

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

De nieuwe politiek van Europa

Van Middelaar, L. (2017). *De nieuwe politiek van Europa*. Groningen: Historische Uitgeverij. ISBN 978-6554-246-5, 371 pp.

Europa komt steeds meer in politiek vaarwater. En dus is het tijd om de bakens te verzetten. Kort gezegd is dit de boodschap van het onlangs verschenen boek van Luuk van Middelaar, historicus en politiek filosoof en hoogleraar aan de Universiteit Leiden. De titel *De nieuwe politiek van Europa* impliceert dat er ook sprake is van een 'oude' politiek. Die 'oude politiek' komt in veel opzichten al aan de orde in zijn in 2009 gepubliceerde dissertatie *De passage naar Europa: Geschiedenis van een begin*.¹ En dan nu een geschiedenis van het vervolg, zij het geen vervolg in strikt chronologische zin. Veel van de destijds beschreven ontwikkelingen komen ook nu weer aan bod. Het gaat nu vooral om een geactualiseerde interpretatie van de ontwikkelingen, zoals die de passage naar het Europa van vandaag markeren. Het perspectief wordt gekleurd vanuit een actieve betrokkenheid bij het Brusselse: vóór 2009 via een langgerekte stageperiode, in later jaren (2010-2015) in de functie van assistent van Herman van Rompuy, de eerste vaste voorzitter van de Europese Raad.

Thema in het nieuwe boek is de omslag van een Europese Gemeenschap van oude 'regelpolitiek' naar een Europese Unie met een nieuwe 'gebeurtenissenpolitiek'. Tot aan de val van de muur in 1989 gaat het in het Europese beleid hoofdzakelijk om de vrijemarktwerking, de Europese Gemeenschap als een economische regelfabriek. Die regelgeving is technisch van aard en biedt daardoor weinig ruimte voor politiek debat. Van Middelaar spreekt van depolitisering, waardoor politieke motieven niet ter sprake komen. Zo'n depolitisering is trouwens ook in ons land (en daarbuiten) hoofdbestanddeel van de bestuurlijke vernieuwing van de laatste decennia geweest. In Europa heeft dat wel als glijmiddel voor de Europese eenwording gewerkt, ook al omdat eventuele geschilpunten uiteindelijk via de raadsbijeenkomsten van de vakministers meestal goed oplosbaar zijn (geweest). Bemiddeling door de regeringsleiders was daarbij onnodig, zelfs ongewenst. Periodieke topontmoetingen in die periode zijn dan ook vooral van ceremoniële betekenis geweest. Uiteindelijk heeft de val van de muur hier als breekijzer gefungeerd, voor een doorbraak van regelpolitiek naar gebeurtenissenpolitiek, van Gemeenschap naar Unie. Vandaar de 'nieuwe politiek': toepassing van de traditionele, technische regelgeving is niet langer voldoende. Confrontatie met onvoorziene gebeurtenissen noodzaakt tot improvisatie met onconventionele maatregelen en nieuwe vormen van samenwerking. Het eerste deel van het boek van Van Middelaar biedt een overzicht van dit soort 'gebeurtenissen', de crises zoals die vooral sinds 2008 zijn opgetreden. De reacties daarop vormen de routekaart op weg naar een nieuwe politiek van (of voor) Europa.

Volgens Van Middelaar wist toen de eurocrisis uitbrak, letterlijk niemand wat te doen. Er waren geen instrumenten om deze crisis gezamenlijk aan te pakken. En dus moest men vaak 'tegen heug en meug' wel improviseren. Datzelfde geldt voor het probleem met Griekenland en de bankencrisis op Cyprus. Vervolgens dient de Oekraïne-crisis zich aan. Volgens Van Middelaar markeert deze crisis 'het moment van geopolitieke bewustwording en van de eerste schreden op de weg naar politieke zelfstandigheid' van de Unie. Gelijktijdig wordt Europa geconfronteerd met de vluchtelingen-crisis, die weer wordt gevolgd door een

'Atlantische crisis', de Brexit. Met name de laatstgenoemde crisis leidt tot vragen als: Wat zijn de gevolgen voor Europa? Hoe houden we de club van 27 nog bij elkaar? Voor Angela Merkel is daarmee het moment aangebroken om als Europeanen ons lot zelf in handen te nemen. In augustus 2017 neemt zij het initiatief tot een brainstorm voor de nieuwe grote drie, Duitsland, Frankrijk en Italië, gevolgd door consultatie van de kleintjes. Nederland mag aanschuiven bij een sessie met Denemarken, Zweden en Finland. Met de beschrijving van deze en andere episodes illustreert Van Middelaar de geboorte van een nieuwe politiek, vaak via het ontstaan van nieuwe (semi-formele) consultaties ter aanvulling op het gebruikelijke Brusselse overlegcircuit.

