

Hoe politici omgaan met militaire verliezen

'Anders is al dit werk voor niets geweest'

In de eerste jaren van een militaire interventie neemt publieke steun voor regeringspartijen toe als er militaire slachtoffers vallen. Pas als een missie jarenlang voortsleept worden regeringen 'afgestraft' in de peilingen. Regeringspartijen nemen in hun strategische communicatie afstand van defensie als onderwerp zodra ze met militaire slachtoffers worden geconfronteerd. Dit is opvallend, omdat ze tegelijkertijd juist geneigd zijn meer troepen te sturen zodra er militaire slachtoffers aan eigen zijde vallen. Woord en daad van regeringen komen na het vallen van militaire slachtoffers dus niet overeen. Hoe is het eigenlijk mogelijk dat westerse democratieën blijven investeren in langdurige en impopulaire militaire missies?

*Dr. D. Kuijpers**



Generaal Stanley McChrystal (midden), Commandant ISAF, bezoekt Combat Outpost 42 in de Tagabvallei in Afghanistan, maart 2010

FOTO US ARMY, MARK O'DONALD

Wat politiek wenselijk en operationeel effectief is, schuurt

How'd I get screwed into going to this dinner?', vraagt de Amerikaanse generaal Stanley McChrystal op een donderdagavond in een viersterrensuite in Parijs. Hij is een man van Bud Light Lime en pindaschillen op de vloer, maar zit vast in het land van Bordeaux en kroonluchters. Het is 2010 en de commandant van de Amerikaanse en de NAVO-troepen in Afghanistan is in Frankrijk om het land 'binnenboord' te houden. De coalitie staat er niet goed voor: in Nederland is er zelfs al een regering over de missie in Afghanistan gevallen. 'The dinner comes with the position, sir', deelt zijn chef-staf, kolonel Charlie Flynn, droog mee. McChrystal draait zich strak om in zijn stoel. 'Hey, Charlie. Does *this* come with the position?', en steekt zijn middelvinger op. Met deze anekdote, waarmee *Rolling Stone* een artikel over de generaal opende, leerde de wereld McChrystal kennen.¹ Het was niet de middelvinger waardoor hij al vóór publicatie moest opstappen, maar de weinig vleeiende kwalificaties richting zijn politieke opdrachtgevers en diplomatieke collega's. De Amerikaanse ambassadeur in Afghanistan, Eikenberry, die openlijk zijn vraagtekens zette bij de noodzaak van meer troepen, typeerde McChrystal als iemand 'who covers his flanks for the history books. Now if we fail, they can say: 'I told you so''.

Een adviseur van McChrystal omschreef de eerste ontmoeting met president Obama als een tien minuten durende fotosessie: 'Obama clearly didn't know anything about [McChrystal], who he was. Here's the guy who's going to run his fucking war, but he didn't seem very engaged'. De militaire frustratie over politici en diplomaten die drukker lijken te zijn met alles om de missie heen (behalve de missie zelf), droop van de pagina's af. Want met wat voor opdracht werd McChrystal eigenlijk naar Afghanistan gestuurd? De stip op de horizon stuiterde alle kanten op. Eerst ging het om het vernietigen van al-Qaida, toen weer om het verdrijven van de Taliban, daarna om het steunen van de democratisch gekozen regering en later het opbouwen van de Afghaanse staat in diens nieuwe vorm. Volgens politieke wetenschappers is de clash tussen generaal McChrystal en president Obama geen simpele kwestie van insubordinatie en onbeleefde botte militairen, maar juist een

* Dieuwertje Kuijpers is onderzoeksjournalist. Dit artikel schreef zij naar aanleiding van haar proefschrift *Gambling with lives for political survival. How democratic governments respond to casualties during military interventions* (Amsterdam, Vrije Universiteit, 2018).

1 Michael Hastings, 'The Runaway General: The Profile That Brought Down McChrystal', in: *Rolling Stone*, 8 juli 2010. Zie: <https://www.rollingstone.com/politics/politics-news/the-runaway-general-the-profile-that-brought-down-mcchrystal-192609/>.



Militairen van de Luchtmobiele Brigade gelegerd in het district Chora, april 2007

FOTO MCD, SJOERD HILCKMANN

onvermijdelijke consequentie van militairen zonder heldere missie op pad sturen.² Zonder een duidelijk strategisch doel en bijbehorende militaire uitrusting, stokt het in de uitvoering.

Het opstappen van McChrystal wordt dus regelmatig aangehaald als schoolvoorbeeld van een gebrek aan politiek-strategisch denken. Ook Nederland zou lijden aan ‘strategisch analfabetisme’, constateerde Isabelle Duyvesteyn, hoogleraar International Studies and Global History, in haar oratie van 2013: ‘De relatie tussen de te bereiken doelen en de daarvoor beschikbare middelen is geheel uit balans

geslagen’.³ Want ook de Nederlandse regering bleek moeite te hebben om militairen een heldere werkinstructie te geven in Afghanistan. Zo mocht er niet worden samengewerkt met lokale milities, maar deden Nederlandse troepen dat in 2007 tijdens de Slag bij Chora wel om de stad uit handen van de Taliban te houden. Hoewel de Nederlandse regering in een Kamerbrief van september dat jaar ontkende dat er ‘structurele samenwerking’ was, werd de militieleider, Rozi Kahn, vervolgens wel districtschef van Chora.⁴ De Haagse en Afgaanse werkelijkheden kruisten alleen elkaars paden indien politiek opportuun.

