

MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT

No. 48, April 2006

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Mr. F. Korthals Altes
Vice-voorzitter Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen

Leden Dhr. A.L. ter Beek
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Mw. drs. A.C. van Es
Prof. dr. W.J.M. van Genugten
Drs. H. Kruijssen
Mw. dr. P.C. Plooi - van Gorsel
Prof. dr. A. de Ruijter
Prof. dr. A. van Staden
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

Secretaris Mr. P.J.A.M. Peters

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden commissie maatschappij en krijgsmacht

Voorzitter Dhr. A.L. ter Beek

Vice-Voorzitter Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh

Leden
Dr. A. Bloed
Dr. Ph.P. Everts
Prof. mr. F.J.M. Feldbrugge
Lt-gen. b.d. G.J. Folmer
Mw. mr. B.T. van Ginkel
Mr. J.S.L. Gualtherie van Weezel
Dr. P. van Ham
Prof. dr. K. Koch
Sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt
Mw. dr. C.M. Megens
Drs. J. Ramaker
Lt-gen. b.d. H.W.M. Satter
Prof. dr. B.A.G.M. Tromp
Gen. b.d. A.K. van der Vlis
Drs. E.P. Wellenstein

Secretaris Drs. J.M.D. van Leeuwe

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Maatschappelijk draagvlak en de krijgsmacht	7
I.1	Empirisch onderzoek naar maatschappij en krijgsmacht	7
I.2	Het begrip draagvlak	7
I.3	Diverse niveaus van draagvlak	8
I.4	Factoren van belang voor het draagvlak voor specifieke operaties	10
I.5	De casus Uruzgan	13
I.6	Het streven naar maatschappelijk draagvlak voor militaire operaties	14
I.7	De adviesaanvraag	16
II	De zeven vragen	17
II.1	Publieke steun voor de krijgsmacht	17
II.2	De slachtofferhypothese	18
II.3	De drie hoofdtaken van de krijgsmacht	20
II.4	De krijgsmacht en noodhulp en wederopbouw	22
II.5	De krijgsmacht en risico's	24
II.6	De krijgsmacht en nationale veiligheid	25
II.7	Informatie over de krijgsmacht	25
III	Conclusies en aanbevelingen	28
Bijlage I	Adviesaanvraag	
Bijlage II	Gebruikte afkortingen	

Woord vooraf

Op 30 januari 2006 heeft de regering de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) om advies gevraagd over het vraagstuk 'maatschappij en krijgsmacht', in het bijzonder over het behoud van het maatschappelijk draagvlak voor de krijgsmacht (zie bijlage I). De AIV is daarbij verzocht het advies op korte termijn uit te brengen, opdat de minister van Defensie dit kan betrekken bij de actualisering van de Prinsjesdagbrief 2003, die rond mei 2006 naar de Tweede Kamer wordt gezonden. Gezien het spoedeisende karakter van deze aanvraag heeft de AIV zich tot een kort advies beperkt.

Het advies is als volgt ingedeeld: hoofdstuk I biedt een beschouwing van de AIV over het thema maatschappij en krijgsmacht. Tegen deze achtergrond worden vervolgens in hoofdstuk II de concrete regeringsvragen uit de adviesaanvraag beantwoord. Hoofdstuk III geeft een overzicht van de conclusies en aanbevelingen.

Het advies is opgesteld door de Commissie Vrede en Veiligheid (CVV) die bestaat uit dhr. A.L. ter Beek (voorzitter), prof. jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh (vice-voorzitter), dr. A. Bloed, dr. Ph.P. Everts, prof.mr. F.J.M. Feldbrugge, lt-gen. b.d. G.J. Folmer, mw. mr. B.T. van Ginkel, mr. J.S.L. Gualtherie van Weezel, dr. P. van Ham, prof.dr. K. Koch, sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt, mw. dr. C.M. Megens, drs. J. Ramaker, lt-gen. b.d. H.W.M. Satter, prof.dr. B.A.G.M. Tromp, gen. b.d. A.K. van der Vlis en drs. E.P. Wellenstein. De commissie werd voor dit advies bijgestaan door de ambtelijke contactpersonen mr.dr.s. J.L. Sandee namens het ministerie van Buitenlandse Zaken en drs. B.W. Bargerbos namens het ministerie van Defensie. Het secretariaat werd gevoerd door drs. J.M.D. van Leeuwe met hulp van stagiaire mw. S. Looijenga.

Ook de andere permanente commissies van de AIV, de Commissie Europese Integratie (CEI), de Commissie Mensenrechten (CMR) en de Commissie Ontwikkelingssamenwerking (COS) zijn bij het opstellen van dit advies betrokken. Daarnaast zijn briefings verzorgd door: dr. J. van der Meulen, universitair hoofddocent van de Nederlandse Defensie Academie tevens oud-directeur van de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht, dr. R.M.W. van Gelooven, directeur van de afdeling Gedragswetenschappen van het ministerie van Defensie, en drs. J. Schoeman, onder andere verbonden aan het kennis- en onderzoekscentrum van het Nederlandse Veteranen-instituut.

De AIV is de geraadpleegde personen dankbaar voor hun inbreng.

Het advies is vastgesteld tijdens de vergadering van de AIV op 7 april 2006.

I Maatschappelijk draagvlak en de krijgsmacht

De verhouding tussen maatschappij en krijgsmacht vormt een belangrijk vraagstuk. In haar adviesaanvraag van 30 januari 2006 heeft de regering over deze kwestie zeven vragen gesteld, in het bijzonder over het behoud, respectievelijk de vergroting, van het maatschappelijk draagvlak voor de krijgsmacht. Deze vragen worden in hoofdstuk II beantwoord. Hoofdstuk I gaat echter eerst in op de vraag die volgens de AIV de kern van dit advies is, namelijk: welke factoren bepalen de steun in de samenleving voor specifieke operaties van de krijgsmacht en hoe kan de regering deze steun in positieve zin beïnvloeden?

I.1 Empirisch onderzoek naar maatschappij en krijgsmacht

Opinieonderzoek op basis van een steekproef uit de samenleving is een goede en de meest gebruikte, maar niet de enige methode om het bestaan van een draagvlak te meten.¹ Voor dit advies wordt aangenomen dat er voor onderzoek naar de publieke opinie geen beter middel bestaat dan opiniepeilingen op basis van representatieve steekproeven onder de bevolking, onder het voorbehoud dat men nooit moet afgaan op één vraag uit één onderzoek. Het kwetsbare punt van opinieonderzoek is niet zozeer de techniek van de steekproef, als wel de wijze van vraagstelling en het waardeoordeel dat aan de antwoorden wordt toegekend. Verder is een peiling per definitie een momentopname, terwijl de meningsvorming voortdurend in beweging is. Bij de beoordeling van de resultaten van opiniepeilingen moet dan ook een zekere marge in acht worden genomen.

Voor dit advies heeft de AIV zelf geen opiniepeilingen uitgevoerd, maar heeft hij gebruik gemaakt van bestaand onderzoek. Daarbij kon de AIV terugvallen op een overzicht van opinieonderzoeken naar maatschappij en krijgsmacht in de afgelopen vijftien jaar, samengesteld door dr. Ph.P. Everts, lid CVV van de AIV en auteur van een groot aantal publicaties over dit onderwerp.²

I.2 Het begrip draagvlak

Draagvlak kan worden omschreven als 'groep die iets ondersteunt of nastreeft'. Ook het begrip 'steun' wordt vaak gebruikt, hoewel steun een iets actievere connotatie heeft dan draagvlak.³ In het spraakgebruik is 'draagvlak' een containerbegrip waaraan in politieke discussies vaak een verschillende inhoud wordt gegeven. Onduidelijk blijft vaak, wat er eigenlijk met (voldoende) maatschappelijk draagvlak wordt bedoeld. Gaat het om een grote meerderheid in de Tweede Kamer of de helft plus één, of om een meerderheid in de publieke opinie of enigerlei combinatie, et cetera? Volgens de AIV

1 Andere methoden zijn onder meer focusgroepen of media-analyses.

2 Ph.P. Everts, 'Het draagvlak voor militair optreden. De krijgsmacht in het oog van de publieke opinie. Ontwikkelingen na het einde van de Koude Oorlog', manuscript, *Departement Politieke Wetenschap, Universiteit Leiden*, 2006, 100 blz. Deze notitie behandelt 15 jaar opinieonderzoek naar achtereenvolgens: noodzaak en taken van de krijgsmacht, de inzet van militairen in het algemeen en bij specifieke operaties.

3 Voor zover bekend is 'draagvlak' overigens een typisch Nederlands woord waarvoor geen buitenlands synoniem bestaat. In de Engelstalige literatuur wordt wel over *support* gesproken, maar dat komt meer overeen met 'steun'.

kan er pas van *maatschappelijk draagvlak* worden gesproken, als er voor bijvoorbeeld een militaire operatie niet alleen parlementaire steun is, maar ook van een (absolute) meerderheid in de samenleving.⁴

1.3 Diverse niveaus van draagvlak

Er zijn diverse niveaus en vormen van draagvlak voor de krijgsmacht. In dit advies wordt een driedeling gemaakt tussen:

1. Het algemene draagvlak voor de krijgsmacht, zijn noodzaak en wenselijkheid.
2. Het draagvlak voor de diverse taken van de krijgsmacht, zoals landsverdediging en bijdragen aan internationale vrede en veiligheid.
3. 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.

Ad 1. Het algemene draagvlak voor de krijgsmacht

Draagvlak voor de krijgsmacht in het algemeen wordt in dit advies gedefinieerd als de opvatting dat de krijgsmacht nodig, dan wel onmisbaar is.⁵ Deze omschrijving is sinds 1963 in gebruik in opinieonderzoek onder de Nederlandse burgers, waardoor een langetermijntrend kan worden aangetoond.⁶

Het algemene draagvlak voor de krijgsmacht is, hoe ook gemeten, in ons land ruim aanwezig. Hoewel de diverse peilingen iets uiteenlopen en er af en toe fluctuaties optreden, kan worden gesteld dat dit sinds de Tweede Wereldoorlog hoog is: gemiddeld ruim driekwart van de Nederlanders vindt de krijgsmacht nodig dan wel noodzakelijk.

Jaar	'65	'70	'75	'80	'85	'90	'95	'96	'97	'98	'99	'01	'02	'03	'04	'05
% nodig of noodzakelijk	83	84	87	84	82	80	75	68	71	74	75	81	78	72	81	78

Tabel 1: de krijgsmacht is nodig, dan wel een noodzakelijk kwaad.⁷

4 Kabinetten en parlementen houden ook rekening met de stem van vertegenwoordigers/bemiddelaars van de bevolking zoals in dit geval van militaire vakbonden, familie van militairen en ook met geluiden uit de krijgsmacht zelf. Dit valt echter buiten het kader van dit advies.

