



**DE EUROPESE GEMEENSCHAP IN DE JAREN '90 :
SYSTEEM-ONTWIKKELING EN STAATSVORMING
DOOR OVERHEIDSBELEID***

Ingeborg Tömmel

In de laatste jaren heeft de Europese eenwording een hoge vlucht genomen, tot uiting komend in het concept 'Europa 1992', de Europese Akte en het verdrag van Maastricht. Deze ontwikkelingen vormden de aanleiding voor een herinterpretatie van het Europese integratieproces in termen van supranationalisme of intergouvernementalisme.

In de onderhavige bijdrage wordt daarentegen gesteld, dat het integratieproces vooral gekenmerkt is door het uitkristalliseren van nieuwe modellen van besluitvorming en belangenafweging alsmede door nieuwe vormen van beleidsimplementatie op EG-niveau en in de lidstaten. Het Europese integratieproces is daarmee te beschouwen als proces van staatsvorming. Deze komt echter niet tot stand in de vorm van een schaalvergroting van de nationale staat naar het supranationale niveau. Veeleer ontstaat op EG-niveau een nieuw en betrekkelijk 'open' politiek systeem dat op zijn beurt de nationale politieke systemen beïnvloedt en transformeert in de richting van een verdergaande modernisering en flexibilisering van staatsfuncties en overheidsbeleid.

1. INLEIDING : SYSTEEM-ONTWIKKELING EN STAATSVORMING OP EG-NIVEAU

Het concept 'Europa 1992' markeert een belangrijke omslag in het Europese integratieproces. Na een lange fase van stagnatie en zelfs crisis van de EG worden sinds halverwege de jaren '80 weer duidelijk zichtbare integratiestappen genomen, en dat met een steeds grotere snelheid. Was het in eerste instantie de opheffing van nog bestaande marktbarrières, die voor een nieuw elan zorgde en de weg vrijmaakte voor verdergaande economische integratie; met de afkondiging van de Europese Akte werden ingrijpende veranderingen op politiek niveau ingeleid. Zo werden de bevoegdheden van het Europees Parlement uitgebreid, meerderheidsbesluiten in de Ministerraad ge(re)introduceerd en nieuwe beleids-terreinen aan de Gemeenschap toegewezen. De succesvolle implementatie van deze integratiestappen vormde op haar beurt de aanleiding om veel verdergaande plannen op de politieke agenda te zetten : een Economische en Mone-taire Unie, die zal uitmonden in een Politieke Unie.

Is de EG aan het einde van de eeuw toch nog op weg naar de supranationale staat, die de grondleggers van de Gemeenschap na de Tweede Wereldoorlog voor ogen stond ? Een dergelijke interpretatie zou niet alleen al te simplistisch zijn, maar ook voorbijgaan aan de daadwerkelijke veranderingen en ingrijpende ombuigingen in het integratieproces zelf, die voorafgegaan zijn aan de actuele ontwikkelingen. De fase van stagnatie in de jaren '70 bracht namelijk niet alleen het 'oude' integratiemodel tot een tijdelijke stilstand, maar legde ook de grondslagen voor het uitkristalliseren van een nieuwe integratieweg. Niet stapsgewijze overdracht van taken en bevoegdheden naar het supranationale (of federale) niveau zijn de kenmerken van deze weg, maar het ontwikkelen van nieuwe besluitvormingsmodellen, gebaseerd op complexe mechanismen van belangenafweging en pluralistische consensusvorming tussen de lidstaten.

Deze vorm van intergouvernementele integratie, die lange tijd miskend werd als non-integratie of als remmende factor voor de Europese eenwording, heeft op haar beurt geleid tot het uitkristalliseren van nieuwe vormen van beleid op EG-niveau. Maar ook hierbij geldt dat een dergelijk beleid zijn betekenis niet ontleent aan een sterk supranationaal of federaal staatsgezag - daarvoor ontbreken alle formele voorwaarden - maar aan de consensus tussen de betrokken overheidsinstanties op de verschillende niveaus. EG-beleid is niet gekenmerkt door een centrale beslissende beleidslijn, die door de lagere niveaus - de lidstaten - uitgevoerd moet worden en waardoor internationale, nationale en lokale

staat in een hiërarchische verhouding ten opzichte van elkaar komen te staan. Veeleer worden op EG-niveau aanzetten gegeven voor nieuwe vormen en inhouden van beleid, die *in* en *door* de lidstaten concrete invulling krijgen. Dat betekent op zijn beurt, dat iedere betrokken overheidsinstantie (mede-) verantwoordelijk is voor de implementatie van het beleid. Inhoud en werkwijze van het beleid zijn zodoende het resultaat van gezamenlijk overleg, maar ook van structurele conflicten tussen de diverse instanties en van pluralistische belangenbehartiging en -afweging op verschillende niveaus.

Het Europese integratieproces als geheel is daarmee weliswaar te beschouwen als een proces van staatsvorming, maar niet in de zin van een schaalvergroting van de nationale staat naar het Europese niveau met als einddoel het creëren van een supranationale staat. Veeleer is het te beschouwen als een proces, waarbij op EG-niveau een nieuw en betrekkelijk 'open' politiek systeem ontstaat, dat op zijn beurt de nationale politieke systemen beïnvloedt en transformeert in de richting van een verdergaande modernisering en flexibilisering van staatsfuncties en overheidsbeleid.

Deze stellingen zullen in de volgende bijdrage nader uitgewerkt worden. Daarvoor wordt eerst een schets gegeven van de belangrijkste theorieën over de Europese integratie, om zo de algemene parameters van de analyse te omschrijven. Vervolgens worden enkele fundamentele kenmerken van beleidsvoering en -vernieuwing op EG-niveau alsmede de rol van de EG als beleidsmaker behandeld. Deze uiteenzetting wordt geconcretiseerd door een beknopte beschrijving van twee beleidsterreinen die paradigmatisch zijn voor de wijze van beleidsvoering en -vernieuwing op Europees niveau: het technologiebeleid en het regionaal-economisch stimuleringsbeleid van de EG. Daarna volgt een theoretische analyse en interpretatie van de rol van de EG voor de vernieuwing van staatshandelen en overheidsbeleid, vooral in relatie tot de economie. Tenslotte wordt het Europese integratieproces als geheel aan een theoretische beschouwing onderworpen, waarbij dit proces geanalyseerd wordt als systeemontwikkeling en staatsvorming door overheidsbeleid.

2. THEORIEËN OVER HET EUROPESE INTEGRATIEPROCES

In de wetenschappelijke vakliteratuur en ook in de 'common sense'-opvattingen over de Europese integratie wordt dit proces steeds geanalyseerd in het kader van het spanningsveld tussen enerzijds een supranationale staat in wording, anderzijds een intergouvernementele organisatie, gebaseerd op samenwerking tussen soevereine partners. Stond in de jaren '50 en '60 de eerstgenoemde visie van de EG op de voorgrond, vanaf de jaren '70 werd duidelijk, dat integratie hooguit als intergouvernementeel proces plaatsvond. Pas recentelijk geven nieuwe en spectaculaire integratiestappen weer aanleiding tot herleving van op supranationalisme gebaseerde interpretaties en verwachtingen, zij het in enigszins afgezwakte vorm (zie b.v. Pinder, 1986 en 1991, Burgess, 1989).

Voordat er een eigen visie op deze ontwikkelingen gepresenteerd wordt zullen eerst de belangrijkste integratietheorieën en hun argumentatie in hoofdlijnen geschetst worden. Daarbij is onderscheid te maken tussen 'klassieke' integratietheorieën die het algehele proces van internationalisering van politiek en beleid proberen te verklaren en meer recente theorieaanzetten, die meestal gericht zijn op deelaspecten van dit proces.

Als de meest belangrijke 'klassieke' integratietheorieën zijn het functionalisme en het neo-functionalisme te beschouwen. Terwijl de eerstgenoemde stroming betrekking heeft op de toenemende internationalisering van politiek en beleid in het algemeen en zodoende uiteenlopende internationale organisaties probeert te bestrijken, is het neo-functionalisme vooral gericht op het verklaren van het Europese integratieproces, dat in de jaren '50 en '60 als een specifieke, maar tegelijkertijd ook als paradigmatische vorm van bovenationale samenwerking beschouwd werd. Beide theorieën zijn gecentreerd rond twee kernvragen: ten eerste de vraag, hoe de overdracht van taken en bevoegdheden vanuit het nationale naar het supra- of internationale niveau tot stand komt en wat de drijfveren achter een dergelijke ontwikkeling zijn; ten tweede de vraag, hoe de inter- of supranationale samenwerking vorm krijgt: of hierbij vooral sprake is van intergouvernementele samenwerking tussen soevereine partners en van coördinatie tussen transnationaal georganiseerde actoren of dat er eerder sprake is van permanente overdracht van taken en bevoegdheden van het nationale naar het supranationale niveau met als einddoel het creëren van een supranationale staat.

De eerste vraag werd door de functionaristen vooral beantwoord in termen van functionele behoeften of noodzaken: in het bijzonder processen van economi-

sche internationalisering en schaalvergroting alsmede nieuwe technologische ontwikkelingen zouden een zekere druk uitoefenen om de betreffende regulerende functies op bovennationaal niveau (of via transnationale samenwerking) waar te nemen (Pentland, 1973 : 64 e.v.). Daarbij werd verondersteld, dat voor iedere sector, taak of deelontwikkeling een optimale schaal bestaat voor de organisatie van besluitvorming en beleid. Door het creëren van corresponderende organisaties of samenwerkingsverbanden zou op den duur een complex netwerk van grotere en kleinere regulerende eenheden ontstaan die ieder specifieke taken en functies waarnemen ten aanzien van uiteenlopende economische sectoren en ook van vraagstukken van sociale welvaart.