Strategisch tekort of bijwerking van menselijkheid?

De vraag is of dit een bewijs is van een tekort aan ‘strategisch denken’, of een bijwerking van het feit dat ook politici gewoon maar mensen zijn? Wanneer we politiek opportunisme voorbij zien komen, kunnen we in ieder geval consta-

2 I.G.B.M. Duyvesteyn, *Strategisch Analfabetisme. De kunst van strategisch denken in moderne militaire operaties* (Oratie, Universiteit Leiden, 10 juni 2013) 4; V. Felbab-Brown, *Aspiration and Ambivalence. Strategies and Realities of Counterinsurgency and State-Building in Afghanistan* (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2012); H. Strachan, ‘Strategy or Alibi? Obama, McChrystal and the Operational Level of War’, in: *Survival* 52 (2010) (5) 157-182.

3 Duyvesteyn, *Strategisch Analfabetisme*.

4 M. Kitzen, *Oorlog onder de mensen. Militaire inzichten uit Atjeh en Uruzgan* (Amsterdam, Ambo/Anthos, 2016).

teren dat er een afweging is gemaakt. Regeringspartijen willen immers graag herkozen worden (en oppositiepartijen hun plaats innemen), waardoor een keuze over een missie soms meer te maken heeft met politiek dan militair lijfsbehoud.

Een extreem voorbeeld hiervan zijn de pogingen van toenmalig premier van Italië Silvio Berlusconi vlak voor de verkiezingen van 2006. In de aanloop naar de Irakoorlog was Berlusconi een van de trouwste bondgenoten van zowel George Bush als Tony Blair. Hij had het parlement destijds zelfs opgeroepen bondgenoot Amerika 'niet in de steek te laten in hun strijd tegen het terrorisme'. Uit peilingen bleek dat dit de kiezers hem niet in dank afnamen. In oktober 2005 (vijf maanden voor de verkiezingen) gaf Berlusconi op een van zijn televisiezenders een uitgebreid interview, waarin hij beweerde dat hij juist had geprobeerd Bush en Blair op andere gedachten te brengen. Invallen in Irak had hij altijd al een slecht idee gevonden.⁵ In Nederland zagen we hetzelfde gebeuren, maar dan rond de missie in Uruzgan. In 2010 kwam mogelijke verlenging van de missie op tafel, maar de PvdA wilde niet afwijken van het eerdere besluit om tot eind 2010 te blijven. Electoraal gezien slim: 70 procent van de Nederlanders was tegen verlenging van de missie, bleek uit een peiling van Maurice de Hond, en het voet bij stuk houden werd ook gewaardeerd door de eigen PvdA-achterban.⁶ Het CDA werd voornamelijk gezien als onverantwoordelijk.

Voor degenen die de kwestie met een strategische bril bekijken is de kabinetscrisis over Uruzgan een voorbeeld hoe tergend provinciaal de Nederlandse politiek kan zijn. Alsof de missie en bijbehorende verantwoordelijkheid alleen is aangegaan door Nederland en het een puur Nederlandse kwestie was. Wanneer electorale belangen – en dus politieke overleving – doorslaggevend zijn in besluitvorming over militaire missies, kunnen we dit (terecht) zien als strategische armoede. We kunnen dit ook als zodanig bestempelen, omdat in deze gevallen het belangenspel (en dus ook het navelstaren) klip-en-klaar is.

Toch is er meer aan de hand dan alleen strategische armoede, die kan worden opgelost met

een kilootje staatsmanschap, 5 deciliter visie en een snuffje verantwoordelijkheid. Er zijn immers tal van voorbeelden waarin politici bereid blijken om strategisch stupide beleid te voeren waarmee ze hun eigen politieke overleving op de tocht zetten. Want waarom ging president Johnson maar door met de Vietnamoorlog, ondanks de grote aantallen militaire en burgerslachtoffers en groeiend protest onder Amerikaanse kiezers? Waarom houdt het huidige kabinet vol dat, ondanks te krappe steigers, te weinig oefenruimte, duurder uitvallende bouwplannen en torenhoge vernietiging aan menselijk kapitaal door uitstroom onder personeel, de verhuizing van de marinierskazerne naar Vlissingen een top-idee is? Hoe is het toch mogelijk dat we precies hetzelfde gedrag zien bij de Noord-Zuidlijn en bij vrijwel elk ICT-project binnen de overheid?

Waarom we blijven investeren in verloren zaken

Rationeel gezien zou je namelijk verwachten dat mensen hun gedrag aanpassen als dat negatieve feedback oplevert. Wie bijvoorbeeld ijsjes verkoopt in de winter en niet zoveel verdient, zou met het aanpassen van zijn gedrag, zoals ijsjes verkopen in de zomer, winst in plaats van verlies kunnen maken. Uit experimenten binnen de gedragseconomie blijkt dat mensen vaak geneigd zijn het tegenovergestelde te gaan doen: ze gaan juist meer van hetzelfde gedrag vertonen (nog vaker in de winter ijsjes verkopen) in de hoop dat, als ze meer van hetzelfde doen, de resultaten vanzelf beter worden. Dit staat ook wel bekend als *throwing good money after bad*. Er bestaan verschillende verklaringen voor het investeren in een verloren zaak, waarvan er met name drie van belang zijn voor politici.⁷

5 Zie ook: 'I tried repeatedly to talk the US out of invading Iraq, says Berlusconi', in: *The Guardian*, 31 oktober 2005. <https://www.theguardian.com/world/2005/oct/31/italy.usa>.

