

2

Nederland en de collectieve veiligheid

BEATRICE DE GRAAF

In de zomer van 1814 liet Hans Christoph, baron von Gagern, zaakwaarnemer van de Oranjes in Duitsland, enkele kratten met de beste Rheingau-wijn vanuit zijn domicilie in de Nassause Erflanden naar Wenen sturen.¹ Die wijn had hij tijdens de napoleontische bezetting voor de Fransen weten te verstoppert. De tijd om de flessen te ontkurken was inmiddels gekomen. Aan zijn vrouw Charlotte vroeg hij om hun beste kokkin te laten overkomen. En zijn knecht vroeg hij om een mooi appartement uit te zoeken in Wenen, het liefst vlak bij de Hoburg. Aldus was Gagern prima uitgerust om in naam van de soeverein vorst Willem van Oranje de belangen van Nederland op het congres van de grote mogendheden te dienen.²

Een paar maanden voordat Gagern naar Wenen afreisde, had de Zesde Coalitie, bestaande uit Pruisen, Engeland, Rusland en Oostenrijk, Frankrijk verslagen. Keizer Napoleon was in april 1814 afgetreden en op 30 mei hadden de geallieerden het Verdrag van Parijs ondertekend. In Wenen moesten de voorwaarden voor de vrede en de territoriale en politieke herordering van het Europese continent worden vastgelegd.

Aangezien Nederland in 1810 van de kaart was geweegd en bij het Franse Rijk was ingelijfd, waren die onderhandelingen voor het op eigen initiatief in december 1813 nieuw opgerichte koninkrijk van cruciaal belang. Want dat initiatief moest in een internationaal verdrag worden vastgelegd. Samen met de Gelderse edelman Gerrit Carel, baron van Spaen de Voorstonde vormde Gagern de officiële Nederlandse delegatie. De Duitse Rijksridder Gagern zag die opdracht helemaal zitten. Hij had whist gespeeld met de Franse staatsman Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord, Napoleon ontmoet, tsar Alexander van Rusland leren kennen en via de aanstaande koning Willem I ook al een goede relatie opge-

bouwd met de Britse minister van Buitenlandse Zaken Robert Stewart, burggraaf van Castlereagh.³

De Oostenrijkse staatsman en architect van het Congres van Wenen, prins Klemens von Metternich, had Nederland tegenover Gagern weliswaar als het 'schoothondje van de mogendheden'⁴ betiteld, maar de Nederlanders gedroegen zich geenszins afwachtend en passief. Nederland behoorde niet tot de grote geallieerde mogendheden van de pentarchie (Engeland, Rusland, Pruisen, Oostenrijk en later Frankrijk), maar de gezanten, inclusief koning in spe Willem I zelf, poogden wel degelijk invloed uit te oefenen op de creatie van het 'systeem van Wenen'. Bij alle relevante besprekingen probeerden Willem, zijn vertegenwoordigers baron van Spaen, Gagern, Anne Willem Carel, baron van Nagell en anderen een voet tussen de deur te krijgen. Omgekeerd was Nederland in de eerste jaren na 1815 ook voor de grote Europese mogendheden een belangrijke schakel in het nieuwe collectieve veiligheidssysteem dat in 1814-1815 werd opgezet.

Meestal beginnen de bekende historische overzichten van het westerse collectieve 'veiligheidssysteem' pas ergens rond 1900, met de creatie van de Volkenbond na de Eerste Wereldoorlog of soms zelfs pas na de Tweede Wereldoorlog, met de oprichting van de Verenigde Naties, de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en de Europese Economische Gemeenschap (EEG). Toch is dat niet helemaal correct. Eerste pogingen tot institutionalisering van internationale inspanningen op veiligheidsgebied werden wel degelijk ook al heel vroeg in de negentiende eeuw ondernomen. De napoleontische oorlogen smeedden de overige Europese mogelijkheden op een manier aaneen die eerdere samenwerking (tijdens de congressen van 1648, 1713 of 1763) oversteeg.⁵

In dit hoofdstuk staan die eerste negentiende-eeuwse pogingen om een systeem van collectieve veiligheid in Europa te vestigen centraal. Voorafgaat echter een discussie over de uitdaging van het schrijven van een geschiedenis van veiligheid. Traditioneel is meestal een statische, vastomlijnde en generaliserende benadering van de internationale veiligheidspolitiek. Dit hoofdstuk hanteert daarentegen een 'historiserende' aanpak, die begrippen en concepten in de tijd plaatst en bekijkt hoe tijdgenoten zelf hun mogelijkheden zagen en hun belangen definieerden. Na die discussie volgt de nadere uitwerking van de rol van Nederland in het zich ontwikkelende Europese veiligheidssysteem na 1815.

Metternichs kwalificatie van Nederland als 'schoothondje' ten spijt,

gaf het jonge koninkrijk zijn rol als 'bolwerk' en bufferstaat actief vorm. Hellema schrijft in zijn standaardwerk over de Nederlandse buitenlandse politiek dat Willem I, die persoonlijk de leiding nam over het buitenlands en veiligheidsbeleid, vooral uit was op verdediging en versterking van onafhankelijkheid en minder op samenwerking met andere mogendheden.⁶ De vraag blijft echter hoe de koning daarbij dan te werk ging in die eerste naoorlogse jaren.

