



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Political territoriality in the European Union : the changing boundaries of security and healthcare

Vollaard, J.P.

Citation

Vollaard, J. P. (2009, June 11). *Political territoriality in the European Union : the changing boundaries of security and healthcare*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/13883>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/13883>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Annex I: Samenvatting

Waarom een proefschrift over politieke territorialiteit in de Europese Unie?

In het begin van de jaren negentig van de twintigste eeuw luidde regelmatig de boodschap dat het politieke belang van staten, grenzen, afstand en territorium sterk was verminderd of zelfs was verdwenen. Zeker na het wegvallen van het IJzeren Gordijn zouden wereldwijde netwerken tussen metropolen gaan domineren dankzij de groeiende mogelijkheden voor mobiliteit en communicatie. Kosmopolitische overlegstructuren en economische globalisering zouden zo de democratische welvaartsstaat vervangen. De Europese Unie zou bij uitstek een voorbeeld zijn van het afnemend politiek belang van territorium. Nationale regeringen hadden immers hun territoriale soevereiniteit deels beperkt door te kiezen voor Europese integratie. Nationale binnengrenzen moesten verdwijnen voor de Europese interne markt. Uitbreiding toonde aan dat de Europese waardengemeenschap geen vaste territoriale grenzen kende.

Euforie over de grenzenloze verspreiding van de vrije markt en kosmopolitische democratie ging gepaard met zorgen of zonder territorium nationale solidariteit, veiligheid en democratie nog waren te handhaven. Het staatsterritorium sloot immers rijke, werkende en gezonde mensen in, zodat die konden worden gedwongen deels op te draaien voor de kosten van armen, werklozen en zieken. Het staatsterritorium kon worden gevrijwaard van bedreigingen van mensen en ziektes door ze aan de grenzen te weren en intern te bestrijden. Binnen dit veilige en vaste kader waren mensen bereid geld, werk en macht ook voor de langere termijn met elkaar te delen. Het verdwijnen van het territorium als politiek ordeningsprincipe zou echter rijken, werkgevers en gezonden de gelegenheid geven aan de solidariteitsdwang te ontsnappen. Bovendien zouden bedreigende ziektes en mensen zich vrijelijk kunnen bewegen. En grenzenloosheid zou de mogelijkheid bieden afspraken in democratisch verband te ontlopen.

De claims over het afnemend politiek belang van territorium werden al snel genuanceerd. Er zou eerder sprake zijn van re-territorialisering. Terwijl het staatsterritorium minder relevant is voor de

verdeling van waarden op het éne beleidsterrein, zou op het andere beleidsterrein en op andere bestuursniveaus het territorium juist aan politiek gewicht winnen. Zo toonde de Schengen-overeenkomst dat in tegenstelling tot kapitaal, arbeid zich minder makkelijk toegang tot de Europese Unie kon verschaffen. De claims voor meer autonomie vanuit bijvoorbeeld Vlaanderen, Catalonië en Schotland golden als voorbeelden van het opkomende belang van regionale territoria. Het Europese amalgaam van integrerende staten, kandidaat-lidstaten, interne markt, Schengen en autonome regio's riep wel verwarring op over het karakter van de Europese Unie: is het nu een kluwen van netwerken, een Europa van de regio's, een federatie, een imperium, of toch een superstaat in wording? En ook hier kwam weer de vraag op of het uitmaakt voor solidariteit, welvaart en veiligheid in Europa of territorium meer, minder of in ieder geval anders van politiek belang is dan in de begrensde wereld van staten.

Om deze vragen te beantwoorden, is in dit proefschrift *Political territoriality in the European Union* allereerst analytisch instrumentarium ontwikkeld om te bepalen of territorium meer of minder van belang is voor politieke ordening, hoe het veranderend politiek gebruik van territorium is te verklaren, en welke politieke gevolgen dat heeft voor onder meer het organiseren van solidariteit, veiligheid en democratie. De ontwikkeling van dit analytische instrumentarium is nog nodig, omdat in de naoorlogse politieke wetenschap de aandacht voor het veranderende belang van territorium lange tijd beperkt was. De veelal beschrijvende studies in de politieke geografie gingen vaak uit van de bestaande politieke kaders. Bovendien is politicologie vooral gericht geweest op vergelijkingen tussen staten (Vergelijkende Politicologie) en de verhoudingen tussen staten (Internationale Betrekkingen). Het staatsterritorium gold zo als assumptie in veel politicologische studies, en niet als variabele. Een empirische vaststelling van het belang van territorium is echter noodzakelijk om na te gaan of de territoriale scheidslijn tussen Vergelijkende Politicologie en Internationale Betrekkingen nog gerechtvaardigd is. Bovendien is het aannemelijk dat niet overal ter wereld territorium even belangrijk is.

Daarnaast vergt het doorgronden van het al dan niet anders functioneren van de Europese Unie een beter begrip van wat territorium

doet met een politieke organisatie. Dat vereist het kunnen aangeven van variatie in het belang van territorium. Bovendien kan analytisch instrumentarium aangaande territorium niet alleen dienen voor een vergelijking tussen de Europese Unie en staten, maar ook voor vergelijkingen met andere politieke organisaties zoals steden, regio's en keizerrijken. Verder is een comparatief instrument aangaande territorium ook historisch van waarde om te kunnen bepalen of en in hoeverre territorium inderdaad sinds de Verdragen van Westfalen (1648) zo pregnant is geweest voor politieke organisatie in Europa. Nadat kan worden bepaald of territorium meer of minder van belang is in politieke organisatie, kan ook een verklaring volgen voor het variërende belang van territorium en de politieke implicaties daarvan.

Naast de ontwikkeling van analytisch instrumentarium, kent het proefschrift ook als doel na te gaan of en hoe het politieke belang van territorium daadwerkelijk verandert in de EU. Op de beleidsterreinen van veiligheid en gezondheidszorg wordt het gebruik van territorium geanalyseerd op het niveau van de Europese Unie, Nederland en Nederlandse grensregio's in de periode 1980-2005. Deze studies zijn bedoeld om een impressie te geven van het (veranderend) belang van territorium in de Europese Unie, en inzicht te verschaffen in de bruikbaarheid van het analytische instrumentarium. Veiligheid geldt als een belangrijke reden voor de vorming van territoriale grenzen in de Europese staatsgeschiedenis. De territoriale basis van veiligheid zou nu echter naar verluid door globalisering en Europese integratie aan belang hebben verloren, met bovengenoemde zorgen over onveiligheid tot gevolg. Veiligheid is daarmee een uitgelezen beleidsterrein om een eventuele vermindering in het politieke belang van territorium te onderzoeken. Dat geldt eveneens voor gezondheidszorg. De zorgsector is het grootste onderdeel van de nationale solidariteitsstelsels. Ondermijning van bovenvermelde territoriale solidariteitsdwang zou daarom de legitimiteit van welvaartsstaten onder druk kunnen zetten. De twee beleidsterreinen bieden zo de basis om na te gaan of zorgen over de gevolgen van het veranderend belang van territorium terecht zijn op Europees, nationaal en lokaal bestuursniveau. Voor de casus Nederland is gekozen, omdat juist in een klein transportland eventuele veranderingen in het belang van territorium relatief snel zichtbaar moeten zijn.