6 'Bos: militairen eind 2010 weg uit Uruzgan', *Omroep Brabant*, 25 september 2009. Zie: <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/94661/Bos-militairen-eind-2010-weg-uit-Uruzgan>.

7 D. Kuijpers, *Gambling with lives for political survival*.

Zelfrechtvaardiging

Allereerst zelfrechtvaardiging. Omdat niemand graag geconfronteerd wordt met negatieve gevolgen van gedrag of keuzes hebben individuen de neiging om hun acties juist te gaan rationaliseren. Op deze manier hoeven we niet onder ogen te zien dat de eerdere investering eigenlijk voor niets is geweest. Deze redenatie kwam tot uiting tijdens de Irakoorklog, toen president G.W. Bush het verlengen van de missie onderbouwde met het argument dat het juist vanwege de militaire slachtoffers noodzakelijk was door te gaan: 'Don't let them die in vain'.⁸

Maar ook in *Vrij Nederland* was in 2017 te lezen dat een Nederlandse luitenant de missie in Mali graag zag verlengd, want 'anders is al dit werk voor niets geweest'.⁹ Precies deze redenatie is typerend: je moet wel doorgaan, want anders is het voor niets geweest – en dat toegeven is blijkbaar erger. Uit onderzoek blijkt dat de noodzaak om eerdere keuzes goed te praten groter is wanneer je de keuze moet verantwoordt voor een bepaald publiek: iets wat politici eigenlijk aan de lopende band doen. Daarnaast is er nog een andere reden waarom juist politici deze neiging hebben: onderzoek laat eveneens zien dat het publiek politieke leiders straft die de confrontatie opzoeken, maar zich daarna terugtrekken. Dit betekent in militaire zin dat als de keuze om te interveniëren eenmaal is gemaakt, er zowel van binnenuit (zelfrechtvaardiging) als buitenaf (publieke argusogen) factoren meespelen die de keuze om door te gaan 'makkelijker' maken dan om terug te trekken. Dit houdt dus in dat de (politieke) kosten van terugkomen op een besluit en openlijk toegeven van een fout hoger worden geacht dan operationele kosten (zoals verspilde belastingcenten of zelfs verloren militaire levens).

Verliesaversie

De tweede verklaring is verliesaversie: we beleven meer pijn aan tien euro verlies, dan dat we



De Amerikaanse president George W. Bush licht in het Pentagon de strategische plannen voor Irak toe: juist vanwege de militaire slachtoffers was het noodzakelijk om door te gaan

FOTO US NAVY, CHAD MCNEELEY

plezier beleven aan tien euro winst. Hierdoor kunnen nadelen die we ondervinden door de status quo te verlaten (zoals een militaire missie) zwaarder worden gewogen dan de mogelijke voordelen. We vinden dit mogelijke verlies zo erg dat we liever een kleiner (maar zeker) verlies accepteren dan de mogelijkheid van een groter verlies. Ook dit zou kunnen verklaren waarom we de zekerheid van enkele militaire slachtoffers (die onherroepelijk vallen als we blijven investeren in een militaire missie) accepteren uit verliesaversie, terwijl een harde, kille berekening juist zou leiden tot het advies om terug te trekken. Zo kan eventueel terugtrekken uit een missie ervoor zorgen dat Nederland niet de VN-zetel krijgt of niet meer wordt uitgenodigd bij de G20. Hoewel deze negatieve scenario's (terecht) bij iedereen naar boven komen wanneer de keuze moet worden gemaakt om een missie wel of niet

8 W.A. Boettcher en M.D. Cobb, 'Don't Let Them Die in Vain. Casualty Frames and Public Tolerance for Escalating Commitment in Iraq', in: *Journal of Conflict Resolution* 53 (2009) (5) 677-697.

9 David Oranje, 'De missie in Mali: nog lang niet klaar', in: *Vrij Nederland*, 30 oktober 2017. Zie: <https://www.vn.nl/missie-mali-oranje-en-calis/>.



weken krijgt hij last van een tenniselleboog. Hij gaat toch door met spelen want ‘anders heb ik die 300 dollar voor niets betaald’. Dit voorbeeld illustreert hoe de tennisspeler het idee heeft dat hij een *point of no return* is gepasseerd omdat hij nu eenmaal 300 dollar heeft betaald. Dit is natuurlijk volstrekt irrationeel, omdat de tennisspeler nu een investering doet gebaseerd op informatie die niet meer geldig is, want het was alleen verspilling geweest als hij geen last had gehad van een tenniselleboog. Door zich te baseren op niet langer geldige informatie loopt hij zelfs het risico veel duurder uit te zijn: niet alleen is het niet zo prettig om door te tennissen met een blessure, ook kan dit zorgen voor medische kosten die al snel boven de 300 dollar uitkomen. We kunnen, kortom, redelijkerwijs aannemen dat de tennisspeler niet was doorgegaan met sporten als hij die eerste 300 dollar niet had betaald.

