

EUROPA ZAL FEDERALISEREN OF UITEENVALLLEN

Wie durft out-of-the-box te stappen?

Bijdrage aan de Algemene Leden Vergadering van de Wereld Federalisten Beweging Nederland (WFBN) op 6 april 2019 door mr. dr. Leo Klinkers

Sinds begin januari ben ik lid van de Wereld Federalisten Beweging Nederland. Reeds na enkele maanden valt mij de eer te beurt om een bijdrage te mogen leveren aan beraad en besluitvorming in de Algemene Ledenvergadering van 6 april 2019. Ik hoop dat het beantwoordt aan het gestelde vertrouwen. Mijn betoog bestaat uit zeven delen.

Deel 1 is een schets van out-of-the box doorbraken in de ontwikkeling van federalisme.

Deel 2 beschrijft het intergouvernementalisme als wurgslang van federalisme.

Deel 3 gaat over aspecten van verval van de kwaliteit van de Nederlandse politiek.

In Deel 4 wijs ik op het gevaar dat nationalistisch-extreemrechtse groeperingen in het politieke-democratische vacuüm duiken.

In Deel 5 vertel ik hoe ik samen met anderen in Europa bezig ben om het nut en de noodzaak van een federaal Europa gestalte te geven om te voorkomen dat nationalistische groeperingen ons terug voeren naar de natiestatelijke anarchie van de 18^e en 19^e eeuw.

En in Deel 6 gaat het over de vraag: Wil en kan de WFBN een betekenisvolle rol spelen bij de creatie van een federaal Europa?

Tot slot maak ik in Deel 7 duidelijk dat de WFBN die betekenisvolle rol alleen kan spelen als zij zich bewust wordt van het intergouvernementalisme 2.0. Wat dit voor Europa gaat betekenen leg ik in dat Deel 7 uit.

Deel 1: Out-of-the-box doorbraken in ontwikkeling van federalisme

Om deze lezing beknopt te houden begin ik niet bij Aristoteles, maar bij Johannes Althusius. Duits politiek-filosoof rond 1600, beschermeling van de Oranjerfamilie en auteur van een zogeheten Politieke Methode, die de grondslagen bevatte van wat federalisme is gaan heten.

Met het publiceren van zijn methode in 1603 legde Althusius de basis voor opeenvolgende doorbraken in de ontwikkeling van dat federalisme. Hij baarde opzien door het verwerpen van de toen heersende leer - onder meer verkondigd door zijn tijdgenoot Jean Bodin - dat soevereiniteit één en ondeelbaar was met de vorst. In plaats daarvan plakte hij het begrip soevereiniteit rechtstreeks op de burger in de kleinste maatschappelijke organisatie: de familie. Door principieel de soevereiniteit bij de burger zelf te leggen stapte Althusius out-of-the-box van de eeuwenlange symbiose tussen vorst en soevereiniteit. Hij zag de burger als alfa en omega van federalisme.

De familie was baas in eigen huis en nam haar eigen beslissingen over zaken die zij zelf kon regelen. Voor het behartigen van belangen die hun krachten te boven gingen zochten ze letterlijk hulp boven hen. De burgers en hun familie waren en bleven soeverein, maar deelden die soevereiniteit met een laag erboven. Meerdere families vormden een wijk, en meerdere wijken een gemeente. En zo voorts. Daarmee werd een gelaagde opbouw van onder (de burger) naar boven (de overheid) de essentie van federalisme.

Ik moet nu even een zijstap maken. Sommigen zien in onze gelaagde gedecentraliseerde eenheidsstaat – rijk, provincies, gemeenten – een vorm van federalisme. Dat is een misvatting. Het begrip ‘gedecentraliseerd’ betekent dat bevoegdheden van het rijk voor een deel zijn doorgegeven aan provincies en gemeenten. En ‘eenheidsstaat’ betekent dat als puntje bij paaltje komt het rijk beslist. Federalisme echter, gaat uit van het standpunt dat daar waar de belangrijkste beslissingen worden genomen – en dat is de plek waar het leven zich afspeelt, het gemeentelijke niveau – ook de belangrijkste bevoegdheden moeten liggen, inclusief de (financiële) middelen om de daarbij horende verantwoordelijkheden waar te kunnen maken.

Terug naar Althusius. Hij kende het Plakkaat van Verlatinghe van 1581 waarin de toenmalige Nederlanden afscheid namen van de Spaanse overheersing en er een oorlog van tachtig jaar voor over hadden om zich van dat juk te bevrijden. In zijn Politieke Methode onderstreepte hij het soevereine recht van de burgers om hun vorst af te zetten of te verlaten als deze de rechten en vrijheden van de burgers met de voeten trad. Daarmee gaf hij het Plakkaat van Verlatinghe een wetenschappelijke legitimatie.

Die wetenschappelijke waarde van het werk van Althusius voor de geloofwaardigheid van het Plakkaat van Verlatinghe maakt de leden van het toenmalige Huis van Oranje tot federalisten van het eerste uur.

Zo’n vijfenveertig jaar na het verschijnen van de Politieke Methode van Althusius kwam het begrip soevereiniteit opnieuw op tafel. In 1648 maakte de Vrede van Westfalen een einde aan vele jaren oorlogen op het Europese continent. Ook de tachtigjarige oorlog hield toen op. Een van de resultaten was de geboorte van het begrip ‘soevereine natiestaten’. Voortaan waren burgers niet langer onderdanen van een vorst of een hertog, maar van landen met afgebakende grenzen. En die landen waren soeverein. In die zin dat ze niet mochten worden aangevallen. Noch hoefden ze te gehoorzamen aan opdrachten van andere landen.

De Vrede van Westfalen heeft weliswaar niets van doen met federalisme, maar is van belang wegens haar noodlottige gevolgen, die in hun naoorlogse bestrijding hebben geleid tot een verwurging van het opkomende Europese federalisme. Wat gebeurde er namelijk? De oorlogen op het Europese continent hielden niet op. De aan vaste grenzen gebonden natiestatelijke soevereiniteit maakte weliswaar een einde aan alleenheerschappijen maar stond tegelijk model voor de afwezigheid van landsgrensoverschrijdend bestuur. Irritaties, conflicten, agressie, de onbedwingbare

behoefte om andere landen over te nemen en specifieke bevolkingsgroepen uit te roeien veroorzaakten gedurende enkele eeuwen gruwelijke oorlogen en genocides.

Dit verschijnsel is de natiestatelijke anarchie gaan heten. Het Griekse 'an' betekent niet en 'archo' is besturen. Dus anarchie in de zin van de afwezigheid van een besturend systeem dat over de landsgrenzen van de natiestaten heen conflicten kan voorkomen dan wel oplossen.

Met de constructie van de Volkerenbond na de Eerste Wereldoorlog is geprobeerd om te voorzien in de behoefte aan zo'n grensoverschrijdend besturend systeem. Maar dat faalde. Te harde maatregelen tegen het verliezende Duitsland legden de basis voor de Tweede Wereldoorlog. Daarop volgde de creatie van de Verenigde Naties. Vervolgens zijn de federalisten in de periode 1945-1951 in het intergouvernementele pak genaaid.

Voor de goede orde: intergouvernementalisme is beleidsmatig samenwerken tussen staten waarbij normstellende bevoegdheden worden gegeven aan bestuurders zonder dat zij daarover verantwoording hoeven af te leggen aan een transnationaal gekozen parlement met volwaardige bevoegdheden.

Maar ik loop nu te ver vooruit op mijn interpretatie van de manier waarop de World Federalist Movement (WFM) en de Wereld Federalisten Beweging Nederland (WFBN) aansluiting zochten bij de intergouvernementele VN en de ongemakkelijke positie waarin zij vervolgens gedurende zeventig jaar zijn gaan verkeren. Eerst terug naar enkele out-of-the-box gebeurtenissen die in de 18^e eeuw zorgden voor doorbraken in de ontwikkeling van het federalisme.

In het Amerika van die tijd leden dertien Britse kolonies – voornamelijk bevolkt door Europeanen – onder een steeds harder regime van de Engelse koning en zijn parlement. Met behulp van passages uit het Plakkaat van Verlatinghe maakten ze in 1776 met een Declaration of Independence duidelijk dat ze niets meer te maken wilden hebben met die koning. Die Onafhankelijkheidsverklaring noemde enkele onvervreembare rechten van burgers waaronder:

- Alle soevereiniteit berust bij het volk.
- Alle burgers hebben het recht om hun geluk na te streven en het is de plicht van de overheid om hen daarbij te helpen.

Met genoeg las ik op de website van de WFBN, in het onderdeel 'Over Ons', een zin die daar nauw op aansluit, luidende: "Iedere aardbewoner heeft recht op welzijn en welvaart." Ook hier dus het bewustzijn dat federalisme één en ondeelbaar is met de mens als burger. Niet met het politieke systeem dat in de bovenste laag van een federaal stelsel een slechts noodzakelijk sluitstuk is.

Overigens bepleit ik dat die zin op de website wordt aangevuld met: "Elk mens krijgt bij zijn geboorte het onvervreembare recht om te wonen waar hij wil. Het is een taak van overheden om dit mogelijk te maken." Maar dat terzijde.

Nu weer terug naar de dertien kolonies in Amerika. Ze vormden staatjes en begonnen elk op hun eigen manier statelijke constructies te maken. En wel onder de hoede van een confederaal verdrag, de 'Articles of Confederation'. Het werd een puinhoop. Een verdrag is niet geschikt als constitutionele basis voor statelijke vormgeving zoals punaises niet geschikt zijn om vleugels op te hangen aan een vliegtuig.

Nederland is lid van ongeveer 53 intergouvernementele organisaties. Waaronder bijvoorbeeld de Taalunie. Het is geen probleem om op basis van een verdrag of een overeenkomst intergouvernementele lidmaatschappen aan te gaan. Maar zodra dergelijke organisaties normstellende bevoegdheden jegens burgers hebben dient democratische vertegenwoordiging van die burgers de maat der dingen te zijn. En dat is nooit het geval. Ik herhaal: nooit.

Het is een typische eigenschap van intergouvernementele bestuurssystemen om het vertegenwoordigen van de burgers niet, of op een zo slecht mogelijke manier te organiseren. Dat zien we bij onder meer bij de Verenigde Naties. Die is qua democratische vertegenwoordiging niet verder gekomen dan een Algemene Vergadering die eenmaal per jaar bijeenkomt. En als ik de campagne voor het creëren van een United Nations Parliamentary Assembly (UNPA) goed begrijp dan zal dat – als het al ooit tot stand komt – de kenmerken van het intergouvernementalisme dragen. Dat wil zeggen: het doel van de UNPA, namelijk een democratisch gekozen lichaam van burgers ter vertegenwoordiging van burgers en niet van regeringen of staten, kan niet tot stand komen als niet de Veiligheidsraad zelf ter discussie komt te staan. Oftewel, de leden van de Veiligheidsraad moeten dan verantwoording afleggen aan dat parlement. En dat zal niet gebeuren. De leden die dan in het nauw worden gebracht zullen met hun vetorecht een dergelijk parlement niet doen ontstaan.

