering en lokalisering

Vrijwel alle Westerse landen hebben de afgelopen jaren veranderingen doorgemaakt in de verhouding tussen centrum en periferie, tussen de hoofdstad en de gemeenten en regio's (Dente en Kjellberg 1988; Sharpe 1993). Het zou onjuist zijn al die veranderingen onder een gemeenschappelijke noemer te brengen. De uitersten op het continuüm zijn enerzijds veranderingen die rechtstreeks samenhangen met veranderingen in de politieke cultuur en machtsverhoudingen, anderzijds het soort veranderingen waarover weliswaar een kleine groep notabelen zich erg druk maakt maar die vooralsnog blijven steken in administratief-technische reorganisaties.

Regionalisering in het bijzonder is gebaseerd op zeer verschillende gronden. Regionaal-etnisch nationalisme is slechts één van de achtergronden of drijfveren van de regionalisering. Daarnaast spelen geheel andere overwegingen en ontwikkelingen een rol: de overbelasting van het regeringscentrum, de behoefte aan een versterking van de regionale planning (Sharpe 1993, 3-23).

In sommige landen zijn de veranderingen politiek en ideologisch geladen en zijn zij zonder meer terug te voeren tot nieuwe machtsverhoudingen tussen nationaliteiten, etnische groepen of taalgemeenschappen. Markante voorbeelden zijn uiteraard Spanje, waar Madrid de nationale eenheid na het overlijden van Franco moest bewerkstelligen met een constitutie van de autonome gemeenschappen, en België, waar de emancipatie van de Vlaamse gemeenschap, overigens tot haar volle tevredenheid, in een federale staatshervorming haar beslag krijgt.

In andere landen daarentegen gaat het veel meer om een administratief-technische ingreep, ook al wekken verkiezingen voor de regionale besturen een andere indruk. De Italiaanse regionale hervormingen van de jaren zeventig hebben veel meer indruk gemaakt op de voormalige decaan van de John F. Kennedy School Robert Putnam dan op de meest gerenommeerde Italiaanse bestuurskundige en politicus Sabino Cassese (Putnam 1993, Cassese en Torchia). Cassese ziet er weinig in. Het zij gezegd dat Putnam, Casseses scepsis ten spijt, belangwekkende verschillen aantrof in 'civic involvement' tussen regio's die wel en regio's die niet konden bogen op een traditie van gilden, kerkelijke genootschappen en

coöperatieve verbanden (Putnam 1993, 162).

De Franse regionale hervormingen, die onder Defferre in de jaren tachtig werden ingevoerd, beogen eerst en vooral de regionale planning en ontwikkeling te versterken. Ook in het geval van zulke administratief-technische reconstructies, hoezeer ook electoraal opgetuigd, kan in Frankrijk het gevleugelde woord van de Franse politicoloog Suleiman opgaan: 'Plus c'est la même chose, plus ça change.' Maar dat is dan een zaak van lange adem.

Zonder dat dit onmiddellijk in manifeste wijzigingen tot uitdrukking komt, is er in een aantal landen sprake van een revitalisering van steden en gemeenten. Daar zijn steden en gemeenten terug van weg geweest. Dat gaat soms gepaard met een forse ideologische inzet waarbij de *Gemeinschaft* van Tonnies, de 'mythe van de wijk' en communitaristische opvattingen hoogtij vieren (Van Doorn 1995). Maar minstens zozeer is deze trend het resultaat van functionele overwegingen en belangen: de overbelasting van het centrum; de cumulatie van problemen in grote steden; de erkenning dat de economische groei zich voor een belangrijk gedeelte *in loco*, en niet in de gebouwen van de ministeries, voltrekt.

