

De uitgeholde staat: de invloed van Europese integratie op politieke partijen en de staat

Harmen BINNEMA

Doctoraal onderzoeker aan de Afdeling Politicologie,
Vrije Universiteit Amsterdam

Noël P. VERGUNST

Postdoctoraal onderzoeker aan de Afdeling Politicologie,
Vrije Universiteit Amsterdam

I. Inleiding

In de naoorlogse periode hebben internationale en transnationale processen, zoals toenemende internationale handel en Europese integratie, steeds sterker de dominantie van nationale politieke instituties ondermijnd. Er bestaat tegenwoordig brede consensus dat Europese integratie invloed heeft op het functioneren en de rol van de staat. Er is echter geen overeenstemming over de sterkte van deze invloed en waar deze invloed terug te vinden is. Daarom is het nog steeds van belang nieuw empirisch materiaal te verzamelen over de mate waarin de staat is uitgehold.

Wat is er gebeurd met de staat? Is de staat zwakker geworden of heeft de staat kunnen overleven ondanks of juist dankzij Europese integratie? Dit artikel bespreekt de theoretische achtergronden van de hypothese dat toenemende Europese integratie de staat uitholt. De Europese Unie krijgt steeds meer bevoegdheden die de formele en feitelijke handelingsruimte van lidstaten kan beperken. Dit artikel onderzoekt de veranderingen waaraan de nationale staat onderhevig is. Hierbij worden twee ontwikkelingen onderscheiden: de overdracht van bevoegdheden naar het Europese en naar het subnationale niveau en de taken die door de staat naar de markt gedelegeerd worden. Ten eerste komt de vraag aan de orde aan welke veranderingen de staat onderhevig is, met name of er sprake is van een uitholling van de staat als gevolg van externe en interne invloeden. Eén van de belangrijkste externe invloeden die in dit artikel aan de orde worden gesteld betreft EU integratie. Ten tweede zal worden gekeken naar de rol van partijen binnen de nationale staat en hoe zij (kunnen) reageren op een veranderende rol van de staat. De vraag is vervolgens wat deze ontwikkeling kan betekenen voor de legitimiteit van de staat en van politieke partijen zelf. Tot slot presenteert dit artikel

het theoretisch kader waarin de invloed onderzocht kan worden van Europese integratie op de staat en de gevolgen voor het functioneren van politieke partijen binnen een democratisch systeem.

II. De these van de uitgeholde staat

Door sommigen is gesuggereerd dat Europese integratie bijdraagt aan het uithollen van de staat (bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk¹). Anderen hebben hierop gereageerd dat de formele soevereiniteit van staten juist heeft overleefd² of zelfs is versterkt.³ Dit paper is niet primair geïnteresseerd in de formele kenmerken van de traditionele staat, maar wil onderzoeken in hoeverre er sprake is van een verlies van controle van de staat en nationale politieke systemen op de mogelijkheden om zelfstandig besluiten te nemen en beleid te ontwikkelen. Het gaat hier dus niet om definitiekwesties, maar om de vaststelling van empirische ontwikkelingen.

Het uithollen van de staat richt zich op het verlies van controle door nationale regeringen. In hoeverre zijn competenties van nationale overheden verschoven naar andere actoren, zoals Europese, regionale en lokale overheden en naar niet-statelijke actoren? De diffusie van de politiek suggereert een verzwakking van nationale politieke systemen, inclusief de rol die politieke partijen en de media daarin spelen.

Uitholling van de staat en de diffusie van de politiek zijn nauw met elkaar verbonden. Een nationale regering is ingebed in een politiek systeem en een *governance*-structuur. Door de diffusie van de politiek wordt het politieke systeem verzwakt en wanneer de staat uitgehold wordt, neemt het belang van de nationale regering in besluitvorming af. De uitholling van de staat wijst op verschuivingen tussen actoren ten koste van de nationale regering, terwijl de diffusie van de politiek een verandering van de *governance*-structuur en het besluitvormingsproces inhoudt.

1. RHODES, R.A.W., *The Hollowing out of the State – the Changing Nature of the Public-Service in Britain*, *Political Quarterly*, vol. 65, 1994, pp. 138-151. RHODES, R.A.W., *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press, 1997, p. 53.
2. MORAVCSIK, A., *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, *Centre for European Studies Working Paper*, nr. 52, 1994; MORAVCSIK, A., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press, 1998.
3. MILWARD, A.S., *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley: University of California Press, 1992.

Rhodes beschouwt de uitholling van de staat als een andere manier om managementproblemen van de Britse overheid te beschrijven.⁴ Hij stelt dat de publieke sector kleiner wordt en versplintert en dat het proces van uitholling leidt tot problemen van fragmentatie, sturing en verantwoordelijkheid. Volgens hem heeft er een verschuiving plaatsgevonden van *government* naar *governance*.⁵ Nationale regeringen ondervinden hierdoor problemen van gebrek aan sturing en controle.

