

TUSSEN DROOM EN DAAD PARLEMENT EN EUROPESE INTEGRATIE, 1948-1950¹

J.W.L. Brouwer

De geschiedenis van de Nederlandse politiek ten aanzien van de Europese samenwerking en integratie wordt in de regel geschreven zonder gebruikmaking van de *Handelingen*. De volksvertegenwoordiging speelde hoegenaamd geen rol bij de totstandkoming van dat beleid in de naoorlogse periode.² De vraag waarom die invloed zo gering was, staat centraal in dit opstel. Deze studie beperkt zich tot de jaren 1948-1950 die werden gekenmerkt door het ambitieuze idee van de stichting van een 'algemene federatie'. Hiervan moest de Raad van Europa het uitgangspunt vormen. De gedachten hierover vonden brede ondersteuning in de Staten-Generaal.

Studies naar de Nederlandse parlementaire discussie over Europese samenwerking en integratie in de jaren 1948-1950 signaleerden grote verschillen tussen de 'federalistische' opvattingen van een meerderheid der kamerfracties enerzijds en de bijzonder terughoudende opstelling van de minister van Buitenlandse Zaken, D.U. Stikker, anderzijds.³ De historicus A.F. Manning constateerde terecht dat dergelijke studies zich beperkten tot 'een inventarisatie van standpunten', terwijl deze 'niet of nauwelijks op sterkte en bruikbaarheid' werden getoetst.⁴ Niet verklaard wordt waarom de Kamer ogenschijnlijk gedwongen werd haar ideeëngoed op te geven en Stikker toch kamerbrede steun kreeg voor zijn kennelijk teleurstellende beleid. Bij nader inzien blijkt die tegenstelling niet zo groot te zijn geweest. In de Kamer bestond geen eensgezindheid over het doel van de Europese eenheidsbeweging, ja, ondanks alle retoriek waren de verschillende ideeën hierover zelfs niet bijzonder duidelijk. Hieronder probeer ik aan te tonen dat het ontbreken van concrete gedachten een belangrijke verklaring is voor de geringe greep van de

¹ Een deel van dit opstel is gebaseerd op vooronderzoek van mevrouw drs. A.M.E. Loven-van Esser.

² A.G. Harryvan, 'De historiografie van de Europese integratie, 1945-1948' in: W.A.F. Camphuis en C.G.J. Wildeboer Schut ed., *Europese eenwording in historisch perspectief. Factoren van integratie en desintegratie* (Zaltbommel 1991) p. 37. Het uitgebreide notenapparaat van R.T. Griffiths ed., *The Netherlands and the integration of Europe 1945-1957* (Amsterdam 1990), bijvoorbeeld, verwijst slechts tweemaal naar de *Handelingen* en dan betreft het nog twee nota's inzake de deviezenpositie.

³ Bv. J.B. Dik en S. Singelsma, 'ARP, CHU, KVP, D'66, PvdA en VVD en de Europese samenwerking en eenwording, 1945-1980', *Nieuw Europa* 7 (1981) p. 17-31; A. van Heerikhuizen, 'Een Nederlandse federalist: M. van der Goes van Naters' in: J. Leerssen e.a. ed., *Tussen wetenschap en werkelijkheid* (Amsterdam 1989) p. 55-62 en A.M.E. Loven-van Esser, 'Tegen wil en dank? De houding van regering en Staten-Generaal tegenover de oprichting van de Raad van Europa in 1949' in: *Politieke Opstellen* 6 (1986) p. 61-71.

⁴ A.F. Manning, 'De buitenlandse politiek en internationale positie' in: P. Luykx en N. Bootsma ed., *De laatste tijd. Geschiedschrijving over Nederland in de 20e eeuw* (Utrecht 1987) p. 284.

volksvertegenwoordiging op het Nederlands Europabeleid: Stikker kreeg alle ruimte zijn beleid zelfstandig te bepalen.

Parlement en buitenlandse politiek

Juist in de onderhavige periode was de volksvertegenwoordiging druk doende haar bevoegdheden op het terrein van de buitenlandse politiek te vergroten. De discussie hierover was zonder twijfel het centrale thema in de parlementaire bemoeienis met het buitenlands beleid tijdens het ministerschap van Stikker (1948-1952). Er was sprake van een grootscheepse aanval op het oncontroleerbare monopolie van de regering en met name van de minister van Buitenlandse Zaken. De achtergrond van deze strijd was dat de parlementaire regels en gewoontes daterend uit de tijd van de neutraliteitspolitiek, na 1945 niet meer functioneerden. Het standpunt dat de minister alleen verantwoordelijk was voor de buitenlandse aangelegenheden en dat de Kamer daar slechts naderhand een oordeel over kon uitspreken, was volgens de parlementariërs achterhaald. Het buitenlands beleid was door de in snel tempo toenemende internationale besluitvorming van dermate groot belang voor Nederland geworden, dat het parlement daar eerder en beter in gekend moest worden. De kamerbrede druk zou in 1948-1950 tot belangrijke resultaten leiden. De volksvertegenwoordiging werd in toenemende mate betrokken bij het buitenlands beleid. Vooral het contact tussen de minister en de vaste kamercommissie voor Buitenlandse Zaken werd geïntensiveerd. Al met al veranderde de politieke cultuur rond de buitenlandse politiek aanzienlijk. In 1952 concludeerde het Tweede-Kamerlid P.J.S. Serrarens (KVP) dat 'in een sfeer van vertrouwen en beiderzijds begrip' veel was verbeterd.⁵

Toch leidde de toenemende parlementaire bemoeienis niet tot een grotere invloed op het beleid. Een deel van de verklaring daarvoor lag besloten in de onoplosbaarheid van het probleem van de verhouding tussen regering en parlement op dat terrein: het is niet duidelijk waar constitutioneel de grens ligt tussen enerzijds een zo groot mogelijke medezeggenschap van het parlement en anderzijds een zo efficiënt mogelijk optreden van de regering in de internationale samenleving en de daarvoor vereiste bewegingsvrijheid.⁶ Uit de debatten over de bevoegdheden van het parlement bleek keer op keer dat de overgrote meerderheid der kamerleden aanvaardde dat de minister 'manoeuvrerruimte' moest hebben en er voor terugschrikte 'mee te regeren'.

Een andere belangrijke verklaring voor de geringe greep op het buitenlands beleid is dat buitenlands-politieke onderwerpen uiteindelijk toch steeds minder politieke macht mobiliseren dan binnenlandse aangelegenheden. Ook al werd nog zo vaak geconstateerd dat het buitenlands beleid de binnenlandse politiek steeds meer ging beheersen, ook al trachtten vooral PvdA en KVP zich te profileren op het terrein van de Europese integratie, het buitenlands beleid was geen politieke 'issue', in die zin dat men niet bereid was een kabinetscrisis over

⁵ HTK 1951-1952, p. 1889.

⁶ H.H.M. Sondaal, *De Nederlandse verdragspraktijk* (Den Haag 1986) p. 131.

bijvoorbeeld het 'federalisme' te riskeren. Het Tweede-Kamerlid P. Dankert (PvdA) merkte in 1977 op dat de buitenlandse politiek verder van de burger afstaat dan andere onderwerpen. Daardoor verkeert de minister tegenover het parlement, volgens hem, 'vrijwel in een positie van onkwetsbaarheid'.⁷

Een derde factor vormden, tenslotte, de ideeën van de kamerleden over het buitenlands beleid. Reeds in 1918 concludeerde A.A.H. Struycken in zijn klassiek geworden opstel over het bestuur der buitenlandse betrekkingen dat ook de meest perfecte staatsrechtelijke voorzieningen de minister niet kunnen dwingen tot vertrouwelijk overleg met de Kamer. De volksvertegenwoordiging kon volgens hem alleen 'eenigen invloed' op het beleid winnen door belangstelling te tonen voor 'de concrete buitenlandsche politiek' om daarmee een gedachtenwisseling voor de minister niet alleen onvermijdelijk, maar ook aantrekkelijk te maken, 'niet door schijngevechten te leveren en moties aan te nemen tot vergroting van den invloed der Vertegenwoordiging op het buitenlandsch bestuur, welke de Regeering rustig naast zich neerlegt, maar door zich bij voortdoring bezig te houden met de concrete buitenlandsche politiek, voor zover deze te harer kennis komt'.⁸

De schroom om 'mee te regeren' en het relatief geringe politieke belang dat aan het buitenlands beleid werd gehecht zouden een rol spelen in de discussie over Europa. Hieronder wil ik voornamelijk aandacht besteden aan de derde factor: hoe concreet waren de ideeën van de kamerleden over Europese samenwerking in de jaren 1948-1950?

Naar een verenigd Europa?

Na 1945 groeide het idee van een verenigd Europa onder een overkoepelend supranationaal gezag. Binnen zo'n federale samenwerking zouden de nationale tegenstellingen in West-Europa en met name de Duitse kwestie op duurzame wijze kunnen worden opgelost. Onder invloed van de Koude Oorlog won de gedachte van eenwording in 1947-1948 steeds meer veld. In West-Europa kwam een georganiseerde beweging tot stand die politieke partijen en regeringen trachtte te brengen tot een concrete politiek van integratie. Ook in de Nederlandse afdeling van wat vanaf oktober 1948 de Europese beweging zou heten, waren vooraanstaande politici en invloedrijke particulieren actief. Vrijwel alle politieke partijen waren erin vertegenwoordigd. Lid waren ondermeer M. van der Goes van Naters, G.J.N.M. Ruygers (PvdA), Serrarens, M.A.M. Klompé, E.G.M. Roolvink (KVP), A. Fortanier-De Wit (VVD), J.J.R. Schmal (CHU) en J. Fokkema (ARP).⁹

De historicus A.E. Kersten heeft gewezen op het gebrek aan terminologische precisie in de nationale en internationale discussie over de Europese integratie.