Voorts laten de initiatiefnemers van de UNPA het over aan de staten om te bepalen of de leden van de UNPA afkomstig moeten zijn van de nationale parlementen of rechtstreeks verkozen moeten worden. Het uiteindelijke doel is weliswaar rechtstreekse verkiezing van de leden, maar de uitkomst is nu al duidelijk. Als er al een UNPA komt dan wordt het bezet door afgevaardigden van nationale parlementen en dan hebben we dezelfde ondemocratische formule als die van het Europese Parlement. En nog erger dan dat. Een UN-parlement vullen met parlementariërs van deelnemende landen is een vorm van dubbelmandaat (onverenigbaarheid van functies). Dat moet men te allen tijde vermijden. Zoals dat ook een van de systeemfouten van de Europese Raad is: je kunt niet tegelijk baas en knecht zijn. Dergelijke formules zijn net zover verwijderd van democratie als de afstand tussen Aarde en Mars.

Terug naar het Amerika van einde 18^e eeuw. Het confederale verdrag werkte niet als bindmiddel maar als splijtzwam. De dertien staatjes vormden groepen – noord, midden en zuid - die bereid waren elkaar te gaan bevechten. Zie hier de gelijkenis met de huidige Europese Unie. Met het huidige Verdrag van Lissabon – het slechtste juridische document ooit geschreven in de geschiedenis van Europa – verkeert de Europese Unie in vergelijkbare omstandigheden als de dertien staatjes in Amerika

rond 1785. Het toenemende interne conflictueuze karakter vertoont alle kenmerken van uiteenvallen. En geopolitiek speelt de EU geen rol van betekenis.

Weer naar Amerika. In 1787 meldde James Madison zich bij George Washington met het verzoek om een vergadering te mogen beleggen om orde in de confederale chaos te scheppen. Dat leidde tot de beroemde Conventie van Philadelphia. Een groep van 55 afgevaardigden van de dertien staatjes kwam bijeen om met een wettelijke opdracht het aan alle kanten rammelende confederale verdrag aan te passen. Die Conventie werkte van mei tot en met september 1787 en besloot al na twee weken om het hele confederale verdrag in de prullenmand te deponeren. Onder het motto: iets wat fundamenteel niet deugt moet je niet proberen te repareren, maar dat moet je weggooien. Ze bedachten in een paar dagen een grondwet die moest beantwoorden aan één allesomvattende behoefte: nooit meer overheersing door een koning, maar uitgaan van onvervreemdbare rechten en vrijheden van burgers.

Vergelijk het met de VN. Het is zinloos om te proberen van de VN een democratisch instituut te maken als overtuigend instrument voor een wereldrechtsorde. Elke poging tot reparatie van systeemfouten maakt het alleen maar erger. Net zoals de Conventie van Philadelphia in 1787 het foute confederale verdrag weggooiden en iets geheel nieuws maakte, zo zal men tot het besef moeten komen dat de intergouvernementele VN aan het einde van zijn politieke levenscyclus is gekomen. Wie durft out-of-the-box dit stelsel in de prullenbak te gooien? En wie is intelligent genoeg om een landgrensoverschrijdend staatkundig systeem te ontwerpen dat zijn basis vindt in transnationaal rechtstreeks gekozen burgers?

De Conventie van Philadelphia ontwierp de federale constitutie van de Verenigde Staten van Amerika. Niet meer dan zeven artikelen die later zijn verbeterd en aangevuld met zevenentwintig amendementen. Het is in mijn ogen de beste constitutie ter wereld. Om verschillende redenen:

- Zij is beperkt tot het toedelen van verantwoordelijkheden en bijbehorende bevoegdheden; geen opeenstapeling van nationale belangen en politieke folklore zoals in het Verdrag van Lissabon.
- Zij legt het begrip 'trias politica' vast in bindende regels door het te onderbouwen met een briljant stelsel van checks and balances.

Als u die constitutionele constructie goed bestudeert dan begrijpt u waarom de huidige Amerikaanse president er nog steeds niet in is geslaagd te bereiken wat zijn ambtgenoten in Rusland, China, Noord-Korea, Filipijnen, Turkije en Hongarije wel hebben gerealiseerd, namelijk een vorm van alleenheerschappij. De checks and balances zijn namelijk ontworpen voor slechts één doel: voorkómen dat ooit een van de drie machten de baas wordt over de andere.

Nu weer het begrip out-of-the-box. De Conventie van Philadelphia deed enkele gedurfde stappen buiten de gevestigde orde. Ze gehoorzaamden niet aan hun wettelijke opdracht om de fouten in het confederale verdrag te repareren maar gooiden het verdrag doodleuk weg. Ze besloten op eigen gezag een federale constitutie te maken, iets wat nog nooit vertoond was in de geschiedenis van het

constitutionele recht. En ze legden die constitutie ter ratificatie voor aan het volk van de dertien staatjes. Dus in strijd met hun opdracht boden ze het niet aan, als advies, aan het confederale congres. Tot slot waren ze zo brutaal om zelfstandig te besluiten dat de constitutie in werking zou treden zodra negen van de dertien staatjes zouden hebben geratificeerd. Een doorbreking van het unanimitéitsbeginsel en daarmee een totale ontkenning van het gezag van het confederale congres. Een voor een ratificeerden de diverse bevolkingen deze constitutie. Zij trad in 1789 in werking.

Graag vraag ik uw aandacht voor wat ik hier opmerkte over het unanimitéitsbeginsel. Aan het slot van mijn betoog laat ik over dat beginsel een grote aap uit de mouw komen.

Let even goed op: deze eerste federale constitutie is gemaakt door voormalige Europeanen op basis van het gedachtegoed van Europese filosofen en stond daarna model voor 26 andere federaties in de wereld die nu samen 40% van de wereldbevolking huisvesten. Dit doet de vraag rijzen: wat heeft Europa zelf met die kennis gedaan?

Welnu, het Engelse *empire*, rond 1800 op het hoogtepunt van zijn macht, was tot op het bot vernederd. Het had de Amerikaanse kolonies en de vrijheidsoorlog verloren en kreeg met die federale constitutie in Amerika een rekening gepresenteerd die eigenlijk al vanaf 1215 op incassering lag te wachten. In het jaar 1215 werd de Engelse koning Jan Zonder Land door zijn leenmannen gedwongen de zogeheten Magna Carta te ondertekenen. Daarmee beloofde hij de rechten en vrijheden van zijn onderdanen te respecteren en op te houden als alleenheerser het volk te onderdrukken. Daar kwam niets van terecht. Opeenvolgende koningen gingen gewoon door met onderdrukken. Tot 1776. Toen veegden enkele opstandige kolonisten in Amerika – met Thomas Jefferson als belangrijkste auteur – cruciale zinnen uit de Magna Carta en uit het Verdrag van Verlatinghe bijeen in de al genoemde Onafhankelijkheidsverklaring, waarna de Conventie van Philadelphia elf jaar later met de federale constitutie aan Engeland de genadeklap gaf.

Wat leerden de Engelsen daarvan? Van het succes van de net gecreëerde Verenigde Staten van Amerika leerden ze dat ze hun dominions, protectoraten en kolonies zouden kwijtraken als ze hun eigen *empire* niet zouden federaliseren. Daar begonnen ze mee in 1803. En wat bijna niemand weet, ook niet de huidige bevolking van het Verenigd Koninkrijk, is het feit dat Engeland bijna anderhalve eeuw, tot juni 1940, talloze pogingen heeft gedaan om zijn rijk te federaliseren. Inclusief delen van het Europese continent en zelfs met de Verenigde Staten van Amerika. Onder aanvoering van steeds weer nieuwe federale bewegingen van burgers bleef dit activisme bestaan, maar door structureel politiek mismanagement kwam de beoogde federalisering van het rijk, conform het Amerikaanse model, nooit tot stand. In plaats daarvan raakte Engeland in de 20^e eeuw zijn bezittingen kwijt waarvan de belangrijkste – o ironie – zelf een federatie werden. Bijvoorbeeld Canada, India, Maleisië en Australië.

De laatste federale oprisping vanuit Engeland vond plaats in juni 1940 toen de Duitsers op de rand van Parijs stonden, klaar om de stad in te nemen. Winston

Churchill bood per telefoon vanuit Londen aan de Franse premier Paul Reynaud een Frans-Engelse federatie aan onder de voorwaarde dat Frankrijk niet zou capituleren. Maar dat aanbod kwam te laat. De minister van defensie in het oorlogskabinet van Reynaud, maarschalk Pétain, had inmiddels de andere ministers overtuigd om te capituleren om te voorkomen dat Parijs zou worden gebombardeerd, zoals gebeurd was met Rotterdam.

Wat Engels politiek mismanagement betreft spant Brexit voorlopig de kroon.

Nu weer terug naar het verleden. Eind 19^e eeuw kwam er weer een doorbraak in de ontwikkeling van het federalisme. Paus Leo XIII verwerkte het sociale engagement van de Politieke Methode van Althusius – het denken vanuit de belangen van de burger – in de encycliek *Rerum Novarum*. Enkele jaren later, begin 20^e eeuw, deed Abraham Kuyper een vergelijkbare manoeuvre door het lanceren van het begrip ‘soevereiniteit in eigen kring’. Door beide interventies kwamen noties van statelijke aard terecht in de leerstukken van de katholieke en de calvinistische kerk.

Maar pas op: dat maakt federalisme niet tot godsdienst, zoals het ook niet gelijk staat met politiek. De pure kracht van federalisme is gelegen in haar vanzelfsprekendheid dat je een samenleving moet opbouwen vanuit de burger.

Nu kan ik de stap zetten naar pogingen tot doorbraken van Europees federalisme na de Eerste Wereldoorlog. Ik meldde al dat de harde vergeldingsmaatregelen van het Verdrag van Versailles uiteindelijk aanleiding waren voor de Tweede Wereldoorlog. Een van de auteurs van dat verdrag was Philip Kerr, privésecretaris van de Britse premier David Lloyd George. Hij beseftte dat het verdrag haaks zou gaan staan op de eeuwenoude behoefte aan Europese verbondenheid. Vervolgens werd hij als Lord Lothian – in dit zogeheten Interbellum – de leider van het Britse streven naar federalisering. Nogmaals, een streven dat niet alleen het Engelse *empire* omvatte maar ook delen van het continent en van de Verenigde Staten van Amerika.

Op het continent zelf namen de Franse staatsman Aristide Briand en zijn Duitse collega Gustav Stresemann vergelijkbare initiatieven. Met dien verstande dat ze de weer opblazende conflicten wilden beslechten met afspraken over gezamenlijke beleidsdossiers. Ze noemden dat federalisering. Het siert hen, maar per saldo is beleidsmatig samenwerken niets anders dan intergouvernementalisme. De opkomst van het nationaalsocialisme maakte ook aan deze strevingen een einde.

Toen kwam er onverwacht – tijdens de Tweede Wereldoorlog – weer een doorbraak. In ballingschap op het Italiaanse eiland Ventotene schreef Altiero Spinelli, samen met enkele andere ballingen, het beroemde Ventotene Manifest. Dit document wordt allerwege gezien als de basis van het naoorlogse denken over de inrichting van een Europese Federatie. Het ontketende een reeks federalistisch georiënteerde conferenties tussen 1945 en 1950.

Maar dat federalisme kwam hopeloos klem te zitten tussen de pas opgerichte intergouvernementele Verenigde Naties met zijn top-down opereren van regeringsleiders en het bottom-up denken van het Ventotene Manifest.