Het spreekt voor zich dat de opkomst van regio's en de revitalisering van steden en gemeenten in een aantal opzichten de positie en functies van de nationale staat aantasten. De nationale staat komt klem te zitten tussen internationalisering enerzijds en lokalisering en regionalisering anderzijds. Vooral de regionalisering kan de nationale staat in moeilijkheden brengen. In een aantal gevallen gaat die ontwikkeling immers gepaard met, zo zij niet voortkomt uit, regionaal nationalisme dat de claims van de staat op het alleenrecht ten aanzien van traditie, cultuur, geschiedenis en erfgoed aanvecht. Regionalisme staat al gauw voor regionaal nationalisme, en dat impliceert een streven naar territoriaal-politieke identiteit (Gellner 1983). Of zoiets vandaag de dag nep is zoals Enzensberger zegt; in zijn kleinschaligheid duurzaam is of niet; artefact is van demagogie en, vandaag de dag, van media-manipulatie door gewiekste politieke boeven – het is nog slechts één stap verwijderd van vervolmaking tot een echte natie-staat (Enzensberger 1992).

De staat kan zich daarbij niet groter en machtiger rekenen dan hij is. Want hij zit niet alleen klem tussen internationalisering enerzijds en lokalisering en regionalisering anderzijds; hij wordt ook in de tang genomen. Regio's en steden zoeken rechtstreeks toegang tot internationale arena's en fora. Ongeacht constitutionele bepalingen over het statelijk prerogatief van buitenlands beleid, spelen regio's en steden bij voorbeeld een eigen, prominente rol in de besluitvorming over de Europese structuurfondsen. In Duitsland – de enige volledig federale staat in de Europese Unie – wint de gebundelde politieke macht van de *Länder* het tot nog toe van de wettische onmogelijkheid een eigen koers richting Brussel te varen (Jeffery 1994). De Europese Commissie helpt de regio's intussen een handje door procedures die een formele plaats inruimen voor regionale betrokkenheid. Het is tot op zekere hoogte het logische gevolg van de Europese Akte van 1986, die het verkleinen van de regionale verschillen, al in het Verdrag van Rome geponeerd, nog eens onder de aandacht heeft gebracht (Run en Verheij 1991, 125-143).

Regio's en steden en gemeenten weten elkaar bovendien in toenemende mate te vinden in transnationale verbanden. Dat blijft zeker niet beperkt tot het charter van etnische partijen, waaronder de Friese Nationale Partij, en participatie in het Bureau van de Niet-Vertegenwoordigde Naties dat in Brussel ijvert voor hun toetreding (Marks 1992, 213). Waar gemeenschappelijke of complementaire belangen in het geding zijn, hebben regio's of stedelijke agglomeraties uit verschillende landen zowel ad hoc- als meer geïnstitutionaliseerde contacten: de 'gouden regio's', de havensteden, gebieden met soortgelijke beleidsbehoeften. Veel gaat langs de regeringssteden heen: de TGV stopt niet in Den Haag, wel in de Randstad en de Rijn-Delta.

Regionalisering van de nationale staat

Ook regionalisering en lokalisering lijken derhalve de nationale staat te verzwakken. Dat geldt in het bijzonder voor die regio's waar het etnisch nationalisme sterk leeft. De internationalisering leidt er bovendien toe dat regio's, metropolitane gebieden en gemeenten zich een eigen weg banen naar nieuwe centra van transnationale macht zoals Brussel. Het 'Europa van de regio's' vormt op het eerste gezicht een rechtstreekse bedreiging voor de staten, en om zo meer voor die staten die zich zonder enige terug-

houdendheid het predikaat natie-staten laten aanleunen. Het zou weinig moeite kosten het subsidiariteitsbeginsel in de Europese Unie tot het regionale en lokale niveau uit te breiden, zoals de voorzitter van de Europese Commissie Jaques Santer al in 1991 opmerkte (Santer 1991, 25-26).