5 Dit advies beperkt zich tot het draagvlak voor de huidige, Nederlandse, vrijwilligerskrijgsmacht.

6 Vanaf 1963 is, met enkele onderbrekingen, jaarlijks het oordeel van de Nederlandse bevolking over de noodzaak van de krijgsmacht gepeild.

7 Bronnen: tot en met 2003 Stichting Maatschappij en Krijgsmacht; daarna *Veteranenmonitor* 2004 en 2005 (uit 2000 zijn geen gegevens bekend). Daarbij werden steeds vier dezelfde antwoordmogelijkheden voorgelegd: nodig, noodzakelijk kwaad, nauwelijks nodig, overbodig. De categorieën 'nodig' en 'noodzakelijk kwaad' zijn samengetrokken. Tot en met 2003 liep deze vraag mee bij het opinieonderzoek van de - inmiddels opgeheven - Stichting Maatschappij en Krijgsmacht (zie ook paragraaf II.7). In 2004 en 2005 is deze vraag gesteld in de *Veteranenmonitor* van het Veteraneninstituut (Vi). Ook de afdeling Gedragswetenschappen van het ministerie van Defensie gebruikt deze definitie bij haar maandelijks onderzoek. Volgens de *Monitor Steun en Draagvlak Krijgsmacht: Herfst 2005* van deze afdeling was de steun voor Defensie in de periode september, oktober en november 2005 87 % (zie voor deze monitor paragraaf II.7).

Zelfs ingrijpende veranderingen zoals het einde van de Koude Oorlog, de overgang van een dienstplichtigen- naar een vrijwilligerskrijgsmacht en de omvorming van een krijgsmacht die in de eerste plaats was ingericht voor de verdediging van het eigen (en bondgenootschappelijk) grondgebied in Navo-verband naar een meer expeditionaire krijgsmacht, hebben geen merkbaar grote invloed op het niveau van steun uitgeoefend.

Ook de taakvervulling door de krijgsmacht in het algemeen wekt bij tweederde van de Nederlanders vertrouwen, aldus een onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) uit 2005.⁸ Vergeleken met andere organisaties, zoals de politie, scoort de krijgsmacht in peilingen van het SCP vanaf 1997 op dit punt altijd bovengemiddeld. Erkenning van de noodzaak plus vertrouwen in de taakuitvoering leveren een mate van legitimatie voor de krijgsmacht op, die behoorlijk breed en tamelijk stevig is.⁹

Ad 2. Het draagvlak voor de drie hoofdtaken van de krijgsmacht

De tweede draagvlakcategorie betreft 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 stabiliteit en 3) de ondersteuning van civiele autoriteiten. De beschikbare onderzoeksresultaten geven geen aanleiding tot de conclusie dat er voor bepaalde defensietaken beduidend meer (of minder) steun is dan voor andere.¹⁰ Zie ook paragraaf II.3 over de hoofdtaken van de krijgsmacht.

Ad 3. Het draagvlak voor specifieke militaire operaties

Hoewel de eerste twee niveaus van draagvlak voor de krijgsmacht dus op vrij permanente steun kunnen rekenen, kan het maatschappelijk draagvlak voor specifieke operaties variëren en soms aanzienlijk lager liggen. 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.¹¹ 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 de Navo-missie ISAF (International Security Assistance Force) in Uruzgan, Afghanistan.¹²

Volgens de AIV is de meest interessante invalshoek voor dit advies dan ook niet het algemene maatschappelijke draagvlak of het draagvlak voor de hoofdtaken van de krijgsmacht, maar de steun voor specifieke operaties waarvoor het draagvlak niet bij voorbaat is verzekerd. Hieronder gaat paragraaf I.4 in op de factoren die daarbij een rol spelen.

8 Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2005*, Den Haag, september 2005. Zie bijvoorbeeld ook *Eurobarometer*, 54.1, 2000.

9 J. van der Meulen, *Draagvlak voor Defensie: een vierluik*, notitie in opdracht van de Bestuursstaf van Defensie, februari 2006.

10 Zie voetnoot 2.

11 Ibid.

12 Begin 2006 was slechts 33 % van de Nederlanders voorstander van de missie naar Afghanistan en 45 % was uitgesproken tegen volgens een enquête van TNS NIPO voor de *Volkskrant*, 13 januari 2006.

Overigens bestaat tussen de drie niveaus van draagvlak voor de krijgsmacht natuurlijk wel een verband. Zo roept een krijgsmacht die nooit wordt gebruikt de vraag op (als er geen potentiële vijand is die permanent moet worden afgeschrikt) waarom al die uitgaven noodzakelijk zijn. Maar als de bevolking meent dat Nederland te vaak in actie komt, kan dat de vraag oproepen waarom wij nu zo nodig 'de kastanjes uit het vuur' moeten halen.

I.4 Factoren van belang voor het draagvlak voor specifieke operaties

Het is relatief eenvoudig om een lijstje van factoren te maken die van invloed zijn op het draagvlak, moeilijker is het om algemene uitspraken te doen over het relatieve gewicht van die factoren.¹³ Redenen hiervoor zijn:

- Iedere operatie heeft zijn eigen kenmerken: bij de opinievorming over operaties als Kosovo, de strijd tegen het terrorisme, Afghanistan en Irak speelden en spelen diverse factoren (en hun interactie) steeds een geheel eigen rol. Maar ook kan er verschil bestaan tussen het draagvlak voor een specifieke missie en de steun en waardering voor het werk van 'onze jongens en meisjes' in het veld: men kan tegen de missie zijn, maar wel de militairen steunen die de missie uitvoeren.
- Internationaal kunnen er verschillen bestaan, omdat verschillende landen hun eigen afwegingen maken of verschillende belangen hebben. Uiteraard kunnen die factoren elkaar weer beïnvloeden.
- Ook het tijdsverloop tijdens een conflict moet in beschouwing worden genomen, omdat de invloed van verschillende factoren geen constante is en voor, tijdens en na inzet kan variëren. Vaak valt er onmiddellijk na een regeringsbesluit een toenemende steun waar te nemen, maar dit effect kan kortstondig zijn, bijvoorbeeld als successen uitblijven.

Op grond van de wetenschappelijke literatuur en de resultaten van empirisch onderzoek concludeert de AIV dat de volgende politieke en sociale factoren, naast individuele opvattingen, de voornaamste verklaring vormen voor steun aan de internationale inzet van militairen:¹⁴

Legitimiteit

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. De vaststelling op het hoogste internationale niveau dat het belang van de handhaving van vrede en veiligheid is gediend met het nemen van collectieve dwangmaatregelen, is voor velen de toetssteen voor de legitimiteit van dergelijke maatregelen. Het ontbreken van een onweersproken mandaat, zoals het geval was bij de actie van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en een aantal andere landen tegen het regime van Saddam Hussein in Irak (voorjaar van 2003), heeft een directe negatieve weerslag op het niveau van

¹³ Gebruikelijk opinieonderzoek helpt ons op dit punt niet veel verder, omdat het zelden meer dan een of twee factoren expliciet noemt. Thans loopt een onderzoek waarin wél wordt nagegaan wat de relatieve invloed van de verschillende factoren (waaronder militaire en burgerslachtoffers) is, wanneer deze gelijktijdig worden onderzocht. Daartoe zijn alle (ruim 3.000) vragen in recent internationaal onderzoek over vier gevallen (Kosovo 1999, terrorisme, Afghanistan 2001, Irak 2003) gecodeerd op aanwezigheid in de vraagstelling van bepaalde overwegingen (Everts en Isermia, 2006, ter perse).

¹⁴ Op basis van literatuurstudie en empirisch onderzoek van Ph.P. Everts, zie paragraaf I.1.

steun. Instemming met de politiek-juridische grondslag van militaire interventies is derhalve één van de krachtigste factoren, zo niet de krachtigste, die de steun bepalen.

Van legitimiteit is sprake voor zover en naar de mate waarin politieke handelingen van gezagsdragers door burgers als 'gerechtvaardigd' en 'juist' worden ervaren. Legaliteit verwijst naar de overeenstemming met geschreven en ongeschreven rechtsregels. Legitimiteit is dus een breder begrip dan legaliteit; zij kan ook berusten op meer algemene ethische beginselen. Wel geldt legaliteit als een belangrijke bron van legitimiteit. Bij de rechtvaardiging van internationale militaire acties zijn beide aspecten overigens moeilijk van elkaar te scheiden. Zoals bekend, heeft alleen de VN-Veiligheidsraad de bevoegdheid machtiging te verlenen tot het nemen van militaire dwangmaatregelen. Alleen militaire acties die door dit VN-orgaan zijn gesanctioneerd, voldoen aan de eis van volkenrechtelijke rechtmatigheid (legaliteit). Op deze regel vormt het recht op individuele of collectieve zelfverdediging de enige uitzondering. Los daarvan is er een zekere ruimte ontstaan om ook humanitaire interventies, buiten de Veiligheidsraad om, te gedogen, mits aan allerlei voorwaarden wordt voldaan.¹⁵

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. Iedere operatie kent zijn eigen specifieke mix van belangen en waarden. De publieke steun zal groter zijn naarmate de betrokken waarden en doelstellingen meer algemeen worden gedeeld, zoals de handhaving van de mensenrechten¹⁶, of naarmate er sprake is van een ervaren bedreiging van onmiddellijke belangen, zoals bij directe (en in iets mindere mate bij bondgenootschappelijke) zelfverdediging. Dat verklaart bijvoorbeeld de hoge steun voor het optreden in Kosovo in 1999, dat ondanks twijfels over de legaliteit door zeer velen als een gerechtvaardigde vorm van humanitaire interventie werd ervaren.

Succes

Een andere factor wordt gevormd door het te verwachten of bereikte succes van een militaire operatie, dan wel het ontbreken daarvan. Zo was het feit van de verwijdering van het regime van Saddam Hoessein in Irak voor sommigen reden om over hun aanvankelijke kritiek tegen de actie van de Verenigde Staten heen te stappen. Maar het uitblijven van succes in Irak leidt in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk tot een nog steeds dalende steun voor het militaire optreden in dat land. Succes van eerdere militaire acties heeft ook een effect op steun voor toekomstige operaties. Omgekeerd geldt dit ook voor acties die als een mislukking worden ervaren. Overigens is de factor succes niet altijd even goed meetbaar. Zeker bij vredeshandhavende missies is dit meestal een zaak van lange adem. De operatie in Uruzgan is een voorbeeld van een missie waarvan de resultaten pas na langere periode zullen kunnen worden vastgesteld.

¹⁵ Zie hierover het AIV/CAVV-advies *Humanitaire interventie*, advies nummer 13, Den Haag, april 2000.

¹⁶ Als uitgangpunt gelden hier de mensenrechten zoals geformuleerd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948, derhalve burger- en politieke rechten en economische, sociale en culturele rechten gezamenlijk.

