

**THEATER VAN  
DE ANGST**

BEATRICE DE GRAAF

# **THEATER VAN DE ANGST**

**De strijd tegen terrorisme in Nederland,  
Duitsland, Italië en Amerika**

Boom | Amsterdam

Dit onderzoek kwam tot stand met ondersteuning van  
de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding.

Omslagontwerp: Studio Jan de Boer, Amsterdam  
Ontwerp binnenwerk: Velotekst (Ben van Popering), Zoetermeer  
Druk en afwerking: Wilco, Amersfoort

© De auteur 2010

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

De uitgever heeft getracht alle rechthebbenden van de illustraties te achterhalen. Mocht u desondanks menen dat uw rechten niet zijn gehonoreerd, dan kunt u zich wenden tot de uitgever.

ISBN 978 90 850 6810 5  
NUR 680

[www.uitgeverijboom.nl](http://www.uitgeverijboom.nl)

# Inhoudsopgave

Ten geleide 9

*Drs. E.S.M. Akerboom*

Woord van dank 11

**Hoofdstuk 1 – Wat willen terrorismebestrijders?** 15

Inleiding: terrorismebestrijding langs de lat 15

Wat willen terrorismebestrijders? 18

Terrorismebestrijding als praktijk van *securitization* 20

Onderzoeksaanpak en afbakening 21

Hoofdstukindeling 25

*Storytelling* 25

**Hoofdstuk 2 – De ‘Dutch approach’: terughoudend en verbrokkeld** 27

Inleiding 27

Naar een nationale strategie van terrorismebestrijding 27

Politiek draagvlak: een ‘gesloten circuit’ 31

Publiek draagvlak 33

De gijzeldrama’s van 1975 en 1977 37

Een verbrokkeld discours 40

1973: de bezetting van het Amerikaanse consulaat als casestudie 47

Conclusie 50

**Hoofdstuk 3 – Terrorismebestrijding in de Bondsrepubliek:**

‘de democratie moet bewapend zijn’ 53

Besluiteloosheid en federale verbrokkeling 53

Een nieuwe aanpak 56

Serieuze naweëen 58

Draagvlak in de politiek: ‘nichterklarte Ausnahmestand’ 60

Draagvlak onder de bevolking: nationale angst en nationale mobilisatie 62

Een gespleten discours: te veel of te weinig democratie? 65  
Conclusie 70

**Hoofdstuk 4 – Contraterrorisme in de Verenigde Staten:  
tegen subversie, revolutie en communisten 75**

Inleiding 75  
Het ‘Huston Plan’: tegen de ondermijning van de samenleving  
(en de presidentiële macht) 76  
Het einde van het Amerikaanse revolutionaire terrorisme 85  
Politiek draagvlak: presidentiële alleenheerschappij? 90  
Publiek draagvlak 92  
Het politieke discours: de macht van de president 94  
Het discours onder de bevolking 96  
Conclusie 98

**Hoofdstuk 5 – Terrorismebestrijding tijdens de *anni di piombo*:  
misleiding of mismanagement? 101**

Inleiding 101  
De totstandkoming van het Italiaanse contraterrorismebeleid 102  
Draagvlak 114  
Politiek en publiek discours 117  
Ter afsluiting: terrorismebestrijding en *dieterismo* 120  
Conclusie 131

**Hoofdstuk 6 – De *performative power* van terrorismebestrijding 135**

Inleiding 135  
*Agenda setting* 135  
Draagvlak: politiek en publiek 138  
De *performative power* van contraterrorismebeleid 139  
Aanslagen en dodelijke slachtoffers 145  
Conclusie 146  
Uitwerking van het contraterrorismebeleid 152

**Hoofdstuk 7 – Terrorismebestrijding in de politiepraktijk 155**

Inleiding 155  
Ordehandhaving 157  
De invloed van lokale ordehandhaving op nationaal ct-beleid 158  
Ordehandhaving als opstapje naar een nationaal ct-beleid 160  
Ordehandhaving als afleiding 163  
Conflicterende ordehandhavingstijlen 166  
Misdaadbestrijding 168  
Bewaken en beveiligen 187  
Tot slot: de dreigingsspiraal 189

