HET GEVAAR VAN DE VERANDERENDE CIVIEL-MILITAIRE RELATIES

– Daniël Turk –

Het lijkt alsof defensie weer prominenter op de politieke agenda staat, desalniettemin zijn de relaties tussen burger en militair de afgelopen jaren aanzienlijk veranderd. De connectie tussen de militair en de samenleving is, niet alleen in Nederland, maar in heel het Westen vervaagd. Dit brengt risico's met zich mee, maar zoals Daniël Turk in zijn artikel betoogt, zijn er ook oplossingen om dit gat te dichten.

In januari jl. berichtte *NRC Handelsblad* dat de Nederlanders nog steeds onderaan bungelen op de ranglijst wanneer het aankomt op de 'vechtbereidheid' voor je land.[1] Uit opinieonderzoek, uitgevoerd door onder andere Gallup International, kwam een half jaar geleden naar voren dat slechts 15 procent van de Nederlanders bereid was om voor het eigen land te vechten. Alleen Japan scoorde lager. Een half jaar later is het aantal ja-zeggers gestegen naar 24 procent. Deze stemmingswisseling – hoewel beperkt – is in het licht van de vele conflicten aan de periferie van Europa en de vluchtelingenstromen die daar het gevolg van zijn, niet meer dan begrijpelijk.

Defensie staat derhalve, niet alleen in Nederland, maar in veel Europese landen weer op de agenda. Geplande bezuinigingen worden teruggedraaid en er is soms zelfs sprake van nieuwe investeringen. Dit is echter, na jarenlange bezuinigingen, onvoldoende om het tij – de afnemende macht en invloed van het Westen – te doen keren. Het is ook niet alleen een kwestie van geld.

De civiel-militaire relaties zijn in veel Europese landen de afgelopen jaren echter fundamenteel veranderd en lichte stijgingen in de uitgaven voor defensie zullen het toenemende gat in deze relaties niet doen keren. De veranderingen in de civiel-militaire relaties – onder meer het verdwijnen van de dienstplicht en de demografische veranderingen – zijn hier de meest voorname oorzaken van. De militair is minder zichtbaar in de samenleving en de connectie tussen de militair en samenleving is vervaagd. Dit breder wordende gat betekent enerzijds het potentiele gevaar van afnemende civiele controle over de strijdkrachten, maar kan anderzijds ook betekenen dat de samenleving haar interesse verliest in defensie.

Nu conflicten en de dreiging van terreur weer dichter bij huis komen en het vermogen en de wil van het Westen om militair te interveniëren sterk is afgenomen, is het belangrijk om de veranderende civiel-militaire relaties onder de loep te nemen en te zoeken naar oplossingen om het gat te dichten. Allereerst is het belangrijk ons te realiseren dat het niet alleen een probleem is voor Nederland of Europa, maar voor heel het Westen.

Niet een Europees, maar een westers probleem

Deze transitie van 'Mars naar Venus' is niet alleen zichtbaar in Europa. Ook de Verenigde Staten – de militaire supermacht – dreigen hetzelfde pad te bewandelen. Enkele cijfers geven deze trend duidelijk weer. In 1990 had 40 procent van de jonge Amerikanen minstens één ouder die had gediend in de krijgsmacht; in 2014 was dit aantal 16 procent. In 1981 was 64 procent van de senatoren veteraan; nu is dat ongeveer 18 procent. Afgelopen jaar had de Amerikaanse krijgsmacht grote moeite om de beoogde 177.000 Amerikanen te rekruteren voor alle vier de legeronderdelen, terwijl het Pentagon kan vissen uit een vijver van 21 miljoen Amerikanen tussen de 17 en 21 jaar. Van deze 21 miljoen zullen grofweg 9 miljoen Amerikanen falen voor de benodigde kwalificaties en zijn er 7 miljoen die een strafblad hebben of simpelweg te dik zijn.[2] Van de overgebleven jonge Amerikanen zal het overgrote deel de universiteit of het bedrijfsleven verkiezen boven dienst in de Amerikaanse krijgsmacht. Het resultaat is dat enerzijds de zonen en dochters van dienende officieren terechtkomen bij de prestigieuze Amerikaanse officiersopleidingen, terwijl de lage rangen steeds meer worden gevuld met laagopgeleiden en etnische minderheden. Het gat tussen het leger en de samenleving zal hierdoor alleen maar verder toenemen.

