

Prof.dr. A.K. Yesilkagit

De grenzeloze staat



Universiteit
Leiden

Bij ons leer je de wereld kennen

De grenzeloze staat

Oratie uitgesproken door

Prof.dr. A.K. Yesilkagit

bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar

Public Administration with a focus on International Governance

aan de Universiteit Leiden

op vrijdag 26 augustus 2016



**Universiteit
Leiden**

Mijnheer de Rector Magnificus, mevrouw de wethouder Ingrid van Engelshoven van Den Haag, collega's van het Faculteitsbestuur, collega's van de Faculteit Governance and Global Affairs, de Universiteit Leiden en daarbuiten, studenten, lieve familie en vrienden,

De boze bange blanke burger

Afgelopen voorjaar werd mijn heerlijk burgerlijk leventje, in mijn heerlijk burgerlijk dorpje, ruw verstoord. Het gemeentebestuur had zojuist zijn inwoners per brief geïnformeerd over een verzoek van het Centraal Opvang Asielzoekers om zo'n 250 asielzoekers in Oegstgeest te mogen vestigen. En praktisch pal naast mijn nette buurtje was hier een mooie locatie voor beschikbaar. De brief zorgde voor enige reuring. Er ontspan zich al snel een levendige discussie. Bij de een regeerden angst en boosheid; bij de ander gevoelens van barmhartigheid en naastenliefde. Niet veel later volgde er een inspraakavond. Een paar honderd nette mensen uit Oegstgeest had hieraan gehoor gegeven. Op deze avond gingen de Boze Bange Bevoorrechte Blanke Burgers, de Barmhartige Bevoorrechte Blanke Burgers, de vertegenwoordigers van het COA en de burgemeester stevig met elkaar in debat. Eén nette doch boze en bange burger kon het allemaal niet geloven, want er waren immers geen moskeeën in Oegstgeest; een barmhartige burger wilde de talentvolste jongens al meteen opnemen in de selecties van de Oegstgeester voetbalverenigingen; de mevrouw van het COA vertelde dat zij zich nooit onveilig had gevoeld; en de kersverse burgemeester gaf college over de representatieve democratie in het lokaal bestuur. De avond eindigde zoals die begonnen was: met gemengde gevoelens...

Van zo dichtbij had ik de grote boze wereld nog zelden meegemaakt. Anti-immigratie is echt hét politieke thema van dit moment en de komende periode geworden. Het was de belangrijkste motivatie voor de Brexit-stemmer om hun land uit de EU te stemmen. Het is dit thema waarmee bij de eerstvolgende verkiezingen mogelijk de PVV, het Front National, de Alterna-

tive für Deutschland - en wellicht Donald Trump - de grootste politieke partijen in hun land worden. De angst voor andere culturen en religies is overigens een diepgewortelde kracht in mensen - van welk ras ze ook mogen zijn of welk geloof ze ook mogen aanhangen. Hierover hoeven we niet verheven te doen. Mijn vader, bijvoorbeeld, die deze dag helaas niet meer mag meemaken, weigerde pertinent Griekse druiven en ik moet toegeven dat ik zelf ook liever naar de Turkse slager in winkelcentrum de Kopermolen in de Merenwijk ga dan naar de Marokkanen van Mabrouk op de Lange Beestenmarkt. Maar wat zich nu afspeelt gaat dieper dan angst voor vreemdelingen. De angst voor vreemdelingen valt nu samen met de angst voor globalisering. En hieraan gekoppeld de angst voor terreur. De wereld is steeds meer met elkaar vervlochten geraakt: economisch, politiek, sociaal. Vrij reizen en moderne communicatietechnologieën hebben de grenzen van de staat doen vervagen. En in de ogen van de gewone burger zijn asielzoekers en terreuraanslagen de wrange vruchten van deze openheid.

3

De Boze Bange Blanke Burger ziet nu maar één oplossing voor dit probleem: die eist van de staat dat hij zijn grenzen op slot doet. Om te beginnen mag er geen immigrant - en dus ook geen potentiële terrorist - meer binnenkomen. Ook de vrije handel mag niet meer, omdat anders banen naar het buitenland verdwijnen. Dus immigranten mogen niet naar binnen en banen mogen niet naar buiten. De staat moet weer een klassieke natie-staat en welvaartsstaat worden: absolute soevereiniteit op het eigen grondgebied; goed zorgen voor uitsluitend de oorspronkelijke bewoners van het land; en al het kwade in de wereld buiten de deur houden. We zien dit allemaal voor onze ogen afspeelen in Groot-Brittannië en er zijn krachten in Nederland die het zouden toejuichen als we in de voetsporen van de Britten zouden treden. Deze krachten vinden dat de natie-staat wordt aangevallen, ondermijnd en van zijn soevereiniteit beroofd.

Globaliseringsprocessen maken het echter veel lastiger voor staten om zich voor de buitenwereld af te sluiten. Vraagstukken

zoals de opwarming van de aarde, financiële stabiliteit, asielstromen en de aanpak van massavernietigingswapens kunnen niet door individuele staten alleen worden opgelost. En beleid over deze vraagstukken wordt gevormd in grensoverschrijdende politieke en bestuurlijke netwerken, ver uit het zicht van de burger. Dergelijke beleidsprocessen zijn ook lastiger te sturen door nationale parlementen: het valt grotendeels buiten de soevereiniteit van de eigen staat en er zijn belangen van meerdere staten en internationale organisaties bij betrokken. De woorden van de Utrechtse hoogleraar bestuurskunde Mark Bovens indachtig kunnen we stellen: de politiek is naar alle kanten toe verplaatst en de burger staat er bij en kijkt er naar. Het is niet vreemd daarom dat burgers hun heil bij referenda zoeken; ze hopen daarmee weer direct invloed te kunnen uitoefenen op de politiek.