Het toenemend belang van beleidsmakende Europese instellingen in Brussel vormt een potentiële bedreiging voor de nationale staat. Sinds 1985 is de mogelijkheid van de Europese Unie om beleidsopties van lidstaten te beïnvloeden, alsmede het leven van haar burgers, wezenlijk toegenomen. De Europese Akte (1985), het verdrag betreffende de Europese Unie (1992) en het Verdrag van Amsterdam (1997) hebben staten, organisaties en individuen ertoe aangezet om rekening te houden met de toenemende invloed van de Europese Unie in vele beleidsvelden. Bovendien is in andere beleidsvelden de voorheen zo populaire ontspanningsclausule van lidstaten om Europese afspraken te veto'en steeds moeilijker te gebruiken vanwege de sterke verwevenheid in Europa en het belang om op langere termijn samen te werken. Een obstructie in het ene beleidsveld vandaag kan morgen een veto van een andere lidstaat in een ander beleidsveld uitlokken. Als gevolg hiervan zouden lidstaten steeds minder mogelijkheden hebben om onafhankelijk over beleid te beslissen. Hierdoor zou de staat macht verliezen aan het Europese niveau.

Het subnationale niveau wordt ook belangrijker. Overal in Europa ziet men een druk om te decentraliseren. De nationale overheid lijkt ook grip te verliezen op de agendavorming, omdat deze in toenemende mate is overgenomen door de media. Tenslotte, kan gezegd worden dat de nationale overheid haar grip verliest op het beleidsvormingsproces door deregulering en vooral privatisering, zelfs van traditionele overheidstaken, zoals politie en veiligheid.

De these van de uitgeholde staat verwijst zowel naar de materiële of besluitvormingscapaciteit van de staat (bijv. subnationale instituties en private ondernemingen vergroten hun autonomie binnen de Europese context) als naar de democratische capaciteit (bijv. media die politieke debatten overnemen van partijen en partijen en regeringen die minder kunnen verantwoorden aan burgers). We onderzoeken dus in welke mate en op welke wijze Europese integratie de materiële capaciteit (d.w.z. mogelijkheid tot sturing) en de democratische capaciteit (d.w.z. participatie en vertegenwoordiging als invloedsmogelijkheden) van Europese lidstaten beïnvloeden.

Uitholling van de staat veronderstelt een terugtrekking van de nationale overheid in beleidsvorming. Diffusie van de politiek beïnvloedt de werking van de parlementaire democratie. Macht en invloed verschuiven tussen verschillende niveaus. Volgens het *multi-level governance* model verliezen nationale regeringen

4. RHODES, R.A.W., o.c. (1997), p. 54.

5. RHODES, R.A.W., o.c. (1997), p. 87.

hun monopolie op de relatie met de Europese Unie.⁶ Ook actoren op andere niveaus spelen een rol in het proces, zoals subnationale overheden en belangengroepen. Volgens *multi-level governance* is er niet alleen sprake van verschuivingen tussen niveaus van politieke besluitvorming, maar ook tussen statelijke en niet-statale actoren, zoals tussen staat en de markt en agendavorming.

III. Verschillende benaderingen

De invloed van de Europese Unie op de staat is niet onomstreden. Twee stromingen kunnen worden onderscheiden. Aan de ene kant wordt beweerd dat de EU bijdraagt aan uitholling van de staat, terwijl aan de andere kant beweerd wordt dat Europese integratie staten sterk houdt of zelfs sterker maakt.

Volgens Strange is de afnemende autoriteit van staten terug te vinden in de toenemende diffusie van autoriteit naar andere instituties en instellingen, alsmede naar lokale en regionale besluitvormingsorganen.⁷ Hooghe en Marks hebben een alternatief ontwikkeld voor het staatcentrische model.⁸ Volgens hun *multi-level governance* model, worden besluitvormingsbevoegdheden door actoren gedeeld op verschillende niveaus en worden ze niet langer gemonopoliseerd door nationale overheden. Ze claimen dat collectieve besluitvorming tussen staten bijdraagt aan een aanzienlijk verlies van controle door individuele nationale overheden. Schmidt beweert dat de nationale staat zoals we deze kennen in betekenis afneemt.⁹

In *The European Rescue of the Nation-State* beweert Milward dat de ontwikkeling van de Europese Gemeenschap sinds 1945 een onlosmakelijk onderdeel is van de versterking van nationale staten en dat zonder het proces van integratie de West-Europese staat wellicht niet de steun en het vertrouwen van burgers meer had, zoals het die nu heeft.¹⁰ Volgens Weiss kan de staat zich aanpassen aan veranderende omstandigheden in de wereldeconomie.¹¹ Van Kersbergen, Lieshout en Lock stellen dat de Europese Unie nog steeds primair een samenwerkingsverband is van soevereine staten en dat het delegeren van bevoegdheden naar het

6. HOOGHE, L. & MARKS, G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2001, p. 4.

7. STRANGE, S., *The Retreat of the Nation-State. The Diffusion of Power in the World Economy*, London, Harper Collins, 1996, p. 4.