Deel 2 Het intergouvernementalisme als wurgslang van federalisme

De komst van de Verenigde Naties – hoe belangrijk ook voor de hele wereld – markeert het moment waarop doorbraken niet langer een toegevoegde waarde hadden voor Europees federalisme. Nieuwe gebeurtenissen produceerden het omgekeerde effect: een langzaam afstervend denken in termen van Europees federalisme.

Waarschijnlijk méér geleid door enthousiasme vóór federalisme dan door kennis van de ware aard daarvan, hebben de naoorlogse federalisten in de verwarring tussen emotie en kennis aansluiting gezocht bij het intergouvernementalisme van de Verenigde Naties. Dat gold voor de World Federalist Movement alsook voor de Wereld Federalisten Beweging Nederland. Sommigen vermoedden wel dat ze daarmee een fout maakten, maar de vreugde over het feit dat eindelijk een vorm van grensoverschrijdend bestuur conflicten tussen landen zou gaan voorkomen of beslechten was op dat moment belangrijker dan verstandelijk beredeneren of de gekozen vorm wel de juiste was.

Bovendien gingen vele federalisten ervan uit dat deze vorm van besturen op den duur zou evolueren tot een federaal stelsel. Het zou slechts een kwestie van tijd zijn voordat het ware geloof, het federalisme, bij iedereen zou zijn neergedaald. Deze denktrant vinden we tot de dag van vandaag terug binnen de Europese Unie. Zelfs binnen het illustere gezelschap van de Spinelligroep. De kern van dat denken is: als je maar vaak genoeg de verdragsrechtelijke basis van de EU aanpast wordt het vanzelf een Europese Federatie.

Deze manier van denken komt voort uit begripsmatige onwetendheid. Een intergouvernementeel verdrag is een fijn instrument voor de belangen van de bestuurlijke top, omdat het – door afwezigheid van een democratisch gekozen parlement – niet dwingt tot het afleggen van verantwoordelijkheid. Dat verklaart waarom verdragsrechtelijke intergouvernementele stelsels geen boodschap hebben aan volwaardige democratische controle. Het remt bestuurders in hun onstuitbare drang om van bovenaf normen op te leggen zonder daarover verantwoording af te leggen. Voor het behartigen van de belangen van de basis, de burger, kan alleen een constitutie als instrument gelden, omdat die het afleggen van verantwoordelijkheid als leidend motief heeft.

Ik schets nu beknopt op welke momenten het intergouvernementalisme het federalisme heeft gewurgd in Europa en in Nederland.

Dat begon al in september 1946 met de beroemde redevoering van Winston Churchill aan de universiteit van Zürich. Hij bepleitte vurig de creatie van een federaal Europa in de zin van de Verenigde Staten van Europa. Maar voegde daaraan toe dat Engeland daar niet bij hoefde te horen. Het Verenigd Koninkrijk, zo zei hij, had genoeg aan de Common Wealth. Hier begon al de terugtrekkende beweging van Engeland. Niettemin werd deze lezing zo belangrijk geacht voor Europa dat ze voortaan regelmatig door andere politieke kopstukken als de Zürich

Churchill-lezing werd uitgesproken. Onlangs nog op 13 februari door premier Rutte. Wat hij in Zürich vertelde bewaar ik tot het einde van mijn verhaal.

De volgende gebeurtenis verhaalt hoe Nederland zelf heeft meegewerkt aan het verruilen van federalisme voor intergouvernementalisme. Dat vond plaats tijdens het Congres van Europa in mei 1948 in de Haagse Ridderzaal. Wie waren er allemaal? Winston Churchill, Konrad Adenauer, Harold MacMillan, Anthony Eden, François Mitterand, de eerdergenoemde Paul Reynaud, Jean Monnet en vele andere politieke, wetenschappelijke, journalistieke, kerkelijke, industriële en artistieke kopstukken.

Dit Congres van Europa produceerde een politieke resolutie van veertien artikelen. Die bevatte vijfmaal het woord 'Federation'. Daaraan verbond men echter geen begripsmatige consequenties, maar men besloot:

- tot de oprichting van een European Assembly, een Europese vergadering;
- samengesteld door en uit de nationale parlementen;
- om de Europese publieke opinie te bewerken;
- om adviezen te geven over economische en politieke samenwerking;
- en om de juridische, economische en sociale consequenties van een federatie te bestuderen.

Na alles wat er in anderhalve eeuw al was bedacht over het nut en de noodzaak om van Europa een federatie te maken in de vorm van de Verenigde Staten van Europa op basis van een federale constitutie, is deze verkeerde input voor federalisering de opmaat geweest voor wat nog steeds wordt gezien als de belangrijkste doorbraak ten gunste van de eenwording van Europa, maar die in wezen de doodsteek was voor het nieuwe naoorlogse federalistische elan, te weten de Schuman Declaration van mei 1950.

Dat zit als volgt in elkaar. De Schuman Declaration van 1950 leunt sterk op de Resolutie die men in 1948 in de Haagse Ridderzaal had aangenomen. Nederland leverde op die manier een bouwsteen voor Europees intergouvernementalisme dat tot vandaag een federaal Europa tegenhoudt. Maar in datzelfde jaar 1948 was Nederland ook bezig om een einde te maken aan de conflicten in Indonesië. Tot dat doel werkte Nederland samen met politieke kopstukken uit Indonesië aan een federatie onder de naam van de Verenigde Staten van Indonesië. Nederland beschikte in die periode wel degelijk over de juiste begripsmatige kennis van de juiste constructie van een federatie, bedoeld om het Molukse deel van Indonesië een eigen soevereine status te geven. Immers, de soevereiniteit van de delen van een federatie is een van de kenmerkende eigenschappen van federalisering.

In december 1949 werd die federatie ondertekend in dezelfde Ridderzaal waar in mei 1948 het Congres van Europa had gezeten. Maar al na acht maanden werd zij in augustus 1950 door Soekarno ontmanteld. Hij wenste alleen een centralistische eenheidsstaat Republiek Indonesië. De Molukken hadden het zien aankomen en hadden al in april 1950 hun eigen onafhankelijkheid uitgeroepen. Maar zoals bekend verloren ze de strijd.

Waarom vertel ik dit? Ook al ontbrak het in Nederland niet aan elementaire kennis inzake federalisme, toch werd in een zeer kort tijdsbestek gekozen voor een intergouvernementele koers. Omdat ik hier het begin zie van de afbraak van federalistisch denken in Nederland zet ik het even op een rij, uit mededogen voor de WFBN-ers van het eerste uur. Hou de tijdlijn in de gaten:

- In september 1946 kwam Churchill op het Europese continent met een vurig pleidooi voor de creatie van de Verenigde Staten van Europa.
- In mei 1948 hadden we dat triomfantelijke Congres van Europa in Den Haag; het begrip Europese federatie schalde door het gebouw.
- Het congres nam echter een resolutie aan waarmee men het doel – namelijk een Europese federatie – wilde realiseren met het middel van intergouvernementalisme;
- Nederland liet het gebeuren hoewel het op datzelfde moment al bezig was met de constructie van een correcte federatie in Indonesië die eind 1949 plechtig in Den Haag in werking werd gesteld.
- In april 1950 verklaarden de Molukken zich niet langer gebonden aan de federatie in Indonesië omdat Soekarno bezig was die te ontmantelen; Nederland liet ook dat ontmantelen gebeuren.
- Een maand later, in mei 1950 verscheen de Schuman Declaration.
- Die fungeerde als basis voor de intergouvernementele Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in 1951 met Nederland als een van de zes leden.

Kortom, in de periode 1946-1951 heeft Nederland de hoofdweg van Europees federalisme verlaten voor het nemen van een afslag bij het bord intergouvernementalisme. En zoals ik straks zal vermelden is dat begin jaren negentig nog een keer gebeurd. Als gevolg waarvan federalisme als de enige staatsvorm die democratie waarborgt binnen de verbondenheid van soevereine lidstaten, in Nederland niet langer leeft.

Zoals de wereldfederalisten zich na de komst van de Verenigde Naties in dat intergouvernementele kamp hebben genesteld, zo koesterden de Europese, en ook de Nederlandse federalisten, zich in de daadkracht van regeringsleiders. Die kregen de top-down bestuursmacht in handen in 1950-1951 en hebben die tot vandaag niet afgestaan.

Dat zat zo. Gedreven door de Resolutie van het Congres van Europa in Den Haag in 1948, en gesouffleerd door Jean Monnet, bepleitte Schuman in mei 1950 met grote nadruk de noodzaak om van Europa een federatie te maken. Maar hij eindigde net als de Haagse Resolutie van mei 1948 met de aanbeveling dat dit een opdracht was voor regeringsleiders. Maar nogmaals: regeringsleiders kunnen geen federatie maken. Zij zijn alleen bevoegd om samen met andere landen beleidsafspraken te ontwerpen. En dat is intergouvernementalisme.

De Schuman Declaration bevat om die reden een ernstige systeemfout, namelijk een onjuiste doel-middel relatie. Die werd vervolgens ingebakken in de eerste intergouvernementele samenwerking bij de oprichting van de Gemeenschap voor Kolen en Staal in 1951. De EGKS werd vervolgens de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en vanaf 2009 de Europese Unie. Omdat men volhield om een

statelijke organisatie na te streven op basis van een verdragsrechtelijk instrument in plaats van een federale constitutie is die oorspronkelijke systeemfout van het Schuman Plan steeds meegetrokken in opeenvolgende verdragen. En de eigenschap van een systeemfout is: het vreet het systeem van binnenuit op.

Intergouvernementele bestuurssystemen hebben een relatief korte politieke levenscyclus. Omdat ze van binnenuit worden aangetast door de systeemfout van bestuur van bovenaf en geen vertegenwoordiging van onderop gaat ook de Europese Unie vroeg of laat imploderen of exploderen. Toenemende geopolitieke druk en externe crises verhevigen de interne conflicten. Precies hetzelfde beeld als in het confederale Amerika tussen 1776 en 1787. Nu, in de EU, zijn het conflicten op het vlak van de immigratiepolitiek, het klimaatakkoord, het Iran-akkoord, een gemeenschappelijke defensiemacht, handelsverdragen en vooral ook op het gebied van de Eurozone.

Dat laatste vereist een verwijzing naar een artikel van Robert A. Levine, topfunctionaris in de federale administratie van Amerika, in de New York Times van 9 januari 1999. Ter gelegenheid van de komst van de Eurozone waarschuwde hij voor grote problemen als Europa niet bereid zou zijn om de Eurozone te voorzien van een federaal fundament. Zijn voorspelling kwam binnen tien jaar uit toen de bancaire en economische crisis uitbrak. En die is nog steeds niet onder controle.

Om de ernst hiervan nog verder te onderstrepen verwijs ik naar het lopende conflict tussen Ministers van Financiën binnen de Eurogroep van de EU, een conflict over de Eurozone. Onze Nederlandse minister geeft leiding aan een groep kleinere landen die zich verzetten tegen de wens van met name Duitsland en Frankrijk om de Eurozone te voorzien van een gezamenlijk budget. Waarachtig een maatregel van federale aard die onverwijlde invoering vereist nu gezaghebbende economen, waaronder Nobelprijswinnaar Paul Krugman, waarschuwen voor een nieuwe mondiale recessie. Dit klemmt te meer als men in het Jaarverslag van De Nederlandsche Bank over 2012 in paragraaf 1.5 een heldere uiteenzetting leest waarom en hoe het federale stelsel in Amerika snel die crisis indertijd onder controle kreeg.