4

Je zou willen dat boze burgers de noodzaak voor meer grensoverschrijdende samenwerking uit zichzelf zouden inzien. Onze Cleveringa-hoogleraar, professor Piet-Hein Donner, stelt in zijn rede van 26 november 2015 jongstleden dat “de lokroep van nationale soevereiniteit” namelijk een volledige miskennis is van de exponentiele groei van de wederzijdse afhankelijkheid tussen staten. Hij voegt eraan toe dat internationale samenwerking het handelingsvermogen van staten juist substantieel verruimd. Ik ben het hier helemaal mee eens. Ik zou hieraan willen toevoegen dat degenen die een terugkeer naar de soevereine natie-staat prediken burgers valse hoop op verbetering van hun welzijn geven.

Maar een pleidooi voor meer grensoverschrijdende samenwerking valt momenteel niet in goede aarde. De legitimiteit van de Europese Unie en andere internationale samenwerkingsverbanden bevindt zich op een dieptepunt. Boze bange blanke burgers koesteren argwaan jegens de mandarijnen van de globalisering. Ze hebben geen vertrouwen meer in de elites die in hun ogen de voorwaarden van globalisering dicteren en de internationalisering van bestuur beheersen. De EU heeft bovendien gefaald om effectief te handelen bij de laatste paar

grote crises: Oekraïne, het Midden-Oosten, de financiële crisis en de vluchtelingen crisis. En bij de onderhandelingen over TTIP, het vrijhandelsverdrag tussen de EU en de VS, zet de EU-elite Europa en alles waar het voor staat ook nog eens in de uitverkoop, aldus de boze burger.

Dit alles overziend luidt de centrale vraag in mijn oratie daarom als volgt: Hoe kan grensoverschrijdende samenwerking tussen staten weer aan legitimiteit winnen? Mijn antwoord hierop luidt kortweg: Om de legitimiteit van grensoverschrijdende samenwerking te verhogen, zal de grip van nationale politici op de ontwikkeling en het functioneren van grensoverschrijdende bestuursvormen verstevigd moeten worden. Ik zal mijn betoog stap voor stap toelichten. Ik begin met het begrip ‘de grenzeloze staat’. Daarna bespreek ik bestaande inzichten in grensoverschrijdende overheidsnetwerken (of: grensoverschrijdend bestuur). Dergelijke netwerken vormen een centraal kenmerk van de grenzeloze staat. Ook sta ik stil bij de legitimiteitsvraag. Daarna bespreek ik hoe ik de relatie tussen de nationale politiek en het grensoverschrijdend bestuur ga onderzoeken. Ter afsluiting, nog voor mijn dankwoord, geef ik de oplossingsrichtingen voor het probleem van de grenzeloze staat aan.

De grenzeloze staat

De grenzeloze staat is in mijn visie de richting waarin de nationale staat zich momenteel onder invloed van globalisering ontwikkelt. Voordat ik dit toelicht neem ik u mee langs verschillende visies op de staat. Over de staat zijn al sinds de antieke oudheid vele verhandelingen geschreven. Te veel om er al te diep op in te gaan, vandaar dat ik er in vogelvlucht doorheen ga.

Er zijn om te beginnen vrienden en vijanden van de staat. Volgens vriend Thomas Hobbes is het leven van de mens zonder de staat “solitary, poor, nasty, brutish and short” (Hobbes [1651] 1985: 186). En volgens de vijand, de anarchist Mikhail Bakunin, is de staat de grote onderdrukker van de vrije samen-

leving der ongebonden individuen (Bakunin 2002). Voor een heuse samenleving zonder staat moeten we overigens volgens James Scott (2009) naar de hooglanden van Zuidoost Azië. De (neo-)Marxisten beschouwen de staat als het verlengstuk van de belangen van de kapitalistische klasse (Miliband 1973). Van de staat is ook al eens het einde aangekondigd. De staat zou smelten als sneeuw onder de zon van de globalisering (Strange 1996). In reactie hierop verschenen studies over de autonomie van de staat, gelardeerd met casuïstiek over sterke Aziatische staten (Nordlinger 1981; Weiss 1998; Evans 1995). En de staat was zelfs ooit vergeten, zo gepreoccupeerd als de politieke sociologie was met maatschappelijke processen. Gelukkig brachten Skocpol, Evans, Rueschemeyer en hun collega's triomfantelijk de staat op tijd weer terug op de agenda van de sociologie en politicologie (Skocpol 1979; Evans & Rueschemeyer 1985). Tot zover dit overzicht.

Mijn referentiekader voor de grenzeloze staat is het staatsbegrip dat we aan Max Weber toeschrijven. De Weberiaanse staat is een politieke entiteit die, in bezit van het monopolie op de zwaarmacht, het absolute gezag over een afgebakend gebied uitoefent. Het is het model van de unitaire staat die we sinds het Verdrag van Westfalen (1648) kennen. De Weberiaanse staat wordt bestuurd door gekozen politici die op legaal-rationele wijze de leiding hebben over een bureaucratie, wiens structuur en functioneren aan strikte regels en normen is onderworpen. Het wordt gekenmerkt door een ononderbroken hiërarchische keten van bevel en verantwoording. Op loyale en neutrale wijze voert de bureaucraat de besluiten van de politiek uit.

Deze Weberiaanse staat voelt nu de druk van de internationalisering van onze belangrijkste maatschappelijke problemen. Het kan zich niet langer schuil houden op het eigen grondgebied. Sterker nog, om de economie en de samenleving op het eigen grondgebied te kunnen blijven ordenen, dient de staat politiek en bestuurlijk buiten de eigen grenzen te opereren. Nog sterker geformuleerd, de staat zal onderdelen van de eigen bureaucratie moeten laten integreren met de bureaucratieën van andere

staten. Daarmee zal de staat het beginsel van de hiërarchische ordening van de bureaucratie deels moeten verlaten. De staat zal grensoverschrijdend bestuur moeten toestaan en bevorderen. De Weberiaanse staat transformeert in de grenzeloze staat.

