

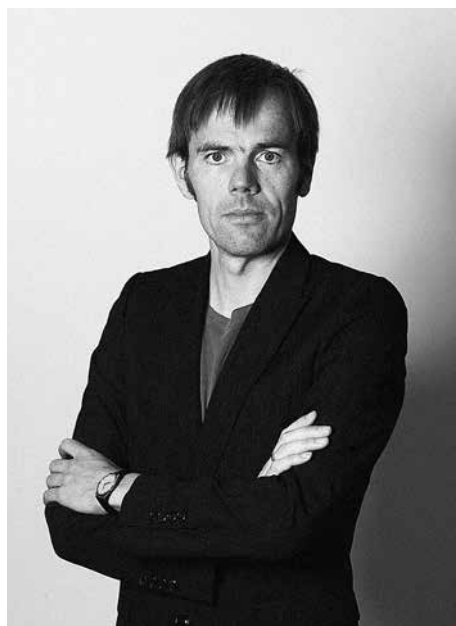
VAN REGELPOLITIEK NAAR GEBEURTENISSENPOLITIEK

Luuk van Middelaar over de Europese Unie

Verschaft Luuk van Middelaar zich met het schitterende *De passage naar Europa. Geschiedenis van een begin* (2009)¹ een toegangsticket tot de hoogste regionen van het Brusselse Schumanplein, dan is *De nieuwe politiek van Europa* (2017) een terugblik op zijn jaren als speechschrijver en politiek adviseur van de eerste voorzitter van de Europese Raad, Herman Van Rompuy. Een politiek dagboek is het geenszins, en ook geen “som van ervaringen” waaruit een reeks “lessen en uitdagingen” voor de toekomst kan worden afgeleid, zoals in de ondertitel van *Europa in de storm* (2014), het relaas van Van Rompuy zelf. Neen, de hoofdopdracht van de Nederlandse politiek filosoof en historicus is van op een afstand inzicht te verschaffen in de turbulentie in de Europese Unie die hij vanaf de eerste rij heeft aanschouwd. De reikwijdte van het boek is daarom ruimer dan zijn dienstjaren 2010-2015. Van Middelaar analyseert wat eraan voorafging en tracht vooral de betekenis van de recente crises – euro en vluchtelingen, of, in de terminologie van de auteur: munt en grens – beter te begrijpen.

Van Middelaar ontgoochelt niet. Een vlot geschreven verhaal met veel grote lijnen, een apart vocabularium en oog voor detail is inmiddels zijn handelsmerk. Zo evalueert hij de vaders van het Europese integratieproces, strooit hij gul met hoofdletters als het op titels en termen aankomt en laat hij de lezer geregeld proeven van een leuke illustratie. De onwennigheid bij de eerste Europese Raad zonder het Verenigd Koninkrijk na het Brexit-referendum, op woensdag 29 juni 2016, karakteriseert hij treffend als volgt: “Tekenen van improvisatie: de verklaring wordt gepubliceerd op wit papier zonder Unie-logo of briefhoofd.”

De nieuwe politiek van Europa die Van Middelaar uitvoerig uit de doeken doet, is eigenlijk niet nieuw, maar juist een *terugkeer* van de politiek: “Dit boek toont hoe de politiek (...) haar plaats *weer* opeist.” (eigen cursivering) Die opvatting strookt met de onlangs gemeengoed geworden stelling dat realisme, geopolitiek en machtsdenken terug zijn,



Luuk van Middelaar © Sake Elzinga

en volgens sommigen nooit zijn weggeweest, hoewel we ons in West-Europa in slaap hebben laten wiegen door eerst de Pax Americana (tijdens de Koude Oorlog) en nadien Fukuyama's einde van de geschiedenis. In het tweede decennium van de eenentwintigste eeuw is het daarom bruusk ontwaken. Voor Van Middelaar is die terugkeer van de politiek toch ook nieuw omdat het Europese integratieproces tot nu toe niet gewend was aan het denken en handelen in termen van macht. Dat vraagt een omschakeling van “regelpolitiek” (Commissie doet een voorstel, een meerderheid binnen Parlement en Raad keurt goed en de lidstaten voeren uit) naar “gebeurtenissenpolitiek” (politiek bedrijven vanuit een machtsdenken, aangestuurd door de lidstaten), de twee centrale concepten van het boek. Volgens Van Middelaar kan de Europese Unie alleen overleven als ze in staat is die overgang te maken van nor-

