

De grenzen van de Nederlandse overheid – een politieke en bestuurlijke beschouwing

Intreerede van

Dr. B.J.S. Hoetjes

Lector Public Management – overheid en internationalisering

Haagse Hogeschool

Uitgesproken op dinsdag 20 april 2004

Elke dag worden wij geconfronteerd met de internationalisering van ons bestaan en met het doorbreken van grenzen. Dramatische gebeurtenissen zoals terreuraanslagen in New York, Moskou, Istanbul of Madrid, maar ook zaken als de georganiseerde misdaad, de uitbraak van ziekten in de veestapel, de immigratie, het internet- en e-mailverkeer, het wegverkeer of vliegverkeer – het zijn allemaal verschijnselen, die zich weinig lijken aan te trekken van landsgrenzen. Toch verwachten wij, als zich problemen voordoen, dat onze overheid – of liever gezegd onze overheden – met een effectief antwoord komen. Om zo'n antwoord te kunnen waarmaken, moeten overheden hun plaats, en dus hun grenzen, kennen. Vandaar het onderwerp van deze intreerede.

Onze centrale vraag vanmiddag is dus: kent Nederland zijn grenzen? De vraag zo stellen is haar beantwoorden. Inderdaad zal de conclusie van dit betoog zijn, dat Nederland – in het bijzonder de Nederlandse rijksoverheid – zijn grenzen onvoldoende kent. Daardoor is Nederland onvoldoende in staat om over zijn grenzen heen te kijken, met zijn grenzen te werken en deze te overwinnen. Wie zijn grenzen niet kent, kan er ook niet effectief mee omgaan. Hoe en waarom wij tot deze conclusie komen, moet in het hiernavolgende duidelijk worden.

In het Nederlandse zelfbeeld speelt het besef van klein en begrensd te zijn een essentiële rol. Wij zien onszelf niet als een wereldmogendheid, afgezien dan van de 17^e eeuw, waarin Amsterdam enige tijd fungeerde als 's werelds hoofdkantoor. Het motto van het Korps Mariniers '*qua patet orbis*' – zo wijd als de wereld strekt – betekende wel, dat Nederlanders alle wereldzeeën bevoeren, maar niet, dat Nederland zich als serieuze wereldmacht kon beschouwen. Ook de Groot-Nederlandse gedachte heeft maar weinig weerklank gevonden in de meer recente geschiedenis. Klein te zijn, maar dan wel moreel hoogstaand – klein maar fijn – is diep verankerd in de Nederlandse cultuur, tot en met de Nederlandse taal, die vol zit met verkleinwoorden. Als in onze huisje-boompje-beestje-taal iets niet klein is, dan maken wij het wel klein. Het besef van klein te zijn zou logischerwijs moeten inhouden, dat wij ons scherp bewust zijn van onze grenzen, en daar ook naar handelen. En dat is nu merkwaardig genoeg niet het geval – vandaar deze intreerede.

Daarbij moet natuurlijk de eerste vraag zijn: wat bedoelen wij precies met politieke en bestuurlijke grenzen? Wie de grondleggers van de 20^e eeuwse politicologie, David Easton en Robert Dahl, erop naslaat, ziet dat 'de grenzen van een politiek systeem – bijvoorbeeld de Nederlandse staat - daar liggen, waar een scherpe daling optreedt in het vermogen van gezagsdragers om het gedrag van mensen effectief te beïnvloeden'. In meer bestuurlijke en beleidsmatige termen zou men kunnen zeggen: een overheid komt zijn grenzen tegen, wanneer het vermogen om door middel van effectief en legitiem beleid de maatschappelijke problemen aan te pakken, drastisch vermindert of zelfs geheel wegvalt.

Deze omschrijving van het begrip politiek-bestuurlijke grens geeft ons verschillende interpretatiemogelijkheden en deze vormen de grondslag voor ons verdere betoog. Het zijn er drie: de territoriale – de grenzen van het grondgebied -, de interbestuurlijke – de grenzen van de bevoegdheden tussen overheden onderling – en de omgevingsgerichte – de grenzen van de overheidsinvloed op burgers en samenleving.

1. De grenzen van het grondgebied.

Onze eerste invalshoek is heel eenvoudig geografisch. Kent Nederland zijn landsgrenzen? – de zeegrenzen laten wij hier even buiten beschouwing, zij leveren boeiende stof voor een latere beschouwing. Weten wij wat er bestuurlijk en politiek aan de landsgrenzen gebeurt?

Van de 504 Nederlandse gemeenten (Staatsalmanak, 2002) liggen er 73 aan de grens (29 aan de Nederlands-Belgische, 39 aan de Nederlands-Duitse grens en 5 aan zowel de Nederlands-Belgische als aan de Nederlands-Duitse grens) en van de twaalf Nederlandse provincies zijn er zeven grensprovincie. De grensgemeenten lopen terug in aantal vanwege gemeentelijke samenvoegingen, maar bij elkaar hebben zij een inwonertal van ruim 1,9 miljoen. Ruim 11% van de Nederlandse bevolking woont dus direct aan de grens.

Historisch gezien is de grensstreek gekenmerkt geweest door enerzijds een marginalisering in sociaal, economisch, cultureel en politiek-bestuurlijk opzicht, anderzijds door nadrukkelijke pogingen van centrale overheden om er hun gezag te doen gelden via militaire aanwezigheid en grensbewaking. De grensstreek oefende van oudsher grote aantrekkingskracht uit voor activiteiten of mensen van over de grens, die zich om welke reden dan ook aan de ‘eigen’ overheid wensten te onttrekken en de voorkeur gaven aan een andere overheid. De grensstreek leefde als het ware van de verschillen tussen staten – met de smokkel als het meest sprekende voorbeeld. Daarnaast was er sprake van marginalisering. Dit betekende, dat activiteiten of mensen voor wie men in het centrum geen plaats had – of dat nu vuilverbrandingsinstallaties of strafkolonies waren – in de grensstreken terecht kwamen, en dat de grensstreken in het algemeen meer als object van overheidsbeleid dan als subject en serieuze medespeler fungeerden. De ontginning van woeste gronden, de veenkoloniën en de vestiging van de textielindustrie in Twente in de 19^e eeuw vormen daarvan duidelijke voorbeelden. Er ontstond in de grensstreken een diep besef van marginaliteit, dat in het zuiden nog werd versterkt door een historisch gevoel van achterstelling als katholieke streek in een protestantse staat. Deze cultuur van marginalisering, ook al is die door de feiten achterhaald, vormt op zich een factor, die tot de dag van vandaag in het beleid doorwerkt – en bijvoorbeeld kan verklaren waarom het Haagse spreidingsbeleid in de jaren '70 in feite is mislukt en vastliep op de gevoelens van de Haagse PTT-ambtenaren dat zij ‘gedepoteerd’ zouden worden naar Groningen.

