

## **Een westerse democratie trekt ten oorlog: democratische besluitvorming en Irak**

**(in: Hans Blokland. 2008. *Een Lange Leegte: Over Maatschappelijk Onbehagen, Politieke competentie en het Plannen van een Toekomst.* Kampen: Uitgeverij Klement. Pp.69-114)**

Wij mogen er in het Westen graag vanuit gaan dat er, zeker op de iets langere termijn, sprake is van een voortdurende vooruitgang. Onze auto's zijn sneller, veiliger en betrouwbaarder dan vijftig jaar geleden, wij worden steeds gezonder ouder, wij zijn verzekerd tegen meer en meer tegenspoeden, wij zijn steeds beter opgeleid, wij genieten een steeds hoger inkomen en wij zijn steeds geëmancipeerder, onafhankelijker, autonomer, individueler en unieker. En als gevolg van, en als manifestatie van deze mondigheid, oefenen wij steeds meer invloed uit op onze maatschappelijke omgeving. Althans, dat mogen wij verwachten: wanneer wij ons lot steeds meer zelf beschikken en wanneer ons leven in niet onbelangrijke mate wordt bepaald door onze omgeving, dan kan het niet anders zijn dan dat wij een groeiende invloed laten gelden op de ontwikkeling van deze omgeving. Wij zijn aldus afdwinger geweest van een enorme democratisering van onze samenleving. Geen zittende macht is meer veilig voor ons, in binnen- en buitenland.

Maar klopt dit beeld van ons? Oefenen wij inderdaad steeds meer democratische invloed uit op onze regeringen en op de ontwikkeling van onze samenlevingen? In dit artikel onderzoek ik deze kwestie aan de hand van de besluitvorming in de Verenigde Staten (en hiermee deels in een volgbaar land als Nederland) over de invasie van Irak. Het is evident dat deze invasie diepgaande en verreikende consequenties voor onze westerse samenlevingen heeft gehad en zal hebben. Derhalve lijkt een democratische besluitvorming en controle geboden.

Als uitgangspunt voor de discussie neem ik het boek *Congress and Foreign Policy* (1950) van de Amerikaanse politicoloog Robert A. Dahl. Ruim een halve eeuw geleden constateerde hij hierin een grote kloof tussen de invloed op het buitenlandbeleid van, aan de ene kant, het electoraat en

zijn vertegenwoordigers in de Amerikaanse volksvertegenwoordiging en, aan de andere kant, een zeer klein aantal beleidsmakers in de regering. Naar zijn indruk nam deze kloof bovendien voortdurend toe. Mede door een succesvol beroep op hun deskundigheid en op de noodzaak van geheimhouding hadden de beleidsmakers meer en meer macht naar zich kunnen toetrekken. Zeker op een terrein als dat van de buitenlandse politiek was nauwelijks meer sprake van een democratische besluitvorming. Eerder regeerde volgens Dahl een ‘constitutionele dictator’.

Wanneer er gedurende de laatste decennia inderdaad sprake is geweest van een democratisering, dan zouden enige belangrijke zorgen die toentertijd door Dahl werden geformuleerd, inmiddels moeten zijn afgenomen. We zullen onderzoeken of dit inderdaad het geval is. Aan de hand van Dahls analyse ga ik allereerst in op de vraag wanneer wij van een democratische besluitvorming kunnen spreken. We hebben criteria nodig voor een dergelijke besluitvorming willen we een democratisering kunnen vaststellen. Vervolgens wordt bezien onder welke invloeden de (Amerikaanse) volksvertegenwoordigers anno 1950 hun besluiten namen. In een representatieve democratie zouden zij voor de burgers het belangrijkste kanaal moeten vormen om hun wensen en preferenties in regeringsbeleid te vertalen. Daarna gaan we met Dahl kort in op de kwestie of er wellicht beleidsonderwerpen bestaan die dermate complex zijn, dat wij ze wellicht maar beter aan experts kunnen overlaten. Een voorbeeld zou het buitenlandbeleid kunnen zijn. In de Nederlandse context zou men kunnen denken aan de oorlogen in Irak en Afghanistan of aan de Europese grondwet en de uitbreiding van de Europese Unie. Ter afronding van Dahls analyse wordt tenslotte stilgestaan bij de door hem in 1950 geopperde mogelijkheden de democratische besluitvorming te verbeteren en dus meer in overeenstemming te brengen met de eerder behandelde democratische criteria. Vooral het vergroten van de electorale competentie zal hier aandacht krijgen, een onderwerp dat ook vandaag, hoewel in eufemismen, nadrukkelijk op de agenda staat.

In het tweede deel van dit artikel wordt vervolgens ingegaan op de democratische kwaliteit van de besluitvorming over Irak. Hebben we vooruitgang geboekt? Zijn de zorgen en de aanbevelingen van een halve

eeuw geleden nog van toepassing? Hoe vergroten we eventueel de electorale competentie en invloed, en op welk dilemma stuiten we hierbij?

#### **4.1 Burgers, volksvertegenwoordigers en buitenlandse politiek**

##### **4.1.1 Drie criteria van democratische besluitvorming**

In de optiek van Dahl kan de publieke besluitvorming binnen een democratie op basis van drie criteria worden beoordeeld (1950: 4). *Ten eerste* op basis van ‘responsief leiderschap’: in hoeverre formuleren de leiders beleid, dat overeenkomt met de voorkeuren van de burgers. *Ten tweede* op basis van de mate waarin het besluitproces ‘overeenstemming’ tussen de burgers bevordert, een overeenstemming of consensus die bij voorkeur is bereikt via een respectvolle en geïnformeerde discussie. En *ten derde*, en in het verlengde hiervan, op basis van de mate waarin de besluitvorming leidt tot *rationeel* beleid, beleid dat de grootst mogelijk kans biedt de overeengekomen doeleinden te realiseren. Uiteraard komt het laatste de responsiviteit ten goede. Consensus bevordert volgens Dahl op haar beurt de rationaliteit van de publieke besluitvorming. Zo stimuleert zij de mobilisatie van publieke steun en hiermee de continuïteit en consistentie van het beleid.

De last aan deze drie criteria te voldoen ligt in de moderne, grootschalige democratie doorgaans op de schouders van de volksvertegenwoordigers, constateert Dahl in 1950. In de Verenigde Staten lijken zij evenwel in toenemende mate onder deze last te bezwijken, zeker op het terrein van de buitenlandse politiek. Dahls vraag is daarom hoe de bestaande besluitvorming zo kan worden hervormd, dat zij wel aan de genoemde criteria voldoet. Ter beantwoording van deze vraag onderzoekt hij eerst in hoeverre de invloeden waaraan het gemiddelde congreslid is blootgesteld, de vervulling van de drie criteria bevorderen of belemmeren.

##### **4.1.2 De invloeden op en de beperkingen van de volksvertegenwoordiger**

De volksvertegenwoordiger wordt op tal van manieren beïnvloed. Allereerst heeft hij natuurlijk zijn eigen achtergrond en preferenties. In de regel, schrijft Dahl, is hij een tamelijk gewone man of vrouw, ‘frequently

confused, almost always harassed, excessively overworked, busy with an enormous variety of problems presented by his constituents, and sometimes called upon to make decisions on foreign policy that will affect man and his institutions over a large part of the earth's surface for generations to come' (1950: 10). Hij heeft bepaalde 'beelden in zijn hoofd', citeert Dahl Walter Lippmann, waarvan wij het belang moeilijk kunnen overschatten. Zij zijn het resultaat van interpretaties, vooroordelen, angsten, eigen ervaringen en waarnemingen, van opvoeding en scholing, invloedrijke individuen, journalisten, opiniemakers, et cetera. Er zijn geen garanties voor hun validiteit en in vergelijking met de uitvoerende macht heeft een volksvertegenwoordiger ook weinig middelen om ze te controleren.

Een tweede invloed komt van het electoraat. In de regel, schrijft Dahl, gaat men er in het democratische denken (veelal impliciet) vanuit, dat volksvertegenwoordigers dankzij de dreiging van verkiezingen responsief blijven. Iedere politicus wenst te worden herkozen en daarom zal hij in zijn stemgedrag voortdurend rekening houden met de voorkeuren van het electoraat. Op vergelijkbare wijze beredeneren neoklassieke economen de soevereiniteit van de consumenten. Dahl acht deze theorie evenwel weinig overtuigend. Hij ziet tal van problemen (1950: 30-40). Een groot aantal kiezers neemt niet de moeite om te stemmen, laat staan dat zij op andere wijzen hun voorkeuren kenbaar maken. Velen hebben eigenlijk geen mening en de meningen die zij wel hebben, zijn geregeld vaag en onderling tegenstrijdig.<sup>1</sup> Het is voor de volksvertegenwoordiger buitengewoon moeilijk te achterhalen welke concrete voorkeuren zijn kiezers koesteren. Ook uit de stem die een kiezer op een kandidaat of een partij uitbrengt, kan men onmogelijk conclusies trekken. Iedere kandidaat of partij heeft vele standpunten en men weet niet welke voor een kiezer doorslaggevend waren. De kiezer krijgt bovendien zelden een duidelijke keuze voorgelegd, hetgeen Dahl overigens in hoge mate wijt aan de afwezigheid van sterke, cohesieve politieke partijen (1950: 77). Mocht de volksvertegenwoordiger er niettemin in slagen de wensen van de kiezers vast te stellen, dan kan hij deze dermate

---

<sup>1</sup> Net als onder anderen Weber, Mannheim en Schumpeter eerder deden, wijst Dahl er op, dat de rationaliteit van mensen afneemt naarmate de zaken waarover zij beslissingen moeten nemen, verder van hun dagelijkse ervaringswereld zijn verwijderd (1950: 69, 73; cf. Blokland 2001: 255-9). De buitenlandse politiek lijkt hiervan een evident voorbeeld.

slecht onderbouwd of verwerpelijk achten, dat hij er voor kiest zijn eigen kompas of ‘fantomen’ te volgen, er mede op vertrouwend dat het electoraat dit zal hebben vergeten wanneer er eenmaal verkiezingen zijn. Kortom, volksvertegenwoordigers hebben een aanmerkelijk grotere beslisruimte dan onze democratische assumpties suggereren. Dit wil niet zeggen, benadrukt Dahl, dat de kiezers geen invloed *kunnen* uitoefenen. Feit is evenwel, dat zij dit op tal van gebieden zelden doen (1950: 44).

Een belangrijker invloed op de parlementariërs komt daarom van de vele pressie- en belangengroepen. Een congreslid, constateert Dahl, moet geregeld een beslissing nemen over een kwestie waarvan hij niet of nauwelijks verstand heeft. Hij is onzeker en is mede daarom een makkelijke prooi voor pressiegroepen die wel duidelijke antwoorden hebben op de vragen waarmee hij worstelt. Het kan zijn dat hij anders zou stemmen wanneer hij de voorkeuren van de leden van zijn achterban zou volgen. Maar, benadrukt Dahl, ‘their preferences are passive, unexpressed, inarticulate, unorganized, while those of the pressure group are active, specific, articulate, organized’ (1950: 53). Van zijn politieke partij heeft de Amerikaanse volksvertegenwoordiger voorts weinig te verwachten of te vrezen. In principe is de politieke partij weliswaar het belangrijkste instrument waarmee passieve burgers kunnen worden geactiveerd en georganiseerd, en waarmee belangen van meerderheden kunnen worden beschermd tegen de particularistische belangen van pressiegroepen. Maar in de Verenigde Staten, stelt Dahl, ‘the party is the stepchild of the political system. It is bullied at every turn by pressure groups. And the Congressman is not slow to learn who is boss’ (1950: 45).

De belangrijkste invloed op de beslissingen van de volksvertegenwoordiger wordt echter uitgeoefend door de uitvoerende macht. De president, stelt Dahl, heeft in de Verenigde Staten volledig het initiatief in het buitenlandse beleid, het Congres volgt slechts. Goedbeschouwd is sprake van een ‘constitutionele dictator’. Een belangrijke verklaring hiervan vormt opnieuw de zwakte van politieke partijen, of, hiermee samenhangend, het gebrek aan leiderschap binnen de partijen. De enige sterke leider in de Amerikaanse politiek is de president. Hij is feitelijk de partijleider, heeft een rechtstreeks mandaat van de kiezer en kan banen en posities verdelen. Zijn uitvoerende macht is bovendien

eendrachtig en beschikt over de noodzakelijke expertise en informatie. Daarom kan hij de agenda van het debat bijna volledig bepalen. Hij geeft aan wat de alternatieven zijn. Het Congres kan hieruit hooguit kiezen.

#### **4.1.3 Drie wijzen om de bestaande besluitvorming te verbeteren**

Kortom, stelt Dahl, het is voor de Amerikaanse burgers buitengewoon moeilijk om het congreslid tot *responsiviteit* te dwingen (in zoverre zij al voorkeuren hebben op basis waarvan men deze responsiviteit zou kunnen afmeten en rechtvaardigen – HB). Op zijn beurt is het voor het congreslid buitengewoon moeilijk om de uitvoerende macht responsief te houden. Er is daarnaast geen garantie dat de leiders hun beleid baseren op een zo groot mogelijke maatschappelijke *consensus* over doelen en middelen. Daarvoor ontbreken de noodzakelijke discussie en uitwisseling van argumenten en voorkeuren. En tot slot is er geen waarborg, gezien al de tegenstrijdige en ten dele irrationele invloeden op de besluitvorming, dat er een *rationeel* beleid tot stand komt.

Dahl ziet drie mogelijkheden om verandering in deze situatie te brengen (1950: 64-5, 264). *Ten eerste* kan men trachten de politieke competentie van de burgers te vergroten zodat zij de volksvertegenwoordiging beter kunnen benutten om hun preferenties te effectueren. Op de lange termijn kiest Dahl voor deze optie. In de volgende twee paragrafen zal ik primair ingaan op zijn overwegingen en voorstellen dienaangaande. *Ten tweede* kan het Congres zijn bevoegdheden volledig en formeel overhevelen naar de uitvoerende macht. Omdat de president rechtstreeks verantwoording zou afleggen aan de kiezers zou deze constructie de responsiviteit ten goede komen. Bovendien zou volgens sommigen een aldus gecreëerd ‘plebiscitary dictatorship’ de rationaliteit van het beleid bevorderen. Deze ontwikkeling naar (wat Weber noemde) een gekozen dictator acht Dahl in 1950 zeer reëel, doch hoogst onwenselijk. *Ten derde* kan worden geprobeerd de besluitvorming te hervormen. Dit onder meer door de expertise van de congresleden te vergroten en de rol van politieke partijen drastisch te versterken. Dahl kiest op de korte termijn voor de laatste optie. Zijn belangrijkste voorstellen op dit terrein behandel ik vanaf § 3.1.6.