Ik geef een voorbeeld dat enige tijd geleden speelde en minder actueel en politiek beladen is dan het asielvraagstuk. Het gaat over de kwaliteit van vlees - wat overigens een belangrijk minpuntje bij de Turkse slager is. De vleesproductie is van groot belang voor de Nederlandse economie. Vorig jaar was Nederland de derde grootste vleesexporteur van Europa. Een belangrijk onderdeel van de vleesexport is de slacht van dieren. Een belangrijk onderdeel van de slacht is de hygiëne in de slachterijen. De hygiëne in de slachterijen binnen de EU staat onder strikt toezicht van de Europese Unie. Maar welke normen gelden daarvoor? Hoe dient er toezicht gehouden te worden op de slachterijen? Bij de totstandkoming van Europese regelgeving hierover spelen nationale belangen een grote rol. Het laag houden van de administratieve lasten voor de slachterijen, het bedrijfsleven, is een groot Nederlands belang. Daarom heeft Nederland liever dat bedrijven zelf het toezicht organiseren, dan dat zij hen confronteren met de hoge lasten van staatstoezicht. Om dit Nederlands belang om te zetten in beleid, participeren de hygiëne-deskundigen van de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA) in grensoverschrijdende bestuurlijke netwerken zoals die van de Europese Food and Veterinary Office (FVO). Daar wordt het beleid feitelijk, technisch en inhoudelijk, voorbereid. Niet alle Europese deskundigen binnen het FVO zijn gecharmeerd van het Nederlandse zelfreguleringsmodel en zijn fel tegenstander van alle vormen van toezicht die buiten de overheid om plaatsvindt. Of het Nederlandse belang daadwerkelijk wordt omgezet in beleid is dus een functie van zowel de inhoudelijke expertise als de politiek-bestuurlijke vaardigheden van de ambtenaren van de NVWA.

Om het complexer te maken: de NVWA is een agentschap dat onder het Ministerie van Economische Zaken valt. Naast

slachthuizen is de NVWA ook verantwoordelijk voor, onder andere, de diergezondheid, meststoffen, veilige consumenten-goederen en de gewasbescherming. Ook deze thema's betreffen grensoverschrijdende vraagstukken. Een gevolg is dat de NVWA gelijktijdig actief participeert in tal van verschillende grensoverschrijdende overheidsnetwerken. Op de website worden de volgende genoemd:

- het netwerk rondom het Directoraat-Generaal voor Gezondheids- en Consumentenbescherming van de Europese Commissie (DG SANCO);
- het eerder genoemde Food and Veterinary Office;
- de Europese Voedselveiligheidsautoriteit (EFSA);
- de Wereldorganisatie voor diergezondheid (OIE);
- de Codex Alimentarius;
- de Wereldgezondheidsorganisatie;
- de Voedsel en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO);
- het Product Safety Forum of Europe;
- het Food Law Enforcement Practitioners Forum; en
- tal van internationale projecten met andere landen buiten de EU.

Deze grensoverschrijdende overheidsnetwerken zijn de spreekwoordelijke schaakborden waarop de Nederlandse staat met andere staten het beleid op het terrein van de voedsel- en warenveiligheid vormt. Tegelijkertijd zijn dit de beleidsarena's waarbinnen de NVWA de Nederlandse beleidsvoorkeuren tracht om te zetten in internationaal en Europees beleid. De vraag is nu hoe een minister van Economische Zaken, een departement waar ook tal van andere (internationale) beleidsterreinen (zoals mededinging) onder vallen, adequaat leiding kan geven aan de NVWA en diens grensoverschrijdende netwerken?

Voorbeelden als deze zijn legio. Zo gaat het er in grove lijnen ook aan toe bij het toezicht op de financiële markten, het mededingingsbeleid, energiebeleid en telecommunicatiebeleid. Europese bestuurlijke netwerken spelen ook een grote rol bij

de toelating van geneesmiddelen tot de Europese markt, terrorismebestrijding en privacybescherming. Met andere woorden, de staat heeft niet langer zoals in het Weberiaanse model het absolute gezag binnen het eigen afgebakende grondgebied. Behalve dat het zijn gezag binnen een andere staat kan uitoefenen, moet de staat vaak het gezag van een andere staat op zijn eigen grondgebied dulden. De grenzeloze staat is hiermee een knooppunt van meerdere grensoverschrijdende bestuurlijke netwerken, waarin verschillende onderdelen van de staat op verschillende beleidsterreinen namens de staat, met onderdelen van andere staten beleid vormt en uitvoert. Nationale politici zijn als het ware de politieke luchtverkeersleiders die deze netwerken moeten overzien, aansturen, controleren en ter verantwoording roepen.

Een pas op de plaats. Mijn begrip van de grenzeloze staat verschilt op een cruciaal punt met een ander belangrijk begrip. In haar baanbrekend boek *The New World Order* (2004) introduceert Anne-Marie Slaughter het begrip 'de gedisaggregeerde staat'. De grenzeloze staat kent veel overeenkomsten met de gedisaggregeerde staat. De gedisaggregeerde staat is een staat die in onderdelen is uiteengevallen, die op hun beurt weer zijn opgegaan in grensoverschrijdende overheidsnetwerken. Naast het concept "disaggregated state" spreekt Slaughter ook over een "disaggregated world order" en "disaggregated sovereignty". Het grootste verschil tussen mijn benadering en die van Slaughter is dat zij vertrekt vanuit het internationale systeem. Zij beschouwt de opkomst van grensoverschrijdende overheidsnetwerken als een fundamentele verandering van het internationale systeem. Mijn vertrekpunt is daarentegen de nationale staat zelf. Ik kijk naar dezelfde grensoverschrijdende overheidsnetwerken, maar ik stel de vraag hoe deze netwerken de nationale Weberiaanse staat veranderen.