Het is de vraag of de EU bestand is tegen een nieuwe mondiale recessie als de Eurozone nog steeds geen federaal fundament heeft en lidstaten het verdrag en aanvullende afspraken en overeenkomsten naast zich neerleggen als hen dat beter uitkomt. We verkeren in een periode die meer dan ooit demonstreert dat de Europese Unie niets anders is dan een opeenstapeling van nationale belangen. De Europese Unie als zodanig is een mooi symbool van de eeuwenoude behoefte aan Europese verbondenheid, maar haar intergouvernementele besturingssysteem is niets minder dan een ramp. Dat systeem is ingebouwd in het Verdrag van Lissabon dat met zijn talrijke opt-outs - onderwerpen waarvan individuele lidstaten hebben bedongen dat voor hen een uitzondering geldt – aan lidstaten een niet gelegitimeerde vrijbrief geeft om zich te onttrekken aan nadere overeenkomsten en afspraken zodra het moeilijk wordt.

Deel 3 Aspecten van verval van de kwaliteit van de politiek in Nederland

Als bestuurskundige met een achtergrond in constitutioneel recht heb ik vanaf 1970 het functioneren van de overheid bestudeerd. Zowel de wetenschappelijke aspecten daarvan, als ook de manier waarop die overheid werkt in de praktijk. Overigens in diverse landen, maar ik beperk me nu tot mijn waarnemingen in Nederland, met name waar het gaat om het politieke deel van de overheid.

In dit Deel 3 licht ik toe hoe het institutionele fundament van onze representatieve democratie – de Tweede Kamer – in zo’n 40 jaar is uitgehold en leeggezogen. De komst van het Europese intergouvernementalisme in 1950-1951 was een feest voor concentratie van macht op het niveau van bestuurders. En dat straalde jaar na jaar – vooral ook na de overgang van de EGKS naar de EEG en van de EEG naar de EU – uit op de bestuurders van de lidstaten. Maar zonder gelijktijdige versteviging van het democratisch mandaat van de vertegenwoordiging van het volk. Wat ik in dit Deel 3 probeer uit te leggen is niet dat onze zwakke volksvertegenwoordiging – net zoals die van andere lidstaten – oorzakelijk is voor het intergouvernementalisme, maar dat het intergouvernementalisme – min of meer autonoom ontstaan als reactie op de Tweede Wereldoorlog - gaandeweg de levenskracht uit de Tweede Kamer heeft gezogen omdat onze bestuurders hartelijk mee-surfd en op de golven van het Europees intergouvernementalisme. Als gevolg waarvan we anno 2019 met een Tweede Kamer zitten waarvan de kwaliteit nagenoeg nul is. En die zich daarom niet kan verweren tegen de sluipende entree van nationalistisch-extreemrechts waarover ik in Deel 4 zal spreken.

Ik zet het begin van de verzwakking van de Tweede Kamer in de periode rond 1975. Eerst de manier waarop de toenmalige Minister van Justitie weigerde om politiek-maatschappelijke problemen zoals kraken, staken en abortus te behandelen op de enige plek waar dat thuishoort, namelijk in de Tweede Kamer. Hij maakte een begin met wat is gaan heten: de juridificering van het bestuur. Kort gezegd is dat: politiek-maatschappelijke problemen op het bord van de rechter leggen. En daarmee holde hij de volksvertegenwoordigende taak van de Tweede Kamer uit en bracht hij de onafhankelijkheid van die tak van de trias politica in gevaar.

Een ander, zeer ernstig begin van het verval van de Nederlandse politiek begon in de Tweede Kamer zelf. Onder grote druk van de leden van de Kamer besloot voorzitter Anne Vondeling om in het Reglement van Orde een tijdelijke bepaling op te nemen om beraad en besluitvorming te doen plaatsvinden in commissies in plaats van in het zogeheten plenum; samen in de grote zaal. Op die manier dachten de Kamerleden meer ruimte voor het steeds drukkere werk te krijgen.

Het leidde tot een ‘departementalisering’ van de Tweede Kamer. Dat betekent dat de leden, opgedeeld in beleidssectorale commissies, met hun gezicht naar de departementale beleidsagenda’s gingen zitten en daarmee met de rug naar het volk. De generalisten verlieten de Kamer, de sectorspecialisten en de aan dergelijke specialismen gekoppelde woordvoerders en fractie-assistenten kwamen binnen. Het gevolg was een volledige versnippering van de organisatie van de besluitvorming van de Kamer conform de departementale beleids- en wetgevingsproducten.

Wat is het overheersende kenmerk van dat proces? De Tweede Kamer ging meebesturen en verloor zijn eerste en belangrijkste taak uit het oog, te weten het vertegenwoordigen van het volk. Besturen is denken en handelen van bovenaf. Het vertegenwoordigen van het volk is denken en handelen van onderop. Wat dat inhoudt is allang vergeten en zal helemaal opnieuw uitgevonden moeten worden.

Dat meebesturen werd ook nog eens sterk aangejaagd door het werken met Regeerakkoorden. Er is geen instrument dat in zijn wijze van totstandkoming en in zijn manier van toepassing méér ondemocratisch is dan het Regeerakkoord. Althans gezien vanuit het perspectief van federalisme dat ten principale vanuit de burger denkt. En dus altijd beginselen van democratie op de voorgrond plaatst.

Gaandeweg riep het functioneren van het parlement onbehagen op. Door de jaren heen sprak ik met ervaren griffiers in de Tweede Kamer over de kwaliteit van de Kamer en steeds kreeg ik dezelfde reacties: "Elke regeringsperiode wordt het slechter." Eentje zei een keer: "Dertigjarigen in de Tweede Kamer is net zo zinloos als zestigjarigen in de spits van Ajax."

Rond 1980-1981, dus al enkele jaren na het begin van het proces van de departementalisering van de Tweede Kamer, manifesteerde zich de behoefte aan een onderzoek naar het functioneren van de Kamer. Dat werd de Commissie Vonhoff. Echter, de Premier, zijnde de voormalige Minister van Justitie die de juridificering van het bestuur op zijn geweten had, weigerde een onderzoek naar het functioneren van de Kamer en boog dat om naar het functioneren van de Rijksdienst. Dat leverde uiteindelijk dus geen inzichten op voor aanpassing van het functioneren van de Kamer. Het werd echter wel het begin van een heilloze reorganisatiespiraal waarvan de kwaliteit van de Rijksdienst ernstig te lijden had.

In 1989 werd het kabinet Lubbers II ten val gebracht door de VVD. Die steunde niet langer haar eigen Minister van Verkeer en Waterstaat en haar collega van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, in het vasthouden aan de milieubelangen in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer. Ook toen al had de VVD niks met het klimaat. Voor de nieuwe voorzitter van de Tweede Kamer, Wim Deetman, was een en ander aanleiding om in actie te komen. Hij maakte zich ernstig zorgen over de kwaliteit van het overheidsoptreden in het algemeen, en over de kwaliteit van het functioneren van de Kamer in het bijzonder. Dat leidde tot instelling van de 'Bijzondere Commissie Vraagpunten' in 1990. Opdracht: kom met adviezen voor staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing. Resultaat: nul.

In diezelfde periode van parlementaire zwakte speelden twee zaken met een sterk negatief effect op het toch al niet al te levendige federalisme in Nederland. In de eerste plaats de komst van Frits Bolkestein als fractieleider van de VVD. Naast anti-immigratie standpunten wist hij de VVD te overtuigen dat federalisme een slechte zaak was. Hij bracht de bekende populaire misvattingen van antifederalisten, zoals: "Een Europese federatie is een superstaat die de soevereiniteit van ons land vernietigt." En: "Voor een federatie heb je één volk nodig met één taal." Gaandeweg vertrokken de federalisten uit de VVD om plaats te maken voor de antifederalisten van dit moment.

Tezelfdertijd vond in 1992, het Verdrag van Maastricht plaats. Vanuit Nederlands perspectief een poging om een start van een begin van een vermoeden van een federaal statuut onder de creatie van de Euro te leggen. Dit mislukte door onhandig optreden van Premier Ruud Lubbers. Die was tegen Helmut Kohl's streven tot hereniging van Oost- en West-Duitsland. Kohl had daarvoor de steun van François Mitterand nodig. Mitterand – typisch Frans centralistisch bestuurder - was tegen federalisering. Dus Lubbers verloor. Op het Ministerie van Buitenlandse Zaken was federalisme vanaf dat moment taboe.

Ook speelde in die tijd een omslag in de relatie tussen topambtenaren en ministers. Tot 1990 was die relatie als volgt. Als een minister aan een ambtenaar vroeg hoeveel is één plus één, dan kreeg hij als antwoord: twee. Als de minister vervolgens zei: "Dat komt me vandaag niet goed uit, kun je er misschien drie van maken?" dan zei de ambtenaar: "Dat kan ik wel, maar dat doe ik niet." Op deze manier hielden ambtenaren het land bij elkaar. Toen – dus begin jaren negentig - kreeg een voormalig bestuurder de post van secretaris-generaal van een ministerie en die begon te verkondigen dat ambtenaren, en vooral topambtenaren, meer politiek gevoelig moesten worden. Daarna was het snel afgelopen met 'één plus één is twee' en werd het: 'u vraagt, wij draaien'. De minister uit de wind houden, preventief damage control toepassen werd de belangrijkste kwaliteitseis om topambtenaar te kunnen worden. Begrijp in dat licht de in 2018 ontdekte vervalsingen van WODC-rapporten door beleidsambtenaren op Justitie.

Weer tien jaar later maakten het optreden van Pim Fortuyn en diens overwinning bij de verkiezing van de gemeenteraden in 2002 duidelijk dat de gevestigde politieke partijen in de gedepartementaliseerde Tweede Kamer - gevuld met specialisten en sub-specialisten - ideologisch leeg waren. In de daaropvolgende malaise kreeg de Minister van Bestuurlijke Vernieuwing, Alexander Pechtold, in het kabinet Balkenende ruimte voor het oprichten van de Nationale Conventie in 2006. Ik mocht daar lid van zijn. Opdracht: kom met adviezen voor vernieuwing van de relatie tussen regering en parlement, voor een betere positionering van Nederland binnen Europa, voor versterking van de politieke partijen en voor verbetering van de relatie overheid-burger. Resultaat: nul.

Een collega-lid van de Nationale Conventie, Jan Schinkelshoek, werd spoedig daarna lid van de Tweede Kamer. Zeer snel doorzag hij de afwezigheid van kwaliteit in de Kamer en slaagde hij erin de Kamer te overtuigen van de noodzaak om het eigen functioneren - in zijn ogen disfunctioneren – te analyseren. Dat leidde tot de Commissie Zelfreflectie. Die produceerde in maart 2009 het rapport 'Vertrouwen en Zelfvertrouwen. Analyse en Aanbevelingen'. Ik was erbij toen het werd aangeboden aan de voorzitter van de Kamer. Daarna heeft nooit meer iemand iets van dat rapport vernomen. En Schinkelshoek, die de aanzet tot die zelfreflectie had gegeven, verliet ontgoocheld voortijdig de Kamer.