Deze zelfde redenering speelt ook bij de besluitvorming rond de nieuwe marinierskazerne in Vlissingen. Al was het in 2011-2012 het beste plan ter wereld en al had de regering het dubbele geïnvesteerd in de toekomstige marinierskazerne, dan nog werden deze kosten irrelevant toen er nieuwe informatie aan het licht kwam. Niet alleen zijn de financiële risico's verzwegen en wordt de kazerne veel duurder dan destijds beloofd, ook is de marinierskazerne mogelijk niet toekomstbestendig, waardoor deze al achterhaald is op het moment dat hij af is. Toch weet staatssecretaris Barbara Visser (VVD) van geen wijken: er is tenslotte al 37 miljoen euro geïnvesteerd en hiermee is het point of no return al bereikt. Zodra zij wordt geconfronteerd met de nieuwe feiten, verwijst zij in Kamerbrieven steevast naar de besluitvorming uit 2011-2012. Oftewel: op basis van momenteel al

te verlengen, worden hierbij steevast de positieve consequenties over het hoofd gezien. Zo kan vroegtijdig terugtrekken er wel voor zorgen dat het materieel niet zodanig is versleten dat het geen ellenlange herstelperiode nodig heeft en weer kan worden ingezet voor een (misschien veel belangrijkere) NAVO-missie. Ook zorgt het ervoor dat je niet te lang boven je gewichtsklasse bokst zodat – als je eenmaal tussen de grote jongens van de G20 zit – je ook kunt voldoen aan de verwachtingen die daarbij komen kijken.

Al gemaakte kosten

Een derde verklaring is het effect van zogeheten ‘gemaakte kosten’ (*sunk costs*). Deze kosten heb je al gemaakt en kun je niet terugkrijgen. Hoewel de economische theorie suggereert dat deze historische kosten irrelevant zijn wanneer je nieuwe besluiten neemt, doen we dit toch.¹⁰ Gedragseconoom Richard Thaler beschrijft dit fenomeen zo: ‘een man gaat bij een tennisclub en betaalt 300 dollar lidmaatschap. Na drie

10 R.W. Rutledge, ‘Escalation of commitment in groups and the effects of information framing’, in: *Journal of Applied Business Research* 11(1995) (2) 17; N. Sivanathan, D.C. Molden, A.D. Galinsky en G. Ku, ‘The promise and peril of self-affirmation in de-escalation of commitment’, in: *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 107 (2008) (1) 1-14. Zie: <http://doi.org/10.1016/j.obhdp.2007.12.004>; B.M. Staw, ‘Knee-Deep in the Big Muddy: A Study of Escalating Commitment to a Chosen Course of Action’, in: *Organizational Behavior and Human Performance* 16 (1976) 27-44; G. Whyte, ‘Escalating Commitment to a Course of Action: A Reinterpretation’, in: *The Academy of Management Review* 11 (1986) (2) 311-321.

lang en breed achterhaalde feiten. Een klassiek voorbeeld van de sunk cost-redenatie.

Zijn de reeks incidenten een mechanisme?

Deze inzichten uit de gedragseconomie vinden steeds meer hun – terecht – ingang in de politicologie.¹¹ Feitelijk leert de gedragseconomie ons dat er systematiek in niet-rationeel handelen zit, en dus in zekere zin voorspelbaarheid. Om te kijken of deze systematiek ook terug te vinden is in militaire besluitvorming hebben wetenschappers zich de afgelopen twintig jaar volop gestort op case-studies. Denk bijvoorbeeld aan de Cubacrisis, de Vietnamoorlog, de inval in Irak en de Iraanse gijzelingscrisis.¹² Hoewel deze studies helpen om bepaalde mechanismes te identificeren, zoals bijvoorbeeld kuddegedrag in aanloop naar de Irakoorlog, verklaren ze maar een beperkt deel van politiek handelen. Een uitgebreide casestudy over Amerikaans handelen tijdens de Vietnamoorlog verklaart alleen het Amerikaanse optreden tijdens dat conflict. De vraag is natuurlijk of er een reeks incidenten of een mechanisme is. Is het escaleren (of op zijn minst ‘doorgaan op de ingeslagen weg’) wanneer er verliezen optreden een terugkerend fenomeen?

Om deze vraag te beantwoorden heb ik data verzameld van elf vergelijkbare democratieën: Canada, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, Noorwegen, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten en Zweden. Ze zijn

vergelijkbaar in de zin dat het industriële ontwikkelde democratieën zijn, waarbij kiezers reguliere ‘sanctiemogelijkheden’ hebben in de vorm van verkiezingen. Tegelijkertijd zijn deze landen niet identiek. Sommige landen hebben een meerpartijstelsel (Denemarken, Nederland), andere een presidentieel systeem (Verenigde Staten), en dat geeft juist voordelen. Deze landen verschillen én lijken genoeg op elkaar om ze te kunnen vergelijken. Dit klinkt verwarrend, maar is het niet. Het vergelijken van landen is niet veel anders dan het vergelijken van mensen bij het uittesten van een nieuw medicijn. We willen graag kijken hoe democratieën ergens op reageren, maar we weten tegelijkertijd dat het mogelijk is dat een land met een presidentieel systeem anders reageert. Zonder die onderlinge verschillen ook geen verklaring: je kunt geen verandering vanuit een constante verklaren.

