This article from Netherlands Journal of Legal Philosophy is published by Boom juridisch and made available to anonieme bezoeker

Luuk van Middelaar, *De passage naar Europa*

Geschiedenis van een begin

Bertjan Wolthuis

Luuk van Middelaar, De passage naar Europa. Geschiedenis van een begin. Groningen: Historische Uitgeverij 2009, 531 p.

De passage naar Europa is een mooie studie naar de naoorlogse Europese politiek. Het boek is al met veel lof ontvangen en ook Van Middelaars huidige baas, EU-voorzitter Herman Van Rompuy, is enthousiast. Hij heeft hem als adviseur aan zijn staf toegevoegd (zie *NRC Handelsblad* 23 december 2009). Van Middelaar had eerder al politieke ervaring opgedaan. Hij is adviseur geweest van Jozias van Aartsen en hij heeft de EU van binnenuit leren kennen door stage te lopen bij eurocommissaris Frits Bolkestein. 'Al snel vloeiden ook uit mijn mond de verdragsartikelen, de acroniemen en de naar beleid verwijzende plaatsnamen als was ik een *native speaker*. Ik doorliep bovendien een politieke leerschool. De onuitgesproken gedragscodes, de dubbele of driedubbele agenda die je achter elke uitspraak of handeling leert vermoeden, de lunches, de institutionele competentiestrijd, de conflicten om een stoel aan de tafel, de vanzelfsprekende ironie over een volgens de organogrammen volwaardige Europese instelling, het lekken naar de pers, het spelen met deadlines en tijd – hoe wezenlijk zulke dingen zijn kun je alleen voelen door er te zijn.' (p. 6-7)

Bij de lezer zou het beeld van Van Middelaar als een eigentijdse, Nederlandse Machiavelli kunnen ontstaan. Die vergelijking is niet zo vergezocht, want in *De passage* zijn verschillende inzichten uit *Il Principe* en *Discorsi* verwerkt. Van Middelaar geeft een realistisch, betrokken beeld van de politieke werkelijkheid, zoals we dat al kennen van de Florentijnse diplomaat. Hij deelt met Machiavelli de inschatting dat het lot of de tijdsomstandigheden van groot belang zijn en grotendeels gegeven zijn, maar dat individuele politici dat lot wel kunnen bijsturen, dat ze het kunnen aanwenden om hun doeleinden naderbij te brengen. De politiek is daarom uiteindelijk bij Van Middelaar een sfeer van vrijheid. Hij verwijst wat dit betreft naar het gedachtegoed van Hannah Arendt.

De passage naar Europa is, zoals de ondertitel correct aangeeft, een historische studie. De geschiedenis van de Europese Gemeenschappen wordt beschreven, van de Kolen- en Staalgemeenschap (1951) tot en met de Europese Unie (tot stand gekomen in 1992, hervormd in 1997, 2001 en 2007). Het boek bestaat uit drie delen, die elk een thema kennen. Elk thema wordt chronologisch behandeld. Het eerste is het ontstaan van Europa (het wordt eigenlijk keer op keer geschapen, is de conclusie), het tweede is de manier waarop Europese politici met lotswisselingen omgaan (dit deel leunt sterk op Machiavelli) en het derde is de rol van de bevolkingen in Europa.

This article from Netherlands Journal of Legal Philosophy is published by Boom juridisch and made available to anonieme bezoeker

Ik ga de inhoud van het boek niet samenvatten. Dat heeft niet veel zin. Van Middelaar ontvouwt namelijk geen betoog. Hij zet geen argumentatie op die kan worden gereconstrueerd en bekritiseerd. Hij schrijft, zoals gezegd, geschiedenis, letterlijk. Het is boeiend de geschiedenis te lezen zoals zij door Van Middelaar is beschreven (en dat kan ik iedereen van harte aanbevelen), niet zoals zij door een recensent zou kunnen worden samengevat. Ik wil hier alleen vertellen (1) waarom het boek zo goed is en (2) hoe het nog beter had kunnen worden.