⁷ *Parlement, politieke partijen en buitenlandse politiek. Een discussie* (Baarn 1977) p. 117.

⁸ A.A.H. Struycken, *Het bestuur der buitenlandsche betrekkingen. Een staatsrechtelijk en politiek vraagstuk* (Arnhem 1918) p. 67-68.

⁹ M.D. Bogaarts, *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945, deel II, De periode van het kabinet-Beel, 3 juli 1946 - 7 augustus 1948* Band A (Den Haag 1989) p. 384-385.

Het bleef tot het begin van de jaren vijftig onduidelijk wat men precies bedoelde met 'federalisme', 'integratie' en 'eenwording'.¹⁰ Vagelijk duiden deze begrippen op het ontstaan van organen met een supranationaal gezag, maar over het precieze doel en tempo van de integratie bestond geen duidelijkheid. In het theoretisch jargon van die dagen onderscheidde men ruwweg drie richtingen. Allereerst de federalisten die Europa tot een politieke eenheid onder algemene supranationale instellingen wilden maken. Door middel van wetgeving zou (in snel tempo) een politieke unie bereikt moeten worden. De functionalisten zagen de beste kans op succes in de graduele, praktische groei van een federaal Europa: door de oprichting van gespecialiseerde supranationale lichamen (ook wel 'doelverbanden' genoemd) zou stap voor stap toegewerkt worden naar de volledige politieke integratie. In de dagelijkse politieke praktijk waren beide 'federalistische' stromingen echter niet duidelijk gescheiden. Tegenover hen stonden de intergouvernementalisten, die samenwerking tussen regeringen voorstonden op verschillende terreinen zonder supranationale instellingen.¹¹ Deze theoretische richtingen boden geen antwoord op belangrijke vragen als welke Europese landen aan de samenwerking en integratie dienden deel te nemen of hoe de beoogde federatie zich zou verhouden tot de reeds bestaande organen voor samenwerking in Europa.

Intussen hadden op regeringsniveau de problemen rond de economische wederopbouw, alsmede de verzekering van de veiligheid impulsen gegeven tot samenwerking. In april 1948 werd de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (OEES) opgericht, een intergouvernementele organisatie, bestaande uit zestien lidstaten, belast met de coördinatie van de Marshallhulp. Een maand eerder hadden Frankrijk, Engeland en de Benelux-landen het verdrag van Brussel ondertekend dat leidde tot de oprichting van een defensief bondgenootschap, de Westerse Unie (WU). In de onderhandelingen die in en rond deze organisaties werden gevoerd over verdergaande samenwerking speelden federalistische idealen nauwelijks een rol. De behartiging van de verschillende nationale belangen was de voornaamste drijfveer. Daar deze belangen aanzienlijk uiteenliepen, bleek het streven naar samenwerking en integratie in West-Europa in de praktijk een zoeken naar de grootste gemene deler op verschillende terreinen (veiligheid, economie en politiek), een bijzonder gecompliceerd onderhandelingsproces waarbij het in feite ging om de vragen waarop de 'federalisten' geen antwoord formuleerden.

De moties-Van der Goes-Serrarens I en II

In maart en april 1948 leidde het debat over het verdrag van Brussel tot de eerste serieuze discussie over de Europese samenwerking in de volksverte-

¹⁰ A.E. Kersten, 'Oorsprong en inzet van de Nederlandse Europese integratiepolitiek' in: E.S.A. Bloemen ed., *Het Benelux-effect. België, Nederland en Luxemburg en de Europese integratie, 1945-1957* (Amsterdam 1992) p. 1.

¹¹ P. Gerbet, *La construction de l'Europe* (Parijs 1983) p. 98-99.

genwoordiging. KVP en PvdA wierpen zich op als de kampioenen van de integratie. Volgens hen was omwille van economisch en politiek zelfbehoud samenwerking in regionaal verband onvermijdelijk geworden. Eensgezind concludeerden zij dat 'het federalisme' de enige oplossing was. Het verdrag van Brussel diende uitgangspunt te worden voor de oprichting van 'functionele' organen ook op andere terreinen dan de defensie. Beide regeringspartijen verwoordden hun opvattingen in een tweetal moties die later door het leven zouden gaan als de moties-Van der Goes-Serrarens I en II. In de eerste motie bekleemtoonde de Kamer de noodzaak van 'een blijvende aaneensluiting van Staten' in verband met 'de veiligheid en vrijheid' van Europa en betuigde zij voorts 'instemming met het te dezen aanzien gevolgde regeringsbeleid'. Volgens de tweede motie kon de gewenste aaneensluiting gerealiseerd worden 'in verschillende doelverbanden, waarbij gezag dient te worden overgedragen aan boven-nationale organen, in het bijzonder op monetair, economisch en sociaal gebied en op dat der defensie'. Hierdoor zou 'de groei (...) tot een rechtsgemeenschap van democratische Staten in federaal verband' worden bevorderd. Tenslotte nodigde de motie de regering uit 'de spoedige opbouw van doelverbanden (...) te bevorderen'. In de ogen van de indieners zou de motie alleen dan werkelijk zin hebben als ze brede steun kreeg.¹²

De eerste motie werd op 19 maart 1948, uitgezonderd de communistische stemmen, unaniem aangenomen. De tweede motie, die, zoals Van der Goes opmerkte, 'veel verdere perspectieven' opende dan de eerste, ontmoette echter grote scepsis. In de eerste plaats vanwege de regering. Het Europese beleid van het kabinet-Beel was gericht op de verzekering van de veiligheid, alsmede op het economisch herstel van Europa en met name op de vrijmaking van het handels- en betalingsverkeer. De ministerraad koesterde ernstige bezwaren tegen een federalisme 'dat met allerlei papieren constructies soms terecht dreigde te komen in de sfeer der utopie en daarbij de nationale zelfstandigheid aantast op een wijze, die vooralsnog niet verantwoord kan worden geacht'. De fracties van ARP, CHU en VVD koesterden dezelfde bedenkingen. Ook zij stonden gereserveerd tegenover de overdracht van bevoegdheden ten behoeve van boven-nationale organen. Ondanks de oproep uit de KVP-fractie de motie 'niet teveel te verwateren', gingen Serrarens en Van der Goes ermee akkoord de tekst op een essentieel punt te wijzigen om zowel de beoogde 'kamerbrede' steun, als de instemming van het kabinet te krijgen. De centrale passage luidde nu 'dat deze blijvende aaneensluiting kan worden gerealiseerd in verschillende doelverbanden, waarbij *voor zover mogelijk en wenselijk* (cursivering van de auteur) gezag dient te worden opgedragen aan boven-nationale organen'. De motie werd op 23 april met alleen de communistische stemmen tegen, aangenomen. Serrarens stelde nog eens 'dat hierdoor de motie niet wordt verwaterd en dat het niet neerkomt op een uitstel ad calendas graecas', waarvoor G. Vonk (VVD) had gewaarschuwd. Bovendien meende hij: '(...) wij zijn er zelf bij en wij zullen, zo nodig, de Minister aan de opvatting van de Kamer herinneren.'¹³ De toevoeging van de gecursiveerde woorden gaf aan de

¹² Bogaarts, *Kabinet-Beel*, Band A, p. 429-430.

¹³ *Ibidem* en *HTK 1947-1948*, p. 1644.

motie intussen een veel minder bindende betekenis, terwijl de debatten hadden aangetoond dat de opvattingen in de Kamer op dat moment nog verre van gelijkkluidend waren.

Het kabinet-Drees-Van Schaik en Europa

KVP en PvdA riepen in de herfst van 1948 het nieuwe kabinet-Drees-Van Schaik op tot een federalistische politiek en met name tot het aanvaarden van de moties-Van der Goes-Serrarens 'als positieve richtlijn'. Intussen was hun constatering dat de Tweede Kamer door de aanvaarding van de moties 'de ontwikkeling van dit federalistisch beginsel en de praktijk daarvan noodzakelijk heeft geoordeeld' onjuist, gezien de bedenkingen van de overige partijen. Bij ARP, CHU en VVD bleven eind 1948 grote twijfels bestaan. Zij 'zouden niet zo positief de (...) uitwerking van de federale gedachte willen aanbevelen'. Zij vreesden dat een verdergaande samenwerking 'een uitholling van de souvereiniteitsgedachte' zou veroorzaken. De CPN verzette zich zonder meer 'tegen een beperkt West-Europees federalisme, dat het Oosten van Europa uitsluit en zich in wezen daartegen richt'.¹⁴