Grensoverschrijdend bestuur

Grensoverschrijdend bestuur is al langer in beeld bij politologen en bestuurskundigen. De baanbrekende studie naar grensoverschrijdend bestuur is het in 1974 verschenen artikel

“Transgovernmental relations and international organizations” van Robert Keohane en Joseph S. Nye (1974). Dit artikel verscheen in een periode waarin het onderzoek op het gebied van internationale betrekkingen gedomineerd werd door de school van de realisten en neo-realist (Waltz 1979). Eenvoudig gezegd bestaat de wereld volgens de realisten uit individueel opererende, voortdurend met elkaar om de macht strijdende nationale staten. Nationale staten gedragen zich in dit model als botsende biljartballen (Kjaer 2008). Om het gedrag van een staat te begrijpen hoef je slechts de belangen en strategieën van een handjevol politieke actoren te kennen: die van de regeringsleiders, ministers van buitenlandse zaken en/of die van de hoogste militairen, bijvoorbeeld. Keohane en Nye’s belangrijke bijdrage was dat zij het ‘botsende biljartballen’-model sterk nuanceerden (Keohane & Nye 2001). Zij stelden dat de relaties tussen staten veel gevarieerder en fijnmaziger zijn dan dit model doet voorkomen. Ook ‘botsen’ staten niet altijd, zij werken vooral ook samen, niet alleen op het gebied van veiligheid. En de contacten zijn niet alleen tussen diplomaten onderling maar ook tussen ambtenaren van verschillende ministeries en van lagere bestuurlijke niveaus.

Ongeveer twee decennia later bouwt de al eerder genoemde Slaughter in haar boek *A New World Order* (2004) krachtig voort op het werk van Keohane en Nye. Zij stelt dat we in de laatste paar decennia getuige zijn van een paradigmatische verschuiving in de wijze waarop staten hun internationale relaties organiseren. Haar ideeën over de gedissaggreerde wereldorde, die bevolkt wordt door ‘grensoverschrijdende overheidsnetwerken’, krijgt veel navolging in de literatuur. Veel aandacht gaat dan uit naar de internationale en Europese grensoverschrijdende overheidsnetwerken op het gebied van het toezicht op de financiële markten (Picciotto 1996; Raustiala 2002; Bach & Newman 2010; Pan 2010), maar ook staan internationale veiligheid (Hollis 2010; Mérand et al. 2010); mensenrechten (Cardenas 2003); de bescherming van persoonsgegevens (Big-nami 2005; Newman 2008); en het klimaatbeleid (Martens 2008) in de warme belangstelling van onderzoekers. Men

verwacht veel van grensoverschrijdende overheidsnetwerken. Onderzoek wordt gedaan naar de (positieve) effecten van deze netwerken op het leervermogen en de bestuurlijke capaciteit van overheden, samenwerking bij de handhaving van internationale regelgeving, versterking van het toezicht op grensoverschrijdende markten en de wereldwijde verspreiding van normen zoals democratie en mensenrechten (Freyburg 2011; Legrand 2012). Onderzoekers gaan ook na wat de opkomst van grensoverschrijdende overheidsnetwerken betekent voor de positie van staten, internationale organisaties en het bestuur binnen de Europese Unie (Eberlein & Newman 2008; Sabel & Zeitlin 2008; Thurner & Binder 2009).

Legitimiteit van grensoverschrijdend bestuur

Ondanks de noodzaak en de voordelen van grensoverschrijdende overheidsnetwerken is het met de legitimiteit van deze netwerken slecht gesteld. Het schort bij deze netwerken met name aan wat Scharpf “input-legitimiteit” noemt (Scharpf 1999). Een politiek-bestuurlijk systeem is input-legitiem wanneer burgers het gevoel hebben voldoende invloed te kunnen uitoefenen op de besluitvorming binnen het systeem, ook al is men het niet eens met de inhoud van de besluiten die worden genomen. Het klassieke voorbeeld is onze parlementaire democratie: door te stemmen op de partijen van onze voorkeur bepalen wij de uitkomst van de verkiezingen, maar we hebben geen invloed op de coalities en compromissen die erna worden gesloten. We worden hier geregeld chagrijnig van maar we willen de democratie voor geen goud kwijt en nemen dit gebrek op de koop toe.

Een gebrekkige input-legitimiteit hoeft echter geen probleem te zijn, zo stelt Scharpf, als de “output-legitimiteit” van het politiek-bestuurlijk systeem maar hoog is. Dat is het geval als het systeem effectief is, ook al heeft de burger geen enkele zeggenschap over de totstandkoming van beleid. Het klassieke voorbeeld van output-legitimiteit is volgens Scharpf de Europese Unie. Burgers hebben beperkt invloed op de vorming van het Europees beleid, maar de EU zorgt wel voor economische

groei, welvaart en veiligheid. Maar ook de output-legitimiteit van de EU is nu tot een zeer laag punt gezakt. De financiële en bankencrisis wordt in belangrijke mate toegeschreven aan het falend Europees toezicht. De vluchtelingencrisis legt de gebreken van het Europees grensbewakings- en asielapparaat bloot. En ook is de EU niet in staat om voor vrede en stabiliteit in haar directe nabijheid te zorgen, getuige Oekraïne en het Midden-Oosten. Het lijkt exit met de output-legitimiteit van de EU.

Politiek-bestuurlijke verhoudingen

Het is tijd om terug te keren naar mijn centrale vraagstelling: Hoe kan grensoverschrijdende samenwerking tussen staten weer aan legitimiteit winnen? Om de gebrekkige legitimiteit van grensoverschrijdend bestuur te begrijpen, moeten we ons verdiepen in het klassieke bestuurskundige vraagstuk van de politiek-bestuurlijke relaties. De hoofdvraag in dit kader luidt: In welke mate zijn gekozen politici in staat om de bureaucratie te sturen, te controleren en ter verantwoording te roepen? Ook deze vraag is te herleiden tot Max Weber. Zijn analyse hield kortweg in dat een ongebreidelde bureaucratie onherroepelijk zou leiden tot een “heerschappij van de ambtenaar” - het *Beamtenherrschaft*. Zijn analyse past in de tijdgeest waarin hij leefde. Gedurende de decennia na het revolutiejaar 1848 maakte in Europa de monarchie als staatsvorm plaats voor parlementaire democratieën. In verschillende Europese staten werd de macht van de koning over de bureaucratie overgenomen door gekozen volksvertegenwoordigers. Parlementen waren echter geen garantie voor een gezonde democratie. Het bleef roerig in die jaren en de atmosfeer was zwanger van revolutionaire bewegingen en coup pogingen. Konden de gekozen politici in hun nieuwbakken parlementaire democratieën wel erin slagen de machtige ambtenaren en de militairen de baas te worden?