Duidelijk wordt ook dat een zekere mate van institutionalisering van vrede en veiligheid, het liefst ook vastgelegd in verdragen en collectieve afspraken, voor kleine landen goed uitpakt. Die institutionele verankering moet als belangrijk complement en onderbouwing van het veelbescreven zelfstandigheidsbeleid worden beschouwd. Dit inzicht wordt geïllustreerd met een beschrijving en korte analyse van de Geallieerde Ambassadeurraad die tussen 1815 en 1818 wekelijks in Parijs bijeenkwam en als VN-Veiligheidstraad avant la lettre fungeerde. Die casus toont eveneens aan hoezeer toen, net als anno 2014, binnen- en buitenlands veiligheidsbeleid, en nationaal en Europees beleid onlosmakelijk met elkaar verweven waren. In een slopparagraaf worden enkele suggesties voor verder onderzoek gedaan.

'Veiligheid' in de historiografie

De geschiedenis van het buitenlandse beleid van Nederland in de negentiende eeuw is door auteurs als Johan Boogman, Joris Voorhoeve en Duco Hellema wel beschreven in termen van 'neutraliteit', 'afzijdigheid' of 'zelfstandigheidsbeleid'. Overzichtswerken slaan ook vaak meteen een hoog van de oprichting van het nieuwe koninkrijk in 1813 naar de splitsing in een noordelijk en een zuidelijk deel in 1831-1839. De internationale positionering van het koninkrijk wordt daarbij vooral aan de koloniale belangen, de handel en de zeevaart gekoppeld.⁷ Over de rol van Nederland in het collectieve Europese veiligheidssysteem dat zich vanaf de vroege negentiende eeuw eveneens begon af te tekenen, is weinig geschreven. De geschiedenis van het Nederlandse internationale veiligheidsbeleid kan echter profiteren van nieuwe inzichten op het gebied van internationale veiligheid zoals die zich sinds het einde van de Koude Oorlog hebben ontwikkeld.

'Veiligheid' is vanouds een onderwerp van de criminologie en de politieke wetenschappen. Het onderzoeksveld van de criminologie richt zich

sinds de negentiende eeuw op de beveiliging van de 'publieke orde' en de bescherming van de samenleving tegen geweld en criminaliteit.⁸ Dat gaat vooral over het binnenland, maar bedreigingen van de publieke orde kunnen eveneens een transnationaal of zelfs globaal karakter aannemen, zoals bleek uit de strijd tegen het anarchisme.⁹ Binnen de politieke wetenschappen ontwikkelde het veld van de internationale betrekkingen (IB) zich in de jaren vijftig tot een discipline waarin vooral onderzoek werd gedaan naar *externe* bedreigingen, invasies en militaire aanvallen, en naar *internationale* veiligheid.¹⁰

Aanvankelijk werd vooral uitgegaan van een (neo)realistisch perspectief en ging veel aandacht uit naar de zogenaemde *security paradox*. Dat is het door John Hertz geformuleerde dilemma dat het streven naar veiligheid van de ene staat ten koste gaat van dat van de andere.¹¹ Voor internationale organisaties of samenwerkingsverbanden als autonome eenheden met een eigen invloed op het internationale stensysteem was binnen deze benadering weinig ruimte. Hoogstens kan de anarchie van het internationale stensysteem worden ingedamd wanneer mogendheden elkaars macht in evenwicht houden (*balance of power*) en eigen 'invloedsferen' creëren.¹²

Aanhangers van de realistische visie op veiligheidspolitiek definiëren veiligheid meestal in een essentialistische zin, als een uitvloeisel van een natuurlijke behoefte aan autonomie en soevereiniteit. Die behoefte kon bijvoorbeeld worden vastgesteld op basis van de hoeveelheid natuurlijke hulpmiddelen waarover elke staat kon beschikken ten opzichte van naburige staten.¹³ Vanaf de jaren zeventig kwam er meer aandacht voor sociale, culturele en economische elementen. Neorealisten voegden daaraan het denken toe in termen van systemen, structurele beperkingen en capaciteiten. Maar nog altijd werd 'veiligheid' vooral in objectieve, statische zin berekend en bepaald.¹⁴ Die visie kwam na het einde van de Koude Oorlog onder kritiek te staan, omdat de (neo)realisten het vreedzaam uiteenvallen van het imperium van de Sovjet-Unie niet hadden zien aankomen en ook niet goed in hun verklaringsmodellen konden inpas- sen.¹⁵

Ok eerder al waren er echter kritische onderzoekers die het concept van veiligheid op een niet-statische, niet-realistische c.q. niet-positivistische wijze invulden, zowel binnen de politieke wetenschappen als binnen de historische wetenschap. Een van de eerste en belangrijkste bijdragen aan een nieuwe vorm van veiligheidsonderzoek leverde de Duitse histori-

cus Werner Conze. Hij publiceerde in 1984 een belangrijk hoofdstuk over *Sicherheit* in het invloedrijke begripshistorische handboek *Geschichtliche Grundbegriffe*, waarin hij de ontwikkeling van dat concept als beleid en praktijk door de eeuwen heen in kaart brengt en laat zien hoe het begrip steeds weer van inhoud, kleur en karakter veranderde.¹⁶

Pas na de Koude Oorlog werd de begripsgeschiedenis van veiligheid verder ontwikkeld.¹⁷ Onderzoek naar internationale veiligheid kreeg een belangrijke impuls toen de constructivisten het veld van de 18 betraden. In de jaren negentig ontstond zo een discipline die wordt aangeduid als *Critical Security Studies*. Binnen die onderzoeksrichting werd 'veiligheid' niet langer gezien als meetbare en rationeel calculeerbare grootheid, maar als het resultaat van een proces van historische contingenties, intersubjectiviteit en sociale constructie. Die invalshoek is in de eerste plaats uitgewerkt door de 'Copenhagen School', een groep onderzoekers uit Groot-Brittannië en Denemarken rond de politologen Ole Wæver en Barry Buzan. Ook de Nederlandse politicoloog Jaap de Wilde maakte deel uit van dit team.¹⁸