Daarnaast zijn juist in de Nederlandse grensregio's al de nodige stappen gezet tot grensoverschrijdende samenwerking op vlak van zorg en veiligheid. Weliswaar is de gekozen tijdsperiode nogal kort om structurele veranderingen in politieke organisaties aan te duiden. De ingrijpende gebeurtenissen in de periode 1980-2005 (zoals de vorming van de interne markt; de val van de Koude Muur, en EU-uitbreidingen) moeten toch op enigerlei wijze traceerbare sporen hebben nagelaten.

De conceptualisering van veranderende politieke territorialiteit

De conceptualisering van politieke territorialiteit in hoofdstuk 2 van het proefschrift is de eerste stap in de ontwikkeling van het analytische instrumentarium. Deze conceptualisering is vooral gebaseerd op het werk van de politiek geograaf Robert Sack. Hij is een van de eerste politiek geografen die het begrip territorialiteit grondig heeft behandeld. Hij definieert territorialiteit als de strategie mensen, fenomenen en relaties te beïnvloeden en te controleren door een gebied af te bakenen.

Territorialiteit is dus geen natuurlijk instinct, maar een menselijke keuze om af te bakenen. Grenzen zijn geen natuurlijk gegeven, maar sociale constructies die onderhoud behoeven. Bovendien is territorialiteit geen exclusieve eigenschap van de zogeheten Westfaalse staat. Territorialiteit komt ook voor in het park, in de keuken, in keizerrijken en bedrijven. Territorialiteit voor het éne doel kan ook territorialiteit van een ander doel overlappen of doorkruisen. Territorialiteit heeft als voordeel ten opzichte van andere afbakeningsstrategieën dat een territoriale grens goed zichtbaar is, en geen bewerkelijker indeling naar persoon of functie vergt.

Grenzen kunnen een territoriale basis hebben (waar iemand is), maar ook een persoonsgebonden basis (wie iemand is; persoonlijke kenmerken zoals religie, huidskleur of levensovertuiging), een functionele basis (wat iemand doet, zoals beroep of beleidsterrein), of een temporele basis (wanneer iemand iets is of doet) hebben. De grenzen van sociale entiteiten kennen meestal een mengeling van deze bases. Hoe sterker echter territorium institutioneel is verankerd in een politieke organisatie, des te nadrukkelijker bepaalde gevolgen optreden. Die mogelijk onbedoelde gevolgen vormen samen de logica van territorialiteit.

Een eerste gevolg is *geografische fixatie* van een politieke entiteit waarvoor territorialiteit wordt gebruikt als afbakening. De relaties in de

politieke entiteit worden gerepresenteerd in geografische termen (zoals “Nederland”). Dat leidt vaak tot fictieve fixatie, de indruk dat die geografische entiteit altijd al heeft bestaan. Een tweede gevolg is het *onpersoonlijke karakter* van de politieke entiteit. Het voortbestaan van politieke relaties hangt niet zozeer af van wie er regeert of geregeerd wordt, maar waar dat plaatsvindt. Een derde gevolg is *geografische uitsluiting en insluiting*. Afbakening tussen politieke entiteiten wordt steeds meer bepaald door territorium, terwijl het politieke leven zich steeds meer bundelt in het territorium. Relaties tussen politieke entiteiten worden steeds meer bepaald door territorium. Het vierde gevolg is *centralisatie* van de politieke organisatie binnen het territorium. Hoe sterker immers de territoriale grenzen insluitend werken, des te meer zij als barrière functioneren, des te meer politieke actoren geneigd zijn politieke wensen binnen het territorium proberen te verwezenlijken.

De logica van territorialiteit kan op elk bestuursniveau haar werking hebben. Hoe sterker de logica van territorialiteit in politieke organisaties is, des te minder ruimte er is voor een gezag boven die politieke organisaties. Een extreem doorgevoerde logica van territorialiteit op nationaal niveau zou daarom ten grondslag kunnen liggen aan de situatie van anarchie, de afwezigheid van bovenstatelijk gezag in internationale politiek. Daarmee geeft de nationale logica van territorialiteit aan wanneer een territoriaal onderscheid in de analyse van politiek tussen staten (Internationale Betrekkingen) en politiek binnen staten (Vergelijkende Politicologie) gerechtvaardigd is. In het geval van een zwakke logica van territorialiteit is het te verwachten dat politieke actoren samenwerking zoeken met andere actoren op korte sociale of geografische afstand in plaats van samenwerking met politieke actoren in het gehele territorium. Dat zou de verklaring kunnen zijn voor de hoge mate van regionalisme in de vroegere fasen van staatsvorming.

Hoe is nu na te gaan of territorium meer of minder institutioneel verankerd is? Institutionele verankering is uit te drukken in haar diepte (hoever grijpt de territoriale institutie in in het gedrag en zelfbeeld van politieke actoren?) en breedte (hoe krachtig is de territoriale institutie ingebed in andere instituties?). Bronnen als wetteksten en patronen in mobiliteit kunnen daarin inzicht verschaffen. Problematisch is dat veel gegevens verzameld worden op territoriale grondslag (zogeneten

methodologisch territorialisme), ook al volgt het feitelijke gedrag niet meer de territoriale patronen van gegevensverzameling. Daarnaast kunnen politieke actoren zich niet bewust zijn van de institutionele verankering van territorium. Een wetenschapper moet daarom waken niet onbewust bepaalde (territoriale) instituties te reproduceren.

Deze conceptualisatie van territorialiteit biedt de basis om een vergelijkende catalogus van politieke organisaties te komen naar de mate waarin zij door de logica van territorialiteit worden gestempeld. Deze catalogus is in hoofdstuk drie van het proefschrift ondergebracht. In de Idealtypische staat is de logica van territorialiteit het verst doorgevoerd. Een geografische fixatie, een onpersoonlijke grondslag, geografische insluiting en uitsluiting, en centralisatie zijn immers bij uitstek de kenmerken van de Idealtypische staat. In het juridische principe van territorialiteit is de logica van territorialiteit in haar meest extreme vorm formeel vastgelegd. (Con)federaties worden ook sterk getekend door de logica van territorialiteit, want daarin conflicteren de logica's van de diverse territoriale niveaus met elkaar. Netwerken zijn daarentegen gefundeerd op onderlinge afhankelijkheid van functionele en personele aard. Netwerken nemen weliswaar geografische ruimte in beslag of zijn geografisch geconcentreerd, maar ze zijn niet zozeer gebaseerd op territorium. Imperia vormen een conglomeraat van entiteiten op functionele, territoriale en/of personele aard. Imperiale grenzen zijn een tijdelijke weerslag van hun expansie, en niet de fundamentele basis zoals in de Idealtypische staat. De loyaliteit tussen de metropool en perifere elites alsook burgers is veeleer gebaseerd op de erkenning van een gedeelde beschaving dan territoriaal gefixeerd. Imperialisme, federalisme, 'netwerkisme' en 'statisme' verwijzen naar de al dan niet bewuste vorming van respectievelijk een imperium, federatie, netwerk en staat. Een politieke actor kan zo een imperialistische politiek voeren, maar uiteindelijk eindigen in een staatsvorm.

