

De publieke opinie over Uruzgan

De opvattingen van de Nederlandse bevolking klinken door in het parlementaire debat. Dit artikel toetst het vermoeden dat veel Nederlanders twijfelen aan de missie in Uruzgan. Dit vermoeden is om diverse redenen zorgelijk. Allereerst voor de uitgezonden militairen. En verder omdat de publieke opinie een zelfstandige machtsfactor kan worden, zeker wanneer er onverhoopt meer Nederlandse slachtoffers zouden vallen. Welke factoren bepalen eigenlijk het draagvlak voor de missie in Uruzgan?

*Prof. dr. J.S. van der Meulen en drs. A. Vos**

Op zaterdag 6 oktober 2007 opende *NRC Handelsblad* met de kop: 'Peiling: verleng militaire missie in Afghanistan niet'. Uit de grootschalige online-enquête 21minuten.nl was gebleken dat nauwelijks een kwart van de Nederlandse bevolking vond dat Nederlandse militairen ook na augustus 2008 in Afghanistan moeten blijven. Zo'n 40 procent wilde de missie volgens planning beëindigen, terwijl 26 procent een eerdere terugtrekking voorstond. Desgevraagd was driekwart van de publieke opinie bovendien van mening dat het kabinet bij zijn besluit rekening moest houden met haar opvattingen – die van de Nederlandse bevolking dus.

Dat laatste zal het kabinet vast wel hebben gedaan, maar kennelijk werd de stemming in de samenleving niet als een zwaarwegende, laat staan als een doorslaggevende, factor gezien. In de artikel-100 brief over Uruzgan wordt hoe dan ook geen gewag gemaakt van de gevoelens en percepties van de Nederlandse bevolking. Formeel hoeft dat ook niet want in het huidige toetsingskader wordt, anders dan in het oorspronkelijke, 'draagvlak in de samenleving'

niet als een afzonderlijk criterium opgevoerd. Die wijziging werd destijds verdedigd met het argument dat 'politiek draagvlak' per definitie de openbare mening representeert.

Onmiskenbaar vormt het parlementaire debat bij uitstek het podium waarop de opvattingen van de Nederlandse bevolking doorklinken, bij monde immers van de door haar gekozen vertegenwoordigers. Die laatsten weten heel goed wat er leeft onder hun achterban, binnen de partij zo goed als bij (beoogde) kiezers. Dat wordt zeker verdisconteerd in het standpunt dat fracties innemen, idealiter niet klakkeloos maar weloverwogen – en soms de heersende stemming trotserend.

Kortom, als de regering in het parlement steun voor een besluit vindt – in dit geval stemde een ruime meerderheid van de Tweede Kamer in – dan is niet alleen in formele zin de democratische legitimiteit gewaarborgd, maar dan klinken daarin ook de echo's van het publieke debat mee.

Twijfels over de missie

Dat alles neemt niet weg dat het vermoeden dat veel Nederlanders twijfelen aan (voortzetting van) de missie in Uruzgan – een vermoeden dat in dit artikel nader getoetst zal worden – om diverse redenen als zorgelijk kan worden

* Van der Meulen is universitair hoofddocent krijgsmacht en omgeving aan de Nederlandse Defensie Academie en bijzonder hoogleraar militair-maatschappelijke studies aan de Universiteit Leiden. Mevrouw Vos is junior onderzoeker bij het Dienstencentrum Gedragswetenschappen van het CDC.

beschouwd. In de eerste plaats omdat het voor de militairen die worden uitgezonden ongemakkelijk is wanneer de samenleving niet werkelijk gelooft in hun missie. Ook al kan dat heel wel gepaard gaan met respect voor de militairen, dan nog knaagt het wanneer scepsis overheerst. Want die blijkt niet alleen uit peilingen maar ook uit opiniestukken van deskundigen, uit woordenwisselingen op internet en tijdens de legendarische verjaardagsvisite.

In de tweede plaats zou een (verdere) verslechtering van de ontwikkelingen in Uruzgan de publieke opinie zodanig op scherp kunnen zetten dat zij veel sterker dan tot nu toe een zelfstandige machtsfactor wordt. Het is aanmerkelijk dat de kans op een dergelijke verscherping het grootst is wanneer er onverhoopt meer en meer slachtoffers onder de Nederlandse militairen vallen.

De ontwikkelingen in Canada, waar een relatief groot aantal gesneuvelden het verlengingsdebat een extra zware lading gaf, zijn in dit opzicht illustratief.¹ Dat Nederland definitief blijft tot de zomer van 2010 sluit toenemende druk van de publieke opinie op regering en parlement allerminst uit.

Wanneer de emoties hoog genoeg oplaaien, kan een dergelijk scenario niet alleen aan de afkalving van het politieke draagvlak bijdragen, maar kan het ook tot (nog meer) operationele omzichtigheid leiden en tot (nog meer) bondgenootschappelijke spanning.

Maandelijks monitor

Er zijn dus goede redenen om wat de Nederlandse bevolking van Uruzgan vindt aandachtig

te volgen. Vanaf het najaar 2005 hebben onderzoeksbureaus op gezette tijden enquêtes gehouden, op eigen initiatief dan wel in opdracht van de media. Daaruit kan in beginsel betrouwbare informatie voortkomen over de stemming in Nederland – we verwijzen we in dit artikel ook regelmatig naar dergelijke peilingen. Een belangrijk nadeel is echter dat het meestal om momentopnamen gaat.² Verschillen in vraagstelling bemoeilijken bovendien een echt goede vergelijking van de resultaten.