Met deze visie op de internationalisering van staatstaken was ook de tweede vraag impliciet beantwoord. Een dergelijk proces hoefde niet te leiden tot het uitkristalliseren van grootschalige, supranationale staten maar zou eerder resulteren in een netwerk van gespecialiseerde internationale organisaties die flexibel op nieuwe functionele behoeften kunnen inspelen en die de respectievelijke taken op doelmatige wijze kunnen vervullen. Aan deze visie ligt een normatieve houding ten aanzien van het vigerende systeem van nationale staten ten grondslag. Deze worden gezien als gedomineerd door politieke en particularistische belangen die het behartigen van gemeenschapsbelangen en het vooropstellen van de economische en technologische rationaliteit in de weg staan. Internationalisering van staatstaken is volgens de functionalisten dan ook een mogelijkheid, om de in hun ogen achterhaalde politieke vorm van de nationale staat te overwinnen (Pentland, 1973 : 81 e.v.).

Kritiek op het functionalisme werd vooral gegeven op twee aspecten van de theorie : ten eerste de functionele aannames, die een objectieve (economische) rationaliteit veronderstelden en daarmee veel ruimte gaven voor deterministische verklaringen en interpretaties; ten tweede de opvatting over politiek, waarbij deze als een belemmerende of versturende factor voor het behartigen van de economische en technologische rationaliteit of gemeenschappelijke belangen gezien werd die omzeild of liefst helemaal buiten spel gezet moest worden (b.v. Haas, 1964).

Het neo-functionalisme heeft zich met name ontwikkeld op basis van de kritiek op de tekortkomingen van het functionalisme (zie Haas, 1964). Neo-functionalisten zochten dan ook naar een verklaring voor bovennationale samenwerking die niet de nadruk legde op functionele behoeften van de economische of technologische vooruitgang, maar die de drijfveer voor een dergelijk proces op poli-

tiek niveau zocht (Haas, 1958). Dit leidde tot de formulering van een theorie, die vooral de dynamiek van het integratieproces centraal stelde. Daarbij werd uitgegaan van een beperkte inter- of supranationale samenwerking in een bepaalde sector (zoals deze in de EGKS vorm kreeg). Het gezamenlijk waarmaken van bepaalde regulerende taken in een sector of op een terrein zou dan tot zogenaamde 'spill-over'-effecten leiden: door het gezamenlijk regelen van de ene taak wordt regulering van andere taken op aangrenzende of verwante terreinen noodzakelijk of wenselijk (Haas, 1958). Op deze wijze zouden geleidelijk aan steeds meer taken en functies van overheidsbeleid op bovennationaal niveau waargenomen worden, totdat uiteindelijk het zwaartepunt van politieke besluitvorming en beleid naar dit laatstgenoemde niveau verschuift. Daarmee zou ook de loyaliteit van burgers steeds meer naar het supranationale niveau verschuiven. Een dergelijk proces is echter geen automatisme, maar wordt gedragen door verschillende politieke actoren: naast door regeringen en ambtelijke elites van de nationale staten ook door politieke partijen en belangengroepen. Deze vormen transnationale coalities, die zich voor verdere integratiestappen inzetten. Op deze wijze ontstaan convergerende verwachtingen en normen op supranationaal niveau, die op hun beurt het integratieproces bevorderen. Met deze zienswijze op supranationale integratie komen de neo-functionalisten ook tot heel andere conclusies ten aanzien van de bovengenoemde tweede vraag: volgens hun leidt het integratieproces uiteindelijk tot het ontstaan van een supranationale of federale staat, waardoor de nationale staten weliswaar niet verdwijnen maar in ondergeschikte eenheden getransformeerd worden (zie Haas, 1958; Lindberg, Scheingold, 1970).

Kritiek op het neo-functionalisme werd vooral geformuleerd vanuit een 'intergouvernementele optiek', die haar argumentatie staaft met de feitelijke gang van zaken. Zo bleek, dat het Europese integratieproces naar een veelbelovend begin stagneerde, en dat de intergouvernementele elementen van het EG-systeem versterkt werden ten koste van het supranationalisme van de beginfase (Taylor, 1983) (1). Bovendien bleken het zwaartepunt van politieke besluitvorming en beleid, en vooral de loyaliteit en houdingen van burgers zich helemaal niet te verplaatsen naar het supranationale niveau. Daarmee werd ook de theorie van 'spill-over'-effecten in twijfel getrokken. Weliswaar was deze minder deterministisch beargumenteerd dan de functionalistische theorie; maar zij veronderstelde toch ook een zeker automatisme of op zijn minst een incrementele dynamiek in het integratieproces.

Samenvattend kan ten aanzien van beide 'klassieke' integratietheorieën gesteld worden, dat zij een duidelijke reflectie vormen op de na-oorlogse ontwikkeling, waarin de vorming van internationale organisaties tot stand kwam (functionalisme), en de daaropvolgende periode van langdurige economische groei en welvaartsontwikkeling, waarin het Europese integratieproces met zijn specifieke trekken tot ontplooiing kwam (neo-functionalisme). Beide theorieën zijn bovendien sterk normatief gekleurd; dat wil zeggen het politiek wenselijke werd op de toekomst geprojecteerd en van een theoretische basis voorzien die een dergelijke lange-termijnontwikkeling aannemelijk maakte. Met de economische crisis en stagnatie van de jaren '70 en de politieke stagnatie van het Europese integratieproces bleken deze theorieën nauwelijks meer een verklaringswaarde te hebben. Dit leidde echter niet tot hernieuwde pogingen om tot alomvattende theorieën over bovengevoerde integratie te komen; veeleer werden pragmatische argumentaties dominant, die deelaspecten van het EG-systeem en vooral het uitblijven van verdere integratiestappen probeerden te verklaren.

Als een dergelijke pragmatische benaderingswijze is het intergouvernementalisme te beschouwen. Volgens deze benaderingswijze wordt het functioneren van het EG-systeem - evenals van andere internationale organisaties - als louter intergouvernementele samenwerking geïnterpreteerd. Dit zou in het geval van de EG vooral tot uiting komen in de besluitvorming via Ministerraad en Europese Raad terwijl de Europese Commissie een ondergeschikte rol vervult. Daarnaast wordt het intergouvernementele karakter van de Europese besluitvorming ook aangehaald als verklaring voor de stagnatie van het integratieproces. De - uiteenlopende - belangen van de afzonderlijke lidstaten zijn volgens deze visie zo dominant in de besluitvorming, dat integratie vertraagd of belemmerd wordt (zie b.v. Taylor, 1983). Alleen in die gevallen, waarin alle lidstaten van verdergaande integratiestappen duidelijk voordeel te verwachten hebben, vindt overdracht van taken en bevoegdheden naar het Europese niveau plaats. Dit gaat echter niet gepaard met overdracht van soevereiniteit: het zijn de gezamenlijke lidstaten, die ook de verdere besluitvorming in handen houden en bepalen. Een 'common sense'-variant van deze theorie is de visie, dat integratie alleen tot stand komt op basis van de kleinste gemeenschappelijke noemer tussen de lidstaten.

In het verlengde van het intergouvernementalisme werd de EG ook beschouwd als een internationaal regime dat weliswaar een specifiek karakter draagt vanwege zijn grotere centrale autoriteit, maar niettemin ook overeenkomsten vertoont met andere internationale regimes (Hoffmann, 1982). Belangrijk in dit

verband is dat de samenwerking voor de participanten niet alleen voordelen biedt maar ook beperkingen oplegt. De nationale staten blijven in het kader van het EG-regime weliswaar hun betekenis en invloed houden; hun handelingsvrijheid kan echter op sommige terreinen ingeperkt worden doordat samenwerking ook dan nog tot stand komt als er geen duidelijke (korte-termijn) voordelen te verwachten zijn.

Eveneens in het verlengde van het intergouvernementalisme stelt daarentegen de zogenaamde 'domestic policy approach' de belangen van de lidstaten centraal in de dynamiek van het integratieproces. In het bijzonder de binnenlandse politiek zou daarbij de inhoud en vormgeving van politiek en beleid op EG-niveau bepalen (Bulmer, Paterson, 1987).

Een andere pragmatische benaderingswijze van de Europese integratie vormt de visie, dat de EG haar betrekkelijke en opmerkelijke stabiliteit ontleent aan de mechanismen van policy-making (Wallace, 1983). Volgens deze visie is het EG-systeem nauwelijks in staat om tot verdere ontplooiing te komen omdat de lidstaten dit niet toestaan. Aan de andere kant is de EG ook geen zuiver intergouvernamenteel samenwerkingsverband (zoals andere internationale organisaties) omdat het systeem over een centrale autoriteit beschikt, vertegenwoordigd door de Commissie. Deze positie wordt in stand gehouden en op sommige terreinen zelfs versterkt door 'policy-making'. De EG is dan ook zonder meer te beschouwen als additionele bestuurslaag. Als politiek systeem is de Gemeenschap daarentegen volgens deze visie onvolledig tot ontplooiing gekomen; zij wordt dan ook geplaatst tussen een supranationale staat (federatie) en een internationaal regime. De ontwikkelingsdynamiek van het EG-systeem en de capaciteit tot vernieuwingen worden door deze benadering als zeer laag ingeschat.