De onderzoekslijn van de Copenhagen School biedt historici een bruikbaar instrumentarium om veiligheid te bestuderen als een open proces van interactieve en intersubjectieve *agenda setting*. De theorie, of beter gezegd, de methodologie van 'securitisering', levert een begripssaparaat om te onderzoeken onder welke omstandigheden veiligheidskwes-tes en dreigingen al dan niet op de publieke en politieke agenda komen en tot interventies leiden.¹⁹ Het gaat dus niet alleen om veiligheid als een eenzijdig beleidsinstrument in handen van de centrale overheid, maar ook om veiligheid als onderwerp van maatschappelijke en politieke strijd, van sociale processen en politieke onderhandelingen. Veiligheid is in de visie van de Copenhagen School de uitkomst van een debat tussen partijen die met elkaar strijden over de definitie van dreiging, de daarmee gemoeide belangen en de daaruit eventueel voortvloeiende maatregelen. Die benadering heeft inmiddels binnen de discipline van de Internationale Betrekkingen stevig postgevat.²⁰

Voor historici van de internationale betrekkingen ligt de meerwaarde van de aanzetten van Conze en de Copenhagen School ten eerste in de mogelijkheid om de binnenlandse en de buitenlandse kant van veiligheid nauwer met elkaar te verbinden. Ten tweede ligt er door toedoen van de Copenhagen School meer nadruk op de totstandkoming van veiligheidsbeleid, terwijl historici normaal gesproken vooral de aangenomen wet-

ten, uitgevoerde interventies en militaire operaties beschreven. Veiligheidsbeleid is met andere woorden geen black box waarbij alleen de 'uitkomst' van het besluitvormingsproces rel. Ten derde biedt de methode van de Copenhagen School een instrument om bestuurlijke, politieke en persoonlijke keuzes preciezer in kaart te brengen. Het is, met andere woorden, nog maar de vraag of het zin heeft te proberen eeuwenlange 'tradities' of simpele 'constanten' bloot te leggen, want misschien gaat het veeleer om historische contingenties.

Zonder dat de historicus meteen zelf sociaal wetenschapper of politicoloog hoeft te worden, krijgt hij met de conceptuele begrippen van bijvoorbeeld de Copenhagen School, of ook de begripsgeschiedenis van Reinhart Koselleck en Eckart Conze, nuttige kaders in handen, waarmee hij bijvoorbeeld kan verklaren waarom vergelijkbare incidenten en dreigingen op verschillende momenten en in verschillende landen hebben geleid tot een volstrekt verschillend veiligheidsbeleid.

Zo'n benadering voorkomt ook dat historici veiligheidsbeleid simpelweg opvatten als een optelsom van de voorspelbare reactie op statische grootheden (ligging, klimaat, internationale context). Veiligheid wordt juist gezien als de perceptie van (geanticiperde) dreigingen, belangen en de daaruit voortvloeiende praktijken en denkpatronen. De onderzoeker houdt er rekening mee dat het juist gaat om de betekenis die aan de zogenaamd statische grootheden wordt toegekend. Hij heeft daardoor ook oog voor het feit dat er voor de uiteindelijk gekozen maatregelen altijd alternatieven voorhanden waren, hoezeer het veiligheidsbeleid meestal ook in termen van urgentie, noodzakelijkheid en onvermijdelijkheid wordt gepresenteerd. Dankzij toeval of ervaring kunnen bewindslieden zelfs de meest beperkte speelruimte benutten om de ontwikkelingen een andere wending te geven.

Juist op het niveau van de praktijken en besluitvormingsmechanieken doemt een aantal interessante verhalen op die ook het veiligheidssysteem van de negentiende eeuw, en de rol van Nederland daarin, in een nieuw licht zetten. De periode van de eerste decennia na het Congres van Wenen is te gemakkelijk neergezet als tijd van het machtsevenwicht. Het uitgangspunt daarbij was een realistische visie op de 'balance of power', waarin alleen grote mogendheden, samenwerkend als het 'Concert van Europa', een actieve rol spelen. Eerdere standaardwerken over dit Congres, bijvoorbeeld van Harold Nicholson en Henry Kissinger, blijven sterk in hegemoniale concepten hangen, en zelfs Paul Schroeder leunt in

zijn overigens verder magistrale studie zwaar op dergelijke theorieën.²¹

De tweede helft van de negentiende eeuw is eveneens te veel vanuit dit perspectief bestudeerd. De Krimoorlog (1854-1856) zou tot het uiteenvallen van het Concert van Europa hebben geleid en een periode van oorlogszuchtig nationalisme en imperialisme hebben ingeluid.²² Er zijn wel studies verschenen naar de ontwikkeling van een Europese *conscience juridique du monde civilisé* (een Europees rechtsbesef) en de opkomende vredes- en mensenrechtenbeweging, maar die beginnen dikwijls pas in de late negentiende eeuw en staan los van de politieke geschiedschrijving over de internationale betrekkingen.²³

Tegenover deze traditionele opvattingen ontwaren onderzoekers als Mark Jarrett en Brian Vick al in 1815 collectieve en liberale, internationaalrechtelijke tendensen op internationaal veiligheidsgebied.²⁴ En tegenover Adam Zamoycki, die zich zeer kritisch uit over de volgens hem reactionaire uitkomsten van het Congres van Wenen,²⁵ staan Mathias Schulz en Eckart Conze, die menen dat in de periode tussen 1815 en 1860 de grondslagen zijn gelegd voor de ontwikkeling van een geïnstitutionaliseerde en genormeerde, transnationale veiligheidscultuur, een cultuur waarin juist kleinere of middelgrote mogendheden goed konden gedijen.²⁶

Wanneer we die hierboven uitgelichte institutionalistische, constructivistische bril hanteren, zien we beter wat de Nederlandse positie binnen het Europese statensysteem in die jaren was. Met begrippen als 'hegemonie' of 'politiek evenwicht' en met generaliseerde 'tradities' en 'constanten' is die niet afdoende in kaart te brengen. Nederland was dan aanvankelijk wellicht het schoothondje van de grote mogendheden, maar, dat zal hierna blijken, het liet zeker niet als passieve speelbal met zich sollen en had vooral op veiligheidsgebied aardig wat speelruimte.