Het onderzoek naar de relaties tussen politiek en bestuur in de twintigste eeuw richtte zich voornamelijk op het type relaties dat tussen politici en ambtenaren bestond. De belangrijkste empirische werken op dit gebied zijn de studies van Aberbach,

Rockman en Putnam (1981), Guy Peters (1988) en Christopher Hood en Martin Lodge (2006). Hoe zeer deze en andere (inclusief vele Leidse) studies onze inzichten in de relatie tussen politiek en bestuur ook hebben verrijkt, ze gaan niet in op de vraag naar de politieke controle van de grensoverschrijdende bureaucratie. Deze studies richten zich voornamelijk op het nationale niveau. Er bestaan uiteraard studies die de Europeanisering van nationale bestuursstelsels bestuderen. Deze gaan met name over de wijze waarop en op de mate waarin ambtenaren en publieke organisaties actief zijn binnen de verschillende internationale en Europese beleidsregimes (Laegreid et al. 2004; Geuijen et al. 2008); op de relaties tussen verschillende onderdelen van de centrale overheid (Egeberg & Trondal 1999; Danielsen & Yesilkagit 2013; Ruffing et al. 2015) en op de vraag hoe nationale bestuurssystemen de implementatie van Europees beleid beïnvloeden (Knill 2001). Geen van deze studies heeft zich echter systematisch beziggehouden met de vraag hoe nationale politici zich verhouden tot grensoverschrijdend bestuur en over de vraag onder welke omstandigheden nationale politici het meest optimaal sturing kunnen geven aan grensoverschrijdende overheidsnetwerken.

Onderzoek

Wat ga ik hier aan doen? Mijn belangrijkste aanname is dat de legitimiteit van de grenzeloze staat versterkt kan worden wanneer nationale politici hun grip op grensoverschrijdende vormen van bestuur verstevigen. Wanneer nationale politici meer grip krijgen op grensoverschrijdend bestuur, zo is mijn gedachte, dan zal dat de input-legitimiteit van de nationale democratie versterken. En zullen nationale parlementen zo meer de belangen van hun burgers in grensoverschrijdende besturen kunnen vertegenwoordigen. In mijn onderzoek betrek ik een tweetal theoretische kaders: (1) theorieën van politieke controle van de bureaucratie en (2) theorieën van bestuurlijke responsiviteit.

Ik begin bij de politieke controle. Theorieën van politieke controle gaan over de mate waarin en de wijze waarop de politiek

erin slaagt de bureaucratie in lijn met de eigen preferenties te laten handelen. De preferenties van de politiek zijn in een democratie de preferenties van de burger die door gekozen politici wordt gerepresenteerd. Dit is een voorwaarde voor de input-legitimiteit van het systeem. Het uitoefenen van politieke controle op de bureaucratie heeft veel van doen met de structuur en inrichting van publieke organisaties. Zet je, bijvoorbeeld, publieke organisaties op afstand van de politiek (zoals bijvoorbeeld onafhankelijke toezichthouders) of plaats je ze juist binnen handbereik (bijvoorbeeld ministeries en diensten)? En wie benoemt voor hoe lang het hoofd van de organisatie in kwestie? En hoeveel autonomie wordt aan de organisatie gedelegeerd? Deze en andere vragen staan centraal in de “theory of the politics of structural choice” van de Amerikaanse politicoloog Terry Moe (1989). De “structurele keuzetheorie” van Moe stelt dat de structuur van publieke organisaties een weergave is van de belangenconstellaties van de politieke partijen die die organisaties hebben ingesteld. Politici richten daarbij ook de omgeving van publieke organisaties zodanig in, dat zij bij de uitvoering van hun taken moeilijk kunnen afwijken van de preferenties van de partijen die ze hebben ingesteld. De structurele keuzetheorie is tot nu toe echter voornamelijk binnen nationale contexten ontwikkeld en getoetst. Toegepast op de grenzeloze staat betekent dit dat de structurele keuzetheorie verder ontwikkeld moet worden om de rol en invloed van meervoudige nationale politieke contexten bij de inrichting van grensoverschrijdend bestuur te kunnen onderzoeken.

Dan mijn tweede lijn. Bestuurlijke responsiviteit houdt in dat ambtenaren zonder politieke controle van buitenaf al rekening houden met de belangen van derden. Responsiviteit kent dus in beginsel meerdere publieken (Bryer 2007). Naast de klassieke hiërarchische responsiviteit aan de politiek kunnen bureaucratieën ook responsief zijn aan belangengroepen, de publieke opinie, groepen burgers en ook aan andere publieke organisaties (Yackee 2005). Van belang is dus dat responsiviteit de *bereidheid* om gehoor te geven aan derden omvat. Het gaat niet zoals bij politieke controle-theorieën om een extern opgelegde

responsiviteit (Saltzstein 1985, 1992), hoewel responsiviteit ook door de politiek, door middel van het scheppen van een passende institutionele context, kan worden bevorderd. Het vraagstuk van bestuurlijke responsiviteit hangt nauw samen met het vraagstuk van de “onpartijdige bureaucratie” (Rosanvallon 2011). Onpartijdigheid als bureaucratistische waarde is een thema dat centraal staat in het werk van de Franse historicus Pierre Rosanvallon. Hij stelt dat naarmate de legitimiteit van de klassieke democratische instituties zoals parlementen onder druk komt te staan als gevolg van globalisering, individualisering en andere vergelijkbare trends, de verwachtingen ten aanzien van de bureaucratie als onpartijdige hoeder van het algemeen belang hoger worden. Vertrekkend vanuit deze inzichten wil ik in mijn onderzoek nagaan in hoeverre de grenzeloze staat responsief is en welke factoren de mate van responsiviteit in deze context beïnvloeden.