**Hoofdstuk 8 – Intelligence en terrorismebestrijding 193**

Inleiding 193

‘To identify’: de behoeftebepaling 196

Inlichtingen verzamelen 202

‘Expose, disrupt and neutralize’ 219

Disseminatie 222

Conclusie: *intelligence* als *tranquillizer* of als transformator 223

**Hoofdstuk 9 – Het terrorismeproces als theater 227**

Inleiding 227

*Vorverurteilung* 229

Veroordeling in de media en in de politiek 230

Onverwachte vrijspraak 231

Het terrorismeproces als selffulfilling prophecy 233

Introductie van nieuwe wetten 238

Samenspanning 245

Verscherpte maatregelen 247

Depolitisering 251

Strafrecht als ‘verstoring’ 258

Het terrorismeproces en de verschillende typen terroristen 259

Conclusie 261

**Hoofdstuk 10 – Conclusie: terrorismebestrijding als voorstelling 265**

Effectiviteit van contraterrorisme: een onzekerheidsrelatie 265

De *performance* van terrorismebestrijding 266

Performatieve kracht per land 269

Performatieve kracht: *signifiers* en legendes 273

‘Communication matters’ 282

Slotsom 289

**Bijlage 1 – Correlatietabellen bij hoofdstuk 6, figuur 6.2 293**

**Bijlage 2 – Geïndiceerde grafieken *performative power*, aanslagen en doden bij hoofdstuk 6, figuur 6.2 297**

**Bijlage 3 – Berekening *performative power* bij hoofdstuk 6, figuur 6.2 301**

Noten 315

Archieven en overige bronnen 361

Literatuur 367

Lijst van afkortingen 385

Personenregister 389

## Ten geleide

Volgens een veel gehoorde stelling is het hedendaagse terrorisme een geheel nieuw verschijnsel. Drijfveren, doelen en methodes van de moderne terroristen wijken zozeer af van hetgeen we vroeger zagen, dat elke vergelijking mank zou gaan. Als dat zo is, heeft het weinig zin terug te kijken en lessen te trekken uit het verleden. Ik ben er echter van overtuigd dat bestudering van eerdere manifestaties van terrorisme en de genomen tegenmaatregelen wel degelijk zin heeft. Het geeft context aan ons huidige handelen, houdt ons spiegels voor en geeft inzicht in langetermijn effecten van beleid. Bovendien is het een manier om het wetenschappelijke onderzoek naar met name de effectiviteit van terrorismebestrijding, dat helaas nog maar in de kinderschoenen staat, te stimuleren en te verdiepen. Het is om die reden dat ik als coördinator terrorismebestrijding pogingen tot verdieping van het historisch inzicht in het terrorisme en de bestrijding van deze vorm van politiek geweld van harte ondersteun.

Vanuit de overtuiging dat meer wetenschappelijk onderzoek naar terrorisme en contraterorisme noodzakelijk is, zijn vanuit mijn organisatie de afgelopen jaren diverse initiatieven genomen. Zo is in overleg met de Universiteit van Leiden, Campus Den Haag, een bijzondere leerstoel ingesteld voor de bestudering van dit fenomeen. Daarnaast is in kennis geïnvesteerd door het organiseren van conferenties en expertmeetings. Ook heeft de NCTb verschillende wetenschappelijke onderzoeken laten uitvoeren. Al in een vroeg stadium is daarbij ook de vraag aan de orde gesteld wat wij kunnen leren uit de ervaringen met terrorismebestrijding in de jaren zeventig, toen Europa ook werd geteisterd door aanslagen. Dat heeft geresulteerd in een opdracht tot een vergelijkend onderzoek naar de ervaringen in een viertal landen, uit te voeren door dr. Beatrice de Graaf, destijds verbonden aan de Universiteit Utrecht en thans universitair hoofddocente bij het Contraterorisme Centrum (CTC) in Den Haag.