Hoe is veranderende politieke territorialiteit te verklaren?

De volgende stap in de ontwikkeling van het analytische instrumentarium is een verklaring van veranderende politieke territorialiteit. Daarvoor wordt in hoofdstuk vier van het proefschrift teruggegrepen op de ontstaansgeschiedenis van Frankrijk. Een geschiedenis van talrijke

oorlogen, ongelukkige huwelijken, provincialisme en vele grensconflicten laat zien hoe onwaarschijnlijk de uitkomst van processen van integratie en grensvorming kan zijn. Bovendien blijkt territorialiteit altijd al als strategie te zijn gebruikt, maar is het principe van territorialiteit van veel recenter datum (19^e eeuw). Een verklaring van veranderende politieke territorialiteit dient daarom niet gebaseerd te zijn op theorieën die de territoriale staat als uitgangspunt nemen. Dat leidt immers tot teleologische interpretaties van de geschiedenis alsook van (de toekomst van) Europese integratie. Het Franse voorbeeld toont verder de wederzijdse afhankelijkheid tussen interne cohesie en externe consolidatie van een politieke entiteit, alsook de diverse aard van relevante factoren (militair; economisch; cultureel; administratief; politiek). Huidige theorieën over Europese integratie gaan veelal mank aan de territoriale val (de territoriale staat als uitgangspunt nemen) of richten zich slechts op een enkel aspect van een beleidsterrein, waardoor ze het overzicht op politieke herordening in Europa missen. De politiek socioloog Stein Rokkan biedt echter een kader om veranderende politieke territorialiteit te analyseren. Hij gebruikt daarvoor de begrippen *exit* (uittreding), *voice* (politieke expressie) en *loyalty* (loyaliteit) van de ontwikkelingseconoom Albert Hirschman. Rokkan en anderen hebben aan deze begrippen systemische tegenhangers aan toegevoegd, respectievelijk grenshandhaving, interne structurering en systeemopbouw.

Als een lid van een politieke entiteit (zoals een regio, burger of religieuze beweging) ontevreden is over wat een regering levert, kan die zich onttrekken aan die entiteit en elders bevrediging zoeken. Een lid kan in zo'n geval ook zijn of haar stem verheffen om de regering aan te sporen betere diensten te leveren. De keuze voor uittreding en/of protest hangt af allereerst van een kosten-baten-analyse. Protest kan immers een kostbare aangelegenheid zijn als er niet veel medestanders zijn of weinig zicht is op een direct betere prestatie door de regering. Als echter politieke actoren ingesloten raken in een bepaalde organisatie, dan gaan de kosten van uittreding omhoog, terwijl de investering in protest meer waard wordt: een actiegroep kan immers de protestinfrastructuur opnieuw gebruiken. De keuze voor uittreding en/of protest hangt ook af van loyaliteit. Een lid kan zo verknocht zijn geraakt aan zijn of haar politieke entiteit, dat hij of

zij niet alleen niet wil uittreden, maar ook niet wil protesteren om de entiteit niet af te vallen.

In Rokkans analyse van de vorming van staten in Europa is territorium een effectief en efficiënt middel gebleken om politieke entiteiten af te sluiten (grenshandhaving), waarbinnen vervolgens interne structurering (de opbouw van de protestinfrastructuur) en systeemopbouw (het aanhalen van de loyaliteitsbanden) kon plaatsvinden. Daarmee is de basis gelegd om macht, geld en werk in de gesloten democratische welvaartsstaat te delen. Het proces van Europese integratie opent echter de nationale grenzen. Dat zou de democratische welvaartsstaten moeten ondermijnen, aldus de politicoloog Stefano Bartolini in zijn toepassing van Rokkans kader op hedendaags Europa. De Europese Unie kan de ondermijning van nationale democratische welvaartsstaten niet compenseren, omdat voortdurende uitbreiding (externe de-consolidatie) de interne cohesie in de vorm van de opbouw van protestinfrastructuur of onderlinge loyaliteit op EU-niveau bemoeilijkt. In antwoord op de eerste golf van externe de-consolidatie (*Ostpolitik*; eerste uitbreiding van 1973) en de tweede golf (globalisering; tweede en derde uitbreiding in jaren '80) hebben de Europese Gemeenschappen en de EG-lidstaten nog voldoende interne cohesie kunnen genereren om het voortbestaan te garanderen. De derde golf van externe de-consolidatie (val van het IJzeren Gordijn; diverse rondes van uitbreiding; terrorisme) vormt echter opnieuw een grootschalige en voortdurende uitdaging voor de interne cohesie van het Europees project.

Op basis van Rokkans kader en Bartolini's uitwerking daarvan worden in hoofdstuk 5 stellingen (*propositions*) gepresenteerd over de al dan niet territoriale patronen van integratie en disintegratie in Europa. Die stellingen zijn allereerst bedoeld om oorsprong en implicaties van veranderende politieke territorialiteit in kaart te brengen. Daarnaast zijn ze bedoeld als een stap naar een theorie over politieke territorialiteit, waarin ook oorzakelijke verbanden kunnen worden gelegd in de vorm van toetsbare hypothesen. Het voordeel van deze stellingen ten opzichte van bestaande theorieën over (des)integratie (zoals realisme en analyses van het verval van imperia) is dat de territoriale staat niet het noodzakelijk startpunt of eindpunt van integratie en desintegratie vormt, (des)integratiefactoren van verschillende aard in hun onderlinge

Samenvatting

samenhang kunnen worden getoond, en de uiteindelijke patronen van al dan niet territoriale scheidslijnen kunnen worden aangegeven. De stellingen luiden als volgt:

- uitbreiding houdt de logica van territorialiteit op Europees niveau zwak;
- De zwakke logica van territorialiteit op Europees niveau (en daarmee de zwakke interne structurering op Europees niveau) laat protest sociaal-geografisch concentreren op sub-Europees niveau;
- Voor nationale regeringen zijn de kosten van uittreding uit de Europese Unie hoger dan de kosten van protest binnen de Europese Unie;
- De interne markt en Schengen verzwakken de logica van territorialiteit op nationaal niveau;
- Pas als uittredingsopties gepaard gaan met een groeiende ontevredenheid en verminderde loyaliteit, zullen burgers over de grens bevrediging zoeken;
- Een nieuwe scheidslijn tussen mobiele en immobiele burger-consumenten ontstaat, omdat beter opgeleide en rijkere burger-consumenten beter in staat zijn te profiteren van de uittredingsmogelijkheden uit de lidstaten in de EU;
- De verzwakte logica van territorialiteit op nationaal niveau stimuleert persoon-gebaseerd nationalisme als compenserend controle- en cohesiemiddel;
- Subnationale regio's die direct grenzen aan andere lidstaten, zoeken eerder uittreding uit de nationale staten dan andere perifere regio's.