8. HOOGHE, L. & MARKS, G., *o.c.*, p. 2-3.

9. SCHMIDT, V., *The New World Order, Incorporated: the Rise of Business and the Decline of the Nation-State*. *Daedalus*, nr. 124, 1995, p. 101.

10. MILWARD, A.S., *o.c.*

11. WEISS, L., *The Myth of the Powerless State*, Ithaca: Cornell University Press, 1998, p. 9.

Europese supranationale niveau de nationale staten eerder heeft versterkt dan verzwakt.¹²

Risse, Cowles en Caporaso stellen dat Europeanisering van belang is, omdat het heeft geleid tot duidelijk te identificeren veranderingen in de binnenlandse institutionele structuur van lidstaten.¹³ Desondanks denken zij dat nationale verschillen nog steeds een rol spelen.

We hebben hier dus te maken met een onopgelost vraagstuk over wat nu feitelijk de invloed is van Europese integratie op de staat. Is de staat inderdaad uitgehold of heeft de staat overleefd als sterke en onafhankelijke politieke entiteit in de 21ste eeuw?

De verschillen tussen de twee visies over de ondergang van de staat in een tijdperk van globalisering en Europese integratie, kan voornamelijk begrepen worden vanuit de manier waarop onderzoekers een staat definiëren en wat de positie van de staat is in de wereld. Zij die van mening zijn dat de staat overleefd heeft, benadrukken de formele bevoegdheden en soevereiniteit van een staat en de mogelijkheid om invloed uit te oefenen binnen een bepaald grondgebied. Zij die van mening zijn dat de staat zwakker is geworden, benadrukken de werkelijke *governance* structuren in plaats van formele autonomie. Zonder twijfel hebben deze structuren een meer transnationaal en supranationaal karakter gekregen. Het debat over de ondergang van de staat is niet zuiver gericht op de uiteindelijke conclusies, maar de verschillen zijn gedeeltelijk te verklaren door het gehanteerde theoretisch kader.

Sommigen kiezen hierbij het perspectief van soevereiniteit: is de nationale staat nog soeverein of wordt hierop inbreuk gedaan¹⁴? Anderen gaan uit van beleidsautonomie: kan een nationale overheid zelf nog besluiten nemen op diverse terreinen¹⁵? Van belang is ook dat Europese integratie wordt gezien als één van de vormen van globalisering en internationalisering. Het past binnen een bredere trend waarin grenzen en territoria aan betekenis inboeten.

Eenzijds stelt de staatgecentreerde benadering¹⁶ dat nationale regeringen ferme controle hebben over het integratieproces. Het mag zo zijn dat bevoegdheden zijn

12. VAN KERSBERGEN, K., LIESHOUT, R.H. and LOCK, G. (eds.), *Expansion and Fragmentation: Internationalization, Political Change and the Transformation of the Nation State*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 1999, p. 14-15.
13. RISSE, T., GREEN COWLES, M. & CAPORASO, J.A., *Europeanization and Domestic Change: Introduction* (pp. 1-20). In M. Green Cowles, J.A. Caporaso & T. Risse (eds.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca: Cornell University Press, 2001.
14. PAUL, T.V., IKENBERRY, G.J. & HALL, J.A. (eds.), *The Nation-State in Question*, Princeton: Princeton University Press, 2003. VAN KERSBERGEN, K., LIESHOUT, R. H. & LOCK, G. (eds.), *o.c.*
15. HÉRITIER, A., *Differential Europe: the European Union Impact on National Policymaking*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001.
16. MILWARD, A. S., *o.c.*; MORAVCSIK, A., *o.c.* (1998).

overgedragen naar het Europese niveau, dit betekent niet dat de cruciale positie van regeringen ter discussie staat. Integratie wordt gezien als eerst en vooral een proces van onderhandeling tussen regeringen, die opereren op twee afzonderlijke en niet gerelateerde niveaus: nationaal en Europees. Sterker nog, Europese integratie wordt voorgesteld als de redding van de natiestaat: de ontwikkeling van supranationale instituties stelt regeringen in staat om nationale beleidsdoelen via Europese weg te bereiken.