Het Amerikaanse leger zal, zo is de intentie, krimpen van 566.000 naar ongeveer 440.000 militairen in 2019, maar het is de vraag of de huidige rekruteringsvijver zelfs hieraan kan voldoen.[3] Het gebruik van huurlingen (*security contractors*) door

het Amerikaanse leger heeft gedurende twee kostbare oorlogen in Afghanistan en Irak een vlucht genomen en in het licht van de geschetste ontwikkeling zal deze trend zich doorzetten. Er is inmiddels een heuse wildgroei aan private beveiligingsbedrijven die veel ondersteunende taken van het Amerikaanse leger hebben overgenomen. Steeds meer Amerikaanse militairen, die op kosten van de Amerikaanse belastingbetaler hun militaire opleiding hebben genoten, kiezen na het aflopen van hun contract niet langer automatisch voor een verlenging van hun carrière bij de krijgsmacht, maar voor de hoge salarissen die de Private Military Companies (PMC's) hen kunnen bieden. Het feit dat deze PMC's indirect uit dezelfde rekruteringsvijver als de Amerikaanse regering putten, maakt het probleem alleen maar groter.

Voor een land dat trots is op zijn 'martial values', is dit een zorgwekkende ontwikkeling. Voor de Grieken en Romeinen stond het gebruik van huurlingen gelijk aan decadentie, corruptie en onvermijdelijk verval van de staat. Vechten voor geld is niet hetzelfde als voor het land en teveel leunen op huurlingen kan op termijn de staat zelf ondermijnen. Niet ondermijnen op de manier waar onder andere Machiavelli voor waarschuwde; het gebruik van huurlingen om de staatsmacht naar je toe te trekken (hoewel dit in delen van de wereld met tanend staatsgezag niet ondenkbaar is), maar eerder het ondermijnen van de lang gekoesterde verwachting dat burgers een bijdrage leveren aan de bescherming van hun eigen, vrije samenleving.

Deze verwachting dient echter – zeker voor westerse samenlevingen – bijgesteld te worden. In 1995, vlak na de op een mislukking uitgelopen Amerikaanse humanitaire interventie in Somalië en het westers onvermogen om in te grijpen in Rwanda, kwam de Amerikaanse strateeg Edward N. Luttwak met de term 'post-heroic warfare'.[4] Luttwak bedoelt hiermee de dalende wil in het Westen om bij militair ingrijpen hoge verliezen van mensenlevens te accepteren. Eén van de redenen die hij noemt is dat gezinnen in westerse samenlevingen vaak maar uit één, twee of drie kinderen bestaan. Economische ontwikkeling, hogere levensstandaarden en dus vaker kleinere families hebben geleid tot een afkeer van oorlog; de tolerantie voor het verlies van mensenlevens is verlaagd. Christian Welzel schreef hierover dat 'when large parts of a population begin to see life no longer as a source of threats but as a source of opportunities, sacrificing lives increasingly seems an intolerable waste of human potential'.[5]

Zeker de jonge generaties zijn opgegroeid met het besef dat veiligheid een gegeven is en zij zullen een andere opvatting hanteren van het woord 'oorlog'. Na de Koude Oorlog sprak men bij militair ingrijpen niet meer in termen van 'oorlog', maar eerder over 'opbouwmissies' of 'stabilisatiemissies' wanneer militairen naar conflictgebieden werden gezonden. Westerse politici nemen het woord 'oorlog' nog wel in de mond, zoals bijvoorbeeld bij de luchtaanvallen tegen ISIS, maar het gaat hier om het nemen van levens op éénzelfde schaal als ergens gesitueerd tussen bedrijfsongevallen en verkeersongelukken.[6] Het Westen denkt simpelweg niet meer in termen van strijd tussen twee of meer samenlevingen, waarbij staten hun burgers op grote schaal mobiliseren en zijn hier – zoals is geschetst – ook niet meer op toegerust. Het probleem is dat veel andere, niet-westerse landen dit wel zijn.