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. Steun ontstaat niet vanzelf en blijft ook niet vanzelf bestaan. Deze moet worden gemobiliseerd en onderhouden. De vaak waargenomen ommezwaai waarbij een aanvankelijk weifelende publieke opinie zich schaart achter een duidelijke beslissing van de regering, wordt wel omschreven als het *rally around the flag*-effect. Een dergelijk effect kan, zoals gezegd, echter van korte duur zijn, zeker als er van de andere factoren geen complementair positief effect uitgaat.

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.¹⁷ Ondanks de populariteit van deze redenering kan worden vastgesteld dat er, hoe ook gemeten, geen echt bewijs is voor de juistheid ervan.¹⁸ Zeker wanneer de vraag wordt gesteld in combinatie met 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. Zie hierover ook paragraaf II.2.

Ook de kosten in de vorm van geld en materiële middelen spelen een negatieve rol bij het verkrijgen van steun voor een missie, maar veel minder dan de kans op slachtoffers. Wel zal de steun voor Nederlands militair optreden naar verwachting groter zijn naarmate er meer sprake is van een duidelijke internationale lastenverdeling en er minder ruimte is voor de opvatting dat Nederland een onevenredig grote bijdrage levert.¹⁹

17 Voor een overzicht van de literatuur over dit thema zie Ph.P. Everts, *Democracy and Military Force*, Basingstoke: Palgrave Macmillan (2002).

18 R.C. Eichenberg, *Victory Has Many Friends. U.S. Public Opinion and the Use of Military Force, 1981–2005*, *International Security*, 2005, 30 (1): 140–177; Ph.P. Everts en P. Isernia, eds, *Public Opinion and the International Use of Force*, London, Routledge, 2001; Ph.P. Everts (2002); P.D. Feaver and C. Gelpi, *Choosing Your Battles. American Civil-Military Relations and the Use of Force*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2004; S. Kull and I.M. Destler, *Misreading the Public. The Myth of a New Isolationism*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 1999; S. Kull, en C. Ramsay, *The myth of the reactive public: American public attitudes on military fatalities in the post-Cold War period*, in Ph.P. Everts and P. Isernia (eds), 2001, pp. 229-259; E. Larson *Casualties and Consensus, The historical role of casualties in domestic support for U.S. military operations*, Santa Monica, CA: Rand Corporation, 1996; E.V. Larson and Bogdan Savych, *American Public Support for U.S. Military Operations from Mogadishu to Baghdad*, Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2005.

19 Bij de financiële en materiële kosten is vaak de vraag 'wie zal dat betalen?' Nationaal worden crisisbeheersingsoperaties meestal uit de HGIS (Homogene Groep Internationale Samenwerking) bekostigd (en niet uit
vervolg voetnoot 19 >>

Bovengenoemde vijf factoren werken niet afzonderlijk van elkaar. Zij kunnen elkaar in positieve en in negatieve zin versterken. Zo zal bijvoorbeeld het negatieve effect van slachtoffers op het niveau van steun kunnen worden gecompenseerd doordat een militaire actie succesvol is of als legitiem wordt ervaren.

1.5 De casus Uruzgan

Hoe snel de publieke meningsvorming onder gegeven omstandigheden kan veranderen, bleek onlangs nog uit de opiniepeilingen over het 'voornemen' van de regering om een militaire bijdrage te leveren aan de Navo-operatie ISAF in de provincie Uruzgan, Afghanistan. Hiernaar is onder de Nederlandse bevolking in een kort tijdsbestek een aantal peilingen gedaan.

Volgens een peiling op 21 december 2005 was slechts 26 % voor en een grote meerderheid van 68 % tegen de missie naar Uruzgan.²⁰ Op dezelfde dag kwam een peiling van een ander bureau met een vergelijkbaar resultaat: 27 % voor en 41 % tegen.²¹ Op 13 januari 2006 was dit verschoven naar 33 % voor en 45 % tegen.²² Op 30 januari, twee dagen voor het Kamerdebat hierover, hielden de voor- en tegenstanders elkaar vrijwel in evenwicht: 45 % voor en 47 % tegen.²³

Na weken van verwarring en onduidelijkheid stemde de Tweede Kamer na het afrondende debat tussen de regering en de fractievoorzitters op 2 februari 2006 met een grote meerderheid van 126 stemmen in met de Uruzgan-missie. Daags na deze duidelijke Kamermeerderheid overtrof volgens een nieuwe peiling het aantal voorstemmers onder de bevolking voor het eerst het aantal tegenstemmers: 49 % voor en 43 % tegen.²⁴ Dit was overigens nog (net) geen absolute meerderheid van de publieke opinie. Laat staan een grote meerderheid, iets dat volgens de AIV voor riskante operaties, zoals de Uruzgan-missie, op zich wel gewenst is (zie paragraaf 1.6).

Wat overigens opvalt, is dat de regering en de Kamer tijdens het afrondende debat 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 dit debat ging het alleen om parlementair draagvlak of

>> *vervolg voetnoot 19*

de defensiebegroting), maar de vervanging voor de twee gecrashte transporthelikopters in Afghanistan wordt uit de algemene middelen gefinancierd. Internationaal is het gebruikelijk dat de troepenleverancier betaalt volgens het principe van *costs lie where they fall*, maar Nederland pleit in internationaal verband al langer voor *burden sharing*, wat zoveel betekent dat de kosten gelijk over de (Navo of EU) partners worden verdeeld.

20 De Hond, 21 december 2005, <www.peil.nl>.

21 TNS NIPO / RTL Nieuws, 21 december 2005.

22 TNS NIPO / *de Volkskrant*, 13 januari 2006.

23 De Hond, 3 februari 2006.

24 De Hond, 3 februari 2006.

steun.²⁵ Dit wijkt sterk af van een eerdere verklaring van de regering inzake de militaire acties in Irak in maart 2003. Nederland gaf daaraan toen wel politieke maar geen militaire steun: “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 AIV]”, aldus de Minister-president destijds in een toespraak op radio en tv.²⁶ Dit onderstreept volgens de AIV hoezeer iedere missie in haar eigen politieke context wordt beoordeeld.

I.6 Het streven naar maatschappelijk draagvlak voor militaire operaties

Het huidige Toetsingskader uit 2001 - dat dient ter structurering van de gedachtewisseling tussen regering en parlement over militaire uitzendingen - besteedt geen aandacht aan maatschappelijk draagvlak.²⁷ Terwijl in de vorige versie van het Toetsingskader uit 1995 draagvlak in de samenleving nog wel als aandachtspunt was opgenomen.²⁸ In de slotzinnen van dit document uit 1995 relativeerde de regering dit echter door op te merken dat de aandachtspunten ‘niet meer dan een hulpmiddel’ waren bij de vorming van het politieke en militaire oordeel. Dat was trouwens ook de conclusie van de Adviesraad Vrede en Veiligheid, die in oktober 1995 advies over het Toetsingskader-1995 uitbracht.²⁹

De AIV blijft bij dit oordeel: maatschappelijk draagvlak ten tijde van het besluit tot een missie is gewenst, maar 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 ervaren legitimiteit van de missie en zelfs voor de steun voor de krijgsmacht in het algemeen.³⁰

Hoe dan ook is de publieke opinie een factor van betekenis, zeker in democratische samenlevingen.³¹ Hieronder vallen de opvattingen in de samenleving over militair optreden, de factoren die daarop van invloed zijn en de wijze waarop democratische

25 Het debat over de Nederlandse deelname aan de *International Security Assistance Force* (ISAF) in Zuid-Afghanistan (*Handelingen* TK 45, d.d. 2 februari 2006). Volgens deze Handelingen werd het begrip ‘draagvlak’ negen keer gebruikt en het begrip steun zelfs 66 keer, maar geen enkele keer in verband met maatschappelijk draagvlak of steun.

26 Toespraak van Minister-president Balkenende op 20 maart 2003, <www.regering.nl/actueel/nieuwsarchief/>.

27 Het toetsingskader over zogeheten artikel-100 (van de Grondwet) operaties. Kamerbrief van ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie over het Toetsingskader-2001 (*Kamerstuk* 23 591 en 26 454, nr. 7, d.d. 13 juli 2001).

28 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie over betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden (*Kamerstuk* 23 591 nr. 5, d.d. 28 juni 1995).

29 Adviesraad Vrede en Veiligheid (AVV), *Commentaar op het toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden*, 27 oktober 1995. De AVV was de voorloper van wat thans de Commissie Vrede en Veiligheid van de AIV is.

30 L. Wecke, De legitimiteit van de krijgsmacht in gevaar?, *Carré* 7/8 - 2005.

31 Ph.P. Everts, 2002.

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.³²

De AIV adviseert de regering dan ook om steeds actief te streven naar een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak voor elke militaire operatie. Daartoe moet de regering zich ten aanzien van bovenstaande vijf factoren - legitimiteit, belangen en waarden, succes, leiderschap en kosten - duidelijk en onomwonden blijven uitspreken bij haar besluiten over militaire operaties.

De AIV constateert dat vier van de vijf factoren - legitimiteit, belangen en waarden, succes en kosten - inderdaad in de artikel-100 brief (die de aandachtspunten uit het Toetsingskader-2001 volgt) over Uruzgan aan de orde komen.³³ Toch kunnen deze aspecten in toekomstige gevallen een sterker profiel krijgen, bijvoorbeeld door in het begin per aspect in een paar regels de kern daarvan neer te zetten. Deze moeten vervolgens ook centraal staan in de woordvoering over, en in het communicatieplan voor een operatie. Door explicieter aandacht aan deze vier factoren te besteden, wordt tegelijk meer inhoud gegeven aan de vijfde factor: leiderschap. Een element dat in de aanloop naar het besluit over Uruzgan op 2 februari naar de mening van de AIV onvoldoende naar voren is gekomen.

Het is bovendien van belang niet alleen rond het besluitvormingsmoment naar maatschappelijk draagvlak te streven, maar gedurende de gehele missie. Toen de Tweede Kamer met Uruzgan instemde, was daarvoor volgens de opiniepeilingen geen maatschappelijk draagvlak. Zoals hierboven is betoogd, is dat volgens de AIV bij een dergelijk besluit niet altijd beslissend, maar op langere termijn is het voor riskante operaties als de Uruzgan-missie wel gewenst.

De laatste tijd groeit de vrees dat een te grote identificatie met het huidige beleid en het militaire optreden van de VS een negatief effect op het maatschappelijk draagvlak voor militaire operaties heeft.³⁴ Een recente discussie tussen de regering en de Kamer spitste zich in dit verband toe op het mensenrechtenaspect. "De strijd tegen het internationale terrorisme moet niet worden verloren in de publieke opinie", aldus Tweede-Kamerlid Van Baalen toen hij op 24 november 2005 een motie indiende waarin de regering wordt verzocht om zowel bij de verlenging van lopende militaire missies als bij nieuwe operaties nadrukkelijk te onderzoeken of conform het internationale recht kan

32 Ph.P. Everts, *Democratie en vrede, dat wringt (soms)*, *Civis Mundi* 45 (2006), 1.

33 Kamerbrief van de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking over de Nederlandse bijdrage aan ISAF in Zuid-Afghanistan (Artikel-100 brief) (Kamerstuk 27 925, nr. 193, 22 december 2005).