Voor al deze landen heb ik (op maandbasis) data verzameld over militaire slachtoffers, maar ook rekening gehouden met nationale indicatoren die van invloed zijn op hoe regeringen hun electorale overlevingskansen inschatten, zoals peilingen om de populariteit van de regering te meten. Gelukkig komen militaire slachtoffers niet op maandelijks basis voor en zijn ze een relatief zeldzaam fenomeen. Dit zorgt er eveneens voor dat het mogelijk is om te kijken of democratieën hun gedrag veranderen zodra ze worden geconfronteerd met militaire slachtoffers. Een tweede vernieuwing van mijn onderzoek (naast het kijken naar meerdere democratieën over een langere periode) is onderscheid maken tussen woord en daad. Je kunt immers als politicus wel zeggen dat je je beleid aanpast (of zeggen dat je het ‘in overweging neemt’ om bijvoorbeeld ontstane ophof de kop in te drukken), maar het daadwerkelijk doen is een tweede.

Veranderen militaire slachtoffers de politieke communicatie?

Samen met mijn collega Gijs Schumacher van de UvA heb ik het effect onderzocht van militaire slachtoffers op de strategische communicatie

-
- 11 B. Vis en D. Kuijpers, ‘Prospect Theory and Foreign Policy Decision-making: Underexposed Issues, Advancements, and Ways Forward’, in: *Contemporary Security Policy* 39 (2018) (4) 575-589; B. Vis, ‘Prospect Theory and Political Decision-making’, in: *Political Studies Review* 9 (2011) (3) 334-343.
- 12 Zie bijvoorbeeld I.L. Janis, *Victims of Groupthink. A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes* (Oxford, Houghton Mifflin, 1972); R.M. Kramer, ‘Revisiting the Bay of Pigs and Vietnam Decisions 25 Years Later: How Well Has the Groupthink Hypothesis Stood the Test of Time?’, in: *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 73 (1998) (2-3) 236-271; J.S. Levy, ‘Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations’, in: *International Studies Quarterly* 41 (1997) (1) 87-112; R. Mcdermott, N. Wernimont en C. Koopman, ‘Applying Psychology to International Studies: Challenges and Opportunities in Examining Traumatic Stress’, in: *International Studies Perspectives* 12 (2011) (2) 119-135; A. Smith, ‘International Crises and Domestic Politics’, in: *The American Political Science Review* 92 (1998) (3) 623-638.



Een vergelijking met andere democratieën levert inzichten op rond de mechanismes van escalatie of 'doorgaan op dezelfde weg' bij het optreden van militaire verliezen

FOTO CANADIAN FORCES COMBAT CAMERA, FRANÇOIS CHAREST

van politieke partijen.¹³ Hiervoor hebben we gekeken naar verkiezingsprogramma's in de eerder genoemde elf landen en gezien of militaire slachtoffers een effect hebben op de manier waarop politieke partijen over defensiegerelateerde onderwerpen in hun verkiezingsprogramma praten. Kiezers lezen de verkiezingsprogramma's misschien niet altijd, maar ze vormen wel de basis voor kieswijzers en – als de partij in kwestie het goed doet – coalitieonderhandelingen. Juist hierdoor zijn het strategische documenten, waar politieke partijen op af te rekenen zijn en die ook hun inzet voor de komende verkiezingen onthullen.

De resultaten van deze analyse¹⁴ zijn verwerkt in tabel 1. Zoals te zien hebben we ook rekening gehouden met politieke ideologie: zo hebben conservatieve partijen een veel positievere grondhouding ten aanzien van defensie dan bijvoorbeeld socialistische partijen. Met name socialistische en groene partijen hebben antimilitaristische en pacifistische standpunten, terwijl linkse partijen in bredere zin minder uitgesproken zijn over het onderwerp. Aan het ultrarechtse spectrum zijn bijvoorbeeld libertariërs evenmin overtuigd van militair ingrijpen, omdat ze vinden dat het sowieso een

taak is voor de vrije markt en de overheid überhaupt geen leger hoeft te hebben. Als je ervan overtuigd bent dat militair ingrijpen in geen enkel geval de oplossing kan zijn, dan zullen militaire slachtoffers wellicht alleen maar worden beschouwd als een bevestiging hiervan. Maar als je er juist van overtuigd bent dat militair ingrijpen wel degelijk een oplossing biedt, dan is de kans groter dat je militaire slachtoffers ziet als een reden om alleen maar meer te investeren in een missie.

In totaal hebben we gekeken naar 326 veranderingen in defensiestandpunten van 75 politieke partijen in de elf landen van 1990-2014. In Europa zijn er geen ultrarechtse partijen die zowel in de oppositie als de regering hebben gezeten. Omdat er daarom geen vergelijking kan worden gemaakt of deze partijen zich anders gedragen in de oppositie dan in de regering, zijn ze weggelaten uit de analyse.

