

4

MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT: DE PUBLIEKE OPINIE EN IRAK

4.I Debat in samenleving en media: de kwestie van het draagvlak

Op 18 maart 2003 besloot de Nederlandse regering om de onafwendbare inval in Irak van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk politiek te steunen. Van actieve militaire participatie werd afgezien. Voor de beslissing om geen militaire steun te verlenen maar alleen politieke werd verwezen naar het nationale draagvlak. Dat zou, vanwege het ontbreken van een VN-mandaat, niet stevig genoeg zijn om een ander besluit te rechtvaardigen. De regering liet zich in haar argumentatie naar buiten toe dus sterk bepalen door de gevoelens in de samenleving. Om die reden staat de Commissie stil bij de vraag binnen welke maatschappelijke context de discussies over Irak zich afspeelden. Ook geeft de Commissie een kort overzicht van de publieke opinie in Nederland (en daarbuiten) over de kwestie-Irak en vraagt zij zich af welke rol onderzoeken naar de publieke opinie hebben gespeeld in de standpuntbepaling van de regering.

De Nederlandse discussie over Irak vond plaats tegen de achtergrond van turbulente maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. De jaren vóór 2002 stonden in het teken van de 'paarse' coalitie van PvdA, vvd en D66, die sinds 1994 Nederland geregeerd had. Deze coalitie was enerzijds bijzonder omdat voor het eerst sinds 1918 christendemocraten in de regering ontbraken, anderzijds omdat PvdA en vvd na decennia van wederzijdse polarisatie samenwerkten. De coalitie mocht zich lange tijd in de kiezersgunst verheugen en tot eind 2001 zag het er nog naar uit dat Paars III in het verschiet lag.

De aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten brachten ook in Nederland onrust over de gevaren van radicaliserende moslims. Mede daardoor kwam het integratiedebat in een nieuwe fase, waarbij felle kritiek werd geuit op het 'softe en tolerante' overheidsbeleid. Een en ander leidde tot de opkomst van nieuwe politieke bewegingen. De belangrijkste daarvan was de LPF, met de charismatische Pim Fortuyn als leider. Fortuyn won op 6 maart 2002 op overtuigende wijze de gemeenteraadsverkiezingen in Rotterdam en bezette in één keer 17 van de 45 zetels. Vooral de paarse partijen verloren navenant, ook in de rest van Nederland.

Fortuyn zette hierna de opmars naar de landelijke politiek in. Op 14 maart 2002 publiceerde hij zijn boek *De puinhopen van acht jaar Paars*, dat tevens als zijn verkiezingsprogramma fungeerde. De stelling van Fortuyn was dat Paars de verwachting had gewekt dat er een frisse wind door de collectieve sector zou gaan. Met uitzondering van het beleid op het gebied van de overheidsfinanciën en met betrekking tot het homohuwelijk, euthanasie en abortus meende Fortuyn dat tijdens Paars II vooral *niet* was geregeerd. Fortuyn stond niet alleen in zijn kritiek op het tweede paarse kabinet. Bij de val van dat kabinet achtten ook 23 hoogleraren brede kritiek op de kabinetten-Kok gerechtvaardigd. Paars I had een vliegende start gemaakt, maar bij Paars II was het elan ingezakt.¹

Fortuyn hekelde de fractiediscipline en wat hij de 'elitedemocratie' noemde. Politiek speelde zich slechts voor een klein deel af in de openbaarheid en voltrok zich vooral via 'voorgekookt beraad in achterkamertjes' als het 'Torentje' van de minister-president. Het publieke domein en de collectieve sector waren in de visie van Fortuyn verworpen tot een 'meritocratie van ambtelijke en semiambtelijke professionals die zichzelf vernieuwde en aanvulde door coöptatie'. De burger moest weer een stem in het geheel

¹ Herman Staal, 'Hoogleraren over acht jaar paars', *nrc Handelsblad*, 20 april 2002.

krijgen.² Met zijn 'krachtig herstelprogramma' deed Fortuyn tal van radicale aanbevelingen op de terreinen van openbaar bestuur, sociale voorzieningen, veiligheid en integratie. Voor de gevestigde politieke partijen was het een ongrijpbaar programma, ook omdat een financiële paragraaf ontbrak. PvdA-leider Melkert en D66-lijsttrekker De Graaf wezen samenwerking op basis van Fortuyns programma af. De lijsttrekkers van vvd en cda, Dijkstal en Balkenende, toonden zich eveneens teleurgesteld in het programma, maar lieten de mogelijkheid van samenwerking in een coalitie open.³

Nog vóór de Tweede Kamerverkiezingen van 15 mei 2002 werd Nederland opgeschrikt door de moord op Fortuyn (6 mei 2002). De moord leidde tot geschokte reacties en een grimmig maatschappelijk en politiek klimaat. Zo werd GroenLinks-fractievoorzitter Rosenmöller, die Fortuyn het nodige politieke tegenspel had geboden, met de dood bedreigd, zodat hij moest worden beveiligd. Hij zou later terugtreden als fractievoorzitter. Bij de verkiezingen, die werden overschaduwd door de dood van Fortuyn, verloren PvdA en vvd enorm. PvdA-leider Melkert moest het veld ruimen. Het cda, onder leiding van de net aangetreden politiek leider Balkenende, werd met 44 zetels de grootste partij. De LPF kwam met 26 zetels in de Tweede Kamer. Dit bracht een recordaantal nieuwelingen in de Tweede Kamer.

Op basis van de verkiezingsuitslag werd het kabinet-Balkenende I van cda, LPF en vvd geformeerd, dat op 22 juli aantrad. Al snel bleek dat dit kabinet een uiterst instabiele coalitie was, vooral vanwege de interne conflicten binnen de LPF. Reeds op 16 oktober diende premier Balkenende het ontslag in van zijn kabinet. Er werden nieuwe verkiezingen uitgeschreven voor 22 januari 2003. Bij die verkiezingen won de PvdA het in mei 2002 verloren terrein bijna volledig terug, maar het cda bleef de grootste partij. De LPF werd gedecimeerd. De verkiezingsuitslag leidde tot een poging om een kabinet van cda en PvdA te formeren. Daarover meer in hoofdstuk 6.

Door dit alles heen speelde ook dat het kabinet-Kok op 16 april 2002 was afgetreden als reactie op een rapport van het NIOD. Daarin was de rol van Nederland bij de val van de enclave Srebrenica beschreven, een drama dat in 1995 resulteerde in de moord op duizenden Bosnische moslims. Door de publicatie van het NIOD-rapport en de politieke reacties daarop ontstond (opnieuw) een publiek debat over de rol en verantwoordelijkheden van Nederland, en meer in het bijzonder van de krijgsmacht, bij internationale conflicten. De Tweede Kamer besloot tot een parlementaire enquête, die in 2002 werd uitgevoerd. Het eindrapport verscheen op 27 januari 2003.⁴

De verkiezingsuitslag van 22 januari 2003 toonde aan dat de rust in het politieke landschap van Nederland nog niet hersteld was. Vooral het integratiedebat leidde tot steeds scherpere tegenstellingen. Binnen deze maatschappelijke context was de aandacht voor vraagstukken van vrede en veiligheid – en daarmee ook voor de Irakoorlog – betrekke-

2 Pim Fortuyn, *De puinbopen van acht jaar Paars*, Digitale Bibliotheek voor de Nederlandse Letteren, 2009 (2002), p. 10-11.