34 In mei 2005 vond bijvoorbeeld 71 % van de Nederlandse bevolking dat 'De VS overdrijven de terreurdreiging uit eigenbelang', 28 % vond dat niet en 1 % had geen mening. Ook vond toen 79 % van de bevolking dat 'De regering Bush zet andere landen te zwaar onder druk om bondgenoten van de VS te worden en te blijven'. Hiermee was 17 % het oneens en 3 % wist het niet. Bron: TNS NIPO / RTL Nieuws, 6 mei 2005.

worden opgetreden.³⁵ Bij dat laatste refereerde hij aan de behandeling van gedetineerden door de VS in strijd met de Conventies van Genève en de tendens in de VS tot relativisering van het begrip foltering.³⁶ Deze motie is vervolgens op 29 november 2005 door de Tweede Kamer aangenomen. Handhaving van de mensenrechten maakt deel uit van 'belangen en waarden', één van de vijf factoren die volgens de AIV de voornaamste verklaring vormen voor steun aan de internationale inzet van militairen.

Overigens hoeft een breed draagvlak voor een specifieke missie niet te betekenen dat zo'n missie ook altijd succesvol is.

1.7 De adviesaanvraag

Maatschappelijk draagvlak voor de krijgsmacht is ontegenzeggelijk van groot belang. De AIV tekent bij de formulering van de adviesaanvraag echter aan, dat in het bijzonder de vragen 3, 4 en 5 lijken te suggereren (wellicht anders dan bedoeld) dat accenten en prioriteiten inzake de taken van Defensie kunnen (of zelfs dienen) te worden gekozen met het oog op de vergroting van het draagvlak voor de krijgsmacht. De AIV onderschrijft een dergelijke benadering niet. Hij meent dat zulke keuzes niet primair of zelfs uitsluitend vanuit het perspectief van het maatschappelijk draagvlak tot stand moeten komen. Andere aspecten zijn veel relevanter, zoals de internationale behoefte, Nederlandse sterke punten op militair operationeel gebied, de rol van Nederland in internationaal verband, internationale taakverdeling, effectiviteit van het optreden, et cetera. Overwegingen betreffende de noodzaak en wenselijkheid van bepaalde soorten taken of van specifiek militair optreden, of van de effectiviteit daarvan in een gegeven situatie, mogen niet *a priori* worden achtergesteld bij de veronderstelde (en nooit van te voren met zekerheid vast te stellen) effecten op het draagvlak in de samenleving.

35 Citaat H. van Baalen afkomstig uit *Handelingen TK 26*, 24 november 2005. Motie Van Baalen c.s. (*Kamerstuk 30 300 V nr. 55*, d.d. 24 november 2005).

36 Zie *Handelingen TK 26*. Ook de AIV heeft de Nederlandse regering overigens geadviseerd om zich krachtig en publiekelijk uit te spreken over het absolute karakter van het folterverbod. AIV-advies, *Terrorismebestrijding in Europees en internationaal perspectief: interim-advies over het folterverbod*, briefadvies nummer 11, Den Haag, december 2005.

II De zeven vragen

Het vorige hoofdstuk biedt een algemene beschouwing over maatschappij en krijgsmacht. In hoofdstuk II worden de zeven vragen uit de adviesaanvraag beantwoord, voor zover dit niet reeds in hoofdstuk I is gebeurd.

II.1 Publieke steun voor de krijgsmacht

(Regeringsvraag 1. Hoe belangrijk acht u de publieke steun voor de krijgsmacht en door welke factoren wordt het maatschappelijke draagvlak voor de krijgsmacht bepaald?)

Deze vraag is in hoofdstuk I al gedeeltelijk beantwoord. Publieke steun voor de krijgsmacht is zonder meer van groot belang.

Zoals gesteld, maakt dit advies een driedeling tussen het algemene draagvlak voor de krijgsmacht, het draagvlak voor de diverse taken van de krijgsmacht, zoals landsverdediging en bijdragen tot internationale vrede en veiligheid en het draagvlak voor deelname aan specifieke operaties. Uit het beschikbare onderzoek naar het algemene draagvlak voor de krijgsmacht blijkt dat er geen reden is om daarover erg bezorgd te zijn (zie paragraaf I.3, tabel 1).

Onder het algemene draagvlak valt ook de bereidheid om de daarvoor benodigde kosten op te brengen. Daarbij zij opgemerkt dat defensie-uitgaven in weinig landen populair zijn, ook niet in de Verenigde Staten. Ook in Nederland blijkt het relatief gemakkelijk om op deze overheidstaak te bezuinigen. In breder maatschappelijk verband is het makkelijker draagvlak te vinden voor bezuinigingen op de krijgsmacht dan op bijvoorbeeld gezondheidszorg en onderwijs.³⁷ Deze prioriteitstelling blijkt ook (en opnieuw) uit het onderzoek van het SCP uit september 2005.³⁸

De AIV merkt daarnaast op dat het draagvlak voor de krijgsmacht in het algemeen, maar ook voor specifieke militaire operaties, kan worden aangetast als het in verband wordt gebracht met mensenrechtenschendingen door de internationale vredes machten zelf. In voorkomend geval moet de Nederlandse regering hierover maximale openheid betrachten, dit serieus onderzoeken en eventuele schuldigen straffen. Zo wordt duidelijk gemaakt dat het om een niet geaccepteerd aspect van het functioneren van de krijgsmacht zelf gaat. Bovendien wordt zo voorkomen dat het beeld kan ontstaan dat bij de krijgsmacht veel wordt getolereerd en in de doofpot verdwijnt. Ook misstanden binnen de eigen krijgsmacht doen het imago van de krijgsmacht geen goed. Mede uit het oogpunt van goed werkgeverschap, kan en mag het ministerie van Defensie dit niet tolereren.

³⁷ Wat de defensie-uitgaven als deel van het Bruto Nationaal Product (BNP) betreft, bevindt Nederland zich in Navo- en EU-verband met ongeveer 1,6 % in de middenmoot.

³⁸ SCP, 2005.

II.2 De slachtofferhypothese

(Regeringsvraag 2. In hoeverre zijn Nederlandse politieke gezagsdragers, maatschappelijke organisaties en burgers bereid slachtoffers bij militaire missies te accepteren?)

Het *bodybag*-syndroom - ofwel de zogeheten slachtoffer- of lijkenzakkenhypothese - vindt zijn oorsprong in de Vietnam-oorlog. Naarmate het aantal slachtoffers onder de (dienstplichtige) militairen groeide, werd dit steeds meer een argument tegen die oorlog. Deze specifieke gang van zaken is vervolgens door sommigen tot algemene wetmatigheid verheven. Zo zou de terugtocht van de Verenigde Staten uit Somalië in 1994 vooral zijn ingegeven door de angst van de Amerikaanse regering dat de publieke opinie zich, na de eerste slachtoffers, tegen deze inzet zou keren. Opiniepeilingen onder de Amerikaanse bevolking uit die tijd wezen echter anders uit.

Hoewel het vallen van slachtoffers (of de kans daarop) zeker een rol speelt bij de steun voor militaire operaties, wordt dit echter naar de mening van de AIV overschat. Zonder te spreken van een mythe kan worden vastgesteld dat in de literatuur een grote mate van overeenstemming is gegroeid over het feit dat voor de slachtofferhypothese *geen* overtuigend wetenschappelijk bewijs bestaat.³⁹ Ook de minister en de staatssecretaris van Defensie stelden beiden in het verleden al dat volgens hen van een *bodybag*-syndroom allerminst sprake is.⁴⁰

De AIV plaatst hierbij de kanttekening dat daarbij wel onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds 'onvermijdelijke en noodzakelijke oorlogen' (*wars of necessity*) en anderzijds de meeste crisisbeheersingsoperaties, waarvoor in principe een keuzevrijheid bestaat om daaraan wel of niet deel te nemen (*wars of choice*). Als in de publieke opinie de overtuiging heeft postgevat dat directe nationale belangen op het spel staan, zal men in beginsel veel meer bereid zijn slachtoffers te accepteren dan bij crises waarbij het gepercipieerde belang minder groot is (hoewel dat niets over de feitelijke belangen rond een crisis zelf zegt).

De hoogte van de slachtoffertolerantie is een functie van andere factoren, zoals legitimiteit, belangen en waarden, succes en leiderschap (zie ook paragraaf I.4). De (negatieve) invloed van het vallen van slachtoffers kan hierdoor worden gecompenseerd. Het vallen van slachtoffers kan zelfs tot grotere vechtbereidheid leiden ('zij sneuvelen niet tevergeefs'). Het probleem van de risico's wordt te vaak in isolement van deze andere factoren behandeld. Ook voor Nederland blijkt uit de data geen steun voor de hypothese dat de publieke opinie geen slachtoffers zou accepteren. Hoewel het tot nu toe - gelukkig - vrijwel steeds om hypothetische situaties gaat, is er geen echt goede reden aan te nemen dat er in de praktijk geen incasseringsvermogen zou zijn.⁴¹

39 Zie voetnoot 18.

40 Toespraak van de minister van Defensie voor de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap (KVBK), 1 maart 2004 en toespraak van de staatssecretaris van Defensie, *Het juiste antwoord*, bij de Stichting Nederlandse Industriële Inschakeling Defensieopdrachten (NIID), 28 oktober 2004.

41 Talloze uitkomsten van opinieonderzoek, zie bijvoorbeeld ook Feaver and Gelpi, 2004. Het is ook laatstelijk nog gebleken ten aanzien van Irak (geen inzakken van steun na dood van Nederlandse militair, zie Ph.P. Everts, Ontwikkelingen in de publieke opinie, *Jaarboek Vrede en Veiligheid 2006*) en bijvoorbeeld recentelijk uit de volgende vraag: 'Het is denkbaar dat er doden vallen bij deelname aan vredesmissies. Mag dat
vervolg voetnoot 41 >>

Eerder al oordeelde de AIV dat “het publiek begrip heeft voor de gevolgen van de inzet van militaire eenheden onder de hier bedoelde omstandigheden [met een grote kans op slachtoffers]”.⁴² De AIV kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de vrees voor risico's van operaties sterker in de Tweede Kamer leeft dan in de samenleving als geheel. Ook de opstelling van de media kan een rol spelen bij de veronderstelling dat het maatschappelijk draagvlak geen slachtoffers kan velen, in het geval zij te veel geneigd zijn zich alleen op deze hypothese te concentreren en deze te weinig in samenhang met andere relevante factoren te behandelen.⁴³ Minister van Defensie Kamp merkte na weer een vraag hierover op: “Het gemak of zelfs de schijnbare graagte waarmee over *bodybags* wordt gesproken stuit me tegen de borst”.⁴⁴

Een verklaring voor de populariteit van de slachtofferhypothese bij politici en journalisten, ondanks het ontbreken van wetenschappelijk bewijs, moet waarschijnlijk worden gezocht in de alibi-functie die het geloof in deze hypothese vervult. Beslissingen over militaire missies waarbij soldaten naar een gevaarlijke omgeving worden gestuurd, leggen een zware verantwoordelijkheid op politici. De verleiding is dan groot deze verantwoordelijkheid op het publiek af te schuiven en daardoor te ontsnappen aan de eigen, overigens begrijpelijke, aarzelingen en onzekerheden.