De reactie van de kant van de regering op het federalistisch enthousiasme van KVP en PvdA was eveneens terughoudend. Tijdens een van de eerste kabinetsbijeenkomsten vroeg J.R.H. van Schaik, minister zonder portefeuille, zich af 'of wij ons serieus moeten bezighouden met dit utopische denkbeeld'. Stikker zei er 'gereserveerd' tegenover te staan en ook Drees zag er 'niet veel praktisch nut' in.¹⁵ De ministerraad voelde evenmin veel voor vergroting van de invloed van volksvertegenwoordigers op het beleid. Deze sceptische houding zou zich de maanden daarop niet wijzigen. Stikker zette het Europese beleid van het kabinet-Beel voort, gericht op economische samenwerking. Deze samenwerking zag hij het liefst tot stand komen in de intergouvernementele OEES (waarvan hij in 1950 voorzitter werd). Zijn voorkeur ging uit naar een zo groot mogelijke groep van deelnemers. In juni 1950 lanceerde hij in de OEES het 'plan van actie' dat zijn naam zou dragen, bedoeld om meer vaart te brengen in de economische samenwerking. Politieke integratie diende volgens Stikker pas in laatste instantie te worden gerealiseerd.¹⁶

De tekst van de beide moties was vaag genoeg voor Stikker om er mee te kunnen instemmen. Hij stelde dat 'het vraagstuk van het Europese federalisme' de 'volle aandacht' van de regering had en dat hijzelf graag het zijne wilde bijdragen om de samenwerking te bevorderen 'op de wijze waarop en in de mate waarin dit mogelijk zal zijn'. Hij voegde hier echter aan toe: 'Hierbij moge het vertrouwen worden uitgesproken, dat, indien er voorlopig niet iets zal ontstaan, dat men kan aanduiden als een Europese Federatie (...), het belang zal

¹⁴ HTK 1948-1949, Bijl. A, 1000-I, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1949, nr. 4, VV, p. 4, *Ibidem*, 1000-III, Rijksbegroting voor het departement van Buitenlandse Zaken voor het dienstjaar 1949, nr. 10, VV, p. 3-5 en HEK 1948-1949, Bijl. A, 1000-I, VV, p. 4.

¹⁵ ARA, inv. nr. 2.02.05, Notulen MR, doosnr. 391, 23 aug. 1948.

¹⁶ Kersten, 'Oorsprong en inzet', p. 3.

worden ingezien van partiële vormen van samenwerking tussen Europese landen, zoals die nu bestaan in Benelux, WU en Marshall-organisatie en zoals deze wellicht in de naaste toekomst in nog andere vormen in het leven zouden kunnen worden geroepen.¹⁷

Ontstaan van de Raad van Europa

Ondanks de inspanningen van de Europese Beweging in de verschillende landen, waren de onderhandelingen over de Europese samenwerking toch veeleer gericht op de behartiging van nationale belangen dan op het verwezenlijken van federalistische idealen. Een uitzondering op deze regel was het initiatief van het legendarische internationale congres in mei 1948 in Den Haag voor de oprichting van een Europese Assemblée. Deze Assemblée, bestaande uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen, zou als constituerende vergadering de economische en politieke eenwording van Europa moeten verwezenlijken. Het voorstel werd op voorspraak van Frankrijk en België overgenomen door de lidstaten van het pact van Brussel en zou in 1949 leiden tot de oprichting van de Raad van Europa, waartoe, naast de vijf WU-landen, ook toetraden Italië, Ierland, Zweden, Noorwegen en Denemarken.¹⁸

Ondanks alle scepsis meende de Nederlandse regering evenwel het Frans-Belgische voorstel niet te kunnen afwijzen. Het kabinet wilde de publieke opinie in eigen land niet voor het hoofd stoten, noch door een al te negatieve houding teveel afstand nemen van Frankrijk en België. Tegelijkertijd kon Nederland zich 'verschuilen' achter de felle oppositie die het Verenigd Koninkrijk vanaf het begin tegen het voorstel voerde. Londen wees de overdracht van soevereine bevoegdheden aan een Europees uitvoerend orgaan resoluut van de hand. Ook de vestiging van een onafhankelijke Assemblée, zelfs als deze slechts consultatief zou zijn, was voor Londen onaanvaardbaar. Overigens waren ook Parijs en Brussel niet van zins aan de beoogde Assemblée onmiddellijk reeds vergaande bevoegdheden te geven. Zij zagen deze meer als 'een lichaam voor overleg'. Drees meende dat daarom 'zonder bezwaar' kon worden ingestemd met het Frans-Belgische voorstel om een studiecmissie in te stellen.¹⁹ J.W. Albarda (PvdA), P.A. Kerstens (KVP) en J.A.H.J.S. Bruins Slot (ARP) werden uitgenodigd namens Nederland zitting te nemen in de commissie.

In de studiecmissie kwam men na moeizame beraadslagingen tot een compromisvoorstel dat de instemming van alle partijen zou krijgen. Dit voorstel ging uit van de oprichting van een Raad van Europa bestaande uit twee organen. Allereerst een consultatieve Assemblée, gevormd door afgevaardigden uit de verschillende parlementen. Daarnaast zou een intergou-

¹⁷ HTK 1948-1949, p. 146-147 en 159-160.

¹⁸ Gerbet, *La construction*, p. 91-100.

¹⁹ ARA, inv. nr. 2.02.05, Notulen MR, doosnr. 391, 23 aug. en 25 okt. 1948. M.Th. Bitsch, 'Le rôle de la France dans la naissance du Conseil de l'Europe' in: R. Poidevin ed., *Les débuts de la construction européenne* (Brussel 1985) p. 165-198.

vernemende raad van ministers functioneren, belast met de beoordeling van de aanbevelingen van de Assemblée.

De Nederlandse regering besloot het compromis te aanvaarden. Drees concludeerde dat Nederland 'ondanks de bezwaren tegen het voorstel (...) zich niet hiertegen kan verzetten'. Van Schaik had bedenkingen: 'De consequentie hiervan is dat de Regering niet voldoende invloed meer zal hebben op de gang van zaken.' Stikker stelde hem gerust: het Comité van Ministers zou 'het zwaartepunt' in de Raad van Europa vormen en de Assemblée kreeg slechts een consultatief karakter.²⁰

In het voorjaar van 1949 werd het statuut van de Raad van Europa uitgewerkt. Vooral door het Britse verzet, maar met instemming van Stikker, werden de bevoegdheden van de Assemblée bijzonder gelimiteerd. Haar agenda zou beperkt zijn: om te beginnen vielen veiligheidsvraagstukken niet onder de competentie van de Raad van Europa, terwijl zij op economisch terrein niet in het vaarwater van de OEES mocht geraken. Zij diende haar conclusies in de vorm van aanbevelingen aan het Comité van Ministers voor te leggen. Alle resoluties van de Assemblée vereisten een tweederde meerderheid. In feite was het Comité van Ministers van Buitenlandse Zaken oppermachtig. Zijn bijeenkomsten waren geheim. Beslissingen dienden met algemene stemmen te worden genomen. Elk land had dus een vetorecht. Ook het Comité kon geen bindende besluiten nemen, doch slechts aanbevelingen doen aan de leden-regeringen.²¹ Op 5 mei werd het statuut te Londen ondertekend. De Raad van Europa zou in Straatsburg gevestigd worden.

Al met al had de berg een muis gebaard. Van het oorspronkelijke idee van een grondwetgevende vergadering die de Europese integratie zou voorbereiden was niets meer terug te vinden. Desondanks sprak de oprichting van de Raad van Europa tot de verbeelding: menigeen hoopte dat de Assemblée en het Comité van Ministers uiteindelijk toch zouden kunnen worden omgevormd tot een Europees parlement en een Europese regering.

²⁰ ARA, inv. nr. 2.02.05, Notulen MR, doosnr. 391, 27 dec. 1948 en doosnr. 392, 25 april 1949.

²¹ HTK 1948-1949, Bijl. 1247, Goedkeuring van het statuut van de Raad van Europa, ondertekend te Londen op 5 mei 1949, nr. 2, statuut van de Raad van Europa, p. 10.

De motie-Van der Goes van Naters-Serrarens III

De openbare behandeling van de begroting van Buitenlandse Zaken in februari 1949 vond plaats ruim een week nadat overeenstemming was bereikt over de oprichting van de Raad van Europa. Hoewel details over het statuut nog niet bekend waren, bracht het akkoord in de Tweede Kamer een soort Euroforie te weeg: de grote meerderheid putte zich uit in belijdenissen voor het Europese federalisme. Algemeen was men verheugd dat Stickers aanvankelijke scepsis was gelogenstraft en men hoopte dat Nederland voortaan een 'positievere' koers zou varen ten aanzien van 'het federalisme'. Serrarens juichte: 'de volkeren zelf komen in beweging'. Ook CHU, VVD en ARP spraken zich nu uit voor het 'federalisme'. Schmal stelde dat 'de weg van het federalisme' de enige was om te voorkomen dat Europa een 'aanhangel' zou worden van 'een ander werelddeel' (het 'Oosten'). Volgens H.A. Korthals (VVD) was de Europese eenheid niet alleen noodzakelijk als zelfverdediging tegen externe bedreigingen, 'maar ook als ontwikkelingsfase'. Tenslotte was ook Bruins Slot tot de overtuiging gekomen 'dat de federalisten, die een supranationaal gezag bepleitten met een echt Europees parlement, het juist zagen'. Ten aanzien van het voor de antirevolutionairen gevoelige punt van de overdracht van soevereiniteit, hoopte hij dat door middel van de federalisering vormen gevonden konden worden 'die aan de nationale eigen aard en eigen zelfstandigheid afdoende hun recht verzekeren'.²²

Ook al was nog niet veel bekend over de inhoud van het statuut van de Raad van Europa, toch had men kunnen verwachten dat de woordvoerders zich reeds uitlieten over de vorm van de zo door hen gewenste instelling. Dacht men begin 1949 aan een waarlijk parlementair federaal lichaam met uitgebreide bevoegdheden? De KVP sprak over de Assemblée als 'voorbereidend politiek orgaan', terwijl de PvdA voor ogen zweefde een 'parlement, hetzij met adviserende, hetzij met een zekere wetgevende en controlerende taak'.²³ De commentaren gingen echter niet veel verder dan vage federalistische belijdenissen.

