

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](http://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](http://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](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Gebeurtenissenpolitiek en de terugkeer van de ongelijkheid tussen lidstaten

Nederland heeft de afgelopen tien Europese crisisjaren ontdekt dat een Unie die tijdens acute dreigingen beslismacht en handelingsvermogen kan mobiliseren, wezenlijk in zijn belang is. Den Haag erkent dat naast de gekoesterde regelpolitiek ook de gebeurtenissenpolitiek een volle plaats heeft, en dat het politieke primaat voor crisismanagement bij de Europese Raad van regeringsleiders ligt. De roep om met ‘kleine groepjes’ vooruit te gaan zal ongetwijfeld luider klinken. Nederland moet voor die ontwikkeling niet beducht zijn, maar erop anticiperen.

**door Luuk van Middelaar** De auteur is hoogleraar Grondslagen en praktijk van de Europese Unie en haar instellingen aan de Universiteit Leiden.

Wat te doen als een euroland bijna failliet gaat en je in een weekeinde in telefonades en spoedoverleg een bedrag van 500 miljard euro bij elkaar moet organiseren om de markten te kalmeren? Wat als in een oostelijk buurland mysterieuze groene mannetjes binnenvallen en je snel moet komen tot sancties jegens de Russische agressor? Wat als tienduizenden vluchtelingen in oranje vestjes de Middellandse Zee oversteken en duizenden aan een mars over de Balkan beginnen, gaten blootlegend in het EU-recht van ‘Schengen’ en ‘Dublin’?

Onder druk van recente financiële en geopolitieke crises verandert de Europese Unie van een stelsel louter ingericht op regelpolitiek, naar een stelsel waarin de EU in staat is ook gebeurtenissenpolitiek te bedrijven. Wat betekent deze metamorfose voor de toekomst van de Unie?

## **Van regelpolitiek naar gebeurtenissenpolitiek**

Schematisch gaat het in de *regelpolitiek* om het vaststellen van wetten en beleid, het verdelen van welvaart, het organiseren van publieke diensten.<sup>1</sup> In goed functionerende moderne Europese staten is dit het dagelijks bedrijf van regering, parlement en

ambtenarij. Hoewel de keuzes doorgaans hoogst politiek zijn of grote belangen betreffen, leent de regelpolitiek zich goed voor pacificatie, depolitisering.

Nederland is bij uitstek een land van regelpolitiek, van evenwichtskunst – tussen coalitiepartijen, tussen departementale belangen of tussen maatschappelijke groepen. Het is een fantastisch systeem dat consensus en draagvlak produceert, maar wel moet plaatsvinden binnen een bepaald stelsel. Succes bereikt de politicus die zowel qua temperament als kennis aan het evenwichtsspel kan meedoen.

In de *gebeurtenissenpolitiek* daarentegen is de inzet om als samenleving greep te krijgen op onvoorziene gebeurtenissen. Deze vorm van politiek handelen speelt zich niet af binnen een bepaalde orde, maar wanneer deze als zodanig op de proef wordt gesteld. Het uiterste geval is een oorlog of een grote ramp. Of denk aan de kredietcrisis van 2008, waarin de economie zich niet meer aan de schema's van de planbureaus hield. We zien dan politici die onverwachte gebeurtenissen moeten temmen. Ze kunnen niet terugvallen op regels, wetten of een regeerakkoord, en dat dwingt hen tot improviseren, proberen, soms tweemaal proberen. Het dwingt ook tot steun zoeken bij parlement en publiek met een overtuigend verhaal waarom nu dit of dat besluit nodig is. Gezag wint de regeerder die de situatie juist inschat en blijkt geeft van initiatief en moed op het juiste moment. Naar temperament een typische gebeurtenissenpoliticus is Nicolas Sarkozy, voor wie elke crisis een kans was; maar ook Angela Merkel, van nature eerder regelpolitica, liet er de laatste jaren staaltjes van zien.

---

### *Er is een wezenlijk onderscheid tussen het reguleren van de voedselindustrie en banken reddes*

#### **Van werk in de coulissen naar speler op het toneel**

De kracht van de regelpolitiek ligt in het bouwen van een markt, oftewel een juridische ruimte waarbinnen bedrijven en consumenten, werkgevers en

werknemers volgens vooraf overeengekomen regels transacties aangaan. De Brusselse instellingen hebben als taak een *gelijk speelveld* te scheppen. De spelers op dit podium zijn de bedrijven, consumenten enzovoort – van hen gaat de handeling uit, niet van de publieke autoriteiten. Gezien vanuit een nationale regering in Den Haag, Parijs of Warschau is de ene markt een plaats waar ze zich willens en wetens de handen binden, bijvoorbeeld omdat ze hun industrie niet zomaar staatssteun mogen geven of met aanbestedingsregels te maken krijgen. Ze moeten zich gedeisd houden en beleven de sfeer van de Europese Gemeenschap, gechargeerd, als *georganiseerde onmacht*.