Anderzijds stelt de meerlagige benadering (*multi-level governance*) dat besluitvorming gedeeld wordt door een veelheid van actoren op verschillende onderling verbonden niveaus. Bevoegdheden worden verplaatst naar boven (de EU), naar beneden (het lokaal en regionaal niveau) en naar opzij (de markt). Rhodes heeft dit scala van ontwikkelingen treffend omschreven in zijn metafoor van de holle staat,¹⁷ waarop we hierna uitgebreider zullen ingaan. De kern van het argument is dat staten worden betrokken in een institutionele structuur met meerdere lagen waarin zij steeds minder in staat zijn om de supranationale instituties die zij zelf in het leven hebben geroepen, te controleren.¹⁸

Europese integratie, gericht op het slechten van (handels)barrières en het verdwijnen van grenzen tussen landen staat op gespannen voet met het project van de natiestaat, waarin die grenzen juist een wezenlijke betekenis hebben voor zelfbestuur en identiteit. Olsen wijst op deze spanning en schetst twee mogelijke scenario's voor de toekomst van de natiestaat.¹⁹ De centrale vraag daarbij is of EU integratie leidt tot radicale veranderingen van de natiestaat en zo ja, hoe deze veranderingen eruit zien. Het eerste scenario veronderstelt discontinuïteit, op basis van een functionalistische redenering. Efficiency bepaalt of problemen het beste op regionale, nationale of Europese schaal opgelost kunnen worden. Dit houdt tevens in dat de keuzemogelijkheden voor staten afnemen en er een toenevende harmonisatie en homogenisering plaatsvindt.

Het tweede scenario daarentegen gaat uit van continuïteit, in de zin dat de natiestaat van oudsher al is geconfronteerd met externe invloeden. In de loop van de tijd hebben zich bepaalde afweermechanismen gevormd. Bovendien gaat de functionalistische opvatting voorbij aan het belang van identiteit en verbondenheid: nationalisme blijft ook in tijden van economische globalisering van belang. Sterker nog, integratie en internationalisering leiden vaak tot tegenreacties op nationaal (of regionaal) niveau, die het eigene verder versterken.

17. RHODES, R.A.W., o.c. (1994); RHODES, R.A.W., The New Governance: Governing Without Government, *Political Studies*, vol. 44, 1996, pp. 652-667.
18. HOOGHE, L. & MARKS, G., Types of Multi-Level Governance, *European Integration Online Papers*, 5/11, 2001, pp. 27-28.
19. OLSEN, J. P., Europeanization and Nation-State Dynamics, in S. Gustavsson & L. Lewin (eds.) *The Future of the Nation-State: Essays on Cultural Pluralism and Political Integration*, London, Routledge, 1996, pp. 245-285.

Een laatste interessant punt waarop Olsen wijst, is dat het denken in verschillende niveaus van besluitvorming niet moet leiden tot een *zero-sum* opvatting: wat Europa wint, verliest de nationale overheid. Integendeel, beide niveaus kunnen gelijktijdig sterker worden.²⁰ Zijn conclusie is dan ook dat een analyse die zich richt op de relatieve macht van Europese versus nationale actoren, een weinig zinvolle exercitie is. Olsen stelt dat gekeken moet worden naar de interactie en verknoping van de verschillende niveaus, en hoe de processen die zich binnen dat meerlagige systeem verandering van Europese en nationale instituties bewerkstelligen. Hiermee sluit hij naadloos aan bij wat ook in het model van *multi-level governance* wordt beoogd.²¹ Dehousse trekt een vergelijkbare conclusie: 'Rather than a retreat of the state, we are witnessing its redeployment'.²²

IV. Europeanisering

Recentelijk heeft het thema Europeanisering een grote opmars gemaakt in de literatuur over Europa. Hoewel over de definitie nog altijd geen overeenstemming bestaat,²³ wordt Europeanisering meestal opgevat als enigerlei invloed van Europese integratie op nationale politieke systemen. Dit is uiteraard een definitie die afhankelijk van het specifieke onderwerp nader ingevuld moet worden. Essentieel is wel dat het gaat om een nationale aanpassing. Beschouwen we de literatuur over Europeanisering zoals die zich de laatste tien à vijftien jaar heeft ontwikkeld, dan valt op dat de oorspronkelijke grote vragen uit beeld zijn verdwenen en hoezeer de nadruk is komen te leggen op specifieke beleidsthema's. Er wordt onderzoek gedaan naar de aanpassingen van het spoorwegaanpak,²⁴ af-

20. OLSEN, J. P., *o.c.*, pp. 270-71.

21. HOOGHE, L. & MARKS, G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2001; MARKS, G., HOOGHE, L. & BLANK, K., European Integration since the 1980s: State-Centric versus Multi-Level Governance, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, 1996, pp. 343-378.

22. DEHOUSSE, R., European Integration and the Nation-State, in M. Rhodes, P. Heywood & V. Wright (eds.), *Developments in West European Politics*, New York: St. Martin's Press, 1997, p. 52.