Maar ook achter deze opmerkingen gaat een te mechanisch en passief beeld schuil. Want de opkomst van regio's en de revitalisering van steden en gemeenten kunnen heel wel de belangen van de staat dienen. Voor zover de staat de pretentie heeft een nationale staat te zijn, is het hem – zo blijkt in Frankrijk – wel toevertrouwd regio's zo te bejegenen dat zij het belang van de nationale staat allerminst uit het oog verliezen. Met de bedreiging van de kant van het 'Europa van de regio's' valt het bij nader inzien ook mee. De regionalisering geeft doorgaans aanleiding tot driehoeksoverleg waarin de nationale staten te zamen met 'hun' regio's optrekken. De Europese Commissie helpt de lidstaten bovendien met administratieve arrangementen voor de regionale indeling – *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques* – die in afkorting niet voor niets NUTS zijn.

Er is, om met de theorie te beginnen, veel voor te zeggen de verhoudingen tussen centrum en periferie als onderdeel van een organisch staatsverband op te vatten. Het doet er hier niet toe dat dit zeker voor Nederland geldt – althans als men de architect van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat, Thorbecke, recht wil doen. (Toonen 1987). Belangwekkender is dat het de opkomst van regio's en regionaal nationalisme in een milder perspectief plaatst. Het subsidiariteitsbeginsel in de Europese Unie krijgt op die wijze ook meer betekenis. Wie bij Europese eenheid de nadruk wil leggen op eenheid in verscheidenheid, heeft geen reden op het niveau van veelal grote, machtige lidstaten de eenheid in verscheidenheid te laten varen. Zolang regio's en nationaliteiten geen statelijke pretenties hebben en het centrale gezag effectief regeert, zal *contained nationalism* de staat geen schade berokkenen.[7] Van Margaret Thatcher mag Schotland onmiddellijk onafhankelijk worden als de Schotten – 'being an historic nation with a proud past' – dat zelf willen (Thatcher 1993, 624).

Bij regionalisering en lokalisering spelen niet alleen ideologische overwegingen en belangen mee, maar er kunnen ook functionele motieven in het geding zijn: vergroting van de effectiviteit van bestuur; regionale ontwikkeling; betere regionale planning. Eén motief, zo men wil functie, hebben wij tot nog toe achtergehouden: 'central advantage' (Sharpe 1993, 23). Het centrum heeft in veel gevallen baat bij regionalisering en lokalisering. De meest platte illustratie is uiteraard het afwentelen van financiële lasten en ondankbare taken op regio's en gemeenten. In verschillende westerse staten, van Italië tot de Scandinavische landen, zijn in de loop der tijd vooral veel kostbare verzorgingsprogramma's naar regio's en gemeenten overgeheveld. Het centrale gezag maakt zo goede sier met nationale solidariteit waarvoor regio's en gemeenten het vuile werk moeten doen.

De electorale optuiging van regiobesturen ten spijt, reikt de regionalisering in een aantal landen niet veel verder dan een administratief-technische ingreep. Zo bij voorbeeld in Frankrijk (Mazey 1993, 61-89). Belangwekkend is dat alles vooralsnog wijst op verstérking van de greep van Parijs op de regio's. In eerste aanleg hebben veel nationale notabelen zich laten kiezen in de regiobesturen. Nu de *cumul des mandats* langzamerhand wordt ingeperkt, geven zij de voorkeur aan mandaten in steden, gemeenten en departementen. Men mag in de Franse verhoudingen aannemen dat dit de politieke betekenis van de regio's, zo zij die ooit hebben gehad, aantast. Parijs wordt er in elk geval niet slechter van.

Ook als de regionalisering vergezeld gaat van de opkomst van succesvolle regionale politieke partijen, zoals in Italië, behoeft dit nog niet te betekenen dat de regio's het centrale gezag blijvend ondermijnen. Cassese maakt aannemelijk dat de snelle groei van de verschillende *leghe* vooral gezien moet worden als een protest tegen het wanpresteren van de nationale politici in Rome, en veel minder als een aanwijzing van regionale identiteitsvorming (Cassese en Torchia 1993, 99).