-
- 13 Een eerste poging richtte zich op het analyseren van speeches op partijcongressen van alle Nederlandse politieke partijen, maar al snel bleek dat defensie en militaire missies een dermate zeldzaam onderwerp zijn dat er te weinig vergelijkingsmateriaal was.
 - 14 Gekozen is – met het oog op leesbaarheid en begrijpelijkheid – om de controlevariabelen en gedane statistische robuustheidscontroles te bespreken.

	Oppositiepartij	Regeringspartij
Alle partijen	+	-
Linkse partijen	+	0
Rechtse partijen	+	-
Ecologische/socialistische partijen	0	0

Tabel 1 Gaan partijen positiever of negatiever praten over defensie na militaire slachtoffers?

Een plusje in de tabel betekent dat de partijen positiever gaan praten, een minnetje dat ze negatiever gaan praten en een 0 houdt in dat er geen significant effect is. Opvallend is het verschil tussen oppositie en regering: regeringspartijen (met name rechtse) die worden geconfronteerd met militaire slachtoffers, gaan vervolgens minder positief praten over defensie, terwijl oppositiepartijen juist positiever worden. Het is namelijk voor oppositiepartijen een goed moment om over het leger te praten en dan vooral het onvermogen van de regering om dit effectief in te zetten. Maar ze worden dus niet kritisch op de krijgsmacht zelf. Voor regeringspartijen is het blijkbaar beter om er gewoon helemaal niet over te praten: whatever you do, don't mention the war. En als ze dan toch negatiever gaan praten zijn dit – opvallend genoeg – rechtse partijen. Hieruit blijkt dat regeringspartijen in woord liever afstand nemen van verliezen, dan dat ze het aangrijpen als argument om hun besluit juist goed te praten. Ze escaleren dus niet in woord, maar nemen juist afstand. Het meest interessante is dat het blijkbaar meer uitmaakt of je in de regering of in de oppositie zit, dan welke ideologie je aanhangt. Met uitzondering van socialistische en

ecologische puristen gebruiken oppositiepartijen en regeringspartijen gemiddeld gezien dezelfde strategie.

Veranderen militaire slachtoffers de politieke daden?

Regeringen nemen dus in woord afstand van defensie als onderwerp zodra ze worden geconfronteerd met militaire slachtoffers. Om te kijken of dit overeenkomt met hun daden heb ik 1.642 regeringsbesluiten geanalyseerd die tijdens 28 conflicten gedurende alle VN-, NAVO- en (multi)nationale missies in de periode 1990-2014 zijn genomen.¹⁵ Grafiek 1 visualiseert uit wat voor soort keuzes de 1.642 besluiten bestaan. Deze zijn onderverdeeld in drie opties: escaleren (meer troepen sturen), de status quo behouden (geen of marginale verschillen in aantal troepen) en de-escaleren (troepen terugtrekken).

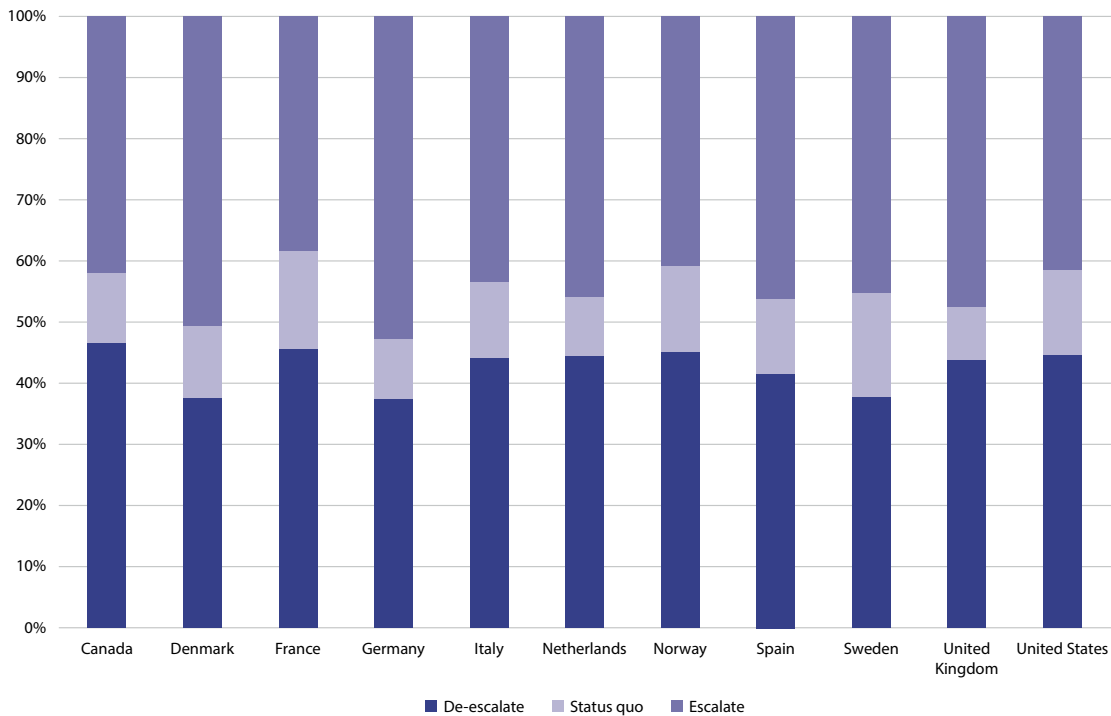
Op basis hiervan heb ik een kansberekening gemaakt om te kijken of de kans op een van de drie scenario's toeneemt zodra het betreffende land wordt geconfronteerd met militaire slachtoffers.¹⁶ Want hoewel op het eerste gezicht de verdeling tussen de-escaleren en escaleren gelijk is verdeeld, leert een kansberekening dat de keuze voor het een of het ander afhankelijk is van of er militaire slachtoffers vallen. De kans op escaleren neemt dan zelfs 35 procent toe. Dit kan de langdurige interventies in Afghanistan en Irak verklaren: zodra we eenmaal hebben besloten om mee te doen en een stevig aantal troepen sturen in een heftige oorlog, is de kans niet alleen groter dat er militaire slachtoffers vallen, maar ook dat we blijven, en escaleren door meer troepen te sturen. Deze escalatie na het lijden van verlies kan worden gezien als het nemen van meer risico: je vergroot namelijk de mogelijke uitkomsten door te blijven, zowel in positieve als negatieve zin.