Al met al vormen de genoemde theorieën en visies een afspiegeling van de Europese integratie in de fase van stagnatie. In de meeste analyses staat de rol van de lidstaten in het integratieproces centraal. Op deze wijze wordt verklaard, hoe de uiteenlopende belangen van de lidstaten vorm geven aan het integratieproces. De dynamiek van de EG als systeem met een eigen karakter wordt daarbij nauwelijks gethematiseerd.

Daartegenover hebben de meest recente integratiestappen in het kader van 'Europa 1992' weer aanleiding gegeven tot herleving en herwaardering van klassieke integratietheorieën, zij het in enigszins aangepaste vorm. Zo wordt

opnieuw de gedachte naar voren geschoven, dat de EG op weg is naar een federatie (Pinder, 1986 en 1991; Burgess, 1989). Andere auteurs zien de uitbreiding van EG-taken als uitdrukking van spill-over-effecten (George, 1991). Weer andere auteurs benadrukken 'elite-bargains' als drijfveren voor het integratieproces (Sandholtz, Zwijsman, 1989) of interpreteren het EG-beleid als uitdrukking van collectieve actie (Sandholtz, 1992). Er zijn echter ook auteurs die nog steeds de politieke belangen van de nationale staten als belangrijkste integratiebevorderende factoren zien (b.v. Moravczik, 1991).

Samenvattend kan over de nieuwere integratietheorieën gesteld worden, dat zij vooral traditionele argumentatielijnen oppakken en op de meest recente integratiestappen proberen toe te passen. Al naar gelang het onderzochte beleids- of integratieterrein neigt men meer naar een op supranationalisme of op intergouvernementalisme gebaseerde interpretatie. Daardoor ontstaat het beeld van een continue ontwikkeling van de Gemeenschap - zij het met fases van stagnatie - langs een eenmaal uitgezette integratielijjn. De mogelijkheid van een fundamentele breuk in de ontwikkelingsdynamiek met als resultaat het uitkristalliseren van een geheel nieuw integratiemodel blijft daarentegen grotendeels buiten het blikveld.

3. DE ROL VAN DE EG ALS BELEIDSMAKER : ONTWIKKELING EN VERNIEUWING VAN OVERHEIDSBELEID (2)

Bij een analyse van de EG als beleidsmakende instantie valt allereerst op, dat haar takenpakket betrekkelijk smal is. Ondanks herhaalde pogingen van verschillende zijden om tot een verbreding van haar taakstelling te komen (3), vooral in de richting van een sociaal beleid, is de EG ook in de jaren '90 nog steeds in eerste instantie een economische gemeenschap. Dit uit zich niet alleen in de belangrijkste Communautaire wettelijke regelingen, die voornamelijk betrekking hebben op het wegwerken van belemmeringen voor een vrije markt, maar ook in de diverse beleidsterreinen van de EG, die vrijwel uitsluitend - direct of indirect - gericht zijn op economische ontwikkelingen.

Aanvankelijk betekende economisch beleid van de EG vooral het creëren van algemene voorwaarden voor een gemeenschappelijke markt door passende wettelijke regelingen op Europees niveau en door harmonisatie van uiteenlopende regelingen van de lidstaten. Deze, met de enigszins misleidende term 'negatieve

integratie' omschreven activiteiten (Pinder, 1968) bleken echter op den duur niet voldoende te zijn om het complexe proces van economische internationalisering vorm te geven en sturend te begeleiden. Er was daarom ook 'positieve integratie' vereist, dat wil zeggen een structuurbeleid op diverse terreinen, om deelontwikkelingen op meer specifieke wijze te kunnen beïnvloeden. Een dergelijk beleid, dat bewuste politieke keuzes veronderstelt ten gunste van bepaalde sectoren, actoren, gebieden of ontwikkelingsprocessen kon echter, gezien de moeizame procedures van consensusvorming op EG-niveau, alleen maar langzaam van de grond komen. Desondanks is de Gemeenschap erin geslaagd om steeds meer terreinen van economisch beleid ter hand te nemen. Dit heeft echter niet geleid tot een gelijkmatige spreiding van het Europees beleid over de diverse economische sectoren en probleemvelden, analoog aan die op nationaal niveau. Veeleer is de Europese interventie ten gunste van de economie nog steeds gekenmerkt door een zeer eenzijdig en selectief spectrum van activiteiten.

Juist omdat de EG niet het hele spectrum van economisch beleid in haar portefeuille heeft, zou men toch kunnen verwachten dat ze op die terreinen regelend en sturend optreedt, die om een internationale coördinatie of gemeenschappelijke aanpak 'vragen'. Een dergelijke verwachting, namelijk de stapsgewijze aanpassing van Europese staatstaken aan feitelijk zich voordoende behoeften, vooral als gevolg van de internationalisering van de economie, lag ten grondslag aan de argumentatie van zowel functionalisten als neo-functionalisten (zie ook paragraaf 2). Echter, een dergelijke visie benadrukt vooral de inherente dynamiek van het integratieproces en onderschat de complexiteit en tegenstrijdigheid van economische internationalisering en de daarbij in het geding zijnde belangen. Bovendien onderschat zij de problematiek van een doelmatige verdeling van staatstaken tussen nationaal en internationaal niveau; dat wil zeggen, er zijn geen eenduidige criteria die aangeven of bepaalde taken beter op EG-niveau dan wel door de lidstaten behartigd kunnen worden.

In feite is de ontwikkeling dan ook anders verlopen dan de oorspronkelijke verwachtingen suggereerden. Voor zover de EG in de loop der jaren nieuwe beleidsterreinen ter hand genomen en verder ontwikkeld heeft, was dit niet het resultaat van formele overdracht van taken en bevoegdheden door de lidstaten. Het omgekeerde is eerder de regel: de EG entameerde binnen haar bestaande bevoegdheden beleidsactiviteiten op kleine schaal, om deze vervolgens verder op- en om te bouwen en zodanig in te vullen, dat zij zich op den duur tot een zelfstandig en vaak ook complementair beleidsterrein ten opzichte van soort-

gelijke activiteiten van de lidstaten ontwikkelden. Pas in een ver gevorderd stadium werden dergelijke beleidsactiviteiten door de Raad ook formeel erkend. Zo werden door de Europese Akte een aantal taken aan de Gemeenschap toegewezen, die daarvoor al tot haar beleidspraktijk behoorden (b.v. het regionaal-economisch beleid, het milieubeleid en het technologiebeleid). Nieuwe beleidsterreinen van de EG komen dus in eerste instantie tot stand in het kader van zeer beperkte formele mogelijkheden en in de marge van de door de lidstaten ingenomen beleidsruimte; pas in tweede instantie kunnen zij uitgroeien tot belangrijke nieuwe vormen van staatsbemoeienis met de economie en zodoende een meer centrale plaats verwerven *naast* de beleidspraktijk van de lidstaten. Deze constellatie houdt in dat de Gemeenschap eerder excentrisch lijkende activiteiten oppakt, die vervolgens juist belangrijke schakels in het algehele pakket van staatstaken blijken te zijn. Het Europese technologiebeleid en het regionaal-economisch stimuleringsbeleid zijn paradigmatisch voor een dergelijke gang van zaken.

Worden op EG-niveau nieuwe beleidsterreinen en staatstaken ontwikkeld, die in zekere zin complementair zijn aan die van de lidstaten, dan betekent dit niet dat er een duidelijk afgebakende arbeidsverdeling tussen internationale en nationale overheden ontstaat. Veeleer bestrijkt het EG-beleid - zij het op onvolledige wijze - juist terreinen, die ook binnen de lidstaten van groot belang zijn. Europees beleid ontwikkelt zich dus in sterke mate *naast* soortgelijk beleid op nationaal (of lokaal) niveau. Echter, door de EG als additionele bestuurslaag worden nieuwe vormen en werkwijzen van overheidsbeleid geïntroduceerd; daardoor ondergaat ook het beleid van de lidstaten een transformatie, wat op zijn beurt tot een zekere taakverdeling en complementariteit tussen de verschillende niveaus leidt. Een dergelijke taakverdeling wordt echter niet gekenmerkt door de traditionele verticale scheiding tussen planning en uitvoering, maar door een 'nieuwe' horizontale rolverdeling in de waarneming van taken. Deze representeert op haar beurt uiteenlopende en niet in één beleid te verenigen belangen. Daarmee wordt onder invloed van de EG een dynamiek van herverdeling en herdefiniëring van staatstaken en overheidsbeleid in gang gezet, die uiteindelijk de complexiteit van beleid - ook *binnen* de lidstaten - verhoogt en een grotere diversificatie in de waarneming van staatstaken mogelijk maakt (zie Tömmel, 1992d).

De beschreven dynamiek in de herverdeling en herdefiniëring van staatstaken onder invloed van de EG is niet los te zien van fundamentele veranderingen in het staatshandelen zelf. Zowel op EG-niveau als binnen de lidstaten staan

recentelijk vormen van beleid voorop, die gericht zijn op het stimuleren van de economie door versterking van de werking van het marktmechanisme. Een dergelijke aanpak betekent niet alleen dat de doelstellingen van beleid veranderd zijn, maar ook, dat met nieuwe instrumenten en werkwijzen geëxperimenteerd moet worden. Voor de EG, die de meeste beleidsterreinen pas recent ontwikkeld heeft en die over weinig geformaliseerde beleidsprocedures en praktijken beschikt, ligt een experimentele werkwijze binnen de verwachtingen. In de lidstaten moeten vernieuwingen daarentegen altijd doorgevoerd worden tegen de achtergrond van bestaande en gevestigde werkwijzen en procedures en diensengevolge vaak ook tegen de gevestigde structuren in. Beleidsvernieuwingen kunnen dan ook op EG-niveau in meer zuivere vorm tot ontplooiing komen terwijl in de lidstaten eerder mengvormen en compromisconstructies domineren. In geval van beleidsterreinen die zowel door de EG als door de lidstaten behartigd worden, vervult de EG vaak een katalysatorfunctie doordat onder haar invloed beleidsvernieuwingen *binnen* de lidstaten versneld en versterkt worden. Dit neemt niet weg, dat ook in omgekeerde richting vernieuwingsimpulsen gegeven worden. Vaak pakt de EG beleidsideeën en -strategieën van de lidstaten op, om deze vervolgens op Europese schaal toe te passen. Dit heeft op zijn beurt verbreding van nieuwe beleidsconcepten tot gevolg en verdere diffusie van vernieuwingen, vooral vanuit hoger naar lager ontwikkelde lidstaten. Onder invloed van de EG als additionele bestuurslaag vindt dus een intensieve kruisbestuiving tussen de verschillende overheidsinstanties plaats die als geheel het proces van beleidsvernieuwing en -modernisering in Europa versnelt.