3 Raymond van den Boogaard, 'Ook in zijn program is Fortuyn ongrijpbaar', *NRC Handelsblad*, 13 maart 2003; 'Afwijzende reacties op boek Fortuyn', *NRC Handelsblad*, 14 maart 2003.

4 Deze enquête en de uitkomsten ervan hebben opvallend genoeg geen rol gespeeld in het gelijktijdig gevoerde parlementaire Irakdebat. De enige verwijzing naar Srebrenica tijdens het op 30 januari 2003 gevoerde debat kwam van Herben (LPF). Hij verwees in verband met de beslissing om al dan niet deel te nemen aan een door de vs geleide militaire operatie naar de aanbeveling van de parlementaire enquête-commissie Srebrenica: bezint eer ge begint. (*Handelingen II*, 2002/03, 38-2832).

lijk marginaal. Weliswaar was uiteindelijk een meerderheid van de Nederlanders tegen de Amerikaanse inval in Irak (zie hieronder), maar een brede maatschappelijke discussie bleef uit. *NRC Handelsblad*-columnist Bas Heijne merkte op dat over de uitlatingen van vvd-Kamerlid Ayaan Hirsi Ali over de islam en de persoonlijke missie van Greta Duisenberg ten behoeve van de Palestijnen meer inkt vloeiende dan over de toen naderende oorlog tegen Irak.⁵ Toch getuigden de media er wel van dat politici, juristen, politicologen, oud-militairen, leiders van vredesbewegingen en andere maatschappelijke en kerkelijke organisaties debatteerden over de voors en tegens van een mogelijke inval in Irak. In onderstaand overzicht wordt een niet-volledig beeld geschetst van een aantal belangrijke bijdragen aan dit Irakdebat.

Een opvallende rol speelde Mient Jan Faber, algemeen secretaris van het Interkerkelijk Vredesberaad ikv. In de jaren tachtig was hij de grote voorman geweest van de acties tegen de kruisraketten, die in 1981 400.000 mensen op de been brachten in Amsterdam, en twee jaar later 500.000 in Den Haag. Nu schaarde hij zich tot veler verrassing in het kamp van de voorstanders van een inval in Irak en *regime change*. In diverse media beargumenteerde hij zijn standpunt door zich te beroepen op het belang van de Koerden en andere onderdrukte Irakezen, die gebaat zouden zijn bij het verdrijven van Saddam Hoesein. Hoewel hij de nodige twijfels had over de motieven van Bush, zag hij in diens optreden toch een manier om dat doel te bereiken. Dit standpunt leidde tot veel discussie en conflicten met zijn kerkelijke achterban, die in overgrote meerderheid tegen de oorlog was. Zo veroordeelde de Nederlandse bisschoppenconferentie de oorlog met het argument dat er (nog) geen morele legitimering voor deze oorlog was.⁶ Bisschop Van Luijn was als enige officiële vertegenwoordiger van de rooms-katholieke kerk een van de sprekers bij een demonstratie op de Dam tegen de oorlog in Irak. Uiteindelijk zou Faber (na bijna dertig jaar!) terugtreden als secretaris van het ikv.⁷

Andere opvallende voorstanders van de inval waren de prominente PvdA'ers Paul Scheffer en Max van der Stoel. Van der Stoel was van 1991 tot 1999 VN-rapporteur voor de naleving van de mensenrechten in Irak en werd door de PvdA-fractie in de Tweede Kamer om advies gevraagd. Hij sprak zich uit vóór steun aan de oorlog.⁸ Herstel van de mensenrechten in Irak was voor Scheffer een doorslaggevend argument. Scheffer beargumenteerde in *NRC Handelsblad* uitvoerig waarom de 'lang uitgestelde oorlog' tegen Irak gerechtvaardigd was en waarom het diep verdeelde Europa het best 'een nauwe band [kan] onderhouden met de Verenigde Staten, de enige andere stabiele democratie in de wereld'. Scheffer voegde daaraan toe: 'De vredesdemonstranten maken zich helemaal geen voorstelling van een wereld waarin de gesmade macht van Amerika afwezig zou zijn'.⁹

In het Nederlandse debat klonk een negatieve beoordeling door van de Atlantische verhoudingen, waaraan Nederland doorgaans prioriteit gaf, en meer in het bijzonder van het beleid van de Amerikaanse regering-Bush. Een voorbeeld waren de columns van Anet Bleich in *de Volkskrant*.¹⁰ Zij schreef:

5 Bas Heijne, 'Onze oorlog', *NRC Handelsblad*, 15 februari 2003.

6 *NRC Handelsblad*, 20 maart 2003.

7 Zie ook *Jaarverslag 2002*, Interkerkelijk Vredesberaad, z.d.

8 Joop Hippe, Paul Lucardie en Gerrit Voerman, 'Kroniek 2003. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 2003' in: *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen* (Groningen 2003) p. 95.

9 *NRC Handelsblad*, Paul Scheffer, 'Bommen scheppen verplichtingen', 21 maart 2003.

10 Zie onder meer in *de Volkskrant*, 19 maart 2003.

Zo'n tien jaar lang ben ik een overtuigd Atlantica geweest, aanhanger van de Amerikaanse politiek die gericht was op vrijhandel, democratische hervormingen, het bevorderen van mensenrechten en het ondersteunen van vredesprocessen (Ierland, Israël en Palestina). Van dat Atlantisch enthousiasme is weinig over, even weinig waarschijnlijk als van de Atlantische samenwerking als zodanig. Dat heeft alles te maken met wat Chirac en Schröder volgens mij terecht aanduiden als 'de oorlogslogica' in het beleid van Bush.