Het resultaat van het onderzoek van dr. De Graaf ligt nu voor u. Zij reikt terrorismebestrijders, beleidsmakers en politici van nu waardevolle inzichten aan. Veertig jaar geleden gaf het grootschalige politieke geweld de aanzet tot professionalisering van terrorismebestrijding. Maar niet in elk land werd op dezelfde manier gereageerd. Nederland – zo blijkt uit dit boek – was een uitzondering wat betreft terughoudendheid. In Duitsland, Italië en in de Verenigde Staten was ook toen al sprake van grootschalige mobilisering van thema, middelen en methoden. Duidelijk wordt dat de gekozen strategie

niet zonder gevolgen bleef voor de ontwikkelingsgang van het terrorisme en voor een deel zelfs zijn levensduur bepaalde.

Toch suggereert deze studie geen tegenstelling tussen een soft of repressief contraterorisme-beleid. Zij laat wel zien dat bij het uitstippelen van de contrastrategie goed nagedacht moet worden over de presentatie ervan en de communicatie erover (met een duur woord door de onderzoekster aangeduid als de performativiteit) . Daarnaast laat zij zien dat een sterkere focus op chirurgische operaties van inlichtingendiensten en politie wellicht een gunstiger effect sorteert, dan grootschalige alerteringscampagnes of een demonstratieve etalering van staatsmacht. Deze stellingname impliceert dat elke maatregel die wordt genomen tegen het terrorisme, voortdurend gemonitord en gevolgd moeten worden op de effecten van bewust of onbewust uitgezonden boodschappen door de overheid. Daarmee dwingt dit boek ons als terrorismebestrijders om wellicht meer nog dan voorheen de uit te stippelen contrastrategieën steeds opnieuw langs de meetlat te leggen en te beoordelen op hun effectiviteit.

Van harte beveel ik daarom deze studie ter lezing aan.

Drs. E.S.M. Akerboom

Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding (NCTb)



## Woord van dank

Terrorismebestrijding is geen technisch beroep. Onderzoek daarna gaat ook dieper dan een optelsom van middelen, methodes en bijbehorende arrestaties. Daar kwam ik al snel achter toen ik in 2007 aan dit onderzoek begon. Op dat moment was er in Nederland nog niet of nauwelijks sprake van een echt terrorisme-onderzoeksveld. Ik zelf kwam op dit onderwerp uit doordat ik in 2000 was begonnen met een historische studie naar de Oost-Duitse geheime dienst en me had afgevraagd wat de speelruimte van dissidenten in dictatoriale samenlevingen was. Na het verschijnen van mijn proefschrift, eind 2004, wilde ik wel eens uitzoeken waar de grenzen van de democratische rechtsorde in het Westen lagen. Hoe ver waren westerse geheime diensten bereid te gaan in het verdedigen van die grenzen? Hoe gingen zij daarbij te werk en wat was het effect van hun veiligheidsmaatregelen?

De moord op Theo van Gogh lag net achter ons en een infrastructuur van terrorismebestrijding moest in Nederland nog helemaal worden opgebouwd. Drie jaar later, in 2007, leek het een goed idee om terrorismebestrijdingstechnieken te evalueren. Maar al snel bleek dat dat niet zo eenvoudig was. Over terroristen was veel geschreven, maar terrorismebestrijding was nog steeds een *black box*. De middelen en methoden werden zwaar bewaakt, geheimen werden niet eenvoudig prijsgegeven. Bovendien, wat zegt ons het aantal verijdelde bomaanslagen? Waren het alle pogingen of ging het om meer dan dat? En werden er met die maatregelen soms ook dreigingen gecreëerd die voorheen niet opgemerkt werden? Zo begon ik aan een tocht langs allerlei experts en archieven in binnen- en buitenland, en het onderwerp werd alleen maar ingewikkelder.