Het lijkt erop dat het initiatief voor een Europese Assemblée de kamerfracties op het verkeerde been zette. De motie-Van der Goes-Serrarens II had zich slechts uitgesproken voor de opbouw van 'doelverbanden'. Destijds had Van der Goes bovendien gezegd niets te voelen voor een Westeuropees parlement. Dit zou niet de eerste en de laatste maal zijn dat de Kamer door de internationale ontwikkelingen werd 'ingehaald'. Van der Goes en Serrarens haastten zich dan ook een aanvullende, derde motie in te dienen - ditmaal met Schmal, Korthals en Bruins Slot, om de eensgezindheid te onderstrepen. Deze verklaarde dat de 'methode' met een Europese Assemblée - 'waar, op parlementair niveau, internationaal toezicht mogelijk is' - niet strijdig was met die van de 'doelverbanden'. De Kamer aanvaardde het besluit over de oprichting van de Raad van Europa 'als een belangrijk begin van de door haar wenselijk geachte ontwikkelingen.'

²² HTK 1948-1949, p. 1167. J.A.H.J.S. Bruins Slot, *...en ik was gelukkig* (Baarn 1972) p. 162.

²³ HTK 1948-1949, Bijl. A, 1000-I, nr. 4, VV, p. 4.

De motie onderging hetzelfde lot als de vorige en werd aangepast op een manier die de angel uit het voorstel haalde. Allereerst werd aan de vermelde 'doelverbanden' toegevoegd dat deze 'aan de Regeringen gesubordineerd' waren. De zinsnede over het internationaal toezicht op parlementair niveau dat de Assemblée op den duur zou moeten uitoefenen, werd vervangen door het onschuldige 'een Europese Assemblée welke in overleg met de Parlementen wordt samengesteld'. Tenslotte was er in de uiteindelijke versie geen sprake meer van een Raad van Europa als 'begin' van de door de Kamer 'gewenste ontwikkeling'. Nu sprak de motie alleen de hoop uit, dat in het in te stellen raadgevend lichaam 'de vrije meningsuiting en de vrije besluitvorming volledig tot haar recht zullen komen'. Al met al was de motie op essentiële punten gewijzigd. Het 'federalistisch' element was teruggedrongen ten koste van het intergouvernementele aspect, terwijl ook de beoogde betekenis van de Raad van Europa in vergaande mate werd teruggeschoefd.²⁴

Het is opmerkelijk dat de Kamer zonder noemenswaardige discussie tot deze wijziging kwam. Alleen Schouten had bezwaar aangetekend tegen de oorspronkelijke tekst. Hij was er tegen dat 'de Kamer teveel actie zal gaan ontplooiën bij wege van moties'. Ook al uitte Stikker nergens zijn ongenoegen over de motie, kwam de gewijzigde tekst geheel tegemoet aan zijn voorkeur voor intergouvernementele samenwerking en aan zijn streven naar minimalisering van parlementaire invloed daarop. Toch stelde Van der Goes, die de wijzigingen motiveerde, dat deze tegemoetkwamen aan 'gebleken en erkende bezwaren'. Vermoedelijk heeft men van de zijde van Buitenlandse Zaken informeel aangedrongen op verandering.²⁵

Waarom werd de tekst van de motie zo drastisch aangepast? Een belangrijke drijfveer voor de motiewijziging was - evenals in april 1948 - geweest de behoefte aan 'kamerbrede' steun. Daarnaast zal ook de onwil om de minister allerlei 'voor te schrijven' de vijf indieners ertoe hebben gebracht de scherpe kanten van de motie af te vijlen. Een derde verklaring lijkt gelegen in de door de meeste woordvoerders uitgesproken wens dat hun (vage) federalistische idealen een voorzichtige en pragmatische uitwerking zouden krijgen. Was hier sprake van erkenning van de onoverkomelijkheid van de internationale ontwikkelingen? Naast de Benelux, de WU, de OEES en de NAVO zou de Raad van Europa wéér een nieuw lichaam worden, met wéér andere lidstaten. Daarom hielden de meeste woordvoerders, ondanks hun grote enthousiasme voor de Europese samenwerking en integratie, een slag om de arm. Schmal zei 'voor het ogenblik te willen afwachten, hoe dit alles zich concreet zal ontwikkelen'. Bruins Slot pleitte krachtig voor 'het federalisme', maar hij eiste tegelijkertijd 'dat wij ons zo dicht mogelijk houden aan wat de praktijk in concreto van ons vraagt'. Reeds vóór het statuut van de Raad van Europa bekend was gemaakt, stemden Korthals en zelfs Van der Goes er expliciet mee in dat het raadgevend lichaam 'vooralsnog zeer beperkte bevoegdheden' zou

24 T.T. de Jong, *Hinderpaal of springplank naar Europa's eenheid. Nederland en de Raad van Europa 1948-1950* (doctoraalscriptie Eigentijdse Geschiedenis; Groningen 1983) p. 29 en *HTK 1948-1949*, p. 1189.

25 *HTK 1948-1949*, p. 1189. Archief Ministerie van Buitenlandse Zaken, Blok I, 999.1, Raad van Europa, inv.nr. 68, notitie, 5 april 1949.

hebben. Van der Goes beriep zich daarbij op 'de volle realiteitszin', waarvan de minister volgens hem had blijk gegeven.²⁶

De tragiek van het Europese idealisme was dat de federalistische theorieën ver van de werkelijkheid stonden. Waren de kamerleden hierover dan onvoldoende op de hoogte? Integendeel, zij leken tamelijk goed geïnformeerd. Zij putten allereerst hun kennis uit de nationale en internationale pers. Ook vond regelmatig gedetailleerd overleg plaats met de minister, bijvoorbeeld over de ontwikkelingen in de OEES. Tenslotte moeten sommige woordvoerders, dankzij hun internationale activiteiten, eerst in de Europese studiec commissie en later in de Assemblée in Straatsburg, goed op de hoogte zijn geweest van de uiteenlopende opvattingen over richting en tempo van de Europese samenwerking. De belangrijkste verklaring voor het feit dat de kamerleden zo weinig aandacht schonken aan de gecompliceerde werkelijkheid lijkt daarom het grote optimisme. Van der Goes herinnert zich: 'Wij hadden geen geduld. Wij dachten dat Europa binnen enkele jaren één politiek geheel zou zijn.'²⁷ Stikker stond dus zeer sceptisch tegenover dergelijk ongeduld. In de Tweede Kamer waarschuwde hij begin 1949 dat het federalisme niet mocht worden tot 'een pseudo-religie': 'Het is verleidelijk om te veel te verwachten van een nieuwe vorm van internationale samenwerking, die nog niet op de proef is gesteld, en aldus op het Europese federalisme verwachtingen te bouwen, die, wanneer eenmaal de Europese organisatie in het leven zal zijn geroepen, niet ten volle verwezenlijkt zullen worden.'²⁸ In de Eerste Kamer zou hij enkele maanden later de parlementariërs, in bedekte termen, het verwijt maken dat zij te weinig oog hadden voor de werkelijkheid. Het was hem opgevallen 'dat in deze Kamer (...) betrekkelijk geringe aandacht is besteed aan de politiek-economische problemen, waarvoor de wereld en zeker wij zelf thans zijn gesteld'. Hij wees op de mogelijke gevolgen van een monetaire blokvorming van Engeland met het Gemenebest en op de consequenties van de door Frankrijk gewenste continentale economische eenheid met Italië en de Benelux, maar zonder Duitsland. 'Toch zijn deze voor de algemeen-politieke verhoudingen van de grootste betekenis.'²⁹ Met de verandering van de tekst van de motie-Van der Goes-Serrarens III, aangenomen op 8 februari 1949, gaf de Kamer Stikker echter alle ruimte.

²⁶ HTK 1948-1949, p. 1114, 1167 en 1188.

²⁷ Van Heerikhuizen, 'Van der Goes', p. 59.

²⁸ HTK 1948-1949, p. 1186-1187.

²⁹ HEK 1948-1949, p. 678.