Tenslotte rijst de vraag wat de inhoudelijke doelstellingen van het Europees beleid ter stimulering van de economie zijn en of er een gemeenschappelijke noemer ten grondslag ligt aan de diverse terreinen van economisch beleid op EG-niveau. Het duidelijkst en meest voor de hand liggend lijkt de doelstelling in het geval van het technologiebeleid te zijn. Immers, versterking van de productie, het gebruik en de diffusie van moderne technologieën kan alleen maar het concurrerend vermogen van de betreffende bedrijven en sectoren op de wereldmarkt versterken en daarmee ook de positie van de EG als geheel. Een dergelijke doelstelling, namelijk versterking van de concurrentiekracht van juist de meest vooruitstrevende economische sectoren of segmenten, ligt in het verlengde van de basisdoelstelling van de EG, zoals deze al in het kader van de 'negatieve integratie' vorm kreeg. Daarentegen lijkt het regionaal-economisch stimuleringsbeleid juist omgekeerd gericht te zijn op de 'achterhoede' in economische ontwikkeling: sectoren, gebieden of landen die in moeilijkheden verkeren. Dit lijkt op het eerste gezicht alleen de eerder gepresenteerde stelling te bevestigen,

dat EG-beleid zich in eerste instantie ontwikkelt in de marge van bestaand beleid van de lidstaten, en daarom vooral 'excentrische' terreinen bestrijkt : de meest vooruitlopende, maar ook sterk achterblijvende ontwikkelingen. Bij nadere analyse blijkt echter, dat in beide gevallen een soortgelijke doelstelling voorop staat, namelijk het versterken van de marktpositie van de betreffende sectoren, regio's of landen in hun respectievelijke context. Anders dus dan in het geval van soortgelijke beleidsterreinen op nationaal niveau grijpt de EG niet compenserend in ten gunste van sectoren of ontwikkelingsprocessen die door markt- en concurrentiemechanismen eruit geprijsd dreigen te worden, maar tracht zij omgekeerd ook in deze gevallen de werking van het marktmechanisme (door overheidsbeleid) te versterken. Zij probeert dus het dorre hout te kappen en zodoende economische groei en innovatie te bevorderen. Compensatorisch beleid, met name ook ter verzachting van sociale problemen, is hooguit nog een taak voor de lidstaten. Deze onderliggende rationale van het EG-beleid kenmerkt niet alleen de strategieën ten aanzien van vooruitstrevende sectoren of ontwikkelingen maar juist ook die beleidsterreinen, die op het eerste gezicht eerder een herverdelende functie lijken te hebben zoals het regionaal-economisch en het sociaal beleid van de EG (Tömmel, 1992d).

4. NIEUWE BELEIDSTERREINEN OP EG-NIVEAU : TECHNOLOGIE-BELEID EN REGIONAAL-ECONOMISCH STIMULERINGSBELEID

De bovengeschetste algemene kenmerken van beleidsontwikkeling op EG-niveau zijn duidelijk terug te vinden in het technologiebeleid en het regionaal-economisch stimuleringsbeleid van de EG. Beide beleidsterreinen zijn op EG-niveau verhoudingsgewijs recent tot stand gekomen en moesten hun plaats zien te verwerven naast soortgelijk beleid van de lidstaten. In beide gevallen gaat het - bij gebrek aan andere middelen voor doelgerichte beïnvloeding van structurele ontwikkelingen - voornamelijk om een subsidiebeleid. De EG werd zodoende geconfronteerd met het probleem van doelmatige selectie van de begunstigden en dus met inhoudelijke en politieke keuzes, waarvoor zij als 'open' en onvolledig politiek systeem nauwelijks toegerust is. Echter, het gebrek aan selectiecriteria, besluitvormingsstructuren en implementatiemogelijkheden wist zij te omzeilen door nieuwe mechanismen van inhoudelijke beleidsbepaling en beleidsimplementatie te ontwikkelen. De 'belanghebbenden' nemen daarbij een belangrijke plaats in bij de besluitvorming en uitvoering van het beleid (zie ook paragraaf 5).

In die zin dragen beide beleidsterreinen bij tot systeemontwikkeling op EG-niveau.

In het Europese technologiebeleid komt de basisdoelstelling van de Gemeenschap in de meest zuivere vorm tot uiting : versterking van de concurrentiepositie van de betreffende bedrijvigheid en daarmee ook versterking van de positie van de EG als geheel tegenover Amerika en Japan. Bovendien vormt dit beleid de meest recente uitbreiding van Europese staatstaken, waardoor het weliswaar nog in een experimenteel stadium verkeert, maar de specifieke werkwijze van de EG op paradigmatische wijze representeert. Zo werd dit beleid aan het begin van de jaren '80 door enkele experimenten op kleine schaal in gang gezet : na het instellen van een 'round table', waarin 12 belangrijke Europese technologiebedrijven zitting hadden, werd het ESPRIT-programma opgesteld ter bevordering van 'research and development in information technology'. Nadat het succes van dit programma duidelijk gebleken was, kreeg het Europese beleid een meer structureel karakter. Een reeks van programma's werd nu opgezet voor verschillende terreinen van de high-tech sector (zie Van Tulder, Pellikaan, 1987, Sharp, 1989). De programmabenedering biedt het voordeel, dat het beleid aan een beperkte looptijd gebonden is. Na afloop kunnen programma's al naar gelang de bereikte resultaten verlengd, uitgebreid of afgelast worden.

Opvallend is echter dat het Europees technologiebeleid niet via de lidstaten geïmplementeerd of op zijn minst mede gefinancierd wordt, maar dat de EG rechtstreeks het betreffende bedrijfsleven via de programma's benadert. Dit houdt in, dat de bedrijven in vergaande mate de beleidsinhoud invullen en bepalen. De marktgerichte werking van het EG-beleid wordt hierdoor veilig gesteld. Niet de overheid bepaalt inhoud en richting van technologische vernieuwingen, maar de marktpartijen. Bovendien wordt met deze benaderingswijze een hoge mate van flexibiliteit in de beleidsvoering bereikt.

Deze nieuwe werkwijze betekent echter ook, dat er een tendens is dat de EG haar bevoegdheden te buiten gaat, of anders gezegd, dat ze haar feitelijke bevoegdheden aanzienlijk verruimt, zonder enige formele opdracht hiervoor verkregen te hebben. Weliswaar proberen de lidstaten via de Europese Raad deze ontwikkeling tot op zekere hoogte tegen te houden - vooral door de middelen voor de Europese technologieprogramma's te beperken - maar het beleid zelf wordt niet verhinderd (Van Tulder, Pellikaan, 1987). Blijkbaar behartigt de EG een belang dat ook de lidstaten noodzakelijk achten, ondanks hun feitelijk verlies aan zeggenschap. Op den duur is echter de consensus over het Europese

technologiebeleid niet verzekerd. De zuiver marktgerichte werkwijze van de Gemeenschap bevoordeelt enkele grote bedrijven, de 'European champions' (Sharp, 1990), waardoor kleinere bedrijven en daarmee vaak ook de kleinere en/of economisch minder ontwikkelde lidstaten benadeeld worden. Er zijn dan ook pogingen om het Europese technologiebeleid meer te richten op achterblijvende landen en sectoren, en om het midden- en kleinbedrijf sterker te betrekken bij de Europese technologieprogramma's (Roobeek, 1992). De functie van een dergelijke beleidsverruiming ligt niet alleen in een versterking van economisch zwakkere sectoren en landen maar ook in een verruiming van de afzetmarkt voor geavanceerde technologieproducten. Vooral het innoverende midden- en kleinbedrijf in de minder ontwikkelde lidstaten zal toenemend gebruik maken van geavanceerde high-tech producten om in de Europese concurrentieslag mee te kunnen dingen.

Werkt het technologiebeleid van de EG niet via de nationale instanties, desondanks vindt beïnvloeding van het nationale beleid op indirecte wijze plaats. Juist voor kleine landen zoals bijvoorbeeld Nederland wordt het in het kader van het EG-beleid en de internationaal versterkte concurrentie noodzakelijk om specifieke, 'sterke punten' voor de steunverlening vanuit de overheid te kiezen en een verdergaande specialisatie in het beleid na te streven. Daarmee wordt echter ook het Nederlandse beleid steeds meer geënt op versterking van de sterksten en minder op handhaving van de positie van een breed spectrum van industriële activiteiten.