#### **4.1.4 Waarom de keuze van middelen niet aan deskundigen kan worden gelaten**

Een van de belangrijkste problemen van de democratie in een moderne, zeer complexe samenleving is volgens Dahl hoe de electorale competentie kan worden vergroot (1950: 70). Zijn pleidooi voor het vergroten van de deskundigheid van gewone burgers en zijn hiermee samenhangende kritiek op deskundigen vormen leitmotieven in zijn gehele oeuvre (zie onder meer Dahl 1970, 1985, 1989, 1992, 1998, 2006). Naïef acht hij de gedachte dat de burgers (of desnoods de parlementariërs) slechts de doelen hoeven vast te stellen en het vinden van de daarbij passende instrumenten kunnen overlaten aan experts. Een probleem is hierbij reeds, dat mensen eerst in een concrete situatie het relatieve gewicht van elk van hun vele doelen kunnen vaststellen. Het is vrij zinloos om aan burgers te vragen *in abstracto* hun doelen te definiëren omdat het gewicht van doelen afhankelijk is van de specifieke omstandigheden en van de specifieke middelen die in deze omstandigheden gebruikt zouden kunnen worden. (1950: 79; cf. Blokland 2005: 24-8). Het relatieve gewicht van een bepaald doel neemt dus bijvoorbeeld af wanneer, in een bepaalde situatie, de kosten van de voor de realisatie van dit doel noodzakelijke instrumenten relatief hoog zijn.

Hiermee verbonden wijst Dahl er op, dat er geen harde scheiding bestaat tussen doelen en middelen. Beide vormen een continuüm, schrijft hij onder verwijzing naar John Dewey en Herbert Simon (1950: 71). Achter elk middel liggen allereerst secundaire doelen en waarden. Wat voor de een middel is, kan daarom voor de ander een doel zijn. Derhalve is het ondoenlijk ‘objectief’, ‘deskundig’ te kiezen tussen middelen zonder hierbij tevens, doorgaans impliciet, normatieve keuzen te maken. Eenmaal gekozen middelen beïnvloeden bovendien onze afweging van doelen via de bedoelde en onbedoelde effecten van deze middelen op onze doelen. Een instrument dat wordt ingezet om doel A dichterbij te brengen, kan bijvoorbeeld een onbedoeld negatief effect hebben op een eveneens door ons nagestreefd doel B, waardoor wij het minder belangrijk kunnen gaan vinden om doel A te realiseren. Kortom, stelt Dahl, ‘[m]eans and ends are in a state of constant flux that requires constant reassessment. To give leadership a blank check on the choice of means is, in fact, to let it dictate the ends of society’ (1950: 80).

De expertise van de expert moet ook in een ander opzicht niet worden overdreven, schrijft Dahl. Gezien de interdependentie van maatschappelijke gebeurtenissen en problemen garandeert de grote kennis die een deskundige kan hebben op een deel terrein van de werkelijkheid zelden, dat zij met even grote deskundigheid over een complex, discipline-overschrijdend probleem kan praten. Zodra er complexe oordelen over waarden en feiten geveld moeten worden, kan de politicus zich daarom in een democratische samenleving niet verschuilen achter de rug van de expert (1950: 245).

#### **4.1.5 Het bevorderen van de politieke competentie**

Het toewijzen van beslisbevoegdheden aan experts over de keuze van middelen kan dus geen oplossing zijn voor het gebrek aan politieke competentie van de burgers. In een democratie zullen burgers zich zowel over doelen als over middelen moeten uitspreken. Willen we het democratische karakter van de besluitvorming versterken, dan zullen we dus volgens Dahl de electorale competentie moeten vergroten. Wat zijn hier de mogelijkheden? Een significante toeneming hiervan vereist, schrijft hij, een oplossing voor twee fundamentele tekortkomingen in de bestaande communicaties: ‘the lack of well-oriented discussion and inquiry among citizens, and the failure of communication between certain parts of the intelligentsia (particularly social scientist) and ordinary citizens’ (1950: 85).

Met betrekking tot het gewenste maatschappelijke debat en onderzoek verwacht Dahl niet dat de burgers collectief door een proces van ‘trial and error’ een hogere graad van competentie kunnen ontwikkelen. De complexiteit van de maatschappelijke problemen en van de beschikbare sociale technieken groeien allereerst sneller, dan de mogelijkheden door vallen en opstaan de noodzakelijke kennis te verwerven. Omdat situaties doorgaans uniek zijn, kan men daarnaast slechts sporadisch profijt trekken van hetgeen men van een eerdere situatie heeft geleerd. De geschiedenis herhaalt zich zelden. En tenslotte is het in de regel weinig raadzaam in de buitenlandse politiek te experimenteren: een verkeerde stap kan desastreuze gevolgen hebben. In het algemeen, schrijft Dahl onder verwijzing naar Mannheim, hebben politieke beslissingen vandaag veel grotere gevolgen dan vroeger, waardoor de behoefte aan een zorgvuldige besluitvorming sterk is toegenomen (1950: 87; cf. Blokland 2006: 89ff).



Meer dan in pragmatistisch ‘experimentisme’ ziet Dahl perspectief in discussie en onderzoek. Hierdoor krijgen burgers niet alleen zicht op de keuzealternatieven en hun consequenties, maar ook op de eigen waarden en doeleinden. De laatste kan men immers, zoals gesteld, eerst goed kennen in een concrete keuzesituatie.<sup>2</sup> ‘[I]t must never be forgotten’, schrijft Dahl, ‘that democratic theory has always presupposed ... a discussion process prior to a politically effective expression of opinion’ (1950: 88). De in de Amerikaanse samenleving bestaande mogelijkheden tot discussie en onderzoek beschouwt Dahl evenwel volstrekt ontoereikend. Uiteraard wordt er heel wat afgepraat en gedebatteerd in familie- en vriendenkringen, op het werk, in de cafés en bij de kapper, maar deze discussies zijn ‘casual, unoriented, fragmentary’ en leiden verre van vanzelfsprekend tot meer rationele standpunten van hun deelnemers. Kleine, lokale discussiegroepen die op een geregelde basis specifieke problemen bespreken, bieden meer mogelijkheden tot het laatste. De kans op een ontplooiing hiervan lijkt Dahl echter klein. Het probleem, schrijft hij, ‘requires nothing less than a revolutionary development in the technique and practice of public discussion and inquiry’ (1950: 89).

Dahl ziet vele obstakels op de weg naar deze dringend gewenste nieuwe technieken en praktijken van publieke discussie en maatschappelijk onderzoek. Eén wordt gevormd door wat ik elders het *emancipatiedilemma* heb genoemd (1995: 21-4, 264-8; zie ook 2001: 263-4). Vanwege het cruciale belang hiervan zal ik hem hier iets uitgebreider citeren (op de theoretische achtergrond van dit dilemma zal ik nader ingaan in § 3). Er bestaat, constateert Dahl, een vicieuze cirkel die niet eenvoudig kan worden doorbroken: ‘Discussion and inquiry do not flourish spontaneously unless the problems discussed involve, in a broad sense, the “interests” of the participants. Yet because inquiry and discussion are inadequate, the citizen often does not understand how his “interests” are involved. A multiplicity of satisfying (or at any rate, anxiety-relieving) activities makes a greater claim on his attention, and until this bulwark of competing interests is

---

<sup>2</sup> De vraag is overigens of het voorgelegd krijgen van een concrete keuze in een discussie dezelfde inleving genereert als het geconfronteerd worden met een keuze in het echte leven. Veel pragmatisten denken van niet.

broken through by decisive attack, it is hopeless to expect that citizens will spontaneously form into discussion and inquiry groups' (1950: 89).

Het monopolie van deze alternatieve, concurrerende activiteiten kan soms worden geslecht. De kans hierop in een sterk verstedelijkte samenleving acht Dahl echter betrekkelijk klein. Het moderne urbane leven is niet bevorderlijk voor intermediaire organisaties als buurtdiscussiegroepen: 'Individual hostility, anonymity, and moral isolation; the physical layout of the city; the bothersome aspects of transportation; the lack of facilities for group life; the intensified satisfactions of passive participation, exploited by highly organized and influential commercial and advertising groups; the centralization of control over techniques of influencing attitudes and the consequent standardization and banality of opinion – all militate against the spontaneous growth of local discussion and inquiry groups' (1950: 90).<sup>3</sup>

Voordat de gewenste lokale discussie- en onderzoeksgroepen van de grond kunnen komen, zal de grond dus eerst drastisch moeten worden bewerkt. Maar, beklemtoont Dahl, dit is een kwestie van decennia of van generaties en niet van jaren. Hij onderschrijft de suggestie van David Riesman (1941), dat alleen de overheid de middelen en de macht heeft om het publieke debat nieuw leven in te blazen. En hij onderkent met Riesman het gevaar dat de overheid deze middelen en macht voor eigen doelen misbruikt. Het lijkt een paradox, schrijft Dahl, zich tot de overheid te moeten wenden om te waarborgen dat de burger zijn politieke competentie ontwikkelt, opdat hij beter in staat is dezelfde overheid te beheersen. Niettemin is er wellicht geen andere oplossing: 'If there are not now in American society potential leadership groups which place a high value on discussion and inquiry, and if there is not now a large part of the electorate potentially interested in such activity, then free discussion and inquiry of a

---

<sup>3</sup> Het stadsleven bevordert echter ook een aantal, niet door Dahl genoemde, houdingen die het maatschappelijk debat, de onafhankelijkheid van geest en de politieke competentie bevorderen. Zo kenmerken kleine gemeenschappen zich vaak door een grote sociale controle die niet zelden gepaard gaat met bekrompenheid en starheid. Ook is de uitwerking van steden op individuen minder algemeen dan Dahl suggereert. Tal van stedelingen blijken bijvoorbeeld verrassend dorps in mentaliteit en levensstijl. Vergelijk hier Robert Mertons essay 'Locals and Cosmopolitans' (1957).

highly autonomous and decentralized kind is almost certain to die out in American life. In this case, the future almost certainly lies with the authoritarians. But *if* there now exist leaders and citizens of this kind, the problem is to activate them, to mobilize their interests, and to enable them to secure whatever resources are necessary to their task' (1950: 91).

Vooreerst acht Dahl een brede maatschappelijke discussie geboden om bij voldoende mensen het besef te doen groeien van de urgentie van het probleem. Hij hoopt dat vervolgens dankzij deze discussie steeds meer mensen zullen worden geactiveerd. Uiteindelijk kunnen de discussianten dan gebruik maken van door de overheid verstrekte middelen zonder dat de overheid haar bemoeienis kan misbruiken om de eigen machtspositie te versterken.

Een toeneming van de gerichte politieke discussies onder burgers zal echter volgens Dahl eerst tot de gewenste verhoogde rationaliteit leiden wanneer ook een tweede zwakte in de bestaande maatschappelijke structuur wordt verholpen: 'the breakdown in communication between social scientists and citizens' (1950: 92). De deskundige bezit weliswaar geen bijzondere expertise met betrekking tot vragen naar de Goede samenleving, maar hij kan de burger wel helpen zijn waarden beter te begrijpen. Dit door te laten zien waartoe zij leiden wanneer zij een praktische vertaling krijgen (cf. 1950: 141). Het heeft, met andere woorden, geen zin leken met andere leken over maatschappelijke problemen te laten discussiëren. Deze discussies dienen op een *hoger* niveau te komen en hierin kunnen sociale en politieke wetenschapsmensen een belangrijke rol spelen. In de laatste halve eeuw, klaagt Dahl in 1950, hebben zij deze rol echter sterk verwaarloosd. Hij pleit er daarom voor om hun functioneren in het publieke debat grondig te herzien.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Amerikaanse politicologen hebben altijd geloofd dat hun wetenschap een belangrijke taak had in het bevorderen van de democratie. Daartoe dienden zij onder meer het publiek en de beleidsmakers te onderwijzen in de voor de democratie noodzakelijke waarden en kennis. Het is daarom opmerkelijk dat Dahl reeds in 1950 klaagt over de ivoren toren waarin politicologen zouden werken. Onder invloed van de opkomst van het behaviorisme zal het merendeel van hen zich namelijk eerst *na* 1950 in deze toren terugtrekken. Bij tijd en wijle, echter, komt hierop een krachtige kritiek en probeert men, grotendeels tevergeefs, te trend naar rationalisering, professionalisering en bureaucratisering om te buigen. Dit gebeurde in de jaren

#### **4.1.6 Gewenste hervormingen van het politieke stelsel: party government**

Ook al zou de politieke competentie van de burger worden vergroot, dan nog, stelt Dahl, zullen veel bevoegdheden in de handen van politieke leiders moeten blijven. De complexiteit van de tegenwoordige politieke problemen en de beperkte tijd van de burgers maken dit onvermijdelijk. Hoe kan echter worden bewerkstelligd, dat deze leiders de waarden van responsiviteit, rationaliteit en overeenstemming maximaliseren? Dahl wil daartoe vooral de positie van de volksvertegenwoordiging en de rol van politieke partijen drastisch versterken.

Het tegenwoordige congreslid, constateert Dahl, heeft nauwelijks tijd om zich in buitenlandse zaken te verdiepen en heeft hiermee zelden ervaring. Zelden zal hij ook aansprakelijk worden gesteld voor het gevoerde beleid, hetgeen niet bevorderlijk is voor zijn verantwoordelijkheidsgevoel. Niettemin wordt hij geregeld geroepen een stem uit te brengen ‘for a policy that in a decade’s time may ripen into a million casualties’ (1950: 139). Om hierin verandering te brengen, bepleit Dahl onder meer een herziening van de verhouding tussen de wetgevende en uitvoerende macht. In de Verenigde Staten is een scherpe scheiding en frictie tussen beide machten gecreëerd. Dahl houdt echter een krachtig pleidooi voor een samenwerking tussen regering en parlement zoals deze in Engeland gebruikelijk is. De desbetreffende ‘party government’ is een regering, ‘through parties capable of formulating a party program binding on President and Congressional members alike, capable of appealing to the electorate for support of that program, and if endorsed by a majority of voters, able and willing to translate the program into legislative and administrative policy’ (1950: 187).<sup>5</sup>

---

zestig en recentelijk, aan het begin van de nieuwe eeuw (zie Blokland 2005: hst 10 en 11).

<sup>5</sup> Een schaduwzijde van dit ‘monisme’, zo leren ons de ervaringen in Nederland, kan zijn dat het parlement gedurende de regeringsperiode betrekkelijk monddood is. Dit kan weer een desinteresse in en cynisme over de politiek bevorderen. Een ander probleem is dat ‘party government’ relatief moeilijker toepasbaar is op buitenlandse politiek daar men ten tijde van de verkiezingsstrijd zelden kan voorzien op welke buitenlandse ontwikkelingen men in de komende vier jaar zal moeten reageren. Een belangrijk deel van de buitenlandse politiek bestaat echter uit dergelijke reacties, zelfs voor een supermacht als de Verenigde Staten.