De jongste productie op dit vlak is van de Staatscommissie Remkes die eind vorig jaar aan de Minister van Binnenlandse Zaken het eindrapport over het parlementaire stelsel met de titel 'Lage drempels, hoge dijken' presenteerde. De commissie had

tot taak om te onderzoeken of ons parlementaire stelsel nog goed werkt en of dit toekomstbestendig is. Welnu, zoals men in het Engels zegt: "I rest my case." Ze luisteren niet, ze lezen niet en ze leren niet.

Laat me niet vergeten de vulgarisering van de Tweede Kamer te vermelden. Het hier zeer kort geschetste proces van verval van de kwaliteit van de Kamer had ook gevolgen voor de manier waarop men in die Kamer met elkaar omgaat. De normafwijkende stijl van correcte bejegening beleefde een dieptepunt toen het Kamerlid Geert Wilders in september 2007 de Minister van Integratie, Ella Vogelaar, enkele malen toevoegde dat ze knettergek was. De voorzitter, Gerdi Verbeet, greep niet in en zei later, aangesproken op dat niet-ingrijpen, dat elk vogeltje zingt zoals het gebekt is.

Welnu, er zijn in ons land twee documenten van de hoogste orde. De Grondwet en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Dat Reglement van Orde bepaalt de kwaliteit van de besluitvorming in de Kamer en is om die reden van het hoogste belang voor ons als burgers. De voorzitter is verantwoordelijk voor het bewaken van de orde en heeft tot dat doel de daarvoor benodigde bevoegdheden. Onder meer om als eerste burger van het land de artikelen, 58, 59 en 60 toe te passen. Te weten, Kamerleden verzoeken vulgaire woorden terug te nemen, als ze dat weigeren de microfoon te sluiten en als ze dan nog niet luisteren de zaal uit te zetten. Hoe ernstig dat aspect van verval van de kwaliteit van de politiek bleek nog in februari jl. toen een lid van de PVV en van Denk elkaar voor rotte vis stonden uit te schelden. De voorzitter zat erbij en keek ernaar.

Men hoeft maar een beetje sociale psychologie en psychoanalyse te kennen om te weten dat het gedrag van de top wordt overgenomen door de basis. Als bestuurskundige werd het mij jaren geleden al snel duidelijk dat ik bij het waarnemen van normafwijkend gedrag op de werkvloer van een organisatie meteen naar boven moest kijken. Daar begint het. De voorbeeldfunctie is alles. De besmetting door fout voorbeeldgedrag is onvermijdelijk. Dat mag ook gelden voor een Premier die over de zogeheten treitervlogger sprak als 'tuig van de richel', en over personen die hulpverleners het werk onmogelijk maken zei: 'ik zou ze zelf wel willen neerslaan, maar dat mag niet'.

Tot slot het gemak waarmee sommige leden van de Kamer het anti-discriminatie artikel 1 van de grondwet schenden. Een paar jaar terug Geert Wilders met zijn minder-Marokkanen. En enkele maanden geleden Kees van der Staaij met zijn ondertekening van de anti-homo Nashville-verklaring. Het heeft jegens Van der Staaij niet geleid tot een verantwoording voor de rechter. En weinigen weten dat volgens ons staatsrecht schending van een artikel van de grondwet door een parlementariër tevens een schending is van de ambtseed. En die schending moet dan conform ons strafrecht leiden tot vervolging door de Procureur-Generaal van de Hoge Raad. Niets van dat alles.

Ik hou het bij deze reeks voorbeelden van verval van de kwaliteit van de politiek in ons land. Samen met de negatieve aspecten van het Europese

intergouvernementalisme vormen ze een vruchtbare voedingsbodem voor nationalistisch extreemrechts.

Deel 4 Opkomst van nationalistisch extreemrechts

Nationalisten willen terug naar de Westfaalse natiestaat met hermetisch gesloten grenzen. Zonder enige vorm van landsgrensoverschrijdend bestuur ter behartiging van gemeenschappelijke belangen en zorgen. Dat de natiestatelijke anarchie tussen 1648 en de Tweede Wereldoorlog onnoemelijk veel leed heeft veroorzaakt weten ze niet of willen ze niet weten. Hoe het falende bestuur van de Weimar Republiek een eeuw geleden het pad plaveide voor Hitler is voor hen eerder iets om jaarlijks te vieren dan als waarschuwing: tot hier en niet verder.

Opnieuw lijken delen van Europa ten prooi te vallen aan een opleving van extreemrechts populisme. Het was voor het Verwey-Jonker Instituut aanleiding om op 6 december 2018 de 'Zevende rapportage racisme, antisemitisme en extreemrechtsgeweld in Nederland' te publiceren. Op basis van die rapportage vat ik enkele kenmerken samen:

- Wijzend op etnische verschillen onderstreept extreemrechts het 'eigene' en bestrijdt het 't 'vreemde, het 'niet-eigene'. Met verzet en desnoods met geweld tegen immigratie.
- Om die ideeën te realiseren ventileert het een hang naar een autoritaire staatsvorm, hetzij door streven naar een dictatoriale bestuursvorm, hetzij door te hameren op het falen van democratie.
- Waarbij politieke tegenstanders worden gezien als 'volksvijandige bedreigers' van het Nederlandse volk.

Het Verwey-Jonker Instituut citeert onder meer uit een recente rapportage van de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) over rechtsextremisme. Ik citeer: 'Nog een nieuwe ontwikkeling is dat dit jaar groepen zijn opgestaan die vanuit ideologische standpunten streven naar het 'zuiver houden' van het blanke ras. Zij geven de 'politieke elite' de schuld van 'omvolking'. Daarmee bedoelen ze dat politici beleid invoeren dat op de lange termijn kan leiden tot het uitsterven van het blanke ras.'

Volgens de Anne Frank Stichting moet men dit idee van door de staat zelf geleide omvolking - als een bewuste strategie tot vernietiging van het blanke ras - kwalificeren als een gevaarlijke extreemrechtse samenzweringstheorie. In lijn met uitspraken van het Kamerlid Baudet zoals de 'homeopathische verdunning van het Nederlandse volk met alle volkeren ter wereld'.

De rapporteurs zeggen daarover, ik citeer: "In deze uitspraken van Baudet zit enerzijds het element van de demografische bedreiging van de autochtone westerse bevolking en anderzijds het element van een bewust maar heimelijk beleid dat verantwoordelijk is voor deze bedreiging. Daarnaast deed de Forum voor Democratie-partijleider in 2017 ook enkele uitspraken die haaks leken te staan op de waarden van de democratische rechtsstaat. Zo stelde hij op een bijeenkomst in Oost-Europa dat een revolutionaire omwenteling nodig is om het zittende establishment te bestrijden. Op een bijeenkomst van de jongerenorganisatie van

FvD stelde Baudet dat 'het allerbeste zou zijn als wij absolute heersers zijn. In het parlementarisme kun je geen grote beleidswijzigingen doorvoeren'.

En hoe ernstig zijn Baudets uitspraken als: 'Een deel van ons organisme – een belangrijk deel: ons afweersysteem, datgene wat ons zou moeten beschermen – heeft zich tegen ons gekeerd. Op elk vlak worden we verzwakt, ondermijnd, overgeleverd. Kwaadwillende, agressieve elementen worden ons maatschappelijk lichaam in ongehoorde aantallen binnengeloodst, en de werkelijke toedracht en gevolgen worden verdoezeld.'

Je zou denken dat dergelijke uitlatingen waardig en voornaam worden weersproken door leidinggevende politici en gerenommeerde maatschappelijke organisaties. Maar het Verwey-Jonker Instituut meldt - in de context van longitudinaal onderzoek – dat er tegenwoordig opmerkelijke veranderingen zijn in de politieke en maatschappelijke positionering van extreemrechts. Zo stelt het rapport:

- Er is een opvallende afname van tegenstand vanuit politiek en rechtspraak tegen extreemrechts.
- Ook de bevolking, die tot voor kort afwijzend stond tegen extreemrechts geeft extreemrechts ruimte in het maatschappelijke debat.
- Ideeën van extreemrechts worden steeds minder in verband gebracht met de ideeën van het nationaalsocialisme en gezien te worden als een willekeurige andere politieke mening.
- Extreemrechts komt uit een isolement, bijvoorbeeld door het openlijk steunen van het gedachtegoed van het Forum voor Democratie en van de Partij van Wilders, standpunten die tot voor kort tot alleen binnen het domein van extreemrechts werden verkondigd.
- Met als gevolg dat ook mensen met betere opleidingen en goede maatschappelijke perspectieven zich durven aan te sluiten bij extreemrechtse organisaties.

Welnu die 'beter opgeleiden' zouden nog eens rustig een aantal boeken moeten lezen en documentaires moeten bekijken over de opkomst van Hitler tussen

- 1923: Hitlers eerste maar mislukte staatsgreep en daarmee de kans om in de gevangenis Mein Kampf te schrijven.
- 1933: Hitlers afgedwongen benoeming tot Rijkskanselier en daarmee het begin van zijn alleenheerschappij.
- 1948: Om vervolgens George Orwells boek '1984' te lezen waarin alle gruwelijke trucs en misleidingen van extreemrechts op een rijtje zijn gezet.

Niet dictators creëren moord en doodslag, maar zij die het laten gebeuren. Ben ik te somber? Zet ik het gevaar van extreemrechts te zwaar aan? Ik denk het niet. Eind 2018 veroorloofde de fractieleider van de VVD – Klaas Dijkhoff - zich de stellingname dat slechte mensen in slechte wijken strenge straffen zouden moeten krijgen. Dit werd weggezet als een proefballon in aanloop naar de statenverkiezingen in maart 2019. Maar dezelfde retoriek werd honderd jaar geleden al beleden door het nationaalsocialisme jegens de Joden. En wat zou de eerste strenge straf voor onze slechte mensen in onze slechte wijken moeten zijn? Dat ze

een gele S op hun jas moeten naaien? En daarna een muur om de slechte wijk, met prikkeldraad, en wachttorens?

De ongehinderde opkomst van het nationalistische extreemrechts, en zijn geruisloze positionering binnen onze politieke en maatschappelijke organisaties, wettigt de vraag: zijn we na een eeuw terug bij Weimar? Dus bij het plaveien van het pad voor sterke mannen die zich vergrijpen aan de democratie en vervolgens aan het volk? Het lijkt er waarachtig op.

De Europese Unie is aan het uiteenvallen. Door zijn intergouvernementele besturingssysteem is het niet bestand tegen de geopolitieke druk van Amerika, China en Rusland, gecombineerd met het aloude systeem van verdeel en heers; het is onbekwaam om gemeenschappelijke belangen te behartigen zoals bijvoorbeeld defensie, buitenlandse zaken, economie en financiën, klimaat en energie, immigratie, arbeidsverhoudingen; en het is niet in staat om interne conflicten te voorkomen of op te lossen. Door een overmaat aan onbeheersbaar bestuur is de Europese Unie een bestuurlijk vacuüm, rijp om ingenomen te worden door nationalistisch extreemrechts.

Deel 5 Wat doen sommigen van ons om dit tij te keren?

Om federalisme in Europa weer tot leven te brengen heb ik in mei 2018 – samen met enkele Nederlandse, Italiaanse en Franse federalisten – de Federal Alliance of European Federalists opgericht (FAEF). Het motto is: Federating the Federalists.