Staten laten zich de regionale en stedelijke liaisons met internationale machtscentra bovendien niet zomaar welgevallen. 'De staat' wil hier eenvoudigweg zeggen: politici en ambtenaren in de hoofdsteden van hun land. Die laten zich in het internationale verkeer niet wegzetten door regionale vertegenwoordigers. De behartiging van regionale belangen in de internationale machtscentra levert weinig op als er geen *concerted action* met de nationale autoriteiten is. Neem het Europese regionaal beleid. De na-

tionale regeringen en ministeries – bij ons vooral Economische Zaken – hebben hun greep op de besluitvorming over de structuurfondsen versterkt (Marks 1992, 215). Paradoxaal genoeg beperken de internationalisering en Europeanisering kennelijk de mogelijkheden van regio's en steden. De staten vechten terug en zijn allergisch voor inmenging van buitenaf – en dat des te meer naarmate regio's proberen hun eigen weg te gaan. Wat de Europese Unie aan zou moeten met een natie of regio die zich zou afscheiden van een lidstaat, is een ongepaste vraag.

In één opzicht behoeven nationale regeringen zich trouwens niet al te bezorgd te maken. Zij behoeven niet beducht te zijn voor een gesloten front van de regio's of de steden in hun land. Regio's en steden hebben deels gemeenschappelijke, deels ook concurrerende belangen. Daarbij komt dat die belangen in het kader van de Europese Unie, voor zover het om de structuurfondsen gaat, toch al lastig onder één noemer zijn te brengen. De grillige patronen van de NUTS-indeling – in Nederland onder meer niet bestaande landsdelen, in Duitsland de gewichtige *Länder* – nopen alleen al om die reden tot duidelijke nationale sturing.

Dit onderstreept dat regionalisering en lokalisering de staat in menig opzicht een dienst bewijzen. Regionale besturen en, bij voorbeeld straks in ons land, agglomeratiebesturen die de *opportunity structure* van de nationale politieke klasse verruimen, bevestigen de macht van de nationale staat. Zij bevorderen de regionalisering van de nationale staat. De staat penetreert de regio's; hij verspreidt de nationale cultuur via de regio's.

Tegenover regionaal nationalisme kan de staat zich staande houden – en meer dan dat – door ruimte te bieden aan representatie en, zonodig, autonomie. Spanje is het levende bewijs. *Contained nationalism* kan heel goed samengaan met effectief staatsgezag. Dat staatsgezag mag zich zelfs uitstrekken tot de bescherming van het culturele erfgoed – zolang bij nationale musea, archieven en bibliotheken het adjectief 'nationaal' maar tussen aanhalingstekens staat.[8]

4. De staat uit de klem

Wij keren terug naar de stelling dat de staat in historisch perspectief 'het begin- noch het eindpunt is.'[9] Door de gelijktijdige ontwikkeling van internationalisering enerzijds en regionalisering en lokalisering anderzijds lijkt de staat, in het bijzonder de nationale staat, een anachronisme. De staat zat al klem en wordt nu in de tang genomen.

Zulke metaforen roepen al gauw een statisch, mechanisch, simpel beeld op van nationale staten die dergelijke ontwikkelingen passief ondergaan. In dat beeld bewijzen nationale staten de internationale gemeenschap en regionale en lokale verbanden een niet geringe dienst. Zij dragen er trouwhartig toe bij dat de gelijktijdige ontwikkeling van internationalisering, regionalisering en lokalisering overzichtelijk en hanteerbaar blijft.

Maar de werkelijkheid is inmiddels een andere. Die is grilliger, pluriformer, polycentrischer dan ooit. De platte kaart met natie-staten in diverse onderscheiden kleuren is misleidend en in plaats van grenzen moeten wij leren leven met 'governance without government' en met mobiele machtscentra.[10] Maar waarom zou er in die grillige, pluriforme werkelijkheid nu net de zekerheid bestaan dat de staat aan zijn einde is gekomen? Die grillige en pluriforme werkelijkheid biedt staten van uiteenlopende signatuur immers ook volop mogelijkheden.