23. Vergelijk HARMSSEN, R. & WILSON, T.M., Introduction: Approaches to Europeanization (pp. 13-26) in R. Harmsen and T.M. Wilson (eds.) *Europeanization: Institutions, Identities and Citizenship*, Amsterdam, Rodopi, 2000; RADAELLI, C.M., Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change, *European Integration online Papers*, 4/8, 2000; VINK, M.P., What is Europeanisation? and Other Questions on a New Research Agenda, *European Political Science*, vol. 3, 2003, pp. 63-74.

24. KNILL, C. & LEHMKUHL, D. The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms, *European Journal of Political Research*, vol. 41, 2002, pp. 255-280.

valbeleid²⁵ of financiële diensten.²⁶ Ook is er aandacht voor afzonderlijke elementen van het politieke systeem: de rol van nationale parlementen²⁷ of politieke partijen.²⁸ Met andere woorden, het grote overkoepelende thema – betekent Europese integratie een verzwakking of versterking van de nationale staat? – is in elk geval voor de auteurs binnen deze stroming op de achtergrond verdwenen.

V. De uitgeholde staat

Al eerder kwam de term holle staat naar voren, als metafoor voor een aantal processen waarmee de moderne staat wordt geconfronteerd. Rhodes noemt een aantal kenmerken hiervan, die, hoewel gedefinieerd vanuit de Britse situatie, algemeen toepasbaar zijn binnen de landen van de Europese Unie:

- 1) privatisering en beperking van de omvang en vorm van overheidsingrijpen
- 2) verlies van functies door centrale en lokale overheden aan (semi-)private partijen
- 3) verlies van functies door de (Britse) regering aan instituties van de Europese Unie
- 4) beperking van de beleidsvrijheid van ambtenaren vanwege *new public management*, met daarin een duidelijker scheiding tussen politiek en bestuur.²⁹

Het vierde kenmerk laten we in de verdere discussie buiten beschouwing, aangezien dit buiten het bestek van dit artikel gaat. De eerste drie kenmerken wijzen alle op een verzwakking van de nationale staat: zij verwijzen naar de verplaatsing zijwaarts, opwaarts en neerwaarts zoals ook beschreven in *multi-level governance*. Simpelweg betekent het dat de nationale overheid minder of vrijwel niets te zeggen heeft op een aantal beleidsterreinen en daarnaast bij een groot aantal beslissingen rekening moet houden met Europese regelgeving. Tegelijk blijft het universum van soevereine staten voortbestaan, oftewel: aan de buitenkant zijn staten nog evenzeer realiteit als voorheen. De holle staat wijst dan ook terecht op datgene wat binnenin de staat plaatsvindt.

Rhodes noemt een drietal consequenties van deze uitholling: versnippering, sturing en verantwoording. Bij het eerste begrip wordt bedoeld op de fragmentatie

25. HAVERLAND, M., National Adaptation to European Integration. The Importance of Institutional Veto Points, *Journal of Public Policy*, vol. 20, 2000, pp. 83-103.
26. HOWELL, K.E., Developing Conceptualisations of Europeanisation: A Study of Financial Services, *Politics*, vol. 24, 2004, pp. 20-25.
27. HOLZHACKER, R., National Parliamentary Scrutiny over EU Issues. Comparing the Goals and Methods of Governing and Opposition Parties, *European Union Politics*, vol. 3, 2002, pp. 459-479.
28. POGUNTKE, T., AYLOTT, N., LADRECH, R. & LUTHER, K.R., The Europeanisation of National Political Parties: A Framework for Analysis, Paper presented at the 2nd ECPR General Conference, Marburg, 18-21 September 2003.
29. RHODES, R.A.W., o.c. (1996), p. 661.

als gevolg van de betrokkenheid van zelfstandige bestuursorganen, private organisaties, *quango's* en andere private partijen bij het totstandkomen van publieke goederen. Het tweede hangt nauw samen met die toegenomen versnippering: naarmate meer partijen betrokken zijn en de organisatie complexer wordt, is sturing vanuit het centrum van de nationale overheid moeilijker.

Bij het aspect van verantwoording staan we hier wat uitgebreider stil, in het licht van de discussie die hierna volgt over de legitimiteit van de staat en de rol van politieke partijen daarin. Waarom kan de holle staat een gevaar betekenen voor verantwoording³⁰? De eerste reden is dat door de toegenomen complexiteit de vraag 'wie waarvoor verantwoording schuldig is aan wie' steeds moeilijker te beantwoorden is. Ten tweede geldt dat binnen de (semi-)private partijen waarheen een deel van het beleid verplaatst wordt, andere normen wat betreft publieke verantwoording gelden dan in democratisch gekozen organen. Een derde reden is dat de overheid transparantie en het tegemoetkomen aan de wensen van burgers gelijkstelt aan verantwoording. Er moet niet zozeer een specifieke (institutioneel vastgelegde) tijd en plaats zijn voor verantwoording, maar het besluitvormingsproces moet zichtbaar en open zijn. Opvallend is dat dit idee ook door sommigen wordt gepropageerd in relatie tot Europese democratie.³¹