Wel meent de AIV dat naarmate de risico's hoger zijn, het draagvlak in de Tweede Kamer en in de samenleving ook breder moet zijn (zie paragrafen 1.5 en 1.6). Al was het alleen maar ter ondersteuning van de militairen. Tegen die achtergrond is het van belang dat de Kamer in februari 2006 met grote meerderheid instemde met de missie naar Uruzgan, ook al had dat besluit toen geen steun van een meerderheid in de samenleving. Hoe dan ook, zal de standvastigheid van Nederland - regering, volksvertegenwoordiging en volk - ook in dit geval op de proef worden gesteld als er doden vallen.⁴⁵

Ten slotte merkt de AIV op dat, als er over slachtoffers wordt gesproken, dit meestal alleen op dodelijke slachtoffers betrekking heeft en niet op gewonden en invaliden. Daarnaast bestaat ook een grote groep actief dienenden en reservisten die na afloop van een uitzending met klachten te maken krijgt. In Nederland worden jaarlijks enkele

>> *vervolg voetnoot 41*

volgens u een reden zijn om van deelname aan vredesmissies af te zien? Ja (mag een reden zijn) 41 %, nee 58 %, weet niet 7 % (onderzoek TNS NIPO, 21 december 2005). En met betrekking tot Afghanistan: 'Nederland heeft gezegd een rol te willen spelen bij de wederopbouw van Afghanistan. Om dit te bereiken is Nederland van plan militairen te sturen. Het is denkbaar dat er doden vallen bij deelname aan dit soort missies. Mag dat - volgens u - een reden zijn om van deelname aan vredesmissies af te zien?' Ja 37 %, nee 62 %, weet niet 6 % (NIPO voor *Volkscrant*, 12 januari 2006).

42 AIV-advies, *Nederland en crisisbeheersing: drie actuele aspecten*, advies nummer 34, Den Haag, maart 2004.

43 Soortgelijk commentaar, maar niet over de *bodybags*, kwam van de hoofdredacteur van Het Parool, Van Gruijthuisen, die op 20 februari 2006 tijdens een bijeenkomst in de Rode Hoed in Amsterdam zei dat “Journalisten moeten meer uitleggen en duiden” en “niet alleen maar op dat ene quootje jagen”. Citaten afkomstig uit *NRC Handelsblad*, 21 februari 2006.

44 Interview met de minister van Defensie H. Kamp, *NRC Handelsblad*, 11 februari 2006.

45 J.L. Heldring, Op de proef gesteld, *NRC Handelsblad*, 9 februari 2006.

duizenden militairen uitgezonden voor vredesmissies. Uit Nederlands en internationaal onderzoek blijkt dat ongeveer één op de vijf uitgezonden militairen klachten ontwikkelt, vooral Lichamelijk Onverklaarde Klachten (LOK) of een Posttraumatische Stresstoornis (PTSS; bij 4-5 % van de uitgezonden militairen).⁴⁶ Ook hun gezinnen lijden hieronder.

Terecht schreef de staatssecretaris in zijn aanbiedingsbrief bij de Veteranennota-2005 dan ook dat “het beroep van militair geen gewoon beroep is”.⁴⁷ Prof.dr. B.P.R. Gersons, hoogleraar psychiatrie, spreekt in dit kader van een ‘hoogrisico beroep’. Hij stelt dat waar behandeling niet of onvoldoende mogelijk blijkt, er blijvend ‘steun en respect’ dient te worden geboden.⁴⁸ Het verstrekken van goede en voldoende (na)zorg is in dit kader van groot belang, zoals Defensie in haar brief van 30 maart 2006 ook schrijft.⁴⁹

De AIV adviseert om bij uitzendingsbesluiten standaard aandacht aan de (na)zorg te besteden.

II.3 De drie hoofdtaken van de krijgsmacht

(Regeringsvraag 3. Acht u, in het licht van de toenemende verstrengeling daarvan, de onderverdeling in drie hoofdtaken van Defensie nog toereikend? Zo ja, welke onderlinge zwaarte zou dan, vanuit de draagvlak invalshoek, aan de uitoefening van deze hoofdtaken moeten worden toegekend?)

In overeenstemming met het gestelde in paragraaf I.7, beschouwt de AIV draagvlak niet als primaire invalshoek voor de beoordeling van de taken van het ministerie van Defensie.

De drie hoofdtaken van de krijgsmacht zijn in de huidige vorm vastgelegd in de Defensienota-2000:⁵⁰

1. Bescherming van de integriteit van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied (inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba).
2. De bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit.
3. Ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

46 B.P.R. Gersons, *Bijzondere missie: Geestelijke Gezondheidszorg voor militairen en veteranen*, bijlage bij de Veteranennota van het ministerie van Defensie, 1 juni 2005.

47 Brief van de staatssecretaris van Defensie bij de *Veteranennota-2005*, 1 juni 2005.

48 Gersons, 2005.

49 Kamerbrief van de staatssecretaris van Defensie over “toezeggingen zorg en opleidingen AO Afghanistan”, 30 maart 2006. Het ministerie van Defensie spreekt in dit kader van een ‘integrale zorgplicht’.

50 Defensienota-2000. De strekking van de eerste twee hoofdtaken komt overigens overeen met hetgeen de Grondwet (GW) hierover zegt in artikel 97, lid 1. Dit artikel is tijdens de grondwetswijziging in 2000 in de GW opgenomen. GW art. 97, lid 1 luidt: “Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht”. *Staatsblad* 294, 18 juli 2000.

De AIV onderschrijft de stelling, zoals die in deze vraag is geformuleerd, dat de drie hoofdtaken in toenemende mate onderling verstrengeld raken.⁵¹ Al vrij snel na het verschijnen van de Defensienota-2000 stonden deze drie taken voor het eerst ter discussie door de aanslagen op 11 september 2001 in de VS. De vraag kwam aan de orde of terrorismebestrijding een aparte taak van de krijgsmacht moest worden. Het ministerie van Defensie concludeerde toen dat terrorismebestrijding door de krijgsmacht uit de drie hoofdtaken voortvloeit en dat daarvan geen aparte hoofdtaak hoeft te worden gemaakt.⁵² Volgens Defensie zou dat ook op gespannen voet staan met de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de bestrijding van terroristische activiteiten in Nederland. Wel werd opgemerkt dat het onderscheid tussen interne en externe veiligheid vager is geworden. De grenzen tussen de klassieke verdedigingstaak en de bevordering van de internationale rechtsorde zijn daardoor niet meer scherp te trekken. Zo kan de stabilisering van een *failed state* in het belang zijn van de veiligheid dicht bij huis, zo luidde ook de conclusie van het AIV/CAVV-advies over falende staten uit 2004.⁵³ Dit is ook een van de argumenten die de regering aanvoert voor Nederlandse deelneming aan de Navo-missie in Uruzgan.⁵⁴ Als zodanig is het waarschijnlijk een van de elementen die een positieve invloed op de publieke steun voor deze missie heeft (belangen en waarden).

De zogeheten Prinsjesdagbrief uit september 2003 richtte zich vooral op expeditionair optreden, ofwel het uitvoeren van een militaire operatie op relatief grote afstand van de thuisbasis door een logistiek grotendeels zelfstandige strijdmacht.⁵⁵ Ook de derde hoofdtaak wint weer aan gewicht, omdat deze zich verdiept van 'vangnet' tot verdergaande ondersteuning van de civiele autoriteiten met specifieke defensiecapaciteiten (zie ook paragraaf II.6).⁵⁶ In de dagelijkse praktijk verschuiven de prioriteiten tussen de hoofdtaken dus al.⁵⁷

51 Zie bijvoorbeeld ook het AIV-advies over crisisbeheersing (zie voetnoot 42) dat op de verstrengeling tussen de eerste twee hoofdtaken ingaat en over de gevolgen daarvan voor de informatieplicht aan de Staten-Generaal (GW, art. 100, lid 1).

52 Eindrapport van de taakgroep Defensie en Terrorisme, januari 2002 (*Kamerstuk* 27 925, nr. 40 van 18 januari 2002).

53 AIV-advies, *Falende staten: een wereldwijde verantwoordelijkheid*, advies nummer 35, Den Haag, mei 2004.

54 Artikel-100 brief, 22 december 2005.

55 Kamerbrief van de minister van Defensie over een nieuw evenwicht (de Prinsjesdagbrief), 16 september 2003.

56 Zie Kamerbrief over civiel-militaire afspraken van 22 april 2005. Hierover is een nieuwe Kamerbrief in de maak, die waarschijnlijk rond de voorjaarsnota-2006 uitkomt, bron *Defensiekrant*, 2 maart 2006.

57 Zo adviseerde de AIV en de Energieraad (AER) de regering in december 2005 bijvoorbeeld dat zij in het kader van energieveiligheid ook bereid moet zijn om zo nodig een bijdrage te leveren aan de militaire bescherming van internationale (energie)transportroutes. AIV/AER-advies, *Energiek buitenlands beleid: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling*, advies nummer 46, Den Haag, december 2005.

In opiniepeilingen wordt sinds 1993 de volgende rangorde toegekend aan de taken van de krijgsmacht (zie tabel 2). Sinds 11 september 2001 wordt daarbij ook apart naar terrorismebestrijding gevraagd (hoewel dus kan worden betoogd dat deze taak uit de drie hoofdtaken voortvloeit).

<i>“Wat is volgens u de belangrijkste taak van de Nederlandse krijgsmacht?”</i>							
	1993	1999	2000	2001	2002	2003	2005
Verdediging grondgebied	40	30	26	30	33	27	29
Crisisbeheersing en vredeshandhaving	21	44	46	47	41	46	22
Humanitaire hulpverlening	35	16	22	20	14	21	26
Terrorismebestrijding	–	–	–	–	9	–	23

Tabel 2: rangorde in percentages die in opiniepeilingen wordt toegekend aan de taken van de krijgsmacht ⁵⁸

Bij deze tabel kan een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Zo wijkt de categorie-omschrijving enigszins af van de drie hoofdtaken van de krijgsmacht. Verder is het de vraag wat de toevoeging van de categorie terrorisme betekent. Deze categorie scoort weliswaar hoog, maar als bijvoorbeeld ‘hulpverlening bij rampen in Nederland’ als vijfde aparte taak zou zijn opgenomen, dan was daarvoor mogelijk ook een hoge score uit de bus gekomen (ten koste van de drie hoofdtaken).