De Europese Unie

Neem bij voorbeeld de Europese Unie. Om te beginnen is het duidelijk dat de Europese Unie zich kenmerkt door multinationale verscheidenheid. Door velen wordt dit als een belangrijke krachtbron van de Europese Unie gezien. Die multinationale verscheidenheid wordt zozeer gekoesterd dat staatsvormen die elders de variëteit en pluriformiteit moeten garanderen, in Europees verband als ondeugdelijk van de hand worden gewezen. Zo staat een federale ontwikkeling van de Europese Unie voor velen al gelijk met bureaucratisch centralisme en, eigenlijk, met de vorming van een Europese natie-staat die de Franse *camembert* en de Engelse *bacon* opoffert aan de *Euro-burger*.

De gang van zaken bij de Europese eenwording is tot nog toe vanuit het normatieve perspectief van staatsvorming weinig verheffend geweest. In Brussel wemelt het van de lobby's die, goed ingevoerd in de comitologie van de Europese besluitvorming, hun invloed aanwenden voor overheden en bedrij-

ven. Ook al is het ambtenarenapparaat van de Europese instellingen veel kleiner dan velen denken, het heeft weinig te duchten van electoraal gelegitimeerde gezagsdragers. In het algemeen wordt de Europese Unie gekritiseerd om haar te geringe democratische gehalte. Dat betreft vooral de beperkte bevoegdheden van het Europese Parlement.

Maar wil dit alles nu zeggen dat een Europese staat hiermee uit den boze is? Het is immers voorstelbaar dat zich in de huidige context een staat met een geheel eigen signatuur zou ontwikkelen – een staat die past in het tijdsgewricht waarin hij tot ontwikkeling komt, en dus andere oplossingen en arrangementen zoekt dan de proto-staten van de zeventiende en achttiende eeuw.

Een eerste concreet aanknopingspunt voor zo'n Europese staat is de functionaliteit van de Europese eenwording: 'een vooral utilitaire aanvaarding van het integratieproces die niet of nauwelijks gepaard gaat met een Europees bewustzijn' (Wilterdink, 140). Dat mag vanuit traditioneel perspectief een zwaktebod zijn, het is in onze tijd mogelijkerwijs een aanzienlijke krachtbron. Staatsutilisme wint het, met zoveel woorden, van de staat als bezielend verband. De Europese staat is een techno-politiek systeem – een werkelijke nieuwe politieke economie. De NUTS-indeling is bij nader inzien zo gek nog niet. Voor bezieling moet men niet bij de Europese staat zijn.

Hiermee hangt samen de expliciete erkenning van nationaal besef in de lidstaten en in regio's daarbinnen. De Europese staat ziet af van aanspraken op affectie en is zuinig met symboliek. De blauwe vlag met gele sterren wordt afgeschaft. Ouderwetse staatssymbolen als een leger met één uniform zijn niet nodig. Paradoxaal genoeg is dat de beste garantie voor een effectieve ontwikkeling van een Europees buitenlands en veiligheidsbeleid en van vergaande samenwerking op het terrein van politie en justitie.

Bovendien moet duidelijk zijn dat er vandaag de dag meer machten aan het politieke proces deel hebben dan in de tijd van Montesquieu en John Locke: in het bijzonder ambtenaren, transnationale ondernemingen, lobby's en de media. In plaats van zich blind te staren op de beperkte bevoegdheden van het Europese Parlement, zou het de moeite waard zijn de verantwoording van en controle op die moderne machten tot inzet van het Europese democratische debat te maken.

De Europese staat onderscheidt zich aldus van de weberiaanse staat die fysieke bescherming bij de territoriale grenzen biedt. De Europese staat is een nieuwe politieke economie die de lidstaten en de naties en nationaliteiten daarbinnen voorspoed garandeert. Anders dan de weberiaanse staat maakt de Europese staat geen aanspraak op soevereiniteit.