Daartegenover stond het geluid van degenen die de Atlantische verbondenheid ondersteunden. Ook hier een voorbeeld. De publicist Leon de Winter schreef op 8 maart 2003 in *Trouw* een open brief aan de vredesdemonstranten:

Blijkbaar worden Bush en Blair gedreven door motieven die u niet onderkent, of misschien in het geheel niet kent of misschien zelfs niet wilt kennen. (...) In de huidige discussie schijnt het een noodzakelijk kwaad te zijn dat oorlog ritueel veroordeeld wordt, dus bij deze: ook ik ben tegen oorlog in welke vorm dan ook – maar ik kan onmogelijk ontkennen dat ik dankbaar ben dat de Amerikanen in de Tweede Wereldoorlog het fascistisch geweld met veel groter geweld hebben beantwoord en in die strijd zelfs een monsterverbond sloten met de tiran Stalin. (...) Ik heb u nooit tegen de Chinezen, Vietnamezen of de Sovjets zien demonstreren, waarde vredesdemonstrant. U heeft zich nooit verwaardigd uw afschuw uit te spreken over de moordenaars die zich van socialistische, Arabisch-nationalistische of Afrikaanse anti-imperialistische retoriek bedienen. U heeft altijd onverschilligheid getoond over de instandhouding van het exotische kwaad – maar u heeft nooit begrip getoond voor de Amerikaanse verdedigers van uw vertrouwde rechten en vrijheden.¹¹

Dergelijke uitingen vóór dan wel tegen Atlantische solidariteit mondden vrijwel nooit uit in dialoog of debat. Het bleef bij het uitwisselen van vaststaande meningen. Debatten richtten zich veelal op de volkenrechtelijke aspecten en de rol en betekenis van de Verenigde Naties. Verschillende hoogleraren internationaal publiekrecht mengden zich in de discussie in dag- en weekbladen, maar ook in de vakbladen. Vrijwel unaniem waren zij van mening dat de op 8 november 2002 aangenomen Veiligheidsraadresolutie 1441 onvoldoende juridische basis bood voor een inval in Irak. Deze resolutie gaf Irak een laatste kans om aan zijn ontwapeningsverplichtingen te voldoen en wees op *serious consequences* als het land zich niet aan zijn verplichtingen hield. De hoogleraren stelden dat het aan de Veiligheidsraad was en niet aan individuele lidstaten om vast te stellen of er sprake was van *material breach* en of daarop *with all necessary means* mocht worden gereageerd. Dit onderwerp komt uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 8.

Andere argumenten pro en contra die in de Nederlandse media naar voren werden gebracht, hadden onder meer betrekking op de verschrikkingen van elke oorlog, vooral ook voor gewone burgers. Voorstanders beklemtoonden – in lijn met onder meer Van der Stoep – dat deze oorlog juist een einde kon maken aan het lijden van de Iraakse bevolking. Een vaak gehoord argument was ook dat de wereld niet opnieuw moest buigen voor de grillen en wensen van een dictator als Saddam Hoessein. Vergelijkingen met de toegeeflijkheid van de Britten en de Fransen jegens Hitler en Mussolini werden daarbij

11 *Trouw*, 8 maart 2003.

niet geschuwd.¹² Een terugblik in de verschillende media leert verder dat de nodige aandacht werd besteed aan de militair-technische en militair-strategische aspecten van de oorlog: hoe zou de strijd worden gevoerd, welke middelen zouden worden ingezet en op welke militaire reactie van Irak moest worden gerekend?

Zoals gezegd werd het hier weergegeven Irakdebat slechts in beperkte kring gevoerd. De grote meerderheid van de Nederlanders maakte zich over heel andere zaken druk. Toch hadden zij vaak wel een mening over de Irakoorlog.

4.2 Luide protesten

In de tweede helft van 2002 begonnen signalen over een mogelijke oorlog steeds sterker tot het publiek door te dringen in de vorm van aanvankelijk nog bescheiden protesten in de Verenigde Staten. In Europa waren de vroege antioorloggeluiden het sterkst te horen in Groot-Brittannië. Na vrijgave van het Britse rapport over mvw in Irak op 24 september 2002¹³ zagen de tegenstanders van een militaire interventie daar een oorlogsverklaring aan Irak in. In oktober hielden de protesten aan, voornamelijk in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, in november gevolgd door demonstraties in Italië en Canada. In januari 2003 werd er op vele plaatsen in de wereld tegen de oorlog geprotesteerd.¹⁴

Deze straatprotesten culmineerden op 15 februari 2003 in betogingen in 600 steden wereldwijd, waarbij Europa sterker vertegenwoordigd was dan de Verenigde Staten. Een bijeenkomst in Rome haalde met 3 miljoen demonstranten zelfs het *Guinness Book of Records* als de grootste antioorlogsdemonstratie in de geschiedenis. Ook in Barcelona en Londen waren meer dan een miljoen mensen op de been.¹⁵ In Amsterdam demonstreerden tussen de 45.000 en 80.000 personen,¹⁶ waarmee het in Nederlande grootste vredesdemonstratie was sinds de demonstraties tegen de kruisraketten. Hij werd georganiseerd door het 'Platform tegen de Nieuwe Oorlog', een samenwerkingsverband van 218 organisaties van voornamelijk linkse en kerkelijke signatuur, organisaties van allochtonen en vredesorganisaties. Tot de sprekers behoorden de fractievoorzitters van de sp en Groen-Links, Marijnissen en Halsema. De PvdA sloot zich niet bij de demonstratie aan, omdat de PvdA een militaire inval niet principieel uitsloot. Fractievoorzitter Bos liet het aan zijn fractieleiden over of zij al dan niet wilden deelnemen. Zelf liep hij niet mee.¹⁷ Weken gezien deze verschillen in aantal de Nederlandse demonstranten qua standpunt af van hun medestanders in de andere Europese landen? Het antwoord is nee, zij het dat

12 B.v. *NRC Handelsblad*, 27 maart 2003.

13 UK Joint Intelligence Committee, *Iraq's Weapons of Mass Destruction: The Assessment of the British Government*, september 2002, www.number10.gov.uk [10/04/09].

14 Zie voor een overzicht: 'Protests against the Iraq War', http://en.wikipedia.org/wiki/Protests_against_the_Iraq_War [12/08/09].

15 <http://web.archive.org/web/20040904214302/http://www.guinnessworldrecords> [12/08/09].

16 Het persbericht van het *Platform tegen de Nieuwe Oorlog*, 'Grootste vredesdemonstratie sinds jaren', (<http://vredesite.nl/nieuweoorlog/2003/platform1502.html>) geeft het getal van 80.000; andere bronnen spreken van 45.000. Bas Heijne, 'Onze oorlog', *NRC Handelsblad*, 15 februari 2003.

17 Wereldwijd acties tegen oorlog in Irak', *NRC Handelsblad*, 15 februari 2003; Koole, *Mensenwerk*, (Amsterdam 2009), p. 246. Bos liep ook niet mee bij de demonstratie van 22 maart. Koenders liep toen bij wijze van compromis de tweede helft van het parcours mee. Koole, *Mensenwerk*, p. 256.

aanmerkelijk meer Nederlanders dan andere Europeanen zich voor het eerst op het demonstratiepad begaven. Ook wat de partijpolitieke voorkeur van de demonstranten betreft waren er afwijkingen ten opzichte van het Europese beeld. De Nederlandse demonstranten behoorden vooral tot het linkerdeel van het politieke spectrum. Dit is in lijn met het verzet van de SP in de Tweede Kamer tegen alles wat met ingrijpen in Irak te maken had. Opmerkelijk was echter dat het aandeel sociaaldemocraten slechts 20 procent betrof, tegen een Europees gemiddelde van 44 procent. Liberalen en christendemocraten lieten zich overal in Europa bij de betogingen weinig zien.¹⁸

4.3 De publieke opinie en Irak vóór 2003

Nederlands onderzoek uit het midden van de jaren negentig liet zien dat er in beginsel steun bestond voor de inzet van militairen, zeker als die de bescherming van de internationale rechtsorde en het tegengaan van schendingen van de mensenrechten tot doel had. In die gevallen was steun voor militair ingrijpen zelfs aanzienlijk (70 procent). Later onderzoek (2000) leerde dat belangrijke criteria voor Nederlandse deelname aan een militaire interventie waren: toestemming van de VN, duidelijkheid over het politieke doel, kans op succes, mate waarin mensenrechten werden geschonden, deelname van NAVO-bondgenoten en de veiligheid van de eigen militairen.¹⁹ Veel van deze criteria zouden ook een rol spelen in het denken over een mogelijke oorlog in Irak.