Het statuut van de Raad van Europa

Het statuut van de Raad van Europa werd in mei 1949 als ontwerp van wet naar de Kamers gezonden. In de toelichting (ondertekend door alle ministers) verklaarde het kabinet dat het 'van de aanvang af alles in het werk gesteld (had) om medewerking te verlenen aan de totstandkoming van de Raad van Europa *in een verantwoorde vorm*' (cursivering van de auteur).³⁰

Met uitzondering van de CPN accepteerden alle partijen het statuut als 'een bescheiden begin' of als 'een eerste stap tot intensieve samenwerking'. Enerzijds uitte men teleurstelling over het geringe resultaat. Bij de schriftelijke behandeling lijkt deze vooral bij PvdA en VVD groot geweest te zijn. De VVD-fractie bijvoorbeeld wilde het statuut niet als een 'mijlpaal' zien: 'Van federalisme is hier nog geen sprake'. Anderzijds achtte geen van de partijen de tijd werkelijk rijp voor de totstandbrenging van een federatie en meende men dat het verstandig was geweest dat bij de vaststelling van de bevoegdheden van de Assemblée niet op de ontwikkelingen was vooruitgelopen. Met name ARP, CHU en KVP legden er de nadruk op dat moest worden gewaakt 'tegen overhaaste verwezenlijking van de federalistische idealen'.³¹

Tijdens de openbare behandeling zette Van der Goes de bezwaren tegen het statuut nog eens uiteen. Allereerst had hij bedenkingen tegen de geringe mate van 'staatsrechtelijke progressiviteit', dat wil zeggen: de ontwikkeling vanuit federalistische gezichtshoek werd te licht bevonden. Vooral de verdeling van de bevoegdheden tussen het Comité van Ministers en de Assemblée stelde teleur. De unanimiteitsbepaling voor het Comité moest volgens Van der Goes op den duur komen te vervallen 'omdat wij de Raad van Europa niet als een multilateraal contract, maar als een functioneel orgaan moeten zien. Hiervoor is een meerderheidsbeslissing essentieel.' Toch was de socialistische fractievoorzitter niet bang voor de formele beknottingen van de Assemblée. Hij geloofde 'geen ogenblik' dat het Comité redelijke eisen zou weigeren: 'Ik zie hier een kwestie van politieke macht.' Volgens hem bestond de mogelijkheid 'adviserende of technische commissies' in het leven te roepen die zouden kunnen uitgroeien 'tot doelorganen'.³²

KVP-woordvoester Klompé deelde een groot deel van de socialistische bezwaren. Desalniettemin kwam zij tot de conclusie 'dat het van wijs beleid getuigt, wanneer men deze nieuw te scheppen organen geen bevoegdheden geeft, die nog boven de macht van de nog zeer primitieve en wordende gemeenschap liggen. Deed men het wel, dan zou het resultaat zijn: ontevredenheid, teleurstelling en een bron van nieuwe conflicten.' Eerst moesten alle lidstaten bereid zijn souvereiniteit over te dragen, offers te brengen en 'Europees te denken'. Daarna pas zou de Assemblée kunnen groeien naar 'een controlerende bevoegdheid en tenslotte naar een wetgevende macht'. Over de wijze waarop de Assemblée zich moest ontwikkelen kon Klompé nog geen

³⁰ HTK 1948-1949, Bijl. 1247, Goedkeuring van het Statuut van de Raad van Europa, ondertekend te Londen op 5 mei 1949, nr. 3., MvT, p. 14.

³¹ *Ibidem*, nr. 7, VV, p. 22-23.

³² HTK 1948-1949, p. 1627-1629.

'scherp omljnd antwoord' geven.³³ Ook ARP, CHU en VVD benadrukten dat de beperking van het federalistische element in het statuut van realisme getuigde. Dat de Assemblée 'aan de ketting gelegd' was vond Bruins Slot niet onverstandig: men moest niet teveel anticiperen 'op een historische ontwikkeling, die nog geen werkelijkheid is geworden'. P.J. Oud (VVD) leek zich te distantieren van het eerder geuite commentaar van zijn fractie. Hij zei weliswaar te hopen op een 'krachtig federaal Europa', maar juist daarom was hij van mening dat 'men voorzichtigheid moet betrachten'.³⁴

Ondanks de tekortkomingen accepteerden alle partijen de beperkingen van het statuut. De woordvoerders gaven daarbij niet aan hoe nu concreet verder gegaan moest worden. Afwachten leek het devies. De meesten hadden hun hoop gevestigd op de eerste bijeenkomst van de Assemblée in augustus 1949. Stickers conclusie was daarom terecht 'dat verschillende leden gaarne verder hadden willen gaan (...), maar toch ook weer de gevaren van dat verder gaan (...)inzagen en met de gevonden oplossing toch eigenlijk wel konden instemmen'. De minister benadrukte dat het statuut een compromis was tussen hetgeen in verschillende landen werd gewenst: 'Het resultaat van dit alles moest noodzakelijk zijn, dat thans niet meer te bereiken was.' Hij hoopte dat de Assemblée 'door een juist gebruik van haar bevoegdheden zich zo krachtig mogelijk weet te ontwikkelen'. De Raad van Europa zou zich kunnen uitspreken over het doel waarnaar alle betrokken landen moesten streven: het bereiken van meer Europese eenheid 'ook en vooral in economisch opzicht'.³⁵

De minister kon het niet laten in de Eerste Kamer aan het eind van het debat (evenals in juni aan het slot van de begrotingsdiscussie) terloops een kritische noot te plaatsen. Het had hem getroffen 'dat betrekkelijk weinig gesproken is (...) over de taak, die deze nieuwe organisatie in concreto zal hebben te vervullen'. Zo waren nauwelijks suggesties gedaan betreffende de agenda van de eerste bijeenkomst.³⁶

Eerste zitting van de Assemblée (augustus 1949)

Ondanks het teleurstellend statuut waren de verwachtingen over de Raad van Europa hooggespannen. De met veel publiciteit omgeven eerste zitting van de Assemblée in augustus 1949, met zijn internationale kopstukken als Winston Churchill en Paul Reynaud, bracht een groot optimisme teweeg over de mogelijkheid om de nationale regeringen te dwingen tot Europese eenwording. De Nederlandse delegatie bestond uit J. van de Kieft (PvdA), Kerstens, Serrarens, Van der Goes van Naters, Bruins Slot en Schmal. Plaatsvervangend lid waren onder meer Korthals, Klompé en Ruygers.

Al snel zou blijken dat ook in de praktijk het intergouvernementele Comité de Assemblée in zijn macht had. Weliswaar slaagde de Assemblée erin te

³³ *Ibidem*, p. 1616-1620.

³⁴ *Ibidem*, p. 1621-1625.

³⁵ *HTK* 1948-1949, p. 1636-1639; *HEK* 1948-1949, p. 762.

³⁶ *HEK* 1948-1949, p. 763.

bewerkstelligen dat zij bijvoorbeeld zelf de agenda voor haar zittingen kon opstellen, maar het merendeel van de resoluties - onder meer gericht op de vestiging van een Europese economische unie en op de coördinatie van investeringen in de landbouw en in de basis-industrieën - zou door het Comité naar de prullenmand worden verwezen. Met name de Britse regering verzette zich tegen elke verandering van het statuut.

Parade der prominenten

Spotprent Jordaan, *Het Parool*, 9 aug. 1949

Een grote domper op de vreugde was ook het feit dat in de Assemblée bleek dat de meningen der delegaties over doel en tempo van de samenwerking en integratie aanzienlijk uiteenliepen. Ruw geschetst bestond er een tweedeling tussen de afgevaardigden van de continentale landen en die van Engeland en Scandinavië. De eersten zagen mogelijkheden om Europa tot een politieke eenheid te maken, hetzij via de 'pre-federale' Raad van Europa, hetzij door de oprichting van 'functionele' instellingen. De Britse en Scandinavische delegaties stonden slechts intergouvernementele samenwerking voor. Al snel werd duidelijk dat geen van de groepen over een tweederde meerderheid beschikte. De verschillende richtingen vonden elkaar in de vage formulering van het doel

van de Raad van Europa: het tot stand brengen van 'une autorité politique européenne ayant des fonctions limitées, mais des pouvoirs réels'.³⁷

Het kabinet-Drees-Van Schaik stemde in met de afwijzende houding van het Comité van Ministers. Behalve dat het nog steeds weinig heil zag in vage juridische constructies voor een Europese federatie, was een belangrijk bezwaar dat de Raad van Europa wat ledental betrof niet 'samenviel' met de Westerse Unie, noch met de OEES.³⁸

Stikker verwoordde deze scepsis tijdens de behandeling van zijn begroting, eind 1949. De gedachte om in de Raad van Europa op den duur nieuwe organen op te richten om de bestaande te vervangen bekoorde de minister niet. Hij achtte het bijvoorbeeld 'niet denkbaar' dat een organisatie met een gouvernementele taak, als de OEES, ondergeschikt gemaakt zou worden aan de Raad van Europa die 'een parlementaire taak' had. Hij gaf er de voorkeur aan de bestaande gremia te versterken door hun aantal te beperken en hun werkterrein en bevoegdheden te vergroten. De minister wees erop dat de Assemblée niet was gelijk te stellen met een parlement en het Comité van Ministers niet met een 'Europees kabinet': 'Abstracte redeneringen over bepaalde mogelijkheden hebben voor ondergetekende minder betekenis dan bepaalde concrete voorstellen ter verbetering van het apparaat.' De functie van de Raad van Europa zou volgens hem voorlopig vooral 'stimulerend en richtinggevend' moeten zijn.³⁹

Alle fracties waren teleurgesteld over de manier waarop het Comité van Ministers was omgesprongen met de aanbevelingen van de Assemblée. Korthals meende dat een slag was toegebracht aan het vertrouwen in de mogelijkheid van een Europees samengaan. Hij zag nog maar één weg: het opnemen van de bestaande Europese organisaties in de Raad van Europa 'zodat die ook wat meer te vertellen krijgt'. Ook Bruins Slot meende dat Straatsburg 'zelf een taak voor zich verzinnen' moest. Vooral Van der Goes en Serrarens waren ontevreden over Stickers visie. Serrarens: '(...) als men gelooft dat wij in Straatsburg alleen maar behoeven te praten in de ruimte (...) dan was de Raad van Europa niet nodig geweest. (...) Waartegen de Minister in het geweer komt, is hetgeen essentieel is voor de Europese samenwerking, zoals die in de Raad van Europa is geprojecteerd.' Hij verweet Stikker de negatieve houding van het Comité van Ministers 'volledig' te dekken. Van der Goes was de opmerking over 'abstracte redeneringen' in het verkeerde keelgat geschoten. Hij zag in Straatsburg 'een evolutionerende taak, het scheppen en bevorderen van een supranationaal iets'. Het Comité van Ministers was volgens hem het embryo voor een uitvoerende macht, terwijl de Assemblée moest uitgroeien tot een parlement. De Raad van Europa was daarom 'zo ontzaglijk belangrijk (...) doordat in zijn bestaan de erkenning ligt van de noodzakelijkheid van een supranationaal politiek orgaan. (...) Dit alles is zo rationeel en reëel, dat het eigenlijk verbijsterend is dat de minister de leden, die deze ontwikkeling in de

³⁷ Gerbet, *La construction*, p. 98.