Multi-level

Nationale staten – zie de Verenigde Naties – zijn lange tijd beschouwd als de 'prime movers' op het wereldtoneel.[11] Het is begrijpelijk dat invloeds- en machtsderving van zulke spelers al gauw tot conclusies over hun naderende einde leidt. Het brengt sommige experts ertoe de toekomst aan grootschalige, internationale machtsblokken te laten (Kennedy 1993). Volgens anderen daarentegen ligt een 'anarchistisch pandemonium' in het verschiet, waarbij vergeleken het 'Europa van de regio's' of het 'Europa van de gemeenten' een toonbeeld van overzichtelijkheid en stabiliteit is (Kaplan 1994).

Tussen deze extremen ligt vermoedelijk de toekomst verborgen. Daarin zijn de nationale staten inderdaad niet langer de 'prime movers'. Maar zij verdwijnen zeker niet van het wereldtoneel. Wij zullen vermoedelijk te maken krijgen met steeds complexere situaties, waarin transnationale, internationale, nationale, regionale en lokale belangen naast en tegenover elkaar staan. Zij manifesteren zich daarbij in steeds wisselende gedaanten. De besluitvorming is steeds *multi-level*, dus niet van het klassieke piramidaal-hiërarchische soort (Scharpf 1988, 239-278).

Staten, zowel natie-staten als de Europese staat van postmoderne snit, zijn er in elk geval bij. Zij moeten uiteraard bereid zijn af te zien van ferme, gewelddadige aanspraken op soevereiniteit. Er zullen dan genoeg gegadigden voor samenwerking zijn, zowel internationaal als binnenslands. Zo raken staten uit de klem.

* Bewerking van een lezing t.b.v. de thema-bijeenkomst 'De toekomst van de natie-staat', conferentie Sociaal-Wetenschappelijke Raad KNAW, december 1994.

Noten

1. R.J. Stillman, *Preface to Public Administration*, New York, 1991. Bovendien bleef de vroege staat uiteraard onderwerp van antropologische analyse.

2. Paspoorten waren oorspronkelijk aanbevelingsbrieven en documenten voor bij voorbeeld binnenlopende schepen. Vandaar de term 'paspoort'. De eerste fase in de massaficering van paspoorten deed zich voor aan het einde van de negentiende eeuw. Tsaristisch Rusland had paspoorten nodig voor de controle van verbanningen. Vandaar het Russische gezegde: 'Een man zonder paspoort is een man zonder ziel.' De tweede fase (vluchtelingen, immigranten, 'statenlozen') vangt aan na de Eerste Wereldoorlog. Twee conferenties van de Volkenbond, bedoeld om terug te keren naar vrij verkeer, mondden uit in verstrakking en verdere standaardisatie van het paspoortregiem.

3. Inmiddels ook in de naamgeving van agencies bij de Verenigde Naties terug te vinden: Transnational Corporations and Management Division, UNDP.

4. D. Held, 'Farewell nation state', in: *Marxism Today*, December 1988. Zie ook: M. Wallace en J.D. Singer, Intergovernmental Organization in the Global System 1815-1964: A Quantatative Description, in: *International Organization 1970*, pp. 239-287.

5. N. Wilterdink, Europa als ideaal, in: T. Zwaan e.a. (red.), *Het Europees labyrint*, Amsterdam 1991, p. 147. Dat heeft uiteraard veel te maken met banden met ex-kolonies en daarmee samenhangende culturele en taalverwantschap.

6. Nota Cultuurbeleid 1993-1996.

7. De term 'contained nationalism' is van Y. Dror.

8. M. Cuchillo, The Autonomous Communities as the Spanish Meso, in: Sharpe (Ed.), *Rose of Meso*, pp. 210-246. Cf. Spaanse constitutie, artikel 149.1.

9. W.P. Blockmans, *Vadertje staat*, openingscollege, vakgroep Geschiedenis, Leiden 1991, p. 13. Zie ook: W.P. Blockmans, 'Beheersen en overtuigen: Reflecties bij nieuwe visies op staatsvorming', in: *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis* 1990, pp. 18-30.