Deze marginaliteit bestaat overigens aan beide kanten van de grens, en is een krachtige maatschappelijke factor geweest voor grensoverschrijdende samenwerking. Het Nederlands-Belgische grensgebied was bovendien toch al uiterst poreus – pas in 1914 met de toestroom van Belgische vluchtelingen, werden er effectieve grenscontroles ingesteld, en de invoering van de Benelux-douaneunie na de tweede wereldoorlog was het begin van het einde voor de grenscontroles. Alles bij elkaar dus maar zo’n vijftig jaar ‘harde grens’ tussen Nederland en België. De Nederlands-Duitse grens is langer ‘hard’ geweest – vanaf de Frans-Duitse oorlog in 1870 tot aan de invoering van het Schengenverdrag in de jaren 1990. Hier zien wij, interessant genoeg, dat het Duitse grensgebied met de verplaatsing van de hoofdstad van Bonn naar Berlijn zich verder gemarginaliseerd voelt – en daardoor sterker geneigd tot samenwerking over de grens.

De belangrijkste vorm, die de grensoverschrijdende samenwerking tussen overheden heeft gekregen, zijn de Euregio’s. Momenteel bestaan er drie Euregionale verbanden aan de Nederlands-Belgische grens (Scheldemond, IGRES en BENEGO), één rond het drielandenpunt (de Euregio Maas-Rijn) en vier aan de Nederlands-Duitse grens (Rijn-Maas-Noord, Rijn-Waal, De Euregio Enschede-Gronau en de Eems-Dollard Euregio). Daarnaast bestaan er samenwerkingsverbanden op de schaal van een gemeente: aan de Belgische grens Baarle-

Nassau/Baarle-Hertog en Hulst-Beveren etc., aan de Duitse grens Eurode (Kerkrade-Herzogenrath) en Dinxperlo-Suederwick/Bocholt.

Wat gebeurt er allemaal in deze Euregio's? Formeel weinig of niets, maar informeel des te meer. Een Euregio is geen zelfstandige bestuurslaag met eigen bevoegdheden, maar fungeert uitsluitend als bevorderaar van de grensoverschrijdende samenwerking tussen de Nederlandse en Belgisch/Duitse gemeenten en provincies, die allemaal volledig hun eigen bevoegdheden behouden. Twee verdragen, het Beneluxverdrag inzake grensoverschrijdende samenwerking (1986) en het Anholtverdrag (1991) regelen de formele status van de Euregio's. Aan de Nederlands-Belgische grens bestaat in principe de mogelijkheid dat een Euregio 'burgerbindende bevoegdheden' krijgt, maar daarvoor is tot op heden nog nooit gekozen – het is denkbaar, dat men in de gemeente Baarle wél daarvoor kiest -. Aan de Nederlands-Duitse grens is het formeel uitgesloten, dat een Euregio zelfstandige bevoegdheden krijgt.

Formeel bestuursrechtelijk gezien hebben de Euregio's dus weinig of geen betekenis. Informeel en feitelijk wordt er evenwel aanzienlijke activiteit ontplooid, meerwaarde geleverd en expertise opgebouwd. Wanneer zich problemen en wensen voordoen op terreinen van gebiedsgericht bestuur op lokaal en regionaal niveau, vormen zij het eerste aanspreekpunt voor burgers en lokale overheden – voor de dagelijkse problemen van wonen/werken/leven aan de grens, het grensoverschrijdende woon-werkverkeer in de meest brede zin, inclusief openbaar vervoer, onderwijs, belastingen, sociale voorzieningen, onderwijs of stemrecht, de grensoverschrijdende hulpdiensten, de politiesamenwerking, de erkenning van vakdiploma's door de bedrijven aan beide kanten van de grens of de vestiging van bedrijven over de grens. Op al deze onderwerpen weten de Euregio's de weg in de overheidsinstanties aan beide kanten van de grens, en hebben vaak ook zelf inhoudelijke deskundigheid opgebouwd door de jaren heen.

De ervaring en deskundigheid van de Euregio's wordt binnen de Nederlandse overheid veel minder benut dan mogelijk en wenselijk zou zijn. Immers, niet alleen de grensstreek, maar heel Nederland kan men beschouwen als 'grensgebied' – vrijwel iedere Nederlander woont niet meer dan een paar uur rijden van de grens, en grensoverschrijdende contacten op allerlei gebied zijn in feite in Nederland de gewoonste zaak van de wereld.

Wat ligt er dan meer voor de hand, dan het benutten van bijvoorbeeld de ervaringen in Venlo of Heerlen bij de Nederlands-Duitse politiesamenwerking, wanneer men op het Scheveningse strand de Nederlandse en de Duitse politie gezamenlijk wil laten optreden? Wat ligt er meer voor de hand om bij het opzetten van een 'grensinformatiepunt' door de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank om de spreekuren van de Euregio's op dit terrein in te schakelen? In deze tijd van e-mail en internet hoeft men daarvoor niet eens meer uit de stoel te komen – gewoon een kwestie van doorschakelen via een goed georganiseerd *call-center*. De rijksoverheid ziet nog veel bestuurlijk grenswerk over het hoofd, en soms kan dit navrant vormen aannemen. Wanneer de Nederlandse minister-president bij een bezoek aan Münster (in oktober 2003) een krachtig en prachtig pleidooi houdt voor een intensievere onderwijssamenwerking tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen, en de Nederlandse minister van Onderwijs de volgende dag de geldkraan voor grensoverschrijdende onderwijsprojecten in de Euregio's dichtdraait, dan werkt dat in de grensstreek nogal frustrerend en verwarrend. Kennelijk weet de Haagse rechterhand niet, wat de linkerhand doet. Anders gezegd, de rijksoverheid geeft weinig prioriteit aan het Euregionale werk en heeft daarvan waarschijnlijk ook nauwelijks een voorstelling. Kennelijk slagen de Euregio's er niet in om de politieke aandacht in Den Haag te trekken en vast te houden, zodat de rijksoverheid de Euregio's kan bijstaan in het effectief oplossen van hun problemen en hun opgebouwde expertise effectief kan benutten. Toch is dit zogenaamd kleinschalige grenswerk van grote en groeiende betekenis – het gaat niet alleen om het belang van enige tienduizenden grenspendelaars

van Nederland naar België en Duitsland, maar ook om de Belgen en Duitsers, die in Nederland wonen en/of werken en die behoefte hebben aan deskundige informatie en advies. Euregionale expertise is niet alleen voor de grensgemeenten en –provincies, maar ook voor alle andere gemeenten en provincies, en voor de rijksoverheid van grote waarde, en verdient een veel betere benutting. Kennis van de grensproblemen kan en moet worden ingezet om de burgers te helpen hun eigen problemen op te lossen.

