

De tekst die u hieronder aantreft is de door de auteur licht geredigeerde en van noten voorziene versie van de inaugurele rede die hij op 10 oktober 2008 uitsprak in het Groot Auditorium van de Universiteit Leiden. De auteur aanvaardde toen de benoeming tot bijzonder hoogleraar militair-maatschappelijke studies. Deze leerstoel is, namens de KVMO, gevestigd aan het Departement Politieke Wetenschap van genoemde universiteit.

De redactie wenst professor Van der Meulen, die als universitair hoofddocent verbonden is aan de NLDA, van harte geluk met deze benoeming. Zij spreekt de wens uit dat hij in Breda, in Leiden en elders zal blijven bijdragen aan de zo belangrijke dialoog tussen krijgsmacht en maatschappij.

Stemmen over Afghanistan en de risico's van het vak

De Taliban is niet de enige in Afghanistan actieve partij die onderkent dat de publieke opinie waarschijnlijk de achilleshiel van de internationale gemeenschap is. In dit kader spelen twee kwesties. De eerste is de gewenste rol van de publieke opinie in Nederland bij de besluitvorming rond uitzendingen. De tweede is hoe de samenleving en de krijgsmacht omgaan met de gevolgen van geweld en in het bijzonder met het sneuvelen van eigen militairen. Gaat het daarbij om risico's van het vak of misschien toch niet helemaal?

Prof. dr. J.S. van der Meulen*

Precies vier maanden geleden, op 10 juni 2008, stond op dit spreekgestoelte de president van Afghanistan, Hamid Karzai. Hij bedankte Nederland voor de inspanningen ten behoeve van veiligheid en wederopbouw en memoereerde de Nederlandse militairen die daarbij het leven verloren. Met overrompelend charisma sprak hij over de hoopvolle ontwikkelingen in zijn land – zonder een geheim te maken van de enorme problemen. Dat zoveel landen met uiteenlopende politieke en culturele achter-

gronden helpen bij dit experiment in *nation building*, mochten we zien als een bewijs dat beschavingen helemaal niet hoeven te botsen maar juist heel goed kunnen samenwerken. Vanzelfsprekend kreeg de president na afloop een staande ovatie.¹

'Een fatsoenlijke man, met enkele liberale instincten en veel persoonlijke moed', zo typeerde *The Economist* Karzai aan de vooravond van zijn bezoek aan Europa.² Maar over de bestuurskracht van de regering in Kabul was het Britse weekblad erg kritisch. Immers, zonder die bestuurskracht mislukt niet alleen *nation building*, maar ontvalt uiteindelijk ook de zin aan vorderingen op militair gebied. Niet dat die laatste zo veelbelovend zijn. Vooral in het zuiden en oosten van Afghanistan dreigt immers een patstelling. De huidige inzet van NAVO-troepen, in het kader van de *International Security Assistance Force* (ISAF), kan die niet doorbreken en komt bovendien onder toenemende druk te staan van het thuisfront: 'De gestage tol aan slachtoffers onder de NAVO-

* De auteur is universitair hoofddocent aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de NLDA en bijzonder hoogleraar militair-maatschappelijke studies aan het Departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden. Deze leerstoel is ingesteld door de Koninklijke Vereniging van Marine Officieren.

1 Karzai bezocht Nederland aan de vooravond van een internationale donorconferentie in Parijs. Hij werd ontvangen door koningin Beatrix en sprak met ministers en parlementariërs. *NRC Handelsblad* (7 juni 2008) nam een streng interview met hem van *Der Spiegel* over: 'Onfrisse deals zijn noodzaak. President Karzai van Afghanistan verweert zich tegen westerse kritiek'. In een interview met *Netwerk* (9 juni 2008) reageerde Karzai onder meer op een videoboodschap van de ouders van een gesneuvelde militair.

2 'How the "good war" could fail' in: *The Economist*, 24 mei 2008. De volledige zin over Karzai luidde: 'A decent man with some liberal instincts and a lot of personal courage was just what the doctor ordered in 2001'. Het commentaar in *The Economist* ging vergezeld van een 'briefing' over Afghanistan: 'A war of money as well as bullets'.

militairen, verpest de (publieke) opinie in landen die troepen leveren. De steun voor de goede oorlog zal verder ineenschrompelen tenzij de kiezers in het Westen zien dat ze iets nuttigs terugkrijgen voor hun levens en hun geld'. Aldus *The Economist* – en het ontbreekt, zo lijkt het, niet aan illustraties. Toen op 18 augustus tien Franse militairen sneuvelen in gevechten met de Taliban, leidde dat in Frankrijk tot 'razernij en verslagenheid'. President Sarkozy vloog ogenblikkelijk naar Afghanistan terwijl *Le Monde* hem opriep uit te leggen 'waarom Franse soldaten sterven op 6000 kilometer van Parijs'.³ De ophef werd nog veel groter toen *Paris Match* verklaringen van de Taliban publiceerde, alsmede foto's van strijders met buitgemaakte Franse wapens en uitrustingstukken. De Taliban, zo meende de Franse minister van defensie Hervé Morin, heeft 'begrepen dat de publieke opinie waarschijnlijk de achilleshiel is van de internationale gemeenschap'.⁴

Volgens peilingen zouden de meeste Fransen de missie het liefst beëindigen.⁵ Al langer heeft het er de schijn van dat ook in andere betrokken landen een flink deel van de burgers 'hun' militairen bij voorkeur wil terugtrekken. Dat geldt bijvoorbeeld voor Duitsland, voor Canada en waarschijnlijk ook voor Nederland.⁶ Regeringen gaan daar niet op in, kunnen dat in feite ook niet, althans niet onmiddellijk. Wel kan de indruk bestaan dat in sommige gevallen (Canada en Nederland bijvoorbeeld) het besluit om op termijn de bijdrage aan ISAF te beëindigen, deels is genomen met een scheef oog naar de publieke opinie. En in andere gevallen (denk aan Duitsland) worden de grenzen van de inzet duidelijk genoeg getrokken met een scherp oog naar de publieke opinie.

