



Nout Wellink,
Flip de Kam, Rutger
Schimmelpenninck



Discussie met de zaal, Sandra Phlippen

het kabinet Rutte III - “Vertrouwen in de toekomst”. Vooral de plannen ten aanzien van de afschaffing van de dividendbelasting leverden een levendige discussie tussen de sprekers en de zaal op. Een tweede bijeenkomst vindt op 22 maart 2018 in Haarlem plaats. Het onderwerp is dan de vergroening van het belastingstelsel. Dit tegen de achtergrond van de ambitieuze klimaatdoelstellingen in het regeerakkoord en van het nationaal vergroeningsplan dat in het voorjaar moet worden ingediend. Mogelijke onderwerpen voor toekomstige bijeenkomsten zijn de verdere hervorming van de AOW, en het Europees begrotingsproces.

Daarnaast kunnen incidenteel ‘kleine’ bijeenkomsten - althans wat betreft aantal deelnemers - worden georganiseerd waar experts de degens kruisen. Aanleiding kan bijvoorbeeld de kritiek

zijn in een recent rapport van de Algemene Rekenkamer. Zulke kritiek krijgt nogal eens een weinig adequate reactie van de betrokken vakminister. Een volgende mogelijkheid, in lijn met de traditie van de KHMW, is een prijsvraag, bijvoorbeeld gericht op jongeren, met als doel het maatschappelijk debat te bevorderen. De prijsvraag zou gekoppeld kunnen worden aan de voorjaarsbijeenkomst en daar zou dan ook de prijs worden uitgereikt. De beste bijdragen zouden dan weer op het WDF deel van de website worden gepubliceerd.

Prof. dr. F.A.G. den Butter is hoogleraar algemene economie aan de Vrije Universiteit en lid van de Wetenschappelijke Raad van het WDF.
Prof. mr. C.A. de Kam is oud-hoogleraar overheidsfinanciën aan de Rijksuniversiteit Groningen en oud-voorzitter van de WDS.

ESSAY

Naar een nieuw Europa¹

BEATRICE DE GRAAF

IK BEN DIT OUDE EUROPA helemaal zat! Ik vertik het om te regeren over zo'n verschrompeld continent!' Zo foeterde Napoleon na zijn nederlaag bij de Volkerenslag bij Leipzig in oktober 1813. Jonkheer Albert Dominicus Trip van Zoudtlandt, Napoleons moedige kolonel, tekende de verwensing uit de mond van de keizer op. Hoe kon hij nog keizer zijn over een rijk dat zo was afgebrokkeld en dat onderling zo heilloos was verdeeld?² Baron Trip zou nog lang doorvechten, na 1813 in dienst van de Nederlandse koning Willem I als luitenant-generaal. Op 55-jarige leeftijd werd hij van zijn paard geschoten tijdens de Tiendaagse Veldtocht en ging hij met pensioen. Een veldheer-annex-dictator als Napoleon maakte hij niet meer mee.³ Na 1815 was het afgelopen met diens imperiale droom van een verenigd Europa onder één militaire heerser. Daarvoor in ruil kwam iets anders. Geen terugval in de versplinterde statenwereld van het *ancien régime*, maar een nieuwe situatie die voortborduurde op de lotsverbondenheid waaraan de Europese mogendheden tijdens de Napoleontische oorlogen onderworpen waren geweest. Die periode van 25 jaar lang onzekerheid en Napoleontische overheersing bracht een nieuwe gemeenschap voort. Dat was een lotsgemeenschap verbonden door de angst voor terreur en geweld enerzijds en het verlangen naar vrede en veiligheid anderzijds. Nooit meer oorlog, nooit meer revolutie en terreur - dat was na 1815 het overheersende levensgevoel.

In Napoleons verwensing aan het adres van 'dat oude en verschrompelde Europa' weerklonk ook



Paul Delaroche, 'Napoleon in 1814, na zijn nederlaag' (geschilderd in 1840)

onbegrip en frustratie. Hij begreep niet hoe de vorsten en ministers van Europa die hij steeds tegen elkaar uit had kunnen spelen, nu alsnog in staat waren geweest tegen hem samen te spannen en zijn Grande Armée hadden weten te verslaan. Nog lastiger vond hij het te doorgronden waarom de overwinnaars van 1814 en 1815 uiteindelijk niet doorpakten en hun winst met veroveringen verzilverden. Hij kon niet vatten dat de opperbevelhebber van de grootste en succesvolste geallieerde troepenmacht in de geschiedenis, Arthur Wellesley, de hertog van Wellington, zich na de roemruchte overwinning te Waterloo aan het gezag van een ambtenaar onderwierp, aan zijn minister van Buitenlandse Zaken Henry Robert Stewart, burggraaf van Castlereagh. 'Hoe is het mogelijk dat de moderne Marlborough zich zelf in het gevolg van Castlereagh heeft gevoegd, en zijn overwinningen heeft onderworpen aan de laaghartigheid van een politieke charlatan? Onvoorstelbaar!', zo mopperde Napoleon.⁴ Hoe kon een generaal zich onderwerpen aan een politicus? En 'wat voor soort vrede is het', dat Castlereagh en Wellington hadden getekend? 'Ze hadden het hele continent tot hun beschikking. Wat een voordeel. Wat voor compensaties hebben ze voor hun land bereikt? De vrede die ze hebben gesloten, hadden ze ook kunnen tekenen wanneer ze waren verslagen.'⁵