Controle en responsiviteit binnen de grenzeloze staat

Hiermee ben ik aangekomen bij het einde van het inhoudelijk deel van mijn oratie. De gebruikelijke disclaimer bij wetenschappers is vaak “Daar moet nog onderzoek naar gedaan worden”. Dat is hier ook zo, maar ik ga toch een aantal oplossingen proberen te schetsen. Ik heb eigenlijk al twee oplossingsrichtingen gegeven. De eerste is dat de nationale democratische controle op het grensoverschrijdend bestuur moet worden versterkt. Politici, ministers en Kamerleden - in het bijzonder die van de Vaste Kamercommissies - dienen beter geïnformeerd te worden over wat zich binnen de grensoverschrijdende overheidsnetwerken op hun beleidsterreinen afspeelt. Politici dienen hiertoe ministeries en hun uitvoerende diensten zodanig in te richten dat zij de beleidsontwikkelingen binnen de van nature vaak ondoorzichtige netwerken goed kunnen blijven volgen. Ook zullen nationale politici bewust moeten worden van het belang van de structuur en het functioneren van grensoverschrijdend bestuur zelf. Het zal een sterker politiek fundament voor de grenzeloze staat leggen. In de grenzeloze staat zullen we daarmee behoefte hebben aan ‘politieke luchtverkeersleiders’ die voor zich ‘radarschermen’

hebben waarop ze de vele vliegbewegingen van nationale ambtenaren in de verschillende internationale netwerken kunnen overzien en - waar nodig - bijsturen.

Ook zou het goed zijn om de inbreng van burgers in het proces van de nationale standpuntbepaling te versterken. Consultatieprocessen zoals die in het Amerikaans bestuursrecht bestaan - de zogenaamde “notice-and-comment procedure” - zouden kunnen worden ingevoerd bij nationale publieke organisaties die veelvuldig grensoverschrijdend opereren. Voorafgaand aan internationale besprekingen zouden toezichthouders conceptstandpunten voor commentaar aan belanghebbenden kunnen voorleggen en de zo verkregen zienswijzen meenemen in hun definitieve standpunten.

Een belangrijke rol is ook weggelegd voor de media. Zij dienen in te zien en te waarderen dat de vaak zeer technische onderhandelingen, die tussen ambtelijke deskundigen in de byzantijns aandoende netwerken plaatsvinden, uiteindelijk zullen leiden tot politieke beslissingen die de burger direct en soms op ingrijpende wijze zullen raken. Het is de kunst om hier toegankelijk over te berichten.

De tweede oplossingsrichting betreft de responsiviteit van het grensoverschrijdend bestuur. De oplossing langs deze lijn is niet louter een communicatie-dingetje: mogen ambtenaren twitteren over de voortgang van besprekingen of hun mening over hun dossier geven? Het gaat in essentie om de vraag in hoeverre ambtenaren om kunnen gaan met de vele en vaak botsende belangen die in hun dossiers spelen. Werken in het grensoverschrijdend bestuur is werken op grote afstand van de politiek. Dit vraagt om ambtenaren die een sterk vermogen bezitten om zelfstandig te kunnen oordelen over het gewicht van de verschillende belangen die spelen in hun dossier; uiteraard binnen de kaders van het nationale belang dat zij dienen uit te dragen. Om dit te bereiken is vorming binnen publieke organisaties nodig. Te veel nog denken en handelen ambtenaren die als deskundigen participeren in grensoverschrijdende

overheidsnetwerken als expert: als econoom, jurist, ingenieur, medicus, computerspecialist. Complexe vraagstukken worden binnen de bekende paradigma's herleid. Zij hebben vaak niet door dat die ene beste technische oplossing, politiek zeer gevoelig kan zijn. Uiteraard ligt ook hier een belangrijke opgave voor academische opleidingen, de bestuurskunde voorop, die mensen opleiden voor het publieke domein. In mijn onderwijs zal ik deze taak graag voor mijn rekening willen nemen.

Zal de Bange Boze Burger met dit alles gediend zijn? Uiteraard nooit helemaal, maar hij zal tot op grote hoogte tegemoet worden getreden. Het bestuur van de Europese Unie is nu te veel een beleidsmachine die Europees beleid standaardiseert en over de grenzen heen harmoniseert. Hiermee doet de Europese Unie geen recht aan de culturele diversiteit - op politiek, bestuurlijk en maatschappelijk vlak - die in Europa bestaat. Een grotere grip van nationale politici op grensoverschrijdend bestuur betekent in feite de versterking van de nationale stem in een globaliserende wereld.

Afsluiting en dank

Ter afsluiting wil ik graag nog enkele personen bedanken.

In de eerste plaats dank ik het College van Bestuur voor het besluit mij te benoemen op deze leerstoel. Ik dank ook het College van Bestuur voor het vertrouwen in mij door mij als decaan van de jongste en mooiste(!) faculteit van de oudste universiteit van het land te benoemen. Met mijn zeer fijne collega's in het faculteitsbestuur mogen we de Leidse waarden en tradities in het prachtige Den Haag uitdragen.

Mijn dank gaat ook uit naar mijn goede vriend en mentor van het eerste uur, de voormalige decaan Jouke de Vries. Als “onderzoek-ondersteunend assistent” zette ik bij jou mijn eerste stappen in mijn academische loopbaan. Dat ik na Urk, Whitehall en de trompetten van het kapitalisme jou ooit nog zou opvolgen als Haagse decaan had ik destijds niet kunnen bevroeden.

Kort na mijn benoeming kreeg ik een warm onthaal van mijn collega's bij het Instituut Bestuurskunde. De leden van het toenmalige bestuur van het instituut - Wanda den Boer, Jelmer Schalk, Caspar van den Berg en het student-lid Nadine Stokink - maakten mij wegwijs binnen het instituut. Een speciaal woord van dank is voor de collegialiteit van mijn collega Sandra Groeneveld met wie ik gelijktijdig in de diepe wateren van het instituut en het bestuur ervan ben gegooid.