Ik wil op deze plaats graag alle mensen bedanken die mij geholpen hebben terrorismebestrijding te problematiseren en mij lieten inzien hoe complex en schier onmogelijk het is om terrorismepreventie, doeltreffendheid, proportionaliteit en terughoudendheid met elkaar in overeenstemming te brengen. Ik wil daarom in de eerste plaats de mensen noemen die mij vanuit de dagelijkse weerbarstige praktijk van terrorismebestrijding te woord hebben gestaan: Duitse officiers van justitie, Italiaanse rechters, Amerikaanse veiligheidsmensen en Nederlandse BVD'ers waren bereid om open kaart te spelen en mij inzage in hun persoonlijke archief te geven. Niet al hun namen staan achterin dit boek, maar ze weten zelf dat ik ze buitengewoon erkentelijk ben.

Verder wil ik ook het handjevol voormalige activisten bedanken dat de moed heeft gehad om kritisch naar hun eigen verleden te kijken. Het waren er niet zoveel, maar ik wil John Lumalessil en Melie Lumalessil-Metiarij met name noemen, net als Bernardine Dohrn met wie ik een dynamisch interview in New York had.

Daarnaast kreeg ik alle medewerking van de vele archiefmedewerkers in Nederland en daarbuiten. Zonder hun steun en continue toelevering van stapels dossiers had ik dit boek niet kunnen schrijven. De archieven staan achterin het boek vermeld.

Dat ik tijd en ruimte voor dit onderzoek heb gekregen, is te danken aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding die dit project financieel steunde. Twan Erkens, Cees Wiebes en in het bijzonder Paul Abels als meezeer hielden mij scherp, soms wel eens heel scherp. Het is te prijzen dat zij in een tijd van grote druk op overheidsinstellingen om onderzoeksprojecten zo snel mogelijk af te ronden mij zo veel vrijheid en tijd lieten om echt de diepte in te gaan.

Bij het Instituut Geschiedenis van de Universiteit Utrecht vond ik dankzij Duco Hellema, mijn promotor en leidinggevende van de vakgroep Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen, ook daadwerkelijk de gelegenheid om erop uit te trekken en onderzoek te doen. Duco's enthousiasme voor de jaren zeventig was aanstekelijk. Joost Dankers van het OGC zorgde voor de correcte institutionele inbedding van het onderzoeksproject. Aan het Centrum voor Terrorisme en Contraterrorisme (CTC) van de Campus Den Haag (Universiteit Leiden) kon ik het onderzoek vanaf eind 2007 voortzetten en verdiepen. Bob de Graaff, de hoogleraar van het CTC, was als kritische meezeer een onmisbare inspirator van dit onderzoek.

In Berlijn, Washington en Italië vond ik steun en onderdak bij goede vrienden, die mijn belangstelling voor geheime diensten, terrorismebestrijders en nationale veiligheid met kritische *Anteilnahme* volgden. In het bijzonder denk ik daarbij aan Katharina Kunter, Dan Mulvenna, Matthew Aid en Saskia van Genugten. Het onderzoek in Italië was dankzij het Koninklijk Nederlands Instituut te Rome, waar ik mocht verblijven, een absoluut hoogtepunt.

De vele scriptiestudenten en stagiaires – Martha van der Schaar, Iris de Graaf, Frank van Es en nog vele anderen – hielden mij gedurende mijn onderzoeksverblijven steeds bij de les. Zij dwongen mij om antwoorden te zoeken op vragen die ik zelf niet gesteld zou hebben. Mijn onderzoeksassistent Maarten van Riel vormde in deze periode een extra stel handen en ogen, wat heel handig was toen ik door zwangerschap niet meer zo mobiel was.

De collega's van het CTC en de andere terrorisme-experts in Nederland, in het bijzonder Isabelle Duijvesteijn, Jacco Pekelder, Giliam de Valk en Joost Augusteijn, gaven vorm aan de jonge discipline van terrorismestudies in Nederland. Zij vormden een onderzoeksnetwerk dat nodig is om als individuele onderzoeker boven platgetreden conclusies uit te stijgen.