Het is hoe dan ook opmerkelijk dat voor een militaire missie die als belangrijk, zwaar en gevaarlijk wordt gepresenteerd, op het eerste gezicht in geen enkel land een breed draagvlak tot stand is gekomen. Het roept de vraag op waar dat in zit, maar ook hoe ernstig dat is. Wat voor wissel trekt het op de verhouding tussen politiek en publiek? En vervolgens, wat zegt de geringe populariteit van 'Afghanistan' over de ontvankelijkheid en steun voor de uitzending en inzet van militairen in het algemeen? Tot op welke hoogte kunnen Europeanen en Canadezen nog billijken dat hun legers betrokken raken bij oorlogsachtige operaties van onvoorspelbare duur – inderdaad, met een gestage tol aan slachtoffers, niet alleen onder de eigen soldaten, maar ook, en doorgaans in veel grotere aantallen, onder lokale burgers en tegenstanders? Hoe post-militair is ons soort samenleving geworden?

Al deze vragen raken aan militair-maatschappelijke omstandigheden en ontwikkelingen en horen bij uitstek tot het werkveld van deze bijzondere leerstoel. Ik wil er vanmiddag enkele uit naar voren halen en ik doe dat in twee gedeelten.

Eerst verdiep ik me in de publieke opinie over Afghanistan zoals die zich in Nederland laat kennen. Ik geef er een ruwe schets van en analyseer daarna in hoeverre de opvattingen van de Nederlandse bevolking in de politieke besluitvorming over de uitzending van militairen worden meegewogen. Hoe wenselijk of noodzakelijk is dat eigenlijk in een (parlementaire) democratie? Ik doe een bescheiden aanbeveling ter verbetering van dat proces. In het tweede deel van mijn verhaal ga ik dieper in op de vraag hoe onze samenleving omgaat met de gevolgen van militaire geweldstoepassing – in het bijzonder het sneuvelen van eigen soldaten. Welke factoren zijn van invloed op de acceptatie daarvan? Ik stip een aantal bevindingen aan uit de sociaal-wetenschappelijke literatuur en werk toe naar een analyse van de plaats van de krijgsmacht in de huidige samenleving en de positie van beroepsmilitairen. Want uiteindelijk zijn het de risico's van hun vak – of misschien toch niet helemaal?

3 Aldus een bericht in *Trouw*, 21 augustus 2008. 'Razernij en verslagenheid', was de kop boven het bericht.

4 *NRC Handelsblad*, 5 september 2008.

5 *NRC Handelsblad*, 18 september 2008. Er is een 'lichte meerderheid' die weg wil.

6 Volgens een peiling in opdracht van de *ARD* en *Die Welt* zou tweederde van de Duitsers zo snel mogelijk weg willen (*NRC Handelsblad*, 3 augustus 2008). Canada verloor al meer dan honderd militairen in Afghanistan. In het voorjaar van 2007 vond de publieke opinie dat met meer dan vijftig doden een te hoge prijs werd betaald, en wilde de meerderheid dat de troepen zo snel mogelijk zouden worden teruggetrokken. Maar in feite vond men dat al in de zomer van 2006, bij minder dan 25 gesneuvelen. Zie onderzoek in opdracht van de *Globe and Mail*, door de Strategic Counsel: www.thestrategiccounsel.com.



Protest tegen de verlenging van de missie in Uruzgan, 2007

Publieke opinie

De *goede oorlog*, in de terminologie van *The Economist*, daar waren we aanvankelijk erg voor. In het najaar van 2001 steunde de publieke opinie in veel westerse landen tamelijk massaal de Amerikaanse aanval op Afghanistan, op het regime van de Taliban en op het netwerk van al-Qaida. In een peiling van *Gallup International* stemde driekwart van de Nederlanders in met het militaire optreden van de Verenigde Staten. Dat was evenveel als in Frankrijk en iets meer dan in Duitsland, waar tweederde van de bevolking de Amerikanen steunde. De meeste Nederlanders, Duitsers en Fransen gingen er bovendien mee akkoord dat eigen militairen zouden worden ingezet – net als de Britten en de Denen. De Spanjaarden en de Turken waren tegen. De Belgen waren verdeeld – over meedoen althans.⁷

In beginsel had het tot collectieve militaire inzet kunnen komen. Immers, de NAVO stelde formeel vast dat op '9/11' alle lidstaten waren aangevallen. Maar de VS besteedde de strijd op de grond liever uit aan lokale krijgsheren/bondgenoten. Zelf opereerden de Amerikanen vooral vanuit de lucht, een daverende echo van Kosovo eigenlijk, maar dan met veel zwaardere bommen. Aan de door de Verenigde Naties gemandateerde vredesmacht ISAF, die na het verdrijven van de Taliban werd ingezet, namen

wel veel andere landen deel, waaronder Nederland. Ook dat had de instemming van een grote meerderheid van de bevolking. Dat bleef zo gedurende die eerste paar jaar, ook toen Nederlandse en Duitse militairen, van februari tot augustus 2003, gezamenlijk het commando voerden over ISAF.⁸

Vroeg in die periode begon de *slechte oorlog* van Amerika tegen Irak. Die riep wereldwijd veel verzet op, in de peilingen en op straat.

Ook de meeste Nederlanders

waren tegen de gewelddadige afzetting van Saddam Hoessein, in ieder geval als dat zonder de uitdrukkelijke goedkeuring van de Veiligheidsraad zou gebeuren. Voor deelname aan de *Stabilisation Force Iraq (SFIR)*, een opbouwmissie, was vervolgens wel weer draagvlak. Gaandeweg echter nam de discussie ook daarover toe en groeiden de twijfel en de tegenstand. Vermoedelijk gebeurde dat niet in hoofdzaak als gevolg van incidenten en tegenslagen in eigen kring, waaronder het sneuvelen van twee Nederlandse militairen. Het kwam eerder door de sterk verslechterende veiligheids-situatie in Irak in het algemeen, in combinatie met schandalen als dat rond Abu Ghraib. De *War on Terror* raakte meer en meer in diskrediet en de internationale reputatie van de Verenigde Staten werd sterk aangetast.⁹ Onder dit gesternte bleek het een stuk moeilijker om publieke steun te verwerven voor een nieuwe missie in het zuiden van Afghanistan, die zich ergens in de vroege zomer van 2005 als mogelijkheid aandiende. Hoewel Nederlandse militairen in de tussentijd op verschillende manieren actief waren gebleven – zowel binnen ISAF als in het kader van de operatie

7 Benjamin E. Goldsmith, Yusaku Horiuchi, Takashi Inoguchi, 'American Foreign Policy and Global Opinion. Who supported the war in Afghanistan?' in: *Journal of Conflict Resolution*, June 2005, blz. 408-429.