Inderdaad, wat voor soort vrede was dit, de vrede die tussen 1813 en 1815 met het bloed van zovele slachtoffers en veldslagen was afgedwongen? Het was in ieder geval geen vrede van het kerkhof, waar een nieuwe keizer de macht opeiste. Want dat was nu juist precies wat géén van de Europese mogendheden ambieerde: de hegemonie op het continent. Hoewel dankbaarheid of solidariteit in de internationale betrekkingen snel vervluchtigen, klampten de verbonden mogendheden zich na 1815 stevig aan elkaar vast. Hun wederzijdse houvast was de afkeer van de 'ijzeren scepter' van Franse heerszucht enerzijds en van revolutionaire terreur anderzijds. Die infernale chaos van de

revolutionaire en Napoleontische oorlogen moest eens en voorgoed worden gebreideld. In dit korte bestek is het interessant om een totaal vergeten verhaal uit de mottenballenkist van de Europese geschiedenis te halen: Het verhaal van de eerste gemeenschappelijke Europese strijd tegen terreur in vreedstijd. Die strijd omschrijven we als een uniek en innovatief veiligheids-experiment, dat om diverse redenen slechts een paar jaar duurde en slechts gedeeltelijk slaagde. Toch legde dit experiment de basis voor het Europese systeem van collectieve veiligheid zoals we dat vandaag nog kennen. Het gaat om een onbekende periode (de jaren 1815 tot 1820) en een minstens net zo obscuur onderwerp, de Geallieerde Ministerraad die in die jaren in Parijs conferendeerde over vrede en veiligheid, revolutie en terreur.

EEN ANTIREVOLUTIONAIR REVOLUTIONAIR VEILIGHEIDSEXPERIMENT

De vier grote mogendheden van Europa, Groot-Brittannië, Pruisen, Oostenrijk en Rusland, lieten zich tussen 1815 en 1818 in met een uniek experiment. Ze kwamen met een heuse 'innovatie'⁶, zoals de Spaanse gezant Labrador te Parijs het noemde: de implementatie van een collectief veiligheidssysteem via de oprichting van de Geallieerde Ministerraad (later de Parijse Ministerconferentie). De Franse revolutie en de Napoleontische oorlogen hadden iets ongehoords bereikt. Ze hadden niet alleen de Europese landen samengebracht en samengesmeed tot een redelijk eensgezinde coalitie tegen de bonapartistische Grande Armée. De 'grande peur'⁷ die overbleef na de twee overwinningen op Napoleon in 1815, dreef de grote mogendheden definitiever in elkaars armen dan ze voorheen ooit voor mogelijk hadden gehouden. De filosoof Kant had gespeculeerd over de wereldvrede; allerlei denkers en publicisten hadden blauwdrukken voor een federatie van Europese machten bedacht. Maar dit soort plannen was nooit tot de kring van de Europese machthebbers en bewindslieden zelf doorgedrongen.



Prent van het Congres van Wenen, 1815

Het Congres te Wenen dat van september 1814 tot maart 1815 daagde, bestendigde de oorlogsalliantie door uitwerkingen van een nieuwe vredesorde. Maar die Slotakte van Wenen, waar de laatste jaren opnieuw boekenkasten vol over zijn verschenen, was niet de echte innovatie. Dat waren twee verdragen die een paar maanden later werden gesloten: Het Verdrag van de Quadruple Alliantie en het Tweede verdrag van Parijs. Toen het schouwspel van Wenen was uitgedoofd, moest de vrede in Europa nog echt vorm krijgen. Napoleon moest nog een keer worden verslagen (na zijn onthutsende terugkeer in maart 1815). De

postnapoleontische veiligheid van Europa kreeg pas echt vorm door de blijvende inspanning van de ministers van de vier grote mogendheden om gezamenlijk, vanuit Parijs, op de uitvoering van de afspraken toe te zien. Net zo lang tot dat tweekoppige monster van revolutie en militaire agressie definitief was getemd.