Voorts komen we in de *public policy* literatuur de term *hollow state* bijvoorbeeld tegen bij Milward en Provan. Zij omschrijven het als 'a metaphor for the increasing use of third parties, often nonprofits, to deliver social services and generally act in the name of the state'.³² Met andere woorden, de staat zorgt ervoor dat bepaalde diensten geleverd worden, zonder zelf die levering voor zijn rekening te nemen. De auteurs wijzen er tevens op dat in een holle staat de nadruk verschuift van *government* naar *governance*, een verschuiving die veelvuldig in de literatuur genoemd wordt. Tenslotte impliceert de holle staat ook dat netwerken een centrale rol spelen: er is een veelheid aan actoren die niet op hiërarchische wijze ten opzichte van elkaar staan, maar een meer gelijkwaardige rol hebben. De keerzijde van deze netwerken, zo stellen ook Milward en Provan, is de verminderde legitimiteit. Immers, taken kunnen overgedragen en gedelegeerd worden, maar dat geldt niet zondermeer voor legitimiteit.

30. RHODES, R.A.W., o.c. (1996), pp. 662-663.

31. ARBUTHNOTT, T., *Is Europe Reviving National Democracy?*, Foreign Policy Centre, 'Next Generation Democracy' Series, February 2003. COMMISSION, *European Governance. A White Paper*, COM, 2001, p. 428.

32. MILWARD, H. B. & PROVAN, K. G., *Governing the Hollow State*, *Journal of Public Administration Research & Theory*, vol. 10, 2000, p. 359.

VI. Politieke partijen en legitimiteit

Het is essentieel eerst helder vast te stellen over welke legitimiteit we het eigenlijk hebben en op basis daarvan wat het probleem is en de eventuele remedie. Hierbij doelen we met name op het onderscheid dat Scharpf maakt tussen input- en outputlegitimiteit.³³ De eerste betreft de wijze waarop besluiten tot stand komen en wie daarbij betrokken zijn. De tweede verwijst naar de acceptatie van het beleid als eenmaal tot besluitvorming en uitvoering gekomen is. Het is goed mogelijk dat door de uitholling en fragmentatie van de staat en de bijbehorende rol van netwerken een gevaar is voor de invoerzijde van legitimiteit, maar dat anderzijds de effectiviteit en daarmee misschien ook de acceptatie van het beleid is toegenomen (uitvoerkant). Dit heeft consequenties voor de mate waarin het spreken over een legitimiteitscrisis gerechtvaardigd is.

Van de uitholling van de staat, dan wel de verschuiving van *government* naar *governance*, wordt verondersteld dat deze de legitimiteit van de staat negatief beïnvloedt. Twee factoren spelen daarbij een rol: de verminderde beleidsautonomie van de nationale overheid en de verschuiving van beleid naar (semi-)private partijen. Samengevat hebben we dus te maken een verticaal proces, waarin het erom gaat het meest geschikte niveau voor besluitvorming te vinden, en een horizontaal proces, waarin het gaat om de vraag of bepaalde taken door de staat of door de markt dienen uitgevoerd te worden. Het moge duidelijk zijn dat beide ontwikkelingen elkaar kunnen versterken. Bijvoorbeeld wanneer een overdracht van bevoegdheden aan de EU wordt gevolgd door liberalisering en privatisering vanaf het Europese niveau. Anderzijds kan ook afstoten van taken naar de markt gevolgd worden door een noodzaak voor Europese regelgeving.

Partijen worden van belang geacht omdat zij de schakel zijn tussen de wensen van burgers en de uitvoering van beleid.³⁴ Dankzij partijen zou datgene wat hoog op de publieke agenda staat ook hoog op de politieke agenda horen te komen. Tegelijk zijn partijen ook de organisaties die kandidaten rekruteren voor vertegenwoordigende en uitvoerende functies. Zowel de leden van nationale parlementen als van regeringen zijn voor het overgrote deel verbonden aan een bepaalde politieke partij. Hiermee wordt continuïteit gewaarborgd en ook een zekere selectie op kwaliteit. Mochten partijen falen op deze aspecten, dan garanderen verkiezingen dat ontevreden burgers partijen kunnen wegstemmen en een nieuwe politieke elite in hun plaats kunnen kiezen.³⁵

33. SCHARPF, F. W., *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

34. KLINGEMANN, H.-D., HOFFERBERT, R. I. & BUDGE, I., *Parties, Policies, and Democracy*, Boulder: Westview Press, 1994.

35. We zullen niet ingaan op de – overigens zeer interessante – discussie of politieke partijen per se noodzakelijk zijn voor democratie (zie SCHATTSCHNEIDER, E.E., *Party Government*, New York: Holt Rinehart and Winston, 1942). De eenvoudige redenering in dit artikel zal zijn dat partijdemocratie de gebruikelijke en wenselijke vorm van democratie is.