2. De interbestuurlijke grenzen – horizontaal en verticaal, van lokaal tot Europees

Om de grenzen van de Nederlandse overheid nader te bepalen, nemen wij nu de interbestuurlijke invalshoek, met de Nederlandse rijksoverheid als ons uitgangspunt. Waar liggen de grenzen voor de Nederlandse overheid temidden van andere overheden? Voor deze interbestuurlijke grensbepaling moet allereerst een onderscheid worden gemaakt tussen de horizontale en de verticale dimensie.

Met de **horizontale dimensie** doelen wij op de betekenis van de andere nationale overheden voor Nederland, en de daaruit voortvloeiende interactie tussen de Nederlandse rijksoverheid met de ‘collega’s’. Nederlandse belangen en Nederlandse beleidsproblemen maken het steeds vaker nodig om over de grenzen te kijken. De belangen van Nederlanders reiken veel verder dan de landsgrenzen. Men kan dan denken aan de Nederlandse woonenclaves in Duitsland, België, Portugal of Spanje, die de nodige aandacht van de Nederlandse overheid opeisen – het gaat immers om Nederlandse staatsburgers -, maar ook aan de belangen van Nederlandse bedrijven, aan economische belangen, veiligheid, misdaadbestrijding, milieu, verkeer en vervoer of ruimtegebruik. Al deze belangen kunnen eigenlijk niet goed behartigd worden en de bijbehorende beleidsproblemen kunnen niet effectief worden opgelost strikt binnen het Nederlandse grondgebied, en de gebruikelijke diplomatieke kanalen (ambassades, consulaten) zijn daartoe in feite niet geëquipeerd. Wanneer belangen en problemen landsgrensoverschrijdend zijn, vereisen zij een vorm van bestuurlijk contact met andere landen – al was het maar om te leren van elkaars ervaringen. Wanneer dat contact achterwege blijft, ontstaat ‘beleid’, dat in vele opzichten sub-optimaal is.

Eén voorbeeld van een beleidsterrein, waar Nederland veel baat kan hebben van de ervaringen van anderen, is het immigratiebeleid. Nederland is een immigratieland, en Nederlandse overheden worden dus geconfronteerd met immigratieproblemen, waarvoor beleid moet worden ontwikkeld. Dat beleid hoeft echter niet geheel door Nederland zelf te worden bedacht, want er zijn landen in de wereld, die uitgebreide ervaring op dit punt hebben, en daarvan kunnen wij veel leren. Canada, bijvoorbeeld, biedt een schat aan informatie en ervaring met immigratie- en integratiebeleid. In Nederland wordt daarvan gebruik gemaakt – bijvoorbeeld door de gemeente Rotterdam -, maar nog slechts heel schoorvoetend. Over de grens kijken naar andere landen – horizontaal -, en de ervaringen benutten, kan buitengewoon efficiënt zijn voor het oplossen van je eigen problemen.

Een ander voorbeeld van sub-optimaal beleid door het ontbreken van een goed horizontaal interbestuurlijk contact vormt de Nederlandse aanpak van de Betuweroute. De Nederlandse rijksoverheid heeft op een bepaald moment besloten, dat het van nationaal belang is om voor het goederenvervoer uit de Rotterdamse haven naar Duitsland een nieuwe spoorlijn aan te leggen. Vervolgens is binnen Nederland een politiek-bestuurlijke veldslag geleverd over het tracé en de bijbehorende voorzieningen en is men begonnen met de aanleg. Inmiddels blijkt de lijn veel te duur uit te vallen en moet worden gezocht naar bezuinigingen, hetgeen buitengewoon moeilijk zal zijn. In het besluitvormingsproces zijn echter de buurlanden, België en Duitsland, hoegenaamd niet betrokken geweest. Met Duitsland zijn zeer globale afspraken gemaakt over de aansluiting op het Duitse spoorwegnet, en België (Vlaanderen) heeft in het kielzog van de HSL-onderhandelingen bedongen, dat vanuit Antwerpen een aansluiting op de Betuwelijn zal worden totstandgebracht. De belangen van de Antwerpse haven, en van de haven van Duisburg – een

binnenhaven met een enorme overslagcapaciteit – zijn in de discussie over de aanleg en de tracékeuze niet, of veel te laat, meegenomen. Wanneer vanaf het begin de beleidsmakers ruimer hadden gekeken dan de lijn Rotterdam-Duitse grens en de buurlanden niet als een witte vlek op de kaart hadden behandeld, dan was het politieke draagvlak voor de Betuwelijn veel sterker geweest, en hadden vele miljoenen (bijvoorbeeld voor een multimodale overslagterminal bij Valburg) bespaard kunnen worden. Sub-optimaal beleid door een te zwak en te laat overleg met betrokken buurlanden. Misschien iets om over na te denken bij het havenbeleid of het luchthavenbeleid. Wie louter Nederlands denkt, denkt meestal te klein.

Je informeren over de ervaringen van andere landen, en vroegtijdig overleggen met buurlanden kan dus het beleid enorm ten goede komen. Bovendien dwingt het contact met collega's om Nederland te bekijken door de ogen van anderen – dat is goed voor een beter perspectief en een betere taxatie van je eigen positie, het voorkomt Nederlandse zelfoverschatting en pretentie – zie bijvoorbeeld het Nederlandse drugs- en gedoogbeleid - , maar ook misplaatste zelfkastijding of zieligheidsgevoelens. Binnen Europa blijkt Nederland steeds meer een gewoon land te zijn. Onze problemen, capaciteiten, beperkingen en zwakheden lijken meer op die van de Duitsers, Belgen of Fransen dan wij zelf misschien denken.

