

Adviesraad: breder maatschappelijk draagvlak voor militaire missies nodig

Hans van Leeuwe

In mei bracht de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) advies uit over maatschappij en krijgsmacht. De belangrijkste conclusie daaruit luidt dat de regering moet streven naar maatschappelijk draagvlak voor crisisbeheersingsoperaties zoals de missie naar Uruzgan. Sindsdien duikt dit rapport regelmatig in de media op. Dit is weinig verwonderlijk aangezien uit herhaald opinieonderzoek blijkt dat er voor deze missie geen draagvlak is.

Voor het maatschappelijk draagvlak is het van belang om het publiek open, helder en uitgebreid te informeren over de wijze waarop onze militairen hun opdrachten uitvoeren, aldus het communicatieplan van het ministerie van Defensie over de Nederlandse missie in Uruzgan.¹ Dit plan stelt verder dat een goed geïnformeerde samenleving zich bewust zal zijn van de aanwezige risico's, waardoor het opgebouwde draagvlak bij ernstige incidenten en tegenslagen niet direct zal wegvallen. Uit deze opmerkingen komt naar voren dat Defensie veel belang aan publieke steun toekent. Dit blijkt ook uit het verzoek van de regering aan de AIV om advies uit te brengen over het behoud, respectievelijk de vergroting, van het maatschappelijk draagvlak voor de krijgsmacht. De AIV heeft zijn advies, getiteld *Maatschappij en Krijgsmacht*, vervolgens begin mei 2006 aangeboden.²

In dit advies wordt maatschappelijk draagvlak gedefinieerd als de opvatting bij een absolute meerderheid van de Nederlandse samenleving dat de krijgsmacht nodig, dan wel onmisbaar is. Daarbij wordt een driedeling gemaakt tussen:

- Het algemene draagvlak voor de krijgsmacht, zijn noodzaak en wenselijkheid en de bereidheid om de daarvoor benodigde kosten te dragen. Gesteld kan worden dat dit in Nederland ruim aanwezig is. Sinds de Tweede Wereldoorlog vindt gemiddeld ruim driekwart van de Nederlanders de krijgsmacht nodig dan wel noodzakelijk.
- De steun voor de drie hoofdtaken van de krijgsmacht te weten: 1) bescherming van het eigen grondgebied, 2) de bevordering van de internationale rechtsorde en 3) de ondersteuning van civiele autoriteiten. De beschikbare onderzoeksresultaten geven geen aanleiding tot de conclusie dat er voor één van deze drie taken beduidend meer (of minder) steun is dan voor de andere.
- Het draagvlak voor specifieke militaire operaties. Bij deze categorie kan verder onderscheid worden gemaakt tussen de mate van steun voor, tijdens en na een operatie die ten gevolge van ontwikkelingen kan variëren. Terwijl voor eerdere gevallen van militaire inzet een breed draagvlak bestond – zeker bij aanvang van de betrokken operaties – was dit bij de inzet in Irak (2003) en bij de verschillende acties in Afghanistan (sinds 2005) niet het geval. Het aantal tegenstanders van een operatie kan dat van de voorstanders zelfs overtreffen, zoals begin 2006 bijvoorbeeld het geval was voorafgaand aan de besluitvorming over de Nederlandse bijdrage aan ISAF in Uruzgan.³

Draagvlak voor specifieke militaire operaties

Hoewel de eerste twee niveaus van maatschappelijk draagvlak voor de krijgsmacht dus op vrij permanente steun kunnen rekenen, kan de steun voor specifieke operaties variëren en soms aanzienlijk lager liggen. De AIV concentreert zich in zijn advies dan ook op het

draagvlak voor specifieke operaties, omdat dit, althans vanuit AIV-perspectief, de interessantste is. De AIV concludeert in zijn advies vervolgens dat vijf politieke en sociale factoren de voornaamste verklaring vormen voor steun aan de *internationale* inzet van militairen te weten:⁴