Het innovatieve van dit antirevolutionaire veiligheidssysteem was driedelig. De ministers van de vier grote mogendheden introduceerden ten eerste een nieuwe lezing van het machts evenwicht. Het ging om een semantische herleving

van dat oude begrip, waarbij de terminologie van evenwicht en machtsbalans met nieuw leven, nieuwe ideeën en emoties werden gevuld: niet despotie, alleenheerschappij en macht, maar moderatie, gematigdheid, internationale samenwerking en collectieve veiligheid werden de nieuwe 'buzz'-woorden. Ten tweede richtten de overwinnaars van 1815 ook een gezamenlijke raad op, de zogeheten Parijse Ministerraad (of Parijse Ministerconferentie), om vrijwel dagelijks met elkaar op de uitvoering en naleving van de vredesplannen toe te zien. Deze ministerconferentie kreeg van Castlereagh de benaming 'geallieerde machine'⁸. Hier lag het meest revolutionaire karakter van de vredesregelingen. De diplomaten en generaals gingen niet naar huis, maar bleven ter plekke om hun strijd tegen terreur in vreedstijd te vertalen in een dagelijkse methode van veiligheidsmanagement. Dat was inderdaad een belangrijke innovatie. Technisch was het veel handiger om de geaccrediteerde ambassadeurs in een hoofdstad gedurende een in principe ongelimiteerde periode een lastig probleem gezamenlijk te laten oplossen. Het voordeel van zo'n ambassadeursconferentie was bovendien dat de deelnemers niet vast zaten aan de ingewikkelde protocollen en verplichtingen die met een groot congres gepaard gingen. Ze hoefden niet in recepties, bals en andere formaliteiten te investeren. De protocollen van dit soort conferenties golden als bindend internationaal publiekrecht. Doorgaans was de minister van Buitenlandse Zaken van het land waar de conferentie daagde de voorzitter. Gedurende de negentiende eeuw werden er nog diverse zogeheten ambassadeursconferenties in het leven geroepen, maar de Parijse was de eerste.⁹ Dat was overigens geen ambassadeursconferentie, maar een ministeriële conferentie (aanvankelijk soms zelfs Geallieerde Ministerraad genoemd), waarbij de Franse regering formeel niet was vertegenwoordigd. In dit geval gaf Groot-Brittannië de toon aan. Dat bleek uit het feit dat de Geallieerde Ministersconferentie in de Britse ambassade

daagde, dat daar de papieren werden bewaard en dat zowel Castlereagh als Wellington (en in mindere mate de Britse ambassadeur in Frankrijk, Charles Stuart) een doorslaggevende invloed hadden.

Die derde vernieuwende dimensie waren vervolgens de centrale en gestandaardiseerde praktijken die deze geallieerde 'machine' entameerde. De ministers droegen zo bij aan wat Chris Bayly de 'spread of uniformities' heeft genoemd, de verspreiding van professionele en geïnstitutionaliseerde bestuurlijke praktijken.¹⁰ Dat klinkt saai en bureaucratisch, dat was het niet. Paspooten, veiligheidsagenten, grenscontroles werden door de vier grote Europese mogendheden gezamenlijk uitgegeven, uitgevoerd en aan de rest van Europa opgelegd. Hun collectieve veiligheidsmanagement had bovendien ook een concrete militaire poot: Gezamenlijk zetten ze een immens project van fortbouw in gang, van de Noordzee door de Belgische provincies, via de Duitse staten tot aan de Middellandse Zee. Dit project was bedacht als een militaire verankering van het machtssevenwicht, of beter gezegd, afschrikkingsevenwicht; en werd op initiatief van de Parijse Ministerconferentie en met geld van Frankrijk, Nederland, Duitsland en Groot-Brittannië uitgevoerd.

De strijd tegen terreur werd zo van een gezamenlijk Europees gevecht vertaald in een heus collectief veiligheidssysteem met bijbehorende middelen, sancties en instrumenten. Natuurlijk kon zo'n systeem alleen met militaire macht werken en worden afgedwongen jegens onwillige partners. En die was er dan ook volop. Het belangrijkste instrument van de Parijse Ministerconferentie was het geallieerde bezettingsleger. De geallieerde mogendheden van de anti-Napoleoncoalitie besloten om de troepen in juni 1815, na Waterloo, niet meteen naar huis te halen, maar de 1,2 miljoen militairen tot begin 1816 in Frankrijk te laten. Daarna zou een geallieerde troepenmacht van 150.000 man,

bestaande uit contingenten uit diverse strijdmachten tweederde van het Franse grondgebied bezetten. De vier geallieerde hoven zezen de Hertog van Wellington aan als opperbevelhebber van het gezamenlijke geallieerde bezettingsleger. Met dit bezettingsleger als waarborg en onderpand, hadden de ministers in Parijs genoeg doorzettingsmacht in handen om hun maatregelen en interventies uit te voeren.