In reactie op de aanslagen van 11 september 2001 gaf twee derde van de Nederlanders te kennen dat het goed zou zijn als Nederland troepen beschikbaar zou stellen om gezamenlijk met de Amerikanen op te trekken. Ook toen de Verenigde Staten Afghanistan aanvielen in een poging om een einde te maken aan het terrorisme, bleek er een grote bereidheid te bestaan om de Verenigde Staten te volgen, ook als het ging om een uitbreiding van de oorlog tegen het terrorisme naar andere strijdtonelen, waaronder Irak.²⁰

Begin 2002 leek er onder de Nederlanders nog aanzienlijke steun te bestaan voor een militaire operatie van de Verenigde Staten tegen Irak. Toen een dergelijke operatie echter concreter werd en de oorlogsdreiging toenam, brokkelde die steun af. Er ontstond twijfel over de wenselijkheid en de aanvaardbaarheid van militair ingrijpen. Als de woorden 'grondtroepen' of 'invasie' vielen, was de respons nog aanmerkelijk negatiever dan wanneer er sprake was van luchtaanvallen of bombarderen. De bevolking leek zich maar al te goed te realiseren wat een grondoorlog aan mensenlevens zou kosten.

Al vroeg kwam ook tot uiting dat er in de Verenigde Staten en Europa verschillend werd gedacht over de rol van geweld in de verhoudingen tussen staten en de rol van het internationale recht. Dit verschil kan niet los worden gezien van de relatief grote militaire macht waarover de Verenigde Staten beschikten, alsmede de relatief sterke

18 Stefan Walgrave en Joris Verhulst, 'Government Stance and Internal Diversity of Protest: A Comparative Study of Protest against the War in Iraq in Eight Countries', *Social Forces*, 87 (2009) 3, p. 1355-1387.

19 Het betrof respectievelijk een NIPO-onderzoek voor het Studiecentrum voor Vredesvraagstukken Nijmegen en Stichting Maatschappij en Krijgsmacht uit 1995 en een NIPO-onderzoek voor de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht uit 2000, aangehaald in Everts, *De Nederlanders en de wereld: Publieke opinies na de Koude Oorlog* (Assen 2006), p. 104.

20 Onderzoek door de Europese Commissie eind 2001 en door NIPO voor de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht februari 2002, aangehaald in Everts, *De Nederlanders en de wereld*, p. 146-147.

politieke wil deze macht aan te wenden. Dit verschil betekende evenwel niet dat de Amerikaanse bevolking de steun van de bondgenoten en instemming van de VN niet belangrijk vonden.

Net als de Europeanen waren ook de Amerikanen weinig enthousiast over het beleid van Bush, al was dat gebrek aan enthousiasme in Europa sterker. Amerikanen en Europeanen hadden ongunstige opinies over Saddam Hoessein en zijn regime gemeen. Zij deelden eveneens de zorg over de verwerving van mvw door Irak, al was die zorg aan gene zijde van de oceaan groter, evenals de angst voor terrorisme. Noch in de Verenigde Staten, noch in Europa was een meerderheid van de bevolking voor een militaire actie tegen Irak, tenzij de vraagstelling nadrukkelijk melding maakte van instemming door de Veiligheidsraad. In dat geval nam de steun voor militair ingrijpen toe.²¹

In juni 2002 werd onderzoek gedaan door het *German Marshall Fund of the United States* (een niet politiek gebonden instituut dat zich richt op meer samenwerking en wederzijds begrip tussen de Verenigde Staten en Europa). Het onderzoek strekte zich uit tot een zestal Europese landen, waaronder Nederland. Het toonde aan dat 60 procent van de respondenten in de Europese landen een aanval op Irak steunde, mits die aanval de instemming van de Veiligheidsraad had:

Preference on using US troops to invade Iraq								
The us should ...	GB	FR	GER	NL	IT	PL	EUROPE	US
not invade Iraq	20%	27%	28%	18%	33%	26%	26%	13%
only invade with UN approval and support of allies	69%	63%	56%	70%	54%	53%	60%	65%
invade Iraq even if they/ we have to do it alone	10%	6%	12%	11%	10%	10%	10%	20%

Opvallend is dat de Nederlanders en de Britten het sterkst hechtten aan instemming van de VN voor een eventuele aanval. Tegelijkertijd hadden zij van de Europese landen de minste moeite met een aanval.²²

In september 2002 werd Nederlandse betrokkenheid bij een Amerikaanse operatie in Irak concreter. Nederlands onderzoek dat toen werd verricht, laat zien dat een grote meerderheid van de bevolking tegen een inval zonder VN-mandaat was. Onderzoek van het Bureau Maurice de Hond voor sbs6 in september 2002 wees uit dat maar 23 procent van de Nederlanders een actie van de Verenigde Staten steunde als er geen VN-mandaat was. Nederlanders leken ervan uit te gaan dat Saddam Hoessein ook wel zonder geweld onder controle kon worden gehouden; 51 procent was die mening toegedaan. Onderzoek door *RIL Nieuws* op 7 september 2002 leerde dat slechts 26 procent meende dat een aanval ook buiten de VN om moest kunnen plaatsvinden. Een grote meerderheid was daartegen. Deze respondenten leken zich vooral te laten leiden door vrees voor de gevolgen van een oorlog: een grotere kans op terreuraanslagen, escalatie van de oorlog en negatieve gevolgen voor de economie. Daar stond tegenover dat 40 procent van de Nederlanders het

21 Everts, 'Wat vinden de mensen nu echt van een oorlog tegen Irak?', *Vrede en Veiligheid* 31 (2002) 3, 282-284.

22 Worldviews 2002, 'Europeans See the World as Americans Do, But Critical of us Foreign Policy', www.worldviews.org/key_findings/transatlantic_report.htm [01/10/09].

eens was met steun aan een militaire actie van de Verenigde Staten als de Veiligheidsraad daarmee instemde.²³

4.4 De publieke opinie in de eerste maanden van 2003

Welke resultaten liet Nederlands onderzoek naar de publieke opinie zien in de maanden direct voorafgaand aan de aanval op Irak? Onderzoek uitgevoerd door de Universiteit van Amsterdam in de week van 27 januari viel samen met het moment waarop de VN-wapeninspecteurs verslag aan de Veiligheidsraad uitbrachten over de zoektocht naar mvw. Dat moment werd door velen gezien als het moment waarop een besluit Irak aan te vallen genomen zou kunnen worden. Zelfs met een VN-mandaat was 72 procent van de respondenten tegen Nederlandse deelname; zonder zo'n mandaat liep dat aantal op tot 89 procent. Voor aanhangers van alle grote politieke partijen gold dat zij in meerderheid tegen deelname van Nederland waren, ook indien er een VN-mandaat was. De percentages tegenstanders bedroegen: voor de LPF 52 procent, de VVD 56 procent, het CDA 68 procent. Voor de PvdA, GroenLinks, SP en D66 bedroeg het aantal tegenstanders meer dan 80 procent.