Deze nadelen ontbreken in het opinieonderzoek dat vanaf augustus 2006 in opdracht van Defensie Voorlichting en Communicatie door het Diensten Centrum Gedragswetenschappen wordt verricht. In een maandelijks monitor wordt via een (kleine) representatieve steekproef uit de Nederlandse bevolking steeds dezelfde vragen over de missie in Uruzgan gesteld.³ Aldus beschikken we inmiddels over een rijke en systematische bron aan gegevens, die bovendien heel toegankelijk is: op de website van het ministerie van Defensie zijn alle resultaten terug te vinden.⁴

In dit artikel analyseren en interpreteren we een aantal uitkomsten van de monitor, vanaf de eerste meting in augustus 2006 tot en met mei 2008, een kleine twee jaar dus. We nemen de vraag of men voor- of tegenstander van de missie is als uitgangspunt en gaan daarna in op de perceptie van de resultaten van de missie alsmede van de risico's die de militairen lopen.

Primair kijken we naar de trendmatige ontwikkelingen, maar we zijn ook geïnteresseerd in de verbanden tussen de antwoorden. We vragen ons met name af in hoeverre de perceptie van resultaten en risico's van invloed is op de steun voor de missie, dat wil zeggen, op de distributie van voor- en tegenstanders. Bij dat alles zijn we erop gespist om de bevindingen te relateren aan de bredere context van publiek debat en politiek draagvlak, zoals we die in de inleiding hebben aangegeven.

In die benadering past in het bijzonder de laatste paragraaf, waar we onder het kopje 'discussie' een verder strekkende verklaring

1 Al werd ook in Canada uiteindelijk tot verlenging van de missie besloten, op basis van overeenstemming tussen regering en oppositie.

2 In het onderzoek van Maurice de Hond (www.peil.nl) worden dezelfde vragen soms meerdere keren gesteld (zie noot 9), maar niet met de frequentie en de regelmaat die de monitor van Gedragswetenschappen hanteert.

3 Er wordt gebruik gemaakt van een internetpanel van TNS-NIPO dat een representatieve afspiegeling vormt van de bevolking tussen 16 en 70 jaar. De maandelijks steekproeven waarop de monitor berust, zijn stuk voor stuk representatief maar bestaan iedere keer uit andere personen. Het aantal respondenten per steekproef is kleiner dan 200, en dat betekent dat verschillen tussen de maandelijks uitkomsten die op het oog behoorlijk groot lijken, toch statistisch niet-significant kunnen zijn.

4 Zie: http://www.mindef.nl/missies/afghanistan/uruzgan/mon_opinie_uruzgan.aspx.

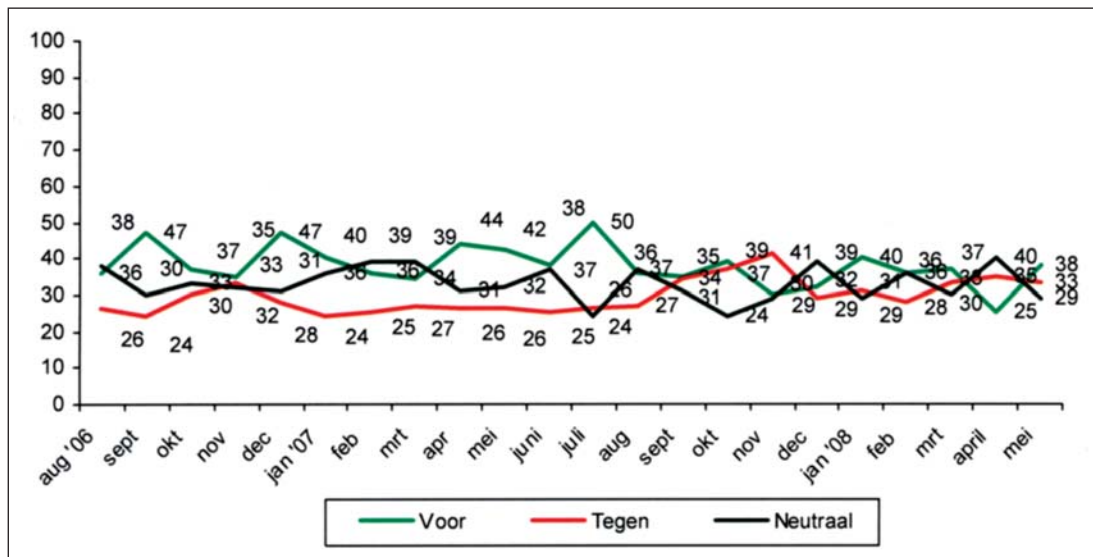
suggereren voor de ontwikkeling van de publieke opinie over Uruzgan.

Steun voor de missie

Bij de eerste monitor, in augustus 2006, noemde 36 procent van de ondervraagden zich voorstander van de missie in Uruzgan, 26 procent was tegenstander, terwijl 38 procent zich als voorstander noch als tegenstander beschouwde. In mei 2008 waren de cijfers respectievelijk 38 procent, 33 procent en 29 procent. Wanneer we alleen naar deze twee ijkpunten kijken, is het aantal voorstanders vrijwel hetzelfde gebleven en is het aantal tegenstanders toegenomen, ten koste van de respondenten die niet vóór en die niet tegen zijn.

significante toename was in vergelijking met de maand ervoor, maar bovendien het hoogste percentage vormde gedurende de hele onderzochte periode. Waarom uitgerekend op dat moment een dergelijke toename van voorstanders was te zien, valt moeilijk te verklaren.