Nederland en het nieuwe idee van veiligheid

Pas sinds 2005 heeft het Koninkrijk der Nederlanden een officiële Strategie voor de Nationale Veiligheid. Daarin staat hoe de Nederlandse nationale en internationale veiligheidssituatie wordt gezien, wat de prioriteiten voor het rijk zijn en welke beleidsdoelen en -instrumenten er voor de handhaving van die veiligheid worden ontwikkeld.²⁷ Op zich is zo'n nationale veiligheidsstrategie een relatief jong instrument, maar de stelling is verdedigbaar dat er ruim tweehonderd jaar geleden, in de Franse

tijd en de jaren daarna, reeds een basis werd gelegd voor het moderne, centraal geregelde veiligheidsbestel dat we anno 2015 kennen.

Wat hield 'veiligheid' voor Nederland aan het begin van de negentiende eeuw dan in? Het begrip an sich werd in de jaren na de napoleonische oorlogen veel gebruikt en het was natuurlijk al sinds de vroegmoderne tijd een van de functies waarmee de eenheidsstaat in wording zijn gezag legitimeerde en uitbreidde. Vanaf de periode van de Amerikaanse onafhankelijkheidsverklaring en de Franse Revolutie kreeg veiligheid echter een veel centralere plaats in de relatie tussen staat en onderdanen, of beter gezegd: burgers. Veiligheid behelsde de bescherming door de staat van persoon, middelen, eigendom en grondgebied (de hobbesiaanse functie), maar ook de bescherming van individuen tegen willekeur en repressie door diezelfde staat (de inbreng van Locke). Veiligheid schiep een begrip van een modern staatsgezag en creëerde het concept van de moderne burger, als subject met onvervreemdbare rechten en plichten tegenover de staat enerzijds en object van dat staatsgezag anderzijds. Denk aan de ontwikkeling van het dienstplichtigenleger, een Openbaar Ministerie en politiediensten, een Wetboek van Strafrecht, en de eerste vormen van herkenning, registratie en incidentele paspoorten.²⁸

De constitutionele grondslag voor het Nederlandse veiligheidsbeleid was afkomstig uit de Franse *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* van 1789, en werd in de Nederlandse Verklaring van 1795 en de Batavise Staatsregeling van 1798 overgenomen. Na het einde van de Franse tijd verschoof de nadruk van individueel recht naar handhaving van staatsgezag. Dat staatsgezag maakte een duidelijke koppeling tussen in- en externe veiligheid.²⁹ In het archief van het Kabinet van de Koning ligt een schets, opgesteld op 30 november 1813, voor een officiële verklaring van de Prins van Oranje aan de Franse regering. Het is niet duidelijk of die verklaring ook is verstuurd, maar de woordkeuze is interessant, aangezien verlossing, onafhankelijkheid en nationale veiligheid op één lijn werden gezet.

In de verklaring werd allereerst verkondigd dat de 'Staat der Verenigde Provinciën' zijn 'rang te midden van de Europese naties' had teruggevonden en zich had aangesloten bij de geallieerde mogendheden in de strijd tegen Frankrijk. Nu was het tijd om de nationale autonomie te herstellen: 'L'heure de la délivrance ayant sonné, cet Etat renaisant de ses cendres, met sa première confiance en Dieu et en son bon droit. Il n'a d'autre but que d'assurer son indépendance et sa sûreté nationale; que de

rétablir son existence politique et commerciale écrasé sous un sceptre de fer.³⁰

Nationale veiligheid behelste in eerste instantie territoriale integriteit en verdediging, zoals ook voor de negentiende eeuw gebruikelijk. Zo strak de koning veel energie in het herstellen van de dijken en de forten, die nogal waren verwaarloosd, en legde hij de grondslagen voor een 'algemeen verdedigings Systema van het Rijk'.³¹ Naast de externe, territoriale, bestuurlijke aspecten formuleerde koning Willem I die veiligheid echter ook als een kwestie van politieke gehoorzaamheid aan de vorst. Samen met zijn minister van Justitie, Cornelis Felix van Maanen, vaardigde hij een oproerwet uit, legde de pers aan banden en ontsloeg de kritische Van Hogendorp, die het niet goed kon verknopen dat zijn liberale ideeën over het nieuwe koninkrijk om zeep werden gebracht en dat de koning zich feitelijk boven de grondwet plaatste.³² Procureur-generaal bij het Hooggerechthof, Anthoni Willem Philippe, die als bas van de politie Willem I en Van Maanen in alles bijstond en de bevelen ijverig uitvoerde, ontwikkelde tal van geheime controlemiddelen.

Aan deze fixatie op radicale, subversieve, of jakobijnse elementen lag een duidelijke internationaal-politieke overweging ten grondslag. De enige reden, aldus met name de Pruisen en Oostenrijkers, voor de heroprichting en uitbreiding van de Verenigde Nederlanden was het feit dat de gealleerde mogendheden het koninkrijk beschouwden als de cruciale schakel in de nieuwe verdedigingsketen tegen Frankrijk. Nederland diende te fungeren als de 'boulevard de l'Europe contre la France'³³; het moest de Franse macht beperken en een mogelijke nieuwe expansie of revolutie helpen te voorkomen. Dat was niet alleen territoriaal of militair bedoeld. Ook in politiek opzicht zou Nederland een controlemacht tegenover Frankrijk, maar tevens een buffer tussen Engeland en Pruisen moeten vormen. Dat betekende dus wel dat het Verenigd Koninkrijk niet alleen een sterke militaire verdediging diende op te bouwen, maar ook op binnenlands-politiek gebied een toonbeeld van rust, orde en veiligheid diende te zijn, en dat allerlei radicale, libertaire, maar ook jakobijnse of bonapartistische geschriften en oproerigheid de kop ingedrukt diende te worden.