Horizontaal interbestuurlijk contact – het beseffen van je eigen beperkingen en over de grenzen kijken naar de collega's – is overigens ook binnen de EU-besluitvorming van zeer grote betekenis. Om de juiste coalities te sluiten, goodwill te kweken en maximaal mee te doen in de besluitvorming, moet Nederland zich voortdurend kunnen verplaatsen in de problemen en belangen van de andere lidstaten.

Dan is er de **verticale dimensie** bij de interbestuurlijke grensbepaling.

De Nederlandse rijksoverheid moet zijn plaats kennen, zijn grenzen dus, in de hiërarchie van de bestuurslagen – lokaal, provinciaal of regionaal, nationaal en supranationaal. Elke bestuurslaag heeft zijn eigen karakteristieken en zijn eigen meerwaarde ten opzichte van de burgers en ten opzichte van de beleidsproblemen. Burgers – u en ik – hebben namelijk niet een enkelvoudige identiteit, maar een meervoudige: u bent niet alleen maar Nederlander, maar ook Hagenaar, Limburger of Europeaan. Onze verschillende identiteiten sluiten elkaar niet uit – zij zijn altijd in meerdere of mindere mate aanwezig - , maar zij strijden wel voortdurend om de voorrang, afhankelijk van het onderwerp. Soms voelt u zich vooral Hagenaar, en laat dat ook merken, soms vooral Nederlander, soms Fries of Limburger en soms – maar dat komt veel minder voor – ook Europeaan. Een goed werkend bestuursstelsel moet aansluiting en voeling hebben met deze meervoudige identiteit van de burgers, en bovendien ook nog in staat zijn om beleidsproblemen effectief aan te pakken.

Het lokale bestuur is onmisbaar, omdat mensen zich met hun woonplaats verbonden voelen en omdat overheidsbeleid uiteindelijk in de uitvoering altijd 'neerslaat' op het lokale niveau – of het nu gaat om sociale voorzieningen, woningnood, werkloosheid, milieu of veiligheid.

Ook het nationale bestuur sluit sterk aan bij de identiteit en de gevoelens van verbondenheid, en het heeft bovendien een grote bestuurlijke kracht ontwikkeld.

Het 'tussenbestuur' – regionaal, provinciaal – en het Europese bestuur zitten in een lastiger positie.

Het provinciebestuur sluit soms goed aan bij de identiteit van de burgers – historisch en cultureel gegroeid, men denke aan Friesland of Limburg –, maar soms ook niet of nauwelijks – met name in het westen van Nederland bestaat hoegenaamd geen 'provinciegevoel'. Toch is het provinciebestuur voor het oplossen van sommige beleidsproblemen onmisbaar. De vraag, bijvoorbeeld, of in westelijk Nederland over tien jaar nog sprake zal zijn van landbouw,

platteland of open ruimte, staat of valt met de assertiviteit van het tussenbestuur, met name de provincies. Alleen daar kan een zorgvuldige afweging worden gemaakt tussen lokale ambities tegen de achtergrond van nationaal en Europees beleid. Zonder een krachtig tussenbestuur wordt de open ruimte in westelijk Nederland vermalen en verbrokken tussen de ambities van de gemeenten - dorpen, steden en grote steden – en de afstandelijkheid van het rijk. Het tussenbestuur in Nederland is ernstig ‘verrommeld’, ze stelt de commissie-Geelhoed terecht. De Europese bestuurslaag heeft het nog moeilijker. Het gevoel van Europeaan te zijn is in Nederland, en in de meeste andere lidstaten, zwak ontwikkeld – ondanks twee verwoestende wereldoorlogen, ondanks onze grote reislust en ondanks onze zelfbeeld van ‘internationaal georiënteerd te zijn’. Er bestaat geen duidelijk beeld van Europa bij de burgers, dus er kan zich ook geen gevoel van enthousiasme of verbondenheid ontwikkelen. Europa wordt soms als zondebok gezien en soms als melkkoe, maar nooit als een geheel waarmee men zich serieus verbonden voelt. Toch is de EU in feite een complete bestuurslaag, waar beleid en wetgeving worden geproduceerd, en waar gezamenlijke Europese beleidsproblemen worden aangepakt. Gezien de problemen waar wij voor staan – veiligheid, milieu, economische ontwikkeling, ruimtegebruik, mobiliteit – is het ook volkomen terecht om ook op Europees niveau te besturen. Europese wet- en regelgeving heeft dan ook voorrang op nationale, regionale of lokale regelgeving – dit beginsel is al in de jaren '60 via het Europese Hof van Justitie vastgelegd. De Europese bestuurslaag vormt een bovendak op het Nederlandse huis van Thorbecke – en op de bestuurlijke huizen van de andere lidstaten. De gemeenten zijn ons basisbestuur, Europa is ons bovenbestuur, en daartussen zitten het provinciale en het nationale bestuur.

De rijksoverheid kent dus grenzen ten opzichte van de andere bestuurslagen.

Om te beginnen tegenover gemeenten en provincies. Nederland noemt zich ‘gedecentraliseerde eenheidsstaat’, dat wil zeggen dat de grondwet een ‘zelfstandige gemeentelijke/provinciale huishouding’ erkent. Gemeenten en provincies kennen ook hun autonome bevoegdheden, naast bevoegdheden in ‘medebewind’. Feitelijk echter is Nederland zeer gecentraliseerd, met name op het punt van de overheidsfinanciën: nergens in de EU zijn gemeenten zo afhankelijk van rijkstoekenningen en nergens is het zelfstandige gemeentelijke/provinciale belastinggebied zo klein. Onze normen en onze bestuurscultuur zijn vóór decentralisatie, onze bestuurlijke en politieke realiteit is uitermate centralistisch en gericht op ‘Den Haag’, dat is de rijksoverheid. Bij zo’n kloof tussen norm en werkelijkheid zijn botsingen tussen rijksoverheid en gemeenten dan ook niet te vermijden.

Iets anders geldt voor de opstelling van het rijk richting Europa. In de politieke discussie in de Tweede Kamer wordt zelden of nooit verwezen naar de Nederlandse uitvoeringsverplichting jegens de Europese regelgeving. De Kamercommissies Europese Zaken zijn bij de Kamerleden zeer impopulair – met Europa kun je niet ‘scoren’ bij de media en bij de kiezers -. Europa wordt als bestuurslaag weggemoffeld en wordt in de politieke discussie zeer selectief, en vaak negatief, naar voren gehaald. In de Haagse discussie wordt aan de EU nauwelijks een eigen waarde of meerwaarde toegekend.