De discussies over defensie in veel Europese landen gaan louter nog over de hoogte van het budget en de legaliteit of moraliteit met betrekking tot de inzet van de krijgsmacht, terwijl de eigenlijke discussie zou moeten gaan over de betekenis en het nut van de krijgsmacht als politiek instrument. De samenleving dient over een dergelijk instrument te beschikken omwille van twee overkoepelende doeleinden: defensie en veiligheid. Deze twee doeleinden zijn eeuwig – dat wil zeggen dat de verzorging van de krijgsmacht in zowel tijden van vrede als in tijden van oorlog de aandacht van de staat vereist.[7] Adam Smith schreef hier treffend over dat 'defence is more important than opulence [weelde]'.[8]

Dit dienen politici zich te realiseren. Veelvuldig is het zo geweest dat politici zich enerzijds uitlaten in emotionele retoriek over de krijgsmacht ('onze dappere jongens en meisjes'), maar tegelijkertijd rücksichtslos in defensie snijden zonder oog te hebben voor de gevolgen. Die gevolgen werden onder meer pijnlijk duidelijk toen in augustus 2015 berichten naar buiten kwamen dat militairen tijdens oefeningen 'pang pang' moesten roepen om kogels te besparen. Bij dergelijke berichten blijkt dat niet alle politici zich omhullen in emotionele retoriek aangaande de krijgsmacht. Alexander Pechtold twitterde hierop als reactie: 'heerlijk zo'n bericht'.[9] Als 'liberaal' politicus lijkt Pechtold de overheidstaak bij uitstek, namelijk defensie, niet al te serieus te nemen. Politici die medeverantwoordelijk zijn voor het uitzenden van onze militairen naar conflictgebieden, mogen niet lichtzinnig met dit soort problemen omgaan. Evenwel blijft defensie een makkelijke sluitpost van de rijksbegroting. Immers, wat is de achterban van defensie?

Een 'nieuw' sociaal contract

Thomas Hobbes stelde in zijn staatstheorie al vast dat vrije individuen zich verenigen om er zelf voordeel van te hebben. Ze geven een deel van hun vrijheid op om er veiligheid voor terug te krijgen. Individuen zullen immers niet snel de roeping voelen om op eigen kosten en initiatief verantwoordelijkheid te nemen voor de verdediging van de staat.[10] Dat de overheid de veiligheidstaak op zich neemt, staat voor liberalen dan ook niet ter discussie. Veiligheid – zowel intern als extern – is immers een cruciale voorwaarde om individuele vrijheid te realiseren en te beschermen.

Wel is er onder liberalen altijd enige onenigheid geweest over de inrichting van die veiligheidstaak. Zo beschouwde Adam Smith een beroepsleger als de beste veiligheidsgarantie van de staat (mits deze onder het beval de soeverein stond en het algemeen belang diende), terwijl bijvoorbeeld John Stuart Mill vond dat van leden van de samenleving kon worden verwacht dat zij dienen bij te dragen aan 'the common defense, or in any other joint work necessary to the interest of the society of which he enjoys the protection'.[11] Het herinvoeren van de dienstplicht, hoewel dit de weerbaarheid van de samenleving immens zou vergroten, is politiek niet haalbaar en daar zal ik in dit artikel ook niet voor pleiten. Er zijn ook andere manieren om het gat tussen de samenleving en krijgsmacht te dichten.

Het in 2000 door het Britse ministerie van Defensie geschreven 'The Armed Forces Covenant' kan mogelijk als voorbeeld dienen. Dit document, hoewel niet juridisch bindend, heeft de wederzijdse verplichtingen en verwachtingen van enerzijds de krijgsmacht en anderzijds de overheid en samenleving vastgelegd: een nieuw sociaal contract in het licht van de veranderende civiel-militaire relaties.