De noodzaak van cohesieve nationale partijen is een leidmotief in *Congress and Foreign Policy* en van vele Amerikaanse politicologische publicaties uit deze tijd (cf. Blokland 2005: hst.5). Hun afwezigheid belemmert volgens Dahl in hoge mate de responsiviteit en rationaliteit van en consensus in de Amerikaanse politieke besluitvorming (1950: 45, 57, 59, 77, 169 *e.v.*, 185 *e.v.*). In een moderne democratische samenleving, stelt hij, vormt de politieke partij het belangrijkste instrument waarmee passieve burgers kunnen worden geactiveerd en georganiseerd, en waarmee belangen van meerderheden kunnen worden beschermd tegen de particularistische belangen van pressiegroepen. Responsieve partijen kunnen veel makkelijker tegenspel bieden tegen de druk van de vele pressiegroepen en dus beter het algemeen belang of het meerderheidsbelang dienen (1950: 197). In de Verenigde Staten zijn partijen historisch echter niet veel meer geweest dan ‘a ribbon tied around a treaty signed between different sections of the nation for the rather limited purpose of electing a president’ (1950: 188). De geregelde pleidooien van politicologen voor verantwoordelijke partijen hebben hierin tot nu toe weinig verandering gebracht, constateert Dahl in 1950. Daarom hoopt hij dat de congresleden gaan inzien dat ze er *belang* bij hebben om zich als een partij met een duidelijk program aan de kiezer te presenteren. Het beeld dat zij voortdurend worden gemanipuleerd door belangengroepen, kan zo worden bijgesteld (1950: 198).

#### **4.2 De gekozen dictator en Irak**

Dahl concludeert in 1950 dat zeker op een terrein als dat van de Amerikaanse buitenlandse politiek slechts een zeer kleine groep ingewijden binnen de uitvoerende macht de belangrijkste besluiten neemt. De president heeft in de Verenigde Staten volledig het initiatief in het buitenlandse beleid, het Congres volgt slechts. Goedbeschouwd is er nauwelijks meer sprake van democratische controle en Dahl acht de kans reëel, dat de ontwikkeling naar een ‘plebiscitary dictatorship’ zich steeds verder zal doorzetten. De besluitvorming rond de oorlog in Irak ruim een halve eeuw later illustreert de juistheid van deze voorspelling. Zij maakt bovendien pijnlijk duidelijk hoe moeilijk het is binnen onze politieke stelsels ‘voortgang’ te realiseren op de drie door Dahl genoemde criteria voor democratische besluitvorming. Eerder lijkt sprake van een achteruitgang.

Een kleine groep ‘deskundigen’ die president Bush omringden bepaalden met betrekking tot Irak de beleidsdoelen en -instrumenten en werden hierbij niet of nauwelijks door de volksvertegenwoordiging gecontroleerd. Zeker in zijn tweede termijn had de president een, bewust gezocht, electoraal mandaat als ‘oorlogspresident’. Hij beriep zich te pas en te onpas op geheime informatie waarvan het Congres de juistheid slechts kon aannemen. Tegenspraak werd in het patriottische klimaat dat na ‘9/11’ was ontstaan, al snel als landverraad ervaren en daarom waren er maar weinig volksvertegenwoordigers die kritische vragen durfden te stellen – of daartoe machtig waren. Ook andere NATO-leden als Nederland, waarop met succes een beroep werd gedaan te participeren in de ‘war on terror’, voeren blind op het kompas van de president zijn ‘deskundigen’. In een zichzelf versterkend proces van wederzijdse bevestiging en uitsluiting van andersdenkenden leden deze al snel aan een vervaarlijke blik- en denkvernauwing. Toen zij uiteindelijk minder deskundig bleken te zijn dan zij dachten en hadden gesuggereerd en er eindelijk wel vragen werden gesteld, was het feitelijk te laat: de oorlog was al ontketend en de Amerikanen waren langzaam in een financieel, etnisch, religieus, cultureel en politiek moeras aan het wegzinken.

#### **4.2.1 Machtsconcentratie en zelfgenoegzaamheid**

De machtsconcentratie in de Amerikaanse uitvoerende macht gedurende de afgelopen jaren is inmiddels door een groot aantal auteurs geïllustreerd, waaronder diverse direct betrokkenen. Hetzelfde geldt voor de hiermee samenhangende gebrekkige rationaliteit van en consensus over het beleid, een consensus die idealiter door een geïnformeerd democratisch debat is ontstaan.<sup>6</sup> Een voorbeeld is Jack Goldsmith met zijn *The Terror Presidency: Law and Judgment inside the Bush Administration* (2007). Deze inmiddels aan Harvard verbonden rechtsgeleerde werd eind 2003 door de regering ingehuurd om leiding te geven aan de Office of Legal Counsel

---

<sup>6</sup> Reeds in het eerste jaar na de invasie, in 2004, verschenen onder meer: *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet* van James Mann, *Against all Enemies: Inside America's War on Terror* van Richard A. Clarke, *The Price of Loyalty: George W. Bush, the White House, and the Education of Paul O'Neill* van Ron Suskind en *Disarming Iraq: The Search for Weapons of Mass Destruction* van Hans Blix.

(OLC) van de Justice Department. De OLC adviseert de President en de Minister van Justitie over de legaliteit van beoogd beleid. Het Witte Huis stelde de Republikein Goldsmith aan omdat hij, naar eigen zeggen, ‘shared the basic assumptions, outlook, and goals of top administration officials’ (2007: 34). Goldsmith is er dus van overtuigd dat er een grote terroristische dreiging is en dat veel van de bestaande wetgeving een effectieve beteugeling hiervan in de weg staat. Evenzo heeft hij veel begrip voor de druk waaronder ambt dragers staan om, enerzijds, een aanslag te voorkomen en, anderzijds, de wet te respecteren. Binnen de OLC hield Goldsmith zich onder meer bezig met het beleid inzake de behandeling en de ondervraging van verdachten die in de ‘strijd tegen terreur’ gevangen zijn genomen. Reeds na tien maanden nam hij ontslag, een ervaring rijker en een illusie armer: hij had de strijd verloren tegen de regeringsleden die de bestaande Amerikaanse wetgeving inzake krijgsgevangenschap en marteling danig wensten te relativeren, alsmede de internationale verdragen op dit terrein, zoals de Conventie van Genève.

Na zijn aanstelling bestudeerde Goldsmith de richtinggevende ‘opinions’ of rechtskundige adviezen die zijn voorgangers hadden geschreven op het voornoemde beleidsterrein. Hij concludeerde dat ‘some were deeply flawed: sloppily reasoned, overbroad, and incautious in asserting extraordinary constitutional authorities on behalf of the president. I was astonished, and immensely worried, to discover that some of our most important counterterrorism policies rested on severely damaged legal foundations’ (2007: 10). Over marteling had de OLC in 2002 goedbeschouwd geschreven, dat gewelddadige handelingen niet noodzakelijk gelijkstonden aan marteling (hiervan was slechts sprake wanneer de ondervraging leidde tot de dood, het uitvallen van organen of de beperking van lichaamsfuncties), dat wanneer een functionaris toch martelde hij hiervoor waarschijnlijk een gereede noodzaak had (de voorkoming van een rampzalige aanslag) en dat wanneer het laatste niet het geval was hij bescherming genoot van de president. Deze viel niet onder de martelwetgeving omdat hij gemachtigd was op iedere wijze informatie te verwerven, die hij noodzakelijk achtte om een aanval op de Verenigde Staten te voorkomen (2007: 144). De (geheime) opinie concludeerde met betrekking tot de bevoegdheden van de president: ‘Any effort by Congress

to regulate the interrogation of battlefield detainees would violate the Constitution's sole vesting of the Commander-in-Chief authority in the President' (2007: 148). Deze conclusie impliceert dat de macht van de president op dit terrein op geen enkele wijze door het Congres kan worden gecontroleerd of beheerst. Goldsmith meende ook daarom dat de opinies 'seemed more an exercise of sheer power than reasoned analysis' (2007: 150). Pogingen om de opinies in te trekken en grondig te herschrijven, pogingen die nadat het Abu Ghraib schandaal was uitgebroken slechts in urgentie zouden toenemen, werden echter door de regering-Bush met weinig enthousiasme begroet: Goldsmith werd lafheid, verraad en vaandelvlucht verweten.

Vooraf angst voor een tweede vernietigende aanslag lag volgens Goldsmith ten grondslag aan de door zijn voorgangers aan de president toegedichte ongebreidelde bevoegdheden en hun welwillende houding tegenover marteling (2007: 165-7). Angst was in het algemeen een belangrijke drijfveer van de beleidsmakers. Zij voelden zich tussen twee vuren. Enerzijds waren zij dus zeer bevreesd de voortekenen van een tweede aanslag te missen, net zoals dit eerder was gebeurd bij 9/11, en hiervoor vervolgens politiek te worden afgerekend. Anderzijds was er grote bezorgheid de wet te overtreden en hiervoor naderhand politiek, maar zeker ook juridisch te moeten boeten. Het laatste motiveerde allereerst het oprekken van de juridische bevoegdheden, een oprekken waarnaar de regering-Bush reeds op andere gronden vanaf haar aantreden obsessief streefde. Daarnaast motiveerde het laatste het vooral op juridische gronden rechtvaardigen van beleid. Deze juridisering van de politiek, waarop ook Dahl reeds wees, vormt een leidmotief in het boek van Goldsmith.<sup>7</sup> Hoewel

---

<sup>7</sup> Nooit eerder in de geschiedenis van de Verenigde Staten, schrijft Goldsmith, 'had lawyers had such extraordinary influence over war policy as they did after 9/11' (2007: 129-30). Deze juristen 'seemed to "own" issues that had profound national security and political and diplomatic consequences' (2007: 130). Goldsmith zoekt de verklaring hiervoor in de vele wettelijke beperkingen van de uitvoerende macht die in de laatste decennia door het Congres in het leven zijn geroepen, alsmede in de ontwikkeling in het internationale recht van de notie van 'universal jurisdiction': de bevoegdheid van nationale rechtbanken 'to try citizens from another country, including government officials, for egregious human rights abuses, no matter where they were committed' (2007: 56).



niet als zodanig door hem geconcipieerd, vormt zij een manifestatie en een katalysator van het proces van rationalisering: overwegingen van substantiële moraliteit worden meer en meer vervangen door die van functionele moraliteit, in de termen van Mannheim (1940: 67).

De versterkte greep van juristen op de beleidsvorming heeft belangrijke inhoudelijke en procesmatige gevolgen, constateert Goldsmith.<sup>8</sup> Juristen neigen allereerst 'to be backward-looking rationalizers rather than forward-looking problem solvers' (2007: 133). Wanneer de juridische invalshoek de overhand krijgt, dreigen daarnaast voortdurend politieke overwegingen te worden ondergesneeuwd. Zo kijken juristen, schrijft Goldsmith, bijna uitsluitend naar de formele wetgeving wanneer zij de president adviseren over zijn bevoegdheden en vergeten zij dat zijn macht ook afhangt van politieke steun, reputatie, geloofwaardigheid en context. De reeds bij de leden van de regering-Bush sterk aanwezige neiging tot een eigenzinnige, met doortastendheid verwarde, Alleingang kreeg hiermee een belangrijke stimulans (2007: 102).

In dit kader treft de vergelijking die Goldsmith maakt tussen de wijze waarop Franklin D. Roosevelt gebruik maakte van zijn wettelijke bevoegdheden en die van George W. Bush (ten tijde van zijn analyses zal Dahl zeker ook de eerstgenoemde president in gedachten hebben gehad). Roosevelt had zijn eigen 9/11: Pearl Harbor. Ook in dit geval had de regering volgens Goldsmith tal van inlichtingen veronachtzaamd en werd zij bijgevolg volkomen verrast door de aanval. Een tweede misser kon Roosevelt zich evenmin veroorloven en ook hij ging daarom niet altijd even zachtzinnig te werk.<sup>9</sup> Er zijn echter belangrijke verschillen, constateert Goldsmith. Roosevelt meende dat de wet flexibel moest worden uitgelegd

---

<sup>8</sup> Op de alomtegenwoordigheid van juristen in de Amerikaanse politiek is veelvuldig gewezen (zie bijvoorbeeld Dahl 1950: 134 en Domhoff 1978: 159). Op basis van empirisch onderzoek laat Mark C. Miller in zijn *The High Priests of American Politics: The Role of Lawyers in American Political Institutions* (1995) zien, dat deze alomtegenwoordigheid grote gevolgen heeft voor de besluitvorming: deze is procedureel en legalistisch in plaats van inhoudelijk, is meer gericht op bestaande beperkingen dan op toekomstige mogelijkheden, en verraadt een beperkt begrip van het normatieve karakter van politieke vraagstukken.

<sup>9</sup> Zo interneerde de regering-Roosevelt, zonder enige vorm van proces, honderduizenden Amerikanen met een Japanse achtergrond.

om adequaat te kunnen reageren op de vragen van de dag. Hij kon dit echter ook doen omdat de wetten die zijn bevoegdheden bepaalden, vooral een *politieke* in plaats van een *juridische* beperking van zijn macht impliceerden: ‘When he considered bending the law, he did not worry about being sued or prosecuted, or about defending his actions before a grand jury or an international court. He worried instead about the reaction of the press, the Congress, and most of all, the American people. Roosevelt feared impeachment, not juridical trial; the democratic process, not courts would be his judge’ (2007: 49).

Een tweede, hiermee samenhangend, belangrijk verschil is dat Roosevelt altijd trachtte een zo breed mogelijke politieke steun te verwerven. De strategie van Roosevelt, schrijft Goldsmith, ‘was to consult widely and to receive consent from important American institutions – the people, the Congress, his cabinet, the parties, the press – on a less formal basis’ (2007: 203). Door deze consultaties maakte hij het publiek en de andere delen van het politieke bestel duidelijk wat de problemen waren en dwong hij hen een gedeelde verantwoordelijkheid te accepteren. Door mensen met andere politieke ideeën, waarden en idealen in zijn regering te benoemen of deelgenoot te maken van zijn informatie en afwegingen, maakte hij duidelijk geen particuliere of eenzijdige doelen na te streven, maar te pogen het algemeen belang te dienen (2007: 205). Goldsmith stelt dat de meest succesvolle presidenten, ook tijdens een crisis, niet primair trachtten hun bevoegdheden maximaal te benutten of op te rekken, maar vooral poogden te rechtvaardigen, te overtuigen, te onderhandelen, te betrekken en te committeren. De regering-Bush, daarentegen, ‘has operated on an entirely different concept of power that relies on minimal deliberation, unilateral action and legalistic defense. This approach largely eschews politics: the need to explain, to justify, to convince, to get people on board, to compromise’ (2007: 205). Roosevelt was vermaard voor zijn uitgebreide consultaties binnen en buiten zijn regering, terwijl ‘the Bush administration is famously secretive and close-looped in its deliberations’ (2007: 205, cf. 212, 215). Wanneer Roosevelt zijn bevoegdheden ten volle benutte, dan benadrukte hij bovendien publiekelijk altijd de spijtigheid, onvermijdelijkheid en tijdelijkheid hiervan. Hij begreep de zorgen van het publiek over machtsconcentratie. Daarentegen zoekt Bush volgens

Goldsmith vaak de grenzen van zijn macht op en tracht hij deze te verleggen, zonder dat daarvoor een noodzaak aanwezig lijkt. Zijn onverschilligheid over politiek en publieke geloofwaardigheid is keer op keer gebleken uit zijn ‘open chest-thumping about the importance of maintaining and expanding executive power’ (2007: 210).