Politieke territorialiteit en veiligheid in de Europese Unie

Het tweede deel van het proefschrift traceert in achtereenvolgens de beleidsterreinen veiligheid en gezondheidszorg het veranderende politiek belang van territorium. Veiligheid staat centraal in hoofdstuk zes en zeven. Voor menig socioloog en politicoloog geldt de organisatie van veiligheid als essentieel in het ontstaan, voortbestaan en overleven van de territoriale staat. Volgens liberale interpretaties van internationale politiek zou de wereld echter voorspelbaarder en daarmee veiliger worden door

groeierende onderlinge afhankelijkheid, zeker na het einde van de Koude Oorlog. De noodzaak en relevantie van de territoriale staat voor het organiseren van veiligheid zouden navenant verminderen. Die liberale hoop verklaart het relatieve gebrek aan studies naar de zogeheten donkere kant van globalisering. De terroristische aanslagen van 11 september 2001 op Amerikaans grondgebied hebben evenwel onderstreept dat de wereld ondanks meer onderlinge samenhang er niet per se veiliger op wordt. Veiligheidsanalyses blijven echter gehinderd door de territoriale staat als assumptie te nemen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de scheidslijn tussen militaire veiligheidsstudies in de leer der internationale betrekkingen enerzijds en politieke studies in binnenland-georiënteerde criminologie anderzijds. Deze studie neemt die territoriale scheidslijn in de analyse van veiligheid niet aan, maar probeert juist uit te zoeken wanneer, waar en hoe territorium een stempel heeft gedrukt op de organisatie van veiligheid in Europa, en Nederland in het bijzonder. Als betrekkelijk kleine speler tussen drie grotere mogendheden en als prominent knooppunt in de internationale handelsinfrastructuur biedt de Nederlandse casus de mogelijkheid om veranderingen in de organisatie van veiligheid relatief eenvoudig te traceren. Dat helpt niet alleen om daadwerkelijk een impressie van veranderende politieke territorialiteit in de Europese Unie op vlak van veiligheid te verkrijgen, maar ook om het analytische instrumentarium uit te proberen.

Globalisering roept vragen op of (staats)territorium nog functioneel is voor een effectieve organisatie van veiligheid. Functionele overwegingen hebben al eerder deel uitgemaakt van processen van re-territorialisering. Aan het einde van de Middeleeuwen bijvoorbeeld noodzaakte een revolutie in de vuurkracht van wapens tot de organisatie van veiligheid op grotere schaal dan individuele kastelen. Bovendien vergde die revolutie een andere aanpak in oorlogsvoering. Een ring van fortificaties rondom politieke entiteiten van grotere schaal moest nu veiligheid bieden. Dat bracht een verschuiving van veldslagen naar belegeringsoorlogen met zich. De ring van fortificaties resulteerde ook in de geografische fixatie van de veiligheidsorganisatie van onder meer de Nederlanden en Frankrijk. Territorium had vervolgens ook weer impact op de verdere organisatie van veiligheid. In de twintigste eeuw bijvoorbeeld leidde nieuw wapentuig zoals bommenwerpers en nucleaire

raketten daarom niet zonder meer tot het loslaten van territorium als controle- en cohesiemiddel, juist ook omdat nieuwe bedreigingen binnen het territoriale kader van staten werden gedefinieerd. Het zijn derhalve niet alleen functionele ontwikkelingen die de vorm van veiligheidsorganisaties bepalen.

De Westfaalse vredesverdragen (1648) heten vaak het startpunt van een wereld van territoriale staten. Die verdragen betroffen echter vooral een arrangement binnen het imperiale Heilige Roomse Rijk. In de verdragen is weliswaar territorium als politiek cohesie- en controlestrategie gebruikt, daarmee was van het juridische principe van territorialiteit nog geen sprake. Pas in de negentiende eeuw kwamen er organisaties voor met een exclusief, ongedeeld en legitiem monopolie op geweld dat effectief kon worden uitgeoefend binnen een afgebakend territorium. Door fictieve fixatie ontstond de suggestie dat de territoriale staat al langer bestond. Wel had het gebruik van territorium in de veiligheidsorganisatie van de Nederlanden en Frankrijk al geleid neigingen van geografische fixatie, onpersoonlijkheid, geografische uitsluiting en insluiting, en centralisatie (kortweg de logica van territorialiteit) voorafgaand aan de negentiende eeuw. Daarbij zij overigens opgemerkt dat centralisatie ook uit een andere dan territoriale logica voortvloeide.

De groeiende stempel die de logica van territorialiteit op nationaal niveau drukte op de organisatie van veiligheid, is echter niet het gehele verhaal van veiligheid in Europa tot 1989. Andere veiligheidsafbakeningen drukten eveneens hun stempel. Allereerst gold lange tijd de zogeheten routineuze argwaan van veiligheidsorganisaties vooral de lagere standen en klassen, die de positie van de hogere standen zouden ondermijnen. Pas in de negentiende eeuw richtte die argwaan zich geleidelijk aan richting buitenlanders, een teken dat toen geografische uitsluiting en insluiting daadwerkelijk begon door te werken. Daarnaast botste de logica van territorialiteit op nationaal niveau in onder meer Nederland tot in de 21^e eeuw met de neigingen tot geografische uitsluiting en centralisme op subnationaal niveau. Na de Tweede Wereldoorlog kwam er vervolgens een ander niveau van veiligheidsorganisatie in Europa bij, nl. de imperiale veiligheidsstructuren van Oost en West. Het IJzeren Gordijn was slechts de feitelijke geografische reikwijdte van beide imperia, en niet zozeer een principiële afbakening zoals in een wereld van staten. Vooral aan

westelijke zijde bleef de logica van territorialiteit op nationaal niveau wel duidelijk haar stempel drukken op de veiligheidsorganisatie. De leden van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie behielden hun territoriale soevereiniteit. De dominantie van het Amerikaanse machtscentrum beperkte echter de speelruimte voor West-Europese veiligheidsspelers om binnen het westelijke kamp hun eigen stem te verheffen.