Juist in de maand daarvoor waren kort na elkaar twee Nederlandse militairen omgekomen door gevechtshandelingen.⁵ Dat had dus in ieder geval geen negatieve invloed op de mate van steun voor de missie. Over de vraag of zich juist het omgekeerde effect voordeed – het sneuvelen van deze soldaten mag niet voor niets zijn – kunnen we slechts speculeren. Maar dat effect zou hoe dan ook maar van korte duur



Figuur 1 Steun voor Uruzgan-missie (Bron: Defensie Monitor, Gedragwetenschappen)

Figuur 1 maakt echter duidelijk dat dit niet de uitkomst is van een gestage trend. Er is binnen deze periode voortdurend sprake van schommelingen, die niet één bepaalde richting uitgaan. De meeste verschillen tussen opeenvolgende maanden zijn echter niet statistisch significant.

Significante verschillen

Op een aantal momenten was dat echter wél het geval. Zo waren er in juli 2007 ineens 50 procent voorstanders, wat niet alleen een

geweest zijn want in augustus was het weer verdwenen.

In november 2007 bleek juist het aantal tegenstanders van de missie (41 procent) groter dan ooit. Dat percentage zou kunnen worden gezien als de climax van toenemende tegenstand in de daaraan voorafgaande maanden, mogelijkkerwijs onder invloed van het verlengingsdebat. Maar ook in dit geval ging het om een tijdelijk effect:

5 Op 15 en 18 juni.



FOTO: AVDD, A. ROHIMPANDEY

Dat er twee Nederlandse militairen waren omgekomen door gevechtshandelingen had geen negatieve invloed op de steun voor de missie

in de maand erna (december 2007) nam het aantal tegenstanders significant af, wellicht als gevolg van het verlengingsbesluit.⁶

Een laatste voorbeeld van een significante maar tijdelijke meningsverandering komen we tegen in april 2008. Het aantal voorstanders slonk toen tot 25 procent; het laagste aantal in de hele onderzochte periode. Maar in de maand mei nam het weer toe tot 38 procent en dat terwijl enkele weken daarvoor opnieuw twee Nederlandse militairen sneuvelden. In de media werd, typerend genoeg, wel aandacht geschonken aan de geslonken steun in april, maar niet aan de toename ervan in mei.⁷

6 In het algemeen is dat een bekend effect: een eenmaal genomen besluit mobiliseert steun, zeker ook als het om uitzending van militairen gaat. Dat effect was ook te zien na het allereerste besluit om in Uruzgan mee te doen, in februari 2006. Zie een eerder artikel van onze hand: J.S. van der Meulen en A.Vos, 'Kwetsbaar draagvlak: de publieke opinie over Uruzgan', *Carré*, 2007, 6:21-23.

7 Eveneens typerend genoeg lukte het lang niet alle kranten en tv-uitzendingen om de resultaten van de monitor weer te geven op een wijze die recht doet aan de nuances in de vraagstelling en de schommelingen in de trend. Ere wie ere toekomt, de beste samenvatting van de voor-/tegenvraag stond in *de Telegraaf*, 20 april 2008.

8 Met name in het onderzoek dat TNS NIPO in opdracht van RTL met tussenpozen verricht is het aantal 'neutrale' respondenten groot, tot zo'n 50 procent toe. Zie Philip Everts, *De Nederlanders en de wereld. Publieke opinies na de Koude Oorlog*. Assen 2008, p. 173.

9 Op de vraag 'Heeft de missie in Uruzgan uw steun?', registreerde Maurice de Hond in april, juni en oktober 2007, respectievelijk 56, 54 en 51 procent respondenten die 'ja' antwoordden, tegenover 37, 38 en 44 procent die 'nee' zeiden. In februari 2008 was de verhouding 43 procent 'ja' en 50 procent 'nee'. In april, onmiddellijk na het sneuvelen van twee Nederlandse militairen, zei 46 procent 'ja' en 49 procent 'nee'.

10 Zie Everts, *De Nederlanders en de wereld*, p. 177-180.

Ambivalente publieke opinie

Al met al treffen we in de eerste 22 maanden van de missie in Uruzgan onder de Nederlandse bevolking gemiddeld 38 procent voorstanders aan, 30 procent tegenstanders en 33 procent respondenten die niet voor en die niet tegen zijn. Gedurende deze periode heeft zich geen blijvende statistisch significante verschuiving voorgedaan in het antwoordpatroon. In aanmerking genomen wat zich met betrekking tot Afghanistan allemaal heeft afgespeeld aan gebeurtenissen en debatten, valt een dergelijke stabiliteit op. Het zou niet echt hebben verbaasd wanneer het aantal tegenstanders structureel sterker zou zijn toegenomen.

Hoewel dus het aantal voorstanders het aantal tegenstanders bijna steeds overtreft, kan de publieke steun voor deze missie niet bepaald breed worden genoemd, niet in augustus 2006 en niet in mei 2008. Nogal wat van de ondervraagden in de monitor blijken voor- noch tegenstander.