Voor het uitvoeren van een gebeurtenissenpolitiek zijn voorzieningen nodig. Europa moet regeren terwijl er geen regering is. Frankrijk is van het begin af aan van mening geweest dat de Europese Raad van regeringsleiders als zodanig zou kunnen functioneren, terwijl lidstaten als Nederland en België zich jarenlang hardnekkig tegen reguliere topontmoetingen hebben verzet. Uiteindelijk zijn die er via een omweg toch gekomen. Bij het Verdrag van Lissabon (2007) krijgt de Europese Raad toch de status van volwaardige Unie-instelling met een vaste voorzitter en twee bijeenkomsten per half jaar. Positionering van de Europese Raad betekent ook een herpositionering van de Europese Commissie. Als regelmachine heeft de Commissie steeds de rol van een 'look-alike regering' gespeeld. Bij de toepassing van de gebeurtenissenpolitiek echter ligt het hoogste politieke gezag voortaan bij de Europese Raad; 'als een crisis toeslaat of politieke vernieuwing nodig is, dan blijkt dat de Commissie in laatste instantie functioneert onder het gezag van de Europese Raad' (p. 249). Andere voorbeelden van institutionele vernieuwing onder druk van de gebeurtenissen (vooral de eurocrisis) zijn de totstandkoming van de Eurogroep, de besluitvorming buiten de formele structuren via de Eurotopontmoetingen, de vorming van een Bankenuie, het opereren van de Trojka tijdens de Griekse crisis, de outsourcing van Commissietaken naar agentschappen, de instelling van Europese noodfondsen. Een nieuwe politiek vereist bovendien een nieuwe openbaarheid. In zijn boek uit 2009 heeft Van Middelaar gewezen op de noodzaak van een zoektocht naar meer publieke erkenning. In zijn nieuwe boek stelt hij zich op het standpunt dat meer regeermacht voor de Unie ook meer ruimte voor oppositie en parlementaire controle moet bieden. Voortgaande depolitisering belemmert echter publieke legitimering van de nieuwe politiek. En dan zal een exit-variant een voor de hand liggende vluchtroute zijn. Om dit te voorkomen 'zal de Unie een nieuw evenwicht moeten aanbrenge tussen haar inspanningen voor economische vrijheden en haar beschermende rol' ook op het vlak van het sociaal beleid (p. 314). In de woorden van Macron 'une Europe qui protège'.

In zijn nieuwe boek geeft Van Middelaar wederom een boeiende schets van het wel en wee van Europa in de laatste decennia. Zijn tweedeling van regel- en gebeurtenissenpolitiek is illustratief, hoewel er in de praktijk een behoorlijke overlap tussen beide zal bestaan. Regels kunnen immers aanleiding zijn tot crisisachtige gebeurtenissen (vgl. Polen, Hongarije) en gebeurtenissen leiden tot regulering. Maar hij laat in elk geval zien dat Europa op weg is naar volwassenheid zonder die weg te mogen voltooien. De actuele vraag 'Federatie of niet?' laat hij goddeels onbeantwoord. Hij ontkomt echter niet aan een vermelding van de dubieuze rol die ons land niet zelden heeft gespeeld. In het geval van

beleidsvernieuwing (Euroraad, Eurogroep) is herhaaldelijk geprobeerd om ook maar een schijn van duurzame regularisatie te dwarsbomen. Van Middelaar zegt onomwonden dat meer handelingsvermogen van de Unie ook voor Nederland betekent niet wegkruipen, maar ons als mede-Europeanen gedragen (p. 158). Uiteindelijk bakzeil moeten halen geeft onvermijdelijk gezichtsverlies.

Kees Vos, lid van de redactie van het *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*

Noot

1 Zie ook de boekbespreking in *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 26(1), 128-129.