Ook zonder Nederlandse deelname was de bevolking in meerderheid tegen een aanval op Irak. Daarbij speelde een rol dat niet minder dan 86 procent van de ondervraagden dacht dat het de Verenigde Staten niet alleen ging om de vernietiging van mvw, maar ook om het veiligstellen van de olietoevoer.²⁴

Een onderzoek dat eind januari 2003 door TNS NIPO werd uitgevoerd, bevestigde globaal de uitkomsten van het onderzoek van het *German Marshall Fund* van juni 2002. De uitkomsten weken echter af van het hiervoor genoemde onderzoek van de Universiteit van Amsterdam. De Nederlandse steun voor militaire acties tegen Irak was groter dan elders in Europa. 35 procent van de ondervraagden steunde een militaire actie; 52 procent was tegen. Indien gesteund door een Veiligheidsraad-resolutie vond zelfs de helft van de ondervraagden dat militaire actie rechtmatig was. In andere West-Europese landen deelde slechts een derde van de bevolking die mening. De kans dat militaire actie tegen Irak zou worden ondernomen achtten de Nederlanders groot. Niet minder dan 83 procent van de ondervraagden meende dat de kans op oorlog reëel was.²⁵

De KRO liet op 7 februari 2003 door Bureau Intomart een onderzoek uitvoeren met als vraagstelling: 'wel of geen oorlog?' Ook kwam de vraag aan de orde of oorlog gerechtvaardigd was en of de bevolking voldoende informatie had gekregen over de bestaande oorlogsdreiging. De resultaten waren min of meer in lijn met het TNS NIPO-onderzoek en gaven aan dat driekwart van de Nederlanders vond dat de Verenigde Staten op goedkeuring van de VN dienden te wachten. Keurden de VN acties

23 Everts, 'Wat vinden de mensen nu echt van een oorlog tegen Irak?', *Vrede en Veiligheid* 31 (2002) 3, 285; 'De deelname van Nederland aan de oorlog in Irak', *Vrede en Veiligheid* 38 (2009) 1, 45.

24 Def/SSA, CBS jaar 2003, nr. 1102. Rijksvoorlichtingsdienst. Bijlage bij Veiligheidsmonitor, Strategiegroep communicatie aan Ministerraad, 26 februari 2003, p. 9. Ten tijde van de Golfoorlog van 1991 was een meerderheid van mening dat de aanvoer van olie een legitiem motief voor de oorlog was. (Bureau Interview, oktober 1990, aangehaald in Everts, *De Nederlanders in de wereld*, p. 103).

25 TNS NIPO-publicaties, 7 maart 2003, www.tns-nipo.com [12/08/09].

in Irak goed, dan vond de helft van de Nederlanders dat de Verenigde Staten moesten worden gesteund. Driekwart wilde geen onvoorwaardelijke steun aan president Bush geven. Ook drie kwart vreesde bij een oorlog voor terreuraanslagen. Nog niet de helft van de respondenten vond dat de Verenigde Staten voldoende hadden aangetoond dat Irak over mvw beschikte; slechts een kwart was ervan overtuigd dat de Verenigde Staten voldoende geloofwaardige bewijzen tegen Irak hadden. Twee derde geloofde dat Bush ook economische motieven had om oorlog te beginnen.²⁶

Op 20 februari kwam het sbs6-programma *Stem van Nederland* met een door Maurice de Hond uitgevoerd onderzoek waarvan de uitkomsten enigszins afweken van die van het kro/Intomart-onderzoek. Gelet op de politieke voorkeur bleken er ten aanzien van de vraag of een aanval door de Verenigde Staten zonder legitimatie door de Veiligheidsraad mocht plaatsvinden grote verschillen te bestaan:

Standpunt t.a.v. mogelijke oorlog in Irak	ALLEN	CDA	PVDA	VVD	LPF	SP	GL
Als VN niet unaniem beslist, mogen de vs + anderen aanvallen	18%	26%	8%	26%	49%	2%	1%
Alleen nadat de VN toestemming geeft	55%	57%	64%	61%	34%	28%	28%
Is nooit gerechtvaardigd	25%	16%	26%	10%	16%	67%	70%
Weet niet / geen mening	2%	1%	1%	3%	1%	2%	0%

Verleende de VR goedkeuring voor een aanval, dan meende 63 procent van de respondenten dat Nederland – indien daarom werd gevraagd – mee moest doen. 50 procent vond dat deze steun ook de inzet van grondtroepen kon betreffen. Het zag ernaar uit dat de Nederlandse bevolking in beginsel oorlog tegen Irak niet uitsloot, maar tegen een Al-leingang van de Verenigde Staten was. Er bleek weinig vertrouwen te bestaan in Bush en de Amerikaanse motieven. 52 procent van de Nederlanders meende dat olie voor de Verenigde Staten de belangrijkste reden was om te willen ingrijpen. Die gedachte leefde vooral aan de linkerkzijde van het politieke spectrum.

64 procent van de Nederlanders verwachtte dat een oorlog vóór eind maart 2003 zou beginnen. Slechts 6 procent dacht dat er geen oorlog zou komen. Er waren grote zorgen over de mogelijke gevolgen. Een kleine meerderheid geloofde dat Irak de aanval op Israël zou inzetten en dat Israël zou terugslaan. Eenzelfde kleine meerderheid verwachtte binnen enkele maanden na het begin van de oorlog dat terroristen in het Westen aanvallen zouden plegen met chemische of biologische wapens. Een kwart van de Nederlanders verwachtte aanslagen op Nederlandse bodem. Nederlanders leken banger te zijn dan tijdens de Golfoorlog in 1990-1991. De redenen die daarvoor werden gegeven, waren echter diffuus en varieerden. Het kwam door de aanslagen op 11 september 2001, door de explosieve situatie in het Midden-Oosten, doordat het een inval in een ander land betrof, of doordat Bush jr. minder kwaliteiten bezat dan Bush sr.²⁷

26 'kro laat onderzoek uitvoeren door Bureau Intomart (7 februari 2003)', in: Rijksvoorlichtingsdienst, Bijlage bij Veiligheidsmonitor, Strategiegroep communicatie aan Ministerraad, 26 februari 2003.

27 Persbericht, 'Nederlanders zijn ervan overtuigd dat Irak over massavernietigingswapens beschikt', sbs6, 20/03/03, opgenomen in Rijksvoorlichtingsdienst, Bijlage bij Veiligheidsmonitor, Strategiegroep communicatie aan Ministerraad, 26 februari 2003.