Onder leiding van Willem I, die zelf het buitenlandse beleid strak in handen hield, en zijn ministers van Buitenlandse Zaken als gezanten behandelde, probeerde het koninkrijk van junior partner van Engeland onder die voorwaarden op te klimmen tot een middelgrote mogendheid op

het continent én in de kolonien. Het veiligheidsbeleid dat daarbij hoorde, kan voor die eerste jaren zeker niet als afzijdig of neutraal beschreven worden.

Van actieve inmenging naar dynamische terugboudendebeleid op veiligheidsgebied

De grote Europese mogendheden onderschreven de rol van Nederland in het nieuwe veiligheidsstelsel, zij het volgens verschillende zienswijzen. Volgens de autoritaire mogendheden Pruisen, Oostenrijk en Rusland was Nederland een cruciale steun in het voorkomen van revolutie en onrust op het continent. Volgens Engeland, zoals geformuleerd in 1820 door Castlereagh in zijn beroemde *state paper*, ging het om het handhaven van gedeelde verantwoordelijkheden en invloedssferen, waarbij Nederland duidelijk tot de Brise invloedssfeer werd gerekend.

Hoewel Willem I er volgens Jeroen van Zanten op binnenlands-politiek gebied 'politestratische' preferenties op na hield,³⁴ was hij in het internationale systeem voorstander van het Brise non-interventiebeginsel. Voor hem stond de nieuw hervonnen autonomie voorop, die voor hem meer inhield dan de tweede viool spelen als Brise junior partner. Dat blijkt ook uit zijn inspanningen op veiligheidsgebied. Samen met Spanje sloot hij in 1816 een verdrag om gezamenlijk de Barbarijse zeeovers voor de kust van Noord-Afrika te bestrijden, en zo de Nederlandse invloed op de Middellandse Zee uit te breiden – tegen de wens van Engeland in. Vanaf die tijd bleef permanent een eskader actief dat samen met de marines van andere landen die Algerijnse zeeoverrij bestreed.³⁵

En hoewel Willem I in 1813-1815 nog bewust aansluiting bij de Duitse Bond had gezocht, stonden de jaren twintig juist in het teken van een langanhoudend conflict met Pruisen over de controle over de rivier de Rijn, en met de Duitse Bond over zeggenschap over de militaire verdediging van Luxemburg. In beide gevallen zag Willem I de Nederlandse autonomie bedreigd: in het eerste geval ging het om economische autonomie (protectionisme) en in het tweede om militair en politiek zelfbeschikingsrecht.³⁶

Die actieve verdediging van de nationale autonomie veranderde na het verlies van België. De Belgische opstand (1830-1831), de afscheiding (1839) en de troonsafstand van Willem I (1840) betekenden ook een wending in het Nederlandse internationale veiligheidsbeleid. In plaats

van schakel in het continentale bolwerk tegen Frankrijk was Nederland zelf een zwakke plek, een *linibity*, voor de grote mogendheden gebleden. Die hadden moeten toezien hoe het koninkrijk door de toenemende spanningen tussen de noordelijke en zuidelijke provincies broedplaats van opstandigheid en revolutiezin werd, uitmondend in een aanhoudende burgeroorlog.³⁷ Na de Afscheiding legden de Nederlandse regeringen de claim af een (middel)grote mogendheid met actief veiligheidsbeleid te zijn.

Dat betekende niet dat Nederland in deze decennia geen rol van belang meer vervulde in het Europese veiligheidsstelsel. Anders dan het nieuwe Koninkrijk België, dat van de geallieerde grote mogendheden de neutraliteit kreeg opgelegd, koos Nederland voor een zelfstandigheidsbeleid, gericht op handhaving en uitbreiding van de koloniale en economische macht. Dardoor bleef Nederland niet afzijdig in alle veiligheidskwesties van de tweede helft van de negentiende eeuw. Het nam bijvoorbeeld deel aan internationale ambassadeursconferenties en deed mee aan de Europese commissie en militaire missie naar Syrië in 1864-1866.

Ook op militair veiligheidsgebied trachtte Nederland zijn positie binnen het Europese systeem op peil te houden. De lobby van koning en leger om het militaire budget op te hogen was sterk. Ondanks de kritiek van de liberalen dat de generaals zich te vaak gedroegen als 'die ouden Spaanschen ridder, die in alles, ja zelfs in schepen en windmolens, vijanden zag', bleven de uitgaven voor Oorlog voorts ook redelijk op peil in deze jaren.³⁸ Nog altijd was Nederland via Limburg en Luxemburg gebonden aan de Duitse Bond, met alle implicaties van dien. De 'roof' van Sleeswijk-Holstein door Pruisen en Oostenrijk in de Deens-Duitse Oorlog in 1864 en het uitblijven van Britse steun aan Denemarken maakten in Nederland grote indruk. Vooral militaire auteurs concludeerden dat een 'papieren muur van trakaten' niet genoeg bescherming bood nu het bouwwerk van het Weens congressiestelsel aan het afbrokkelen was.³⁹