Een belangrijke verklaring voor de ‘go-it-alone approach’ van de regering-Bush ziet Goldsmith in de enorme zekerheid van de betrokkenen over het eigen gelijk.<sup>10</sup> Zelden zijn haar leden van hun gezamenlijke overtuigingen af te brengen, hoezeer de informatie die hen bereikt, hiermee ook strijdig is. Het niet willen overleggen met anderen en het nemen van de beslissingen in een zeer kleine groep gelijkgestemden heeft volgens Goldsmith een open democratisch debat in de weg gestaan waarin de kennis van anderen zou zijn gemobiliseerd en benut. Het laatste had tal van dwalingen en misvattingen kunnen voorkomen (2007: 207). Cruciale voorbeelden van dergelijke dwalingen, zo weten we inmiddels, zijn de stellige overtuiging, dat Saddam over ‘massavernietigingswapens’ beschikte, dat er een verband bestond tussen Al-Quada en Irak, dat de Irakezen de Amerikanen als bevrijders zouden verwelkomen, dat Irak de wederopbouw met eigen olieinkomsten kon financieren, dat de Irakezen binnen een paar maanden een eigen effectieve en democratische regering zouden vormen (vergelijkbaar met de Duitsers en Japanners na de Tweede Wereldoorlog), dat de Amerikanen daarom slechts een relatief kleine troepenmacht nodig hadden om het land te stabiliseren en dat zij Irak op betrekkelijk korte termijn konden verlaten.

De materiële en immateriële kosten van het bovenstaande soort dwalingen zijn enorm gebleken.

#### **4.2.2 Enige kosten van Irak**

Het Amerikaanse dodental sinds de invasie op 19 maart 2003 bedraagt medio 2008 officieel meer dan 4000 en het aantal fysiek gewonden meer dan 30.000. Hoeveel psychisch gewonden er inmiddels zijn, is moeilijker

---

<sup>10</sup> Vergelijk hier *Dead Certain: The Presidency of George W. Bush* (2007) van Robert Draper, overigens eveneens een overtuigd Republikein. Bush werd overigens in de tijd dat hij op Yale University college liep door Charles Lindblom uit zijn klas gezet wegens een ‘lack of intellectual curiosity’ (persoonlijke correspondentie met Lindblom).

vast te stellen, onder meer omdat de betreffende stoornissen zich doorgaans eerst jaren later openbaren.

De schattingen van de aantallen slachtoffers onder de Irakese bevolking variëren sterk. We beperken ons tot de doden. Iraq Body Count, een onafhankelijke Brits/Amerikaanse vrijwilligersorganisatie die zich baseert op door de media en officiële instanties gerapporteerde doden, telde in juli 2008 in totaal maximaal 94.000 door oorlogsgeweld om het leven gekomen Irakezen.<sup>11</sup> Zeker in een land dat in een chaotische burgeroorlog is verwickeld en waarin de pers nauwelijks functioneert, is betrouwbare informatie echter schaars. Een gezamenlijke studie van Amerikaanse en Irakese epidemiologen, gepubliceerd in het Britse medische vakblad *The Lancet*, kwam eind 2006 tot 655.000 doden, ongeveer 2,5 per cent van de bevolking. De betrokken onderzoekers Burnham, Lafta, Doocy en Roberts ondervroegen een aselechte steekproef Irakezen over de aantallen doden onder hun directe verwanten en vergeleken de sterftecijfers van voor en na de invasie. Dit cijfer bleek te zijn toegenomen van gemiddeld 5,5 naar 13,3 per 1000 mensen per jaar. Ongeveer 90 per cent van de doden was door geweld om het leven gekomen. De coalitiemacht was verantwoordelijk voor een derde van deze gevallen.<sup>12</sup>

Onderzoekers van de Irakese overheid en de World Health Organization (WHO) schatten het aantal dodelijke slachtoffers tot medio 2006 op minimaal 104.000 en maximaal 223.000. De belangrijkste doodsoorzaak van Irakese volwassenen sinds de invasie, concludeerden ook zij, was geweld. Hun studie, de *Iraq Family Health Survey 2006/7* (2008), was gebaseerd op een vergelijkbare onderzoeksmethode als die van Burnham et al., maar op een veel grotere en beter gespreide steekproef.<sup>13</sup>

Door de cijfers van Burnham et al. (die reikten tot juli 2006) te extrapoleren, en de schattingen van Iraq Body Count (IBC) hierbij als een

---

<sup>11</sup> Zie: [www.iraqbodycount.org](http://www.iraqbodycount.org). Ter vergelijking: The Commonwealth Institute (2003) schatte op deze wijze het totale aantal Irakese slachtoffers in de Golfoorlog van 1991 tussen de 23.500 en 29.500.

<sup>12</sup> Deze onderzoeksmethode werd ook gebruikt in Rwanda en Darfur. Op basis van de aldus verkregen data oordeelde de Amerikaanse regering dat er in Darfur sprake was van 'genocide'.

<sup>13</sup> <http://content.nejm.org/cgi/content/full/NEJMsa0707782>. het volledige rapport is opvraagbaar op [www.who.int](http://www.who.int)

indicatie te gebruiken voor de ontwikkeling van het aantal om het leven gekomen Irakezen, kwam Just Foreign Policy in juli 2008 tot 1,29 miljoen slachtoffers. Zou men uitgaan van de cijfers van de WHO, dan komt men in deze maand uit op 305.656 doden.<sup>14</sup> Just Foreign Policy zet zich in, stelt haar ‘mission statement’, voor een buitenlands beleid van de Verenigde Staten dat meer is gebaseerd op diplomatie, internationaal recht en overleg, en minder op macht. Zij doet dit ook omdat de materiële kosten van oorlogen de welvaart van de Amerikanen in toenemende mate bedreigen: ‘U.S. foreign policy threatens to impede—perhaps as never before—the country's economic and social progress. It has become extremely important to the lives of all Americans, and we cannot afford to leave it in the hands of the "experts" without influence from the public’.

De materiële kosten van de oorlog zijn inderdaad eveneens immens, hoe men ze ook berekent. Het laatste is niet eenvoudig. Wat rekent men immers precies mee? En hoe? Wat zijn bijvoorbeeld de langetermijnkosten van Irakese en Amerikaanse burgers en militairen die lichamelijk of geestelijk gewond zijn, of beide? In een gezamenlijke studie schatten de economen Linda Bilmes en Joseph Stiglitz in januari 2006 de totale kosten voor de Amerikaanse economie tussen de een en twee biljoen (1.000.000.000.000 tot 2.000.000.000.000) dollar. De optimistische prognose was gebaseerd op een vertrek uit Irak in 2010, de pessimistische op een vertrek in 2015. In hun *The Three Trillion Dollar War* van voorjaar 2008 berekenden zij de totale Amerikaanse kosten inmiddels op 3 biljoen (3.000.000.000.000) dollar. Ter vergelijking: de totale kosten van de Tweede Wereldoorlog voor de Verenigde Staten, een oorlog waarin ruim zestien miljoen Amerikanen vochten, waren ongeveer 5 biljoen, uitgedrukt in dollars van 2007. Naast de door de regering-Bush in 2008 beraamde totale directe uitgaven van ongeveer 845.000.000.000 dollar telden Bilmes en Stiglitz de kosten mee voor, onder meer, de gezondheidszorg van veteranen, de vervanging van vernietigd of eerder versleten militaire apparatuur, de lagere of misgelopen inkomsten van gerecruteerden,

---

<sup>14</sup> De gehanteerde formule is: Just Foreign Policy estimate = (Lancet estimate as of July 2006) x ( (Current IBC Deaths) / (IBC Deaths as of July 1, 2006) ). Zie: [www.justforeignpolicy.org](http://www.justforeignpolicy.org). In het geval van de cijfers van de WHO: 155.000 x 88.000/47.668.

veteranen en gesneuvelden, en de effecten van de oorlog op de totale economie. Uitgesloten waren de directe en indirecte kosten van andere landen, Irak in het bijzonder. De schatting van 3.000.000.000.000 dollar is ongeveer zestig maal hoger dan de 50.000.000.000 tot 60.000.000.000 dollar die de regering-Bush beraamde in de dagen die voorafgingen aan de invasie. De prognose van een economisch adviseur dat de kosten weleens 200 miljard zouden kunnen gaan bedragen, werden door de toenmalige Minister van Defensie Rumsfeld afgedaan als ‘baloney’. In 2008 zijn de officiële directe kosten van de oorlog in Irak per maand ongeveer 12,5 miljard dollar, die in Afghanistan ongeveer 4,4 miljard. Omdat de oorlog bijna volledig is betaald met geleend geld, zal de Amerikaanse belastingbetaler nog decennialang door de kosten worden achtervolgd.<sup>15</sup>

Wanneer de Amerikanen drie biljoen dollar zouden hebben geschonken aan de 21 miljoen Irakezen, zou iedere Irakees \$ 142.857 op zijn of haar bankrekening hebben kunnen bijschrijven. Het valt niet uit te sluiten dat hun harten en hoofden aldus effectiever en efficiënter voor onze westerse waarden zouden zijn gewonnen.

#### **4.2.3 De planning van de interventie in Irak**

De beslissing om Irak binnen te vallen, stelt Thomas E. Ricks in zijn *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq* (2006), is historisch mogelijk een van de meest verstrekkende beslissingen van de Amerikaanse buitenlandse politiek. De precieze gevolgen zullen eerst over decennia duidelijk zijn geworden. Nu weten we reeds dat de beslissing was gebaseerd op onjuiste informatie over massavernietigingswapens en banden tussen Irak en Al Qaeda, en volkomen ondoordacht was. Het laatste verklaart mede de volledig uit de hand gelopen materiële kosten. Er waren niet of

---

<sup>15</sup> Opmerkelijk is de afwezigheid van enige serieuze discussie over de kosten van het verblijf van de Nederlandse troepenmacht in Uruzgan. De regering beraamde de kosten voor de eerste periode aanvankelijk op 380 miljoen Euro. In werkelijkheid bleken deze kosten, naar eigen schatting, 650 miljoen te bedragen. Voor de tweede periode schatte de regering de kosten tussen de 600 en 700 miljoen, een prognose die trouw door alle media werd gerapporteerd. Waarop al deze schattingen zijn gebaseerd, is in hoge mate onduidelijk. Zeker lijkt dat ze consequent te laag zijn. Slechts een op de zes Nederlanders steunde overigens de verlenging van de missie, volgens een enquête van TNS Nipo (*De Pers*, 1 december 2007).

nauwelijks plannen voor de opbouw van Irak nadat het Iraakse leger van de kaart was geveegd.<sup>16</sup> Goeddeels afwezig waren de hiervoor onontbeerlijke kennis over de verhoudingen tussen de diverse etnische en religieuze groepen in Irak en over de politieke gevolgen van deze verhoudingen.<sup>17</sup> Wel beschikbare kennis werd hoogmoedig genegeerd.<sup>18</sup> Er was dus geen plan over hoe de orde hersteld moest worden, geen plan hoe er een nieuwe regering moest worden geïnstalleerd, geen plan hoe de overheidsdiensten, waaronder de rechtspraak, weer tot functioneren moesten worden gebracht, geen plan hoe de Iraakse burgers voor de zaak van de democratie gewonnen konden worden. Ricks citeert een kolonel van de ‘Coalition Provisional Authority’ die goedbeschouwd ter plekke moest verzinnen hoe een staat functioneert. Hij vergeleek zijn werk met ‘pasting feathers together, hoping for a duck’ (2006: 204).

Een van de pijnlijkste elementen van Ricks’ beschrijving van de weg naar de oorlog is de schijnbare onmogelijkheid een eenmaal ingeslagen weg te verlaten. Een gehele democratische samenleving kan gevangen zitten

---

<sup>16</sup> Vergelijk hier *The Assassins’ Gate: America in Iraq* (2006) van George Packer, *The End of Iraq: How American Incompetence Created a War Without End* (2006) van Peter W. Galbraith, *State of Denial: Bush at War, Part III* (2006) van Bob Woodward en *No End in Sight: Iraq’s Descent into Chaos* (2008) van Charles H. Ferguson. Galbraith meent dat de situatie door een eindeloze rij miscalculaties en mispercepties inmiddels dermate hopeloos is geworden, dat Irak maar het best kan worden opgedeeld in een Koerdisch, Sunnitisch en Shiitisch deel. Woodward ondersteunde aanvankelijk het beleid van de regering-Bush, maar is inmiddels ontgoocheld geraakt door, wat hij ziet als, het ondoordachte, halsstarrige en ad-hoc karakter hiervan.

<sup>17</sup> Een beeld hiervan en van de incompetente en vooral op eigenbelang gerichte leiders van de verschillende groepen leveren Ali A. Allawi in zijn *The Occupation of Iraq: Winning the War, Losing the Peace* (2007) en Fouad Ajami in zijn *The Foreigner’s Gift: The Americans, the Arabs, and the Iraqis in Iraq* (2006).

<sup>18</sup> Packer (2006) memoreert bijvoorbeeld het bestaan binnen het State Department van een ‘Future of Iraq Project’ waarvan de leden, in lijn met de analyses van diverse denktanks, onder meer concludeerden dat het succes van de missie in Irak afhing van het spoedig en resoluut herstellen van orde en veiligheid (cf. Ricks 2006: 101ff; Ferguson 2008: 44ff). Hiervoor was een grootschalige troepeninzet onontbeerlijk. De regering koos echter voor een minimale aanwezigheid en moest vervolgens lijdzaam toezien hoe de anarchie en de wetteloosheid al snel na de invasie om zich heengrepen. De desbetreffende geweldsspiraal kon daarna nog slechts door enorme inspanningen enigermate onder controle worden gebracht. Het inmiddels overvloedig gevloede bloed zal de onderlinge verhoudingen nog generaties vertroebelen.

in een bepaalde rationaliteit en onmachtig zijn aan deze gevangenis te ontsnappen, ook al zijn er, naar het lijkt, voldoende leden die begrijpen dat er sprake is van een zowel ingesloten als een buitengesloten rationaliteit. Uiteraard kan deze gevangenis mede ontstaan door de manipulatie en het bedrog van hen die in haar de beste verblijfplaats herkennen. Maar het laatste vormt niet de volledige verklaring van het collectieve gebrek aan rationele menings- en besluitvorming.