8 Philip Everts, *De Nederlanders en de wereld. Publieke opinies na de Koude Oorlog* (Assen, Van Gorcum, 2008) blz. 162, 163.

9 Idem, blz. 230-243 (Oorlog tegen Irak); blz. 202-220 (Imago VS).

Enduring Freedom – was de vanzelfsprekende steun van vier jaar eerder verdampt. Aldus werd het een omstreden uitzending, waarvoor geen echte meerderheid uitkristalliseerde. Vanaf het begin had dat zeker ook iets te maken met een ontbrekend gevoel van urgentie in relatie tot de eigen veiligheid. Het idee dat de kans op terroristische aanslagen in Nederland zou kunnen verminderen door mee te doen aan de strijd in Afghanistan, sloeg niet echt aan bij het grote publiek.¹⁰

Daarnaast nam gaandeweg de missie het vertrouwen af dat succesvol zou kunnen worden bijgedragen aan de wederopbouw van Afghanistan. En in feite was dat het enige motief waarvoor de publieke opinie wél warm wilde lopen. Mocht het helpen dan vindt men het, als ik het onderzoek goed lees, gerechtvaardigd als dat vechten en risico's nemen inhoudt. Tot nu toe is er in ieder geval geen blijvend effect aantoonbaar van het sneuvelen van Nederlandse militairen op de mate van steun. In de media valt regelmatig te horen of te lezen dat het draagvlak voor deze missie onder de Nederlandse bevolking, daardoor (nog) verder is afgebrokkeld. Dat klopt dus niet. Dat wil niet zeggen dat er geen punt kan komen dat een dergelijk effect wel zichtbaar wordt. Het betekent evenmin dat het omkomen van militairen geen druk zou leggen op het publieke en het politieke debat. Ik ga in het tweede deel van mijn oratie aan de hand van de literatuur uitvoeriger in op deze kwestie. Want die is cruciaal en raakt op een bepaalde manier de kern van militair-maatschappelijke ontwikkelingen.

Ik kondigde al aan dat ik een ruwe schets zou geven van de publieke opinie over Afghanistan. Natuurlijk valt er zowel in de breedte als in de diepte veel meer over te zeggen, te analyseren,

te interpreteren. Dat levert per definitie een geschakeerder en gelaagder beeld op. We moeten ook niet overdrijven: het is echt niet zo dat Nederland en masse alleen maar mordicus tegen is. Als de vragen het toestaan, verraden de antwoorden misschien wel meer twijfel dan tegenstand. Maar een overtuigde en overtuigende meerderheid die vóór is, laat zich hoe dan ook niet betrappen. Bovendien werd de verlenging van de missie tot 2010 in alle enquêtes daarover ondubbelzinnig afgewezen.¹¹ Al met al vormt dat niet alleen een frappant verschil met de stemming in de herfst van 2001. Het contrasteert ook met het draagvlak voor alle eerdere missies waaraan Nederlandse militairen deelnamen vanaf begin jaren negentig. En dat brengt mij bij de vraag: hoe ernstig is het, dergelijke relatief beperkte publieke steun? Wat betekent deze controversie in de driehoek bevolking-politici-militairen? Zou het een verstandige afspraak kunnen zijn er niet te zwaar aan te tillen? Of zou het beter zijn er juist veel meer een punt van te maken?

Politieke besluitvorming

Op 2 februari 2006 besloten regering en Tweede Kamer ten langen leste militaire eenheden naar het zuiden van Afghanistan te sturen. Kort daarna bracht de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) een advies uit over 'maatschappij en krijgsmacht'. Daarin zette de AIV kritische kanttekeningen bij het smalle publieke draagvlak voor deze missie. Volgens peilingen rond het politieke slotdebat was er op dat moment net geen absolute meerderheid van voorstanders. Naar de opvatting van de AIV was het juist wenselijk dat bij 'riskante operaties', zoals die in Uruzgan, een 'grote meerderheid' van de bevolking erachter stond. De raad vond dan ook dat de regering tekort geschoten was in het overtuigen van de publieke opinie. Bij het uitdragen van het belang van de missie had de regering meer politiek leiderschap moeten tonen.¹²

Nu beoordeelde de AIV zelf omvangrijke publieke steun als wenselijk, maar tegelijkertijd ook weer niet als per se noodzakelijk. Het is immers heel wel denkbaar en verdedigbaar,

10 De Uruzgan-monitor in opdracht van het ministerie van Defensie volgt vanaf de zomer van 2006 de publieke opinie van maand tot maand. Collega-onderzoeker Amber Vos en ikzelf hebben in een tweetal artikelen de resultaten tot dusver geanalyseerd, ook in relatie tot de uitkomsten van andere peilingen. Zie: J.S. van der Meulen en A. Vos, 'Kwetsbaar draagvlak: de publieke opinie over Uruzgan' in: *Carré*, 2007, nr. 6, blz. 21-23; idem, 'De publieke opinie over Uruzgan' in: *Militaire Spectator* (177) (2008) nr. 7/8, blz. 393-402.