Welke consequenties hebben de geschetste horizontale en verticale ontwikkelingen voor politieke partijen op nationaal niveau? Allereerst betekent een overdracht van bevoegdheden naar Europees of juist naar subnationaal niveau dat partijen zich opnieuw moeten bezinnen op hun standpunten. Immers, op een aantal onderwerpen kan alleen indirect, namelijk via de vertegenwoordigers op het betreffende niveau, invloed worden uitgeoefend. Ten tweede betekent het afstoten van bepaalde taken naar de markt ook een vermindering van de mogelijkheden voor politieke partijen. Sturing en controle worden bemoeilijkt, omdat de taken uit handen zijn gegeven aan niet-gekozen organen.

In de kern komt het er derhalve op neer dat partijen belemmerd worden in hun functie van schakel tussen burgers en beleid. Doordat een toenemend aantal besluiten wordt genomen buiten hun directe invloedssfeer, kunnen nationale partijen moeilijker voldoen aan de rol die hen toegekend wordt. Terwijl de rekrutering van politiek 'personeel' nog altijd een zeer belangrijke taak blijft, komt de voor partijen evenzeer kenmerkende functie van aggregatie van belangen, steeds meer in het gedrang. Betrekken we dit op het onderscheid tussen input- en outputlegitimiteit, dan heeft de verminderde rol van partijen vooral betrekking op het eerste element. Er is een veelheid van andere actoren naast en boven politieke partijen die besluiten nemen over onderwerpen die eens tot de competentie van de nationale staat behoorden. Anderzijds: als de nadruk verschuift naar de uitvoerkant en de mate waarin beleid een effectieve oplossing voor maatschappelijke problemen is, kan dit partijen ook ten goede komen. Immers, zelfs als besluiten binnen bredere netwerken tot stand komen, worden formele (publiek zichtbare) besluiten wel vaak door partijpolitieke actoren genomen.

VII. Analyse van de uitgeholde staat en de diffusie van de politiek

Van de 19de eeuw tot de Tweede Wereldoorlog, was de nationale staat de belangrijkste politieke entiteit. Gedurende deze periode werd in alle West-Europese landen algemeen kiesrecht ingevoerd en werden politieke partijen opgericht om regeringsmacht te veroveren. Op het nationale niveau werden democratische politieke stelsels ontwikkeld. Burgers kregen politieke rechten om te participeren in politieke besluitvorming en om zich te organiseren in vakbonden, politieke partijen en sociale bewegingen. Bovendien werden zij beschermd door de wet. In al deze politieke systemen werd een door het volk gekozen parlement de belangrijkste politieke macht.

Deze politieke systemen zijn niet alleen democratisch geworden, massamedia, zoals radio, televisie en kranten, hebben tevens gezorgd voor een grotere transparantie. Deze media hebben een belangrijke rol in het democratische proces, omdat ze in staat zijn het politieke systeem en actoren te controleren. Burgers hebben niet alleen het recht om hun vertegenwoordigers te kiezen, maar ze worden ook in staat gesteld om zich te informeren over de beslissingen die worden genomen

en het beleid dat wordt ontwikkeld. Burgers worden bovendien op de hoogte gebracht over de politici die uiteindelijk aan de macht zijn en over mensen die zich hiervoor kandidaat stellen.

Na de Tweede Wereldoorlog, is de rol van de staat in de meeste West-Europese landen niet alleen van belang voor politieke besluitvorming, maar heeft haar rol zich uitgebreid naar het economische leven. Onder druk van onder andere sociaal-democratische partijen en vakbonden, heeft men gepoogd negatieve effecten van het kapitalisme te verminderen door arbeidsomstandigheden en lonen te reguleren. Bovendien werd er sociaal beleid ontwikkeld om armoede onder arbeiders tengevolge van ziekte en werkloosheid te bestrijden. De invloed van de staat op de economie is steeds sterker geworden. Door de nationalisering van bedrijven, zoals telefoonbedrijven en spoorwegen, heeft de staat een sterke grip gekregen op veel onderdelen van de economie.

In de 20ste eeuw kenden alle West-Europese landen een sterk democratisch systeem, met politieke partijen als de belangrijkste schakel tussen burgers en de politieke arena. Massamedia deden verslag van belangrijke nationale politieke gebeurtenissen en de staat controleerde in sterke mate het economische leven. Het politieke partijstelsel verzwakte echter, de rol van de media is veranderd en veel staatsbedrijven werden vanaf de jaren '80 van de 20ste eeuw geprivatiseerd, inclusief onderdelen van de politie en taken van binnenlandse veiligheid. De nationale regering verloor een deel van haar invloed in beleidsontwikkeling en implementatie. Wij denken dat deze verschillende ontwikkelingen met elkaar in verband gebracht moeten worden: veranderingen van het partijstelsel en de media moeten worden onderzocht, alsmede verschuivingen tussen de markt en de staat en zelfstandige beleidsvoering van de staat.