In de tweede helft van de negentiende eeuw ontstond een interessante en dynamische mix van koloniale expansie en militaire expedities enerzijds, en de ontwikkeling van internationaal-rechtelijke normen en standaarden voor veiligheidsbeleid anderzijds. Die mix was complexer dan wat Herman Amersfoort en Johan Boogman over de verschuiving van de continentaal-actieve naar een maritiem-commerciële traditie opmerken.⁴⁰ Werden Karel v en de Bourgondische Kreits (binnen het oude

Heilige Roomse Rijk der Duitse Natie) in 1815 in lofzangen op het herstel van de Nederlandse autonomie nog als inspiratie en voorbeeld gezien⁴¹ en werd het welzijn van Nederland toen nog geacht gebaat te zijn bij een sterke centraal geleide monarchie, bedoeld om Frankrijk op afstand te houden, in de tweede helft van de negentiende eeuw waren daar toch nieuwe klanken bij gekomen. De bescherming van de rechten van de burger (vooral nog alleen die in het Westen) op een manier die herinnerde aan de Franse verklaringen van het einde van de achttiende eeuw, trad opnieuw naar voren. De tweeledigheid van het veiligheidsbegrip, ingevuld als veiligheid van de staat en van de burger, was weer duidelijker present.

De Parijse zeerechtconferentie van 1856 leek bijvoorbeeld de hoop van liberale kabinetten te bevestigen dat internationale veiligheid internationaal-rechtelijk konden worden geregeld, in plaats van met militair vertoon en een sterke marine te moeten worden afgedwongen.⁴² Nederland sloot voorts internationale uitleveringsverdragen en droeg bij aan de eerste Internationale Conferentie voor de Sociale Verdediging tegen Anarchisme (in 1898).⁴³ Ook leverde Nederland verhoudingsgewijs veel rechtvaardigende in 1875 opgerichte Mixed Courts of Egypt, een internationaal systeem voor rechtspraak en hoger beroep in de Egyptische havens van het Ottomaanse Rijk.⁴⁴ Het hoogtepunt van deze internationaal-rechtelijke normering en inkadering van veiligheid waren natuurlijk de inspanningen voor de vredesconferenties die in 1899 en 1907 in Den Haag werden gehouden.

Nederland was en bleef een gerespecteerde partner en bondgenoot in een serie van internationale, Europese samenwerkingsverbanden op het gebied van veiligheid die als onderstroom onder de toenemende koloniale, imperialistische en nationalistische spanningen bleven voortbestaan. Het lijkt er daarom op dat aan de bestaande theses over de Nederlandse 'neutraliteit en vrijhandel', alsmede aan de vermeende lijnen en tradities in het Nederlandse buitenlandse beleid, een extra factor toegevoegd moet worden: de actieve inspanningen van Nederland op (internationaal) veiligheidsgebied, die vanaf de vroege negentiende eeuw als doorgaande lijn beschouwd kunnen worden, met toenemende juridische en politieke verwechtingen in het *jus publicum Europaeum*, het corpus van Europese internationale of multilaterale verdragen.

*Casus: de Geallieerde Ambassadeurraad en
het Nederlandse veiligheidsbeleid*

De Geallieerde Ambassadeurraad kan als een van de eerste moderne collectieve veiligheidsraden worden beschouwd.⁴⁵ De raad werd op 20 november 1815 opgericht, als resultaat van de Quadruple Alliantie tussen het Verenigd Koninkrijk, Rusland, Pruisen en Oostenrijk. Hij kwam tussen 1815 en 1818 wekelijks bijeen in Parijs en werd voorzeten door de hertog van Wellington, de bevelhebber van de geallieerde bezettingsmacht in Frankrijk. Het doel van de Ambassadeurraad was het bewerkstelligen van een vrede met Frankrijk, het afbouwen van het bezettingsregime en het herstellen van het Franse gezag, alsmede het implementeren van een functionerend collectief veiligheidssysteem op het continent. Het ging dus om méér dan het voltooien van vredesonderhandelingen.

De Raad hield zich allereerst bezig met het herstel van het Franse bestuur en de aansturing van de Geallieerde Bezettingsmacht (en de beperking van plunderingen en andere misdrijven), maar de geallieerde mogendheden hadden al in 1814, in Chaumont, het plan opgevat om de coalitie ook in vredestijd te laten voortduren. 'For the purpose of consulting upon their common interests, and for the consideration of the measures which at each of those periods shall be considered the most salutary for the repose and prosperity of Nations, and for the maintenance of the Peace of Europe', zoals artikel VI van het Alliantieverdrag van 20 november 1815 beschrijft.⁴⁶ Het Geallieerde Bezettingsleger, bestaande uit 150.000 manschappen, vormde daarvoor het voorlopije onderpand.⁴⁷

Deze 'Allied Machine', zoals de Britse minister van Buitenlandse Zaken en een van de architecten van het Verdrag van Wenen, lord Castlereagh, het formuleerde, zou de motor moeten zijn van die voortgaande Europese samenwerking.⁴⁸ Veelbelovend aan die samenwerking was het feit dat de leden, met ambassadeurs- of ministerstiel, wekelijks bijeen kwamen, en anders dan vóór het tijdvak van de napoleontische oorlogen werden die besprekingen niet meer bemoeijkt door de omhaal van ceremoniële plichtplegingen. Het Congres van Wenen was daarvan al een voorbeeld geweest en na 1815 zette deze nieuwe, modernere vorm van diplomatie zich voort.⁴⁹ Dat betekende ook dat het voor onderhandelaars en belanghebbenden buiten de kring van de grote mogendheden eenvoudiger was om een luisterend oor te vinden. De nieuwe veiligheidscultuur was zakelijker, informeler geworden en kende regelmaat.