De vraag wat de Nederlandse regering zou moeten doen als de Verenigde Staten buiten de VN om tot oorlog zouden besluiten, gaf als uitkomst te zien: 12 procent vond dat Nederland moest meedoen, 32 procent vond dat de oorlog passief gesteund moest worden, 29 procent wilde een neutrale positie innemen en 34 procent koos ervoor de oorlog te veroordelen. 13 procent koos voor het terugroepen van de Nederlandse ambassadeur in Washington en 8 procent voor het bevriezen van de diplomatieke betrekkingen.²⁸

4.5 De voorlichting van de bevolking

Waar in de aanloopfase van de discussie over Irak het ministerie van Buitenlandse Zaken het voortouw had, werd begin 2003 de rol van de minister-president vanwege zijn coördinerende taak steeds belangrijker. Overwegingen van binnenlands politiek kregen een prominentere plaats in de besluitvorming. Er bestond zorg dat een oorlog kon leiden tot binnenlandse onrust of mogelijk zelfs tot terroristische dreiging. Het is opvallend dat deze aspecten in de eerste maanden van 2003 in de discussies van de Ministerraad vrijwel evenveel aandacht kregen als de overwegingen van buitenlandse politiek.

Op 7 februari 2003 raakte de Ministerraad doordrongen van de noodzaak voorbereidende maatregelen te treffen met het oog op een mogelijke oorlog tegen Irak. De minister-president stelde de ministeriële Stuurgroep resolutie 1441 in om wekelijks de besluitvorming in de Ministerraad te coördineren en voor te bereiden (een ambtelijke Kerngroep 1441 bestond al langer). Onderlinge informatie-uitwisseling tussen de departementen en adequate voorlichting aan de bevolking werden belangrijk geacht. Er diende een communicatieplan te komen om de bevolking voor te lichten over de gevolgen in eigen land van een oorlog tegen Irak. Goede contacten met de pers zouden bijdragen tot een verantwoorde informatieverschaffing aan de bevolking.²⁹

De reden haast te maken was, zo stelde minister-president Balkenende, dat de realiteit van een militaire actie naderbij was gekomen. De presentatie van minister van Buitenlandse Zaken Powell in de Veiligheidsraad had daar sterk toe bijgedragen. In eigen land was het *de Volkskrant* die op de ochtend van de vergadering van de Ministerraad van 7 februari met het artikel 'Kabinet zet leger in tegen terreur' duidelijk had gemaakt dat een nieuwe fase was aangebroken. In de Ministerraad noemde Balkenende deze berichtgeving, gezien de ernst van de situatie, een 'buitengewoon onwenselijke gang van zaken'. De informatie was volgens hem niet helemaal accuraat. Er lag te veel nadruk op de vrees voor aanslagen als gevolg van een mogelijke Nederlandse betrokkenheid bij een oorlog in Irak.³⁰ Het artikel gaf bovendien ten onrechte aan dat het kabinet die dag zou instemmen met de inzet van de Koninklijke Marechaussee en waar nodig het Korps Nationale Reserve ter bescherming van strategische plaatsen en vitale economische centra. Wel juist was dat de Kamer zou worden meegedeeld dat Patriots naar Turkije werden gezonden. Dit alles bracht de minister-president tot de conclusie dat de Nederlandse regering op een breed terrein maatregelen zou moeten treffen tegen mogelijke gevolgen van een militaire actie tegen Irak.³¹

28 Bij dit onderzoek waren meer antwoorden mogelijk. Everts, *De Nederlanders en de wereld*, p. 150.

29 *De Volkskrant*, 7 februari 2003.

30 Notulen Ministerraad, 7 februari 2003, 3c.

31 *De Volkskrant*, 7 februari 2003.

Het inzicht dat actief zou moeten worden opgetreden leidde tot verschillende initiatieven op binnenlands politiek terrein. Zo stelde het Nationaal Coördinatiecentrum van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een *Leidraad Preparatie bij een mogelijke crisis als gevolg van een aanval op Irak* samen. Hierin werden diverse crisissituaties en bedreigingen geïnventariseerd en werden plannen en scenario's uitgewerkt om hierop voorbereid te zijn.³²

Ook kwam er een interdepartementale strategiegroep die de opstelling en uitvoering van een communicatieplan resolutie 1441 tot taak kreeg. De strategiegroep was al eerder actief geweest, namelijk sinds het millenniumvraagstuk en het voetbaltoernooi Euro 2000, maar was nooit geformaliseerd. In de aanloop naar de oorlog in Irak was het min of meer vanzelfsprekend dat zo'n soort team weer aan de slag ging. Voorzitter was in eerste instantie Siepel, adjunct-directeur communicatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In samenspraak met de rvd, de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken en Defensie ontwikkelde de strategiegroep het gevraagde communicatieplan. Het plan werd op 14 februari 2003 aan de Ministerraad voorgelegd.³³ Het besteedde aandacht aan:

- de uitgangspunten bij de communicatie rond een eventueel militair conflict met Irak;
- de organisatie van de voorlichting van de rijksoverheid;
- de voorziene voorlichtingsactiviteiten.

In het plan werd vastgesteld dat een meerderheid van de bevolking kritisch stond tegenover een eventuele militaire actie in Irak. Het vertrouwen in de overheid was bovendien op dat moment 'historisch laag'. Dit werd gezien als een complicerende factor in de communicatie van de overheid met de bevolking. Deze vaststelling leidde tot interne discussies in de strategiegroep. De voorzitter, Siepel, was van mening dat in de communicatie expliciet rekening diende te worden gehouden met de verschillende visies in de samenleving. Hij verzette zich tegen het gebruik van wat hij als verdoezelende terminologie beschouwde. Een voorbeeld daarvan was het gebruik van het woord 'militair ingrijpen'. Deze term had op hoog ambtelijk niveau de voorkeur boven 'oorlog', wellicht met als achterliggende reden dat betrokkenheid bij oorlog aan de Staten-Generaal diende te worden gemeld, hetgeen (nog) niet was gebeurd.

Minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer had, na door de eigen woordvoerder te zijn ingelicht, bezwaar tegen de benadering van Siepel. Hij lichtte toen niet de verantwoordelijke minister Remkes in, maar deed zijn beklag bij de minister-president Balkenende. Deze droeg hierop de directeur-generaal van de rvd op de secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te bellen. Deze laatste maakte vervolgens Siepel duidelijk dat het politieke niveau zijn visie als te gekleurd beschouwde. Siepel trok zijn conclusies en trad terug als voorzitter van de strategiegroep.³⁴

De elementen van het communicatieplan die in de praktijk werden uitgevoerd beperkten zich tot afstemming tussen de ministeries over de woordvoeringslijn. Het ging daar-

32 *Leidraad Preparatie NCC*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003.

33 *Communicatieplan n.a.v. VR-resolutie 1441*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003.