De krijgsmacht is in Groot-Brittannië cultureel ingebed en het ter discussie stellen ervan wordt als on-Brits geacht. Desalniettemin is ook in Groot-Brittannië het civiel-militaire gat – precies om de hiervoor geschetste redenen – enorm gegroeid. Het convenant streeft ernaar om de band tussen de strijdkrachten en de vrije samenleving die deze militairen verdedigen, te bevorderen. Enerzijds vereist dit toewijding van de staat richting niet alleen de dienende militairen, maar ook zorg voor families en nazorg voor veteranen, en anderzijds moeten de strijdkrachten zich ook engageren met de samenleving.[12] Juist omdat het niet juridisch bindend is, zijn er twijfels omtrent de effectiviteit van dit convenant. Het convenant wordt dan wel aangehaald om veteranen voorrang te geven bij de National Health Service (NHS) of het verlenen van verblijfsvergunningen aan voormalige Gurkha's,[A] maar de regering is geen verantwoording verschuldigd bij accusaties van nalatigheid. Pogingen om het convenant wettelijk afdwingbaar te maken, zijn vooralsnog gestrand. Desalniettemin is de symbolische waarde van het militaire convenant enorm belangrijk en kan dit als voorbeeld dienen voor andere landen; zeker ook voor Nederland.

De Nederlandse defensie, hoewel opererend zonder een dergelijk 'nieuw' sociaal contract, is ook volop bezig met bewustwording voor het werk dat de Nederlandse strijdkrachten in binnen- en buitenland verrichten. Dit zijn positieve ontwikkelingen, maar het is de vraag of dit voldoende is. Er is in Nederland dan wel een groeiende waardering voor de militair zelf, maar dit vertaalt zich niet automatisch in steun voor militaire missies en een groter defensiebudget.

Meerjarige defensieplanning

Het defensiebudget is zeer afhankelijk van de grillen van de in Nederland veelal wisselende coalitiepartners. Politieke partijen die verdere bezuinigingen op defensie niet steunen, beschouwen dit niet als een dusdanig principieel struikelblok dat zij hierop coalitiebesprekingen met, vaak linkse partijen, laten stuklopen. Gezien het belang van defensie als uiteindelijke beschermer van onze vrije samenleving, maakt deze inconsistentie in politieke directie het lastig om langdurig vooruit te plannen, met alle mogelijke gevolgen van dien.

Om continuïteit te waarborgen kan men in Nederland leren van het in Denemarken en Zweden beproefde model van meerjarige defensieplanning. In deze Scandinavische landen wordt iedere grofweg vijf jaar door politieke partijen zowel binnen als buiten de regeringscoalitie gekeken naar het ambitieniveau van de krijgsmacht en het daarvoor benodigde budget. De defensieafspraken die hieruit voortvloeien dienen verkiezingen te overstijgen en defensie te 'depolitiseren'. De defensiebegroting moet dan niet meer per jaar, maar voor langere termijn vastgelegd worden om te voorkomen dat de krijgsmacht afhankelijk is van politieke grillen. Het feit dat deze defensieakkoorden door zoveel mogelijk partijen ondertekend dienen te worden, zal ertoe moeten leiden dat het ambitieniveau, ook bij een andere samenstelling van de coalitie, gestaafd zal blijven.[13] Een absolute voorwaarde is wel dat de politici zich

A Nepalese elitesoldaten in Britse dienst.

dan ook aan die afspraken houden.

In Nederland wordt het voorstel van meerjarige defensieplanning al door verschillende politieke partijen gedragen. Indien Nederland dit model adopteert zal het een duidelijk signaal afgeven richting landen met wie Nederland op het gebied van defensie samenwerkt. Bij militaire samenwerking is vertrouwen tenslotte cruciaal.[14] Bovenal geeft het een belangrijk teken richting de militairen die zich dagelijks voor ons inzetten en hun leven wagen; niet alleen het vertrouwen van de burger in defensie, zoals beoogd met het militaire convenant, maar omgekeerd moet de krijgsmacht ook kunnen rekenen op de burger. Het volgens Alexander Pechtold 'heerlijke' bericht dat militairen dan tijdens oefeningen 'pang pang' moeten roepen bij gebrek aan kogels, kan dankzij meerjarige defensieplanning hopelijk in de toekomst vermeden worden.