West-Europese veiligheidsspelers zochten ondertussen naar intensievere politie- en justitiesamenwerking om onder meer terrorisme en drugscriminaliteit effectiever te kunnen bestrijden. De Raad van Europa had hiervoor al een juridische basis gelegd, waarop EG-lidstaten vanaf de jaren zeventig in kleine stappen voortborduurden. Ook in dit geval bleef de nationale logica van territorialiteit haar stempel drukken op de organisatie door een blijvende nadruk op geografische exclusiviteit in veiligheidsorganisaties. De formele arrangementen tot grensoverschrijdende politiesamenwerking tussen de Benelux-regeringen waren om die reden uitzonderlijk. De praktijk voor de Nederlandse politie bleef evenwel goeddeels een lokale aangelegenheid. Alleen de drugshandel begon vanaf de jaren zeventig daar langzamerhand een uitzondering op te vormen.

De organisatie van veiligheid is veel gevarieerder dan het orthodoxe beeld van een Westfaalse wereld van staten tussen 1648 en 1989 suggereert. Territorium werd ook al voor 1648 gebruikt als veiligheidsstrategie; en tot 1989 is de organisatie van veiligheid meerlagig geweest (subnationaal, nationaal, imperiaal en/of Europees) en kende het eveneens niet-territoriale afbakeningen. De herdefinitie van bedreigingen die zich in de jaren '80 in Europa en Nederland aandiende, moet daarom tegen deze achtergrond worden verstaan. Deze herdefinitie vloeide allereerst voort uit de toegenomen vrijheid in het verkeer van kapitaal, goederen, diensten en personen vanwege globalisering en de vorming van de interne markt. De val van het IJzeren Gordijn vergrootte deze vrijheid. Illegale immigranten, georganiseerde criminaliteit en terrorisme (zeker na de aanslagen van 9/11) kwamen daarmee prominent op de veiligheidsagenda te staan van Europese en Nederlandse veiligheidsorganisaties evenals van Nederlandse burgers, terwijl de dreiging van een grootschalige conventionele aanval met het einde van de Sovjet-Unie nagenoeg verdwenen was. Dat einde bood bovendien meer

speelruimte om oorzaken van illegale immigratie, georganiseerde criminaliteit en terrorisme naar het Westen en de EU in het bijzonder waar ook ter wereld te bestrijden. De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties kon gemakkelijker tot interventies besluiten nu zij niet langer hinder ondervond van de patsstelling tussen de twee kampen in de Koude Oorlog. Ook konden NAVO en EU nu ingrijpen in de voormalige invloedssfeer van de SU. Interventies in Oost-Europa en de Balkan volgden in een poging etnische conflicten te bezweren en hun nasleep (zoals asielzoekers en criminele vrijhavens) te beperken. Daarmee stond voor Westerse veiligheidsorganisaties minder de massieve verdediging van het nationaal en NAVO-grondgebied centraal, maar het flexibel en mobiel kunnen opereren om de nieuwe bedreigingen wereldwijd te bestrijden. Deze herdefinitie bracht de voornoemde derde golf van externe deconsolidatie van grenzen op Europees en nationaal niveau met zich. De toegenomen mogelijkheden tot mobiliteit en de val van het IJzeren Gordijn maakten immers de grenzen van de Europese Unie en haar voorgangers alsook van de EU-lidstaten onzeker. Heeft deze derde golf nu de ook verwachte veranderende politieke territorialiteit tot resultaat gehad?

Inderdaad is de logica van territorialiteit op Europees niveau door voortdurende uitbreiding zwak gebleven. Territorialiteit is een belangrijke veiligheidsstrategie, zoals blijkt uit de vorming van een gemeenschappelijk grensregime voor het Schengen-gebied en de oprichting van het Europese grensagentschap Frontex. Het voortdurend verschuiven van de Schengen-grenzen verhindert echter de geografische fixatie van het EU-gebied. Tendensen tot insluiting en centralisering zijn nog beperkt op Europees niveau, ook omdat zij botsten met de logica van territorialiteit op nationaal niveau. De EU-lidstaten zijn terughoudend hun exclusieve en centrale zeggenschap over veiligheidsbeleid op te geven. Op het vlak van justitie en binnenlandse zaken is er sprake van centrale Europese instellingen (zoals Europol) en insluiting door het principe van wederzijdse erkenning van juridische uitspraken. Onder meer de Britse regering wenst haar territorium daar gedeeltelijk buiten te houden. Dergelijke conflicterende territorialiteiten doen zich ook voor in het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Weliswaar zijn er nu diverse Europese organisaties en bestaat er een solidariteitsclausule tussen

de EU-lidstaten die kan worden ingeroepen in geval van grootschalige rampen, de logica van territorialiteit op nationaal niveau conflicteert met die Europese tendensen tot centralisering en insluiting. Bovendien wensen de nodige EU-lidstaten dat Europese veiligheidsinitiatieven niet ten koste gaan van de band met de Verenigde Staten en de NAVO.

De zwakke logica van territorialiteit is ook gelegen in de aard van het Europese veiligheidsbeleid. Dat beleid is gericht op het bewaren en ook extern uitdragen van haar beschaving met kernwaarden als democratie, rechtsstaat, vrijheid en mensenrechten. De EU beschermt die beschaving door die beschaving te verspreiden. In het kader van haar veiligheidsbeleid is een veiligheidsbuffer gevormd van kandidaat-lidstaten, mogelijke kandidaat-lidstaten en buurlanden in het kader van de Europese Economische Ruimte en het Europese Nabuurschapsbeleid. Daarnaast legitimeert de EU (preventief) optreden om mogelijke oorzaken van illegale immigratie, georganiseerde criminaliteit en terrorisme aan te pakken. Deze imperiale neiging in het Europese veiligheidsbeleid is vooralsnog complementair aan de veiligheidsstrategie van de leidende natie in het Westen, de Verenigde Staten. De grenzen van het Europese veiligheidssysteem tonen de feitelijke reikwijdte van de verspreiding van de EU-waarden, afhankelijk van steun van de VS en de NAVO, en botsend op de invloedssfeer van de Russische Federatie. Het Europese veiligheidssysteem kent dientengevolge een minder principiële begrenzing dan in het geval van een Ideaaltypische staat.

De Nederlandse regering gaat in haar veiligheidsbeleid mee met de imperiale neiging van de EU en de NAVO. Na het einde van de Koude Oorlog heeft zij het leger zo hervormd dat het overal ter wereld op expeditie kan gaan. De opschorting van de dienstplicht toonde aan dat het leger niet langer diende voor natieopbouw thuis maar in het buitenland. Het Nederlandse veiligheidsapparaat is nu nog minder voorbereid op een grootschalige conventionele aanval op Nederlands grondgebied dan ten tijde van de Koude Oorlog. De Nederlandse regering rekent officieel nog steeds op de NAVO voor territoriale verdediging. Zij was daarom geen groot voorstander van een Europees veiligheids- en defensiebeleid. Toen dat toch van de grond kwam, verkoos de regering eraan deel te nemen en haar stem te laten horen om te voorkomen dat het EVDB een concurrent van de NAVO zou worden. De Nederlandse regering motiveert de

deelname aan bovenationale veiligheidsorganisaties primair op grond van het belang de Nederlandse samenleving te beschermen. Daaruit blijkt niet alleen het blijvende belang van de nationale definitie van bedreigingen. Ook toont het aan dat de logica van territorialiteit op Europees niveau te zwak is om de veiligheid nadrukkelijk grensoverschrijdend te definiëren. Bedreigingen van veiligheid worden juist op kortere sociaal-geografische afstand (in dit geval nationaal) gedefinieerd.