Bij het regionaal-economisch stimuleringsbeleid van de EG, dat in 1975 werd opgericht, werd de Gemeenschap geconfronteerd met reeds bestaande en hoog ontwikkelde vormen van regionaal-economisch beleid op nationaal niveau. Aangezien het ook hier vooral om een subsidiebeleid gaat, vormde de EG-subsidie een additionele bijdrage aan nationale subsidies voor bedrijfsvestigingen of aan de nationale uitgaven voor infrastructurele werken in probleemgebieden. Dit hield in dat het regionaal beleid van de lidstaten van doorslaggevende betekenis was voor de besteding van de Communautaire steun. Op den duur wist de EG echter deze relatie om te draaien waardoor de Europese beleidslijn steeds meer bepalend werd voor de wijze van beleidsinvulling in en door de lidstaten (Tömmel, 1992a en 1992b). Door meerdere ingrijpende hervormingen kreeg het Europese beleid een fundamenteel andere inhoud dan het tot dan toe vigerende 'klassieke' beleid op nationaal niveau. Zo richt het EG-beleid zich niet meer op (her-)locatie van bedrijven in perifere gebieden en op de uitbouw van de basisinfrastructuur maar op het stimuleren van moderne economische

ontwikkelingen in de betreffende gebieden. Dit houdt een duidelijke voorkeur in voor de stimulering van het midden- en kleinbedrijf, voor technologische en organisatorische innovaties, voor de uitbouw van bedrijfsgerichte infrastructurale voorzieningen en voor het creëren van een breed spectrum van moderne dienstverlenende activiteiten en -voorzieningen, liefst in de vorm van publiek-private samenwerking. Voor de lidstaten betekende deze fundamentele ommezwaai in het EG-beleid dat zij, wilden ze de Communautaire subsidies binnenhalen, in feite gedwongen werden tot het 'volgen' van de Europese beleidslijn.

Het bovenstaande geldt echter niet voor alle lidstaten in gelijke mate. Al naargelang de economische ontwikkeling, de aard en traditie van regionaal-economisch beleid en de mate van bestuurlijke decentralisatie en diversificatie in de lidstaten wordt het EG-beleid op uiteenlopende wijze gecomplementeerd. Economisch hoger ontwikkelde landen met gediversificeerde vormen van overheidsbeleid ondervinden minder problemen om flexibel en inventief op het Europese beleidskader te reageren of zijn zelf al tot een soortgelijk beleid overgegaan (zie voor Nederland: Tömmel, 1992c). Landen met grote achterstanden in economische ontwikkeling, met traditionele vormen van regionaal-economisch beleid en met een geringe mate aan bestuurlijke decentralisatie reageren daarentegen in eerste instantie met grote inertie op het Europese innovatiestreven. Op den duur gaan zij echter over tot ingrijpende hervormingen, zodat moderne beleidsconcepten en -strategieën ook in deze landen ingang kunnen vinden (zie Tömmel, 1992a en 1992b).

Variaties in regionaal-economisch beleid ontstaan echter niet alleen op het niveau van de lidstaten, ook de EG zelf volgt een meersporenbeleid met uiteenlopende ontwikkelingsdoeleinden en perspectieven. Dit blijkt al uit de basisdoelstelling van haar beleid, die zowel geënt is op (nog) niet geïndustrialiseerde gebieden (bijvoorbeeld mediterrane periferie), alsook op industriële herstructureringsgebieden (bijvoorbeeld Nederland). Bovendien kent de EG verschillende vormen en typen van programma's die enerzijds diffusie van moderne technologieën en voorzieningen naar perifere gebieden nastreven, anderzijds het endogene ontwikkelingspotentieel van dergelijke gebieden moeten stimuleren. Daarbij worden ook doelstellingen van ander EG-beleid meegenomen: in het eerste geval het technologiebeleid, in het laatste geval het werkgelegenheidsbeleid, het milieubeleid of het landbouwbeleid (Thewissen, 1992). In alle gevallen blijft echter de basisfilosofie van de EG dominant, namelijk het streven naar modernisering van deelontwikkelingen, -gebieden of sectoren alsmede de

diffusie van technologische en bedrijfsorganisatorische vernieuwingen vanuit het Europese centrum naar de periferie.

De effecten van het regionaal-economisch stimuleringsbeleid van de EG zijn dan ook zeer heterogeen: het versterken van 'sterke punten' in de minder ontwikkelde regio's van Europa leidt tot selectieve modernisering, wat op zijn beurt de internationale en interregionale economische arbeidsverdeling in Europa accentueert (zie Tömmel, 1992a en 1992d).

5. DE EG : MOTOR VOOR DE VERNIEUWING VAN OVERHEIDSBELEID EN VOOR DE TRANSFORMATIE VAN DE RELATIE STAAT-ECONOMIE

Op dit punt rijst de vraag, hoe het komt dat juist de EG een dergelijke vernieuwende rol bij de ontwikkeling en modernisering van overheidsbeleid kan waarnemen. Over het algemeen wordt gesteld dat het Europese beleid weinig inhoudelijk gericht is en hooguit uit enkele algemene kaderregelingen bestaat. Ook als beleidsimplementerende instantie heeft de Gemeenschap nauwelijks een eigen gezicht; het zijn vooral de lidstaten die beleid entameren en uitvoeren. De EG wordt dan ook beschouwd als zwakke instantie met weinig formele bevoegdheden en bindend gezag. Met deze - op zich wel juiste - stelling gaat de perceptie gepaard, dat de EG in eerste instantie een intergouvernementele organisatie is; haar taken zouden dan ook eerder in de afstemming en coördinatie van beleid van de lidstaten liggen dan in het voeren van een zelfstandig beleid. Recentelijk wijzen echter steeds meer auteurs op de ver gevorderde beleidsvoering op EG-niveau, zonder dat zij hiervoor een verklaring aandragen die verband houdt met de institutionele orde van de Gemeenschap. Er wordt alleen een duidelijke discrepantie geconstateerd tussen formele en feitelijke macht van de EG (zie bijvoorbeeld Wallace et al., 1983; Van Schendelen, 1984; Bach, 1992).

In tegenstelling tot deze posities wordt hier gesteld dat het betrekkelijk open karakter van het EG-beleid, zowel in inhoudelijk opzicht als ook in de wijze van beleidsimplementatie, niet kenmerkend is voor een zwakke of (nog) niet tot ontplooiing gekomen staat, maar omgekeerd beschouwd moet worden als een geheel nieuwe vorm van conceptualisering en implementatie van overheidsbeleid en daarmee ook als nieuwe vorm van staatsoptreden, vooral in relatie tot de

economie. Juist deze open vorm van beleidsvoering maakt het mogelijk om op toenemend complexe en snel veranderende probleemsituaties flexibel te reageren en zodoende genuanceerder te sturen. Het zijn in feite marktanaloge strategieën en werkwijzen, die het nieuwe overheidsbeleid van de EG kenmerken.

Bekijken we vanuit deze stelling de inhoud van het EG-beleid, zo lijkt deze op het eerste gezicht duidelijk omlind te zijn, gezien de eenzijdige gerichtheid op modernisering en innovatie van de economie. Tegelijkertijd valt op dat het gebruikelijke arsenaal van gevestigde beleidsstrategieën ontbreekt: er wordt niet gewerkt met omvangrijke nota's en plannen, waarin doelstellingen, middelen en mogelijke effecten van het beleid duidelijk omschreven zijn. Men beschikt niet over vastgestelde basisprincipes noch over een gangbaar instrumentarium voor de uitvoering van het beleid. Dit betekent echter niet dat op EG-niveau inhoudelijke visies in hun geheel ontbreken. Zij zijn veeleer enerzijds vervat in de beperkte Europese regelgeving in de vorm van verordeningen en richtlijnen, anderzijds 'resulteren' zij uit het proces van besluitvorming en beleidsimplementatie. Dat betekent concreet dat de EG een systeem ontwikkeld heeft waarbij het beleid in vergaande mate door de belanghebbenden ingevuld wordt. Dit kunnen zowel actoren uit het bedrijfsleven of andere non-gouvernementele actoren zijn alsook 'lagere' overheden, dus de nationale en lokale instanties van de lidstaten. Een dergelijke invulling 'van onderaf' betekent echter niet dat de belanghebbenden beleidsbepalend zijn; zij vervullen veeleer de functie om flexibele aanpassing van het beleid aan de behoeften van de markt mogelijk te maken. De EG bepaalt de algehele richting, ook al gebeurt dit niet in de vorm van duidelijk vooropgezette beleidslijnen.

De inhoudelijke beleidsbepaling van de EG resulteert enerzijds uit haar institutionele structuur en de plaats, die de Gemeenschap in de verticale organisatie van het staatsbestel inneemt, anderzijds uit de besluitvormingsmechanismen die zij ingesteld en vervolgens steeds verder ontwikkeld en verfijnd heeft. Het item dat bepalend was voor de oprichting van de EG en haar verdere ontwikkeling en zodoende ook de grootste coherentie vertoont, is het waarborgen en bevorderen van de vrije concurrentie op een geïnternationaliseerde markt. Deze uit de fase van 'negatieve integratie' resulterende doelstelling werd in het vervolg ook overgedragen op diverse nieuwe beleidsterreinen van de EG in het kader van de 'positieve integratie'. Zij vormt dus het basisprincipe van het Europese beleid. Aangezien de nieuwe beleidsterreinen vrijwel altijd op subsidieverstrekking gebaseerd zijn - ook dit is een gevolg van de 'zwakke' institutionele structuur van

de EG - en subsidiebeleid per definitie concurrentievervalsing inhoudt, moeten specifieke criteria ontwikkeld worden om de noodzaak van een dergelijk beleid te beargumenteren. Zo geldt het voor de EG als legitiem, om enerzijds achterblijvende regio's of benadeelde sociale groepen te stimuleren, anderzijds nieuwe economische activiteiten gericht op technologische innovaties te bevorderen. In het eerste geval luidt de argumentatie dat bedrijven of personen vanwege negatieve externe omstandigheden in een zwakke marktpositie verkeren; in het laatste geval kunnen de activiteiten vanwege omvangrijke start-investeringen in de beginfase niet concurrerend zijn. In beide gevallen interverteert de Gemeenschap om de werking van het marktmechanisme, voor zover nog niet of niet volledig tot ontplooiing gekomen, in gang te zetten en te bevorderen, en niet om negatieve gevolgen van de werking van het marktmechanisme door overheidsbeleid te compenseren. Achterblijvende economische sectoren of individuele bedrijven mogen dan ook niet op Europese steun rekenen.