10. J.N. Rosenau en E.O. Czempiel (red.), *Governance without government*, Cambridge, Mass.: Cambridge U.P. 1992; R.D. Kaplan, in *NRC Handelsblad*, 14 mei 1994; ook R.D. Kaplan, 'The Coming Anarchy', in *Atlantic Monthly*, februari 1994.

11. Blockmans, *Vadertje staat*, p. 13.

Literatuur

Anderson, B.R. O'G., 1992, *Long-distance nationalism*. Amsterdam.

Beck, U., 1986, *Risikogesellschaft*. Frankfurt am Main.

Caporaso, J.A. (red.), *The elusive state*. London 1989.

Cassese, S., en L. Torchia, 'The meso level in Italy'. In: Sharpe (red.), *Rise of meso government*, 91-116.

Dente, B., en F. Kjellberg (red.), 1988, *The dynamics of institutional change: Local government reorganization in western democracies*. Londen.

Doorn, J.A.A. van, 1955, *Wijk en stad: reële integratiekaders*. Amsterdam.

Easton, D., 1953, *The political system*. New York.

Enzensberger, H.M., 'Het nationalisme van nu is nep, een "remake"'. *De Volkskrant*, 12 september 1992.

Entzinger, H.B., 1994, 'De andere grenzen van de verzorgingsstaat: migratiestromen en migratiebeleid'. In: G. Engbersen e.a. (red.), *Zorgen in het Europese huis*, 142-172. Amsterdam.

Gellner, E., 1983, *Nations and nationalism*, 48-49. Oxford.

Guy Peters, B., 1984, *The politics of bureaucracy*. New York.

Hobsbawm, E.J., 1990, *Nations and nationalism since 1870*, 177. Cambridge.

Jeffery, C., 1994, *The Laender strike back: Structures and procedures of European integration policy making in the German federal system*. paper XVIth Congress of the IPSA, Berlin.

Kaplan, Robert D., *NRC Handelsblad*, 14 mei 1994.

Kennedy, P., 1993, *Preparing for the twenty-first century*, London.

Koch, K., 1993, *Over staat en statenvorming*, 137-156. Leiden.

Marks, G., 'Structural policy in the European Community'. In: A.M. Sbragia (red.), *Europolitics*, 213, Washington D.C.

Mazey, S., 'Developments at the French meso level: Modernizing the French state'. In: Sharpe (red.), *Rise of meso*, 61-89.

Nugent, N., 1989, *The government and politics of the European Community*. Chapel Hill N.C.

Putnam, R.D., 1993, *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton.

Run, P. van, en A.H. Verheij, 1991, 'Regio's in Europa: Europese fondsen'. In: N.F. Roest e.a. (red.), *Europa binnen het bestuur*, 125-143. Den Haag.

Santer, J., 1991, 'Some reflections on the principle of subsidiarity'. In: *European Institute of Public Administration, Subsidiarity: The challenge of change*, 25-26. Maastricht.

Sharpe, L.J. (red.), 1993, *The rise of meso government in Europe*. Londen.

Scharpf, F.W., 1988, 'The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration'. In: *Public Administration 1988*, 239-278.

Steenhuis, D.W., 1991, 'Politiemensen vinden elkaar over de grens op basis van professionaliteit'. In: U. Rosenthal e.a. (red.), *De rechtsstaat onbegrensd?*, 42. Den Haag.

Swaan, A. de, 1994, 'Perspectives for transnational social policy in Europe'. In: A. de Swaan (red.), *Social policy beyond borders*, 112-113. Amsterdam.

Swaan, A. de, 1994, 'Het nationalistische gedachtengoed', gesprek met J. Tromp, In: *Facta*, 20.

Toonen, T.A.J., 1987, *Denken over binnenlands bestuur*. Den Haag.

Thatcher, M., 1993, *The Downing Street years*, 624. London.

Weber, M., 1947, *The theory of social and economic organization*, vert. Parsons/Henderson, 154. New York

Wilterdink, N., 'Europa als ideaal'. In: Zwaan e.a. (red.), *Europees labyrint*, 140.