11 Zie Van der Meulen en Vos, 2008.

12 *Maatschappij en Krijgsmacht* (Den Haag, Adviesraad Internationale Vraagstukken, april 2006).

juist ook in een democratie, en zeker met betrekking tot veiligheids- en defensiebeleid, dat besluiten worden genomen waarvoor niet van meet of aan steun is. Voor de AIV is draagvlak in de samenleving ook geen 'primaire invalshoek' om inzet van de krijgsmacht te beoordelen. Niettemin, op den duur zou bredere steun toch tot stand moeten komen: 'De openbare mening kan niet duurzaam en alleen tegen een politieke prijs worden veronachtzaamd'.¹³

In haar reactie op het advies van de AIV, eind augustus 2006, betoogde de regering dat het winnen van de bevolking voor een missie pas echt op gang kan komen wanneer het besluit tot uitzending is genomen. Er werd bovendien gewezen op toename van de steun tussen eind december 2005 en februari 2006. In ieder geval lag een 'speciaal communicatieplan' klaar voor het uitdragen van de missie. Immers, 'goede informatievoorziening over de operatie is essentieel voor het maatschappelijke draagvlak'.¹⁴ Dat laatste is vast wel waar, maar het maakt publieke steun geen onderdeel van de politieke afweging die wordt gemaakt. Wat dat betreft leken AIV en regering het toch wel eens te zijn: draagvlak in de samenleving is geen primaire invalshoek bij de besluitvorming.

Dat is het wel enige tijd geweest, in ieder geval op papier. Daarvoor gaan we terug naar het eerste Toetsingskader, dat in juni 1995 het licht zag. Dat was en is een lijst met criteria om de zin, het belang en de uitvoerbaarheid van militaire missies te beoordelen. De betrokken ministers, Van Mierlo van Buitenlandse Zaken en Voorhoeve van Defensie, omschreven het doel van het toetsingskader destijds niet alleen als 'structureren van het overleg tussen regering en parlement'. Er werd aan toegevoegd dat als uitvloeisel daarvan 'de steun voor de politieke besluitvorming onder de burgers (kan) worden verbreed'. Die laatste overweging echode minstens twee keer door het Toetsingskader zelf. 'Voor deelname aan een internationale operatie moet voldoende draagvlak bestaan

in het parlement en in de samenleving'. Dat was één keer. 'Het besluit militairen in te zetten voor gevaarlijke missies, waarbij niet uitgesloten is dat er gewonden en doden vallen, moet breed gedragen worden'. Dat was nog een keer, en opnieuw in de gebiedende wijs: draagvlak als noodzaak dus. De beide passages stonden wel wat rommelig uit elkaar, tussen allerlei andere criteria in, maar toch, het publieke draagvlak voor militaire operaties was geborgd als officiële toetssteen.¹⁵

FOTO ANP, R. FLEURBAAU



De regering ziet het als haar eigen taak parlement en burgers te overtuigen van de juistheid van een militaire missie

Niet voor heel lang, zo bleek, want het herziene Toetsingskader, dat in 2001 verscheen, verwees er niet meer uitdrukkelijk en rechtstreeks naar.¹⁶ In antwoord op Kamervragen daarover benadrukte de regering dat zij nog steeds hechtte aan 'solide steun in het parlement en in de maatschappij'. Zij zag het echter bij uitstek als haar eigen taak om het parlement en de burgers te overtuigen van de juistheid van een uitzending. Als sluitstuk daarvan moest

13 Idem, blz. 15.

14 AIV-Advies *Maatschappij en Krijgsmacht*. Brief van de minister van Defensie aan de Voorzitters van de Tweede en de Eerste Kamer der Staten-Generaal, 23 augustus 2006.

15 'Toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden ten behoeve van internationale operaties', Notitie van ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie ten behoeve van de Tweede Kamer, juni 1995.

16 Toetsingskader 2001. Brief van de ministers van Buitenlandse zaken en Defensie aan de Tweede Kamer, 13 juli 2001.

dan samen met het parlement worden bepaald 'of het politieke en maatschappelijke draagvlak voor deelneming aan een operatie toereikend is'.¹⁷ In deze redenering is het dus nog niet zo dat de regering haar overtuigingskracht pas inzet wanneer de besluitvorming al is afgerond – en zij het stokje heeft doorgegeven aan 'informatievoorziening'. Niettemin, alleen nog maar vervat in een antwoord op een Kamervraag, ging het met de politieke status van publieke steun voor militaire missies onmiskenbaar bergafwaarts.

Terug naar het eerste toetsingskader, terug naar draagvlak als noodzaak

Wat de precieze reden is geweest om 'maatschappelijk draagvlak' uit het herziene toetsingskader te schrappen heb ik nooit echt begrepen. Misschien was het eerder een gevolg van bureaucratische processen dan van goed doordachte inhoudelijke overwegingen, in het spoor van de politieke en bestuurlijke evaluaties in de tweede helft van de jaren negentig.¹⁸ Maar de manier waarop dit specifieke punt verder kon worden afgekaart zegt wel iets over het gewicht dat er in Den Haag aan wordt toegekend. In het krachtenspel tussen regering en parlement over militaire uitzendingen is 'de publieke opinie' niet echt van de partij – niet meer althans, niet officieel, niet expliciet. In de Tweede Kamer rust er zelfs een soort taboe op, zo blijkt uit een onderzoek van Christina Koop en Joop van Holsteyn.¹⁹ Met het Irak-debat in 2003 als centrale casus ontdekten zij dat de volksvertegenwoordigers zelden of nooit met

zoveel woorden naar de publieke opinie verwijzen. Bewust niet, vertelden Tweede-Kamerleden desgevraagd aan de onderzoekers, want wie of wat is dat eigenlijk, de publieke opinie en hoe ondraaglijk licht kunnen peilingen zijn? Ik vat nu even heel kort in mijn eigen woorden enkele bevindingen samen – het artikel is veel rijker.