Ik prijs mij gelukkig met mijn collega's van het faculteitsbureau. Jullie hebben in korte tijd grote veranderingen meegeemaakt. Jullie veerkracht en responsiviteit is bewonderenswaardig. Er staan ons als jonge faculteit nog grote opgaven te wachten, maar met jullie durf ik ze zonder meer aan. Dit geldt ook voor al mijn collega's binnen ISGA, het LUC en de centres. Ik hou jullie telkens voor dat we een prachtige faculteit zijn en dat we de komende jaren een nog mooiere faculteit worden. Ik hoop dat jullie mij blijven geloven en steunen in deze missie.

Mijn Utrechtse tijd heeft mij klaargestoomd voor deze positie. Zonder de jarenlange collegialiteit en steun van Mark Bovens en Wieger Bakker was mij dit zeker niet gelukt. Ook Margo Trappenburg, met wie ik jarenlang 'de Leidse kamer' heb bemest, heeft aan mijn mooie Utrechtse tijd bijgedragen.

In mijn loopbaan als onderzoeker ben ik nauw verbonden geweest met mijn Nijmeegse collega Sandra van Thiel. Samen hebben we iedere publieke organisatie in Nederland binnenste buiten gekeerd!

Beste studenten van de opleiding Bestuurskunde, jullie zijn onze 'future global young leaders'. De grenzeloze staat is van en voor jullie. Ik hoop daarom dat jullie goed blijven opletten tijdens de colleges.

Tot slot mijn familie. Toen mijn oratie nog voor mei 2015 stond gepland wilde ik in mijn dankwoord nog aan mijn in 1997 overleden schoonvader Eugène van Waegeningh refereren. Nu moet

ik ook refereren aan mijn schoonzusje Deedee en mijn eigen vader. Het verlies van mijn prachtige schoonzusje tart het leven zelf. Haar afwezigheid vandaag voelt als een zwart gat.

Mijn vader heeft nog gelukkig meegemaakt dat ik hoogleraar werd. Zijn verlies is er niet minder om. Om te voorkomen dat u hem hier zult blijven herinneren als de man die Griekse producten weigerde wil ik ook benadrukken hoe ongelooflijk belangrijk hij, samen met mijn lieve moeder, die hier gelukkig voor mij zit, voor mij is geweest. Hij was een typische immigrant. In 1964 kwam hij als gastarbeider naar Nederland en vanaf de dag van mijn geboorte, had hij maar één doel in zijn leven: zijn zoon zou het verder schoppen dan hij zelf. Toen ik op de lagere school zat, was het al een uitgemaakte zaak voor hem, dat ik naar het gymnasium zou gaan. Eenmaal in de brugklas stond het buiten kijf dat ik zou gaan studeren. Dat ik na mijn studie niet meteen ging werken, maar ging promoveren (!), werd eerst niet begrepen. Maar toen het kwartje viel, werd het ook meteen voor mijn vader duidelijk: zijn zoon zou professor worden. Missie volbracht.

Daan, Tijs, Max en Thom. Lieve jongens. Toen mama en ik in de zomer van 1998 in Palazzo Pitti in Florence rondliepen, zagen we een leuk Engels gezinnetje met drie kleine jongetjes. Zij waren braaf en keken aandachtig naar de schilderijen in het museum. Mama en ik wisten het meteen: dat willen wij ook! Het is ons helaas niet gelukt. Wij hebben vier in plaats van drie boeven en jullie zijn totaal niet geïnteresseerd in iets anders dan het scherm van jullie iPhones. Maar toch houden wij, houd ik, ongelooflijk veel van jullie.

Liefste Saartje, in die bewuste zomer vroeg ik jou ten huwelijk, maar al op 3 juni 1991 gaven wij elkaar, op de Witte Singel 94 hier in Leiden onze eerste zoen. Wat volgden waren de mooiste 25 jaren in mijn leven. Ik hoop tenminste nóg eens 25 jaar en nog veel meer met jou samen te mogen zijn!

Ik heb gezegd.

Literatuur

- Aberbach, J.D., Putnam, R.D. & Rockman, B.A. (1981). *Bureaucrats and politicians in Western Europe*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bach, D. & Newman, A.L. (2010). Transgovernmental networks and domestic policy convergence: evidence from insider trading regulation. *International Organization*, 64(03), 505-528.
- Bach, T., Ruffing, E. & Yesilkagit, K. (2015). The differential empowering effects of Europeanization on the autonomy of national agencies. *Governance*, 28(3), 285-304.
- Bakunin, M.A. (2002). *Statism and anarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bignami, F. (2005). Transgovernmental networks vs. democracy: The case of the European information privacy network. *Michigan Journal of International Law*, 26, 807.
- Bryer, T.A. (2007). Toward a relevant agenda for a responsive public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3), 479-500.
- Cardenas, S. (2003). Transgovernmental activism: Canada's role in promoting national human rights commissions. *Human Rights Quarterly*, 25(3), 775-790.
- Danielsen, O.A. & Yesilkagit, K. (2014). The effects of European regulatory networks on the bureaucratic autonomy of national regulatory authorities. *Public Organization Review*, 14(3), 353-371.
- Donner, J.P.H. (2015). *Wij hadden gemeend hiervoor gespaard te mogen en te zullen worden. Het heeft niet zo mogen zijn*. Cleveringa-oratie van 26 november 2015, Universiteit Leiden, Leiden.
- Eberlein, B. & Newman, A. (2008). Innovating EU governance modes: The rise of incorporated transgovernmental networks. *Governance*, 21(1), 25-52.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (1999). "Differentiated integration in Europe: The Case of EEA Country, Norway." *Journal of Common Market Studies* 37(1):133-142.
- Evans, P.B. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, P.B. & Rueschemeyer, D. (1985). *Bringing the state back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Freyburg, T. (2011). Transgovernmental networks as catalysts for democratic change? EU functional cooperation with Arab authoritarian regimes and socialization of involved state officials into democratic governance. *Democratization*, 18(4), 1001-1025.
- Geuijen, K., Hart, P. 't, Princen, S. & Yesilkagit, K. (2008). *The new Eurocrats: National civil servants in EU policy-making*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hobbes, T. ([1651] 1985). *Leviathan*. Edited & introduction by C.B. MacPherson. London: Penguin Books.
- Hollis, S. (2010). The necessity of protection: Transgovernmental networks and EU security governance. *Cooperation and conflict*, 45(3), 312-330.
- Hood, C. & Lodge, M. (2006). *The politics of public service bargains: Reward, competency, loyalty and blame*. Oxford: Oxford University Press.
- Keohane, R.O. & J.S. Nye (1974). Transgovernmental relations and international organizations. *World Politics*, 27(1), 39-62.
- Keohane, R.O. & Nye, J.S. (2001). *Power and interdependence*. New York: Longman.
- Kjaer, A.M. (2008). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Knill, C. (2001). *The Europeanisation of national administrations: Patterns of institutional change and persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Læg Reid, P., Steinhorsson, R.S. & Thorhallsson, B. (2004). Europeanization of central government administration in the Nordic states. *Journal of Common Market Studies*, 42(2), 347-369.
- Legrand, T. (2012). The merry mandarins of Windsor: policy transfer and transgovernmental networks in the Anglospere. *Policy studies*, 33(6), 523-540.
- Martens, M. (2008). Administrative integration through the back door? The role and influence of the European Commission in transgovernmental networks within the