De logica van het stimuleren van markt- en concurrentiemechanismen door subsidiebeleid wordt versterkt door uiteenlopende beleidsdoelstellingen met elkaar te verbinden. Bijvoorbeeld door het scholen van vrouwen in informatieberoepen of het bevorderen van technologische innovaties in perifere gebieden kunnen niet alleen benadeelde groepen en bedrijven aansluiting vinden bij de markt, maar vindt tegelijkertijd via de subsidieverlening scherpe selectie plaats ten gunste van de meest belovende activiteiten. Omgekeerd wordt het risico van subsidiëring van niet 'levensvatbare' economische activiteiten geminimaliseerd. De combinatie van subsidiecriteria bewerkstelligt dus cumulatieve en selectieve effecten, die gelijkgericht zijn aan de werking van het marktmechanisme. Door deze werkwijze zowel op achterblijvende als op vooruitlopende economische ontwikkelingen toe te passen, wordt in feite het regime van de markt uitgebreid en geïntensiveerd. Al met al slaagt de EG er dus in, om middels subsidiebeleid niet concurrentievervalsing in de zin van nivellerend, maar juist omgekeerd concurrentieversterkend te interveniëren (4).

De meer concrete bepaling van de beleidsinhoud op Europees niveau komt tot stand via uiteenlopende bronnen en kanalen. Ten eerste bestaat er - mede als gevolg van het 'open' karakter van de EG als beleidsinstantie - een hoge mate van interferentie tussen verschillende Europese beleidsterreinen, waardoor doelstellingen en werkwijzen van het ene terrein overgedragen worden op een ander en omgekeerd. Dit leidt tot een zekere homogenisering van de basisdoelstellingen van het beleid, bijvoorbeeld de gerichtheid op versterking van de markt-

krachten. Daarnaast wordt de bovengenoemde combinatie van beleidsdoelstellingen bevorderd, waardoor het beleid pas zijn concurrentieversterkende effecten kan sorteren (5). De interferentie tussen Europese beleidsterreinen wordt verder versterkt doordat de EG bij de start van nieuwe beleidsactiviteiten meestal niet over passende bevoegdheden beschikt, en zodoende bestaande beleidsterreinen 'benut' om experimentele activiteiten op te starten (6). Tenslotte streeft de EG ook actief beleidsintegratie na - zo bijvoorbeeld recentelijk door de integratie van haar structuurfondsen - waardoor zij niet alleen de zogenaamde synergie-effecten tracht te bereiken, maar ook een sterkere interferentie tussen beleidsterreinen *binnen* de lidstaten.

Een tweede bron voor de bepaling van de Europese beleidsinhoud vormen omvangrijke netwerken van onderzoekers, experts en adviseurs op de verschillende terreinen. Daarbij maakt de Gemeenschap enerzijds gebruik van geïnstitutionaliseerd overleg met de betreffende deskundigen, om zo tot beleidsideeën en -strategieën te komen. Anderzijds worden op grote schaal onderzoeksopdrachten uitbesteed aan internationaal samengestelde teams, die het betreffende beleidsterrein verkennen, alternatieve scenario's ontwikkelen en beleidsaanbevelingen uitwerken. In beide gevallen is een hoge mate van onafhankelijkheid voor de betrokken partijen kenmerkend: onderzoekers, experts en adviseurs zijn over het algemeen onafhankelijk van politieke instanties, pressiegroepen of economische belangen. Zij kunnen daarom een 'objectieve rationaliteit' behartigen wat in feite neerkomt op de rationaliteit van de markt. Maar ook de EG is betrekkelijk onafhankelijk van haar adviseurs: immers, deze zijn alleen voor een concrete taakstelling ingehuurd en behoren noch tot de Europese organisatie noch tot een andere politiek gedefinieerde structuur. De Gemeenschap kan dus de geleverde adviezen en aanbevelingen ook naast zich neerleggen.

De derde en meest belangrijke bron voor de inhoudelijke beleidsbepaling van de EG vormt het overleg met de belanghebbenden, in eerste instantie het bedrijfsleven en de overheidsinstanties van de lidstaten. Daarbij zijn het niet alleen de gemengd samengestelde commissies, adviesorganen, 'round tables' of informele overlegcircuits tussen de betrokken personen en instanties, die voor uitkristallisering en diffusie van nieuwe beleidsideeën zorgen; ook de werkingsmechanismen van het Europese subsidiebeleid zelf leiden tot ontwikkeling en overdracht van nieuwe inhoudelijke concepten. Draagt de EG een bepaald beleidskader aan - bijvoorbeeld door de nadruk te leggen op innovatieve projecten of programma's - dan moeten de instanties van de lidstaten met inventieve voorstellen

om de toekenning van middelen concurreren. Op deze wijze ontstaat een sterke druk, om 'van onderaf' met beleid vernieuwingen te reageren (7). Omgekeerd kan de EG uit de pool van voorgelegde projecten en programma's deze voor honorering selecteren, die in bijzondere mate vernieuwend zijn. Door vervolgens haar subsidiecriteria aan de meest geavanceerde projecttypen aan te passen, wordt in feite een vernieuwingsspiraal in gang gezet (8). Bovendien zorgt deze werkwijze ook voor verbreding en diffusie van nieuwe beleidsideeën, omdat in een volgende subsidieronde de meest succesvolle projecten of programma's door andere overheidsinstanties en lidstaten overgenomen worden. Aangezien de EG uit zeer uiteenlopend gestructureerde lidstaten bestaat, leidt dit in de praktijk tot overdracht van moderne beleidsconcepten van hoger naar minder ontwikkelde lidstaten.

Concluderend kan dus gesteld worden, dat de Europese beleidsinhoud niet tot stand komt door het vooropstellen van politiek gedefinieerde doelstellingen en daarvan afgeleide inhoudelijke concepten, maar door een complexe wisselwerking tussen Europese en nationale instanties, bedrijfsleven en onafhankelijke adviseurs. Deze wisselwerking wordt weliswaar door de EG georganiseerd, maar niet inhoudelijk gestuurd. Inhoudelijke sturing vindt voornamelijk plaats via de 'onzichtbare hand' van de markt, dat wil zeggen enerzijds via de basisdoelstelling van de EG, die gericht is op bevordering van vrije concurrentie, anderzijds via een door de EG ingesteld markt- en concurrentiemechanisme voor de toedeling van subsidiestromen. Dit laatste zorgt ook ervoor - net zoals het 'echte' markt- en concurrentiemechanisme in de economie - dat er een permanente prikkel bestaat om tot beleid vernieuwingen over te gaan, waaraan vooral de lidstaten, maar ook de Gemeenschap onderhevig zijn.

Daarmee wordt ook duidelijk dat en waarom de EG een specifieke werkwijze ter implementatie van haar beleid hanteert. Bij gebrek aan duidelijke bevoegdheden, laat staan bindend gezag, heeft zij haar subsidiebeleid een betrekkelijk 'open' vorm moeten geven. Dat wil zeggen, invulling en uitvoering van het concrete beleid moesten overgelaten worden aan de belanghebbenden, het bedrijfsleven en de overheden van de lidstaten. De Gemeenschap kon alleen sturend optreden via de criteria voor subsidieverlening, zoals deze vervat zijn in richtlijnen en verordeningen en concreet toegepast worden via informeel overleg. Door deze echter in reactie op het aanbod 'van onderaf' steeds meer omhoog te schroeven, werden de oorspronkelijke invloedsrelaties tussen Gemeenschap en nationale staat omgedraaid: de lidstaten werden steeds meer gedwongen om zich aan te passen aan de Europese beleidslijn. Deze beleidslijn representeert

echter niet de expliciete politieke 'wil' van de EG - gezien de fractionering van de macht op Europees niveau kan een dergelijke 'wil' nauwelijks tot stand komen - maar is het resultaat van een complexe besluitvormings- en overlegstructuur, die in vergaande mate en in verschillende richtingen openstaat voor directe en indirecte beïnvloeding vanuit de marktkrachten.

Uit het voorgaande kunnen twee theoretische conclusies getrokken worden. Ten eerste is het juist de betrekkelijk open en 'zwakke' institutionele structuur van de EG, die het mogelijk gemaakt heeft om nieuwe besluitvormingsmodellen en werkingsmechanismen te ontwikkelen voor de conceptualisering, implementatie en innovatie van het beleid. De EG fungeert als initiator van beleidsvernieuwingen, niet door deze aan de lidstaten bindend op te leggen, maar door een proces te organiseren waarin de lidstaten - en andere actoren - vernieuwend handelen. Ten tweede is het eveneens deze open en 'zwakke' structuur, die de EG in staat stelt om haar beleid in vergaande mate aan te passen aan de 'behoeften' van de economie. Daarmee wordt een fundamentele transformatie van de relatie staat-economie ingeleid. Deze sferen staan niet langer tegenover elkaar als twee tegengestelde krachten, maar worden steeds meer aan elkaar gekoppeld: aan de ene kant door marktanaloge sturingsmechanismen en beleidsstrategieën binnen het overheidsapparaat te introduceren, aan de andere kant door de particuliere sector in het besluitvormingsproces van de overheid te incorporeren.