Het uithollen van de staat heeft te maken met veranderingen van de klassieke functies van de staat:

- afname van de mogelijkheid tot zelfstandige nationale beleidsontwikkeling;
- afname van de macht van nationale politieke instituties.

De diffusie van politiek kan begrepen worden als een verandering van het democratisch systeem en een toenemende interdependentie met andere *governance* structuren en met private ondernemingen en belangengroepen.

Uitholling van de staat en de diffusie van politiek kan leiden tot verschuiving van *governance* naar verschillende gebieden. Nationale controle van beleid kan verschuiven naar het Europese niveau, naar private bedrijven en naar transnationale organisaties. In hoeverre is Europese integratie de drijvende kracht achter de verschuivingen van *governance* structuren?

Het analyseren van veranderingen van de staat in relatie tot Europeanisering kan gebeuren op twee niveaus. Het eerste niveau richt zich op de nationale staat en de Europese Unie als een autonome politieke entiteit en in welke mate de grenzen tussen de nationale staat en de Europese Unie zijn verschoven. Het tweede niveau richt zich op de functies van de staat als een democratisch systeem van be-

sluitvorming en beleidsontwikkeling en de mate waarin deze functies zijn veranderd door Europese integratie.

Autonomie/soevereiniteit van de nationale staat

Wat zijn de formele bevoegdheden van de nationale staat? Dit niveau richt zich op wetten, constituties en internationale verdragen. In welke mate zijn deze veranderd, hebben ze de formele bevoegdheden van de nationale staat aangetast en in hoeverre kunnen deze ontwikkelingen verklaard worden door Europese integratie?

Functioneren van het democratisch politieke systeem

In welke mate zijn de verschillende functies van de nationale staat veranderd en in welke mate zijn ze verschoven naar andere niveaus, zoals naar het Europese niveau of naar niet-statelijke actoren? Door het integreren van deze invalshoeken, die de cruciale elementen van democratische besluitvorming en beleidsontwikkeling bestrijken, kunnen we verschuivingen tussen de staat en de Europese Unie waarnemen vanuit verschillende perspectieven.

VIII. Tot slot

In de meest strikte zin is de formele soevereiniteit van nationale staten niet veranderd door Europese integratie. De Europese verdragen moeten gezien worden als intergouvernementele afspraken tussen soevereine staten. Aan de andere kant is het echter ook duidelijk dat Europese integratie wel degelijk verregaande invloed heeft op de mogelijkheden van nationale staten om beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Op vele beleidsterreinen gelden Europese regels en verdragen die de zelfstandigheid van staten beperken. In formele zin betreffen het echter beperkingen die staten zich min of meer vrijwillig hebben opgelegd in Europees verband.

De verhouding tussen nationale staten en de Europese Unie moet niet als een *zero sum game* beschouwd worden. Het overdragen van bepaalde bevoegdheden van nationaal naar Europees niveau kan wel degelijk ten voordele uitwerken van lidstaten. Zo kunnen milieuregels op Europees niveau veel effectiever zijn dan op nationaal niveau.

Mede door Europese integratie zijn lidstaten uitgehold wat betreft hun zelfstandigheid en beleidsvrijheid. Een veel belangrijker proces dat in beschouwing moet worden genomen is de verandering van het gehele democratische systeem van politieke besluitvorming. De relaties tussen burgers, politieke partijen en hun programma's, de media, het bedrijfsleven en lokale, regionale en Europese overheden zijn duidelijk aan verandering onderhevig. En het belangrijkste aspect

daarbij is dat de centrale positie van de staat minder prominent is geworden en concurrentie heeft gekregen van actoren en instituties op andere niveaus en in andere besluitvormingsarena's. In die zin is er sprake van het weglekken van feitelijke macht en invloed van de eens zo machtige natiestaat. Verder empirisch onderzoek moet uitwijzen in welke mate het primaat van de politiek aan erosie onderhevig is.

SUMMARY

The *Hollow State*: the influence of the European Integration on political parties and the State

The hollow state is a metaphor for the process in which the position of the nation-state is weakened, as authority is transferred to the EU level or regional level (horizontal shift) and to the private domain (vertical). We argue that the analysis of this process should not focus narrowly on formal rules and sovereignty, but that the most fruitful approach is a thorough empirical assessment of the changes taking place in various aspects of the nation-state. Moreover, the scope should be broadened to include the transformation of political decision making: from government to governance. In particular, we discuss the consequences for the functioning of political parties. We conclude that member states indeed lose policy autonomy to EU integration, and have to share authority with several other actors. Yet, because of its ability to adapt to external challenges, the state remains a relevant and important entity.