34 Siepel, 24 juni 2009; Holtslag, 18 juni 2009. Siepel haalt als voorbeeld van de verdoezelende terminologie 'militair treffen' aan. In ambtelijke nota's en Kamerstukken wordt echter steeds het begrip 'militair ingrijpen' gebruikt.

bij meer om voorlichting van de bevolking over concrete maatregelen dan om uitleg van het regeringsbeleid. Als reden voor dit beleid voerden de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie het praktische probleem van de omgang met staatsgeheime informatie aan. Er waren, zo werd gesteld, grenzen aan de voorlichting vanwege de risico's voor de veiligheid, zoals het naar buiten brengen van informatie over de doorvoer van Amerikaans materieel of de mogelijkheid van terroristische aanslagen.³⁵ Goede uitleg over het beleid werd ook gehinderd door het late tijdstip waarop de regering beslissingen nam. Van Siepels doel tot een transparante en open communicatie met de bevolking te komen kwam al met al weinig terecht.³⁶

4.6 De invloed van de publieke opinie op de Nederlandse besluitvorming

Bij het bepalen van haar standpunt met betrekking tot een inval in Irak heeft de regering verwezen naar het 'draagvlak' als belangrijke reden om zich te onthouden van actieve militaire participatie. In het voorgaande heeft de Commissie een overzicht gegeven van de publieke opinie binnen en buiten Nederland over Irak. Hoe is in de Ministerraad en het parlement gerefereerd aan de onder de bevolking levende opvattingen? Wat voor zichtbare rol hebben onderzoeken naar die opvatting gespeeld in de standpuntbepaling van de regering en de reacties daarop van het parlement?

Vanaf begin 2002 was er in Nederland aanzienlijke steun voor het standpunt dat Europa bereid moest zijn de Verenigde Staten te steunen wanneer de oorlog tegen het terrorisme zich naar Irak verplaatste. Saddam Hoessein werd algemeen gezien als een bedreiging van de internationale vrede en stabiliteit. Dat betekende echter nog geen steun aan het beleid van de Verenigde Staten. De verschillende toespraken van Bush en de briefing van minister van Buitenlandse Zaken Powell aan de Veiligheidsraad op 5 februari 2003 brachten daar niet direct verandering in. Zonder legitimatie van de Veiligheidsraad was sowieso geen meerderheid te vinden die een oorlog tegen Irak zou steunen. In de aanloop naar de oorlog veranderden deze opvattingen niet wezenlijk.

In de Ministerraad werd doorgaans in algemene termen aan het belang van een breed draagvlak gerefereerd. Slechts af en toe werd expliciet verwezen naar de onder de bevolking heersende opvattingen. Zo noemde Balkenende op 31 januari een in *de Volkskrant* van 28 januari 2003 gepubliceerd opinieonderzoek. Dat onderzoek wees uit dat 72 procent van de Nederlanders tegen deelname aan de oorlog in Irak was, zelfs als daaraan een

35 Notulen Ministerraad, 14 februari 2003, 2.

36 Siepel stelde in zijn gesprek met de Commissie dat het onderwerp Irak behandeld werd als een normaal beleidsonderwerp. Daarbij waren mede de positie van de bewindspersoon en het ministerie punten van afweging bij het naar buiten brengen van informatie. Siepel, 24 juni 2009. Dat de voorlichting, achteraf gezien, weinig open geweest was over de aanwezigheid van mvw, de betwistbaarheid van de juridische basis voor een eventueel ingrijpen in Irak en de keuzes die het kabinet had gemaakt, was naar het oordeel van Siepel weinig gelukkig geweest. Dit standpunt leidde in 2005 en opnieuw in 2009 tot enige opschudding. Opmerkingen daarover in *Trouw* ('Weggestuurd uit Haags EgoLand', 9 april 2005) leidden tot Kamervragen (*Kamerstukken II*, 2004/05, Aanhangsel, p. 3305). Dat was opnieuw het geval na een vraaggesprek met Siepel afgedrukt in *re.Public* van 10 februari 2009: 'De overheidscommunicatie moet op de schop'. Deze publicatie werd gevolgd door een interpellatie-Kant (*Handelingen II*, 2008/09, 17 februari 2009, 55-4430).

resolutie van de Veiligheidsraad ten grondslag lag. Zonder resolutie was 89 procent tegen. Er bestond volgens Balkenende bij veel Nederlanders kennelijk een spanning tussen de feiten en de perceptie daarvan, mogelijk als gevolg van onvoldoende communicatie. Niemand was voorstander van oorlog, maar het was van belang het publiek duidelijk te maken dat Irak te maken kreeg met ingrijpende maatregelen als het zich niet ontwapende. Balkenende verwachtte dat Powell op 5 februari met overtuigende informatie zou komen inzake de ontwapening van Irak.³⁷

Op 14 februari, de dag vóór de antioorlogdemonstratie, stelde staatssecretaris Ross (CDA) in de Ministerraad dat het belangrijk was rekening te houden met de afnemende steun in Nederland voor een oorlog. Staatssecretaris Nicolai (VVD) sloot zich hierbij aan. Hij had er al in de Ministerraad van 31 januari op gewezen dat voor verdere besluiten niet alleen een politiek draagvlak van belang was, maar ook de steun van de publieke opinie, die vooralsnog ontbrak.³⁸ Op 14 februari stelde hij dat de lijn van de regering om de militaire druk op Irak te vergroten ter voorkoming van oorlog onvoldoende weerklank vond in de samenleving. Zowel Ross als Nicolai reageerde op een interventie van minister Remkes, die vond dat de binnenlandse discussie in balans gebracht moest worden. Al deze opmerkingen leidden niet tot concrete conclusies ten aanzien van het communicatiebeleid.³⁹ Wel blijkt uit een interventie van de minister-president in de Ministerraad van 21 februari dat hij vond dat de diverse demonstraties tegen de oorlog het beeld hadden opgeroepen van een verdeelde wereld. De demonstraties zouden kunnen worden uitgelegd als een overwinning van Saddam Hoessein en een verlies voor de Verenigde Staten. De eensgezinde verklaring van de Europese Raad van 17 februari had dit beeld gelukkig tenietgedaan, aldus de minister-president.⁴⁰

Tot eind januari 2003 was in de Tweede Kamer slechts zeer zelden verwezen naar de publieke opinie.⁴¹ Daarna nam het aantal verwijzingen snel toe, ook omdat er meer onderzoeken beschikbaar waren waarnaar verwezen kon worden. Eind januari verwezen de oppositiepartijen zeven keer naar opinieonderzoeken; andere sprekers spraken slechts in algemene termen over het opinieklimaat. Tijdens het debat van 12 februari maakten voor- en tegenstanders van militaire acties in totaal elfmaal gebruik van opinieonderzoeken om hun argumenten kracht bij te zetten. Tijdens het debat van 19 februari was het aantal verwijzingen opgelopen tot 33. De grote demonstraties op 15 februari waren hier niet vreemd aan. Ook de verklaring na de EU-top van 17 februari vormde een aanleiding. Daarin werd gezegd dat Irak moest ontwapenen, maar dat dit op vreedzame wijze moest worden bereikt, omdat duidelijk was dat de bevolking van Europa dat wil-

37 Notulen Ministerraad, 31 januari 2003, 3c.

38 Notulen Ministerraad, 31 januari 2003, 3c.

39 Notulen Ministerraad, 14 februari 2003, 2b. In deze vergadering stond ook het communicatieplan op de agenda (Notulen Ministerraad, 2a). Dit leidde blijkens de notulen slechts tot opmerkingen van Kamp die aandrang op terughoudendheid in de berichtgeving over de doorvoer van Amerikaans militair materieel vanwege de risico's voor de veiligheid. Donner vond dat in de communicatie niet de indruk moest worden gewekt dat Nederland extra gevoelig zou zijn voor aanslagen als gevolg van het standpunt van de regering. Volgens hem was het risico voor alle landen gelijk, ongeacht de stellingname van de regeringen.