Implicaties

Zodra regeringen dus worden geconfronteerd met negatieve gevolgen van hun beleid (zoals militaire slachtoffers tijdens missies) nemen zij

15 Kuijpers, *Gambling with lives for political survival*. Omdat absolute aantallen niet altijd informatief zijn (zo is er een verschil tussen 250 VN-soldaten op post-conflictmissie en 250 Special Forces in Irak in 2003 die de eerste parameters opzetten), is er voor gekozen om VN-missies die 'observe and monitor' als primair mandaat in de post-conflictfase hebben, uit deze analyse te schrappen. Hieronder vallen onder meer de jarenlange VN-missies in Israël en Cyprus. Het bepalen voor de status quo is middels een 'bandbreedte' gegaan die rekening houdt met de verhouding tussen aantal troepen en populatie. Dit omdat 250 soldaten erbij voor de Verenigde Staten wellicht kan worden gezien als behoud van de status quo, terwijl dit voor een land als Nederland wel degelijk een escalatie kan zijn. Op deze manier wordt voorkomen dat een soldaat meer (of minder) direct kan worden gezien als een verandering van beleid en dat grote landen met grotere aantallen troepen het beeld vertekenen.

16 Kuijpers, *Gambling with lives for political survival*.



Grafiek 1 Analyse van regeringskeuzes rond missies in de periode 1990-2014

in woord afstand, maar in daad doen ze precies het tegenovergestelde. Militaire slachtoffers vergroten zelfs de kans met 35 procent dat het volgende besluit er een van meer troepen sturen is. De vervolgvraag is dan natuurlijk of dit systematische verschil tussen woord en daad in democratieën een teken is van politiek opportunisme en dus strategisch analfabetisme.

Hier komen we direct bij de beperkingen van statistisch onderzoek: we kunnen zien *dat* mechanismes plaatsvinden, maar wat er precies onder de besluitvormingsmotorkap gebeurt is lastig vast te stellen. Dit betekent niet dat deze bevindingen niet zijn te duiden in een bredere context. Wat betreft de ‘praatjes’ is aangetoond dat militaire slachtoffers ervoor zorgen dat regeringspartijen in ieder geval in verkiezingstijd liever niet herinnerd willen worden aan het beleid dat dit voortbracht: ze gaan minder positieve aandacht aan defensie besteden. Het is dan ook geen toeval dat politici ons tijdens Prinsjesdag maar wat graag om de oren slaan met koopkrachtplaatjes. Regeringspartijen laten graag zien hoe goed ze

bezig zijn in Den Haag en bedekken of vermijden liever onderwerpen die tot een tegengestelde conclusie kunnen leiden. Het actief afstand nemen in woord zodra het mis gaat duidt er op dat politici minder moeite hebben met de verantwoordelijkheid te nemen, dan deze te langdurig te dragen.

Het – statistisch aangetoonde – electoraal opportunisme laat zich lastig rijmen met een strategische veiligheidsvisie. Hetzelfde geldt voor de bevinding van steevaste escalatie als vast recept in het geval van militaire slachtoffers. Indien elke missie was voorzien van een op maat gemaakte en bijpassende strategie, dan zouden we immers meer variatie moeten verwachten bij het vallen van militaire slachtoffers. Maar we zien bij tegenslag juist meer van hetzelfde. Interessant voor de discussie in bredere zin is dat het steevast escaleren bij geleden verliezen opgaat voor een periode waarbij defensie-budgetten steeds krappere werden (1990-2014), zeker omdat het aantal militaire slachtoffers voor alle landen in de set in de periode na 9/11 is toegenomen door de intensievere missies die zijn

gedraaid. In een periode waar al ruim een decennium op de krijgsmacht werd bezuinigd, werden er meer missies gedraaid met een verhoogde kans op militaire slachtoffers, die op hun beurt weer een verdere escalatie en dus een groter beroep op de krijgsmacht bewerkstelligden.