EEN NIEUW EUROPA

Napoleon had het geprobeerd op zijn manier, maar het waren de oorlogen van de antinapoleonistische coalitie die de eenwording van Europa op het vlak van de internationale samenwerking een nieuwe zwengel gaven. De 'horseback diplomacy' en lotsverbondenheid van de slagvelden," de onderhandelingen in Parijs en Wenen (inclusief de akelige verrassing van de terugkeer van de keizer) - die grilligheden van het lot maakten de geesten rijp voor een nieuwe vorm van vrede. Die multilateraal besproken, geregelde en verzegelde vrede kan als de geboorte van een systeem van collectieve veiligheid in Europa worden beschouwd. Een systeem dat in alle geschiedschrijving over opkomend patriotisme en nationale Alleingänge in de 19e eeuw te weinig is onderkend. Nog lang voordat handelsbelangen en economische voordelen het project van Europese integratie aandreven, was de gemeenschappelijke strijd tegen terreur een grote eenmaker.

Het Europa van nu bouwt voort op dit soort momenten van versnelling en integratie. Dat gebeurde na 1648, na 1815, na 1918 en opnieuw na 1945. Tegenwoordig staat dit Europa van de samenwerking onder druk. Hoewel veiligheidsbeleid en de strijd tegen terreur inmiddels volledig zijn geëuropeiseerd, en de lidstaten niet meer zonder elkaar en Europol kunnen, wordt er in de publieke opinie vooral aan de eigen regering gerefereerd en op eigen dijken vertrouwd. Het is tijd voor een nieuw gevoel van lotsverbondenheid. Maar daar is misschien dan toch eerst

weer een Napoleon voor nodig, waartegen de Europeanen zich gezamenlijk kunnen afzetten.

NOTEN

1. Dit opstel is een voorproefje van een nieuw onderzoek, *Tegen de terreur. Hoe Europa veilig werd, 1815-1820*, dat van de hand van de auteur eind 2018 bij Uitgeverij Prometheus zal verschijnen.
2. Richard Edgcombe (ed.), *The diary of Frances Lady Shelley 1787-1817* (Londen 1912), 57.
3. Vgl. Bart Funnekotter, *De hel van 1812. Nederlanders met Napoleon op veldtocht naar Rusland* (Amsterdam 2015), 256; Jonkheer A.D. Trip van Zoutlandt ontving per Koninklijk Besluit op 8 juli 1815 de Militaire Willemsorde voor zijn aandeel in de veldslagen van Quatre Bras en Waterloo. Zie: G.C.E. Köffler, *De Militaire Willemsorde 1815-1940* (Den Haag 1940), 112; Zie ook: 'Relation des événements qui se sont passés à la brigade de grosse cavalerie durant la bataille du 18 juin 1815 et jusqu'au 19 et au 20 juin 1815, par le général A.D. Trip', in: F. de Bas en J. de T'Serclaes de Wommersom, *La Campagne de 1815 aux Pays-Bas d'après les rapports officiels néerlandais*. Deel 3 (Brussel 1908/9), 402-408.
4. Comte de Las Cases, *Memorial de Sainte Hélène: Journal of the Private Life and Conversations of the Emperor Napoleon*. Volume 4, part 7 (Londen 1823), 221.
5. Las Cases, *Memorial*. Volume 3, part 6, 92. John Bew citeert dit iets anders, Bew, *Castlereagh: A life* (Oxford 2012), 408.
6. Zie uitlatingen Labrador, protocollen van de Parijse Ministerconferentie, 7 en 10 april 1816. The National Archives (TNA), Foreign Office (FO) 146/6.
7. Term van Georges Lefebvre, *La grande peur de 1789, suivi de Les foules révolutionnaires* (Parijs 1932).
8. Castlereagh to Wellington, 13 May 1816, as cited in Niek van Sas, *Onze Natuurlijkste Bondgenoot*, 122.
9. Horst Blomeyer-Bartenstein, 'Conferences of Ambassadors', in: Yong Zhou (red.), *Encyclopedia of Public International Law* (Amsterdam 1984), 48-49.
10. Chris Bayly, *Birth of the Modern World 1780-1914. Global Connections and Comparisons* (Oxford 2004), 49, 51, 62.
11. Cf. Johannes Paulmann, *Pomp und Politik: Monarchenbegegnungen in Europa zwischen Ancien Régime und Erstem Weltkrieg* (Paderborn 2000), 131; Zie ook J. Mitzen, *Power in Concert: The Nineteenth-Century Origins of Global Governance* (Chicago 2013).

Prof. dr. B.A. de Graaf is hoogleeraar History of International Relations & Global Governance aan de Universiteit Utrecht en lid van de KHMW.