1. *Legitimiteit*: de mate waarin politieke handelingen van gezagsdragers door burgers als gerechtvaardigd en juist worden ervaren. Een militaire actie die door of op gezag van de Verenigde Naties (VN) wordt ondernomen, blijkt in de praktijk op meer maatschappelijk (en politiek) draagvlak te kunnen rekenen, dan wanneer een mandaat van de volkerenorganisatie ontbreekt.
2. *Belangen en waarden*: de vraag naar de legitimiteit van het militaire optreden hangt nauw samen met de belangen en waarden die men met dit optreden beoogt te verdedigen, of, met andere woorden, de doelstellingen die men tracht te realiseren. Dat verklaart bijvoorbeeld de hoge steun voor het optreden in Kosovo in 1999, dat ondanks twijfels over de legaliteit (geen VN-mandaat) door zeer velen als een gerechtvaardigde vorm van humanitaire interventie werd ervaren.
3. *Succes*: een andere factor wordt gevormd door het te verwachten of bereikte succes van een militaire operatie, dan wel het ontbreken daarvan. Overigens is de factor succes niet altijd even goed meetbaar. Zeker bij vredeshandhavende missies kan dit een zaak van lange adem zijn. De operatie in Uruzgan is een voorbeeld van een missie waarvan de resultaten pas na langere periode zullen kunnen worden vastgesteld.
4. *Leiderschap*: een volgende factor is overtuigend politiek leiderschap als onderdeel van de kwaliteit van het besluitvormingsproces, vooral wanneer duidelijk wordt aangetoond waarom militaire inzet nodig is (of juist niet). De informatieverstrekking dient daarbij zo transparant mogelijk te zijn.
5. *Kosten, waaronder vooral het risico op slachtoffers*: een negatieve invloed op de steun voor militaire actie gaat uit van mogelijke slachtoffers. In het politieke debat wordt aan de veronderstelde grote gevoeligheid van het publiek voor het sneuvelen van militairen (en voor slachtoffers onder de burgerbevolking) vaak een belangrijke of zelfs doorslaggevende rol toegekend wanneer het gaat om de vraag of al dan niet sprake is van een draagvlak. Men spreekt hier wel over de 'slachtofferhypothese' of, populairder, het 'lijkenzakkensyndroom'. Volgens deze hypothese zou het publiek wel voorstander van militaire acties zijn, maar alleen een 'oorlog zonder bloedvergieten' wensen. De steun zou verminderen als er vervolgens echt slachtoffers zouden vallen. Ondanks de populariteit van deze redenering kan worden vastgesteld dat er, hoe ook gemeten, *geen* echt bewijs is voor de juistheid ervan. Zeker wanneer de vraag wordt gesteld in combinatie met de andere overwegingen, zoals legitimiteit, belangen of succes, blijkt steeds dat deze andere overwegingen de op zich overigens niet te negeren negatieve invloed van het vallen van slachtoffers kunnen compenseren.

Uruzgan en het (gebrek aan) maatschappelijk draagvlak

De afgelopen periode zijn er onder de Nederlandse bevolking diverse opiniepeilingen naar het draagvlak voor de Uruzgan-missie uitgevoerd. De resultaten laten steeds overwegend hetzelfde beeld zien – op 21 december 2005 was 26% voor deze missie, op 13 januari 2006 33%, op 30 januari 2006 45%, op 3 februari 2006 49%, op 13 juni 2006 40% en op 29 juli 2006 48,9%.⁵ Hoewel, in tegenstelling tot eerder dit jaar, het aantal voorstanders het aantal tegenstemmers inmiddels overtreft, is er nog steeds geen absolute meerderheid voor deze missie. Laat staan een grote meerderheid, iets dat volgens de AIV voor deze riskante operatie op zich wel gewenst is.

Daarentegen bestaat voor deze missie wel brede parlementaire steun: op 2 februari 2006 stemde de Tweede Kamer daarmee met 126 stemmen in. Op 13 juni bleek tijdens een Kamerdebat over de missie dat deze steun nog steeds onveranderd hoog is. Staatsrechtelijk gezien is er thans dan ook geen enkel probleem. In Nederland kennen we immers het systeem van gemandateerde besluitvorming. Dit brengt met zich mee dat er niet voor elk besluit maatschappelijke steun hoeft te zijn. Minister Kamp heeft dus volkomen gelijk als hij zegt dat “de beslissing is genomen door het kabinet en geaccordeerd door het parlement, en die wordt uitgevoerd.”⁶ Ook woordvoerders van de Tweede Kamer hebben zich in deze zin uitgelaten.⁷

Toch is het wel opvallend dat zowel de regering als de Kamer tijdens het debat van 2 februari niet één keer verwezen naar het belang van maatschappelijke steun voor deze missie – die op dat moment immers ontbrak – of naar de noodzaak om daaraan de komende tijd extra aandacht te besteden. Tijdens dat debat ging het alleen om parlementair(e) draagvlak of steun. Zo werd het begrip ‘draagvlak’ negen keer gebruikt en het begrip ‘steun’ zelfs 66 keer, maar geen enkele keer in verband met de maatschappelijke component.⁸ Terwijl het gebrek aan maatschappelijk draagvlak in maart 2003 voor de regering juist de voornaamste reden was om geen militaire steun aan de militaire actie in Irak te verlenen: “Het ter plekke [in Irak] inzetten van Nederlandse vrouwen en mannen in deze oorlogssituatie kan alleen als daarvoor een breed draagvlak zou bestaan in Parlement *en samenleving* [cursivering HvL],” aldus de minister-president destijds in een toespraak op radio en tv. Nederland gaf toen wel politieke steun aan de militaire actie.⁹ Het bovenstaande onderstreept hoezeer iedere missie in haar eigen politieke context wordt beoordeeld.