Na de Golfoorlog in 1991 besloten de beleidsmakers, waaronder president George Bush, dat Irak moest worden 'contained'. Zij zagen er uitdrukkelijk vanaf om Irak de genadeslag toe te brengen en binnen te trekken. De vrees bestond een militair en politiek moeras in te worden gezogen zodra de Verenigde Staten zich door een bezetting van het land verantwoordelijk zouden maken voor zijn sociale en politieke stabiliteit. Een decennium lang werd Irak daarom klein gemaakt en gehouden door economische sancties op te leggen, no-fly zones in te stellen en zo nodig militaire bases of fabrieken te bombarderen, met de 'Desert Fox' raids uit 1998 als hoogtepunt. De militaire kosten van dit programma waren ongeveer 1,5 miljard dollar per jaar, schrijft Ricks (2006: 15). Uit de informatie die de inlichtingendiensten uit Irak verkregen bleek, dat containment zeer succesvol was: murwgebeukt hadden de Irakezen hun pogingen een militaire macht op te bouwen feitelijk opgegeven en Irak was derhalve geen bedreiging voor zijn burens of voor de Verenigde Staten. De effectiviteit van dit beleid bleek ook nadat de coalitiemacht in 2003 het land was binnengevallen en goedbeschouwd een failliete inboedel aantrof. In de verkiezingscampagne van 2000 onderschreven George W. Bush en Dick Cheney dan ook de bestaande strategie. In de debatten van 3 en 11 oktober 2000 werd Gore zelfs door Bush verweten te geloven in 'nation-building' en daarom, met Clinton, het Amerikaanse leger op te veel plaatsen in de wereld te hebben ingezet. Bush zou daaraan een einde maken. Ook Colin Powell benadrukte na zijn benoeming tot Minister van Buitenlandse Zaken, dat het beleid van containment zeer succesvol was geweest en daarom zou worden voortgezet (Ricks 2006: 24-7).

11 september 2001 veranderde echter alles. In het oorlogsklimaat dat door de aanslagen ontstond, kreeg onder anderen plaatsvervangend Minister van Defensie Paul Wolfowitz de kans zijn visie op Irak door te



drukken. Deze gepromoveerde politicoloog en latere Wereldbankdirecteur had het grootste deel van zijn Poolse familie in nazikampen verloren en had het containment-beleid altijd vergeleken met Chamberlains mislukte poging om Hitler tevreden te stellen. In zijn beleving was 9/11 het product van een naïef ‘realisme’ en van het pogen ‘evil’ te accommoderen. Wanneer de inlichtingendiensten de aanslagen op de Twin Towers en het Pentagon niet hadden zien aankomen, stelde Wolfowitz bovendien, dan was het evenzeer mogelijk, dat zij belangrijke feiten met betrekking tot Irak hadden gemist (2006: 32). Onder invloed van Wolfowitz en van onderminister van Buitenlandse Zaken Richard Armitage en Minister van Defensie Donald Rumsfeld begon men aldus binnen de regering-Bush langzaam maar zeker te geloven, dat Saddam ‘preemptive’ moest worden verwijderd, voordat hij zo gevaarlijk was, dat dit niet meer kon. Zijn vermeende steun aan 9/11 en zijn vermeende bezit van massavernietigingswapens waren hiervoor de rechtvaardiging.<sup>19</sup>

Binnen de informatiediensten en het militaire apparaat begreep men onderwijl volgens Ricks weinig van de ommezwaai met betrekking tot Irak (2006: 44ff). De informatie die de betrokkenen bereikten begon vanaf de zomer van 2002 steeds meer af te wijken van de stellingen van de regering-Bush. Sommigen, zoals voormalig national security adviser, Brent Scowcroft lieten hun verwondering ook openbaar blijken in vraaggesprekken en artikelen. Maar er was geen houden meer aan. Cheney stelde in een speech op 26 augustus 2002 dat ‘there is no doubt that Saddam Hussein now has weapons of mass destruction. There is no doubt he is amassing them to use against our friends, against our allies, and against us’ (2006: 49). De tijd zat de vrije wereld volgens hem ook op de hielen, want het zou niet lang meer duren of Saddam zou ook nucleaire wapens bezitten, en hij zou deze zonder twijfel inzetten. President Bush stelde evenzo eind

---

<sup>19</sup> Vreemd genoeg waren het zeker ook artikelen in de, normaal betrekkelijk kritische *New York Times* die de rechtvaardiging van de oorlog voedden. Inmiddels berucht zijn diverse ‘onderzoeksartikelen’ van Judith Miller, eerder winnares van de prestigieuze Pulitzer Prize. Zij voerde onder meer een Irakese deserteur op die stelde gewerkt te hebben in geheime fabrieken voor biologische, chemische en nucleaire wapens (2006: 35, 55). Niets van haar verhalen bleek later te kloppen en uiteindelijk werd zij door de hoofdredactie via een zijdeur afgevoerd. Het kwaad was toen echter reeds geschied.

september 2002 in zijn wekelijkse radiopraatje: 'The Iraqi regime possesses biological and chemical weapons, is rebuilding the facilities to make more and, according to the British government, could launch a biological or chemical attack in as little as 45 minutes after the order is given. . . . This regime is seeking a nuclear bomb, and with fissile material could build one within a year.'<sup>20</sup> En Rumsfeld verklaarde kortweg: 'We know they have weapons of mass destruction' (2006: 51). Mensen die werkten bij de informatiediensten hadden hiervoor zelf geen overtuigend bewijs, maar gingen er door de zelfverzekerdheid waarmee Cheney *cum suis* hun boodschap verkondigden maar vanuit, dat zij over informatie beschikten, die zij niet kenden: 'With all the compartmentalization, there's a good chance that a guy that senior has seen stuff you haven't', citeert Ricks een 'senior military intelligence official' (2006: 51).

Niettemin werden er her en der twijfels geuit, onder meer door leden van think-tanks als de Brookings Institution, door individuele beleidsmakers en door congresleden als Robert Bird en Ike Skelton (zie de volgende paragraaf). Vragen waren er onder meer over wat er in Irak kon en moest gebeuren, nadat Saddam was verdreven. Het Congres als geheel was echter onzichtbaar gedurende de maanden die voorafgingen aan de oorlog. 'In the months of the run-up to war,' schrijft Ricks, 'Congress asked very few questions, and didn't offer any challenge to the administration on the lack of postwar planning' (2006: 85-6, cf. 61-4). De Republikeinen wilden geen vragen stellen, de Democraten wilden of konden dit niet. Daarom waren er geen debatten en hoorzittingen waarin informatie, twijfels en meningsverschillen werden gepresenteerd waarover de pers vervolgens kon schrijven. In deze sfeer ging Powell in februari 2003 naar de Veiligheidsraad om de speech te geven waarmee hij de oorlog rechtvaardigde en tevens zijn reputatie en carrière verspilde. 'These are not assertions', stelde hij. 'What we are giving you are facts and conclusions based on solid intelligence... We have first-hand descriptions of biological weapons factories on wheels and on rails... He remains determined to acquire nuclear weapons... what I want to bring to your attention today is

---

<sup>20</sup> Geciteerd door onderzoekers van The Center for Public Integrity, zie hieronder.

the potentially much more sinister nexus between Iraq and the al Qaeda terrorist network' (2006: 90).

Powells optreden werd zeker in de Verenigde Staten, maar ook in tal van andere westerse staten, waaronder Nederland, als overtuigend ervaren.<sup>21</sup> Vandaag wordt echter algemeen erkend, schrijft Ricks, dat 'almost all of what he said that day wasn't solid, that much of it was deemed doubtful even at the time inside the intelligence community, and that some of it was flatly false' (2006: 90). Maar ook hier was de reactie van velen binnen de wereld van de informatiediensten en de beleidsmakers: wat Powell beweert komt niet overeen met onze informatie, maar kennelijk weet hij dingen die wij niet weten (2006: 92). De trein denderde dus verder.

---

<sup>21</sup> Zo betitelde de directeur van het Instituut Clingendael, de belangrijkste Nederlandse denktank over buitenlandse politiek, Powells optreden in de Veiligheidsraad' als 'indrukwekkend'. Van Staden erkende dat er nog altijd twijfels waren aangaande Irak, '[m]aar er bestaat een ernstig vermoeden dat dit land nog steeds beschikt over een vermogen tot aanmaak van chemische en biologische wapens, en het risico dat deze wapens in handen komen van terroristen is reëel. Tegen deze dreiging volstaat een politiek van indamming (containment) helaas niet.' Hij riep de Nederlandse regering daarom op haar 'weifelachtige en onduidelijke koers' aangaande Irak te verlaten en de Verenigde Staten ondubbelzinnig te steunen. Van Staden is overigens een fraai Nederlands voorbeeld van de 'deskundige' insider waarover Dahl zich in 1950 reeds grote zorgen maakte. Het Nederlandse kabinet weet in de maanden die vooraf gaan aan de invasie in Irak, niet goed wat te denken van Irak en de Amerikaanse intenties. Enerzijds wil het de Amerikanen niet afvallen, anderzijds wil het zich niet te veel vervreemden van Duitsland en Frankrijk, twee dominante landen in de Europese Unie die voortdurend aandringen op kalmte en zorgvuldigheid. Van Staden meent echter dat de 'diplomatieke slingerbewegingen van Nederland' niet zijn te verklaren door inhoudelijke overwegingen, maar 'door het verlangen van de regering aan het thuisfront zo weinig mogelijk politieke vingers te branden.' Men zou denken dat dit een te waarden democratisch streven is: een regering dient zich niet te veel te vervreemden van de vigerende voorkeuren onder de bevolking, voorkeuren die onder meer worden uitgedrukt door de politieke partijen. Maar de directeur van de belangrijkste Nederlandse denktank over buitenlandse politiek denkt daar anders over: 'De Omklemming van de buitenlandse politiek door de binnenlandse politiek is geen goede uitgangspositie voor het uitoefenen van invloed. Onder internationale crisomstandigheden dient buitenlandse politiek nationale politiek te zijn'. Hierin herkennen we dezelfde zelfverzekerde 'deskundige' van Dahl: wie anders dan deze deskundige zou immers 'onder internationale crisomstandigheden' de 'nationale politiek' kunnen vaststellen? Per slot van rekening genereert 'het binnenland' slechts 'weifelachtig beleid'. ('VS verdienen steun Nederland', *NRC-Handelsblad*, 10 februari 2003).

Ook al had de Defense Intelligence Agency nog in juli 2002 geconcludeerd: ‘compelling evidence demonstrating direct cooperation between the government of Iraq and Al Qaeda has not been established, despite a large body of anecdotal information.’ Ook al rapporteerde de CIA in september van hetzelfde jaar ‘no credible information’ te hebben gevonden ‘that Baghdad had foreknowledge of the 11 September attacks or any other al-Qaeda strike.’<sup>22</sup> En ook al rapporteerde Mohammed Elbaradei, de directeur van de International Atomic Energy Agency, in februari 2003 aan de Verenigde Naties, dat zijn dienst geen bewijzen kon vinden van enige nucleaire activiteiten in Irak en dat de mogelijkheden van dit land in het algemeen om wapens te ontwikkelen in de jaren negentig dramatisch achteruit waren gegaan.<sup>23</sup> Gereede twijfels van bondgenoten als Frankrijk en Duitsland waren evenzeer aan dovemansoren gericht. Joschka Fischer waarschuwde de Amerikanen in februari 2003 tijdens de jaarlijkse Wehrkunde veiligheidsconferentie in München, dat zij voor jaren vast zouden zitten in Irak en betoogde het gepresenteerde bewijsmateriaal niet overtuigend te vinden. Rumsfeld benadrukte evenwel dat Powells toespraak in de Veiligheidsraad ‘presented not opinions, not conjecture, but facts’. Hij begreep niet hoe het mogelijk was dat er nog altijd vragen opkwamen bij ‘reasonable people open to the facts before them’ (Ricks 2006: 94).

Dit soort zelfverzekerde uitspraken waren geen incident, het bleek reeds hierboven. In de twee jaar die volgden op 11 september 2001 telden onderzoekers van het onafhankelijke Center for Public Integrity 935 aantoonbaar onjuiste uitspraken van zeven topfunctionarissen van de regering-Bush over het bezit van Irak van massavernietigingswapens, over het bestaan van samenwerkingsbanden tussen Al Qaeda en Irak, of over

---

<sup>22</sup> Beide conclusies worden geciteerd door onderzoekers van The Center for Public Integrity, zie hieronder.

<sup>23</sup> De juistheid van deze bevinding werd later bekrachtigd door diverse onderzoeken, waaronder die van de 9/11 commissie (National Commission on Terrorist Attacks upon the United States), de Senate Select Committee on Intelligence en de multinationale Iraq Survey Group, belast met het opsporen van Saddams WMD’s. Al deze commissies kwamen tot de conclusie dat Saddam niet (meer) beschikte over massavernietigingswapens, geen nucleair programma had en geen samenwerkingsbanden onderhield met Al Qaeda.

beide.<sup>24</sup> Omdat de onjuistheid of ongefundeerdheid van de desbetreffende uitspraken ook bekend was bij de betrokkenen, of bekend had moeten zijn gezien de informatie waarover zij in principe beschikten, kan volgens de onderzoekers worden gesproken van ‘an orchestrated campaign that effectively galvanized public opinion and, in the process, led the nation to war under decidedly false pretenses.’ De frequentie van de onjuiste uitspraken, stelden de onderzoekers verder vast, nam sterk toe in de aanloop naar de oorlog. Samen met de duizenden nieuwsuitzendingen die zij genereerden, vormde zich aldus een onstuitbare sneeuwbal van misinformatie. ‘The cumulative effect of these false statements’, schrijven zij, ‘was massive, with the media coverage creating an almost impenetrable din for several critical months in the run-up to war.’ Achteraf hebben tal van journalisten en ook complete nieuwsorganisaties hun spijt betuigd over hun onkritische houding,<sup>25</sup> maar op het moment zelf, constateren de onderzoekers, ‘much of the wall-to-wall media coverage provided additional, “independent” validation of the Bush administration's false statements about Iraq.’ Een door regeringsleden geuite feitelijke onjuistheid werd dus een waarheid omdat journalisten het op papier drukten, papier waarnaar dezelfde regeringsleden vervolgens verwezen. En zo eindeloos verder.