Het is echter belangrijk om vast te stellen - en de tabel ontleent daaraan ook vooral zijn betekenis - dat de steun voor de hoofdtaken van Defensie, voor zover de omschrijvingen deze dekken, door de tijd heen relatief hoog en constant blijft. Maar de onderzoeksresultaten geven geen duidelijke aanwijzingen dat bepaalde taken populairder zijn dan andere en dat de krijgsmacht dus door verschuivingen en/of herdefiniëring aan maatschappelijk begrip en steun zouden winnen.

In het licht van bovenstaande ziet de AIV geen redenen om de onderverdeling in de drie hoofdtaken los te laten. Dit mede in de wetenschap dat de grenzen daartussen vloeiend zijn en dat nooit precies kan worden opgeschreven hoe de verdeling er in werkelijkheid uitziet.

II.4 De krijgsmacht en noodhulp en wederopbouw

(Regeringsvraag 4. Zou de krijgsmacht, gezien vanuit het nut en de noodzaak daarvan in de ogen van de maatschappij, een grotere rol moeten spelen bij het verlenen van (inter)nationale noodhulp en aan politieke, bestuurlijke en sociaal-economische (weder)opbouw, in het bijzonder van staten die getroffen zijn door een gewapend conflict?)

58 Bronnen: Stichting Maatschappij en Krijgsmacht (tot 2003) en Veteranenmonitor (2005). ‘Verdediging grondgebied’ is voluit: ‘verdediging eigen en bondgenootschappelijk grondgebied’. In 1993 werd in plaats van ‘crisisbeheersing en vredeshandhaving’ gevraagd naar ‘wereldwijde crisisbeheersing’. Dat laatste gebeurde ook in de tussentijdse jaren die niet in deze tabel staan. De toename van het percentage mensen sinds 1998 dat ‘crisisbeheersing en vredeshandhaving’ de belangrijkste taak vindt, hangt vermoedelijk mede samen met de veranderde vraagstelling. Noot afkomstig uit J. van der Meulen, februari 2006.

Overeenkomstig het gestelde in paragraaf 1.7, beschouwt de AIV draagvlak niet als primaire invalshoek voor de beoordeling van dit soort optreden.

De vraag onderscheidt twee categorieën: noodhulp en wederopbouw. Dit onderscheid kan verwarrend zijn. Want wat wordt onder noodhulp verstaan: noodhulp na een (natuur)ramp of noodhulp direct na een oorlogssituatie als er humanitaire hulp moet worden verleend? In het eerste geval zal de militaire hulp zich vaak beperken tot logistieke hulp en ondersteuning, terwijl in het tweede geval de krijgsmacht in de eerste plaats in zijn traditionele rol zal worden ingezet om veiligheid en stabiliteit tot stand te brengen. In het tweede geval zal de krijgsmacht meestal ook langer aanwezig blijven om de veiligheid tijdens de daaropvolgende wederopbouwfase te bewaken. Duidelijker is het dan ook om onderscheid te maken tussen enerzijds hulp met militaire middelen na een grote ramp, waarbij specifieke militaire capaciteiten worden ingezet waarover civiele instanties niet of niet voldoende beschikken, en anderzijds militaire inzet om vrede en veiligheid te brengen of te bewaren.

Over de militaire bijdrage aan wederopbouw heeft de regering in 2005 een wederopbouwnotitie uitgebracht, waarin deze rol wordt beschreven.⁵⁹ Die notitie stelt dat voor duurzame wederopbouw een geïntegreerde aanpak op het gebied van veiligheid en stabiliteit, bestuur, en sociaal-economische ontwikkeling vereist is. In een geïntegreerde benadering van vredesopbouw en wederopbouw zijn veiligheid en ontwikkeling onlosmakelijk met elkaar verbonden als voorwaarde voor duurzame ontwikkeling.⁶⁰ Ook internationaal bestaat veel steun voor deze benadering. Verwacht wordt dat de nieuw ingestelde VN Commissie voor Vredesopbouw (*Peacebuilding Commission*) juist op dit terrein een belangrijke rol zal gaan spelen. Militairen krijgen hierdoor steeds vaker en directer met hulporganisaties te maken en omgekeerd.⁶¹

Uit het oogpunt van effectiviteit en veiligheid mag echter geen branchevervaging en rolvermenging tussen de krijgsmacht en ontwikkelingsorganisaties ontstaan.⁶² Het personeel van deze instellingen en organisaties moet doen waarvoor het is opgeleid en waarin het goed is. Ook is het voor de veiligheid van de hulpverleners van belang dat zij door de lokale bevolking als onpartijdig en als onafhankelijk worden beschouwd. Er zijn uitzonderingen, zoals in Irak toen de Nederlandse eenheid bij afwezigheid van voldoende hulporganisaties, naast de gebruikelijke lokale civiel-militaire samenwerking (Cimic), ook hielp bij de verbetering van de leefomstandigheden van de bevolking. Maar alleen in bijzondere omstandigheden kan en mag humanitaire hulpverlening onder de vlag van militaire operaties plaatsvinden.⁶³

59 Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Economische Zaken, Notitie: Wederopbouw na gewapend conflict, juni 2005. Zie ook AIV-advies *De Hervormingen van de Verenigde Naties: het rapport Annan nader beschouwd*, advies nummer 41, Den Haag, mei 2005.

60 AVVN Resolutie 60/1, 16 september 2005.

61 C. Homan, De krijgsmacht als ontwikkelingswerker?, *Atlantisch Perspectief*, 2005, nr. 6.

62 Ibid.

63 Steering Committee on Humanitarian Response (SCHR), *Position paper on Humanitarian-Military Relations in the Provision of Humanitarian Assistance*, 18 oktober 2004.

II.5 De krijgsmacht en risico's

(Regeringsvraag 5. De regering staat de inzet van de krijgsmacht in alle delen van het geweldsspectrum voor. In zijn advies No. 34 over 'Nederland en crisisbeheersing' van maart 2004, heeft de AIV deze benadering onderschreven. Op welke wijze kan de regering zich in de visie van de AIV het best van publieke steun voor deze inzet, dus zowel stabilisatie, wederopbouw als inzet hoog in het geweldsspectrum, blijven verzekeren?)

Inderdaad heeft de AIV zich in het verleden uitgesproken voor inzet in alle delen van het geweldsspectrum, in het bijzonder in advies nummer 34 over Nederland en crisisbeheersing.⁶⁴ Nederland beschikt daartoe over een professionele en moderne krijgsmacht. Bovendien is escalatievermogen vaak onontbeerlijk én voorwaarde voor deelneming aan vredesoperaties.

Met 'hoog in het geweldsspectrum' wordt bedoeld op gevechtsoperaties, zoals de bombardementsvluchten van Nederlandse F-16's boven Kosovo in 1999. Maar dergelijke missies zijn niet per se de gevaarlijkste, zeker niet als deze vanaf een relatief veilige vlieghoogte worden uitgevoerd. Een patrouille te voet tijdens een vredeshandhavende missie kan gevaarlijker zijn. Zeker in situaties waarbij een verhoogde veiligheidsdreiging geldt, bestaat altijd de kans dat er op zo'n patrouille wordt geschoten of dat opposenten een *Improvised Explosive Device* (IED) in de buurt laten ontploffen. Sinds president Bush op 1 mei 2003 op het vliegdekschip USS Lincoln verklaarde dat de strijd om Irak was gestreden, zijn in Irak aanzienlijk meer Amerikaanse slachtoffers gevallen dan daarvoor.

Bij onderzoek van motieven voor draagvlak zou dan ook eerder naar het meer of minder risicovolle karakter van militaire operaties moeten worden gekeken dan naar de vraag of missies al dan niet hoog in het geweldsspectrum plaatsvinden. Overigens beschouwt de AIV, zoals in paragraaf 1.7 is betoogd, draagvlak niet als een goede primaire invalshoek voor de beoordeling van militaire inzet.

De AIV herhaalt zijn conclusie uit het advies over crisisbeheersing dat onder de bevolking in beginsel begrip bestaat voor militaire inzet in risicovolle omstandigheden (zie ook het antwoord op vraag 2, paragraaf II.2). Bepalend is daarbij in welke mate het publiek zich kan herkennen in een beleid dat uitgaat van de vijf factoren legitimiteit, belangen en waarden, succes, leiderschap en kosten die met de specifieke missie verband houden (zie paragraaf 1.6).

Opmerkelijk is overigens dat ondanks de risicovolle missies van de krijgsmacht het aantal sollicitaties bij het ministerie van Defensie nog nooit zo groot is geweest. In 2005 kreeg Defensie ongeveer 25.000 sollicitaties naar de functie van BBT'er (Beroeps Bepaalde Tijd) en kon het 7.000 jongeren aanstellen. In de jaren daarvoor had Defensie grote moeite om 3.500 rekruten te werven en moesten de streefcijfers herhaaldelijk naar beneden worden bijgesteld.⁶⁵

64 Zie voetnoot 42.

65 Met al die missies word je bijna zeker uitgezonden, *NRC Handelsblad*, 25 januari 2006.

II.6 De krijgsmacht en nationale veiligheid

(Regeringsvraag 6. Zou een grotere binnenlandse rol van de krijgsmacht bij nationale veiligheid, bijvoorbeeld bij de bestrijding van terrorisme en de gevolgen van grote rampen, stroken met het veiligheidsgevoel van de burger en met diens perceptie van de rol van de krijgsmacht?)

Beslissend moet niet zijn of een grotere binnenlandse rol van de krijgsmacht de perceptie gunstig beïnvloedt, maar of dit een effectief en goed middel ter realisering van het beoogde doel is. Uit dit oogpunt is het relevant dat de commissie-Brinkman in haar rapport uit september 2005 stelt dat de samenwerking tussen de diverse diensten (politie, brandweer, geneeskundige, krijgsmacht) moet worden verbeterd, juist met het oog op de bestrijding van terrorisme en de beheersing van de gevolgen van grote rampen.⁶⁶

Als het gaat om specialistische capaciteiten waarover civiele instanties niet, of niet in voldoende mate beschikken, of als de omvang van de gebeurtenis de capaciteit van de civiele dienstverleners overstijgt, ligt een grotere rol van de krijgsmacht zeker in de rede. Zo heeft de AIV in zijn advies over non-proliferatie in januari 2006 geadviseerd om de samenwerking tussen de betrokken diensten op het gebied van de bestrijding van NBC-besmettingen snel uit te breiden. Ook beval de AIV in dat advies aan dat alle betrokken instanties, zowel civiel als militair, regelmatig gezamenlijk oefenen.⁶⁷ Dit advies kan worden uitgebreid tot andere relevante beleidsterreinen zoals informatie-uitwisseling, kustwacht, explosievenopruiming, surveilleren met onbemande vliegtuigjes et cetera. Samenwerking betekent echter niet dat de onderscheiden verantwoordelijkheden mogen vervloeien.⁶⁸

Het is evident wat het voor het vertrouwen van de burger in de politiek zou betekenen als na een grote ramp zou blijken dat de gevolgen daarvan minder erg waren geweest, of zelfs hadden kunnen worden voorkomen, als de betrokken instanties beter hadden samengewerkt.