In politiek-psychologische zin kan een dergelijke opstelling op meerdere manieren worden geduid: van neutraliteit, via twijfel en scepsis, tot distantie. Ook in andere peilingen waar 'geen voorstander, geen tegenstander' een antwoordcategorie is, kiezen relatief veel mensen daarvoor.⁸ Dergelijke uitkomsten bevestigen de indruk van een verdeelde of ambivalente publieke opinie.

Wanneer de vraag anders wordt gesteld en er bovendien een 'neutrale' antwoordmogelijkheid ontbreekt, wordt de tweedeling navenant scherper en kon, tot voor kort, het aantal voorstanders tot boven de 50 procent oplopen.⁹ Maar voor verlenging werd in het najaar van 2007 (en daarna) in geen enkele peiling meerderheidssteun gevonden, in absolute noch in relatieve zin.¹⁰ In de monitor liep een vraag over verlenging vanaf mei 2007 mee. Vanaf dat eerste meetmoment tot en maart 2008, was gemiddeld 41 procent van de ondervraagden tegen verlenging, 27 procent vóór en 32 procent neutraal.

Resultaten

Vanaf het moment dat 'Uruzgan' zich aandienende, heeft de tegenstelling 'vechtmissie'

versus 'opbouwmissie' een centrale rol gespeeld in het publieke debat. Politiek wellicht onhandig en militair waarschijnlijk kunstmatig, duikt deze tweedeling toch steeds weer op bij de beoordeling van de resultaten die worden geboekt. Dat is niet typisch Nederlands en bovendien, zo suggereert internationaal opinieonderzoek, erkennen juist Nederlanders (samen met de Britten) eerder dan veel andere Europeanen, de noodzaak om te vechten.¹¹

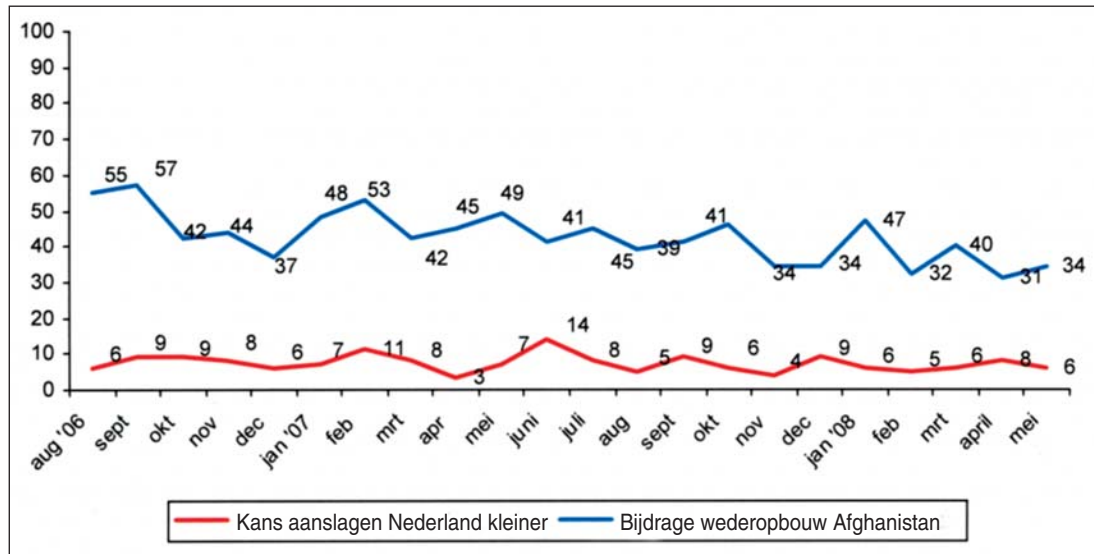
Dat neemt niet weg dat, zeker ook in Nederland, de mate van succes met de wederopbouw van de Afgaanse samenleving als cruciaal wordt beschouwd. De monitor peilt de perceptie van de bevolking daarover via de stelling: 'De missie in Uruzgan zal bijdragen aan de wederopbouw van Afghanistan'.

Figuur 2 laat zien dat bij de laatste meting (mei 2008) veel minder mensen het eens zijn met deze stelling dan bij de eerste (augustus 2006): 34 procent tegenover 55 procent.

nog eens wordt bevestigd. Hoewel ook bij deze vraag niet gesproken kan worden van een gestage, ononderbroken trend, zijn de verwachtingen met betrekking tot de wederopbouw onmiskenbaar afgenomen. Andere peilingen suggereren eveneens dat het vertrouwen in de opbouwmissie in de loop der tijd is verminderd.¹²

Nu is de opbouw van Afghanistan geen doel op zich, maar vloeit voort uit het verdrijven van het Taliban-regime, dat na 9/11 de rekening kreeg gepresenteerd voor het huisvesten van al-Qaida. De militaire inspanningen van de Verenigde Staten en zijn bondgenoten waren eerst en vooral bedoeld om de kans op nieuwe terroristische aanslagen te verkleinen. De veiligheid van de eigen samenleving werd aldus nadrukkelijk in het geding gebracht.