De effectiviteit van deze mediacampagnes is groot. Uit een representatieve Harris Poll onder bijna tweeduizend volwassenen bleek in februari 2005, dat 64% van de Amerikanen, ondanks de diverse officiële onderzoeken die inmiddels het tegendeel hadden aangetoond, nog altijd geloofde, dat ‘Saddam Hussein had strong links with Al Qaeda’. 61% geloofde nog altijd dat ‘Iraq, under Saddam Hussein, was a serious threat to

---

<sup>24</sup> The Center for Public Integrity. ‘Iraq: The War Card’. 23 januari 2008. [www.publicintegrity.org/WarCard](http://www.publicintegrity.org/WarCard). Het ging om Bush, Cheney, Powell, Rice, Rumsfeld, Wolfowitz en twee persvoorlichters van het Witte Huis.

<sup>25</sup> ‘We went into Iraq with what, in retrospect, seems like a childish fantasy’, schrijft columnist David Brooks, die de inval aanvankelijk steunde, in de *New York Times* van 11 mei 2004: ‘We were going to topple Saddam, establish democracy and hand the country back to grateful Iraqis. We expected to be universally admired when it was all over.’ In 2004 acht hij het nog te vroeg om vast te stellen dat de missie een totale mislukking is. Niettemin, erkent hij, ‘it's not too early to begin thinking about what was clearly an intellectual failure.’

U.S. security'. En 36% geloofde nog altijd dat 'Iraq had weapons of mass destruction when the U.S. invaded. Nadien begonnen deze percentages langzaam te dalen. Maar zelfs in december 2006 was nog altijd 28% van de Amerikanen ervan overtuigd, dat Saddam over massavernietigingswapens beschikte en meende nog altijd 32% dat hij al-Qaeda 'substantiële steun' had verleend.<sup>26</sup>

De Amerikanen (en in hun kielzog, trouwe leden van de 'coalition of the willing' als Engeland, Polen, Bulgarije, Oekraïne, Nicaragua, Singapore, Albanië, Nederland, Honduras, Letland en Moldavië) haastten zich dus in de oorlog. Tijd en middelen om een gedegen plan uit te werken voor de periode na de oorlog waren er niet. Een dergelijk plan achtte men eigenlijk ook niet nodig omdat de Irakezen het land immers snel en dankbaar in een democratie zouden transformeren<sup>27</sup>, zelf voor rust en orde zouden zorgdragen, de wederopbouw uit eigen middelen zouden bekostigen en men het land snel weer zou kunnen verlaten (Ricks 2006: 110; Ferguson 2008: x-xii). De ervaringen met de reeds genoemde Coalition Provisional Authority (CPA) zijn hier illustratief.

De CPA bestuurde Irak het eerste jaar na de bezetting. Zij kondigde onder meer wetten af, drukte geld, inde belasting en besteedde de olie-inkomsten. In zijn *Imperial Life in the Emerald City: Inside Iraq's Green Zone* (2006, zie ook: [www.rajivc.com](http://www.rajivc.com)) oordeelt Rajiv Chandrasekaran vernietigend over de leden van de CPA en van de andere organisaties die in het eerste periode Irak bestuurden en 'opbouwden' (cf. Ricks 2006: 203-14;

---

<sup>26</sup> zie: [www.harrisinteractive.com](http://www.harrisinteractive.com), respectievelijk, [www.angus-reid.com](http://www.angus-reid.com).

<sup>27</sup> '[W]hat you are going to find, and this is very important, you're going to find Iraqis out cheering American troops', benadrukte Wolfowitz in een interview in de Detroit News in februari 2003 (geciteerd door Ricks 2006: 96). In een hoorzitting in het Congres een paar weken later verklaarde de politicoloog evenzo: 'I am reasonably certain that they will greet us as liberators'. De vereiste troepenmacht zou hierdoor zeer beperkt kunnen blijven. Wolfowitz dacht aan 30.000 manschappen en betitelde de schattingen van experts van enkele honderduizenden als 'wildly off the mark' (in 2007 waren er bijna 200.000 Amerikanen in Irak). Ook benadrukte hij in een hoorzitting dat de Irakezen de eigen reconstructie konden betalen uit de olieinkomsten: 'there is a lot of money there' en Irak 'can really finance its own reconstruction'. Over een overheidsambtenaar die de *Washington Post* had verteld, dat de hele missie wel eens 95 miljard dollar zou kunnen gaan kosten, meldde hij: 'I don't think he or she knows what he is talking about' (geciteerd door Ricks 2006: 97-8).

Ferguson 2008: 266-312). Gezamenlijk hadden zij zich breeduit gevestigd in de zwaar beveiligde 'Green Zone' in Bagdad, de voormalige 'gated city' van Saddam en zijn personeel, die zij net als hun voorgangers zelden verlieten. Deze enclave veranderde al snel in een 'little America', een universitaire campus gelijkende surrealistische 'safe haven' waar de ongeveer 1500, meestal zeer jonge en onervaren bewoners zich zo veel mogelijk 'thuis' moesten voelen. Hieraan droeg bij het overvloedig uit de Verenigde Staten ingevlogen (vooral uit varkensvlees bestaande) comfort-food, dat in fast-food cafetaria's door eveneens ingevlogen islamitische Pakistani en Indiërs werd bereid – alles wat uit Irak kwam werd voorhands malafide beschouwd. Bijna niemand sprak Arabisch, bleef veel langer dan drie maanden of nam ooit buiten de Green Zone polshoogte. Het meeste van wat de betrokkenen van Irak wisten, zagen ze op de (Amerikaanse) televisie of hoorden ze in de kantine van derden. In overeenstemming met de doelen van de regering-Bush zagen ze het niettemin als hun missie om Irak cultureel, politiek en economisch te transformeren. Hiervoor ontbraken echter de kennis, de informatie, de plannen en de middelen. De vooral vanwege politieke affiliaties gerecruteerde leden van de CPA ('Can't Produce Anything', was de bijnaam) onderscheidden zich volgens Chandrasekaran, Ferguson en Ricks vooral door onwetendheid, arrogantie, zelfoverschatting, wereldvreemdheid en incompetentie. Terwijl essentiële levensbehoeften als water, electra, riolering of medische zorg nog gewaarborgd moesten worden, hielden zij zich bijvoorbeeld bezig met de privatisering van overheidsdiensten of de modernisering van de aandelenbeurs.

De waarschijnlijk grootste blunder die in het eerste jaar werd begaan, is het volledig ontmantelen van het Irakese militaire apparaat geweest. Paul Bremer, het hoofd van de CPA, besloot daartoe twee maanden na de invasie. Dit tegen de dringende adviezen van bijna alle deskundigen in, en ondanks de aangeboden medewerking van de betrokken Irakese militairen om rust en orde te herstellen (Ferguson 2008: 163-234). Tussen de vijf- en achthonderd duizend (bewapende!) mannen, zeven tot tien percent van de Irakese beroepsbevolking, verloren hierdoor hun carrière, inkomsten en eer. Deze vonden ze niet zelden terug in de vele sectarische

privélegertjes die zich na de invasie vormden. 'More than any order', schrijft Ferguson, 'the order created the Iraqi insurgency' (2008: 164).

De kwaliteit van de wederopbouw is er na het eerste jaar niet dramatisch op vooruitgegaan. T.Christian Miller schetst in zijn *Blood Money: Wasted Billions, Lost Lives, and Corporate Greed in Iraq* (2006) evenzeer een beeld van incompetentie, cynisme, corruptie, zelfverrijking, verspilling en ineffectiviteit. Volgens Transparency International was Irak in 2007 het op twee na meest corrupte land ter wereld. Eind 2007 schatten Amerikaanse functionarissen dat een derde van de aan wederopbouw besteedde gelden werd gestolen of anderszins verdween. Irak leek in deze periode een nieuw dieptepunt van wetteloosheid te hebben bereikt.<sup>28</sup> Het laatste ondanks een relatieve afname van dodelijk geweld, een afname die door een sterke, kostenverslindende uitbreiding van troepen ('The Surge') was afgedwongen.

Inmiddels, betoogt Ricks, zijn er honderden miljarden dollars besteed en is er niet of nauwelijks uitzicht op de vestiging van een stabiele staat, laat staan democratie, in Irak of in naburige landen. Medio 2007 was er vooral sprake van een chaos van 'insurgency, sectarian violence, criminality, and factional fighting' (2007: 441), een chaos die enorme vluchtelingenstromen veroorzaakt<sup>29</sup>, die mede hierdoor ook naburige landen destabiliseert, en die kan leiden tot een nog verdere stijging van de olieprijs<sup>30</sup> en een wereldwijde economische schok. De situatie die thans is ontstaan is eigenlijk uitzichtloos en laat zich goed vergelijken met die van de Russen in Afghanistan aan het begin van de jaren tachtig. De strijd tegen het terrorisme is er eveneens weinig mee geholpen. Verre van dat. De

---

<sup>28</sup> Damien Cave. 'Nonstop Theft and Bribery Stagger Iraq'. *New York Times*, 2 december 2007.

<sup>29</sup> Volgens cijfers van de UNHCR hadden tot september 2007 ongeveer 2,4 miljoen Irakezen het land ontvlucht en waren er in Irak zelf nog eens 2,2 miljoen mensen 'displaced'. Velen behoren tot de beter opgeleide middenklasse. Naar schatting heeft inmiddels 40% van deze, voor het functioneren van een democratie onmisbare klasse het land verlaten. Zie: 'Statistics on Displaced Iraqis around the World', september 2007. [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

<sup>30</sup> Op 11 september 2001 was de olieprijs \$ 25,50 per vat. Medio 2008 was zij ongeveer vervijfvoudigd. Het lijkt weinig twijfel dat de oorlog in Irak hiervan een van de oorzaken is. Wanneer een doel van de oorlog was de olietoevoer veilig te stellen, dan waren er waarschijnlijk perspectiefvollere investeringen geweest.



invasie in Irak heeft het anti-Amerikanisme en het terrorisme juist buitengewoon gestimuleerd door, onder meer, een enorm reservoir van potentiële terroristen te creëren van mensen die verwanten, vrienden, bestaansmiddelen en respect hebben verloren.

#### **4.2.4 Het ontbreken van een geïnformeerd debat**

Auteurs als Ricks en Ferguson maken aannemelijk dat de Amerikaanse inspanningen in Irak eerder zijn te vergelijken met een staatsgreep in een bananenrepubliek dan met de uitvoering van een doordacht, omvattend plan dat past bij een supermacht met de ambitie de politiek te veranderen in een cruciale regio van de wereld. De invasie acht Ricks een schoolvoorbeeld van avonturisme: '[it] was launched recklessly, with a flawed plan for war and a worse approach to occupation. Spooked by its own false conclusions about the threat, the Bush administration hurried its diplomacy, short-circuited its war planning, and assembled an agonizingly incompetent occupation. None of this was inevitable. It was made possible only through the intellectual acrobatics of simultaneously “worst-casing” the threat presented by Iraq while “best-casing” the subsequent cost and difficulty of occupying the country' (2006: 3-4). '[N]ever even in my wildest nightmares', schrijft Ferguson, 'did I imagine that the occupation of Iraq would be conducted with such arrogance, stupidity, and incompetence as it was' (2008: x).

Dit brengt ons terug op consensus en rationaliteit als, door Dahl in 1950 genoemde, criteria voor democratische besluitvorming. Deze besluitvorming is ook het onderwerp van *The Assault on Reason* (2007) van Al Gore, de voormalige aanstaande president. Zijn opvattingen op dit terrein zijn niet bijzonder omdat zij wijdverbreid zijn binnen de tegenwoordige Amerikaanse politicologie. Het feit echter dat ook een vooraanstaande vertegenwoordiger van de politieke klasse ze inmiddels verwoordt, is een indicatie van de ernst van de situatie.

Gore citeert in de inleiding van zijn boek Robert Byrd. Byrd is de historisch langstdienende senator (sinds 1959) en kan dus op enige ervaring bogen. Vlak voor de oorlog tegen Irak, op 12 februari 2003, liet hij zich in de Senaat ontvallen: 'This chamber is, for the most part, silent—ominously, dreadfully silent. There is no debate, no discussion, no attempt to lay out for

the nation the pros and cons of this particular war. There is nothing. We stand passively mute in the United States Senate' (Gore 2007: 1). Deze constatering spoort volgens Gore met een algemene vraag die miljoenen zich met hem stellen: 'Why do reason, logic and truth seem to play a sharply diminished role in the way America now makes important decisions?... Why has America's public discourse become less focused and clear, less *reasoned*?' (2007: 1-2). Het fundamentele democratische uitgangspunt acht Gore het vertrouwen in de kracht van de rede, 'the belief that free citizens can govern themselves wisely and fairly by resorting to logical debate on the basis of the best evidence available, instead of raw power' (2007: 2, cf. 271). Dit uitgangspunt, stelt Gore, 'is now under assault' (2007: 2). Er is steeds minder sprake van een betekenisvolle, vrije uitwisseling van ideeën in de publieke sfeer. Amerikanen lijken zich in toenemende mate nog louter druk te maken over de rechtszaken van O.J.Simpson en Michael Jackson of de ontspoorde levens van Britney, Paris en Nicole terwijl in relatieve stilte fundamentele beslissingen worden genomen over oorlog en vrede, het klimaat of maatschappelijke rechtvaardigheid. Naar Gore's overtuiging zullen historici later vaststellen, dat tal van deze beslissingen bovendien catastrofale vergissingen waren. Irak acht hij hiervan een voorbeeld. Deze laatste catastrofe is daarom zo onverteerbaar omdat bijkans alle voor een juiste beslissing benodigde kennis en informatie aanwezig waren op het moment dat de beslissing werd genomen.<sup>31</sup>

Wanneer men de speeches herleest die Byrd aan de vooravond van de oorlog in het Congres uitsprak, dan valt op hoezeer veel van de ontwikkelingen na de invasie inderdaad konden worden voorspeld – ook door een modale politicus als Byrd – en hoezeer de redelijkheid van de

---

<sup>31</sup> 'To a remarkable extent,' schrijft ook Ferguson, 'the difficulties encountered by the United States in postwar Iraq not only were predictable, but were also, in fact, predicted. Most of the issues encountered by the U.S. occupation were examined in detail by a series of studies, some public, others classified, conducted both within the government and by various academic, journalistic, and policy organizations' (2008: 44). Zeker over de zeer beperkte mogelijkheden door buitenlandse interventie een stabiele of stabiele democratische staat te vestigen, bestond in de politieke wetenschap afdoende kennis. Zie: Blokland 2005: hoofdstuk 7, Levi 2006, Heilbrunn 2006.

weinigen die het hoofd koel wisten te houden, kennelijk aan dovemansoren was gericht.<sup>32</sup> Zijn uitspraken logenstraffen ook pleitbezorgers van het toenmalige beleid die tegenwoordige kritiek afdoen als wijsheid-achteraf. Op 13 maart 2003 stelde Byrd over de vermoedelijke kosten en onmogelijkheden van het herbouwen van Irak: 'If the United States leads the charge to war in the Persian Gulf, we may get lucky and achieve a rapid victory. But then we will face a second war: a war to win the peace in Iraq. This war will last many years and will surely cost hundreds of billions of dollars. In light of this enormous task, it would be a great mistake to expect that this will be a replay of the 1991 war.' Byrd haalde het Congressional Budget Office aan dat de bezettingskosten van Irak beraamde op 12 tot 48 miljard per jaar. Het United Nations Development Program schatte de reconstructie op totaal 30 miljard. Beide schattingen zijn, hoewel beduidend hoger dan die van de regering-Bush, veel te laag gebleken, hetgeen Byrd reeds vermoedde. De opbouw van Irak, voorspelde hij, zou het meest ambitieuze buitenlandse programma van de VS worden sinds de invasies in Duitsland en Japan. En dat terwijl Bush nog ten tijde van de verkiezingscampagne in 2000 had gesteld dat hij een einde zou maken aan zinloze pogingen tot 'nation-building' zoals in Bosnië en Kosovo, interventies die peuleschillen waren in vergelijking tot de taak die de Verenigde Staten in Irak wachtte. Op 19 maart 2003, nadat de regering-Bush van het Congres toestemming had gekregen een oorlog tegen Irak te beginnen, stelde Byrd: '[T]oday I weep for my country. I have watched the events of recent months with a heavy, heavy heart. No more is the image of America one of strong, yet benevolent peacekeeper. The image of America has changed. Around the globe, our friends mistrust us, our word is disputed, our intentions are questioned. Instead of reasoning with those with whom we disagree, we demand obedience or threaten recrimination. Instead of isolating Saddam Hussein, we seem to have isolated ourselves.'