Het is nu nog een kleine organisatie die tot doel heeft om krachten te bundelen voor de uiteindelijke oprichting van Verenigde Staten van Europa, gebaseerd op een federale constitutie, ontworpen door een Conventie van Burgers en geratificeerd door het volk. Hetzelfde proces als in het Amerika van einde 18^e eeuw. Er zijn tussen 1800 en vandaag zeer veel pogingen tot federalisering van Europa gedaan, maar nog nooit is precies dezelfde methode toegepast als toen in 1787-1789.

De Federal Alliance of European Federalists is na 70 jaar de eerste federatie van federalistische bewegingen in Europa. Het is een vorm van schuldige nalatigheid dat de vele tientallen federalistische bewegingen en pro-Europa groepen na de Tweede Wereldoorlog nooit het inzicht en de burgerlijke moed hebben gehad om samen een federaal stelsel op te richten. Ze zijn allemaal zogeheten gedecentraliseerde eenheidsbewegingen. Ze staan naast elkaar, elk met hun eigen doelen, instrumenten en cultuur. In een federaal verband samenwerken aan het gemeenschappelijk belang, namelijk de Verenigde Staten van Europa, met behoud van ieders soevereiniteit, gebeurt niet.

Sommige van die gedecentraliseerde federale eenheidsbewegingen – denk hier aan bijvoorbeeld de Unie van Europese Federalisten (UEF) en de daaraan verbonden Jonge Europese Federalisten (JEF) – zijn bovendien diepgeworteld binnen het Europese en mondiale intergouvernementalisme. Wellicht zien we daar ook een verklaring waarom we na 70 jaar nog geen millimeter zijn opgeschoten in de richting van een federaal Europa.

Net zoals Ajax, Fijenoord en PSV nergens zijn zonder de federale KNVB, en zoals die KNVB nergens is zonder de andere 53 nationale voetbalbonden in Europa die samen de federale UEFA vormen, zo zijn de federale bewegingen in Europa nergens als ze hun organisatiegraad niet versterken: nationaal, Europees en mondiaal. En die federale KNVB is slechts één onderdeel van de gigantische federale sportorganisatie onder de naam Internationaal Olympisch Comité, gekoppeld aan de Nederlandse Sportfederatie. Afgekort: IOC*NSF.

Zij die geen boodschap hebben aan het federale stelsel van de sport wijs ik graag op een ander voorbeeld van een uitermate krachtig federaal stelsel in ons land: VNO-NCW. Die zou eigenlijk FNO moeten heten: de Federatie van Nederlandse Ondernemingen. Als je weet dat federalisme door zijn constitutionele gerichtheid op de burger de meest democratische, maar tegelijk ook de krachtigste staatsvorm is, als je weet dat politiek Nederland tot aan de periode 1945-1950 getuigde van elementaire kennis op dat vlak, als je ziet dat heel Nederland bedekt is met uitermate krachtige private federale stelsels, dan is het om te huilen hoe onwetend, kortzichtig en misleidend onze huidige politici omgaan met federalisme in de publieke orde.

Binnen Europa bieden wij als Federal Alliance of European Federalists nu onderdak aan federale bewegingen binnen een federatie. Als je als federale beweging niet bereid bent je aan te sluiten bij een federatie van federale bewegingen dan ben je geen knip voor je neus waard. En dan zal je nooit de federatie van de Verenigde Staten van Europa voor elkaar krijgen.

Als ik het heb over federale en pro-Europabewegingen in Nederland dan denk ik niet alleen aan de WFBN maar ook aan Volt, Pulse of Europe, Diem25, de European Federalist Party en andere groepen. Samen met hen een nationale federatie vormen is een van de stappen die wij voor ogen hebben. Maar niet alleen in Nederland.

Sinds enkele weken is de FAEF Europa breed gelanceerd. Een van onze instrumenten is een Poll. Wij leggen aan belangstellenden zeven vragen voor waarmee ze kunnen peilen of, en zo ja in welke mate zij zelf federalist zijn. Ik kwam op dat idee door merkwaardige gesprekken met familieleden, vrienden, bekenden en willekeurige ontmoetingen. Vaak veroorloofde ik mij om tussen neus en lippen door te vragen: "Zou je een federaal Europa willen?" Het antwoord was steevast: "Nee." Men gruwde bij die gedachte. Waarom? Omdat ze jaar in jaar uit gevoed zijn met misvattingen als: "Een federatie is een superstaat die de soevereiniteit van het land vernietigt." Daarna vroeg ik: "Wat zou je dan wel willen?" En dan volgden steeds dezelfde soort wensen die allemaal federalistisch van aard waren. Conclusie: men wist niet waarover men praatte.

Wij hebben die wensen omgebouwd tot zeven vragen in een Poll. Eerst is die in de afgelopen maanden op een kleine schaal uitgezet in Nederland. Sinds kort draait hij op Europese schaal, vertaald in dertien talen. Hier ziet u het resultaat naar de huidige stand, met daarbij de kanttekening dat we nog maar aan het begin staan.

Men kon antwoorden met ja, nee of ik weet niet. Ik toon hier alleen de percentages met 'ja'.

1. Denkt u dat de Europese landen gemeenschappelijke problemen en belangen hebben die ze alleen kunnen oplossen door samen te werken over hun landsgrenzen heen? Ja: 98%.
2. Als landen samenwerken wegens problemen en belangen die ze in hun eentje niet meer aan kunnen, vindt u dan dat ze toch zoveel mogelijk baas in eigen huis moeten blijven? Ja: 72%.
3. Als landen Europees samenwerken moet die zich dan beperken tot enkele hoofdzaken, zodat individuele landen hun overige zaken zelf kunnen blijven regelen? Ja: 77%.
4. Is voor samenwerking tussen staten een Europees bestuursorgaan nodig om maatregelen door te voeren ter invulling van die hoofdzaken? Ja: 87%.
5. Vindt u dat binnen Europese samenwerking elk deelnemend land zijn eigen culturele identiteit moet kunnen bewaren? Ja: 97%.
6. Vindt u dat gezamenlijke maatregelen ter invulling van die hoofdzaken moeten worden genomen vanuit een Europees perspectief en dus niet vanuit het nationale belang van een lidstaat? Ja: 91%.
7. Moet landsgrensoverschrijdend Europees bestuur democratisch gekozen zijn? Ja: 95%.

Alle zeven vragen zijn elementaire bouwstenen van federalisme. Dat weet de doorsnee burger niet. Eerst een federaal Europa afwijzen en vervolgens allemaal dingen willen van federale aard wijst op dezelfde discrepantie als we kijken naar de Eurobarometer die regelmatig polst hoe Europeanen denken over de Europese Unie. De waardering voor Europa als zodanig is permanent meer dan 50%, maar van Brussel hoeft men eigenlijk niets te hebben. De vraag is nu: hoe kunnen we erin slagen om het totale volk van Europa, althans van de lidstaten van de Europese Unie, of (nog minder) van de leden van de Eurozone, duidelijk maken dat een federaal Europa de enige weg is die men kan gaan?

In mijn boek *Verbondenheid, Veiligheid en Voorspoed*

(<https://www.samenwereld.nl/boek-verbondenheid/>) schets ik de weg die we zouden moeten afleggen: versterk de organisatiegraad van federale bewegingen nationaal, Europees en mondiaal, hou een Conventie van Burgers zoals die van Philadelphia om een federale Europese constitutie te ontwerpen (die overigens in concept al klaar is), leg die constitutie voor aan het volk van Europa en als er dan een meerderheid voor is doen we precies hetzelfde als de Conventie van Philadelphia: dan laten we die constitutie in werking treden als het hart en de ziel van de Verenigde Staten van Europa. Voor de details verwijs ik naar het boek.

Deel 6 Wil en kan de WFBN een betekenisvolle rol spelen bij de creatie van een federaal Europa?

Ter voorbereiding van deze bijdrage heb ik onder meer mondeling en schriftelijk de mening mogen polsen van enkele leden van de WFBN. In grote trekken ging het over vragen als:

1. Hoe zie jij de status, de vitaliteit, de levenskracht van de WFBN op dit moment?
2. Als je die toestand problematisch vindt, of zwak, of niet vitaal genoeg, waar zou dat dan aan liggen?

3. Waar zou het met de WFBN naar toe moeten? Binnen Nederland? Binnen Europa? Mondiaal, onder de hoede van de WFM? Kortom, wat zou de ambitie moeten zijn binnen een land waarvan de bevolking het geloof in de politiek begint te verliezen, binnen een Europa dat door nationalisten wordt aangevreten? Kan en moet de WFBN een rol spelen in het herstellen van verhoudingen tussen volk en vertegenwoordiging van dat volk? Of is het na 70 jaar mooi geweest en moet iemand het licht uitdoen?
4. Gesteld dat er een duidelijke noodzaak is voor een nieuwe ambitie, en ook ruimte en mogelijkheden om daaraan vorm en inhoud te geven, wat zou je dan zelf kunnen bijdragen?

De vragen 1 en 2 zijn analytisch/diagnostisch van aard. De vragen 3 en 4 hebben een synthetisch/therapeutisch karakter.

De aard van antwoorden op de eerste twee vragen maakten mij duidelijk dat de status, vitaliteit en levenskracht van de WFBN ter discussie staan. Zij wordt niet gezien als een organisatie die nog steeds met gezag het federalisme kan uitdragen. Ik citeer enkele observaties van leden:

- "We zijn een vereniging, maar een echt goed idee van wat onze doelstelling is, ontbreekt. Daardoor zijn we bezig met 'het passen op de winkel'. Er is veel energie weggevoerd met 'het steunfonds'".
- "Er is een blijvende spagaat tussen wat federalisme is en wat de WFBN vanaf 1948 voor ogen stond."
- "De bestuurlijk-structurele werkwijze is zwak, belangrijke inhoudelijke voorstellen en afspraken worden niet bewust meegenomen, krijgen geen aandacht en worden niet nagekomen."
- "Er is geen aandacht voor voorstellen om aan het eind van het jaar onze werkwijze te evalueren, om ervan te leren, wat kan beter, hoe kunnen we het anders doen hoeveel aandacht hebben we aan onze doelstelling gegeven."
- "Hebben we ons als afgevaardigden naar de Council bijeenkomsten daarop voorbereid? Welke initiatieven ten behoeve van het versterken en concreet maken van onze wereldfederalistische beweging nemen we mee in onze rugzak naar de bijeenkomst? Hoe versterken we daarmee de WFM?"
- "Begin jaren 80 was er hevige twijfel bij de leden, wel of niet aansluiten bij de VN. In 1948 was dat voluit "ja". In de 80-er jaren: twijfel. En die twijfel is voorts gebleven."
- "De werkelijkheid heeft de WFBN ingehaald: de vereniging is maar gedeeltelijk bezig met federalisme, waardoor sommige leden de kans krijgen eigen stokpaardjes te berijden. Een paar jaar geleden stelde een lid voor om het woord 'federalisme' uit onze doelstelling te schrappen."
- "In de loop der jaren heb ik verschillende WFM-congressen bezocht en weinig concreets met betrekking tot structuurontwerpen om federalistische lijnen voor strakkere samenwerking in en met de NGO- federalisten van de wereld, Europa, uit te zetten. Veel goed bedoelde meningen, ideeën maar konden en kunnen niet gebundeld worden tot een concreet plan ter uitvoering. Niemand en niets kwalijk nemende want er is uit goede wil hard gewerkt. Maar helaas, net als de Europese Unie, aan een luchtkasteel."
- "Uit ideeën van anderen blijkt vaak dat ze ook een eigen 'toko' hebben en als zodanig kwamen we niet aan een gezamenlijke opdracht/project toe."
- "Binnen het bestuur en enkele leden is veel intellectuele kennis; daar ontbreekt het niet aan maar vitaliteit en levenskracht, hetgeen afhankelijk is van het 'vuur van idealisme' – hart. Betrokken zijn met de lijdende mensen- en dierenwereld, is gering."