II.7 Informatie over de krijgsmacht

(Regeringsvraag 7. Acht u het informatieniveau van de Nederlandse burgers over de krijgsmacht toereikend? In hoeverre zou meer publieke informatie over de krijgsmacht het veiligheidsgevoel van de burger kunnen vergroten? Op welke manieren zouden de burgers nauwer bij de krijgsmacht kunnen worden betrokken, in het bijzonder bij militaire missies?)

In dit advies wordt voor het draagvlak voor de krijgsmacht onderscheid gemaakt tussen drie niveaus: voor de krijgsmacht in het algemeen, voor de drie hoofdtaken en voor specifieke militaire operaties. Voor het eerste niveau bestaat ruim voldoende draagvlak, zie tabel 1 (paragraaf I.3). Ook wat de drie hoofdtaken betreft, bestaat geen aanleiding te

⁶⁶ Veiligheid: Meer samenhang en slagkracht, betere informatie, minder beleidsdrukke. Tussenrapportage van de gemengde commissie veiligheid en rechtsorde, Den Haag, 6 september 2005.

⁶⁷ AIV-advies, *Het nucleaire non-proliferatieregime: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak*, advies nummer 47, Den Haag, januari 2006.

⁶⁸ Stichting Maatschappij Veiligheid Politie (SMVP), *Politie en krijgsmacht, hun verhouding in de toekomst*, 2003.

veronderstellen dat daarvoor niet voldoende steun is, zo blijkt uit tabel 2 (paragraaf II.3). De categorie waarnaar in dit advies de meeste aandacht uitgaat, is draagvlak voor specifieke operaties. Gebleken is namelijk dat voor deze categorie het draagvlak kan variëren en soms lager kan zijn dan voor de krijgsmacht in het algemeen (zie paragraaf I.5).

Bij het antwoord op de vraag of het informatieniveau bij de burger over de krijgsmacht voldoende is, wordt hetzelfde onderscheid gehanteerd. Ook dit richt zich in de eerste plaats op het informatieniveau over specifieke operaties. In lijn met het gestelde hierover in paragraaf I.6 moet de burger in de eerste plaats via de vijf factoren - legitimiteit, belangen en waarden, succes, leiderschap en kosten - militaire missies zo goed mogelijk kunnen beoordelen.

Naast de gerichte aandacht voor specifieke missies moet de krijgsmacht vanzelfsprekend doorgaan met zichzelf in de maatschappij te manifesteren, zoals via publieksvoorlichting, defilés en open dagen. In deze categorie valt bijvoorbeeld ook het merendeel van de voorstellen uit een 10-puntenplan van het CDA uit juli 2005 om de krijgsmacht sterker in de samenleving te verankeren.⁶⁹ Maar hierop komt vooral een publiek af dat al 'bekeerd' is. Dergelijke activiteiten dragen meer bij tot het (noodzakelijke) 'onderhoud' van het kennisniveau van de burger over de krijgsmacht dan tot de vergroting van het draagvlak voor de krijgsmacht. Een apart aandachtspunt hierbij is overigens de erkenning van de rol die de veteranen bij de uitvoering van de militaire operaties hebben gespeeld. Behalve dat dit onder goede nazorg valt (zie paragraaf II.2), geldt ook dat iedere veteraan die zich gewaardeerd voelt een ambassadeur van Defensie is. En elk jaar komen er duizenden bij.

Wat de subvraag over het veiligheidsgevoel van de burger betreft: het veiligheidsgevoel kan wellicht worden vergroot, maar het is de vraag of meer publieke informatie over de krijgsmacht daarvoor de meest geëigende weg is. Het vertrouwen in de taakuitvoering van de krijgsmacht is al bovengemiddeld hoog, namelijk bij ongeveer 67 % van de bevolking.⁷⁰ Dit doet vermoeden dat op dit vlak niet veel winst meer valt te behalen.

Ten slotte merkt de AIV op dat het ministerie van Defensie tot 1 januari 2005 in de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht (SMK) over een eigen 'huisadviesbureau' ter zake beschikte.⁷¹ Maar in 2003 besloot het ministerie om de SMK op te heffen, of althans om de subsidiëring daarvan stop te zetten. Het onderzoek naar het draagvlak

69 CDA, *Het 10-puntenplan: De krijgsmacht midden in de samenleving*, 6 juli 2005. Het handelt om de volgende tien punten: 1) (Oud-)militairen voor de klas; lespakketten voor scholen; 2) Beroepskeuzepakketten én voorlichtingsavonden over "werken bij Defensie"; 3) Maatschappelijke stage / leer(werk)plicht; 4) Samenwerking met civiele opleidingsinstellingen / erkenning van civiele diploma's; 5) Leiderschapsopleidingen; 6) Job Rotation; civiel versus militaire bedrijf, horizontale instroom; 7) Laat jezelf zien, midden in de samenleving!; 8) Samen werken aan ontwikkeling; 9) Defilés op de jaarlijkse Veteranendag; 10) Groepsbezoeken aan Defensielocaties mogelijk maken. De regering reageerde hierop in een Kamerbrief waarin zij stelt dat een belangrijk deel van deze voorstellen reeds wordt uitgevoerd. Kamerbrief van de staatssecretaris van Defensie over de krijgsmacht midden in de samenleving: een reactie op het CDA-10-puntenplan (*Kamerstuk 30 300 X*, nr. 46, d.d. 11 november 2005).

70 SCP, 2005.

71 Zie bijvoorbeeld de toespraak van de minister van Defensie ter gelegenheid van het 40-jarig bestaan van de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht op 14 november 2002, <www.mindef.nl>.

onder de Nederlandse bevolking voor de krijgsmacht is overgenomen door de afdeling Gedragwetenschappen van het ministerie van Defensie, die daarbij vooral oog voor het wervingsaspect heeft. Maar de publieke rol van de onafhankelijke SMK, die eruit bestond om het maatschappelijk debat over de krijgsmacht te bevorderen, is weggeval-
len. Volgens de AIV heeft Defensie zich hiermee op langere termijn mogelijk in de 'eigen voet geschoten'.

De AIV adviseert de regering om de taak van initiator van de dialoog over maatschappij en krijgsmacht, die tot uiting kan komen in artikelen in de media, onderwijsactiviteiten en conferenties, weer als een apart aandachtsveld te beleggen, bij het ministerie van Defensie of elders.

De AIV beveelt verder aan om bestaande contacten tussen civiele instanties, zoals universiteiten, en militaire instanties, zoals de Nederlandse Defensie Academie (NLDA), en de afdeling Gedragwetenschappen, uit te breiden en te borgen. Dit kan bijdragen aan het verder brengen van het noodzakelijke, normatieve debat over het draagvlak voor de krijgsmacht.

In dit kader adviseert de AIV verder de 'Monitor Steun en Draagvlak' van de afdeling Gedragwetenschappen van het ministerie van Defensie voortaan openbaar te maken. Deze monitor doet eens per kwartaal verslag van de resultaten van het maandelijks opinieonderzoek in opdracht van Defensie naar het draagvlak voor de krijgsmacht. Tot op heden is dit een intern document.

III Conclusies en aanbevelingen

Het streven naar maatschappelijk draagvlak voor militaire operaties (zie hoofdstuk I)

Het maatschappelijk draagvlak voor de krijgsmacht wordt in dit advies gedefinieerd als de opvatting bij (een meerderheid van) de Nederlandse samenleving dat de krijgsmacht nodig, dan wel onmisbaar is. In dit advies wordt voor het draagvlak voor de krijgsmacht een driedeling gemaakt tussen:

1. Het algemene draagvlak voor de krijgsmacht, zijn noodzaak en wenselijkheid;
2. Het draagvlak voor de diverse taken van de krijgsmacht, zoals landsverdediging en bijdragen aan internationale vrede en veiligheid;
3. 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.

Uit onderzoek blijkt dat het draagvlak voor de eerste twee draagvlakcategorieën ruim aanwezig is. Het probleem zit vooral in de derde categorie van steun voor specifieke operaties. Daarvoor blijkt draagvlak namelijk niet bij voorbaat verzekerd. De AIV gaat in zijn algemene beschouwing over maatschappij en krijgsmacht in hoofdstuk I dan ook vooral in op de vraag, welke factoren de steun in de samenleving voor specifieke operaties van de krijgsmacht bepalen en hoe deze steun in positieve zin kan worden beïnvloed.

De AIV concludeert dat vijf politieke en sociale factoren de voornaamste verklaring vormen voor steun aan de internationale inzet van militairen te weten:

1. *Legitimiteit*: de mate waarin politieke handelingen van gezagsdragers door burgers als gerechtvaardigd en juist worden ervaren;
2. *Belangen en waarden*: de doelstellingen die met het militaire optreden worden beoogd;
3. *Succes*: het verwachte of bereikte resultaat van een militaire operatie;
4. *Leiderschap*: als deel van de kwaliteit van het besluitvormingsproces om aan te tonen waarom militaire inzet nodig is, en;
5. *Kosten*: waaronder vooral het risico op slachtoffers oefenen een negatieve invloed uit op de steun aan militaire operaties.

Het negatieve effect van mogelijke slachtoffers moet volgens de AIV echter niet worden overschat. Het effect ervan kan bijvoorbeeld worden gecompenseerd als de andere vier factoren als positief worden ervaren. De AIV blijft dan ook bij zijn eerdere standpunt, dat onder de bevolking in beginsel ook begrip bestaat voor militaire inzet onder risicovolle omstandigheden. Voor het bestaan van een zogenaamd *bodybag*-syndroom is geen wetenschappelijk bewijs.

Mede naar aanleiding van de casus Uruzgan - waarmee een grote Kamermeerderheid op 2 februari jl. instemde, maar waarvoor op dat moment onder de bevolking geen meerderheid was - stelt de AIV dat maatschappelijk draagvlak voor politiek besluit tot een missie weliswaar niet noodzakelijk is, maar dat dit voor (risicovolle) operaties wel degelijk gewenst is. Regeringen beschikken op dit terrein 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.