(1) In één zin: *De passage* is een goed boek, omdat het een heel mooi beeld schetst van politiek. En dat is niet niks. Een treffende voorstelling van de politiek kan vermoedelijk alleen een speler van het politieke spel zelf schetsen, al is duidelijk dat dat geen voldoende voorwaarde is. (Dat bewijzen de meeste memoires van oud-politici wel.) Misschien is de beste beschrijver van de politiek wel iemand die met één been in de politiek staat en met één been erbuiten. Dan vallen de regels van het spel, de kleine dingetjes, je vermoedelijk goed op, als je als buitenstaander aan het politieke spel meedoet. Machiavelli was zo iemand en Van Middelaar is wellicht zo iemand.
Hoe lukt het Van Middelaar om de politiek mooi uit de verf te laten komen? Politieke ervaring helpt dus en ook Machiavelli lezen. Maar in het geval van Europa moest er nog meer gebeuren. De auteur moest eerst ruimte creëren voor politiek handelen. Want laten we wel wezen: velen van ons (Nederlanders en misschien zelfs Europeanen) denken bij Europa helemaal niet aan politiek. Wij denken aan bureaucratie. Maar dit beeld klopt niet, is Van Middelaars stellige overtuiging (p. 7) en meteen ook zijn inspiratie om het boek te schrijven. Volgens Van Middelaar is de reden van dit verkeerde beeld de uitsluitende focus op de door de verdragen in het leven geroepen Europese instituties: de Commissie, het Europese Parlement en het Europese Hof van Justitie. Van Middelaars voornaamste vondst in *De passage naar Europa* is dat hij de Europese politiek lokaliseert in de relaties tussen de lidstaten. De lidstaten hebben dan wel de zojuist genoemde organen opgericht, maar zij blijven, als constituerende machten, telkens bij Europa betrokken. Zij hebben Europa niet overgelaten aan de gemeenschapsinstellingen. Europese politiek is hoofdzakelijk, zegt Van Middelaar, de politiek binnen de kring van lidstaten. De lidstaten geven gezamenlijk de Gemeenschap en ook hun onderlinge relaties keer op keer vorm, ze zetten stapjes naar verdergaande samenwerking, beslissen over de toetreding van nieuwe leden, enzovoort. Deze macht hebben de opgerichte instituties niet. Die zijn immers gebonden aan de verdragen waarbij ze zijn opgericht. De verdragsluiters hebben uiteraard de macht om nieuwe verdragen te sluiten en dat gebeurt in Europa inmiddels met een zekere regelmaat.
Van Middelaars voornaamste verdienste is ruimte te hebben gecreëerd voor politiek, door de aandacht te richten op de kring van lidstaten, die op een bepaald moment hun politieke samenwerking ook juridisch vorm hebben gegeven in de Europese Raad. Van Middelaar zet zijn focus op de politieke samenwerking tussen de lidstaten kracht bij door een nieuw vocabulaire te gebruiken. De opgerichte instituties noemt hij de 'binnensfeer'. Deze sfeer steekt scherp af bij de politieke relaties die (Europese) landen nu eenmaal altijd al met elkaar hebben en waar eigenbelang de boventoon voert: de 'buitensfeer'. Maar de Europese landen die

This article from Netherlands Journal of Legal Philosophy is published by Boom juridisch and made available to anonieme bezoeker

lidstaten zijn, hebben ook onderling relaties die niet tot een van beide sferen zijn te reduceren. Van Middelaar spreekt over een 'tussensfeer'. Aan deze tussensfeer, die dus de onderlinge relaties tussen de lidstaten betreft, is het boek grotendeels gewijd.

> '[De tussensfeer]ontstond bij de stichting van de Gemeenschap, onmiddellijk en onverwacht, tussen beide andere in. Deze tussenwereld bleef lang ongezien en is niet goed in juridische termen te vatten. Vandaar wellicht dat ze geen naam heeft gekregen. Toch is ze cruciaal. Het is de tussensfeer van de lidstaten. Beweging ontstaat hier (net als in de buitensfeer) uit ieders najagen van het nationaal belang, maar ook (daar zit de verrassing) uit een groeiend besef van gezamenlijke belangen.' (p. 32)

Deze tussensfeer is juist niet bureaucratisch. Zij is uiterst politiek. De regeringsleiders van de lidstaten ontmoeten elkaar met enige regelmaat op toppen en lossen dan problemen op die de binnensfeer niet aankan, vanwege haar beperkte bevoegdheden en haar beperkte gezag. Door de aandacht te verschuiven naar de kring van de lidstaten lukt het Van Middelaar grotendeels om Europa als een spannend politiek vervolgverhaal neer te zetten. In dit verhaal is ruimte voor sterke personages, die met de nodige *virtù* van beslissende invloed zijn geweest op de richting van de enerzijds uitdijende en anderzijds integrerende Europese Unie. De sterkste momenten van het boek zijn Van Middelaars besprekingen van deze passagemomenten. Bewapend met enkel wat lessen van Machiavelli doet de auteur zo nauwkeurig mogelijk een top, een ontmoeting, een reeks politieke zetten uit de doeken. Als toneelschrijver van het politieke theater is Van Middelaar briljant.