³⁸ ARA, inv. nr. 2.02.05, Notulen MR, doosnr. 394, 24 okt. 1949.

³⁹ HTK 1949-1950, Bijl. A, 1400-III, Rijksbegroting voor het departement van Buitenlandse Zaken voor het dienstjaar 1950, nr. 17, MvA, p. 8 en 10.

kiem aanwezig achten "afdroogt" (...) met de opmerking over concrete voorstellen.⁴⁰

De onvrede over het lot van de Assemblée-moties en over Stickers scepsis maakte dat de sfeer tijdens het debat weinig ontspannen was. Kenmerkend daarvoor waren de soms felle interrupties. Toen Stikker op een gegeven moment verzoenend opmerkte dat Nederland zijn 'lijn' toch wel gevonden had, riep Bruins Slot: 'Daarvan kan Straatsburg niet leven!' Dergelijke aanvallen dwongen Stikker enigszins in de verdediging te gaan. Hij erkende in tweede instantie zelf ook 'in enkele opzichten' niet voldaan te zijn over de resultaten: 'De Kamer weet, dat ik een voorstander ben van de ontwikkeling, die in Straatsburg een reëel begin heeft gevonden, en de Kamer zal mij zeker willen geloven, wanneer ik hier bevestig, dat ik een verdere ontwikkeling van deze instituten naar beste vermogen bevorder.' Hij wees weer op het probleem dat andere landen minder ver wensten te gaan dan Nederland. Maar voor het overige gaf Stikker niet veel aan zijn critici toe.⁴¹

Ondanks de vaak scherpe toon van het debat kreeg Stikker tamelijk gemakkelijk het voordeel van de twijfel. De fracties riepen hem in feite slechts op een 'positievere' houding tegenover de Raad van Europa in te nemen. Dit werd enkele maanden later, in april 1950, bevestigd in de Eerste Kamer. Ook hier heerste algemeen teleurstelling, maar verder erkende men dat de belemmeringen groot waren en dat het onverstandig zou zijn te hard van stapel te lopen. Stickers houding kreeg weinig kritiek. Kerstens sprak zelfs waardering uit voor de 'resoluutheid' waarmee de minister zich had uitgesproken voor de noodzaak van positieve voortgang met 'de schepping der Europese eenheid'.⁴² Intussen verduidelijkte Stikker in dit debat zijn standpunt over de Raad van Europa en over de richting van de Europese integratie. Hij stelde onomwonden dat de oplossing van vraagstukken van praktische samenwerking in bestaande intergouvernementele gremia zijn voorkeur had boven vage supranationale doelen. Als voorbeeld noemde hij de onderhandelingen over een Europese Betalingsunie (EBU) (die in september 1950 succesvol zouden worden afgesloten): 'Eerst wanneer op verschillende gespecialiseerde terreinen in Europa de zo hoog nodige unificatie en multilateralisatie kunnen worden bereikt, kan worden omgezien naar verder reikende idealen.' De weg naar integratie liep volgens Stikker langs de weg van groeiende economische samenwerking.⁴³

Waarom Stikker juist in de Senaat tot deze verduidelijking van zijn doelstellingen kwam, is niet evident. Het feit dat de minister zich eind 1950 aan de overzijde van het Binnenhof niet nogmaals zo krachtig zou uitdrukken, lijkt erop te wijzen dat hij in de 'federalistische' Tweede Kamer meer op zijn woorden moest letten. Een andere verklaring kan zijn het groeiend perspectief van reële samenwerking in West-Europa in de lente van 1950. Het gunstige verloop van de onderhandelingen over de EBU is daarvan een voorbeeld. In

40 *HTK* 1949-1950, p. 622-623, 653-654, 658 en 660.

41 *Ibidem*, p. 653-654 en 663.

42 *HEK* 1949-1950, p. 679.

43 *Ibidem*, p. 688-689.

mei zou het Schumanplan gelanceerd worden. Zelf werkte de minister aan een 'plan van actie' dat in juni in de OEEB werd ingediend, terwijl tegelijkertijd ook initiatieven voor samenwerking op het gebied van landbouw en vervoer in de maak waren.

Tweede zitting van de Assemblée (augustus 1950)

Al met al begon de tegenstelling tussen minister en kamermeerderheid zich scherper af te tekenen. Ook al waren de gedachten van de kamerleden bepaald niet van vaagheid ontbloot, toch stonden nu duidelijk tegenover elkaar enerzijds de wil tot federale politieke integratie in het kader van de Raad van Europa en anderzijds een pleidooi voor intergouvernementele economische, zo men wil 'functionele', samenwerking.

De lancering van het Schumanplan en de positieve reactie op dit Franse initiatief van de zijde van de Bondsrepubliek, Italië en de Beneluxlanden (alsmede de afwijzing van Engeland), confronteerde de federalisten echter weer met een nieuwe situatie. Weliswaar twijfelde niemand aan het belang van dit initiatief - het paste in de (ruim geformuleerde) doelstellingen voor de Europese integratie - maar de uitwerking ervan legde enkele prangende problemen bloot. Het ging hier om samenwerking tussen een beperkt aantal lidstaten. De Raad van Europa zou naarstig aan het werk moeten gaan om te proberen de greep op de gang van zaken te krijgen die tot dan toe had ontbroken.

In augustus 1950 kwam de Assemblée voor de tweede maal in Straatsburg bijeen. Tijdens de openingszitting uitten veel sprekers kritiek op de remmende houding van het Comité van Ministers. De opvatting dat het Comité ook vanuit de nationale parlementen onder druk gezet moest worden werd in toenemende mate onderschreven. Onder meer Serrarens riep op tot harde maatregelen: 'De enige mogelijkheid, die ons in geval van conflict overblijft, is, in onze nationale parlementen maatregelen te nemen om op schrikkelijke wijze de curve van politieke sterfte der ministers van Buitenlandse Zaken te doen stijgen.'⁴⁴ Een voorstel de delegaties te verplichten om in hun parlement de aanbevelingen van de Assemblée aanvaard te krijgen, sneuvelde echter na vooral Brits verzet. Uiteindelijk zou men overeenstemming bereiken over een gematigd hervormingsplan. Allereerst beval men een versoepeling aan van de unanimiteitsregel in het Comité van Ministers. In bepaalde gevallen zou een tweederde-meerderheid voldoende moeten zijn om besluiten aanvaard te krijgen. Ten tweede bepleitte men de mogelijkheid van een nauwer politiek samengaan van een beperkt aantal lidstaten, ook wanneer niet alle lidstaten daarmee akkoord waren. Inspiratiebron voor dit initiatief vormden de ontwikkelingen rond het Schumanplan en het groeiend vooruitzicht dat ook op andere terreinen initiatieven voor beperkte 'functionele' samenwerking en integratie ontplooid zouden worden. Getracht moest worden de 'conventies'

⁴⁴ HTK 1950-1951, Bijl. 1926, Beknopt dagverhaal van de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa, Bijlage II, p. 5; Vgl. De Jong, *Raad van Europa*, p. 81.

die aldus zouden ontstaan te incorporeren in de Raad van Europa in 'gespecialiseerde gezagsorganen, elk met eigen competentie begiftigd'. Dit voorstel was uitgewerkt mede op initiatief van Klompé. De realisering van het Schumanplan buiten Straatsburg om zou volgens haar leiden tot 'een complete desintegratie van de Europese eenheid die nog maar zo zwak is'.⁴⁵ De Assemblée nam tenslotte een resolutie aan die opriep tot de oprichting van een Europees leger onder leiding van een Europese minister van defensie.⁴⁶