Dat is een rechtvaardiging die nog steeds opgeld doet en die door politieke autoriteiten, zoals de secretaris-generaal van de NAVO, graag



Figuur 2 Resultaten Uruzgan-missie (Bron: Defensie Monitor, Gedragwetenschappen)

Twijfelaars

In de laatste peiling was 26 procent van de respondenten het met de stelling oneens, terwijl 39 procent 'niet mee eens, niet mee oneens', antwoordde. Opnieuw dus een relatief omvangrijke categorie twijfelaars, waardoor de indruk van een verdeeld of ambivalent publiek

11 Maar als geheel onderscheidt Europa zich sterk van de Verenigde Staten. Voor de Amerikanen is opbouwen en vechten in Afghanistan even vanzelfsprekend terwijl onder de Europeanen voor het eerste veel meer steun bestaat dan voor het tweede. *Transatlantic Trends 2007*. Zie: www.transatlantictrends.org.
 12 Maurice de Hond heeft een aantal keren gevraagd of de nadruk van de missie ligt op 'de wederopbouw van het gebied' of op 'veiligheid en het bestrijden van de Taliban' of op 'beide'. In april 2007 was de antwoordverdeling respectievelijk 13, 43 en 40 procent, in februari 2008 was hij 3, 63 en 32 procent.

gebruikt wordt om de wankelmoedige publieke opinie in Europa te overtuigen van het belang van deze missie.¹³

Op de Nederlandse bevolking heeft dit specifieke argument tot dusver niet of nauwelijks indruk gemaakt, zo suggereert de monitor. In figuur 2 is te zien dat maar heel weinigen (in mei: 6 procent) instemmen met de stelling: 'De missie in Uruzgan zal de dreiging van terroristische aanslagen in Nederland zelf kleiner maken.' Weliswaar is de tussencategorie – niet mee eens, niet mee oneens – opnieuw substantieel (44 procent), maar het aantal mensen dat het met de stelling oneens is, is het grootst (50 procent).

Brede kloof

Nu kan de stelling in kwestie op meer dan één manier worden gelezen. Men kan van mening zijn dat de kans op terreur tegen Nederland helemaal niet afhankelijk is van het welslagen van speciaal deze missie. Men kan ook vinden dat deze bijzondere broedplaats van fundamentalisten wél een belangrijke bron van risico's vormt, maar dat het niet zal lukken om hem lam te leggen.

Hoe ook opgevat, er gaapt hier een brede kloof tussen het 'gut-feeling' van het publiek en het officiële discours. Het geeft te denken dat die kloof vanaf het begin bestond en sindsdien onveranderlijk breed is gebleven. Dat is een duidelijk verschil met het vertrouwen in de wederopbouw. Dat was, zoals we zagen, aanvankelijk redelijk hoog, maar is sindsdien afgenomen.

Risico's van de uitzending

Dat Uruzgan een gevaarlijke missie zou worden en dat er vrijwel zeker doden en gewonden zouden zijn te betreuren, stond van meet af aan vast. De regering maakte er nooit een geheim van dat dergelijke risico's inherent zijn aan de

FOTO: AN/DD, H. BONTKEGE



Het stond van meet af aan vast dat Uruzgan een gevaarlijke missie zou worden

uitzending. Tot mei 2008 kwamen in Uruzgan zestien Nederlandse militairen om en raakte een groter aantal gewond, van wie sommigen met blijvend letsel.

De incidenten en gevechten waarbij dat gebeurde kregen stuk voor stuk veel aandacht. Ze leidden tot verklaringen van politieke en militaire gezagsdragers en tot uitingen van medeleven door het publiek en in de media.

Bij de beoordeling van de risico's staat meestal centraal in hoeverre ze als 'aanvaardbaar' dan wel 'verantwoord' kunnen worden beschouwd. Dat wil zeggen, aanvaardbaar en verantwoord zowel in het licht van de (politieke) doelen die worden nagestreefd als van de (militaire) middelen die daartoe worden ingezet.

De stelling die in dit verband in de monitor werd opgenomen luidt: 'De risico's die de Nederlandse militairen in Uruzgan lopen zijn verantwoord.' In de peiling van mei was 27 procent van de ondervraagden het daarmee eens, 41 procent was het ermee oneens en 32 procent stelde zich neutraal op – dan wel twijfelend, sceptisch of afstandelijk. Bij de peiling in augustus 2006, was de antwoordverdeling respectievelijk 36 procent, 28 procent en 35 procent.