Ondanks het belang van een nationale definitie van bedreigingen, verzwakt de Europese vrijheid in het verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal de logica van territorialiteit op nationaal en vooral subnationaal niveau. Lange tijd bestond er bij de diverse geledingen van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken, het Openbaar Ministerie en de politie de neiging vooral aan de eigen prioriteiten binnen het Nederlandse of regionale veiligheidsgebied vast te houden. Die geografische exclusiviteit hinderde niet alleen het functioneren van de Europese politieorganisatie Europol, maar ook de grensoverschrijdende samenwerking met andere justitiële en veiligheidsorganisaties zowel binnen Nederland als in de EU.

De toegenomen vrijheid van verkeer binnen de interne markt werd aangegrepen om de neiging tot geografische exclusiviteit in subnationale veiligheidssystemen te doorbreken. De grotere actieradius van criminaliteit zou namelijk veiligheidsorganisaties op grotere schaal vergen. Bovendien zou de interne verdeeldheid Europese samenwerking kunnen bemoeilijken. De ingrijpende hervorming van de Nederlandse politie tot 25 regio's in het begin van de jaren negentig van de twintigste eeuw toonde en resulteerde in een zwakkere logica van territorialiteit op subnationaal niveau. Bovendien richtte op het vlak van criminaliteit de electorale invloedsuitoefening zich steeds meer op landelijk in plaats van lokaal niveau. Vooral nadat terrorisme op de veiligheidsagenda steeg, zette de tendens tot centralisering op nationaal niveau zich door. Het leger diende zich in het kader van civiel-militaire samenwerking meer in Nederland in te zetten, zij het nu vooral voor de bescherming van objecten en personen *op* het Nederlandse grondgebied in plaats van de beveiliging *van* het Nederlandse grondgebied.

Het wegvallen van de territoriale grenzen in de Europese interne markt bracht de Nederlandse veiligheidsactoren ertoe andere persoonsgebonden veiligheidsstrategieën in te zetten. Via (mobiel) toezicht op vreemdelingen binnen en buiten het Nederlandse grondgebied en het gebruik van nieuwe technologieën is controle meer gericht op wie iemand is (afwijkend van de nationale standaard) dan waar diegene is (bij de grens). Ook de interne cohesie kent een sterkere persoonsgebonden karakter door de sterkere nadruk op Nederlandse waarden en normen. Voor neigingen tot persoonsgebonden uittreding van groepen die Nederlandse waarden en normen niet wensen te onderschrijven (van bijvoorbeeld extreemrechtse of Islamitische aard) zijn er evenwel nog weinig empirische aanwijzingen te vinden.

Het woud aan formele Europese afspraken tussen regeringen (zoals Schengen en Prüm) om illegale immigratie, georganiseerde criminaliteit en terrorisme te bestrijden, hebben overigens een beperkte relevantie voor politie- en researchewerk. Dat werk hangt eerder af van informele, persoonsgebonden vertrouwensnetwerken tussen vakmensen over de grens. Bovendien worden grensregio's vooral geconfronteerd met kleinere vormen van criminaliteit. Veiligheidsactoren in de grensregio Zuid-Limburg wensten daarom een gedeeltelijke uittreding uit het Nederlandse veiligheidsterritorium door een grensoverschrijdende politieorganisatie in de Euregio Maas-Rijn te bepleiten. Zij zien zich door de open grenzen namelijk gesteld voor een andere veiligheidsagenda dan de nationale overheden.

Europese integratie brengt dus een verzwakking van de logica van territorialiteit op nationaal niveau met zich mee, hetgeen onder meer blijkt uit een voorzichtige poging tot gedeeltelijke uittreding van een grensregio en een meer persoonsgebonden karakter van controle- en cohesiemiddelen. De conflicterende logica van territorialiteit tussen Europees, nationaal en subnationaal niveau blijkt met name ten koste te gaan van de het laatste niveau. De geografische fixatie van het Nederlandse territorium is zo diep en breed geïnstitutionaliseerd dat vooral in dat nationale kader de veiligheidsbedreigingen worden gedefinieerd. Het principe van territorialiteit is op nationaal niveau weliswaar ondermijnd door de centralisering en insluiting in het Europese veiligheidssysteem, maar nationale regeringen en het daaraan gekoppelde

infrastructuur voor politieke expressie blijven belangrijk en territoriale strategieën blijven gebruikt. De huidige positie van het Nederlandse veiligheidssysteem doet denken aan de territoriale eenheden in het Heilige Roomse Rijk. Het Nederlands veiligheidssysteem maakt onderdeel uit van een imperiaal veiligheidsstelsel, niettemin is en blijft territorium een belangrijke strategie voor zijn organisatie van veiligheid zowel op nationaal als Europees niveau.

Grensoverschrijdende patiëntenmobiliteit in de Europese Unie en Nederland

Hoofdstuk acht en negen van het proefschrift geven een indruk van veranderende politieke territorialiteit op het vlak van gezondheidszorg. Het belang van territorium voor de organisatie van gezondheidszorg is opvallend genoeg slechts in beperkte mate onderzocht, ook al geldt het als essentieel voor de ontwikkeling van de nationale welvaartsstaten. In de twintigste eeuw is het binnen het territoriale kader van de West-Europese staten immers gekomen tot een (nagenoeg) universele verplichte zorgverzekering. Het staatsterritorium bepaalde zo mede wie recht op zorg had, waar zorg geconsumeerd mocht worden, wie premies en belastingen daarvoor diende af te dragen en wie zorg mocht verzekeren en leveren. Dit territoriale kader vergemakkelijkte de planning en rantsoenering van het zorgaanbod. Bovendien konden binnen het welbekende kader van het staatsterritorium gezonde mensen worden gedwongen loyaal/solidair te zijn met zieke mensen. Zorgconsumptie concentreerde zich daarom voor het overgrote deel in nationale territoria. Ook al kenden sommige zorgstelsels een functie- of persoonsgebonden oorsprong, binnen de nationale territoria centraliseerde de verantwoordelijkheid voor de financiering, organisatie en kwaliteit van zorg in de handen van de nationale overheid. De Nederlandse kiezer sprak vanaf de jaren '90 daarom vooral de nationale overheid aan om de wachtlijsten in de zorg aan te pakken. Door de centralisering was de nationale overheid in staat tot een grootscheepse architectonische ingreep in het zorgstelsel vanaf het eind van de twintigste eeuw. Die ingreep was bedoeld om patiënten meer keuze te bieden door zorgverzekeraars en zorgverleners met elkaar te laten concurreren. De hoop was dat daarmee ook de kosten van zorgconsumptie zouden worden gedrukt zonder dat de kwaliteit daar onder te lijden zou hebben.