Bij de Nederlandse regering ontmoetten de ambities van de Assemblée weinig sympathie. De ministerraad stelde zich unaniem op het Britse standpunt, namelijk dat aan het statuut van de Raad van Europa niet mocht worden getornd. Drees merkte op dat 'men zich in de Raad van Europa niet beperkt tot een adviserende functie maar men doet alsof reeds een federatieve regering bestaat'. De ministers verzetten zich tegen de wens van de Assemblée 'overall over mee te praten; dat zij bijvoorbeeld zeggenschap opeiste over het Schumanplan, 'waaraan slechts enkele leden van de Raad van Europa medewerken', wekte verwondering. Stikker vreesde dat het voorstel voor 'gespecialiseerde gezagsorganen' tot gevolg zou hebben 'dat er eerder een grotere splitsing zal komen dan dat men tot een nauwere samenwerking geraakt.' De tegenstelling tussen de Britse en Scandinavische vertegenwoordigers en de overige leden van de Assemblée vervulde de minister met zorg 'aangezien een continentaal blok onder Franse of Duitse leiding niet wenselijk is'.⁴⁷

Stikker wijkt niet

Medio oktober 1950 besprak de Tweede Kamer de resultaten van de tweede sessie van de Assemblée. Conform de officieuze wens van de Assemblée hadden de Nederlandse delegatieleden 'de politieke kern van ons werk' uitgedrukt in een resolutie die zij als de motie-Bruins Slot aan de Kamer voorlegden. Samengevat aanvaardde de motie de aanbevelingen van de Assemblée en verzocht zij de regering deze 'richtlijn te doen zijn voor haar beleid, zowel in het Comité van Ministers als op andere terreinen van Europese samenwerking'.⁴⁸

Van der Goes vond het aannemen van deze motie 'verreweg het belangrijkste' dat het debat zou opleveren: 'Hiermede staat of valt de politieke waarde van wat er in Straatsburg besloten is en ooit besloten zal worden'.⁴⁹ Alleen de CPN stemde tegen de motie. De andere fracties gaven hun steun aan de aanbevelingen van de Assemblée. Zij plaatsten daarbij evenwel verschillende accenten, terwijl er daarnaast over enkele zaken onduidelijkheden bleken te bestaan. Allereerst ontstond er een meningsverschil tussen de twee

45 *Ibidem*, p. 16.

46 HTK 1950-1951, Bijl. 1926, Bijlage III, p. 22-27.

47 ARA, inv. nr. 2.02.05, Notulen MR, doosnr. 394, 14 en 28 aug. 1950.

48 HTK 1950-1951, p. 141.

49 *Ibidem*, p. 139.

'Straatsburgers' Van der Goes en Bruins Slot. De eerste drong aan op vergroting van de bevoegdheden van de Assemblée. Bruins Slot meende dat de tijd daarvoor nog niet rijp was. De 'federatie' was volgens hem 'nog in geen velden of wegen te bekennen'. Eerst moest 'de Hoge Autoriteit in het Europese geheel' gevestigd zijn; wat hij daarmee bedoelde, legde hij echter niet uit. De antirevolutionair erkende 'de ontzettende verwarring' die er door 'alle federale organen' bestond. 'De zaak is volkomen scheef opgezet', verzuchtte hij. Een zekere hulpeloosheid was onmiskenbaar in zijn oproep aan Stikker de Raad van Europa niet 'aan zijn lot' over te laten: 'Ga vooral Straatsburg gebruiken. (...) Straatsburg is op het ogenblik voor een belangrijk gedeelte de kampplaats voor de federalisering van Europa.' Serrarens pleitte voor grotere openheid van de beraadslagingen in het Comité van Ministers opdat enige controle daarover mogelijk zou worden. Was het werkelijk onmogelijk, zo vroeg hij zich af, dat Stikker 'desnoods achter gesloten deuren', 'iets' over de beraadslagingen kon meedelen? De belangrijkste aanbeveling was volgens Korthals die over de Europese defensie: 'Een Europese defensie moet namelijk naar mijn mening eenheid op talrijke andere gebieden met zich brengen.' Schmal daarentegen zag liever niet dat de Raad van Europa zich (in strijd met het statuut) ging bezighouden met militaire aangelegenheden. Tevens waarschuwde hij nog eens voor de gevaren van een al te groot optimisme.⁵⁰

Voorts was er onduidelijkheid over de vraag hoe het Schumanplan binnen de Raad van Europa tot stand moest komen. Van der Goes en Korthals spraken van 'het encadreren van de organen van het plan-Schuman in die van de Raad van Europa'. Serrarens noemde alleen de parlementaire assenblées van de nieuwe organen die 'op een of ander wijze' met de Assemblée in Straatsburg verbonden moesten worden. Verwarrend was ook dat Bruins Slot sprak van 'de hoge federaliserende organen van Europa (...) zoals (...) de OEEES, die precies even federaal zijn als de Raad van Europa (...), zij het ook aan de kant van de Regeringen'.⁵¹

Het leek erop of de kamerleden in de jaren 1948-1950 steeds gedwongen werden hun gedachten over de Europese integratie aan te passen. Weliswaar werden de doelstellingen telkens voldoende vaag geformuleerd, zodat niet direct gesproken kon worden van tegenstrijdigheid. Maar wat juist de indruk van onzekerheid wekt, is dat de nieuwe formule toch steeds werd gepresenteerd als iets definitiefs. In het debat in oktober 1950 maakte Van der Goes een soort tussenbalans op. Hij constateerde dat na anderhalf jaar de moties van hem en Serrarens gedateerd aandeden: 'Wij zouden nu niet spreken van één functioneel organisme, maar van meerdere functionele lichamen (...) gecontroleerd door Regeringen en met toezicht van Europese parlementariërs. Voorts van een integratie, zowel van de ministeriële contrôle-organen als van het parlementair toezicht op die functionele nieuwe organen, in de respectieve ministeriële en parlementaire organen van de Raad van Europa. Het is interessant, nu die stukken (...) nog eens in te zien. Dan voel ik het toch als een kolossale groei, als een veel minder in het wilde weg zoeken, als meer

⁵⁰ *Ibidem*, p. 140, 143, 148, 149, 151, 153-154.

⁵¹ *Ibidem*, p. 140, 143 en 149-150.

concretisering, als zuiverder probleemstelling, als een uitstijgen uit wat verleden jaar een impasse leek.⁵² Deze ferme taal kon de meningsverschillen en onduidelijkheden echter niet maskeren.

Intussen probeerde de PvdA Stikker op de tweede dag van het debat de wacht aan te zeggen. J. Burger (Van der Goes moest wegens verblijf buitenslands verstek laten gaan) meende dat de minister zich zou moeten neerleggen bij de motie-Bruins Slot en hij eiste dat Stikker 'het uiterste zal doen om hetgeen hier als minimum wordt aangeboden (...) met alle energie na te streven'. De bijeenkomsten van het Comité van Ministers mochten dan besloten zijn, de opstelling van Stikker moest in overeenstemming zijn met de wensen van de Kamer. Wanneer de minister het daarmee oneens zou zijn moest hij dat duidelijk kenbaar maken, opdat de Kamer daaruit dan de consequenties kon trekken.⁵³

Stikker maakte echter korte metten met het initiatief van Burger. Hij zei absoluut geen mededelingen te kunnen doen over het geheime beraad in het Comité van Ministers. Verder kon er natuurlijk geen sprake van zijn dat hij 'volop in een mandaatsverhouding' zou komen te staan. Hij meende dat dat ook gezien de tekst niet de bedoeling van de motie geweest kon zijn. Stikker verklaarde geen bezwaar tegen de 'strekking' van de motie te hebben, ja, hij meende dat er 'in wezen overeenstemming van gedachten tussen Regering en Kamer' bestond. De minister verklaarde 'dat ik persoonlijk federalist ben' en 'dat ik de overtuiging heb, dat, indien wij de Westerse beschaving wensen te behouden, een federatief West-Europa met een executief orgaan zonder vetorecht en een controlerend lichaam nodig is'. Na deze principeverklaring kwam Stikker terzake: het ging erom 'op welke wijze, in welk tempo en in welk orgaan het gestelde doel het dichtst is te benaderen'.⁵⁴

Is het de wijsheid-achteraf die aan deze en andere uitspraken van Stikker zo'n ironische klank geven? Kennelijk niet. De sfeer tijdens dit debat was soms onaangenaam. Aan de vooravond sprak bovendien Klompé Stikker aan over diens opstelling in het Comité van Ministers. De minister beriep zich op zijn constitutionele positie, waarop de KVP-woordvoester antwoordde dat hij inderdaad de verantwoordelijkheid voor het beleid droeg, maar wel de kans liep een votum van wantrouwen van de Kamer te krijgen. 'Dat zinde hem helemaal niet', aldus Klompé, maar men vraagt zich af of Stikker onder de indruk was van het dreigement: konden de grote partijen een crisis over de Raad van Europa of het vage federalisme riskeren, terwijl zij tot dan toe Stikker in zijn voorzichtige beleid hadden gesteund?⁵⁵

Burger bleef van mening dat de minister in het Comité van Ministers een houding moest innemen die in overeenstemming was met de wensen van de Kamer. Dat Stikker had verklaard het eens te zijn met de strekking van de motie was voor de socialist onvoldoende. Maar Burger had zijn hand overspeeld. De KVP was niet bereid het initiatief te ondersteunen (ondanks de

52 *Ibidem*, p. 139.

53 *Ibidem*, p. 158.

54 *Ibidem*, p. 181-182.