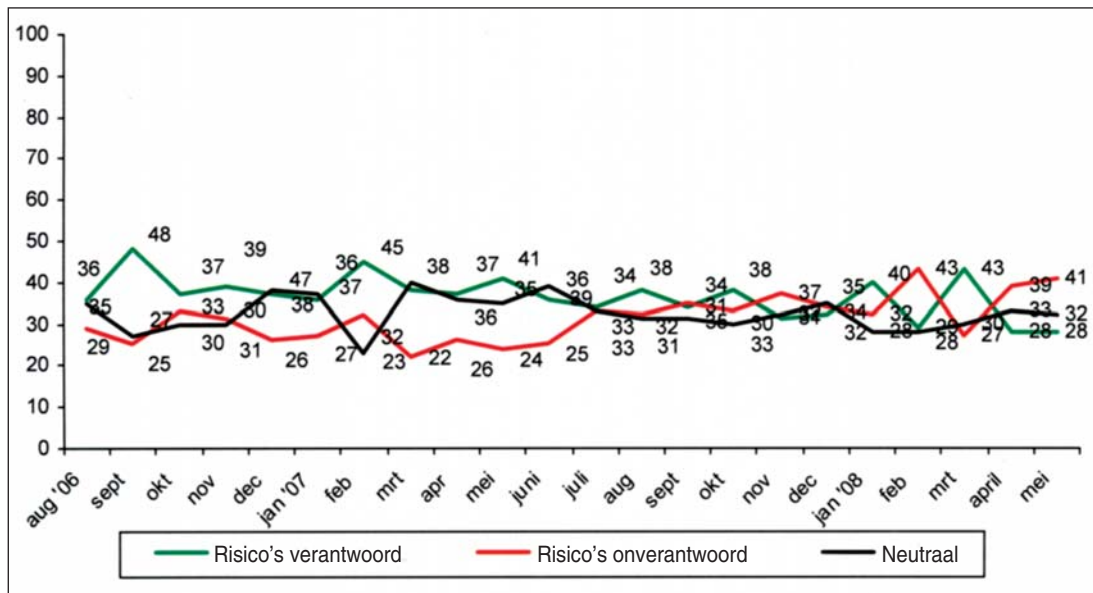
Wanneer we het eerste en het laatste meetpunt naast elkaar zetten, dan ontstaat de indruk dat de publieke opinie de risico's van deze missie in de loop der tijd minder verantwoord is gaan vinden. Weliswaar vond in maart nog 43 procent

¹³ Tijdens een seminar in Kopenhagen, betoogde De Hoop Scheffer dat er drie doorslaggevende redenen zijn om ISAF te steunen: er is een sterk VN-mandaat, de strijd gaat tegen de grootste mensenrechtenschenders in de wereld, en als de missie wordt afgebroken zal Al Qaida weer gaan toeslaan in Europese steden. (Seminar over 'Public Diplomacy in NATO-led Operations', Kopenhagen, 8 oktober 2007.)

de risico's aanvaardbaar, maar in april was dat 28 procent en in mei dus 27 procent. Daarbij zij aangetekend dat de meting van april plaatsvond vóór en die van mei plaatsvond ná het sneuvelen van twee militairen, op 18 april. Het verschil tussen april en maart kan daaruit dus niet verklaard worden, de aanhoudend relatief lage beaming van de stelling in mei mogelijk wel.

50 procent, maar kwam daar nooit bovenuit. Weliswaar vonden meestal meer mensen de risico's eerder wél dan niet verantwoord, maar tegelijkertijd was er, ook bij deze stelling, een relatief groot aantal ondervraagden dat 'niet mee eens, niet mee oneens' antwoordde.

De reactie op nog weer een andere stelling in de monitor is in dit verband intrigerend: 'Als



Figuur 3 Risico's Uruzgan-missie (Bron: Defensie Monitor, Gedragwetenschappen)

Voorzichtigheid bij het trekken van al te stellige conclusies blijft op zijn plaats. Eerdere verschillen die zich tussen de ene en de andere maand openbaarden waren nergens statistisch significant. Aldus kon tot voor kort geen ondubbelzinnig en blijvend effect worden vastgesteld van het sneuvelen van Nederlandse militairen op de publieke acceptatie van de risico's van deze missie. Of met betrekking tot de risico-afweging inmiddels toch een omslagpunt is bereikt, valt niet met zekerheid te zeggen. Op zich is het denkbaar dat het cumulatieve effect van tragische incidenten na verloop van tijd een verandering in de publieke perceptie bewerkstelligt.

Kanttekening daarbij: de risicoacceptatie is vanaf het begin niet erg groot geweest, benaderde alleen in de eerste periode soms de

er Nederlandse militairen worden gedood, zou dat voor mij een reden zijn de Nederlandse militairen terug te roepen uit Afghanistan.' Met deze stelling zijn de meeste respondenten het continu oneens. In de eerste peiling was dat 48 procent (tegenover 30 procent eens), in de laatste was het 43 procent (tegenover 34 procent eens). Het aantal ondervraagden dat 'niet mee eens, niet mee oneens' koos, was in augustus 2006 en mei 2008 respectievelijk 22 procent en 23 procent.

Vaak is vastgesteld in opinieonderzoek over militaire missies dat de bevolking in beginsel bereid is slachtoffers onder de eigen militairen te accepteren. Doorgaans vindt men de kans daarop op zich geen reden om van deelname af te zien of om een uitzending te beëindigen. Het antwoordpatroon bij de laatste stelling past

daarin: zelfs wanneer meer en meer mensen de risico's niet langer verantwoord lijken te vinden, dan nog leidt het sneuvelen van militairen op zich, niet per se tot een sterkere roep om terugtrekking.

Steun, resultaten, risico's: het verband

In het begin van dit artikel kondigden we aan dat we ons primair wilden richten op de trendmatige ontwikkelingen in de publieke opinie over Uruzgan. Vanuit dat perspectief is in

paragrafen hebben beschreven. Zowel de vragen die betrekking hebben op 'resultaten' ('bijdrage aan wederopbouw' en 'dreiging terroristische aanslagen') als de vragen in verband met 'risico's' ('risico's verantwoord', 'terugtrekken bij slachtoffers'), hebben voorspellende waarde voor de mate van steun aan de missie, zoals gemeten via de vraag 'bent u voor- of tegenstander van de missie in Uruzgan?'

Anders gezegd, onder de Nederlandse bevolking neemt de steun voor de missie toe naarmate men meer vertrouwen heeft in de wederopbouw en verwacht dat Nederland zelf veiliger wordt, alsmede naarmate men de risico's verantwoord vindt en van oordeel is dat het vallen van slachtoffers *niet* tot terugtrekking moet leiden.