De nieuwe politiek die Van Middelaar uit de doeken doet, is niet nieuw, maar juist een terugkeer van de politiek

men naar beslissingen, van ratio naar emotie, van *governance* naar *government*, van juridische en ambtelijke bevoegdheid naar politieke verantwoordelijkheid, van onzichtbaarheid naar openbaarheid, van vredesproject naar machtsproject.

In vier delen licht Van Middelaar toe waaruit *De nieuwe politiek van Europa* bestaat en waarom die overgang noodzakelijk en wenselijk is. De ommekeer wordt volgens de auteur niet door iedereen begrepen, laat staan aanvaard. In 'Handelen' doet Van Middelaar het verhaal van de crises (euro, Oekraïne, vluchtelingen en Brexit) die de agenda van de Unie het voorbije decennium hebben gedomineerd. Hier toont Van Middelaar zich het sterkst als insider omdat er een dominante rol voor de Europese Raad is weggelegd. Zo reveleert hij in zeven besluiten hoe de staatshoofden en regeringsleiders onder leiding van Van Rompuy de eurocrisis gaandeweg meester zijn geworden.

Een dergelijk perspectief houdt echter ook een grote beperking in. Door te laveren van crisistop naar crisistop illustreert Van Middelaar in de eerste plaats de gebrekkigheid van de gebeurtenissenpolitiek. Gebeurt er wel iets tussen die talloze crisisvergaderingen? Waarom gaat alles zo traag? Wat een contrast met de doortastendheid van de Europese Centrale Bank (ECB), toch een icoon van de regelpolitiek. Volgens Van Middelaar valt ECB-directeur Mario Draghi's "*whatever it takes*"-toespraak (juli 2012) onder de categorie "bluf" en is het dus niet het keerpunt in de eurocrisis. De faciliterende rol van de Europese Raad is de echte *game changer*, dixit Draghi in een gesprek met Van Rompuy. Die

rol van de Raad staat Van Middelaar toe zeer mild te oordelen over de lidstaten, hoewel die er slechts met veel moeite in slagen de crisis te bezweren. De uitkomst van hun "handelen" is trouwens meer van hetzelfde, met name "regelpolitiek", iets wat de auteur op het einde van zijn boek terecht bekritiseert.

Het tweede deel heet 'Tijdlagen, Breuklijnen' en focust op de rol van Frankrijk en Duitsland in de constructie van de Unie en de drie bouwplannen die daartoe tegelijk worden gehanteerd: Europese landen integreren via depolitisering (op basis van recht), via parlementarisering (uitstekend geïllustreerd aan de hand van de huidige Commissie-Junker, waarmee de auteur overduidelijk niet hoog oploopt) en de inbreng van nationale regeringsleiders. Het eerste bouwplan voldoet volgens Van Middelaar niet meer. Het spreidingsplan dat in de nasleep van de vluchtelingen crisis uit de koker van de Europese Commissie kwam, is daarvan een treffend voorbeeld. De onmogelijkheid om de traditionele regelpolitiek te verlaten noemt de auteur "administratieve overmoed". Het parlementarisme (het idee dat het Europees Parlement een centrale rol krijgt toebedeeld in het politieke systeem van de EU), aangehangen door "de 'Brusselse' doctrine – nagevolgd door talloze juristen en politicologen", kan hem evenmin bekoren omdat het net als bij depolitisering is blijven steken in de stieriele tweedeling supranationalisme (de EU-instellingen zijn de drijvende kracht achter het integratieproces) versus intergouvernementalisme (de lidstaten zijn de centrale actoren van de EU). Volgens Van Middelaar kan alleen heil worden verwacht van de Europese intrede van de nationale politiek. Met andere woorden: nationale regeringsleiders dienen hun nek uit te steken en de Unie te schragen.