De grootste oorzaak van de verschraling van het publieke debat acht Gore de televisie, een medium waaraan Amerikanen ruim viereneenhalf uur per dag zijn gekluisterd. Marshall McLuhan (1964) had gelijk met zijn stelling, dat het medium de boodschap bepaalt, schrijft Gore (2007: 20).

---

<sup>32</sup> Zie: <http://byrd.senate.gov>

Ieder dominant medium schept een eigen 'information ecology' met specifieke ideeën, beelden en percepties, een specifieke verdeling van kennis, inkomen en macht en een specifieke wijze waarop collectieve beslissingen worden genomen. Dit geldt voor het geschreven woord, het beeld en, in de toekomst, voor internet. Kenmerkend voor televisie acht Gore dat informatie slechts in één richting stroomt. Haar reeds zeer beperkte mogelijkheden tot samenspraak zijn nog verder verkleind door de enorme concentratie van eigendom, een concentratie die wordt voortbewogen door de hoge productiekosten van programma's en het gecentraliseerde karakter van zender, kabel en satelliet. De concentratie frustreert niet alleen de dialoog, maar bedreigt, mede hierdoor, tevens de pluriformiteit en vrijheid van informatie. De moderne conglomeraten zijn bovendien steeds minder geïnteresseerd in het vervullen van een publieke opdracht en steeds meer in winst. Deze winst valt vooral te halen met vermaak, een communicatievorm die, zoals Neil Postman (1985) eerder betoogde, ook het best past bij de vluchtige aard van dit medium. En tenslotte is een kenmerk van televisie dat televisiekijken vooral instinctieve reacties oproept die niet worden gemoduleerd door logica, rede en reflectie. Lezen, daarentegen, noopt tot het co- of herscheppen van de representatie van de werkelijkheid door de auteur (2007: 16-21).

De dominantie van het televisiemedium heeft volgens Gore de inhoudelijke boodschap van politieke kandidaten grotendeels irrelevant gemaakt in vergelijking tot de percepties, beelden en imago's die vooral met behulp van politieke televisiespotjes worden geschapen. De hoge kosten van deze televisiecampagnes hebben weer de rol van het geld in de politiek dramatisch vergroot en deze rol zal overheersend blijven zolang de desbetreffende dertigsecondenspotjes de belangrijkste, want effectiefste, vorm van politieke communicatie zijn.

Gore leerde in de jaren tachtig uit eigen campagne-ervaring de effectiviteit van 'tv-ads' kennen. Het werd hem duidelijk, dat 'at least to some degree, the "consent of the governed" was becoming a commodity to be purchased by the highest bidder. To the extent that money and the clever use of electronic mass media could be used to manipulate the outcome of elections, the role of reason began to diminish' (2007: 9). De potentie tot 'manipulating mass opinions and feelings' (2007: 9) wordt volgens Gore

vandaag steeds agressiever geëxploiteerd. Met specifieke, vaak impliciete boodschappen die nadrukkelijk zijn gericht op kleine segmenten van de bevolking, sorteren moderne ‘media Machiavellis’ de gewenste effecten.<sup>33</sup> Het gebrek aan authenticiteit leidt vervolgens, stelt Gore, tot cynisme en vervreemding en uiteindelijk tot een steeds afnemende democratische legitimiteit. De velen die het gevoel hebben dat de regering niet langer responsief is en dat het weinig zinvol is om politiek te participeren of zelfs te stemmen, hebben in zijn optiek helaas niet geheel ongelijk. Kiezers zijn vandaag weinig meer dan ‘targets for easy manipulation’ (2007: 245).

Burgers hebben het gevoel nodig dat zij zinvol met hun regering kunnen communiceren en dat hun uitingen er toe doen, schrijft Gore onder verwijzing naar de ‘attachment theory’ uit de ontwikkelingspsychologie (2007: 246-9). Kinderen waarop de omgeving niet, onvoldoende of verkeerd reageert, groeien op tot angstige, afhankelijke mensen die voortdurend het gevoel hebben slachtoffer van hun omgeving te zijn en die zich daarom gefrustreerd en boos van deze omgeving afwenden. Onvoldoende maatschappelijke responsiviteit baart evenzo burgers zonder interesse en vertrouwen in het maatschappelijke bestel. Slechts in zoverre burgers consistente, betrouwbare en betekenisvolle reacties van anderen krijgen wanneer zij hun meningen en gevoelens uitspreken, groeit hun overtuiging, dat meningsuiting er toe doet in een democratie. En slechts in zoverre deze expressie vervolgens betekenisvolle veranderingen teweegbrengt, groeit hun overtuiging dat de democratie er toe doet.

Volgens Gore blijkt uit onderzoek dat mensen inderdaad steeds meer hun interesse in politiek verliezen en bijgevolg steeds minder politieke kennis bezitten (2007: 254-5). De simpelste vragen over gaande verkiezingen, de grondwet of de staatsinrichting blijken grote verwarring op te roepen. Gore

---

<sup>33</sup> Een indruk van de tegenwoordige mogelijkheden biedt een recent gezamenlijk onderzoek van neurologen en politicologen. Marco Iacoboni et al maten de hersenactiviteit van proefpersonen nadat deze foto’s en speeches van presidentskandidaten hadden gezien. Deze activiteit kon worden getypeerd als ‘afkeer’, ‘empathie’, ‘twijfel’, ‘nieuwsgierig’, et cetera. Vervolgens verbonden de onderzoekers hieraan vergaande conclusies over de kansen van de kandidaten en over de wijzen waarop zij deze kansen konden vergroten. Inhoudelijke ideeën speelden in het laatste geen enkele rol. Het ging er louter om hoe kandidaten overkwamen.

citeert de Task Force on Civil Education (1996 – 2000) van de American Political Science Association (APSA) die op basis van dergelijk onderzoek eind jaren negentig tot de ‘onomstotelijke’ conclusie kwam, ‘that current levels of political knowledge, political engagement, and political enthusiasm are so low as to threaten the vitality and stability of democratic politics in the United States’ (2007: 255).

Om de democratie te redden moeten Amerikanen in Gore’s visie nieuwe wegen scheppen ‘to engage in a genuine and not manipulative conversation about our future’ (2007: 10). Beter onderwijs en ‘civic education’ zijn belangrijk, evenals een herstel van de invloed van wetenschapsbeoefenaren op het publieke debat, maar het belangrijkste is ‘the re-establishment of a genuine democratic discourse in which individuals can participate in a meaningful way—a conversation of democracy in which meritorious ideas and opinions from individuals do, in fact, evoke a meaningful response’ (2007: 254).

Gore is een politicus en van politici wordt verwacht dat zij oplossingen presenteren. Hij blijkt zijn hoop te hebben gevestigd op het internet. Zoals de boekdrukkunst de ‘Age of Reason’ voortbracht, die op zijn beurt de ‘Age of Democracy’ baarde, kan het internet de schade herstellen die door de televisie is aangericht. Dit medium is laagdrempelig, interactief en heeft volgens hem historisch de grootste potentie om individuen met elkaar en met kennisbronnen te verbinden. Het vormt het ideale platform voor waarheidsvinding, voor de gedecentraliseerde creatie en distributie van ideeën, voor de democratisering van kennis, in andere woorden, voor *rede* (2007: 12, 260). Volgens Gore wordt deze potentie inmiddels ook onmiskenbaar verwerkelijk: ‘As a society, we are getting smarter. Networked democracy is taking hold. You can feel it’ (2007: 270).

Uiteraard overdrijft Gore de rationaliteit van het electoraat in de periode vóór de introductie van de televisie. Toendertijd was deze ook niet optimaal, zoals de bijna identieke bedenkingen van Dahl in 1950 laten zien, bedenkingen die mede waren gebaseerd op de eerste empirische onderzoeken naar electorale preferenties (zie Blokland 2005: 55-60) en op de beschouwingen van waarnemers als Weber, Schumpeter en Mannheim in het interbellum (zie Blokland 2001). Het lijkt niettemin aannemelijk dat het televisiemedium de reeds aanwezige tendenties heeft

versterkt. Het ook het door Gore aangehaalde APSA-onderzoek bevestigt dit.

De democratische potentie van onder meer het internet lijkt Gore evenzo te overdrijven.<sup>34</sup> Op deze plaats volsta ik dienaangaande met een ontzuenderende waarneming van Ian Buruma (zie verder Blokland 2005: hoofdstuk 8). In zijn artikel 'Theater of War' (*The New York Times*, 17 september 2006) gaat Buruma in op *The Greatest Story Ever Sold: The Decline and Fall of Truth From 9/11 to Katrina* (2006) van Frank Rich. Deze laat zien dat de redenen die door de Amerikaanse regering werden gegeven om Irak binnen te trekken, alsmede haar beschrijving van de oorlog en van zijn gevolgen, achteraf doortrokken blijken te zijn van weloverwogen manipulatie, disinformatie en bedrog.<sup>35</sup> De regering zette hiervoor een leger in van spindoctors, betaalde 'onafhankelijke' journalisten en public relations experts. De atmosfeer van patriottisme en intimidatie die in de VS ontstond na 9/11, verklaart volgens Rich mede waarom aanvankelijk zo weinigen tegen deze manipulatie bestond waren: iedere kritiek op de regering werd uitgelegd als landverraad.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Het is verleidelijk uitvoerig uit onderzoek naar electorale competentie te citeren. Ik beperk me tot één representatieve steekproef die in opdracht van de National Geographic Education Foundation werd verricht onder 510 Amerikanen in de leeftijd van 18 tot 24 jaar. In 2006, drie jaar nadat de oorlog in Irak was begonnen, bleek 63% niet in staat dit land op een kaart van het Midden-Oosten aan te wijzen. De geografische kennis over andere crisishaarden in de wereld was niet groter: 75% kon Israel of Iran niet vinden, 88% had geen idee waar Afghanistan lag en voor 70% was Noord-Korea onvindbaar. 54% wist niet dat Soedan in Afrika ligt. Gelukkig voor het eigen zelfbeeld achtte 50% van de geïnterviewden het ook 'niet werkelijk noodzakelijk' om te weten waar andere landen zich op de wereldbol bevinden. Het internetgebruik was niettemin hoog: 80% was in de afgelopen maand op het internet geweest, 56% was van mening dat internetvaardigheden in de moderne tijd absoluut noodzakelijk waren en 27% had, volgens eigen zeggen, het wereldnieuws op internet gevolgd.

<sup>35</sup> Vergelijk hier, onder veel meer, *Hubris: The Inside Story of Spin, Scandal, and the Selling of the Iraq War* (2006) van Michael Isikoff en David Corn, het eerder aangehaalde onderzoek van The Center for Public Integrity en een uitgebreid onderzoek van *The New York Times* naar de symbiotische relaties tussen schijnbaar onafhankelijke TV-analysten en het Witte Huis (David Barstow, 'Message machine: Behind TV analysts, Pentagon's hidden hand', 20 april 2008).

<sup>36</sup> Buruma haalt de Minister van Justitie, John Ashcroft, aan die in de senaat poneerde dat een ieder die zijn beleid bekritiseerde 'give ammunition to America's enemies'. Treffend zijn de

Buruma onderschrijft deze verklaring, maar benadrukt daarnaast de afgenomen rol van kritische, afstandelijke, geïnformeerde redacties met betrekking tot de verzameling, verspreiding en duiding van nieuws.<sup>37</sup> In toenemende mate wordt de werkelijkheidsbeleving van burgers rechtstreeks, onbemiddeld beïnvloed door talkradio en websites, media die machthebbers ook relatief eenvoudig kunnen manipuleren (zie hoofdstuk 1). Het is misschien een vorm van democratie, schrijft hij, '[t]hat more people than ever are now able to express their views, on radio shows and Web sites, ... but it has undermined the authority of editors, whose expertise was meant to act as a filter against nonsense or prejudice. And the deliberate confusion, on television, of news and entertainment has done further damage.' Gore's verwachting, kortom, dat het internet de redding van de politieke rede is, lijkt ook om deze reden overspannen.

#### **4.3 Het bevorderen van electorale competentie en het emancipatiedilemma**

Dahls centrale vraag in 1950 was hoe de politieke besluitvorming, zeker op een terrein als de buitenlandse politiek, democratischer kan worden gemaakt. 'Democratischer' betekende voor hem: meer in overeenstemming met de voorkeuren van de kiezers, voorkeuren die bovendien door een onderlinge uitwisseling van ideeën en opvattingen beter onderbouwd en geïnformeerd zijn (zie § 4.1). Deze problematiek zal niet alleen een leidmotief in Dahls hele oeuvre blijven, maar in dat van de gehele politicologie. Hedendaagse, met elkaar samenhangende, discussies over

---

wederwaardigheden van de aanvankelijk uiterst populaire muziekgroep Dixie Chicks. Een van haar leden gewaagde het in maart 2003 tijdens een concert in Londen op te merken, dat de regering te snel op oorlog aanstuurde en dat zij zich ervoor geneerde evenals president Bush uit Texas afkomstig te zijn. Mede door radio-boycots verloor de groep de helft van haar publiek en gedurende een aantal jaren waren haar leden persona non grata in de Amerikaanse media (zie de documentaire 'Shut up and Sing' (2006) van Barbara Kopple en Cecilia Peck).<sup>37</sup> Uit een 'Nationaal Studentenonderzoek' onder 1775 Nederlandse studenten van het hoger beroepsonderwijs en van universiteiten bleek onlangs, dat tien per cent de Donald Duck las. Hiermee was de Donald Duck veruit het populairste weekblad onder studenten. De geïnterviewden keken voorts gemiddeld drie uur televisie per dag en waren 3,5 uur per dag op het internet (*De Volkskrant*, 8 juli 2008). Een grote vermaardheid in de duiding van het wereldnieuws heeft de Donald Duck nog niet opgebouwd.