- "Na het oprichten van de Verenigde Naties ging daar alle aandacht naar toe. Hoop en verwachting. Het idee en mogelijkheid van een federalistische wereldorde verbleekte. Door de tijd heen beschouwde men het als een onrealistische, abstracte beweging."

Dergelijke signalen wijzen op een klassiek leerstuk van organisatie-theorie: organisaties die zich niet regelmatig aanpassen aan veranderde omstandigheden raken op den duur in een identiteitscrisis en gaan vervolgens ten onder. Tenzij op tijd wordt ingegrepen.

Elk organisme heeft een levenscyclus van geboorte, leven en dood. Wij mensen kunnen de uiteindelijke neergang enigszins uitstellen met medische en technische ondersteuning. Organisaties kunnen dat ook, mits men op tijd de accu oplaadt. Een organisatie die zich niet aanpast verbruikt meer energie dan dat er energie wordt opgeslagen. Dat verbruiken van die energie zit hoofdzakelijk in navelstaren en interne scholensstrijd. Meestal is er geen Mozes, die, na veertig jaar dwalen in de woestijn eindelijk aangekomen op de rand van Judea, tegen enkele verspieters zegt: "Ga eens kijken wat daar te koop is en waag het niet om terug te komen zonder melk en honing." Vergeef me deze ietwat vrije weergave uit Exodus.

Een organisme leeft van intern opgeslagen energie. En die moet altijd van buiten naar binnen komen. Wij als mensen doen dat ook. Voedsel, de onmisbare energie om een tijd te kunnen leven, brengen we van buiten naar binnen in ons lichaam. En als we niet méér energie opslaan dan we verbruiken gaan we dood.

Kortom, als de WFBN wil overleven, sterker nog, als zij haar oorspronkelijke vitaliteit wil herwinnen, dan is een proces nodig om van buiten naar binnen nieuwe energie op te slaan. Maar dat zal niet lukken als de interne accu - om die beeldspraak nog maar even te gebruiken - niet eerst geschikt wordt gemaakt om die nieuwe energie in ontvangst te nemen. Anders sterft die accu alsnog onder een zogeheten 'power surge', een te sterke input van nieuwe energie. Om duidelijk te zijn: de accu, dat zijn de leden zelf. De leden zullen moeten beslissen of, en zo ja op welke manier, zij zich klaar zullen maken om nieuwe energie van buiten naar binnen op te slaan.

Die animo lijkt overigens wel degelijk aanwezig. Zo noteerde ik opmerkingen als:

- "We zijn door een enorm dal gegaan zo ongeveer in de jaren 2005-2015. Maar dat heeft twee kanten: er groeide een bewustzijn dat de WFBN te weinig betrokken was op de maatschappelijke veranderingen. Dat gaf spanningen in de groep: zij die ervan overtuigd raakten dat we veel dieper op het fenomeen 'federalisme' moesten ingaan door studie. Maar er bleven ook leden overtuigd van de opvatting dat de WFBN zijn standpunt al lang en breed had afgerond en het alleen nog maar verder hoefde uit te dragen, hetgeen niet lukte. We zijn uit dat dal gekropen en afgelopen 27 oktober 2018 bleek dat de WFBN aarzelend een nieuwe weg wil inslaan."
- "Wij kunnen 'status-dragers' zijn; we hebben bekendheid en weten dat vele organisaties van gelijke strekking met dezelfde inerte problemen worstelen. Het is het de moeite waard om het kaarsje nog even brandende te houden. Maar denk eraan: geen evolutie zonder evaluatie".
- "Een wereldfederatie ten behoeve van een humane democratie en binnen de verscheidenheid van de uiteenlopende culturen in Europa zie ik als de enige optie."

- "Ik denk dat het verleggen van het accent naar Europa zeer verstandig is. Het is concreter en het zal eerder bij mensen landen. We kunnen er ook veel beter mee naar de buitenwacht en naar de pers."
- "Ik zie geen rol voor de WFBN weggelegd om zich te mengen in het politieke gewoel van Den Haag. Wat wel kan is contacten leggen met afzonderlijke burgers en politici en met groepen die blijk geven van betrokkenheid en kijken of we ze warm kunnen krijgen voor het Europese federalisme, zonder dit politiek te benoemen, want het gaat om een sociaal to-be-or-not-to-be."
- "Wij moeten ons als vraag stellen: waar komen wij vandaan? Wat is ons verleden? Kan de WFBN een toekomst hebben als we geen diagnose maken van ons ontstaan en van de betekenis van het begrip mens binnen het federalisme dat ons bijeen bracht? Ging er in het begin al iets fout? Laten we dat onderzoeken en daarmee een nieuwe toekomst voor WFBN bouwen."
- "Laten we opnieuw formuleren wat het betekent dat de burger als mens het alfa en omega van federalisme is."
- "Europese federalistische NGO's zouden veel strakker, doelgericht moeten samenwerken en niet te veel afhankelijk moeten zijn alleen van de WFM, maar dat wij de 'plicht' hebben en verantwoordelijk zijn om ook de moederorganisatie te voeden."
- "Wat mijn bijdrage betreft naar de toekomst, ik ben niet meer in de bloei van mijn leven maar omdat ik geloof, wens en erop vertrouw dat een federalistische wereldorde uiteindelijk mogelijk moet zijn, zal ik mijn bijdrage hoe bescheiden dan ook, zowel aan de WFBN en andere organisaties blijven leveren."
- "In de jaren 2017 en 2018 is mij gebleken dat de vereniging grosso modo beseft dat er een andere wind moet gaan waaien. De vereniging heeft altijd gedacht dat de doelstelling politieke van aard was. Deze basis is te smal en het is een verkeerd uitgangspunt: federaliseren is een sociale taak, die verricht moet worden vanuit een persoonlijke soevereiniteit, ethisch gefundeerd."
- "De band met de WFM is vrij losjes en dat vindt de WFM zelf ook prima, maar de verbinding die de WFM legt met een vorm van wereldpolitiek is te verklaren vanuit het verleden, waarbij de binding met de VN bedoeld is om 'macht' = invloed te verwerven. Maar volgens mij is dat niet onze eerste taak: we moeten naar een federatie, dus moeten we van dat intergouvernementele padje af. Conclusie: met de WFBN hebben we 'goud' in huis, maar we weten veel te weinig van het federalisme om het te verzilveren."

Het hart klopt nog. Dus is het mogelijk om de WFBN weer een instituut met gezag te maken. Niet macht. Gezag, gebaseerd op beginselen van democratie, integriteit en ethiek.

Dat vereist een planmatig en systematisch proces van evaluatie en doelformulering. Het zou echter te ver buiten het kader van deze lezing voeren om de methodologische elementen van een dergelijk proces te schetsen. Ik moet volstaan met de vaststelling dat de WFBN zich een nieuwe toekomst kan verwerven. En dat is ook noodzakelijk als men het met mij eens is dat er snel krachtig tegenwicht geboden moet worden tegen de dreigende sluipende overname van de macht door nationalistisch-extreemrechtse groeperingen.

Maak ik me overdreven zorgen? Welnee. Het is tijd om u de beloofde grote aap uit de mouw te tonen.

Deel 7 De WFBN kan alleen een betekenisvolle rol spelen als zij zich bewust wordt van het intergouvernementalisme 2.0

Dat het niet goed gaat met de EU is uiteraard niet voorbijgegaan aan politici die in de Europese Raad aan de touwtjes trekken. Denk hierbij vooral aan Bondskanselier Merkel en President Macron. Recentelijk heeft onze Premier Rutte –jarenlang gevoed door de anti-EU gevoelens van zijn partij - zijn aversie tegen de Europese Unie afgelegd door binnen enkele maanden 180 graden te draaien. Vorig jaar was het nog zijn oude verhaal dat Brussel niet steeds meer macht aan zich moest trekken. Nu bepleit hij in de Churchilllezing, uitgesproken in Zürich op 13 februari jl. precies het tegenovergestelde: meer bevoegdheden om met één stem te spreken. Het was zijn derde pro-Europa lezing binnen enkele maanden. Lezingen in Berlijn en Straatsburg gingen daaraan vorig jaar vooraf.

Waarlijk een voorbeeld van een Saulus/Paulus manoeuvre. Hij is bekeerd tot een van de felste pro-Europa protagonisten. Zo'n bekering kan dus ook zonder van een paard te vallen.

Wat valt op in zijn speech? Hij begint met het eren van Churchill, maar rept met geen woord over de kern van diens lezing in september 1946. Zoals ik al meldde, Churchill bepleitte toen met alle kracht de noodzaak van de landen op het Europese continent om zich te verbinden in een federaal Europa. Rutte gaat daar geheel aan voorbij. Het woord 'federatie' komt in zijn lezing niet voor. Trouwens, hij sprak ook niet over intergouvernementalisme. In plaats daarvan gebruikte hij het begrip 'multilateralisme' ter duiding van zijn wens tot bestendiging van het huidige intergouvernementele EU-besturingssysteem.

Wat is de rode draad van zijn verhaal? Zoals het dagblad Trouw meldde was het een speech vol spierballentaal. Weg met de naïviteit van de 'soft power' van beginselen en waarden, maar met de 'hard power' van realpolitik op zoek naar macht. Niet schromend om die macht te verwerven via onbuigzame handelspolitiek om geopolitiek op één lijn te komen met China en de Verenigde Staten. Onder de veilige hoede van Amerika had Europa zich – volgens Rutte - al te lang gekoesterd in zelfgenoegzame zachte macht.

Hij staat weliswaar pal voor waarden als democratie en mensenrechten maar of hij dat kan waarmaken valt te betwijfelen omdat hij bereid is die macht desnoods met bikkelharte straatgevechten te verwerven. Al met al gaat het nu bij Premier Rutte om 'Europa first'. En dat is naar zijn mening alleen te realiseren door het bestuurlijke deel van 'Brussel' in staat te stellen om zowel naar buiten, geopolitiek, als naar binnen in het multilaterale stelsel van de lidstaten een vuist te maken. Meer besluitvormende kracht van de EU-bestuurders naar buiten en naar binnen, daar gaat het hem om.

En daarmee komt de aangekondigde grote aap uit de mouw. Behendig formuleert hij op welke manier die besluitvormende kracht kan worden gerealiseerd, namelijk door het unanimitéitsbeginsel van de besluitvorming in de Europese Raad voor specifieke onderwerpen zoals bijvoorbeeld het opleggen van sancties aan andere landen (Rusland, Syrië en Iran) in te ruilen voor een meerderheidsbeginsel. Dat

betekent: in de bestuurlijke Europese Raad besluiten nemen bij meerderheid van stemmen en niet op basis van unanimitéit waarbij een veto van een van de lidstaten de besluitvorming kan blokkeren.