Gevolg: de discussie in de Kamer wordt steeds meer een schijnvertoning, omdat geen rekening wordt gehouden met verplichtingen en afspraken die Nederland in EU-verband heeft aangegaan, en waarvan eenvoudigweg niet kan worden afgeweken. Wanneer de Tweede Kamer het niet eens is met datgene wat de regering in EU-verband heeft afgesproken, kan zij de regering naar huis sturen, nieuwe verkiezingen houden, een nieuwe regering laten optreden, maar daarmee verandert niets aan de Europese afspraken. De Kamer kan hoog of laag springen, maar het is niet anders. De nationale volksvertegenwoordiging, en dus de nationale democratie, raakt op deze manier

buitenspel door Europese besluitvorming. Om dit te verhelpen, zit er niets anders op dan de beperkingen van de nationale politiek te erkennen en te zorgen voor een grotere democratische betrokkenheid bij de Europese besluitvorming.

Deugdelijk beleid, het zal duidelijk zijn, is in beginsel een co-productie van meerdere bestuurslagen. Een goed bestuursstelsel is een bestuurlijke spekkook, met meerdere lagen, die allemaal hun bijdrage leveren. Eigenlijk zou bij ieder beleidsprobleem, als startpunt van het beleidsontwerp de vraag moeten worden gesteld: welke meerwaarde/bijdrage heeft iedere bestuurslaag bij de oplossing van het probleem? Een soort subsidiariteitstoets dus, niet alleen tussen de EU en de nationale overheid, maar tussen alle bestuurslagen, ook lokaal en provinciaal. Bij het ontwerpen van overheidsbeleid moet niet exclusief, maar inclusief worden gedacht – schakel de bestuurslagen in, niet uit, en zorg voor goede communicatie en afbakening. In ieder geval moet bij de rijksoverheid de gedachte verdwijnen, dat het rijk het alléén voor het zeggen heeft en dat een beleidsprobleem is opgelost, wanneer het rijk een uitspraak heeft gedaan. Schrijnend voorbeeld is de recente discussie over het asiel- en uitzettingsbeleid: alle aandacht gaat naar de vraag of de minister haar beleid in de Kamer staande weet te houden. De problemen van de gemeenten met dit beleid worden genegeerd of als eenvoudige uitvoeringsproblemen weggewuifd, en de Europese dimensie – in dit geval de Schengen- en Dublin-akkoorden, de Europese ruimte van vrij verkeer – komt in het verhaal niet voor. Resultaat: een beleid dat in de uitvoering een maximaal afbreukrisico heeft.

Nu is de onwil in de nationale politiek om de eigen grenzen ten opzichte van Europa hardop te erkennen, natuurlijk wel begrijpelijk. Geen enkele politicus of bestuurder vindt het aantrekkelijk om tegenover de media en de kiezer zijn eigen beperkingen te erkennen – dat geldt op ieder bestuursniveau en in iedere lidstaat. In de Brusselse besluitvorming leidt dit overigens wel tot een ernstig probleem: iedere lidstaat schermt de EU zoveel mogelijk af van het binnenlands bestuur en de binnenlandse politiek en frustreert daardoor een goede verticale communicatie tussen de bestuurslagen – supranationaal, nationaal, regionaal, lokaal – en een effectieve oplossing van het democratische tekort via de volksvertegenwoordiging. De nationale overheden zijn de grote winnaars van de EU-besluitvorming, de nationale parlementen de grote verliezers – en dat is niet goed voor democratie en machtsevenwicht.

Grenzen en kansen in Europa.

Terug naar onze grensafbakening, verticaal en interbestuurlijk.

De Europese samenwerking betekent voor de rijksoverheid, dat er grenzen aan de bevoegdheden zijn gesteld, en deze moeten om te beginnen worden erkend – anders komen we in een schijnvertoning terecht. Tegelijkertijd: wanneer die grenzen worden erkend, biedt de Europese samenwerking vele mogelijkheden voor invloedsvergroting en voor beter beleid – tot het overwinnen van je grenzen, dus.

Dankzij de EU kan de Nederlandse rijksoverheid meepraten en invloed uitoefenen over onderwerpen waar wij anders niet over hadden kunnen dromen – zaken van wereldpolitiek en wereldeconomie, zaken die spelen in andere lidstaten – en daardoor kunnen Nederlandse belangen veel beter worden behartigd dan zonder EU-lidmaatschap ooit mogelijk zou zijn geweest. Of het nu gaat om de signalering en bestrijding van veeziekten, de bestrijding van de georganiseerde misdaad, de mogelijkheden voor bedrijfsvestiging en investering overal in de Unie, het openmaken en openhouden van de Europese markt, het bevorderen van economische groei of de bestrijding van werkloosheid – het gebeurt allemaal via EU-regelgeving en EU-afspraken, waarover door alle lidstaten, ook Nederland, wordt meegepraat. Het systeem van

‘meepraten in de EU’ is sterk gericht op consensus, en op maximale instemming van alle lidstaten. In voorbereidende werkgroepen gaat het vooral om de inhoudelijke argumenten en kan een kleine lidstaat als Nederland een relatief groot gewicht in de schaal leggen. Ook wordt er binnen de EU vaak gewerkt met ‘open coördinatie’, dat wil zeggen vrijwillige onderlinge afstemming zonder formele regelgeving – en ook dat geeft aan individuele lidstaten maximale ruimte. Vaak echter wordt er ook gestemd, en steeds meer via gewone meerderheid van stemmen. Steeds is het in de EU-besluitvorming essentieel, dat een individuele lidstaat nauw samenwerkt met anderen en voortdurend coalities vormt – een Nederlands solo-optreden werkt volledig contraproductief. Denkt u maar eens aan die zingende schoolklas, waarbij opeens iedereen ophoudt met zingen behalve één – dat is dus een positie waarin je niet terecht moet komen.. Effectief werken binnen de EU, en je nationale grenzen overstijgen, betekent vóór alles: werken in groepen. Dat betekent het zoeken van partners, je verplaatsen in de opvattingen en belangen van andere lidstaten, bereid zijn tot compromissen – geen enkele lidstaat kan altijd volledig zijn zin krijgen -, en bereid zijn om ook eens iets voor een ander te doen. Vertrouwen en goodwill krijg je alleen, wanneer je het ook geeft. Succes binnen Europa vereist: je grenzen als Nederlandse overheid erkennen, en vervolgens over de grenzen kijken en samenwerken. Dat geldt voor afzonderlijke beleidsonderwerpen, maar ook voor het Nederlandse voorzitterschap in de tweede helft van dit jaar. Geen solisme en nationale geldingsdrang, maar de ambitie om samen met de anderen Europa verder te brengen in een moeilijke periode – dat moet de Nederlandse lijn zijn.