Voorzitter van dit prototype van de VN-Veiligheidraad werd Wellington; graaf Pozzo di Borgo zat erin voor Rusland, baron von Vincent voor Oostenrijk; graaf Goltz voor Pruisen en sir Charles Stuart voor Engeland. Nederland verkreeg geen officiële zetel, maar het werd toch al sne bij de onderhandelingen en activiteiten betrokken, niet alleen als bondgenoot in het uitrollen van een collectief Europees verdedigingssysteem maar ook omdat het voor dezelfde systeem een veiligheidsrisico vormde. De *special relationship* met Engeland en de nauwe banden met de voorzitter van zowel Willem I als zijn zoon, die onder Wellington had gediend en met hem in Waterloo de overwinning had behaald, versterkten de relatie van Nederland met de Raad eveneens.

Een van de belangrijkste oogmerken van de Raad was het herstel en de bouw van een fysiek verdedigingssysteem langs de grens van Frankrijk. Dartoef moesten bestaande forten worden gerepareerd of aangepast er nieuwe worden gebouwd. Wellington zelf zette zich daar actief voor in en Willem I vond bij hem een gewillig oor toen hij vroeg om financieel ondersteuning bij de uitbreiding van de forten in de Zuidelijke Nederlanden en voor de aanschaf van nieuw artilleriegeschut. Nederland moest niet alleen in politieke zin, maar ook in de fysieke, militaire praktijk zijn rol als belangrijke schakel in het Europese verdedigingssysteem vervullen, en het grensregime met Frankrijk naar behoren kunnen optuigen. Ook voor de Nederlandse klachten over het gedrag van de Pruisische generaals die in 1815 nog niet onmiddellijk uit de Belgische provincies wilden vertrekken, bleek Wellington ontvankelijk. Daarvoor in ruil hielp het nieuwe Verenigd Koninkrijk mee met het controleren van het grensverkeer, bijvoorbeeld via de nieuwe grensplaats Nieuwpoort, en bij het teruggeleiden van krijsgevangenen.⁵⁰

Tegelijkertijd zagen de Pruisische, Russische en Oostenrijkse leden van de Raad ook een belangrijk *politiek* veiligheidsdoel voor hun gremium weggelegd. Volgens de Oostenrijkse gezant in Den Haag, Franz Binder von Krieglstein, die daarin als spreekbuis voor vorst Meternich fungeerde, moest de Raad als een Europese politiemacht optreden tegen elke nieuwe dreiging die de prille orde en vrede zou ondermijnen. De Raad diende de 'oligarchie van de tronen' tegen 'revolutionaire geestdrift' te verdedigen. Deze leden van de Raad, niet toevallig ook de onderkenars van de Heilige Alliantie van oktober 1815, waren van mening dat de geallieerde mogendheden elkaar in Wenen een 'algemene garantie' hadden gegeven. Ze zouden elkaar te hulp komen wanneer de Euro-

pese vrede van buitenaaf, maar ook van binnenuit bedreigd zou worden.

Volgens Binder was die garantie tussen 1815 en 1820 zeker op Nederland van toepassing.⁵¹ Want met grote bezorgdheid zag de Oostenrijkse gezant hoe de gemeenschap van emigranten uit Frankrijk, bonapartisten, ultraroyalisten en overig radicaal 'gespuis' na 1815 in Brussel een toevlucht vond, en van daaruit met spot en hoon het nieuwe bewind van Lodewijk VIII, maar ook de nieuwe Europese orde begon te bestoken. Via de Raad eiste Binder dat Willem I maatregelen nam en wetten invoerde om de pers onder controle te krijgen en te censureren. Dat was immers de taak van het jonge koninkrijk; Willem diende niet alleen zijn forten te versterken, hij moest ook de radicale kritiek onderdrukken, als 'mesure de sûreté et de police Européenne'.⁵²

Willem zag dat anders. Met verve verdedigde hij zijn autonomie. Een nieuwe vreemdelingenwet wensst hij niet in te voeren. Tegenover Welington, die namens Engeland ook niet van het leersduk van de 'algemene garantie' overtuigd was, benadrukte Willem de liberale grondvesten van zijn koninkrijk. Terwijl Binder en Goltz de druk opvoerden, en Metternich zelfs met een militaire troepenmacht dreigde, probeerde Wellington de Raad uit te leggen dat het Britse parlement fel tegen elke vorm van buitenlandse inmenging en interventie in interne aangelegenheden gekant was en het revolutionaire risico dat van Nederlandse bodem uitging niet zo zwaar opvatte. Uiteindelijk gaf Willem I een beetje toe en kondigde een nieuwe perswet af. Die was echter vooral voor de internationale Bühne bedoeld, want in de praktijk werd ze nauwelijks gehandhaafd. De Geallieerde Raad nam daarmee genoegen.⁵³

Nederland voer in de jaren 1815-1820 kortom wel bij de 'Allied Machine' die, al liep ze niet altijd even geolied, een forum voor de besteding van internationale, Europese samenwerking in vredes tijd vormde. Willem I profiteerde financieel, dankzij de subsidies voor de verdedigingswerken, en militair van Wellingtons armstrong en invloed. Als vermeend veiligheidsrisico, wegens de stokende Franse republikenen, was het jonge koninkrijk weliswaar korte tijd een punt van zorg voor de geallieerden, maar met een beroep op het Alliantieverdrag en de eigen grondwet wist Willem I de Raad op de internationaal-rechtelijke principes van non-interventie en nationale autonomie te wijzen. Het internationale systeem was hier daarom méér dan een verhaal over een 'balance of power' of een verdeling van invloedssferen. Studie van de Geallieerde Raad toont juist aan dat er ook een verhaal te vertellen valt van een vei-

lighheidsbesef dat in toenemende mate gekenmerkt werd door internationaal-rechtelijke normen, verflechting en deliberatie.