40 Notulen Ministerraad, 21 februari 2003, 3b.

41 Zie voor een overzicht van de verwijzingen naar de publieke opinie in de debatten van de Tweede Kamer

de.⁴² Voor Karimi (GroenLinks) was dit besluit aanleiding om tijdens het debat op te merken: 'Het wordt tijd dat de politici naar het volk gaan luisteren, ook in Nederland.'⁴³ Koenders (PvdA) wees er in datzelfde debat op dat de publieke opinie niet overtuigd was van de noodzaak van een oorlog op dat moment. Hij constateerde dat er sprake was van een discrepantie tussen het regeringsbeleid en de publieke opinie, en vroeg de regering hoe deze de kloof dicht te dichten. Minister-president Balkenende reageerde door te onderstrepen dat oorlog niet onvermijdelijk was en dat niemand oorlog wenselijk achtte. Hij zei de angst die daarover in de samenleving bestond te begrijpen, maar stelde ook dat het de vraag was of de oorlogsplannen van de Verenigde Staten nodig waren als Irak 'eindelijk' zijn verplichtingen nakwam.⁴⁴

De belangstelling van de regering voor de opvattingen van de Nederlandse bevolking bereikte in februari 2003 een hoogtepunt. De Ministerraad liet zich vanaf februari 2003 maandelijks informeren over de publieke opinie door kennis te nemen van de zogenaamde 'belevingsmonitor' (ook wel 'veiligheidsmonitor' genoemd). Dit waren door de RVD geleverde samenvattingen van onderzoeken naar de publieke opinie. Het doel was de ideeën van de burger scherper in beeld te hebben bij het maken van beleidskeuzes.⁴⁵ Het kabinetsbeleid lijkt echter niet zichtbaar door de monitor te zijn beïnvloed. Daarvoor kwam het instrument ook te laat. Hoewel niet precies traceerbaar is hoe de regering zich in het afwegingsproces heeft laten leiden door de opvattingen van de bevolking, is toch wel duidelijk dat zij daar kennis van nam. Zo wees minister De Hoop Scheffer erop dat verschillende vredesbewegingen aandacht hadden gevraagd voor ethische overwegingen in de standpuntbepaling ten opzichte van oorlog in Irak. Ook meldde minister-president Balkenende op 21 februari in de ministeriële Stuurgroep resolutie 1441 dat Pax Christi hem tweeduizend handtekeningen had overhandigd ter ondersteuning van de actie 'Ontwapen Irak zonder oorlog'. Hij zei verder dat in het onderhoud met Pax Christi ook was stilgestaan bij de brief van zes hoogleraren internationaal recht. Die hadden gesteld dat unilateraal militair ingrijpen van de Verenigde Staten gevaarlijk was en geen rechtsgrond had.⁴⁶

In het debat van 18 maart 2003, waar de beslissing een oorlog in Irak politiek te steunen door de regering werd gepresenteerd, werd in totaal zeventien maal gerefereerd aan de publieke opinie en de ook in de brief aan de Kamer verwoorde problematiek van het draagvlak. Balkenende verwees bijvoorbeeld naar de peilingen van Maurice de Hond en *Stem van Nederland*.⁴⁷ Of het gekozen beleid daardoor beïnvloed was, valt uit deze interventies niet op te maken. Wel blijkt uit de tegenwerpingen van de oppositie die naar hogere percentage tegenstanders van de oorlog verwezen dan Balkenende, dat de resultaten van opinieonderzoeken dermate verschilden dat ze voor verschillende politieke doelen konden worden ingezet. Zo stelde Halsema dat 70 procent van de bevolking tegen het verlenen van politieke steun was, terwijl Marijnissen naar voren bracht dat slechts 23 procent voor politieke steun

42 Over de kwestie-Irak: Philip Everts, 'De deelname van Nederland aan de oorlog in Irak', *Vrede en Veiligheid*, 38 (2009) 1, p. 52-57. Over de EU-top: Council of the European Union, Extraordinary European Council Brussels, 17 februari 2003.

43 *Handelingen II*, 2002/03, 46-3087.

44 *Handelingen II*, 2002/03, 46-3093 en 3102-3103.

45 *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 800, nr. 14; 29 540, nr. 6.

46 Notulen Ministerraad, 21 februari 2003, 3b.

47 *Handelingen II*, 2003/04, nr. 50, p. 3305-3306.

was, en 18 procent voor militaire steun.⁴⁸ Dit bracht Balkenende tot de verzuchting: 'We schieten niets op met deze discussie.' Hij had juist te horen gekregen dat in het programma *Stem van Nederland* een peiling was gehouden die uitwees dat 47 procent voor het kabinetsbeleid was en 47 procent tegen, terwijl 6 procent het niet wist.⁴⁹

4.7 Terugblik

Al met al kan gesteld worden dat het regeringsbesluit om politieke steun te verlenen gebaseerd was op een inschatting van het draagvlak bij de bevolking die niet ondubbelzinnig geschraagd werd door de resultaten van de opinieonderzoeken. Dat blijkt uit een peiling van 18 maart 2003. Op de beslissing alleen politieke en geen militaire steun aan de oorlog te geven, reageerde 43 procent positief en 46 procent negatief. Wel laat deze peiling duidelijk zien dat de steun voor militaire participatie gering was. Slechts 18 procent wilde instemmen met militaire steun, terwijl 71 procent daar afwijzend tegenover stond.⁵⁰

Tot 18 maart was er één duidelijke constante in de opinieonderzoeken. De internationale legitimatie van welke actie dan ook was een hoofdvoorwaarde om positief te staan tegenover de verlening van steun, ook als het alleen politieke steun betrof. In hoofdstuk 8 zal worden beschreven dat de oorlog tegen Irak een solide rechtsgrondslag ontbeerde, omdat een adequaat volkenrechtelijk mandaat niet bestond. Juist op dit punt heeft de regering dus geen rekening gehouden met de publieke opinie.

48 *Handelingen II*, 2003/04, nr. 50, p. 3305-3306.

49 *Handelingen II*, 2003/04, nr. 50, p. 3305-3306.

50 Philip Everts, 'De deelname van Nederland aan de oorlog in Irak', *Vrede en Veiligheid*, 38 (2009) 1, p. 43-46. Het onderzoek van 18 maart was van R&M Opinion Poll (n=524).