Twee werelden: politiek wenselijk en operationeel effectief

'I was selling an unsellable position', zei generaal McChrystal in *Rolling Stone* over zijn verzoek aan president Obama om 40.000 extra militairen in Afghanistan.¹⁷ De analyse van de generaal was gebaseerd op de opdracht waarmee hij op pad was gestuurd; die kunnen uitvoeren vereiste veel meer middelen en manschappen. Het Witte Huis was furieus, en de diagnose werd gezien als het onder druk zetten van een

president. Ook in Nederland zagen we niet alleen dat militairen met beperkte middelen op pad werden gestuurd, maar ook nog eens werden overvraagd. In de documentaire *De Missie* van Robert Oey was te zien hoe civiel adviseur Ten Kate, gestuurd door Den Haag, langskwam bij kolonel De Wolf in Mali om zijn *brain te picken* en te vragen of hij even wat militairen af kon staan voor een civiele klus.¹⁸ Want militairen zijn tenslotte goedkoper. En net als bij Afghanistan waren er vraagtekens te zetten bij de strategische motivatie. Volgens het ministerie van Buitenlandse Zaken was de missie noodzakelijk. Ze wees stevast op een 'gordel van instabiliteit om Europa heen' die te lijf moest worden gegaan. De vraag is in hoeverre de gordel buigzaam is: zo nam Nederland deel aan de coalitie tegen Islamitische Staat, en hoewel IS zich niet hield aan natiestaatgrenzen, bombardeerde Nederland tot 2016 alleen in Irak.

Kortom, wat politiek wenselijk is en operationeel effectief, schuurt. De precieze locatie waar het wringt is niet altijd direct aan te wijzen. De politieke opdrachtgevers moeten *wheelen and dealen* met bondgenoten, coalitiegenoten, de

17 Hastings, 'The Runaway General'.

18 Robert Oey, *De Missie* (Evangelische Omroep, 11 juli 2016). Zie: <https://www.2doc.nl/documentaires/series/2doc/2016/juli/de-missie.html>.

Ook in Nederland zagen we dat militairen met beperkte middelen op pad werden gestuurd en ook nog eens werden overvraagd

FOTO MCD, GERBEN VAN ES





De discussie over 'strategisch tekort' is vooral een academische, waarin de diversiteit van inzichten vanaf de werkvloer niet genoeg doorklinkt

FOTO MCD, EVA KLJUN

partijtop, de achterban en mogelijke kiezers. Ondertussen vormt het werk van militairen het prisma waarin politieke en publieke belangen samenkomen. Dit verklaart wellicht ook waarom de professionele inzichten die militairen deelden in de interviews veel verder gingen dan simplistisch gemopper over de 'hoge heren in Den Haag'. Ze kwamen met analyses op het snijvlak van sociologie, politicologie, geschiedenis, bestuurskunde en (internationaal) recht. De uitgebreide discussies die hebben plaatsgevonden in de *Militaire Spectator* over deze problematiek bevestigen het beeld.¹⁹

Er bevindt zich een omvangrijk intellectueel potentieel binnen de krijgsmacht waarvan we ons kunnen afvragen wat we er precies mee doen. Is het tevreden stellen van NAVO-bondgenoten en de verzekering van Artikel 5 voldoende? Dat is een politieke discussie. Tegelijkertijd is de discussie over 'strategisch tekort' vooral een academische, en misschien is dat precies het probleem. Als we de diversiteit van inzichten vanaf de werkvloer namelijk effectief zouden kunnen meenemen bij de besluitvorming, dan hadden we een grotere variatie moeten zien in de uitkomsten van het statistisch onderzoek, in plaats van 'bij tegenvallende resultaten, meer van hetzelfde'. Die multidisciplinaire manier

van denken lijkt voor militairen haast een tweede natuur, maar hoe hoger in de organisatie, hoe meer de ambtelijke eenheidsworst – en bijbehorend managementlingo en kantoorjargon – naar voren komt.

Gelukkig is gedeelde smart halve smart. Dit onderzoek toont immers aan dat alle democratieën vergelijkbare mechanismes laten zien. We hebben dus niet per se te maken met een typisch Nederlands probleem, waarbij we alles kapotpolderen en stukvergaderen tot er een grijze, nietszeggende massa overblijft. Er zit iets in democratieën wat er voor zorgt dat ze zich allemaal dezelfde kant op gedragen. Wat dit precies is, is moeilijk te zeggen. Maar de voorlopige conclusie is dat iets vaker luisteren naar degenen die het werk moeten uitvoeren en iets minder staren naar de peilingen geen kwaad kan. ■

19 H. Amersfoort, 'Nederland, de weg kwijt. Over de teloorgang van de militaire strategie en de noodzaak van geschiedenis', in: *Militaire Spectator* 185 (2016) (5) 217-231. Zie voor de volledig geannoteerde versie: <https://www.militairespectator.nl/sites/default/files/teksten/bestanden/Amersfoort%20Afscheidsrede%20volledige%20en%20geannoteerde%20versie%20maart%202016.pdf>; '2017: het jaar van strategisch inzicht', editoriaal in: *Militaire Spectator* 186 (2017) (1) 2-3; Redactie Militaire Spectator, 'Reactie op toespraak van minister van Defensie', in: *Militaire Spectator* 186 (2017) (7/8) 362-363.