Alle gemeten factoren hebben dus invloed op de distributie van voor- en tegenstanders. De belangrijkste voorspeller van steun is het vertrouwen dat deze missie zal bijdragen aan de wederopbouw van Afghanistan. Wanneer mensen echter aangeven iemand te kennen die bij de krijgsmacht werkt, dan is de stelling 'terugtrekken bij slachtoffers' de belangrijkste voorspeller van steun. Dat is een scherpe herinnering aan het verschil dat er in de beleving van risico's bestaat tussen wie er in zijn persoonlijke omgeving bij betrokken is en wie er op afstand naar kan kijken.

Dat voor de steekproef als geheel het vertrouwen in de wederopbouw de belangrijkste factor is om vóór of tegen de missie te zijn, komt niet als een verrassing. Zowel in het politieke als in het publieke debat wordt de wederopbouw van Afghanistan keer op keer als cruciale maatstaf voor het succes van ISAF opgevoerd.

Tegelijkertijd, het kwam eerder al ter sprake, heeft de 'opbouwmissie' van meet af aan moeten concurreren met de 'vechtmissie'. Interessant in dit verband is een media-analyse die suggereert dat eind 2007 juist vaker gesproken werd van een *militaire missie* of *vechtmissie* dan van een *opbouwmissie* of *vredesmissie*. Bovendien, wanneer wederopbouw als onderwerp naar voren kwam, dan werd niet ingegaan op concrete projecten of resultaten, maar eerder



FOTO: AVDD, S. HILCKMANN

Uruzgan, 2007. Nederlanders en Britten erkennen de noodzaak om te vechten eerder dan andere Europeanen

de voorgaande paragrafen een reeks vragen en stellingen uit de monitor beschreven en geanalyseerd.

Daarnaast kunnen we de uitkomsten van de maandelijkse enquêtes ook bekijken op hun onderlinge samenhang. Daartoe zijn we met behulp van statistische analyse nagegaan in hoeverre de perceptie van de resultaten en de risico's van deze missie, van invloed is op de steun ervoor.¹⁴

Die invloed blijkt er inderdaad te zijn, en doet zich gelden bij alle aspecten die we in de vorige

¹⁴ Er is gebruik gemaakt van 'multiple regressieanalyse'. Wie geïnteresseerd is in de statistische finesses kan contact opnemen met de tweede auteur: ajvm.vos@mindef.nl.

op de vraag of wederopbouw *überhaupt* plaatsvindt.¹⁵ Maar in feite roept een dergelijke bevinding bredere vragen op dan we in dit artikel kunnen beantwoorden: die naar de wisselwerking tussen politiek debat, media-berichtgeving en publieke opinie.

Discussie

‘Vertrouwen in de Afghanistan-missie neemt flink af’, kopte het *Algemeen Dagblad* op 25 februari 2008. In het bericht eronder werden de belangrijkste resultaten uit de peiling van februari van Gedragswetenschappen keurig samengevat, waaronder het verminderde geloof in de wederopbouw en het versmalde draagvlak voor risico’s.

Maar er werd ook melding gemaakt van het feit dat 54 procent van de Nederlanders trots is op de militairen.¹⁶ Daarmee wordt bevestigd dat een omstreden missie respect voor de militairen geenszins in de weg hoeft te staan. De peiling van mei onderstreept dat: 66 procent van de bevolking zegt trots te zijn op de militairen.

Terughoudende publieke opinie

Dat neemt niet weg dat het draagvlak voor ‘Uruzgan’, zoals we dat via de monitor de afgelopen kleine twee jaar hebben kunnen volgen, allermindst breed is. Het beeld van een overwegend terughoudende en in een aantal opzichten verdeelde publieke opinie overheerst. Per saldo zijn bij de voorgelegde vragen en stellingen de meeste trends (licht) negatief. Alleen wanneer de resultaten bij de wederopbouw van de Afgaanse samenleving spectaculair en zichtbaar zouden verbeteren, lijkt er een kans te bestaan dat deze missie alsnog een steviger draagvlak verwerft.

Men hoeft echter geen zwartkijker te zijn om dat scenario niet voor erg waarschijnlijk te houden. Het zou al heel wat zijn wanneer, bij het uitblijven van grote tegenslagen, de publieke steun niet verder afbrokkelt of zelfs, bij het boeken van bescheiden successen, enigszins oprabbelt.

In het begin van dit artikel hebben we betoogd dat het de missie in Uruzgan, met haar brede

parlementaire goedkeuring, niet aan democratische legitimiteit ontbreekt. Tegelijkertijd hebben we opgemerkt dat beperkte publieke steun ongemakkelijk is voor de militairen en op den duur ook politieke risico’s met zich mee kan brengen. Weliswaar is het in de recente Nederlandse geschiedenis zelden of nooit voorkomen dat ‘defensie’ een stempel drukt op het stemgedrag van de kiezers.¹⁷ Maar een onverhoopt slecht scenario in Uruzgan zou op diverse manieren wel degelijk door kunnen werken in de uitslag van verkiezingen – die voor de Tweede Kamer staan gepland voor mei 2011. We hebben in de inleiding gewezen op de mogelijke parallel met Canada.