De AIV stelt in zijn advies dan ook dat maatschappelijk draagvlak ten tijde van het besluit tot een missie gewenst is, doch niet altijd beslissend. Het is echter niet denkbeeldig dat, als militaire missies een meerderheidssteun in de publieke opinie blijven ontberen, dit op termijn ook gevolgen heeft voor de legitimiteit van de missie en zelfs voor de steun voor de krijgsmacht in het algemeen.

Streven naar maatschappelijk draagvlak

De publieke opinie is hoe dan ook een factor van betekenis, zeker in democratische samenlevingen. Hieronder vallen de opvattingen in de samenleving over militair optreden, de factoren die daarop van invloed zijn en de wijze waarop democratische samenlevingen omgaan met de bijzondere aspecten die aan het gebruik van militaire macht verbonden zijn. Een van die aspecten is dat de krijgsmacht als drager van het ‘zwaard van de overheid’ het hoogste offer van het personeel moet kunnen vragen. Regeringen beschikken op dit gebied weliswaar over een redelijke speelruimte, maar dat neemt niet weg dat deze is begrensd. De openbare mening kan niet duurzaam en alleen tegen een politieke prijs worden veronachtzaamd. Dit is des te actueler, aangezien het er op lijkt dat de Taliban dit voorjaar in Zuid-Afghanistan bewust een zware campagne is begonnen om de publieke opinie in onder andere Nederland te beïnvloeden.

Het is tegen deze achtergrond dat de AIV de regering heeft geadviseerd om steeds actief te streven naar een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak voor elke militaire operatie. Zeker voor riskante operaties, zoals de Uruzgan-missie, is een ruime meerderheid gewenst. Door expliciet aandacht aan bovengenoemde vier factoren – legitimiteit, belangen en waarden, succes, leiderschap en kosten – te besteden, wordt tevens inhoud gegeven aan de vijfde factor: politiek leiderschap. Want, zoals het advies stelt, draagvlak ontstaat niet vanzelf en blijft ook niet vanzelf bestaan, daarvoor is leiderschap nodig.¹⁰

Drs. J.M.D. van Leeuwe is secretaris van de Commissie Vrede en Veiligheid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken.

Noten

1. Citaten afkomstig uit *NRC Handelsblad*, 'Defensie heeft plan al klaar om Nederland voor te bereiden op doden in Uruzgan', 20 juli 2006.
2. AIV-advies *Maatschappij en Krijgsmacht*, advies nummer 48, Den Haag, mei 2006. Het hele advies is na te lezen op www.aiv-advies.nl waar het ook – gratis – kan worden besteld.
3. Begin 2006 was slechts 33% van de Nederlanders voorstander van de missie naar Afghanistan en 45% was tegen volgens een enquête van TNS/NIPO voor *de Volkskrant*, 13 januari 2006.
4. Op basis van literatuurstudie en empirisch onderzoek van dr. Philip P. Everts, lid van de Commissie Vrede en Veiligheid van de AIV tevens verbonden aan het Departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden.
5. Peilingen uitgevoerd door respectievelijk Maurice de Hond op 21 december 2005 (op dezelfde dag kwam TNS/NIPO / RTL Nieuws met een soortgelijk resultaat namelijk 27% voor); TNS/NIPO / *de Volkskrant* op 13 januari 2006; De Hond op 30 januari 2006; De Hond op 3 februari 2006; TNS/NIPO / RTL Nieuws op 13 juni 2006; en het *Algemeen Dagblad* / Tangram op 29 juli 2006.
6. *HP/de Tijd*, 8 juni 2006.
7. Tweede Kamerleden Hans van Baalen (VVD) en Bert Koenders (PvdA) in *Algemeen Dagblad*, 'Uruzgan nog niet in ons hart en verstand', 29 juli 2006.
8. Het debat over de Nederlandse deelname aan de *International Security Assistance Force* (ISAF) in Zuid-Afghanistan, *Handelingen* TK 45, d.d. 2 februari 2006.
9. Toespraak van minister-president Balkenende op 20 maart 2003.
10. Op 23 augustus liet minister van Defensie Kamp in een brief aan de Tweede Kamer weten dat hij de adviezen in het rapport onderschrijft. Zie http://www.mindef.nl/binaries/Kamerbrief_kabinetsreactie_tcm15-66411.pdf