Terwijl de logica van territorialiteit zich in de nationale zorgstelsels uitkristalliseerde, bracht het proces van Europese integratie juist uittredingsmogelijkheden. Via Verordening 1408/71 kan een publiekverzekerde rekenen op vergoeding van noodhulp die elders in de Europese Economische Ruimte verleend is. De geleidelijke introductie van de Europese zorgverzekeringskaart sinds 2004 moet dit vergemakkelijken en breder bekend maken. Een cliënt kan in het kader van Verordening 1408/71 onder bepaalde voorwaarden het privilege verleend worden om ook een geplande behandeling elders in de Europese Economische Ruimte vergoed te krijgen. Langzamerhand kunnen nagenoeg alle legale bewoners van de EU een beroep doen op deze verordening. Verordening 1408/71 doorbreekt het principe van territorialiteit, omdat het nationale territorium niet langer bepalend is voor wie waar van welke instantie zorg verleend krijgt. De vorming van de interne markt vanaf de jaren '80 vormde een volgende stap in de externe de-consolidatie van de nationale zorgterritoria. Het doorbrak het idee dat het Nederlandse zorgstelsels volledig geïsoleerd kon blijven van een Europa zonder grenzen. Vooral in Nederlandse grensregio's volgden daarop experimenten met grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van zorg, deels gefinancierd vanuit de Europese structuurfondsen. Vooral in de Euregio Maas-Rijn (Aken, Maastricht, Luik, Hasselt) gaan er stemmen op om meer speelruimte te krijgen voor een zorgagenda die afwijkt van de nationale prioriteitenlijst. Dat toont de neiging bij een grensregio tot gedeeltelijke uittreding.

Veel spelers in het zorgveld leefden in de veronderstelling dat hun zorgstelsel van Europese invloed gevrijwaard zou blijven, zeker omdat in het Verdrag van Amsterdam (1997) voor het eerst expliciet de organisatie en verstrekking van zorg tot exclusieve nationale bevoegdheid was beschreven. Tot hun schrik en ergernis haalde het Europese Hof van Justitie in een serie uitspraken sinds 1998 die veronderstelling onderuit. Het Hof stelde dat vrij verkeer van goederen en diensten ook voor zorgstelsels geldt. Met een rechtstreeks beroep op de verdragsartikelen over het vrij verkeer van goederen en diensten moet een patiënt in principe grensoverschrijdende zorg vergoed kunnen krijgen. Voor extramurale zorg geldt dat zonder meer, terwijl voor intramurale zorg voorafgaande goedkeuring van de betrokken verzekeringsinstantie alleen

onder bepaalde voorwaarden gerechtvaardigd is. De goedkeuringsprocedure moet onder meer niet-discriminatoir en niet-arbitrair zijn, en noodzakelijk en proportioneel zijn voor een doel als het behoud van het financiële evenwicht van een nationaal zorgstelsel. Zo had het Hof op grond van het EG-verdrag het *recht* op grensoverschrijdende zorg in het leven geroepen, waar de Verordening slechts een *privilege* daartoe kende. Heeft deze golf van externe de-consolidatie nu ook de verwachte veranderende politieke territorialiteit tot resultaat gehad?

Er is nu inderdaad een zwakke logica van territorialiteit op Europees niveau. Weliswaar kan nagenoeg iedereen nu gebruik maken op het EU-territorium van Verordening 1408/71, centralisering en insluiting blijven nog beperkt. De wens van onder meer de Europese Commissie om een solidariteitsmechanisme op Europees niveau te lanceren, is vooralsnog niet ingewilligd. Bovendien hebben veel EU-regeringen nog lang na 1998 de neiging gehad de invloed van het proces van Europese integratie op hun nationale zorgstelsels te ontkennen. Het duurde enkele jaren voordat grensoverschrijdende patiëntenmobiliteit ook formeel op de Europese agenda van de centrale Europese organen kwam te staan. De neiging tot insluiting in Europese regelgeving botste op deze manier met de nationale tendens tot exclusiviteit. Regeringen die meer geconfronteerd waren met grensoverschrijdende patiëntenmobiliteit, zoals de Nederlandse en Belgische, wensten dit onderwerp juist wel op Europees niveau te bespreken, omdat zij onttrekking aan de vrijheid van verkeer van goederen en diensten als onmogelijk zagen.

De Nederlandse regering heeft het Nederlandse zorgstelsel ook aangepast aan Europese regelgeving. Zorgverzekeraars kunnen voor hun cliënten buitenlandse zorgverleners contracteren, terwijl cliënten buitenlandse zorg kunnen declareren (gemaximeerd tot de Nederlandse tarieven). Daarmee is de territoriale grondslag van het zorgstelsel dus deels losgelaten. De geografische reikwijdte van het Nederlandse zorgstelsel hangt nu af hoe functioneel het is voor zorg aan Nederlandse cliënten. De nationale logica van territorialiteit liet echter sporen na in het Nederlandse zorgstelsel. De Nederlandse regering heeft in de loop der jaren maatregelen genomen om het gebruik van bepaalde zorgverzekeringsaanspraken te beperken tot het Nederlands grondgebied. Geconfronteerd met een groeiende ontevredenheid over lange

wachttijsten zag de Nederlandse regering grensoverschrijdende zorg vooral als een tijdelijke uitlaatklep. Het gold als een kleine Europese redding voor de Nederlandse natie. In buurland België vreesde spelers in het zorgveld dat zorg aan Nederlandse patiënten ten koste zou gaan van de eigen Belgische patiënten. Bovendien zouden de Belgische belastingbetalers deels betalen voor het oplossen van de Nederlandse wachttijsten, doordat Nederlanders van hun zorgfaciliteiten gebruik maakten. Op hun beurt uitten Nederlandse zorgverleners zorg over deze buitenlandse concurrentie op hun markt, terwijl ze overtuigd waren van de hoge kwaliteit van hun zorg. Bovendien zouden Nederlandse premies niet moeten mogen weglekken naar het buitenland. Deze houding illustreert de wens om ondanks de open grenzen de nationale eenheid van het zorgstelsel en de burgers te bewaren.