In de gebeurtenissenpolitiek gaat het niet om regelen, maar om handelen. Daar staan de lidstaten zélf op het politieke toneel van de inkomende gebeurtenissen. Zij zijn de spelers, samen. Van hen gaat de handeling uit, bijvoorbeeld bij het zekerstellen van binnenlandse of buitenlandse veiligheid. Zij hebben immers de legers, de diplomaten, de veiligheidsdiensten.

Hier draait het niet om georganiseerde onmacht, maar om het opwekken van gezamenlijke macht. Het verschil is vlug onderschat. Wie op een kantoor dagelijks druk bezig is met het maken van regels, beschouwt dit uiteraard ook als een echte handeling. Toch is er een wezenlijk onderscheid tussen, zeg, de voedselindustrie

reguleren en grenzen bewaken of banken redden. De omslag van regelen en inkaderen naar handelen zorgt ervoor dat verschillen tussen lidstaten bovenkomen.

### **De terugkeer van verschillen tussen lidstaten**

Gezamenlijk handelen is iets wat je moet willen én kunnen. En wat blijkt in de Unie? Niet elke lidstaat wil met alles meedoen (het probleem van de Britten, of de Hongaren), en niet elke lidstaat kan met alles meedoen (het probleem van de Grieken, of soms de Luxemburgers). Het is geen toeval dat na 'Maastricht' – na de doorbraak van 'Gemeenschap' naar 'Unie' – het tijdperk begint van opt-outs, opt-ins, koptgroepen, versterkte samenwerking, meerdere snelheden, constructieve onthouding, exitclausules en wat al niet. Zelfs experts mopperen. Zij houden van heldere regels en betreuren de vele uitzonderingen. Toch kunnen we de zaak beter omdraaien. Deze fenomenen zijn vrijwel alle onderdeel van de gedaantewisseling van regelpolitiek naar gebeurtenissenpolitiek.

Wat is dus van deze omslag het gevolg – een gevolg dat we in Europa slechts aarzelend onderkennen? Dat de ongelijkheid tussen lidstaten terugkeert, hun verschillen, machtsverschillen, cultuurverschillen. In de oude regelpolitiek kon die



Bron: iStock

ongelijkheid achter een juridisch gordijntje worden gestald – Luxemburg gelijk aan Duitsland, Griekenland aan Frankrijk. Dat was net het mooie; de nuttige fictie van de gelijkheid voor de wet. Deze fictie werkt geweldig voor de productie van rechtsregels, en het recht was in 1950 het enig bruikbare cement voor een statenverbond dat geen bindende kracht kon ontlenen aan taal, cultuur of geschiedenis. De voorwaarde om een rechtsregel te aanvaarden is zijn objectiviteit, neutraliteit en eerlijkheid. De regel moet voor allen dezelfde zijn; zijn toepassing onafhankelijk van het land; hij staat geen discriminatie toe.

Hoe anders is dit in de gebeurtenissenpolitiek! Hier moet je dus én willen én kunnen, en zo is het ineens hoogst relevant wat elk inbrengt, wie je bent. Zeker in het buitenlandpolitieke domein springt de ongelijkheid in het oog – tussen groot en klein, rijk en arm. Sommige met agressieve burens, andere een eiland. Sommige ooit koloniale heersers, andere eeuwenlang onder vreemd gezag. Sommige met een eersteklasleger en topdiplomatie, andere met vrijwel lege handen. Sommige NAVO-lid, andere militair neutraal. Sommige met de blik op het Westen, andere met de blik op het Zuiden of het Oosten. Wie als Unie samen in de wereld wil optreden kan aan zulke verschillen in ervaring, middelen en belangen niet voorbijgaan, maar moet ze erkennen en samenbinden.