Onderzoeksgenda: de constructie van het Nederlandse veiligheidsbeleid

In een recente bundel over de plaats van 'Nederland in de wereld' zeggen de inleiders dat het misschien geen kwaad kan om weer eens terug te gaan naar het 'vooroorlogse leersduk van de neutraliteit en de daarbij behorende "zelfstandigheidspolitiek" om de grondslagen van het Nederlandse buitenlandse beleid te (her)ontdekken'.⁵⁴ In een tijd van multipolaire verwarring en globale chaos neemt de relatieve macht van Nederland immers significant af. Natuurlijk moet die terugkeer naar vroegere leersduken niet uitmonden in chauvinistisch 'poldernationalisme' of in simpele 'restauratie van vooroorlogse principes' en van de 'oud-Hollandse reflex om geen vuile handen te willen maken'. Dat zou 'een hopeloze weg' zijn.⁵⁵ De vraag blijft echter hoe dan wel te handelen.

Wanneer we die vraag in historisch perspectief plaatsen, kan het geen kwaad om weer eens wat meer aandacht te besteden aan de Nederlandse positie in het negentiende-eeuwse collectieve Europese veiligheidsstelsel. Die positie is ambivalenter en gevarieerder dan de leer van het machtsrealisme, of die van de 'tradities en constanten' in de buitenlandse politiek van Nederland, wil. Slimme diplomatie, strategische vergezichten en een toewijding aan de gemeenschappelijke Europese zaak van geïnstitutionaliseerde normen en praktijken van vrede, veiligheid, recht en orde hebben Nederland in de eerste jaren van de negentiende eeuw geen windeieren gelegd. In de situatie van multipolaire verwarring heeft participatie in het zich ontwikkelende collectieve Europese veiligheidsstelsel het koninkrijk in internationaal verband stevig op de kaart gezet. Het kan dus toch: Europese inspanningen laten samenvallen met versterking van de eigen onafhankelijkheid.

Toekomstig onderzoek zou meer interessante aspecten van die rol van Nederland op het internationale toneel rond de periode van de napoleonische oorlogen kunnen onthullen. Wat waren de belangen, wat waren de gepercipieerde bedreigingen en vijanden? Ook de rol van Nederland in het congressysteem is chronisch onderbelicht. Sinds Johan Boogman, Cees Wels, Niek van Sas en Duco Hellema is er over deze periode door historici van de internationale betrekkingen weinig meer geschreven.

Wat politicologen daarover wel schreven, beruste helaas meestal niet op nieuw bronnenonderzoek.

Met behulp van de inzichten van het constructivisme en de Copenhagen School is er nog veel meer te zeggen over het Nederlandse binnen- en buitenlandse – of liever gezegd: transnationale – veiligheidsbeleid in die jaren. Hoe nam Nederland deel aan de vele anpiraterijmissies, aan de Europese strijd tegen radicalen en anarchisten? Door welke ideeën, door welke denkers, lieren de Nederlandse diplomaten, generaal en staatslieden zich vanaf het einde van de achttiende en gedurende de lange negentiende eeuw leiden? Lazen ze filosofen als Kant en Mirabeau of was er een Nederlandse literator als sir Walter Scott die de aspiraties van het nieuwe koninkrijk in hartstochtelijke romans verbeeldde? Ook is het interessant om nog eens uit te zoeken of Nederland inderdaad zo dicht tegen Engeland aan schurkte als Van Sas suggereert, en of de band met de Duitse Bond dan wel Pruisen niet ook zeer relevant was.

Kortom, als we de negentiende eeuw niet alleen als een eeuw van Europees opkomend nationalisme en imperialisme opvatten, en Nederland niet als een neutraal land met een statische zelfstandigheidspolitiek terzijde schuiven, is er onderhuids, op het vlak van gemeenschappelijk veiligheidsbeleid, nog veel te ontdekken.

3

Nederland en de Duitse kwestie

JACCO PEKELDER

'Berust het onafhankelijk bestaan van Hannover niet op dezelfde trakaten die onze onafhankelijkheid waarborgen?' vroeg prins Hendrik, broer van de Nederlandse koning Willem III, zich in 1866 angstig af naar aanleiding van de Pruisische annexatie van het koninkrijk Hannover na de Duits-Duitse Oorlog van 1866.¹ Als zo'n oud koninkrijk zo gemakkelijk van de kaart kon worden geweegd, zou de Pruisische expansiedrang dan wel halt houden aan de Nederlandse grens?

Al vanaf de late Middeleeuwen bevindt Nederland zich in het midden van een krachtenveld tussen drie grote politieke eenheden: Engeland, Frankrijk en Duitsland.² Van deze drie speelden Engeland en Frankrijk voor Nederland eeuwenlang een vaste rol. De eerste was sinds de late zestiende eeuw de ultieme beschermer. Werd het Nederlandse grondgebied bedreigd, dan kon van Engeland een interventie worden verwacht, want die eilandmacht wilde niet dat de kust aan de overzijde van de Noordzee door één continentale mogendheid werd beheerst. Van nummer twee, Frankrijk, ging daarentegen lange tijd het meeste gevaar uit. Onder Napoleon zou Nederland uiteindelijk zelfs door Frankrijk worden geannexeerd.

Duitsland was in het rijtje eeuwenlang *the odd one out*. Het was de vaste beschermer noch de permanente bedreiger van de Lage Landen. Sterker nog: door de politieke versnippering van het Rooms-Duitse Keizerrijk leek het er vaak nauwelijks toe te doen. In de eerste eeuw van haar bestaan oefende de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden zelfs aanzienlijke politieke, economische en culturele invloed uit op het veel grotere Duitsland.

De negentiende eeuw bracht echter een beslissende verschuiving in het krachtenveld rond Nederland. In Duitsland voltrok zich tussen 1848