De ironie wil dat, uitgerekend in het geval van Irak, de regering bij monde van de toen demissionaire minister-president Balkenende, haar standpunt wél mede grondvestte op het 'ontbreken van draagvlak voor actieve militaire steun van Nederland aan acties tegen Saddam'. En daarbij dacht de premier zowel aan het 'gevoelen in de samenleving' als aan het 'draagvlak in het parlement'.²⁰ Hoogstwaarschijnlijk ging het vooral om dat laatste en diende de Nederlandse bevolking als retorische hulp-troep, louter voor deze gelegenheid gemobiliseerd. Want als het gevoelen in de samenleving werkelijk op consequente wijze een 'primaire invalshoek' zou zijn, dan was bijna drie jaar later het besluit om naar Uruzgan te gaan mogelijk niet genomen. Tot verlenging van de missie had het in ieder geval niet kunnen komen. Nu pleit ik er niet voor om de publieke opinie de sleutelrol toe te kennen bij de beslissing om al dan niet militairen uit te zenden. Zowel principieel-democratisch als praktisch-bestuurlijk is dat een onbegaanbare weg. Maar waar ik wel voor wil pleiten is een serieuze, tijdige en transparante oriëntatie binnen het politieke proces – inclusief het podium van de Tweede Kamer – op wat mensen, burgers, kiezers, belastingbetalers vinden in dit verband. Op hun meningen, sentimenten en houdingen met betrekking tot de inzet van de krijgsmacht. Goed onderzoek naar de publieke opinie geeft daarvoor valide en betrouwbare aanknopingspunten, maar slordige peilingen doen wat mij betreft ook mee. Die zijn op hun manier een factor in het publieke debat, zoals experts, commentatoren, columnisten, en allerlei soorten zaakwaarnemers dat binnen hun genres en vanuit hun belangen ook zijn.

Kortom, terug naar het eerste toetsingskader, naar draagvlak als noodzaak. Naar het besef

17 Beantwoording Kamervragen door regering. Tweede Kamer 2001-2002, 23591.

18 De redenering erachter werd onlangs nog eens aldus verwoord: 'Maatschappelijk draagvlak, dikwijls in verband gebracht met de uitkomsten van publieke-opinieonderzoeken, is in het herziene Toetsingskader uit de lijst van aandachtspunten verdwenen omdat de regering geacht wordt de burgers zelf te kunnen overtuigen van het nut van deelneming aan een operatie'. (Strategische Kennis Agenda van het ministerie van Defensie, november 2008, blz. 26). Met de mogelijkheid dat het niet zou lukken om de burgers te overtuigen, zoals bij Uruzgan, werd kennelijk geen rekening gehouden. Waarschijnlijker is dat er gewoon niet zwaar aan wordt getild.

19 Christina Koop en Joop van Holsteyn, 'Burke leeft en woont in Nederland. Over volksvertegenwoordigers en de invloed van de publieke opinie' in: *Res Publica*, 2008, nr. 3, blz. 59-82.

20 Korte verklaring van de minister-president na de Ministerraad, 17 maart 2003.

en de erkenning dat het marginaliseren en verwaarlozen van de openbare mening vroeg of laat inderdaad een politieke prijs heeft. Waar het om gaat is dat het gewicht, of zo men wil de hindermacht van de publieke opinie, zich op dit terrein hoe dan ook doet gelden. Linksom of rechtsom, vroeg of laat, begrenst de publieke opinie de politieke reikwijdte en indirect ook de operationele armslag rondom militaire operaties. En het is heel wel denkbaar, zoals Koen Koch betoogde, dat de publieke opinie op lange termijn ook strategische opties beperkt: 'Waarom zouden de kiezers blijvend de kosten van een expeditieaire krijgsmacht willen dragen, waarvan ze de inzet in voorkomende gevallen verwerpen?'²¹ 'Kosten' slaat in dit citaat op geld, maar over 'levens' kraakte Koch ook een harde noot. Hij vroeg zich af of de burgers, die zo gekant zijn tegen Uruzgan, zich eigenlijk niet behoorlijk 'cynisch' en 'onverschillig' tonen ten opzichte van het 'toenemend aantal gesneuvelden'. En dat dan onder het motto: 'Het zijn beroepsmilitairen, risico van het vak dus, ze wisten waar ze aan begonnen'. In de ruwe schets die ik gaf van de publieke opinie stelde ik vast dat in het onderzoek tot nu toe geen blijvend effect is gebleken van het sneuvelen van militairen. Maar ik aarzel om dat aan onverschilligheid of cynisme toe te schrijven. Er zijn wel aanwijzingen uit het onderzoek te halen dat het in de perceptie van de burgers inderdaad om beroepsrisico's gaat. Maar is dat op zich niet logisch en alleszins gerechtvaardigd? Die vraag brengt mij bij het tweede deel van mijn verhaal, waarin ik het wil hebben over *tolerance for casualties*, zoals dat in de internationale literatuur heet. In het Nederlands wordt wel 'sneueltolerantie' gebruikt – geen fraai begrip, maar ik kan er niet echt om heen.

Sneueltolerantie

Zoals ik in mijn inleiding aankondigde benut ik in dit tweede deel enkele sociaal-wetenschappelijke inzichten die licht werpen op de vragen die we hier willen beantwoorden. Die inzichten behoren tot het werkveld van *armed forces and society* zoals zich dat na de Tweede Wereldoorlog heeft ontwikkeld, eerst in de Verenigde Staten, daarna in Europa. Samen met de poli-

tieke wetenschap heeft de mij zo dierbare sociologie altijd een centrale rol gespeeld binnen dit werkveld. Maar het is zonneklaar dat binnen andere disciplines, internationale betrekkingen en militaire geschiedenis bijvoorbeeld, de 'wisselwerking tussen maatschappij en krijgsmacht' net zo goed in beeld komt. Dat is ook meer en meer merkbaar in publicaties en op conferenties.²² Ik hoop bij het onderwijs in het kader van deze leerstoel deze interdisciplinaire benadering zo vruchtbaar mogelijk te benutten. Dat even bij wijze van kleine geloofsbelijdenis.