Terecht onderstreept hij hier de intrede van de politiek in het Europese integratieproces middels het Verdrag van Maastricht – "de Europese Wende" – hoewel hij ook dikwijls lijkt te suggereren dat de

gebeurtenissenpolitiek, toeval of niet, pas echt van start gaat in 2010. Het belang van Maastricht als kantelmoment kan inderdaad niet genoeg worden beklemtoond. De in de ogen van de auteur vermaledijde levende politicologen doen dat ook. (Terzijde: voor dode politicologen à la Machiavelli heeft Van Middelaar wel een groot ontzag). De politicologen zijn bovendien allang verlost van supranationalisme of intergouvernementalisme en zitten helemaal niet vast in “fabrieksvocabulaire”, maar beschouwen de Unie als een politiek systeem van instellingen én lidstaten met de vele vormen van diversiteit (historisch, geografisch, cultureel) die dit met zich meebrengt. Dat de uitvoerende macht van de Unie bijvoorbeeld meer is dan alleen de Europese Commissie, daar hoeven de politicologen niet meer van overtuigd te worden. Ze hebben er zelfs een eigen term voor: *dual executive* (de uitvoerende macht van de EU bestaat uit de Europese Commissie én de lidstaten). Evenmin dat Brussel onderhevig is aan enkele algemene tendensen die dus niet exclusief EU zijn, zoals het veelvuldig oprichten van agentenschappen, *agencification* in het jargon. Vreemd dus dat Van Middelaar de politicologen zo dikwijls in het vizier neemt, alsof ze allemaal zijn blijven steken in een teleologisch begrip van de EU, net zoals de “Brusselse ideologen”, waarmee Van Middelaar zijn pijlen richt op het Parlement, de Commissie, Duitsland, België, Luxemburg en Italië. Was het maar zo eenvoudig.

Zijn kritiek op de “Brusselse ideologen” blijkt overigens uit het derde deel ‘Regeren of niet?’, waarin de focus ligt op de lidstaten en de condities van de gebeurtenissenpolitiek – Gezag, Besluitvaardigheid en Handelingsvermogen – onder de loep worden genomen. Volgens Van Middelaar komen deze kwaliteiten samen in de Europese Raad, “in de kern een ontmoeting van de hoogste gezagsdragers uit de lidstaten (...) – in potentie de krachtencentrale van de Unie”. Zijn dissectie is uiterst interessant, bijvoorbeeld wanneer hij de verschillende functies beschrijft: bedwinger (van de storm), beslisser, strategie, vormgever en woordvoerder. Soms neemt de auteur echter zijn wens voor waarheid: “De Europese Raad schept een publieke ruimte en maakt de Unie zo democratischer.” Opnieuw: was het maar zo eenvoudig.

De complexiteit blijkt uitgerekend uit het vierde en laatste deel. In ‘Oppositie’ gaat Van Middelaar verschillende vormen van dissensus na en vooral hoe die kunnen worden toegelaten, “niet om het einde

Met talloze nieuwe begrippen draagt dit boek bij tot het leggen van de grote Europese puzzel

van de Unie te verkondigen, maar om haar te veranderen, te verbeteren”. Dit is het meest uitdagende deel van het boek omdat de auteur enerzijds tracht de turbulente verkiezingsjaren 2016 en 2017 in te schrijven in zijn analyse van de periode die hij in de machinekamer van de Unie heeft doorgebracht; anderzijds omdat hij, zij het voorzichtig, remedies aangeeft voor de huidige kwaal van de Unie: het gebrek aan oppositie. Toegegeven, hier komt enige zelfkritiek aan te pas: “Maar de politieke leiding vond zelden een overtuigend verhaal dat besluiten verdedigde als resultaat van vrije keuzes.” Maar dat de wissels aan de top van verschillende lidstaten als gevolg van de aanpak van de eurocrisis ook een reden zijn om de aanpak van de Europese Raad in vraag te stellen, staat er dan weer niet. Toch bleken Van Rompuy en co. net zoals de overige EU-instellingen gevangen te zitten in “executieve depolitisering”, zoals Van Middelaar het handelen omdat het moet, het zich verschuilen achter noodzaak, treffend definieert.