(2) Maar dergelijke momenten maken niet het hoofdbestanddeel van *De passage naar Europa* uit. Dit is het eerste kritiekpunt: er zit te weinig van dit moois in het boek. Dit kritiekpunt voert ons terug naar de opzet van het boek. Het boek is een historische studie. Het politieke theater vraagt van de toneelschrijver om iets kleins (een woord, een zin, een voorstel, een uitgebrachte stem) uit te vergroten. Het politieke theater vraagt om nauwe betrokkenheid, om een extreem deelnemersperspectief. (Een mooi voorbeeld is *Het theater van de politiek. Publieke retorica en de paspoortaffaire* van Willem Witteveen (Amsterdam: Amber 1992).) Maar de historicus in Van Middelaar moet verder, moet nog zoveel meer behandelen. Vaak trekt Van Middelaar in dit boek dus zevenmijlslaarzen aan om op hoog tempo en met de nodige distantie door de geschiedenis te rennen. Van Middelaar rent, omdat hij drie keer door dezelfde jaren moet, voor elk van de drie thema's éénmaal. *De passage* is dus te beschouwen als de uitkomst van een strijd tussen de historicus en de politicus in Van Middelaar. Ik betreur het dat de historicus die strijd meestal won. Wat mij betreft had Van Middelaar de twee laatste delen mogen opofferen voor een meer ingezoomd, trager, gedetailleerder, theatraler, politieker eerste deel.
Mijn tweede punt van kritiek is dat Van Middelaar de Europese binnensfeer te zeer veronachtzaamt. De Commissie, het Europees Parlement en het Hof van Jus-

This article from Netherlands Journal of Legal Philosophy is published by Boom juridisch and made available to anonieme bezoeker

titie spelen hier en daar wel een bijrolletje in het boek, maar komen er toch wat bekaaid vanaf. Het is begrijpelijk dat juist Van Rompuy de auteur wilde aannemen. Hij zit straks immers de door Van Middelaar zo prachtig beschreven kring van regeringsleiders voor. Barroso heeft minder reden Van Middelaar in zijn staf op te nemen. Anders geformuleerd: het was moeilijker en daarom nog mooier geweest als Van Middelaar de politiek in de Commissie en het Europese Parlement ook boeiend had weten te beschrijven. Ook al zijn deze instituties gebonden aan de verdragen waarmee ze zijn gecreëerd, er is toch ruimte voor politiek. De focus op de lidstaten is goed beargumenteerd, maar projecteert wel een vertekend beeld van de Europese politiek. Door de Gemeenschapsinstellingen in de marge te behandelen, worden zij automatisch (en wellicht ten onrechte) ook politiek gezien marginale spelers.

Mijn derde en laatste punt van kritiek is dat *De passage* niet getuigt van veel reflectie op de gehanteerde zienswijze (of: theorie). Voor de goede orde: Van Middelaar legt wel uit, al is het losjes, vanuit welk gezichtspunt hij de politieke geschiedenis aanschouwt, maar hij argumenteert daar niet voor. 'Naar mijn opvatting is de politieke filosofie op haar best wanneer ze haar taak opvat zoals voor Machiavelli, Montesquieu of Tocqueville vanzelfsprekend was: geen normatief denken met universele pretenties, maar een reflectie op de *condition politique* in nauw verband met een veelal persoonlijke ervaring van de eigentijdse politieke werkelijkheid.' (p. 10) Het is aardig dat dit de opvatting van de auteur is, maar het is zijn taak de lezer van die opvatting te overtuigen. *Waarom* is dit de beste aanpak? Wat is er mis aan alternatieve visies?

Jammer is ook dat de bevindingen uit de praktijk niet worden teruggekoppeld op de theorie. Geeft de Europese politiek reden om bepaalde inzichten van Machiavelli of Arendt te herzien, te problematiseren? Voor de classicus Arendt zou politiek handelen bijvoorbeeld op gespannen voet kunnen komen te staan met de onderhandelingen van de Europese regeringsleiders achter gesloten deuren. Bijna alle Europese politiek is onzichtbaar voor het publiek, dat het moet doen met persconferenties achteraf. Het kan vermoedelijk niet anders, maar wat betekent dit voor de kwalificatie van dit weggestopte geven en nemen als 'politiek'? Enige filosofische reflectie hierover zou niet hebben misstaan.

Van Middelaar trekt ook geen lessen uit de door hem zo mooi beschreven politieke verhalen. Dit deelt de auteur nou eens *niet* met zijn beroemde Italiaanse inspirator, die telkens probeerde voorvallen te vertalen in algemene politieke wetmatigheden. Het lijkt erop dat ook hier de historicus het heeft gewonnen. Ditmaal niet van de politicus in Van Middelaar, maar van de wijsgeer, de theoreticus in hem. Het streven van een professionele toeschouwer van de politiek mag er toch op gericht zijn ook aanbevelingen, ja voorspellingen te doen ten aanzien van politieke ontwikkelingen? Bij Van Rompuy zal Van Middelaar met enkel beschrijvingen niet meer weg kunnen komen.