Eén van de grote voortrekkers in de internationale wetenschappelijke gemeenschap die zich over *armed forces and society* ontfermde was in de jaren zestig en zeventig de Nederlandse socioloog J.A.A. van Doorn.²³ In januari 2008, enkele maanden voor zijn overlijden, publiceerde Van Doorn een essay in *NRC Handelsblad* dat als kop meekreeg: 'In de fuik van een gewelddadig avontuur met neokoloniale ambities'.²⁴ Dat essay ging over Uruzgan, over

Bij het onderwijs in het kader van deze leerstoel gaat het om een interdisciplinaire benadering

Afghanistan, over de derde ronde in de strijd om Azië. De eerste ronde waren de dekolonisatie-oorlogen, de tweede de extreem gewelddadige uitwassen van de Koude Oorlog in Vietnam en Afghanistan, die op het op conto van respectievelijk de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie gingen. En nu, aldus Van Doorn, heeft zich een westers offensief in de islamitische wereld ontrold dat opnieuw tegen het historische tij ingaat en alleen maar contra-productief zal blijken. Of het dat nu wil of niet, Nederland maakt deel uit van dat offensief en bevindt zich als gevolg daarvan in Uruzgan

21 Koen Koch, 'Afghanistan: draagvlak achter de horizon' in: *Internationale Spectator*, juni 2008, blz. 3, 4.

22 Het toonaangevende netwerk van wetenschappers in dit verband is het *Inter University Seminar on Armed Forces and Society*. Het tijdschrift dat daar bij hoort is *Armed Forces & Society*.

23 Zie voor een in memoriam *Armed Forces & Society*, januari 2009, blz. 212, 213.

24 *NRC Handelsblad*, 18 januari 2008.

inmiddels in een fuik – waar het militair noch politiek succesvol uit kan komen.

Met zijn historisch-sociologisch overzicht en zijn kennis van binnenuit en van onderop van militaire geweldstoepassing, vertolkte Van Doorn een zeldzaam gezaghebbende en ook verontrustende stem. Dat wil niet zeggen dat er geen tegenspraak mogelijk is: trapt deze analyse tot op zekere hoogte zelf niet in een retorische fuik, die wat zich in de wereld afspeelt groter en samenhangender maakt dan het misschien in werkelijkheid is? Maar het gaat mij nu om iets anders, al had dat wel even deze aanloop en context nodig. In de opmaat van zijn essay trekt Van Doorn een parallel tussen Uruzgan en de strijd in Nederlands-Indië tussen 1945 en 1949, waar ‘ons hetzelfde overkwam, zij het in een honderdvoudige uitvergroting’. Hij schrijft dan: ‘Om de vergelijking met Uruzgan nog even voort te zetten: het is hoogst onwaarschijnlijk dat een verdere verslechtering van de veiligheidstoestand daar, en zeker een oplopen van militaire verliezen, door het huidige Nederlandse publiek even stoïcijns zal worden aanvaard als destijds werd gedaan. Afgezien van het feit dat Indië tenslotte ons belangrijkste rijkdeel was, waarvan het verlies als catastrofaal werd beschouwd – terwijl Uruzgan ons niets zegt – is de stemming onder het hedendaagse publiek aanzienlijk meer kortaangebonden en het prestige van de autoriteiten vele malen geringer’.

Deze passage is even puntig als trefzeker en hij bevat de variabelen die er bij uitstek toe lijken te doen in dit verband. De publieke acceptatie van verliezen tijdens militaire operaties wordt aan de ene kant in verband gebracht met wat

er bij een bepaald conflict op het spel staat. Aan de andere kant is de mate en wijze van acceptatie gekoppeld aan bredere politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. De veronderstelling dat men zich destijds meer stoïcijns betoonde, klinkt aannemelijk, al zou ik hem vooral in collectieve zin willen opvatten. Dus niet in relatie tot het particuliere verdriet van nabestaanden, vaders, moeders, echtgenotes. Overigens kan, is mijn indruk, vanuit beide perspectieven, zowel het collectieve als het individuele, nog het nodige historisch-sociolo-

FOTO AVDD, G. VAN ES



In de samenleving leeft het idee dat we het sneuvelen van militairen tegenwoordig heel anders accepteren dan vroeger

gische onderzoek worden verricht. Niet alleen in verband met de politionele acties in Nederlands-Indië, maar ook met de meidagen van 1940. Hoe ging dat destijds precies in de Nederlandse samenleving, het vertellen en het verwerken van al dat verlies en al dat verdriet? Hoe was dat door de krijgsmacht georganiseerd en wat voor rol speelden andere autoriteiten en de media daarin, landelijk en lokaal?²⁵

Het idee dat het sneuvelen van militairen ‘tegenwoordig’ in (veel) mindere mate en op (heel) andere wijze wordt geaccepteerd dan vroeger, heeft zich hoe dan ook genesteld in het zelfbeeld van onze samenleving. De media zijn er vol van en het jongleren met *body bags* – ik zeg het met opzet oneerbiedig – behoort tot het ijzeren repertoire van de journalistiek. *Wachten op de eerste dode*, zoals een kranten-

²⁵ Eén van de toehoorders bij mijn oratie wees mij op de rol van de kerken. Zelf viel mij in krantenknipsels uit de meidagen van 1940 de officiële rol van het Rode Kruis op als aanspreekpunt voor familieleden van militairen.

kop voorafgaand aan Uruzgan luidde en vervolgens speculeren bij hoeveel slachtoffers het incasseringsvermogen van publiek en politiek het begeeft.²⁶ Dat is meer constatering dan verwijt. Zoals meestal zijn de media ook hier zelf in sterke mate medespelers in een verhaal dat ze ogenschijnlijk als buitenstaanders registreren.