Mogelijke oorzaken

Een belangrijke vraag bij dit alles is natuurlijk: hoe komt het eigenlijk dat de Nederlandse bevolking vanaf het begin zo aarzelend en afwijzend is geweest? In het advies dat de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) in april 2006 uitbracht over ‘Maatschappij en Krijgsmacht’, werd de regering bekritiseerd vanwege gebrek aan overtuigingskracht.

Volgens de AIV had het hoe en waarom van Uruzgan beter moeten worden uitgelegd, juist ook vanwege de wenselijkheid dat een ‘grote meerderheid’ van de bevolking zich achter een dergelijke riskante missie schaaft.¹⁸ De regering van haar kant betoogde dat zij pas kon beginnen met het overtuigen van het publiek nadat het besluit tot uitzending was gevallen. En dat er vanaf dat moment wel degelijk een ‘communicatieplan’ in werking is getreden.¹⁹ De vraag of een sterker politiek verhaal vanaf het begin meer steun voor deze missie had kunnen genereren, is niet zonder betekenis.

15 Media-analyse Missie in Afghanistan van 1 november tot en met december 2007. Uitgevoerd door Publistat Mediaonderzoek.

16 De stelling luidt: ‘Ik ben trots op de Nederlandse militairen in Uruzgan.’

17 Al vormde het pacifisme van de PSP de grondslag van deze partij, en speelden in hun tijd Vietnam en de kernwapens een bij vlagen markante rol in het politieke landschap. Zie G.R. Zondergeld, ‘PSP, Provo en Vietnam. Links protest in de jaren zestig en zeventig’, en R.C. van Diepen, ‘Dutch Disease is better for Peace’. Nederland en het kruisraketten-debat’, 1979-1986; in Jan Hoffenaar, Jan van der Meulen en Rolf de Winter (red.), *Confrontatie en ontspanning. Maatschappij en krijgsmacht in de Koude Oorlog 1966-1989*, SDU, Den Haag: 2004, pp. 81-99 en 189-205.

18 Zie het AIV-advies ‘Maatschappij en Krijgsmacht’, april 2006.

19 Brief van de minister van Defensie aan het parlement, 23 augustus 2006.

Daarnaast zou het zeker de moeite waard zijn om onderzoek te doen naar de effecten van het mediabeleid dat is ontplooid – heeft dat behalve aan sympathie voor de militairen ook kunnen bijdragen aan begrip voor de missie?



FOTO: AVDD, S. HILCKMANN

'De bevolking is in beginsel bereid om slachtoffers onder de eigen militairen te accepteren'

Wie echter een enigszins volledig antwoord wil hebben op de vraag hoe het komt dat de publieke opinie zo weinig overtuigd is, zal verder moeten kijken dan de politieke rechtvaardiging van deze specifieke missie en de manier waarop deze 'verkocht' wordt. De vraag wordt dan veeleer: hoe is het verschil te verklaren tussen het beperkte draagvlak voor Uruzgan en de ruime publieke steun voor alle eerdere uitzendingen, vanaf de vredesmissie in Bosnië, begin jaren negentig?

Die steun was er ook voor de eerste bijdrage van Nederland aan ISAF, in 2002, en was er zelfs voor de stabilisatiemissie in Irak, vanaf de zomer van 2003. We zeggen 'zelfs', omdat de Amerikaanse aanval op Irak door de meerderheid van de Nederlanders werd afgewezen.²⁰

Maar hulp bij de wederopbouw kreeg aanvankelijk wel steun van de meeste ondervraagden in de peilingen ter zake. Gaandeweg 2004 raakte deze missie echter meer en meer omstrede, hoogstwaarschijnlijk minder als

gevolg van haar eigen tekortkomingen en tegenslagen, dan vanwege het sterk verslechterde klimaat in Irak als geheel. De spiraal van opstand en geweld bracht de Amerikaanse bezetting ernstig in diskrediet en ondergroef de legitimiteit en effectiviteit van de 'war on terror' steeds verder.

Onze hypothese is dat dit klimaat en deze ontwikkelingen het publieke debat en de publieke opinie

over Afghanistan direct en indirect hebben beïnvloed. Hoe sterk precies en in wat voor soort wisselwerking met de politieke besluitvorming over deze missie, zou preciezer moeten worden onderzocht. De moeizame ontvlechting van ISAF en *Enduring Freedom* lijkt in dit verband hoe dan ook een voorname kwestie.

Het is misschien minder dat de meeste Nederlanders weinig van vechten willen weten, dan dat ze niet geassocieerd willen worden met de *war on terror*. Dat maar heel weinigen geloven dat de missie in Afghanistan de kans op terroristische aanslagen in Nederland zelf vermindert, kan hiervoor als *circumstantial evidence* worden gezien. Nogmaals, we brengen het hier als hypothese, maar het is alleszins aannemelijk dat de slag om een grote meerderheid van de Nederlandse bevolking achter de missie in Uruzgan te krijgen, voor een deel werd verloren in Irak.²¹

20 Het ontbreken van draagvlak in de samenleving werd destijds door premier Balkenende opgevoerd als een van de redenen waarom wel politieke maar geen militaire steun aan de Amerikanen werd verleend.

21 Zie voor peilingen over missies vanaf UNPROFOR, Everts, Nederlanders en de wereld, hoofdstuk 5 en hoofdstuk 8; over het beeld van de Verenigde Staten, hoofdstuk 7; over terrorisme, hoofdstuk 9.