3. De grenzen van de overheid in de samenleving: tussen de afwezige en de allesdoordringende overheid

Wie de grenzen van de Nederlandse overheid probeert te verkennen, kan niet volstaan met een louter territoriale aanpak – het grondgebied, de grensstreek – of een interbestuurlijke aanpak. Overheidsbemoeienis moet ook beoordeeld, en begrensd, worden, naar zijn effect op de maatschappelijke omgeving - burgers, groepen, organisaties -, dat wil zeggen de diepgang en de reikwijdte van de overheidsinvloed. De vraag wordt dan: hoe ver kan de overheid gaan met het beïnvloeden van het gedrag van burgers, met het verlenen van diensten en voorzieningen, het uitvoeren van controle en afdwinging? Welke mogelijkheden heeft een overheid en in hoeverre is het acceptabel, wenselijk of onwenselijk, dat zij die mogelijkheden ook feitelijk gebruikt? Moet de overheid zich met méér zaken bemoeien of juist met minder? Welke zaken moeten voorrang hebben bij overheidsingrijpen en welke kunnen vervallen? Hoe diep moet of mag overheidsbemoeienis gaan: alleen ‘voorwaardenscheppend’, met de gedachte dat de burgers en de samenleving dan zelf wel voor de inhoud en de invulling zullen zorgen, of intensief en inhoudelijk vanuit duidelijke opvattingen over maatschappelijke en menselijke verandering? Het zal duidelijk zijn, dat het trekken van deze grenzen aan overheidsbemoeienis in sterke mate samenhangen met politieke ideologie: een liberaal zal de grens anders trekken dan een socialist of christen-democraat – hoewel de verschillen in het hedendaagse Nederland niet altijd even duidelijk zijn. Toch zijn er, los van partijpolitieke overtuiging en ideologie, wel enige algemene lijnen aan te geven in deze discussie.

Om te beginnen: het probleem, waarmee wij ons hier geconfronteerd zien, is het continuüm tussen de geheel afwezige overheid als éne uiterste en de allesdoordringende overheid als andere uiterste.

Historisch gezien is er een ontwikkeling aan te wijzen van een toenemende overheidsbemoeienis qua reikwijdte en diepgang. De oudste overheidstaken waren de rechtspraak, de openbare ordehandhaving en de belastinginning – naast de externe oorlogvoering -, en in de 19^e en 20^e eeuw zien wij een ontwikkeling naar verzorgingsstaten met een zeer breed pakket van overheidsvoorzieningen en –bemoeienis, soms van totalitaire staten met een breed en vooral diepgaand scala van overheidsinterventies in de samenleving, en zeer recentelijk een teruggang in de sturingsambities van de overheid – althans in de westerse wereld. De sturingscapaciteiten van de overheid zijn inmiddels drastisch toegenomen, in het bijzonder langs de weg van de informatietechnologie. Wanneer men technologisch redeneert – dat wil zeggen vanuit de stelling dat ‘een techniek die eenmaal is ontwikkeld, zal vroeg of laat onherroepelijk worden toegepast’ - , dan zou een toenemende overheidsbemoeienis, een grenzeloze overheid, het onvermijdelijke toekomstperspectief zijn. Net zoals bij de medische technologie iedere nieuwe vinding zijn eigen vraag creëert en dus tot toepassing leidt, zo zou ook de bestuurlijke technologie – nieuwe middelen voor controle, informatie, communicatie en gedragsbeïnvloeding – zijn eigen vraag scheppen en tot een steeds verdergaande overheidsinvloed leiden.

Deze redenering is echter iets te eenvoudig. Weliswaar is het moeilijk, wanneer een techniek/middel eenmaal is ontwikkeld, om deze níet te gebruiken, maar de tussenliggende vraag is, of en wanneer er behoefte is aan overheidsaanwezigheid en overheidsingrijpen. Soms wordt de afwezigheid van een overheid als wenselijk beschouwd, soms als onvermijdelijk geaccepteerd, en soms als onwenselijk gezien. Met andere woorden, de grenzen voor het overheidsingrijpen zijn niet alleen feitelijk en technisch, maar ook normatief.

Zijn er dan bepaalde maatschappelijke ‘bolwerken’, die zich feitelijk en normatief verzetten tegen overheidsbemoeienis – bolwerken, waar de overheid geen greep op kan krijgen en mag krijgen? Het gezin, de kerk/moskee, de persoonlijke levenssfeer, de privacy, de vrije markt? In het huidige Nederland worden zij algemeen gezien als tegenkrachten tegen overheidsbemoeienis, en ook het Europees verdrag van de rechten van de mens stelt, dat de persoonlijke en familiesfeer gerespecteerd moeten worden. Toch zijn enige kanttekeningen wel op hun plaats.

Om te beginnen zijn de begrippen privacy en persoonlijke levenssfeer zeer cultuur- en tijdgebonden. In niet-westerse samenlevingen en in kleinschalige traditionele samenlevingen, ook in het westen, hebben zij weinig betekenis – de norm, dat de individuele levenssfeer moet worden afgeschermd van het werk/het openbare leven etc. is vermoedelijk typisch voor de 20^e eeuwse westerse, stedelijke, grootschalige samenleving. Grootschalige samenlevingen kennen een grootschalige overheidsbemoeienis – bureaucratisch, anoniem, via wetgeving -, en de roep om privacybescherming richt zich juist daartegen, om de kwetsbaarheid van de kleine individuele mens tegenover de grootschalige overheid te compenseren.

Het gezin en de familie, vervolgens, waren in traditionele en niet-westerse samenlevingen de dragers van de staat, het openbaar bestuur en de politieke partij – net zoals zij de dragers waren van de economie en de beroepsgroepen. Ook in de westerse, grootschalige samenleving is het soms treffend om familierelaties in politiek en bestuur aanwezig te zien. Waar het ons hier echter om gaat, is, of het gezin als object van overheidsbemoeienis in aanmerking kwam of komt.