De vraag is dus of er überhaupt veel van de lidstaten kan worden verwacht. Per slot van rekening kloppen ze bij de Unie aan omwille van hun eigen deficiënties, zoals ook in de migratiecrisis is gebleken. En klagen de burgers steen en been dat er op nationaal niveau nauwelijks oppositie mogelijk is. Vandaar de principiële oppositie aan de uiteinden van het politieke spectrum, die niet toevallig in Frankrijk en Nederland al geruime tijd sterk staat. Waarom zou je diezelfde lidstaten dan een belangrijke rol toedichten in de zoektocht naar “een directe relatie met een vitale oppositie” en tegelijk “federale parlementarisering” (het Europees Parlement wordt de centrale actor in de Europese federatie) niet alleen onwaarschijnlijk maar tevens onwenselijk vinden? Van Middelaar suggereert wel dat het Europees Parlement erbij te winnen heeft als het zijn eieren niet alleen in de mand van de Europese Commissie legt, maar tevens zijn verhouding uitbouwt met “de hoogste politiek executieve instelling: de Europese Raad”. Hoe een en ander er concreet zou moeten uitzien, laat de

auteur echter in het midden. Zelf schrijft hij: “Het fundamentele, lang veronachtzaamde vraagstuk van de Oppositie in de Unie kan niet zomaar worden ‘opgelost’. Dat is hier ook niet de inzet; dit boek is geen manifest.”

Maar ook zonder bevredigende remedie blijft Van Middelaars diagnose lezenswaardig. De tweedeling tussen regelpolitiek (die vooral van toepassing was in de vroegere Gemeenschap) en gebeurtenissenpolitiek (die dominant is in de Unie zoals die sinds Maastricht bestaat) is uitermate verhelderend, al is ze wellicht empirisch minder scherp. Begin jaren 2000 werd bondskanselier Schröder al verweeten het eigenbelang van Duitsland voorop te stellen en daardoor verraad te plegen aan de Europese gedachte. En recentelijk begaf de opvolger van Van Rompuy, Donald Tusk, zich met zijn *Leaders’ Agenda* duidelijk in de richting van de regelpolitiek. En is de strijd tegen sociale dumping niet vooral regel- én gebeurtenissenpolitiek?

Maar niet getreurd, laat de lezer zich laven aan de regels en de gebeurtenissen die dit boek buitengewoon leerrijk maken, inclusief pareltjes van analyse, zelfs voor politicologen, zoals de vergelijking met de tweehoofdige executieve in de Franse Vijfde Republiek (president versus premier zoals Europese Raad versus Europese Commissie) en de opkomst van de kernkabinetten (informele vergaderingen van een kleine groep werkelijke machtshebbers). Met talloze nieuwe begrippen draagt *De nieuwe politiek van Europa* zelf bij tot verbinding, het leggen van de grote Europese puzzel. In de woorden van de voormalige speechschrijver: “Om te overleven moet de Unie daarom niet alleen haar vermogen tot handelen en beschermen vergroten, maar ook een woordenstrijd winnen.”

STEVEN VAN HECKE

LUUK VAN MIDDELAAR, *De nieuwe politiek van Europa*, Historische Uitgeverij, Groningen, 2017, 371 p.

NOOT

- 1 HENDRIK VOS, ‘Intrigerend Europa. Naar aanleiding van Luuk van Middelaars “De passage naar Europa”’, *Ons Erfdeel*, jg. 53 (2010), nr. 1, pp. 26-35