6. DE EUROPESE INTEGRATIE ALS PROCES VAN SYSTEEM-ONTWIKKELING EN STAATSVORMING DOOR OVERHEIDSBELEID

Tegen de achtergrond van het voorgaande rijst nu de vraag naar aard en karakter van het Europese integratieproces als geheel en het toekomstperspectief van de Europese Gemeenschap. Zoals wij in paragraaf 2 zagen, wordt dit proces over het algemeen geanalyseerd in het kader van het spanningsveld tussen enerzijds een supranationale staat in wording, anderzijds een intergouvernementele organisatie, gebaseerd op samenwerking tussen soevereine partners. Beide visies zijn echter te eenzijdig en te veel georiënteerd op bestaande en bekende structuren, om de complexe ontwikkelingsprocessen op Europees niveau en de daarbij uitkristalliserende nieuwe vormen en structuren van staats-handelen te kunnen verklaren. In het vervolg zal daarom gepoogd worden om een eigen visie op het Europese integratieproces te presenteren. Daarbij wordt op basis van de rol van de EG als beleidsmaker geconcludeerd, dat de Europese

integratie weliswaar te beschouwen is als proces van staatsvorming, maar niet in de vorm van schaalvergroting van de nationale (federale) staat naar het supranationale niveau noch in de vorm van zuiver intergouvernementele samenwerking tussen de partners. Veeleer vindt staatsvorming plaats door het ontwikkelen van nieuwe staatsfuncties en nieuwe vormen van beleidsimplementatie op bovennationaal niveau en door het creëren van een heterogene institutionele structuur die zowel supranationale als intergouvernementele elementen bevat.

Kenmerkend voor de nieuwe staatsfuncties is niet zozeer het oppakken van nieuwe beleidsterreinen in reactie op veranderde maatschappelijke c.q. economische problemen of behoeften, maar vooral de wijze van conceptualisering en implementatie van overheidsbeleid. Daarbij worden in hoge mate 'open' en pluralistische vormen van besluitvorming gebruikt, indirecte en informele sturingsinstrumenten ten opzichte van 'lagere' overheidsinstanties ingezet en marktanaloge beleidsstrategieën ten aanzien van de particuliere sector ontwikkeld. Dit leidt als geheel tot een grotere mate van flexibiliteit, diversificatie en marktgerichtheid van het Europese overheidsbeleid in vergelijking met het traditionele beleid op nationaal niveau. De hele wijze van beleidsvoering kan dan ook beschouwd worden als nieuwe vorm van publieke regulering van de economie (Tömmel, 1992a, zie ook paragraaf 5).

Een dergelijke wijze van beleidsvoering is echter niet tot stand gekomen op grond van bewuste keuzes of een doelgerichte vernieuwingsstrategie op EG-niveau. Veeleer is zij te beschouwen als reactie op de beperkingen, die inherent zijn aan de EG als 'zwakke' en heterogene institutionele structuur. Dat wil zeggen, de ontbrekende formele bevoegdheden en hiërarchische gezagslijnen hebben een 'normale' beleidsvoering onmogelijk gemaakt en zodoende geleid tot het 'uitvinden' van alternatieven, waarmee de bestaande beperkingen omzeild konden worden. Waren dit in het begin vaak bescheiden en 'zwakke' hulpconstructies; op den duur zijn deze uitgroeid tot nieuwe vormen van overheidsbeleid.

Kenmerkend voor de nieuwe institutionele structuur die op Europees niveau uitkristalliseert, is de vergaande fractionering van de politieke macht, de hoge graad van formele en informele samenwerkings- en vervlechtingrelaties tussen EG en lidstaten, en de desondanks grote mate van onafhankelijkheid van de EG als geheel, vooral ten aanzien van maatschappelijke krachtenvelden, die nog steeds rond nationale politieke issues en instanties gecentreerd zijn (zie ook Bach, 1992). De politieke macht op EG-niveau is daarbij niet alleen gefractio-

neerd tussen enerzijds de Europese Raad en de Ministerraad, anderzijds de Europese Commissie en het Europese Parlement. Ook binnen deze organen is er sprake van vergaande fractionering gezien de grote belangentegenstellingen en verdeeldheid tussen de lidstaten in de Raad, het ontbreken van Europese politieke partijen of sterke partijenfracties in het Parlement en de verhoudingsgewijs heterogene samenstelling van de Europese Commissie. Deze heterogene structuur 'dwingt' tot een in hoge mate pluralistisch georganiseerde besluitvorming, die in eerste instantie gericht is op consensus, maar ook op het zoeken naar complexere vormen van belangenbehartiging, zeker in relatie tot de economie. De fractionering van de politieke macht op Europees niveau wordt aangevuld en gecompenseerd door een hoge mate van vervlechttingsrelaties tussen Gemeenschap en lidstaten. Ook deze situatie kan beschouwd worden als mechanisme, dat complexere vormen van belangenbehartiging en -afweging mogelijk maakt en als een informeel tegenwicht tegen de formele besluiteloosheid van de Gemeenschap.

Maar ook deze systeemstructuur van de EG en de bijbehorende mechanismen van besluitvorming zijn niet het resultaat van een vooropgezet plan. Veeleer komen zij eveneens tot stand als gevolg van de beperkingen van het EG-systeem. Omdat de lidstaten een systematische overdracht van bevoegdheden naar het Europese niveau niet toestaan, maar tegelijkertijd vanuit de Commissie pressie uitgeoefend wordt om bepaalde taken op EG-niveau te behartigen, kunnen besluiten alleen tot stand komen en gedragen worden op basis van een brede consensus tussen de betrokken partijen. Deze wederom uit nood geboren constructie leidt op den duur tot het verfijnen van zowel de mechanismen van consensusvorming als van de structuren die deze consensus moeten dragen. Dit leidt echter niet tot het uitkristalliseren van 'sterkere' systeemstructuren met duidelijke bevoegdheden maar veeleer tot een differentiatie van zowel de intergouvernementele alsook de supranationale systeemelementen. Daarmee blijft de noodzaak tot zorgvuldige compromis- en consensusvorming bestaan. Als differentiatie van de intergouvernementele systeemelementen zijn de instelling van de Europese Raad, het COREPER en de daaromheen gegroeide netwerken van beleidsvoorbereiding en advisering te beschouwen. Als differentiatie van de supranationale systeemelementen zijn de versterking van de positie van het Europees Parlement te beschouwen (b.v. door de samenwerkingsprocedure) alsmede de instelling van diverse formele en informele adviesorganen en -raden, 'round tables' en netwerken van adviseurs en deskundigen die de Commissie ondersteunen (zie paragraaf 5). Op deze wijze wordt een vergaande feitelijke besluitvorming en beleidsvoering op EG-niveau mogelijk gemaakt, zonder dat

deze gedragen wordt door een centrale autoriteit, een bindende gezagslijn, laat staan een soevereine staat. Systeemontwikkeling op Europees niveau komt niet tot stand door het bewuste en weloverwogen creëren van nieuwe institutionele structuren, maar resulteert uit de tegenstellingen en interacties tussen intergouvernementele en supranationale organen. Doordat deze elkaar in balans houden genereren zij een toenemend complexe en steeds verder uitdijnende netwerkstructuur die gecentreerd is rond twee polen.

Deze 'zwakke' constructie van het EG-systeem begunstigt niet alleen een nieuwe wijze van beleidsvoering, maar heeft ook consequenties voor de politieke wilsvorming op Europees niveau. Juist omdat geen formele overdracht van taken en bevoegdheden plaatsvindt, zijn ook de verwachtingen, houdingen en loyaliteit van burgers, al dan niet georganiseerd in belangengroepen, niet of nauwelijks verschoven naar het Europese niveau. Dit betekent dat de EG een relatief onafhankelijke positie inneemt ten opzichte van maatschappelijke en politieke krachtenvelden, die nog steeds georganiseerd zijn rond 'nationale' issues en politieke structuren. Daarmee kunnen een aantal sociale belangen, vooral deze, die zich in het verleden op nationaal niveau wisten te organiseren, nog steeds in vergaande mate buiten de Europese besluitvorming gehouden worden. Dit verklaart ook waarom eisen vanuit nieuwe sociale bewegingen op Europees niveau eerder gehonoreerd of op zijn minst in de besluitvorming meegenomen worden dan eisen uit de vakbeweging of de arbeidersbeweging, zoals deze verwoord worden door de sociaal-democratie (9). Deze 'open' en onafhankelijke structuur van de EG biedt een gunstig klimaat om inhoud en implementatiewijze van het overheidsbeleid te vernieuwen zonder dat dit beleid verzoend moet worden met eisen van sociale welvaart. De omslag naar een neoliberal beleid, die op nationaal niveau al lang op de politieke agenda staat, maar op sterke tegenwerkende krachten stuit, kan daarmee eerder gerealiseerd worden op EG-niveau en van daaruit secundair ingang vinden in de lidstaten.