Voor de sociale energie die zo'n onderzoeksproject vergt, kon ik gelukkig een beroep doen op vele vrienden en kennissen in Nederland en daarbuiten die niet altijd over terrorisme wilden praten, maar best langs wilden komen in Rome of New York. Mijn

ouders zetten ook dit keer weer een persoonlijke knipseldienst annex oppasservice op en schakelden moeiteloos over van Oost-Duitse geheime diensten naar Italiaanse terroristen.

Ook al zal het hun de komende jaren nog niet veel zeggen (en daarna wellicht evenmin), ik zal dit onderzoek altijd verbinden met onze twee dochtertjes Dorothee (2007) en Theresa (2009). Bij al de gruwelijke terroristische aanslagen herinnerden ze mij voortdurend aan wat kwetsbaar en beschermwaardig is. Gelukkig hebben ze een vader die beter kan plannen dan hun moeder kan schrijven, zodat er niet alleen hoofdstukken, maar ook boodschappen op de plank kwamen.

Tot slot wil ik een herinnering uitspreken aan Jan ter Laak die mij met kopjes koffie en altijd weer nieuwe visitekaartjes bij de les hield. Hij stierf veel te vroeg.

Beatrice de Graaf

Den Haag, december 2009

## Wat willen terrorismebestrijders?

### Inleiding: terrorismebestrijding langs de lat

De aanslagen door Al Qaida van 11 september 2001 op het World Trade Center hebben het verschijnsel terrorisme bovenaan de politieke agenda gezet. In de jaren daarna namen nationale regeringen en internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties en de Europese Unie, talloze wetten en maatregelen aan om het ‘nieuwe terrorisme’ te bestrijden. Koortsachtige activiteiten, campagnes, beraadslagingen en militaire interventies tegen Afghanistan en Irak volgden. Miljarden dollars en euro’s zijn hieraan gespendeerd. De wetenschap volgde op de voet en genereerde een stortvloed van publicaties over het ‘nieuwe terrorisme’.<sup>1</sup>

Tussen alle bedrijven door klonken er wel stemmen die zich afvroegen wat de effectiviteit was van alle nieuwe maatregelen. Leidden ze echt tot een vermindering van terroristische aanslagen en remden ze radicaliseringsprocessen af? De laatste paar jaar klinken die stemmen steeds luider.<sup>2</sup> In Nederland nam de Tweede Kamer op 15 november 2007 een motie van D66-lid Alexander Pechtold aan, waarin de regering werd opgeroepen om de huidige vormgeving van het antiterrorismebeleid onder de loep te nemen en de genomen maatregelen te evalueren.<sup>3</sup> In 2009 presenteerde een commissie van externe deskundigen onder leiding van de jurist J.J. Suyver de uitkomst van haar onderzoek. Zij concludeerde dat het kabinet eigenlijk nauwelijks had stilgestaan bij de noodzaak en de effectiviteit van alle nieuwe contraterrorismemaatregelen na 2001. Daardoor vertoonde het beleid weinig samenhang, was er te veel eenzijdige aandacht besteed aan uitbreiding van strafrechtelijke voorzieningen en te weinig aan de legitimiteit en de mogelijke onbedoelde effecten ervan.<sup>4</sup>

Het doen van uitspraken over de doelmatigheid of doeltreffendheid van beleid is voor elk beleidsterrein echter een hachelijke onderneming. Dat blijkt mede uit het feit dat er relatief weinig empirische analyses over effectiviteit van contraterrorismemaatregelen zijn verschenen, hoewel er vanuit de politiek en de media dikwijls om is gevraagd. Cynthia Lum gaf in 2004 een overzicht van 21 onderzoeken (tot 2002 uitgevoerd) die kwantitatieve uitspraken doen over de effecten van contraterrorisme-, ofwel ct-beleid. De uitkomsten daarvan stemden niet vrolijk. Walter Enders en Todd Sandler hebben herhaaldelijk aangetoond dat er nauwelijks positieve effecten van ct-beleid op het aantal terrorisme-