Verklaringen

Je zou dat overigens ook de sociale wetenschappers voor de voeten kunnen werpen – mijzelf inbegrepen – die onderzoeken hoe het nu precies zit met ‘slachtoffertolerantie’.²⁷ Niettemin, hoe zit het nu precies? Veel studies, merendeels Amerikaanse, zijn gebaseerd op de analyse van data uit publieke-opinieonderzoek. De centrale vraag is meestal in hoeverre de steun voor een militaire operatie samenhangt met het verwachte risico ervan, dan wel met het daadwerkelijk sneuvelen van soldaten. Eenvoudig gezegd: neemt de steun af naarmate het aantal doden stijgt? Het antwoord van de Amerikaanse politoloog John Mueller, de meest toonaangevende onderzoeker op dit terrein, luidt: ja, een dergelijke verband doet zich voor, in ieder geval na verloop van tijd, maar wel schoksgewijs. Mueller bestudeerde de publieke steun voor alle Amerikaanse oorlogen en oorlogjes vanaf Korea tot en met Irak en stelde daarbij ook vast dat het omslagpunt steeds sneller komt. Dat wil zeggen, het moment waarop de meerderheid van de publieke opinie een oorlog niet langer steunt wordt bereikt bij een steeds lager aantal gesneuvelden.²⁸ Dat is op te vatten als een bewijs voor Van Doorns kortaangebonden publiek.

Andere onderzoekers hebben deze bevindingen genuanceerd en in sommige opzichten betwist. Een sterke tegenwerping is dat het verband tussen steun en slachtoffers niet rechtstreeks loopt. Met name het toegekende belang aan een militaire operatie en het verwachte succes ervan worden onderkend als interveniërende variabelen, dus als factoren die zowel van invloed kunnen zijn op de mate van steun als op de acceptatie van slachtoffers.²⁹ Maar er zijn ook publieke-opiniestudies die suggereren dat

burgers vaak helemaal niet zo’n ingewikkelde kosten-baten analyse maken en zich in feite vooral laten leiden door de mate van politieke consensus.³⁰ Met politieke overtuigingskracht als interveniërende variabele waag ik nog maar eens een hypothese. Deze veelheid aan empirisch onderzoek, met inmiddels toch ook wel de nodige aanwas van buiten de VS, heeft zonder twijfel veel te bieden, niet alleen aan wetenschappers. Maar natuurlijk komt wel de vraag op waaruit bepaalde kenmerken van dit publieke opinieklimate te verklaren zijn. Als het klopt dat de collectieve pijndrempel van de samenleving op langere termijn lager is geworden – het eerder intrekken van steun bij een kleiner aantal gesneuvelden – wat zit daar dan aan ontwikkelingen achter? De theorie van John Mueller zelf suggereert de onweerstaanbare opmars van *war aversion*, van de afkeer voor oorlog dus, als een vanzelfsprekende habitus die mensen zich in de moderne geschiedenis eigen hebben gemaakt. Als gevolg daarvan verdwijnt ‘oorlog’ ook langzaam maar zeker als verschijnsel, als instituut, meer en meer ongewenst, meer en meer irrelevant. Politiek geweld blijft zeker bestaan, aldus Mueller, maar het wordt vooral het domein van boeven (*thugs*) in de ruimste zin van het woord. Dat vraagt als regel niet om militaire interventie maar om een politieke respons, als opmaat tot en onderdeel van *good governance*.³¹

26 Vanaf de zomer van 2005, toen deze missie zich aandienende, werd hij steevast als ‘(zeer) gevaarlijk’ en ‘(zeer) riskant’ betiteld, in vrijwel ieder krantenstuk dat erover ging. De kop *Wachten op de eerste dode* stond boven een reportage in *de Volkskrant* (14 maart 2006) over de gevaren in Afghanistan, zoals met name door de Amerikanen ervaren.

27 Samen met prof. dr. Sjo Soeters redigeerde ik een *special issue* van *Armed Forces & Society* getiteld *Considering Casualties*. Daarin schreven we ook een artikel over Nederland: ‘Dutch Courage: the Politics of Acceptable Risks’, Summer 2005, blz. 537-558. Naast onder meer een aantal andere landenbijdragen bevat het nummer ook een verhelderend overzichtsartikel van Hugh Smith, ‘What Costs Will Democracies Bear? A Review of Popular Theories of Casualty Aversion’, blz. 487-512.

28 John Mueller, ‘The Iraq Syndrome’ in: *Foreign Affairs*, November/December 2005. In dit artikel spitst Mueller de bevindingen toe die hij eerder uitvoerig boekstaafde met betrekking tot alle oorlogen vanaf Korea. Zie voor bijbehorende tabellen in powerpoint, met voortdurende updates, Muellers website: <http://psweb.sbs.ohio-state.edu/faculty/jmueller/>.

29 Christopher Gelpi, Peter D. Feaver en Jason Reifler, ‘Success Matters. Casualty Sensitivity and the War in Iraq’ in: *International Security*, Winter 2005/06, blz. 7-46.

30 Adam J. Berinsky, ‘Assuming the Costs of War: Events, Elites and American Public Support for Military Conflict’ in: *The Journal of Politics*, November 2007, blz. 975-997.

31 John Mueller, *The Remnants of War* (Ithaca, Cornell University Press, 2004).

Een deels verwant, maar deels ook verschillend perspectief op de ‘nieuwe westerse manier van oorlog’ komen we tegen in het werk van de Britse socioloog Martin Shaw.³² Het centrale mechanisme daarin typeert hij als *risk transfer*, risico-overdracht dus, maar je zou in generieke zin misschien nog beter kunnen spreken van risicobeheersing. Die staat, aldus Shaw, bij alle huidige westerse oorlogen voorop: politieke, economische, militaire risico’s, alles en iedereen is erop gericht om die te beheersen, te

tigenlegers door beroepskrijgsmachten. Eigenaardig, omdat dat in Shaws eerdere werk wel een centrale rol speelt in de totstandkoming van wat hij de *post-military society* heeft genoemd, de *post-militaire samenleving*.³³ Hoe dan ook, ik denk dat professionalisering in dit verband bij uitstek te beschouwen is als een vorm van risico-overdracht en risicobeheersing. Een beetje grof en globaal gezegd: met beroepskrijgsmachten wordt een stuk voorzichtiger omgesprongen dan met dienstplichtigenlegers. Het massale sneuvelen in de wereldoorlogen en de koloniale oorlogen van de twintigste eeuw kwam toch vooral voor rekening van laatstgenoemden. Ik weet wel, dat heeft veel te maken met wat er op het spel stond, althans wat men dacht dat er op het spel stond en wat men denkt dat er op het spel staat. Het is het verschil, zeg maar, tussen Nederlands-Indië en Urugzan. Maar dat laat het gewicht van deze markante ontwikkeling onverlet en het is zelfs enigszins verleidelijk hier een brug te slaan naar de historische opmars van Muellers ‘afkeer van oorlog’. Het is heel goed berekenbaar dat het één het ander versterkt, dat het institutionele mechanisme en het culturele complex in elkaar haken.