Conclusie

Er is in westerse landen lange tijd een groeiende desinteresse in de krijgsmacht geweest en het gat in de civiel-militaire relaties is een gevolg daarvan. Defensie is belangrijker dan weelde, schreef Adam Smith al, maar het onderzoek van Gallup Internationaal laat zien dat dit dictum althans voor Nederland – maar ook voor andere westerse landen – niet meer lijkt te gelden. Wanneer onze vrijheden echt op het spel zouden komen te staan, zal hopelijk onder meer dan 24 procent van de burgers de bereidheid ontstaan om in het uiterste geval de verworven vrijheden te beschermen. Bewustwording onder de burgers over het belang van defensie is daarbij in een vroeg stadium ontegenzeggelijk belangrijk.

Voorbeelden uit het buitenland om het civiel-militaire gat te dichten, zoals het Britse militaire convenant of de Scandinavische meerjarige defensieplanning zijn eerste stappen die Nederland in de goede richting kunnen duwen. Vrijheid gaat immers altijd gepaard met verantwoordelijkheid. Dat is een realisatie die helaas onder te weinig Nederlanders leeft. De befaamde Britse historicus Edward Gibbon benoemde dit in de achttiende eeuw al toen hij schreef over de ondergang van het oude Athene: 'In the end, more than freedom, they wanted security. They wanted a comfortable life, and they lost it all – security, comfort, and freedom. When the Athenians finally wanted not to give to society but for society to give to them, when the freedom they wished for most was freedom from responsibility, then Athens ceased to be free and was never free again.'[15]

D.P. (Daniël) Turk MA, MSc is wetenschappelijk medewerker bij de Teldersstichting.

Eindnoten

1) Kees Versteegh, 'Een golfje van Vaderlandsliefde?', *NRC Handelsblad*, 16 januari 2016.
2) The Economist, 'Civil-military relations. Who will fight the next war?', *The Economist*, 24 oktober 2015.
3) Ibidem.
4) Edward N. Luttwak, 'Toward Post-Heroic Warfare', *Foreign Affairs*, mei/juni 1995, p. 115.
5) Ronald F. Inglehart, e.a.,'Declining willingness to fight for one's country: the individual level basis of the long peace', *Journal of Peace Research* Vol. 52(4), 2015, p. 420.
6) Mark Urban, *The Edge. Is the military dominance of the West coming to an end?*, Londen, 2015, p. 118.
7) Rupert Smith, *The Utility of Force. The art of war in the modern world*, Londen, 2005, p. 9.
8) Edwin van de Haar, *Classical Liberalism and International Relations Theory. Hume, Smith, Mises, and Hayek*, New York, 2009, pp. 67-8.
9) Jennie Barber, 'Roepen militairen 'pang pang' bij gebrek aan kogels?', *Volkskrant*, 3 augustus 2015.
10) Fleur de Beaufort en Patrick van Schie, 'Liberalen en defensie', *Liberaal Reveil*, maart 2013 (1), p. 37.
11) John Stuart Mill, 'On Liberty', in: M. Warnock (ed), *Utilitarianism*, Londen, 1962 (1859), p. 136.
12) Ministry of Defence, *The Armed Forces covenant*, 2000, pp. 10-11.
13) Margriet Drent, Minke Meijnders, 'Multi-year Defence Agreements. A Model for Modern Defence?', *Clingendael Report*, september 2015, p. 5.
14) Emilie van Outeren, 'Idee: haal de politiek uit het leger', *NRC Handelsblad*, 10 november 2015.
15) Een quote toegeschreven aan Edward Gibbon, maar onder meer aangehaald door Margaret Thatcher tijdens een speech in Hillsdale College in 1994.