incidenten te meten zijn. Integendeel, soms nam de intensiteit van terroristisch geweld na de implementatie van beleid zelfs toe. De door hen onderzochte ct-maatregelen hadden hoogstens effect op de *plaats* of de *aard* van de aanslagen. Beveiliging op luchthavens leidde in de jaren zeventig en tachtig tot meer autobommen. Het droogleggen van financiële bronnen sinds 2001 heeft ervoor gezorgd dat de aanslagen minder complex zijn geworden, aangezien langdurige en ingewikkelde voorbereidingshandelingen hierdoor lastiger zijn geworden. Dat wordt wel het ‘verplaatsingseffect’ genoemd, of het ‘waterbedverschijnsel’: druk op de ene plek en het water wijkt naar de andere hoek.<sup>5</sup>

Toch willen bestuurders, politici en hun kiezers weten hoe het zit. Er is immers enorm veel geld aan terrorismebestrijding uitgegeven. De Verenigde Staten, en vele landen in hun kielzog, hebben de strijd tegen terrorisme als een oorlog gepresenteerd en gevoerd, waarbij duizenden slachtoffers zijn gevallen. Dat maakt het nog logischer dat de bevolkingen willen weten of ‘we nu gewonnen hebben’ of niet. Onthullingen over schendingen van de mensenrechten van gevangen terrorismeverdachten hebben de vraag opgeroepen of deze middelen nu echt worden geheiligd door het doel: terrorismebestrijding. De effectiviteit van ct-beleid werd een zaak van legitimiteit en geloofwaardigheid. Wat heeft het Westen allemaal opgegeven aan normen en waarden in de strijd tegen terrorisme? En wat heeft het daarmee bereikt?

Een objectief antwoord is hierop niet makkelijk te geven. Daarvoor zou eerst vastgesteld moeten worden wat effectiviteit van terrorismebestrijding inhoudt. Dat betekent dat we ook datgene wat bestreden wordt, het terrorisme, moeten omschrijven. Daarover lopen de meningen uiteen. Terrorismebestrijders gebruiken wel de definitie die het Amerikaanse Federal Bureau of Investigation (FBI) al sinds de jaren tachtig hanteert en die in de *Code of Federal Regulations* is geformuleerd: ‘The unlawful use of force and violence against persons or property to intimidate or coerce a government, the civilian population, or any segment thereof, in furtherance of political or social objectives’ (28 CFR, sectie 0.85).<sup>6</sup> De Amerikaanse terrorisme-expert Bruce Hoffman heeft onderstreept dat terrorisme zowel een tactiek als een strategie is, gericht op de ‘deliberate creation and exploitation of fear through violence or the threat of violence in the pursuit of political change’.<sup>7</sup> Ook in de recente academische consensusdefinitie van Alex Schmid komen die elementen terug:

Terrorism refers on the one hand to a *doctrine* about the presumed effectiveness of a special form or tactic of fear-generating, coercive political violence and, on the other hand, to a conspiratorial *practice* of calculated, demonstrative, direct violent action without legal or moral restraints, performed for its propagandistic and psychological effects on various audiences and conflict parties.<sup>8</sup>

Maar vanzelfsprekend verschilt de keuze om iets als ‘unlawful’ en ‘terroristisch’ te beschrijven per plaats, tijd en partij. Terrorisme is nu eenmaal niet te vangen in een afgeronde en universeel geldige definitie. Het is een politieke aangelegenheid, en daarmee een ‘essentially contested concept’.<sup>9</sup> Dat maakt de evaluatie van contraterrorisme dus al meteen tot een dubieuze aangelegenheid. Voor Rusland is terrorismebestrijding heel wat

anders dan voor de Europese Unie, om maar wat te noemen. Bestrijding vergt tevens inzicht in de oorzaken van terrorisme, maar ook daarover lopen de meningen wijd uiteen.