Het is ook iets nuchterder te benaderen. Rupert Smith, de Britse generaal, onderscheidt in zijn veelgeprezen boek *The Utility of Force* een zestal kenmerken van hedendaagse militaire operaties. Eén ervan benoemt hij als *we fight to preserve the force*, we vechten om de krijgsmacht te behouden.³⁴ Militaire doelen worden niet langer gerealiseerd tot iedere prijs, alles en iedereen riskerend. Dat kan ook helemaal niet zegt Smith, want daarvoor zijn de militairen veel te duur en veel te schaars. Bedrijfseconomisch is het volstrekt onverantwoord om personeel in grote aantallen te verliezen. Dat geldt overigens ook voor materieel, waarvan de vervanging kostbaar en tijdrovend is. Het is niet dat we nog een oorlogseconomie hebben. Kortom, ook krappe defensiebudgetten en krappe arbeidsmarkten dwingen tot de beheersing en, in sommige opzichten, tot de overdracht van risico’s. Uitbesteding en privatisering van bepaalde functiegebieden en voorzieningen past daar waarschijnlijk in.

Het politieke proces en het democratisch debat stellen de rechtvaardiging van de risico’s van missies vast

minimaliseren, over te dragen, af te wentelen. Daarbij inbegrepen zijn wat je zou kunnen noemen ‘narratieve risico’s’ – die met name moeten worden beheerst door de media te bespelen. Een fundamenteel onderdeel van dit complexe mechanisme is de beheersing van geweld en het minimaliseren van de gevolgen ervan, allereerst voor de eigen militairen, maar ook voor burgers in conflictgebieden. Tussen die beide ambities kan spanning bestaan, bijvoorbeeld omdat bepaalde soorten wapens de risico’s voor de soldaten verkleinen, maar voor de burgers juist vergroten. Dat is dan inderdaad een typisch voorbeeld van risico-overdracht, die de ideologie van de westerse oorlog als betreurenswaardig, maar als soms onvermijdelijk en dus gerechtvaardigd beschouwt. *Small massacres*, kleine bloedbaden, moeten kunnen, constateert Shaw niet zonder afschuw.

Eigenaardig genoeg ziet Shaw één cruciaal onderdeel van zijn risico-overdracht regime over het hoofd: het vervangen van dienstplich-

32 Martin Shaw, *The New Western Way of War. Risk-Transfer War and its Crisis in Iraq* (Cambridge, Polity Press, 2005).

33 Martin Shaw, *Post-Military Society. Militarism, Demilitarization and War at the End of the Twentieth Century* (Cambridge, Polity Press, 1991).

34 General Rupert Smith, *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World* (New York, Vintage Books, 2008; eerste druk 2005). Speciaal over *fighting to preserve the force*: blz. 294-299. Toepassing van die regel op de casus UNPROFOR, waarvan Smith in 1995 commandant was, op blz. 357-362.

Er zit nog wel een navrante kant aan deze analyse. Het is niet alleen zo dat (veel) minder militairen hoeven/mogen/moeten sneuvelen vanwege strategische, politieke, culturele, economische en operationele ontwikkelingen. Meer en meer soldaten overleven oorlog en oorlogsachtige operaties vanwege spectaculaire geneeskundige én logistieke ontwikkelingen. Maar wel vaak met zeer ingrijpende levenslange fysieke en/of psychische beschadigingen. Niet alleen de emotionele kosten voor de slachtoffers en hun omgeving zijn groot.

De economische (zorg)kosten, in de ruime zin van het woord, kunnen voor de samenleving op lange termijn enorm zijn. Aldus Joseph Stiglitz en Linda Bilmes, in *The Three Trillion Dollar War*, waarin ze de kosten van de oorlog in Irak doorrekenen.³⁵ Wie hier cynisch wil zijn stelt vast dat een gesneuvelde soldaat per saldo voor de samenleving misschien toch goedkoper is dan een soldaat die zwaar en blijvend gewond overleeft. Het maakt het begrip 'slachtoffer-tolerantie' nog dubieuzer.

Tot slot

In het eerste deel van deze oratie heb ik stilgestaan bij de publieke opinie over Uruzgan en de politieke weerklank daarvan. Ik heb willen pleiten voor een sterkere investering in maatschappelijk draagvlak. Dat is ook belangrijk, zou ik aan het eind van dit tweede deel willen beklemtonen, met het oog op de positie en de beleving van militairen. Jazeker, het zijn beroeps en aan hun beroep zijn risico's verbonden. De rechtvaardiging van die risico's wordt echter vastgesteld en verwoord in het politieke proces en in het democratisch debat. Dat maakt er ten diepste niet hun, maar onze risico's van.

FOTO AVDD, R. FRIGGE



De grootste dienst aan militairen is het creëren van draagvlak voor hun missie onder de bevolking

Mijn stellige indruk is dat onder politiek verantwoordelijken in Nederland de aandacht, het respect en de zorg voor militairen groot en gemeend zijn. Maar militairen is bijna geen grotere dienst te bewijzen dan de samenleving, de bevolking, het publiek, te overtuigen en te doordringen van de zin en het belang van een militaire missie. Als de kans daarop – om wat voor reden dan ook – klein is, zou dat een overweging moeten zijn in de politieke besluitvorming. Niet per se doorslaggevend, wel zonder meer zwaarwegend. ■

35 Joseph E. Stiglitz, Linda J. Bilmes, *The Three Trillion Dollar War. The True Costs of the Iraq Conflict* (New York, W.W. Norton & Company, 2008).