De AIV adviseert de regering dan ook om steeds actief te streven naar een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak voor elke militaire operatie. Daartoe moet de regering zich ten aanzien van bovenstaande vijf factoren - legitimiteit, belangen en waarden, succes, leiderschap en kosten - duidelijk en onomwonden blijven uitspreken bij haar besluiten over militaire operaties.

Door in haar communicatie aan de bevolking en aan het parlement over een militaire operatie expliciet aandacht te besteden aan de vier factoren legitimiteit, belangen en waarden, succes en kosten, geeft de regering tevens meer inhoud aan de vijfde factor: leiderschap. Draagvlak ontstaat niet vanzelf en blijft ook niet vanzelf bestaan. Daarvoor is leiderschap nodig.

Andere relevante aspecten uit het advies

- Het verstrekken van goede (na)zorg aan diensslachtoffers is van groot belang. De AIV adviseert dan ook om hieraan bij uitzendingsbesluiten standaard aandacht aan te besteden (zie paragraaf II.2).
- De AIV ziet thans geen redenen om de onderverdeling in de drie hoofdtaken van de krijgsmacht - 1) bescherming van het eigen grondgebied, 2) de bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit en 3) de ondersteuning van civiele autoriteiten - los te laten, ook niet om terrorismebestrijding als aparte taak op te nemen (zie paragraaf II.3).
- Wat de rol van de krijgsmacht bij de politiek, bestuurlijke en sociaaleconomische wederopbouw van staten betreft, sluit de AIV aan bij de wederopbouwnotitie van de regering uit 2005 met de opmerking dat de taken van de krijgsmacht en van ontwikkelingsorganisaties niet moeten worden verward (zie paragraaf II.4).
- Ten aanzien van het onderwerp krijgsmacht en nationale veiligheid stelt de AIV dat als het gaat om specialistische capaciteiten waarover civiele instanties niet, of niet in voldoende mate beschikken, of als de omvang van de gebeurtenis de capaciteit van de civiele dienstverleners overstijgt, een grotere rol van de krijgsmacht zeker in de rede ligt. Bijvoorbeeld op het gebied van de bestrijding van de gevolgen van NBC-aanslagen of ongelukken, maar ook op andere terreinen zoals informatie-uitwisseling, kustwacht, explosievenopruiming, surveilleren met onbemande vliegtuigjes et cetera (zie paragraaf II.6).
- Gezien het belang van een maatschappelijk debat over de krijgsmacht, adviseert de AIV om de taak van initiator van de dialoog over maatschappij en krijgsmacht, die tot uiting kan komen in artikelen in de media, onderwijsactiviteiten en conferenties, als apart aandachtsveld te beleggen, bij het ministerie van Defensie of elders (zie paragraaf II.7).
- Ter bevordering van het debat over het draagvlak voor de krijgsmacht beveelt de AIV verder aan om bestaande contacten tussen civiele instanties, zoals universiteiten, en militaire instanties, zoals de Nederlandse Defensie Academie (NLDA), en de afdeling Gedragswetenschappen, uit te breiden en te borgen (zie paragraaf II.7).
- In dit kader adviseert de AIV ook om de 'Monitor Steun en Draagvlak' van de afdeling Gedragswetenschappen van het ministerie van Defensie voortaan openbaar te maken. Deze monitor doet eens per kwartaal verslag van de resultaten van het maandelijks opinieonderzoek in opdracht van Defensie naar het draagvlak voor de krijgsmacht. Tot op heden is dit een intern document (zie paragraaf II.7).

**Ministerie van
Buitenlandse Zaken**

Postbus 20061
2500 EB 's-Gravenhage
Tel: 070-3486486

**Ministerie van
Defensie**

Postbus 20701
2500 ES 's-Gravenhage
Tel: 070-3188188

Aan Voorzitter van de Adviesraad
 Internationale Vraagstukken
 Mr. F. Korthals Altes
 Postbus 20061
 2500 EB 's-Gravenhage

Datum 30 januari 2006
Ons kenmerk D2006001184
Onderwerp Adviesaanvraag 'maatschappij en krijgsmacht'

Op 22 november jl. hebben de minister van Buitenlandse Zaken, de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de staatssecretaris voor Europese Zaken en de minister van Defensie, gezamenlijk het AIV-werkprogramma 2006 aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Een van de thema's in het werkprogramma 2006 is 'maatschappij en krijgsmacht', waarmee in het bijzonder wordt bedoeld op het maatschappelijk draagvlak voor Defensie. Dit draagvlak hangt mede samen met de maatschappelijke perceptie van de krijgsmacht en het nut dat men aan de krijgsmacht en de uitvoering van haar hoofdtaken toekent. Hierbij is te denken aan crisisbeheersingsoperaties op grote afstand van ons land, óók hoog in het geweldsspectrum, aan de bijdrage van de krijgsmacht voor terrorismebestrijding en nationale veiligheid en aan de inzet van Nederlandse militairen voor (internationale) noodhulp en wederopbouw. De noodzaak om militairen onder gevaarlijke omstandigheden in te zetten en de bereidheid van burgers en politici daartoe, houden eveneens verband met het draagvlak. Voorts zou daarbij de opschorting van de opkomstplicht c.q. de overgang naar een volledig professionele krijgsmacht een rol kunnen spelen alsmede de terughoudendheid die om veiligheidsredenen doorgaans wordt betracht in de informatieverstrekking.

De regering acht een advies over het behoud van het maatschappelijke draagvlak voor Defensie zinvol. Vanuit dat perspectief worden de volgende vragen aan de AIV gesteld:

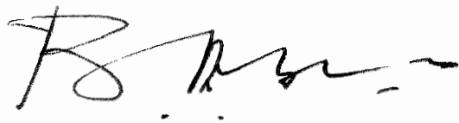
1. Hoe belangrijk acht u de publieke steun voor de krijgsmacht en door welke factoren wordt het maatschappelijke draagvlak voor de krijgsmacht bepaald?

2. In hoeverre zijn Nederlandse politieke gezagsdragers, maatschappelijke organisaties en burgers bereid slachtoffers bij militaire missies te accepteren?
3. Acht u, in het licht van de toenemende verstrengeling daarvan, de onderverdeling in drie hoofdtaken van Defensie nog toereikend? Zo, ja, welke onderlinge zwaarte zou dan, vanuit de draagvlakinvalshoek, aan de uitoefening van deze hoofdtaken moeten worden toegekend?
4. Zou de krijgsmacht, gezien vanuit het nut en de noodzaak daarvan in de ogen van de maatschappij, een grotere rol moeten spelen bij het verlenen van (inter) nationale noodhulp en aan politieke, bestuurlijke en sociaal-economische (weder) opbouw, in het bijzonder van staten die getroffen zijn door een gewapend conflict?
5. De regering staat de inzet van de krijgsmacht in alle delen van het geweldsspectrum voor. In zijn advies No. 34 over 'Nederland en crisisbeheersing' van maart 2004, heeft de AIV deze benadering onderschreven. Op welke wijze kan de regering zich in de visie van de AIV het best van publieke steun voor deze inzet, dus zowel stabilisatie, wederopbouw als inzet hoog in het geweldsspectrum, blijven verzekeren?
6. Zou een grotere binnenlandse rol van de krijgsmacht bij nationale veiligheid, bijvoorbeeld bij de bestrijding van terrorisme en de gevolgen van grote rampen, stroken met het veiligheidsgevoel van de burger en met diens perceptie van de rol van de krijgsmacht?
7. Acht u het informatieniveau van de Nederlandse burgers over de krijgsmacht toereikend? In hoeverre zou meer publieke informatie over de krijgsmacht het veiligheidsgevoel van de burger kunnen vergroten? Op welke manieren zouden de burgers nauwer bij de krijgsmacht kunnen worden betrokken, in het bijzonder bij militaire missies?

Zoals de Tweede Kamer tijdens de behandeling van de begroting van Defensie voor 2006 is toegezegd, wordt de Prinsjesdagbrief 2003 geactualiseerd. Deze actualisering zal in de eerste helft van het jaar haar beslag krijgen. Aangezien de maatschappelijke steun voor de krijgsmacht een belangrijke rol speelt in de regeringsvisie op de krijgsmacht, is het de bedoeling het AIV-advies over 'maatschappij en krijgsmacht' bij de actualisering te

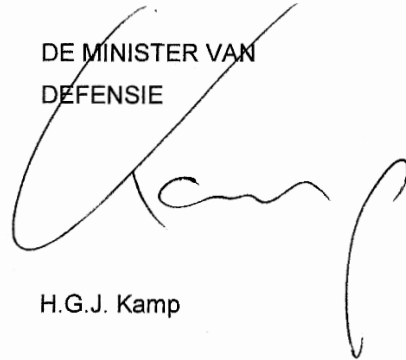
betrekken. Om metterdaad van het advies te kunnen gebruikmaken, zien wij het gaarne uiterlijk half april 2006 tegemoet. Mocht de relatief korte tijdspanne dat nodig maken, dan kan de raad deze adviesaanvraag voorrang verlenen op andere verzoeken, of prioriteiten aanbrengen in de onderzoeksvragen. In voorkomend geval kan daarover nader met Defensie worden overlegd.

DE MINISTER VAN
BUITENLANDSE ZAKEN



Dr. B. R. Bot

DE MINISTER VAN
DEFENSIE



H.G.J. Kamp

Gebruikte afkortingen

AER	Algemene Energieraad
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AVV	Adviesraad Vrede en Veiligheid
BBT	Beroeps Bepaalde Tijd
BNP	Bruto Nationaal Product
CAVV	Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken
CEI	Commissie Europese Integratie
CIMIC	Civil Military Cooperation
CMR	Commissie Mensenrechten
COS	Commissie Ontwikkelingssamenwerking
CVV	Commissie Vrede en Veiligheid
EU	Europese Unie
GW	Grondwet
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
IED	Improvised Explosive Device
ISAF	International Security Assistance Force
KVBK	Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap
LOK	Lichamelijk Onverklaarde Klachten
NAVO	Noord Atlantische Verdragsorganisatie
NBC	Nucleair, Biologisch en Chemisch
NGO	Non-Governmental Organisation
NIID	Stichting Nederlandse Industriële Inschakeling Defensieopdrachten
NLDA	Nederlandse Defensie Academie
PTSS	Post Traumatische Stress Stoornis
SCHR	Steering Committee on Humanitarian Response
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SMK	Stichting Maatschappij en Krijgsmacht
SMVP	Stichting Maatschappij Veiligheid Politie
Vi	Veteraneninstituut
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese
Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan
onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*

* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005*****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETEGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *10 december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *13 juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *9 november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *9 november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *15 mei 2003****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *28 augustus 2003*
- 7 Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *12 maart 2004*
- 8 Briefadvies 'DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?', *10 september 2004*
- 9 Briefadvies 'REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen?', *8 april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*

*** Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).

**** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).