‘burgerschap’, ‘sociaal kapitaal’, ‘discursieve’ of ‘deliberatieve’ democratie hebben een lange voorgeschiedenis. Deels gaat het slechts om een herhaling van zetten. De analyses van de besluitvorming rond Irak illustreren dit.

In navolging van vele anderen constateert Gore dat er vandaag een gebrek is aan een geïnformeerd publiek debat, en is hij op zoek naar wijzen de kwaliteit van dit debat te vergroten. We zagen dat de positie van Dahl bijna zestig jaar eerder niet anders was. Dahl constateerde daarnaast dat de uitvoerende macht nauwelijks tegenspel kreeg van de volksvertegenwoordiging en dat er meer en meer sprake was van een constitutionele dictator. Wanneer de besluitvorming rond Irak een maatstaf is, dan lijkt de inbreng van het Congres vandaag nog geringer te zijn. Waar Roosevelt uitvoerig consulteerde, delibereerde en committeerde, kan Bush opteren voor een ‘go it alone approach’.

De ‘founding fathers’ waren zeer bevreesd voor presidenten die oorlogen misbruikten om hun machtspositie uit te breiden en oorlogen begonnen met vooral persoonlijke (roem, glorie, eer), in plaats van politieke motieven. Daarom gaven zij op dit terrein een grote beslismacht aan het Congres: dit orgaan verklaart de oorlog en stelt de noodzakelijke budgetten beschikbaar. De machtsbalans is de laatste jaren echter sterk in de richting van de uitvoerende macht verschoven. In overeenstemming met Goldsmith betitelt Anthony Lewis als de belangrijkste erfenis van Bush, naast Irak, ‘his effort to enlarge the unilateral power of the president. Invoking the “war of terror” as a reason, Bush has worked relentlessly to unbalance the balance of powers ... that James Madison ... thought was its fundamental safeguard against abuse of power’.<sup>38</sup> Arthur M. Schlesinger betoogde in zijn *The Imperial Presidency* (1973), dat presidenten geregeld de nationale veiligheid hebben aangegrepen om hun macht dusdanig te vergroten, dat de democratische controleerbaarheid in het geding kwam. Voor de ‘Terror Presidency’, het presidentschap ten tijde van terrorisme, dreigt volgens

---

<sup>38</sup> ‘The Imperial Presidency’, *The New York Times*, 4 november 2007. Overeenkomstig oordelen Charlie Savage in zijn *Takeover: The Return of the Imperial Presidency and the Subversion of American Democracy* (2007) en Eric Lane en Michael Oreskes in hun *The Genius of America: How the Constitution Saved Our Country — and Why It Can Again* (2007). Lane en Oreskes hopen echter nog dat de volksvertegenwoordiging haar verloren macht kan heroveren, zich hierbij beroepend op de constitutie.

Goldsmith hetzelfde (2007: 183). Hij voorziet dat de terreurdreiging tot een presidentiële macht zal leiden met steeds meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden (2007: 216).

Een verschil tussen heden en verleden betreft wellicht de rationaliteit van het beleid. Dahl, Mannheim, Lippmann of Lasswell gingen er ruim een halve eeuw geleden nog vanuit, dat de kennis en expertise binnen de uitvoerende macht beduidend groter waren, dan binnen het electoraat en zijn vertegenwoordigers. Naar aanleiding van de besluitvorming over Irak kan men zich afvragen of dit vandaag nog geldt. De mogelijkheden tot ‘manipulating mass opinions and feelings’, tot ‘manufacturing consent’ en tot het creëren van een welgezinde ‘virtual reality’ lijken groter dan ooit, maar de substantiële rationaliteit die deze manipulaties en creaties motiveert, lijkt meer en meer in diepgang af te nemen. Waar vroegere theoretici als Weber, Schumpeter, Mannheim, Lippmann en Lasswell vertrouwden op een open, democratische elite of intelligentsia om een minimum aan substantiële rationaliteit gedurende de publieke besluitvorming te waarborgen, lijkt de democratisering sindsdien in zoverre geslaagd, dat de wanen, fantomen, emoties, angsten en vooroordelen van de leiders nog slechts in toom kunnen worden gehouden door die van de volgers. Helaas is dit geen garantie voor een rationeel beleid.

Op de korte termijn hoopte Dahl de rationaliteit van het beleid te bevorderen via meer cohesieve politieke partijen met duidelijke, doordachte programma’s. Hoewel de partijdiscipline in het Congres de laatste decennia sterk is toegenomen – steeds minder volksvertegenwoordigers stemmen anders dan hun partijgenoten – zijn partijen in de Verenigde Staten nog altijd niet meer dan betrekkelijk inhoudsloze vehikels die slechts worden gebruikt om zo effectief mogelijk verkiezingscampagnes te organiseren. De politieke partijen in Europa die Dahl als navolgingswaardig voorbeeld zag, hebben zich in een zelfde richting ontwikkeld. De krachten van rationalisering blijken, zoals Max Weber al voorspelde, in een mediocratie sterker dan inhoudelijke overwegingen, hoe terecht deze laatste ook zijn (cf. Blokland 2001: 77 e.v.).

Met zijn pleidooi het democratisch karakter van de politieke besluitvorming op de langere termijn te bevorderen door te trachten de

politieke competentie van de burgers te vergroten, stuitte Dahl, zo constateerde ik, op een emancipatiedilemma (§ 1.5). Met dit dilemma zal hij in zijn gehele oeuvre worstelen. Hij deelt deze worsteling met vele andere progressieven, waaronder Gore, en met vele hedendaagse pleitbezorgers van participatoire of discursieve vormen van democratie.

Het emancipatiedilemma bestaat uit twee componenten waaraan twee verschillende vrijheidsconcepties ten grondslag liggen, die in bepaalde gevallen concluderen (zie Blokland 1995: hst.1 en hst.6). *Enerzijds* constateren degenen die met het emancipatiedilemma worstelen, dat esthetische, culturele, ethische of politieke voorkeuren in hoge mate het product zijn van enculturatie, socialisatie of indoctrinatie. Naarmate mensen zich meer van de laatste processen bewust zijn en meer op de hoogte zijn van de binnen een cultuur beschikbare alternatieven kunnen hun voorkeuren evenwel autonomer of authentieker van karakter worden. Juist omdat mensen sociale wezens zijn die zich in een interactie met hun omgeving ontplooiën, kan deze toeneming van hun positieve vrijheid evenwel vaak eerst worden bewerkstelligd door een interventie, door scholing en educatie. *Anderzijds* huldigen de betrokkenen het democratische beginsel, dat individuen de beste beoordelaars van de eigen behoeften, wensen en belangen zijn en dat de bestaande voorkeuren altijd dienen te worden gerespecteerd. De negatieve vrijheid van het individu staat voorop. Voor een op sociologische en sociaal-psychologische gronden gerechtvaardigde relativisering van het politieke belang van de individuele voorkeuren is binnen dit beginsel geen plaats. In combinatie kunnen beide componenten of uitgangspunten een dilemma creëren.

Stel, men meent, *ten eerste*, dat de bestaande voorkeuren ongeïnformeerd en heteronoom zijn. Zij zijn dus niet gebaseerd op een redelijke kennis van de beschikbare alternatieven en zijn geen product van enigszins overwogen keuzen. In plaats daarvan zijn zij, denkt men, *ten tweede*, vooral het resultaat van structuren en processen van enculturatie, socialisatie of indoctrinatie waarop de betrokkenen onvoldoende vat hebben. *Ten derde* verwacht men dat er voorkeuren bestaan die ook de betrokkenen zouden prefereren boven hun huidige, wanneer zij daarvan op de hoogte zouden zijn. Het laatste is niet het geval als gevolg van de werking van de genoemde structuren en processen. Het wijzigen hiervan kan louter gebeu-

ren, meent men, *ten vierde*, met de democratische instemming van de betrokkenen. De laatsten zullen deze echter niet verlenen daar hun voorkeuren immers, *ten vijfde*, de bestaande structuren en processen weerspiegelen.

De cirkel is rond. Naarmate men hardnekkiger vasthoudt aan het tegelijkertijd respecteren van beide componenten van het emancipatiedilemma, zal het moeilijker zijn haar te doorbreken. Evenzo zal men hardhandiger met het dilemma worden geconfronteerd naarmate men de waarde van de bestaande voorkeuren, alsmede de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen, sterker betwijfelt.

In *Congress and Foreign Policy* is het laatste duidelijk het geval. Dahl acht de grote, door individuele anonimiteit, vijandigheid en 'moral isolation' gekenmerkte stedelijke samenleving ongeschikt voor de noodzakelijke democratische meningsvorming van burgers. De kleine discussie- en onderzoeksgroepen waarin mensen gezamenlijk geïnformeerde standpunten ontwikkelen, gedijen hier nauwelijks. Evenzo wijst hij op de uniformerende en vervlakkende invloed van de massamedia, media die bovendien steeds meer geconcentreerd raken (1950: 90). Als gevolg van deze invloeden miskennen burgers in welke zin hun belangen door politieke beslissingen geraakt worden en waarom het derhalve geboden is zich over de desbetreffende kwesties een geïnformeerde mening te vormen. Er is hierdoor volgens Dahl een moeilijk te doorbreken vicieuze cirkel ontstaan: discussie en onderzoek komen slechts van de grond wanneer de burgers denken dat de desbetreffende problemen hun belangen raken. Maar omdat er nauwelijks discussie en onderzoek plaatsvindt, begrijpen de burgers vaak niet waarom en op welke wijze hun belangen in het geding zijn. Een groot aantal alternatieve, meer direct bevredigende activiteiten legt daarom een groter beslag op hun belangstelling. En zolang het monopolie van deze concurrerende activiteiten niet door een 'decisive attack' wordt doorbroken, is het naïef te verwachten dat burgers ooit spontaan tot de oprichting van, en participatie in, discussie- en onderzoeksgroepen zullen komen (1950: 89). Anno 1950 acht Dahl alleen de overheid in staat de hiertoe onontbeerlijke middelen te kunnen leveren. Hij onderkent dat dit het gevaar van machtsmisbruik met zich meebrengt. Willen we echter voorkomen, schrijft hij, dat de onderlinge politieke

discussies en het gezamenlijke onderzoek van burgers uitsterven, en dat de toekomst aan autoritaire, niet democratisch gecontroleerde leiders zal zijn, dan hebben we geen andere keus dan de weinigen die nog zijn overgebleven om de democratie te dragen, te mobiliseren, te activeren en van alle mogelijke hulpmiddelen te voorzien, die zij nodig hebben om in hun opdracht te slagen (1950: 91).

Een halve eeuw later, in *On Democracy*, noemt Dahl het bevorderen van de politieke competentie van burgers opnieuw als een van de (vier) grootste opdrachten waarvoor de hedendaagse democratie staat (1998: 183). Wordt deze opdracht niet adequaat vervuld dan zal deze politieke orde volgens hem degenereren naar een plutocratisch, autocratisch stelsel. Men kan zich afvragen of het laatste, ook in Dahls opvatting, in de tussenliggende tijd inmiddels niet is gebeurd. De ervaringen met de besluitvorming over Irak geven in deze weinig hoop. Samen met tal van anderen luidt Gore daarom de noodklok. Maar ook Gore stuit op het emancipatiedilemma. Hij hoopt op politieke autonomie en mondigheid door een maximale, via internet gerealiseerde negatieve vrijheid. Anders dan Dahl hoeft hij hierdoor niet het emancipatiedilemma te doorbreken. Volgens Buruma scheidt deze negatieve vrijheid echter slechts chaos, desinformatie en maximale mogelijkheden tot manipulatie. Illustratief hiervoor zijn de wijze waarop de Amerikaanse regering de rechtvaardiging van de oorlog orkestreerde en de sneeuwbal aan misinformatie, bedrog en hysterie die vervolgens mede hierdoor ontstond. Het publieke discours schatte Dahl in de jaren veertig en vijftig niet hoger in.

#### **4.4 Besluit**

In de toekomst zullen wij waarschijnlijk steeds pregnanter met het emancipatiedilemma worden geconfronteerd. Geïndividualiseerde burgers geloven steeds meer in de eigen mondigheid en zullen een steeds grotere directe invloed, vooral via referenda, op het beleid kunnen gaan opeisen. Om ongelukken te voorkomen kunnen elites zich vervolgens in toenemende mate geroepen voelen de electorale competentie te bevorderen. Progressieve elites kunnen daarnaast de discrepantie tussen de beledenen democratische beginselen en de feitelijk door het electoraat uitgeoefende invloed steeds schrijnender achten. Dit kan hen evenzo motiveren de electorele

competentie te bevorderen. En hetzelfde gebeurt wanneer de burgers de democratie uithollen door zich, onder invloed van processen van individualisering en differentiëring, juist steeds verder uit het publieke domein terug te trekken.

In al de bovenstaande gevallen zal men een keuze moeten maken uit de twee opties die Karl Mannheim ons goedbeschouwd reeds jaren geleden in *Man and Society in an Age of Reconstruction* (1940) voorlegde. We kunnen allereerst onze democratische beginselen serieus nemen. In dit geval moeten we de burgers zowel nadrukkelijk uitdagen als uitrusten om gebruik te maken van hun democratische rechten. Daarnaast kunnen we ook niets doen en de burger in de waan laten of brengen, dat hij vrij, onafhankelijk, autonoom, mondig, geëmancipeerd en wat al niet is en dat hij bovendien in een respectabele democratie leeft. In het laatste geval zullen we echter ook moeten erkennen, desnoods heimelijk onder elkaar, dat de burger, wanneer het er werkelijk op aan komt, geen enkele noemenswaardige invloed op het beleid uitoefent. We moeten dan erkennen, dat cruciale besluiten feitelijk worden genomen door een kleine groep oncontroleerbare en onbeheersbare ingewijden. We moeten dan erkennen, dat deze besluitvorming geen enkele garantie biedt op een enigszins onderbouwd, rationeel en door brede brede lagen uit de bevolking gedragen beleid. En we moeten dan erkennen, dat het tamelijk zelfgenoegzaam en hypocriet is om burgers onwaarschijnlijke offers te vragen om onze ‘democratie’ naar verre, barre en vreemde oorden te exporteren.