Enerzijds kunnen wij ook hier weer zien, dat met het opkomen van grootschalige overheidsbemoeienis men het doen en laten in de familiekring heeft willen afschermen van directe overheidsbemoeienis. Het gezin is geen object van publiek recht, maar wel van wetgeving, maar dan privaatrecht. Toch is en wordt wel degelijk via overheidsbeleid het gezinsleven, inclusief de gezinssamenstelling, beïnvloed. Kinderbijslag en belastingwetgeving lijken in ieder geval bedoeld om de maatschappelijke wenselijkheid van kinderen tot uiting te brengen – het effect op het kindertal lijkt overigens zeer beperkt. Ook het overheidsbeleid inzake onderwijs, oudedagsvoorziening of kinderopvang heeft zijn effect op gezins- en familielevens. De wetgeving inzake huiselijk geweld illustreert, dat het gezin niet een onneembare vesting is tegen overheidsbemoeienis. Of men het gezin nu beschouwt als solide hoeksteen van de samenleving of als consumptie-eenheid met een dalende maatschappelijke functie, het is een legitiem object van overheidsbemoeienis – wenste het CDA niet een ministerie voor Gezinszaken?

Dan is er de kerk of de moskee, de georganiseerde religie, als tegenkracht tegen de overheid. In west-Europa – niet in Oost-Europa – hebben godsdienstoorlogen en burgeroorlogen uiteindelijk geleid tot de spelregel, de norm, van scheiding tussen kerk en staat, tussen de religieuze en de politiek-bestuurlijke sfeer. De strijd tussen paus en keizer, en tussen religieuze groepen onderling, kon alleen worden beslecht door een scheiding der wegen, door de afspraak dat religie geen onderwerp van politieke discussie meer zou zijn, en tot de vrijheid van de persoonlijke levenssfeer zou behoren. Terughoudendheid van religieuze uitingen in het openbaar is een logisch gevolg van deze afspraak. Tussen de norm en de realiteit bestaat echter een aanzienlijk verschil. Er bestaan in Nederland christelijke en christen-democratische partijen, die op religieuze grondslag opereren, er wordt in de Nederlandse politiek druk gediscussieerd over bijvoorbeeld de islam, kerken bieden onderdak aan vluchtelingen en asielzoekers, of zijn betrokken bij derde wereld- of vredesbewegingen. In Oost-Europa was de katholieke kerk nauw betrokken bij de val van het communisme, en zoekt de orthodoxe kerk naar een eigen plaats in het nieuwe staatsbestel. De scheiding van kerk en staat is in Oost-Europa en in de islamitische wereld een allesbehalve vanzelfsprekende zaak, en zal in de komende jaren nog tot heftige discussies leiden

– ook in Nederland. De grens tussen de overheid en de religie, als norm en als feit, staat onder stevige druk.

Een andere tegenkracht, en grens, voor de overheid is de vrije markt. Sinds de economische teruggang in de jaren '80 en vooral sinds de ineenstorting van het communisme in Oost-Europa heeft de gedachte veld gewonnen, dat de overheid zijn sturingsambities moet verminderen en meer aan de vrije markt moet overlaten. Uitbesteding, verzelfstandiging, privatisering en bedrijfsmatig werken werden de trefwoorden voor modern bestuur. Het particuliere bedrijfsleven en de vrije markt worden als serieus alternatief voor de oplossing van maatschappelijke problemen en voor de uitvoering van publieke taken gezien – geheel anders dan bijvoorbeeld in de jaren '60 en '70. Inmiddels is er in Nederland en daarbuiten enige ervaring opgedaan met het markt-alternatief. Voor economische dynamiek en groei lijkt de vrije markt onmisbaar, maar voor het creëren en instandhouden ervan is tegelijkertijd ook de overheid onmisbaar. De vrije markt is namelijk een norm, een streven, een wensbeeld en geen vanzelfsprekende realiteit, die vanzelf opbloeit en zijn werk doet. Sterker nog, een markt heeft zelfs de neiging tot zelfdestructie – de marktpartijen zelf zijn wel geïnteresseerd in het veroveren van de markt, maar niet in het instandhouden van de vrije toegang. Er is een externe partij, de overheid, nodig om de randvoorwaarden voor een vrije markt tot stand te helpen brengen, en om de vrije concurrentie te bewaken en in stand te houden. De overheid kan zaken, die zij vroeger zelf deed, aan 'de markt' overlaten, maar blijft onmisbaar als marktmeester, als maker en bewaker van de vrije markt. De grens tussen overheid en markt is dus minder eenvoudig dan hij lijkt.

De 'bolwerken' van de persoonlijke levenssfeer, gezin, godsdienst, vrije markt zijn dus niet ondoordringbaar en vanzelfsprekend als grens voor de overheid.

Daarnaast zijn er echter binnen ons bestel ook nog enige ingebouwde normatieve grenzen en remmen op overheidsbemoeienis, namelijk de machtenscheiding en de democratische kritiek. De machtenscheiding betekent onder andere, dat de politiek zich niet kan bemoeien met de rechtspraak, die onafhankelijk moet zijn – ook hier zien wij, dat norm en feit flink uit elkaar lopen. Rechtspraak is zo ongeveer permanent voorpaginanieuws en daar kunnen politici niet afblijven. Democratische kritiek betekent in ons systeem, dat een regering nooit achterover kan leunen en zijn gang kan gaan, maar dat er altijd kans is op openbare discussie, kritiek, tegenstand en een politieke nederlaag – via de media en via de volksvertegenwoordiging.

Van oudsher betekent democratie in Nederland een flinke dosis wantrouwen tegen de zittende overheid. Nederlanders houden er niet van, dat de overheid hun vertelt wat zij moeten doen – wij vertellen liever aan de overheid wat die moet doen.

Betekent dit nu ook, dat daarmee een rem is gezet op groeiende overheidsbemoeienis? Wanneer wij de politieke discussie van de afgelopen jaren overzien, is er enerzijds een neiging om, ter wille van kostenbesparing, veel voormalige overheidstaken over te laten aan de markt – soms tot tevredenheid, maar vaak ook niet. De geluiden om minder aan de markt over te laten en weer meer in overheidshanden te geven, worden de laatste tijd weer sterker.