- environmental policy field. *European Integration*, 30(5), 635-651.
- Mérand, F., Hofmann, S.C. & Irondelle, B. (2010). Transgovernmental networks in European security and defence policy. *European integration online papers (EIoP)*, 14.
- Miliband, R. (1973). *The state in capitalist society*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Newman, A.L. (2008). Building transnational civil liberties: Transgovernmental entrepreneurs and the European Data Privacy Directive. *International Organization*, 62(01), 103-130.
- Moe, T. (1995). The politics of structural choice: Toward a theory of public bureaucracy. In: Williamson, O.E. (ed.), *Organization theory: From Chester Barnard to the present and Beyond*, 116-153). New York: Oxford University Press.
- Scott, J.C. (2009). *The art of not being governed: An anarchist history of upland Southeast Asia*. Yale University Press.
- Nordlinger, E.A. (1981). *On the autonomy of the democratic State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pan, E.J. (2010). Challenge of international cooperation and institutional design in financial supervision: beyond transgovernmental networks. *Chicago Journal of International Law*, 11, 243-284.
- Peters, B.G. (1988). *Comparing public bureaucracies: Problems of theory and method*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.
- Picciotto, S. (1996). Networks in international economic integration: fragmented states and the dilemmas of neo-liberalism. *Nw. J. Int'l L. & Bus.*, 17, 1014.
- Raustiala, K. (2002). "The architecture of international cooperation: Transgovernmental networks and the future of international law," *Virginia Journal of International Law* 43(1), pp. 1-92.
- Rosanvallón, P. (2011). *Democratic legitimacy: Impartiality, reflexivity, proximity*. Princeton University Press.
- Sabel, C.F. & Zeitlin, J. (2008). Learning from difference: the new architecture of experimentalist governance in the EU. *European Law Journal*, 14(3), 271-327.
- Saltzstein, G.H. (1985). Conceptualizing bureaucratic responsiveness. *Administration & Society*, 17(3), 283-306.
- Saltzstein, G.H. (1992). Bureaucratic responsiveness: Conceptual issues and current research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(1), 63-88.
- Scharpf, F.W. (1999). *Governing in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Skocpol, T. (1979). *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Slaughter, A.M. (2004). *A new world order*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Strange, S. (1996). *The retreat of the state: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thurner, P.W. & Binder, M. (2009). European Union transgovernmental networks: The emergence of a new political space beyond the nation-state? *European Journal of Political Research*, 48(1), 80-106.
- Waltz, K.N. (1979). *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- Weber, M. (2015). *Wirtschaft und Gesellschaft: Gesamtregister*. Tübingen : J.C.B. Mohr Paul Siebeck.
- Weiss, L. (1998). *The myth of the powerless state*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Yackee, S.W. (2005). Sweet-talking the fourth branch: The influence of interest group comments on federal agency rulemaking. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 103-124.



- 2016 Decaan Faculteit Governance and Global Affairs, Universiteit Leiden
- 2014-2016 Wetenschappelijk directeur Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden
- 2014 Hoogleraar Bestuurskunde met een focus op International Governance, Universiteit Leiden
- 2008-2014 Universitair hoofddocent Bestuurskunde, Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht
- 2005-2008 Universitair docent Bestuurskunde, Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht
- 2002-2003 Universitair docent (0,5 fte), Institut for Statskundskab, Universiteit Aarhus
- 2001-2004 Postdoc, Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht
- 1996-2000 Promovendus, Onderzoekschool CNWS, Universiteit Leiden
- 1995 Doctoraal Bestuurskunde, Universiteit Leiden

Van de Griekse schulden crisis tot de vluchtelingenstromen. Het lukt de Europese Unie vaak niet daadkrachtig op te treden. Bange boze burgers verzetten zich in toenemende mate tegen de Europese integratie en andere vormen van internationale samenwerking. Nationale politici staan voor een dilemma: om de eigen burgers te beschermen tegen het kwade in de wereld moeten staten juist wel ver gaand met elkaar samenwerken. Zij dienen enerzijds hun nationale bestuurlijke systemen verder te integreren, maar tegelijkertijd ervoor te zorgen dat burgers zich vertegenwoordigd voelen.

De bestuursstelsels van nationale staten raken ook steeds nauwer met elkaar verbonden. Dit is de grenzeloze staat. Er bestaan grensoverschrijdende bestuurlijke netwerken op terreinen als de financiële markten, energie, voedselveiligheid en politie samenwerking. Op al deze terreinen bereiden ambtenaren besluiten voor die diep ingrijpen in het dagelijks leven van burgers. Ze doen dat grotendeels uit het zicht van nationale parlementen en andere nationale instituties.

Ofschoon staten dankzij deze netwerken effectiever samenwerken, het blijft een nadeel dat deze netwerken van ambtenaren op weinig tot geen steun van burgers kunnen rekenen. Een grotere grip van nationale politici op het functioneren van de grensoverschrijdende bestuursvormen is nodig om de legitimiteit van het bestuur als zodanig te vergroten.