55 ARA, inv.nr. 2.21.358, Archief Klompé, map 24, Klompé aan Romme, 1 okt. 1950.

dreigende taal van Serrarens in Straatsburg en Klompé's opmerking in de wandelgangen), terwijl de fracties van CHU en VVD zich expliciet distantiëerden van Burgers uitleg van de motie. Ook Bruins Slot wilde de minister niet 'dwingen tot een onberaden vooruitlopen op een ontwikkeling, die wij op het ogenblik niet kunnen bijbenen'. Maar belangrijker nog was dat de eensgezindheid waarop de socialist een beroep deed, niet bestond. Tenslotte leverde de beoordeling van Stickers Europabeleid de Kamer problemen op. Enerzijds hadden de fracties de sceptische minister slechts tot enkele positief klinkende, maar nietszeggende formuleringen kunnen bewegen over de hun zo dierbare Raad van Europa. Anderzijds konden zij niet ontkennen dat het werk van Stikker - die overigens op het Binnenhof een groot prestige genoot - in de OEEES alleszins verdienstelijk was. Tijdens het debat over de begroting van 1951 toonden zij unaniem hun waardering 'voor de grote activiteit der minister op het gebied van de Europese economische integratie'.⁵⁶

Groeiend realisme?

Sommige sprekers leken intussen in toenemende mate de weerbarstigheid van de internationale situatie te erkennen. 'Wanneer wordt gestreefd naar Europese eenheid, zal de weg niet van den beginne af duidelijk zijn en gebaard voor ons liggen. Er zullen constructies worden toegepast, die later weer verworpen zullen worden. Men zal op goede momenten weer gans andere wegen moeten ingaan om er te komen. Dit alles is inhaerent aan een groeiproces', aldus Korthals. Bruins Slot wees op 'het ingewikkelde probleem om al die federale organisaties in een min of meer systematisch geheel te krijgen'. Schmal vroeg aandacht voor 'de feitelijke machtsverhoudingen' in de wereld. Dat VVD, ARP en CHU, zich terughoudend opstelden was niet verrassend. Eind 1950 rezen echter ook in de gelederen van PvdA en KVP sterke twijfels of de Raad van Europa, gezien de weinig concrete resultaten, wel de juiste weg was. Volgens G.M. Nederhorst (PvdA) was de Assemblée 'met het vooruitdenken in (...) reële sfeer niet zo erg voortgeschreden'. Hij miste het 'realisme' van bijvoorbeeld de plannen-Schuman en -Stikker. Roolvink constateerde dat de werkzaamheden van de Assemblée aantoonde dat de weg van de 'algemene federatie (...) op het ogenblik niet is te begaan. (...) Er blijft dan over de tweede weg, de weg van het formeren van gespecialiseerde organisaties met boven-nationale organen. Daaruit volgt echter, dat Straatsburg van het eerste op het tweede plan is gekomen en dat op het ogenblik het accent moet vallen op de werkzaamheden van de regeringen, die deze organen in het leven moeten roepen.⁵⁷ In januari 1951 erkende Ruygers dat de eenwording niet van bovenaf kon worden opgelegd, maar geleidelijk moest groeien van onderop. Hij zei het daarom te betreuren dat er bij het vraagstuk der Europese eenwording zo zwaar het accent was gevallen op de institutionele zijde van het vraagstuk. 'Het is on-

⁵⁶ HTK 1950-1951, Bijl. A, 1900-III, Rijksbegroting voor het departement van Buitenlandse Zaken voor het dienstjaar 1951, nr. 23, VV, p. 6.

⁵⁷ HTK 1950-1951, p. 148, 150-151, 186 en 189.

mogelijk om een politiek eenheidsgevoel op te trekken, zolang alles, wat daarachter ligt, verdeeldheid ademt. Met name sociaal en economisch zal een veel grotere eenheid moeten zijn bereikt, vooraleer een werkelijke federatie mogelijk is. Het concentreren van het vraagstuk op het aspect van de institutionele vormgeving en op het punt van de overdracht van nationale souvereiniteit (...) is een constitutionalisme, dat aan de werkelijke problematiek van de Europese eenwording voorbijgaat.' In de plannen-Stikker en -Schuman lag volgens hem 'de erkenning' hiervan besloten. Uiteindelijk zou het moeten komen tot een federale structuur, maar hoe deze tot stand moest komen 'kan op het ogenblik nog niemand zeggen'. 'Maar als het voorlopig zonder souvereiniteitsoverdracht mogelijk zou blijken, om sneller tot resultaat te komen, dan zal men aanvankelijk met een minder ideale organisatievorm genoeg moeten nemen', aldus Ruygers.⁵⁸ Mag men concluderen dat PvdA en KVP ten aanzien van 'Europa' een realistischer koers gingen varen en daardoor meer op de lijn van Stikker kwamen? Overigens is het opmerkelijk dat deze koerswijziging verwoord werd door leden die tot dan toe, voor zover het de Europese samenwerking betrof, in de schaduw van Van der Goes, Serrarens en Klompé hadden gestaan.

Intussen zou ook de wens dat er een nauwe band zou bestaan tussen de Raad van Europa en de Schuman-organisatie niet gerealiseerd worden. Overigens was de Franse regering daar principieel op tegen: in de Raad van Europa was, in tegenstelling tot de beoogde Schuman-organisatie, geen sprake van souvereiniteitsoverdracht. Maar de Nederlandse regering was niet bereid de kwestie aanhangig te maken; te veel leden van de Raad van Europa stonden volgens haar buiten de onderhandelingen. De ad-hoc-kamercommissie die regelmatig geïnformeerd werd over het verloop van de onderhandelingen protesteerde in september 1950 heftig tegen het kabinetsstandpunt. De leden zagen hierin 'een geringschatting van de Raad van Europa en een tendens die lijnrecht in strijd zou zijn met de te Straatsburg aangenomen resoluties'. De personele unie van de delegaties en de jaarlijkse rapportage, die Stikker had voorgesteld, waren voor hen onvoldoende. Maar de Nederlandse regering bleef er tegen om de band tussen de Schuman-organisatie en de Raad van Europa te accentueren.⁵⁹

Begin 1951 deden de kamerleden nog enkele oproepen zoals Serrarens: 'Alleen via Straatsburg zullen wij tot integratie komen.'⁶⁰ Maar het was toen duidelijk dat de betekenis van de Raad van Europa voor de Europese samenwerking gering zou zijn. Het orgaan bleef door zijn brede samenstelling een nuttig platform voor overleg. Een belangrijk wapenfeit was de voorbereiding van de Europese Conventie inzake de bescherming van de rechten van de mens, die in november 1950 in Rome zou worden ondertekend. De gedachte van Europese eenwording was daarmee niet dood, maar de successen inzake economische (EGKS) en financiële (EBU) samenwerking zorgden voor een radicale verandering van het perspectief. Ook de lancering in

58 *Ibidem*, p. 1147.

59 De Jong, *Raad van Europa*, p. 101-103.

60 *HTK 1950-1951*, p. 1087.

oktober 1950 van het Franse Pleven-plan voor een Europese Defensiegemeenschap (EDG) zou ertoe bijdragen dat voortaan gezocht werd naar integratie in kleiner verband, op specifieke terreinen.

Conclusie

De toekomst van Europa leek een aangewezen onderwerp voor een krachtmeting in de strijd van het parlement voor een grotere invloed op het buitenlands beleid. De meerderheid der kamerfracties bepleitte de totstandkoming van federale politieke organen in Europa. Het kabinet had daar weinig behoefte aan. Stikker gaf alle prioriteit aan de economische samenwerking en zijn voorkeur ging daarbij uit naar intergouvernementele regelingen in zo groot mogelijk verband. Het Europese idealisme trad hij met grote scepsis tegemoet.

Dat de volksvertegenwoordiging er in 1948-1950 niet in slaagde haar federalistische gedachten te realiseren lijkt niet in de eerste plaats het gevolg van haar al of niet onvoldoende (constitutionele) bevoegdheden. Uit de discussies rond de moties-Van der Goes-Serrarens en de motie-Bruins Slot bleek dat algemeen de politieke wil ontbrak om de minister beleid 'voor te schrijven'. Ondanks alle retoriek waren PvdA en KVP uiteindelijk toch niet bereid de kwestie op de spits te drijven. Belangrijker was de vaagheid van het doel van de Europese eenheidsbeweging, alsmede de onderlinge verdeeldheid daarover. Het grote enthousiasme voor het 'federalisme' alléén was onvoldoende om een alternatieve politiek te verwoorden. De debatten waren soms bijzonder scherp van toon, maar Stikker werd in feite slechts opgeroepen tot het innemen van een 'positievere houding' tegenover het 'federalisme' in het algemeen en tegenover de Raad van Europa in het bijzonder. Daarnaast lieten alle partijen in de verschillende stadia van de verwording van de Raad van Europa blijken dat zij uiteindelijk vrede hadden met de gang van zaken. Bij de ARP, de CHU en de VVD was de scepsis over de realisering van een federaal Europa het grootst, maar ook de PvdA en de KVP legden zich steeds expliciet neer bij de in hun ogen magere resultaten. Stikker (wiens Europese beleid op deelterreinen overigens werd toegejuicht) kon daardoor volstaan met het bewijzen van lippendienst aan het 'federalisme' zonder verder zijn standpunt te hoeven wijzigen.

Vanaf eind 1950 klonk ook binnen de PvdA en de KVP meer en meer door de erkenning dat een algemene federatie voorlopig onhaalbaar was. Onderzoek naar de meningsvorming over EGKS en EDG zal moeten uitwijzen of deze pleidooien voor meer realisme betekenden dat PvdA en KVP meer op de lijn van Stikker kwamen.