Maar hetzelfde geldt, zo ervaren we nu, voor andere domeinen. Neem de muntunie. Deze werd opgericht volgens de principes van de regelpolitiek – de

---

### *Er zal druk ontstaan om met een grote kerngroep van noordwestelijke lidstaten samen te werken*

ene munt scheen voor de experts een vervolgstap op de ene markt –, maar tijdens de eurocrisis ontdekten we dat haar overleven ook gebeurtenissenpolitiek vergde. Onthullend is de bittere spijt achteraf over de toelating

van Griekenland tot de euro in 2000. Feitelijk had iedereen destijds al twijfels. Waarom? Omdat de eenheidsmunt met vaste wisselkoersen en vrij kapitaalverkeer bedoeld was voor de hoogontwikkelde West- en Noord-Europese economieën, terwijl Griekenland een cliëntelistische staat met een zwakke economie was, zonder goede fiscus of betrouwbare statistieken, voor staatsschuldvermindering gokkend op inflatie. Griekenland was anders – politiek, economisch, cultureel –, maar dit verschil kon en mocht in Brussel niet in zulke termen worden uitgedrukt. In plaats daarvan moesten procedures van de regelpolitiek ‘objectieve’ uitsluitingscriteria leveren: de Maastrichtcriteria inzake inflatie, begrotingstekort, staatsschuld en rentestand.

Vergelijkbare fouten vonden plaats in de vluchtelingen crisis. Ook bij de gezamenlijke bewaking van grenzen of de bekommernis om asielzoekers draait het om handelingen die niet volgens de Brusselse regelmethode kunnen worden opgelegd. Mensen moeten worden verplaatst, voorzien worden van ‘bed, bad en brood’, en cursussen taal en burgerschap krijgen, en dat ondanks de weerstand bij lokale bewoners of zelfs nationale regeringen, die op een uiterst gevoelig thema voor het blok werden gezet. Volgens de procedures kon dit weliswaar, maar regelpolitiek is niet toereikend voor zo’n crisis. Daarom valt het echec van de verplichte asielquota uit 2015 niet enkel de weerspannige Hongaren, Polen en Slowaken aan te rekenen.

## Tot slot

Als relatief kleine, open handelsnatie heeft Nederland voor de behartiging van zijn belangen onverminderd de ‘oude’ regelpolitiek nodig, als ongeëvenaard middel voor de solide vervlechting van economische en andere belangen. Tegelijk heeft ook ons land de afgelopen tien Europese crisisjaren ontdekt – in de eurocrisis, bij het vluchtelingendrama of door de brexit – dat een Unie die tijdens acute dreigingen beslismacht en handelingsvermogen kan mobiliseren, wezenlijk in ons belang is. Anders gezegd: ook Den Haag erkent dat naast de gekoesterde regelpolitiek de gebeurtenissenpolitiek een volle plaats heeft, en dat het politieke primaat voor crisismangement bij de Europese Raad van regeringsleiders ligt.

Voor het Europa van de toekomst zal zulk gezamenlijk handelingsvermogen vitaal zijn. Nieuwe gebeurtenissen komen op ons af. De huidige spanningen tussen de VS en China inzake telecombedrijf Huawei en 5G zijn wellicht nog maar een voorproefje van wat ons te wachten staat. Te voorzien valt dat de grote debatten in de komende politieke EU-cyclus indirect hierover zullen gaan: een strategische economische politiek, een vermogen om veiligheids- en economische belangen op hoog niveau af te wegen – nog afgezien van de andere grote kwesties van ons tijdsgewricht, te weten migratie en klimaat.

In deze debatten zal de roep om ‘in kleine groepjes’ vooruit te gaan ongetwijfeld luider klinken. Verschillen tussen lidstaten springen in de gebeurtenissenpolitiek immers meer in het oog. Jarenlang stuitte een (vooral) Franse roep om te handelen op een (vooral) Duitse wens alles met zijn (nu) 28-en te blijven doen. Maar ook Berlijn beweegt, waardeert initiatief en ziet de nieuwe dilemma’s. Wanneer er – om aan het gesprek over China te denken – te veel ‘vrienden van Beijing’ om de vergadertafel zitten, daalt het vertrouwen om gevoelige informatie over nationale veiligheid in het formele EU-kader te delen. Hoewel de regelgebonden interne markt enkel met alle lidstaten kan worden onderhouden, en dit ook aanpalende terreinen raakt (denk aan economische sancties in de buitenlandpolitiek), zal er de komende jaren op bepaalde terreinen druk ontstaan om met een grote kerngroep van de grote en kleinere noordwestelijke lidstaten samen te werken, desnoods buiten de bestaande kaders om. Nederland moet voor die ontwikkeling niet beducht zijn, maar erop anticiperen.

---

1 Zie voor de overgang van regelpolitiek naar gebeurtenissenpolitiek: Luuk van Middelaar, *De nieuwe politiek van Europa*. Groningen: Historische

Uitgeverij, 2017, pp. 17-26; en idem, *De Europese Unie en de gebeurtenissenpolitiek* (oratie). Leiden: Universiteit Leiden, 2016.