Zorgverzekeraars gebruikten grensoverschrijdende zorg vooral als een symbolisch drukmiddel op Nederlandse zorgverleners om beter te laten presteren. Het overgrote deel van hun cliënten wenst namelijk een behandeling dichtbij huis door een bekende dokter in de vertrouwde taal en cultuur. Nazorg is dan bijvoorbeeld makkelijker te regelen. Ook toen de ontevredenheid over wachttijsten groeide en de Europese uittredingsmogelijkheden toenamen, bleef grensoverschrijdende patiëntenmobiliteit door Nederlandse cliënten beperkt. Dat zal niet zozeer gelegen hebben aan de groeiende mogelijkheden tot politieke expressie voor patiënten, omdat de stem van patiënten nu eenmaal lastig te organiseren valt. De hoeveelheid keuzemogelijkheden binnen het Nederlandse zorgstelsel zou wel het zoeken naar Europese keuzemogelijkheden hebben kunnen afgeremd. De onbekendheid met de Europese mogelijkheden onder Nederlandse artsen is echter een zwaarwegender factor, juist ook omdat zij een belangrijke rol vervullen in het verwijzen van patiënten. De territoriale grens van Nederland is nog altijd bepalend in patiëntengedrag. Zelfs als over de grens zorg dichterbij en sneller leverbaar is, hebben veel cliënten nog een voorkeur voor in Nederland verleende zorg.

Ook al is het principe van territorialiteit van nationale zorgstelsels door het proces van Europese integratie doorbroken, het nationale territorium blijft een stempel drukken op de organisatie van gezondheidszorg. Wel zijn de contouren zichtbaar van een nieuwe

scheidslijn tussen mobiele en immobiele burger-consumenten. Voor chronische, lager opgeleide patiënten zonder hoge opleiding zijn de kosten van Europese uittreding veelal te hoog. Beter opgeleide en rijkere burger-consumenten beschikken over de (talen)kennis en het geld om zeker op het vlak van niet-publiekverzekerde zorg te profiteren van de Europese uittredingsmogelijkheden. Dankzij de combinatie van meer keuze en competitie in nationale zorgstelsels en de Europese marktregelgeving kunnen zij (ook zonder te verhuizen) makkelijker uit het nationale zorgstelsel treden. In de Europese Unie is het zorgbeleid zo het toneel geworden van botsingen tussen het kamp dat meer individuele (ook grensoverschrijdende) keuze in zorg bepleit en het kamp dat vooral nationale solidariteit benadrukt.

Conclusie

De gepresenteerde conceptualisering van territorialiteit geeft een verfijnder inzicht in veranderende politieke territorialiteit dan wanneer het begrip alleen als territoriale soevereiniteit zou worden verstaan. Deze conceptualisering maakt het ook mogelijk om te laten zien dat nationale regeringen van politiek belang blijven, ook al wordt het principe van territorialiteit ondermijnd. De inzichten van Rokkan, Hirschman en Bartolini bieden de mogelijkheid om de redenen, oorzaken en implicaties van veranderende politieke territorialiteit in hun onderlinge samenhang in kaart te brengen. De stellingen vormen vervolgens een eerste stap tot theorievorming. Zoals in de stellingen is vervat, blijkt territorialiteit als strategie nog altijd van belang. De daaruit voortvloeiende implicaties (fixatie, onpersoonlijkheid, insluiting/exclusiviteit, centralisering) zijn echter op Europees niveau minder krachtig, omdat de Europese grenzen niet diep en breed zijn geïnstitutionaliseerd door de voortdurende uitbreiding. Politieke expressie vindt daarom niet zozeer op Europese schaal plaats, maar op kortere afstand. Mede omdat politieke expressie al langer in de territoriale staten vorm heeft gekregen, spreken nationale burgers vooral hun nationale regeringen aan en slechts in mindere mate Europese instellingen. Ondanks die nationale concentratie van politieke expressie biedt Europese samenwerking nationale regeringen teveel om uittreding van hun land uit de EU te zoeken.

Het blijvende belang van de nationale democratische gemeenschap en van nationale regeringen neemt niet weg dat het proces van Europese integratie het principe van territorialiteit van de EU-lidstaten op de beleidsterreinen zorg en veiligheid heeft doorbroken. Bovendien heeft het vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal op Europees niveau de logica van territorialiteit op nationaal niveau verzwakt. Cohesie en controle worden meer met persoonsgebonden strategieën nagestreefd nu de territoriale grenzen van de EU-lidstaten zijn opengesteld. Grensregio's proberen (weer) gedeeltelijk uit te treden als ze ontevreden zijn over het nationale zorg- en veiligheidsbeleid. Vooral beter opgeleide en rijkere burger-consumenten kunnen profiteren van de Europese uittredingsmogelijkheden, doordat ze met hun geld en talenkennis meer mobiel zijn. Daarmee lijkt er een scheidslijn te ontstaan tussen deze mobiele groep en minder mobiele burger-consumenten die daarvan minder of niet kunnen profiteren.

Mobiele burger-consumenten kunnen in het geval van ontevredenheid nu eerder geneigd zijn om uit het nationale welvaartsstelsel te treden in plaats van hun stem te laten horen om dat stelsel te verbeteren. Daarmee zouden de minder mobiele burger-consumenten een medestander verliezen. Bovendien zouden nationale regeringen hun oren meer kunnen laten hangen naar de meer mobiele burger-consumenten, juist omdat zij hun geld en kennis binnen het stelsel wensen te houden. Daarmee komen de wensen van de minder mobiele burger-consumenten andermaal in de verdrukking. Zij hebben echter nog altijd de democratische optie. Politieke partijen die met hen open grenzen als bedreiging zien van de gemeenschap waarin geld, werk en macht wordt gedeeld, kunnen daaruit electoraal munt slaan. Het proces van Europese integratie zet op deze wijze dus de nationale organisatie van democratie en welvaart onder druk. De grenzen van de nationale en Europese politieke gemeenschap blijven op de politieke agenda staan, omdat een uitbreiding van de Europese Unie elke keer weer de vraag oproept wie met wie geld, werk en macht wenst te delen. De logica van territorialiteit op Europees niveau blijft hierdoor te zwak om een krachtige onderlinge solidariteit te kunnen ondersteunen.

Op het vlak van veiligheid gebruiken de nationale regeringen in de EU nog steeds territorialiteit als veiligheidsstrategie getuige de Schengen-

grenzen. De EU breidt ook haar invloed uit om bronnen van onveiligheid (zoals illegale immigratie, terrorisme en georganiseerde criminaliteit) te bestrijden. Zij ziet verspreiding van haar beschavingsidealen van democratie, rechtsstaat, mensenrechten, vrede en veiligheid als middel om veiligheid te bewerkstelligen. De geografische reikwijdte van deze imperiale neiging wordt beperkt door de Russische invloedssfeer. De daaruit voortvloeiende externe consolidatie kan de noodzakelijke interne cohesie in de Europese Unie bevorderen. Totnogtoe kon de EU immers relatief goedkoop leunen op de macht van de Verenigde Staten en de NAVO. Als de EU zelf voor die kosten op moet draaien, zal dat de onderlinge solidariteit in het Europese veiligheidsimperium van democratische welvaartsstelsels zwaar op de proef te stellen. Dat zou tot Europese desintegratie kunnen leiden. De ontstaansgeschiedenis van Frankrijk heeft echter laten zien hoe onwaarschijnlijk en onvoorspelbaar de uitkomst van processen van integratie en grensvorming kunnen zijn. Dat geldt evenzeer voor de Europese Unie.