Hier spelen enkele zaken van groot gewicht. In de eerste plaats is er helemaal niets tegen afschaffing van het unanimiteitsbeginsel. Het is een achterlijke manier van besluitvorming omdat in achterkamertjes – met een dreigend veto op zak – stemmen worden uitgeruild in de zin van: ‘als jij mij steunt met dit onderwerp, dan steun ik jou met jouw onderwerp’. Vasthouden aan stemmen op basis van unanimitéit is voor nationalistisch georiënteerde regeringsleiders, die in protectionisme – een vijand van federalisme – voorwaarts wensen te gaan.

Maar, Ruttes voorstel tot doorbreken van het al jarenlang zorgvuldig beschermde unanimiteitsbeginsel is niet gemotiveerd door de wens of het belang om afscheid te nemen van een achterlijk besluitvormingssysteem, maar om meer beslissingsmacht te concentreren in handen van een klein aantal leden van de Europese Raad. Om dit te begrijpen moeten we zo’n anderhalf teruggaan in de tijd. In september 2017 hield President Emmanuel Macron zijn opzienbarende Sorbonnespeech.

Macron wees toen al op de noodzaak om de EU te reconstrueren. Om een zestal speerpunten van EU-beleid zodanig aan te scherpen en met elkaar te verbinden zou de Europese Unie eindelijk een machtsfactor op het geopolitieke toneel kunnen worden. Tot dat doel stelde hij voor om met een groep van vertegenwoordigers van elke lidstaat, plus een nieuw verdrag, een ‘refoundation’ – een herfundering - van de EU te realiseren, gericht op versterking van de besluitvorming van de top van het EU-systeem, de Europese Raad. Maar elke bouwvakker kan je vertellen dat funderen en herfunderen onderin, aan de basis hoort te gebeuren, niet in de top. De enige relevante vorm van herfundering is de juridische basis van het confederale Verdrag van Lissabon te verruilen voor een federale constitutie.

De angel zit echter in het instrument dat Macron nodig heeft om op die zes beleidsterreinen mondiale macht en invloed te verwerven. Maar net als Rutte, verschuilt hij dat behendig achter hoogdravende zinnen. Alleen met nauwkeurig lezen kom je erachter dat het volgens Macron eerst en vooral afgelopen moet zijn met de mogelijkheid om besluitvorming in de Europese Raad te blokkeren of te stoppen. Daarmee claimt hij impliciet: weg met het unanimiteitsbeginsel.

En wat zegt Rutte anderhalf jaar later? Nu expliciet: laten we dat unanimiteitsbeginsel openbreken. Zijn lezing van 13 februari 2019 is daarom een verlengstuk van de Sorbonnelezing van President Emmanuel Macron in september 2017. Beiden willen binnen de Europese Raad, door het verruilen van het unanimiteitsbeginsel voor een meerderheidsstelsel, de bestuurlijke macht in handen leggen van degenen die nu al de dienst uitmaken maar daarin vaak worden gehinderd door collega’s die hun vetorecht gebruiken, of dreigen te gebruiken, en op die manier de besluitvorming blokkeren.

Om te vermijden dat u denkt dat ik maar wat fantaseer geef ik hier enkele letterlijke citaten van Macrons speech:

- We've got to make progress on all our major challenges, quickening the pace and setting our sights higher. No State must be excluded from the process, but no country must be able to block those wanting to make faster progress or forge further ahead.
- Let me say, going back to what Mario Monti and Sylvie Goulard proposed a few years ago: the idea that whoever wants the least can block the others is a heresy. We must accept these many differences and, as at every key moment in its history, Europe will move forward first of all through the determination of a few.
- In the same way, we should not define a closed club for those who could be members of it, let's define the way forward, the method, and all those who have the ambition, desire and power will be in it, without blocking or stopping the others.

Maar er is meer dan alleen zijn wens om de mogelijkheid van blokkeren van besluitvorming in de Europese Raad op te heffen. Kijk nog eens goed naar 'through the determination of a few'. Waar doet dat aan denken? Aan Jean-Jacques Rousseau eind 18^e eeuw. Die legde uit dat een volksvertegenwoordiging weinig anders is dan een electieve aristocratie die altijd zal tenderen naar een oligarchie. Professor Frank Ankersmit heeft dit thema uitvoerig belicht in zijn afscheidsrede aan de universiteit van Groningen in mei 2010.

De Europese Raad is het tegenovergestelde van een vertegenwoordiging van het volk en opereert onder het Verdrag van Lissabon als een aristocratie. En die streeft linksom of rechtsom naar concentratie van bestuursmacht. Macron – opgegroeid in de typische centralistische bestuurscultuur van Frankrijk - wil naar een voorhoede van regeringsleiders, een oligarchie in de Europese Raad. Dan kunnen Frankrijk en Duitsland, gesteund door een pro-Europa Nederland, er altijd in slagen om meerderheidsbesluiten door de Raad te jassen.

Voordat u mij verdenkt van een samenzweringstheorie wijs ik op de bestuurlijke eenvormigheid van personen als Macron en Rutte. Ze zijn 'two of a kind'. De een doet een voorzet en de ander kopt hem in omdat hij op het juiste moment op de goede plek staat. Ze doen dat automatisch, als een twee-eenheid. Zo zitten ze in elkaar. Hun DNA stuurt hen per definitie in de richting van een bestuurlijke positie. Niet in die van volksvertegenwoordiger. En ze denken zelfs – waarschijnlijk ook nog oprecht – dat ze met hun (zucht naar) bestuursmacht het volk vertegenwoordigen. Gelet op wat zich aan de basis van het opstandige Frankrijk afspeelt zou Macron inmiddels beter moeten weten.

Als u dat begrijpt, dan begrijpt u ook waar in december vorig jaar ineens de Brexit Noodwet vandaan kwam. Het kabinet legde een Noodwet voor aan de Kamer waarin het zich via een ministeriële regeling bevoegdheden toe-eigende om maatregelen te treffen ingeval van een harde Brexit. Dus de bevoegdheid om op eigen houtje wetten in te voeren en te veranderen, derogerend aan het bevoegdhedencomplex van de Tweede Kamer. Het toppunt van doorgesloten bestuurlijke arrogantie door normstellende bevoegdheden buiten het grondwettelijke stelsel van politieke verantwoordelijkheid te plaatsen. In een

zeldzame oprisping van volksvertegenwoordigend verantwoordelijkheidsbesef heeft de Tweede Kamer deze zaak binnen de democratische orde teruggebracht

De door Macron beoogde 'herfundering' van de EU, door Rutte ondersteund door expliciet het unanimitéitsbeginsel ter discussie te stellen, is niet meer en niet minder dan een kwantumsprong waarmee a) nog meer intergouvernementele bestuurlijke macht, b) nog verder buiten de democratische controle van het Europese Parlement wordt geplaatst. Zie hier de grote aap uit de mouw: de geboorte van het intergouvernementalisme 2.0. Ik ben benieuwd wanneer ook politieke journalisten dit doorhebben.

Op deze plek kan ik niet voorbijgaan aan jargon van systeemtheoretische / cybernetische aard. Hoewel extreem kort. Wij hebben hier te maken met een voorbeeld van 'positive feedback'. In het Nederlands 'voorwaartse koppeling'. De basisfout, te weten de invoering van het Europees intergouvernementalisme (alook dat van de VN) door middel van een verkeerde doel-middel relatie, creëerde gaandeweg meer problemen dan oplossingen. Aanpak van problemen die voortkomen uit een systeemfout vergroot het aantal problemen in de reeks 2-4-8-16 en zo voort. Terwijl 'negative feedback' het universele doelvindingsmechanisme is door het systematisch ongedaan maken van koersafwijkingen, veroorzaken daden van 'positive feedback' een exponentiële versterking van de koersafwijking. Ik moet het hierbij laten.

Wat zal daarvan het resultaat zijn? Welnu, meerderheidsbesluitvorming in de Europese Raad doorvoeren, zonder eerst een democratisch fundament van een federale constitutie te creëren is een zodanig ophoging van de toch al ongelegitimeerde bestuursmacht van de Europese Raad dat dit stelsel in elkaar zal zakken. Het is een recept voor oorlog binnen de Europese Raad en tussen de Europese Raad en het Europese Parlement. Lidstaten die grote problemen hebben met de Euro, andere lidstaten die zich verzetten tegen immigratie, weer andere lidstaten die niet gecorrigeerd wensen te worden als ze verdragen en overeenkomsten schenden zullen het unanimitéitsbeginsel niet willen opgeven. Al was het maar omdat een meerderheidsstelsel – weliswaar door Rutte bedoeld om sneller sancties tegen landen buiten de EU te kunnen treffen - gemakkelijk tegen hen zelf kan worden ingezet als ze het Verdrag van Lissabon niet naleven. Rutte, met de door hem zelf geformuleerde ambitie als straatvechter, organiseert op die manier zijn eigen Waterloo.

Of zijn voorstellen in lijn van het denken van Macron wel of niet doorgaan maakt niets uit. Het voorstel alleen al zal leiden tot nog meer onrust binnen de EU en binnen de lidstaten zelf. En hoe groter de interne verdeeldheid, des te gemakkelijker doet nationalistisch-rechts de greep naar de macht. Precies zoals in de Weimar tijd en precies zoals in het rapport van het Verwey-Jonker Instituut werd gemeld als een uitspraak van het Kamerlid Baudet, namelijk 'dat het allerbeste zou zijn als wij absolute heersers zijn. In het parlementarisme kun je geen grote beleidswijzigingen doorvoeren'.

Premier Rutte verdenk ik niet van nationalistisch-extreemrechtse sympathieën. Maar wel van een verwijtbaar gebrek aan kennis om niet te willen leren dat een federaal Europa de enige staatsvorm is waarmee hij zijn en Macrons plannen ter behartiging van gemeenschappelijke Europese belangen kan verwezenlijken. Onder alle omstandigheden moet kennis het leidende motief zijn voor politieke besluitvorming. En uiteraard het gedrag van een staatsman. Niet dat van een straatvechter.

Ligt hier een taak voor de WFBN om met een serie out-of-the-box standpunten, net als de Conventie van Philadelphia, het Nederlandse en Europese volk wakker te schudden? En mee te nemen naar in het einddoel, de Verenigde Staten van Europa?

Den Haag
19 februari 2019

Co-oprichter Vereniging voor Bestuurskunde.

Co-oprichter International Association of Schools and Institutes of Administration.

Co-oprichter European Group of Public Administration.

Co-oprichter Sterk Leren Academy/Coöperatie Samenwereld.

Co-oprichter Federal Alliance of European Federalists.

Co-auteur European Federalist Papers, 2012-2013.

Co-editor van De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen, Van Gennep 2008.

Auteur van o.a.:

- Verbondenheid, Veiligheid en Voorspoed, Lectorium 2018 (Engelse versie: Sovereignty, Security and Solidarity, Lothian Foundation Press 2019).
- Beleid begint bij de samenleving. Een zoektocht naar de menselijke maat, Lemma 2002
- Vakvereisten voor Politiek en Beleid, KPPC 2003.