Concluderend kan dus gesteld worden dat het Europese integratieproces niet het resultaat is van een voorop gezet 'groots' plan van Europees of nationaal gezinde politieke elites noch van een structureel dominant belang aan economische of technologische vernieuwing. Veeleer resulteert het uit het herhaaldelijke falen van de diverse integratieconcepten voor de EG en de institutionele en politieke beperkingen van de heterogene politieke structuur, die desondanks tot stand kwam. Zo werd de EG opgericht onder de lange-termijn doelstelling van een supranationale staat; echter, dit concept moest niet alleen bij de start van de Gemeenschap flink gereduceerd worden maar onderging vervolgens ook her-

haaldelijk deformaties die steeds de intergouvernementele integratieweg versterkten ten kosten van het supranationale model.

Deze versterking van het intergouvernementalisme betekende echter niet alleen afwijking van het oorspronkelijke integratiepad. Zij vormde ook de onmisbare voorwaarde voor de ontplooiing van een geheel eigen dynamiek van de EG, die uiteindelijk geleid heeft tot haar huidige structuur. Het intergouvernementalisme, vooral tot uiting komend in de moeizame besluitvorming in de Raad, was daarbij het voornaamste mechanisme om tot een gestructureerde belangenafweging tussen de lidstaten te komen. Maar ook deze kwam niet tot stand als gevolg van de bewuste wil van de samenwerkende lidstaten, maar onder voortdurende pressie van de Europese Commissie die - ondersteund en soms zelfs aangedreven door het Europees Parlement - de supranationale dynamiek van het integratieproces representeerde en daarmee het gezamenlijk belang van de lidstaten behartigde, namelijk het belang van het voortbestaan en verder tot ontwikkeling brengen van de Europese integratie.

Historisch gezien komt de beschreven dynamiek vooral vanaf de jaren '70 van de grond. Deze jaren vormen niet alleen het dieptepunt van de supranationale integratie maar ook het startpunt voor nieuwe vormen van Europees beleid (b.v. het regionaal-economisch beleid), voor uitbreiding van de Gemeenschap met nieuwe lidstaten en daarmee acceptatie van grotere belangentegenstellingen, en tenslotte ook voor differentiaties in de besluitvormingsstructuur. De aanleiding voor deze omslag is zeker mede te zoeken in de economische crisis van deze jaren en de (vergeefse) pogingen van de lidstaten om deze op eigen houtje te overwinnen (Sandholtz, Zijsman, 1989). In feite bleek de Gemeenschap in deze situatie een organisatiestructuur te zijn, die uiteindelijk meer en adequatere mogelijkheden bood om de crisis met vooruitstrevende beleidsstrategieën te overwinnen.

De lidstaten zijn dus - hoewel aarzelend of soms zelfs actief remmend - steeds meer het succes van de EG op specifieke terreinen gaan 'volgen' en hebben zodoende geleidelijk aan uitbreiding van de feitelijke integratie toegestaan, echter zonder de institutionele integratie in evenredige mate te bevorderen. De uit deze situatie resulterende toenemende kloof tussen feitelijke en institutionele integratie van de EG heeft dan uiteindelijk gewerkt als de 'wet van de remmende voorsprong': De 'zwakke' en heterogene institutionele structuur van de Gemeenschap bood steeds meer mogelijkheden, om nieuwe en flexibele vormen

van besluitvorming, beleidsimplementatie en publieke regulering van de economie 'uit te vinden' en verder tot ontwikkeling te brengen.

Gezien deze situatie is dan ook voor de nabije toekomst niet te verwachten dat de ongetwijfeld voortschrijdende Europese integratie zal resulteren in een strakkere supranationale institutionele structuur. Veeleer lijkt het aannemelijk, dat de bestaande mechanismen van belangenafweging, besluitvorming, beleidsbeïnvloeding en consensusvorming verder verfijnd, gediversificeerd, gefractioneerd en via informele vervlechtingrelaties tussen 'zwakke' systeemelementen gereïntegreerd zullen worden.

VOETNOTEN

- * Datum van aanvaarding : 12/10/1992.
- (1) Het belangrijkste argument, dat hiervoor aangehaald wordt, is de instelling van de Europese Raad in de jaren '70 en de versterking van de positie van het COREPER.
 - (2) De volgende bevindingen zijn gebaseerd op een omvangrijke case-studie over het regionaal-economisch stimuleringsbeleid van de EG alsmede op literatuur over het technologiebeleid en het sociaal-economisch beleid van de EG. Zie Tömmel, 1992a en 1992d.
 - (3) Met name vanuit het Europees Parlement wordt regelmatig op uitbreiding van taken in de richting van sociaal beleid aangedrongen. Recentelijk wordt deze eis ondersteund door vakbonden en vooral sociaal-democratisch georiënteerde politieke partijen.
 - (4) Uiteraard is dit ook een vorm van concurrentievervalsing.
 - (5) Als voorbeelden hiervoor kunnen de sterke technologiecomponent binnen het regionaal beleid en de toenemende regionale component binnen het sociaal beleid genoemd worden.
 - (6) Als voorbeeld hiervoor kan de sterke oriëntatie op milieumaatregelen binnen het regionaal beleid genoemd worden.
 - (7) Hoe groot deze druk is komt onder andere tot uitdrukking in het feit, dat lagere overheden vaak op hun beurt gebruik maken van particuliere adviseurs om aan de Europese eisen te kunnen voldoen. Zie Tömmel, 1992a.

- (8) Dit mechanisme van opschroeven van de subsidiecriteria wordt mede bevorderd doordat de EG-middelen meestal zeer beperkt zijn in relatie tot de ingediende subsidieaanvragen.
- (9) Voorbeelden hiervoor zijn de aandacht, die de EG aan de gelijkstelling van vrouwen besteedt en de recentelijke aandacht voor milieuvraagstukken, terwijl ze de door vakbonden geëiste 'Sociaal-Charta' tot nu toe afwijst. Het is echter duidelijk, dat de EG de genoemde vraagstukken in eerste instantie als bijdrage voor de modernisering van de economie aanziet en niet als bijdrage ter oplossing van sociale problemen.

LITERATUUR

- Bach, M. (1992) 'Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren. Bürokratische Integrationsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft', *Zeitschrift für Soziologie*, 21(1) : 16-30.
- Burgess, M. (1989) *Federalism and European Union : political ideas, influences and strategies in the EC, 1972-1987*. London, New York : Routledge.
- Bulmer, S., W. Paterson (1987) *The Federal Republic of Germany and the European Community*. London : Allen and Unwin.
- George, S. (1991) *Politics and Policy in the European Community*. 2nd ed. Oxford : Oxford University Press.
- Haas, E.B. (1958) *The Uniting of Europe, Political, Social and Economic Forces, 1950-57*. London : Stevens.
- Haas, E.B. (1964) *Beyond the Nation-State, Functionalism and International Organization*. Stanford : Stanford University Press.
- Hoffmann, S. (1982) 'Reflections on the Nation-State in Western Europe Today', *Journal of Common Market Studies*, 21 : 21-37.
- Lindberg, L., A. Scheingold (1970) *Europe's Would-be Polity*. Englewood Cliffs : Harvard.
- Moravcsik, A. (1991) 'Negotiating the Single European Act : national interests and conventional statecraft in the European Community', *International Organization*, 45(1) : 19-56.
- Pentland, C. (1973) *International Theory and European Integration*. London : Faber and Faber.
- Pinder, J. (1968) 'Positive Integration and Negative Integration. Some Problems of Economic Union in the EEC', *World Today*, 24(3) : 90-91.

- Pinder, J. (1986) 'European Community and nation-state: a case for neo-federalism?', *International Affairs*, 62(2) : 41-54.
- Pinder, J. (1991) *European Community. The building of a Union*. Oxford : Oxford University Press.
- Roobeek, A. (1992) 'De politieke dimensie van het Europese Technologiebeleid', pp. 31-61 in I. Tömmel, *Europese Gemeenschap en nationale staat : integratie en diversificatie door overheidsbeleid*. Amsterdam.
- Sandholtz, W. (1992) 'Esprit and the Politics of International Collective Action', *Journal of Common Market Studies*, 30(1) : 1-21.
- Sandholtz, W., J. Zijsman (1989) '1992 : Recasting the European bargain', *World Politics*, 41(1) : 95-128.
- Sharp, M. (1989) 'The Community and New Technologies', in J. Lodge (ed.), *The European Community and the Challenge of the Future*. London : Pinter.
- Sharp, M. (1990) 'Technology and the Dynamics of Integration', in W. Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration*. London : Pinter.
- Taylor, P. (1983) *The Limits of European Integration*. London : Croom Helm.
- Tömmel, I. (1992a) *Staatliche Regulierung und europäische Integration : Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien*. Habilitationsschrift. Berlin.
- Tömmel, I. (1992b) 'Regionaal-economisch beleid van de EG en zijn implementatie in Italië', pp. 105-132 in I. Tömmel, *Europese Gemeenschap en nationale staat : integratie en diversificatie door overheidsbeleid*. Amsterdam.
- Tömmel, I. (1992c) 'Decentralization of Regional Development Policies in the Netherlands - A New Type of State Intervention', *West European Politics*, 15(2) : 107-125.
- Tömmel, I. (1992d) *Europese Gemeenschap en nationale staat : integratie en diversificatie door overheidsbeleid*. Amsterdam (Thesis).
- Van Schendelen, M.P.C.M. (1984) *Het Europese Parlement*. Utrecht, Antwerpen : Spectrum.
- Van Tulder, R., N. Pellikaan (1987) *Touwtrekken om technologie : analyse en opties voor beleidsstrategieën in Nederland en Europa*. Amsterdam : Anne Vondeling Stichting.
- Wallace, W. (1983) 'Less than a Federation, More than a Regime : the Community as a Political System', in H. Wallace (eds.), *Policy Making in the European Communities*. 2nd ed.. Chichester : Wiley.