Anderzijds is er de enorme aandacht voor veiligheid als maatschappelijk probleem, en de eis dat de overheid hier effectief moet optreden, met alle, jawel alle, middelen. Achterliggend motief is de grote angst in onze welvarende samenleving – voor gezondheid, bezit – en angst is, zoals u weet, een slechte raadgever. De huidige politieke stemming wenst een democratische bewakings- en controlestaat, die permanent waakt over onze veiligheid. Zo'n staat – ik wil het nog geen politiestaat noemen, maar dat beeld dringt zich wel op – is ook heel gemakkelijk te realiseren, gegeven de stand van de techniek. Hier komt inderdaad de maatschappelijke kracht van de

technologie in het spel. Huxley's *Brave New World* en Orwell's 1984 zijn inmiddels grotendeels realiteit geworden. *Big brother has been watching you for a long time*. De technische capaciteit voor informatievergaring, controle en beheersing van burgers door de overheid is enorm, en het benutten van die capaciteit is louter een kwestie van politieke en morele keuze. Of er langs technische weg – via *e-governance* of *e-democracy* – een tegenkracht kan worden ontwikkeld, is een vraag voor verder onderzoek. Hier moet ernstig, en snel, worden nagedacht over de afgrenzing van overheidsbemoeienis – misschien zijn onze normen allang door de feiten achterhaald.

De risico's van groeiende, onbegrensde, en ongewenste overheidsbemoeienis moeten ons echter niet blind maken voor een ander risico, namelijk de ongewenste afwezigheid van de overheid. De terugtrekkende overheid - het vervangen van een menselijk contact aan een loket door een telefonisch of e-mail/internet-contact, het verminderen van politietoezicht op straat, het niet in behandeling nemen van aangiften door de politie, het sluiten van gemeentesecretarieën vanwege herindeling en schaalvergroting, of het opheffen van buslijnen op het platteland – heeft steeds meer burgers tot de overtuiging gebracht, dat de overheid zijn pretenties niet kan of wil waarmaken, en dat je als burger niet hoeft te rekenen op de overheid maar aangewezen bent of *self-help* of eigenrichting. Het resultaat is een groeiende afstand tussen overheid en burger, teleurstelling, vervreemding en een politiek systeem dat in feite irrelevant wordt voor de samenleving. Hier is de overheid in feite door een ondergrens gegaan van geloofwaardigheid en legitimiteit. Voor het voortbestaan van een democratisch stelsel is dit een punt van grote zorg – ook hier is dus verder onderzoek en actie nodig.

Tussen de ondergrens van de volstrekt afwezige overheid en de bovengrens van de allesdoordringende overheid moet dus de grens worden getrokken voor de overheidsinvloed op burgers en samenleving. De discussie over die grensbepaling is niet afgerond, en is ook niet eenvoudig. Als ijkpunten kunnen de normen van democratie, rechtsstaat, effectiviteit en legitimiteit dienst doen. Tegelijkertijd moeten wij beseffen, dat wij leven in een wereld van meervoudig bestuur en meervoudige identiteiten. Waar het om draait, is een goed functionerende overheid in de 21^e eeuw, een overheid die zijn grenzen kent, met zijn grenzen weet om te gaan en ze weet te overstijgen.

Dat brengt mij, aan het eind van deze voordracht, bij de identiteit van deze Hogeschool. Ook hier zien wij meervoudigheid en een multiculturele hogeschoolbevolking. Deze School wordt wel aangeduid als een 'zwarte school' – ik noem het liever een wereldschool, in open verbinding met de samenleving van Den Haag, Nederland en de wereld. Ik acht het een voorrecht om hier te mogen werken en het vakgebied, dat wordt aangeduid als '*Public Management*', te versterken. Ik dank daarom het College van Bestuur van deze Hogeschool voor het in mij gestelde vertrouwen en voor de warme ontvangst – van College van Bestuur (ik noem in het bijzonder de voorzitter Pim Breebaart en de portefeuillehouder Lectoraten Ineke van der Meule), de afdelingsmanagers, de bibliotheek tot de portiers en het secretariaat (Annemarie Legters). De Hogeschool is een ingewikkelde organisatie, maar voor een bestuurskundige die de bureaucratie in zijn hart heeft gesloten, is het een bron van fascinatie.

Tenslotte: het spreekwoord zegt: vergeet aan het eind van uw reis niet al diegenen die met u zijn meegereisd – en dat zijn er velen. In mijn werk was dat een lange reeks, van de middelbare school en de Universiteit van Amsterdam – met leermeesters als Dominicus, Daudt, Baehr, Biegel, en van der Land-, tot de Universiteiten van Leiden en Maastricht, en het Instituut

Clingendael. Ik heb als een estafetteloper hun stokje aangereikt gekregen, houd het nu vast en doe er mijn best mee.

In mijn persoonlijke sfeer waren dat er ook velen, maar daar trek ik een grens – de laatste grens in deze intreerede -, en noem hier alleen mijn ouders – van wie ik de nagedachtenis koester -, mijn kinderen IJsbrand en Hanneli, en mijn vrouw Henny. Ik ben hun zeer veel verschuldigd en ik prijs mij gelukkig dat zij vandaag hier zijn.

Ik heb gezegd.

Enige achtergrondliteratuur:

Dahl, R.A., Modern political analysis. Englewood Cliffs N.J. (Prentice-Hall), 1963, X + 118 p.

Easton, D.A., Systems analysis of political life. New York etc. (Wiley), 1965, XVI + 507 p.

Geldry, M.R., France and European integration – toward a transnational polity? London, Praeger, 2001, xi + 242 p.

Hoetjes, B.J.S., Besturen op Europees niveau – lagen en listen, lusten en lasten. Maastricht, 2001, - 48 p. (oratie bijzondere leerstoel Regiobestuur in internationaal perspectief)

Hoetjes, B.J.S. en Hertoghs, M.W.J.A., Bijeenbrengen, verbinden en wakker houden – het functioneren van de grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden over de Nederlandse grens. Maastricht (METRO-CELS), 2002, - 95 p.

Hoetjes, B.J.S., Hoogeveen, F. en Rood, J.Q.Th., Tussen basisbestuur en bovenbestuur – de Nederlandse decentrale overheden en de implementatie van EU-regelgeving. Den Haag, Ministerie van BZK, 2003, - 61 p. (+ 37 p. bijlagen)

Op schaal gewogen – regionaal bestuur in Nederland in de 21^e eeuw. Den Haag, I.P.O., 2002, - 67 p. + bijlagen (88 p.)

Wessels, W. a.o. (eds.), Fifteen into one? The European Union and its member states, Manchester, Manchester University Press, 2003, xxiii + 472 p.

Zahn, E., Regenten, rebellen en reformatoren – een visie op Nederland en de Nederlanders, Amsterdam, Contact, 1989, -355 p.