Vervolgens moet vastgesteld worden wat de gewenste resultaten van het beleid dienen te zijn. Ook dat is niet eenvoudig. Gaat het om een reductie van het aantal aanslagen of terroristen? En hoe doe je dat? Door terrorismeverdachten op te pakken, te veroordelen en gevangen te zetten? Maar de arrestatie van drie vermeende terroristen kan de radicalisering van tien nieuwe in de hand werken. Dezelfde maatregel kan dus op hetzelfde moment twee totaal verschillende uitkomsten bewerkstelligen. Bovendien is een reductie van aanslagen in de ogen van het publiek niet genoeg. Elke aanslag is er immers één te veel.<sup>10</sup> Of moeten regeringen zich meer richten op het verkleinen van de effecten die de terroristen zélf beogen: het zaaien van angst en het intimideren van een bevolking(sgroep) of regering? Maar hoe komen we te weten dat dat werkelijk is wat de terroristen precies willen? Daar zijn ze lang niet altijd duidelijk over.<sup>11</sup>

We kunnen ons ook richten op de doelmatigheid, de manier waarop staten en internationale organisaties hun middelen inzetten. In de bestuurskunde kunnen verschillende vormen van doeltreffendheid en doelmatigheid onderscheiden worden. Stone en anderen hebben echter duidelijk gemaakt dat efficiëntie op zichzelf nooit een objectief doel kan zijn, zoals men vóór de Tweede Wereldoorlog nog dacht.<sup>12</sup> Het oordeel of iets efficiënt is, is een politiek vraagstuk waarbij allerlei (conflicterende) waarden een rol spelen – niet alleen bij het bepalen van de doelen van het beleid, maar ook bij de keuze voor de middelen die daarvoor nodig worden geacht. Efficiëntie is daarmee een van de vele ‘waarden’, naast begrippen als democratie, gelijkheid, rechtmatigheid en integriteit, waartussen beleidsmakers meestal moeten kiezen – want ze gaan helaas niet vaak allemaal samen.<sup>13</sup>

Hieruit volgt dat er verschillende, al dan niet conflicterende, vormen van effectiviteit onderscheiden kunnen worden: onder andere inhoudelijke (doen de maatregelen wat ze beloofd hebben?), economische (hoe verhoudt de allocatie van middelen zich tot de resultaten?), bestuurlijk-organisatorische (zijn de juiste middelen aangewend en hoe is het proces van beleidsbepaling tot beleidsverantwoording ontworpen?), juridische (is het beleid rechtmatig?), politieke (zijn ze legitiem en afrekenbaar?), democratische (is er genoeg draagvlak voor en blijft dat draagvlak ook intact?) en ethische (is het beleid proportioneel en integer?).<sup>14</sup> Het is gebleken dat regeringen in tijden van crises aan de ethische of juridische aspecten soms minder aandacht besteden, maar dat die nalatigheid hen later nog enorm kan opbreken.

Tot slot doet zich nog een probleem voor dat een evaluatie van ct-beleid bemoeilijkt. In veel gevallen gaat het bij terrorismebestrijding namelijk niet om een puur technocratisch en bedrijfsmatig afrekenbaar beleidsterrein, maar om politiek voor de *Bühne*. Met de omschrijving van de omvang van de kring van verdachten en de aard van de dreiging spreken bewindslieden geen objectieve prestatieverplichting uit. Ze hebben vaak heel andere politieke doelen op het oog: de bevolking geruststellen bijvoorbeeld, hun eigen daadkracht bewijzen of de oppositie de pas afsnijden. Meestal is het helemaal niet hun bedoeling dat ze later op deze ‘beleidsdoelstellingen’ afgerekend worden, zoals dat in een normaal bedrijfsproces zou gebeuren.

Niet alleen vermijden bewindslieden zelf vaak zo'n evaluatie van beleidsresultaten, maar ook publiek en parlement hebben daar meestal niet het collectieve geheugen voor – zeker niet wanneer de nieuwe beleidsvoorstellen over elkaar heen buitelen. Zonder dat er sprake hoeft te zijn van een daadwerkelijke afname van terroristisch geweld kan terrorismebestrijding van de publieke en politieke agenda verdwijnen door de opkomst van nieuwe maatschappelijke crises, door machtswisselingen of door afname van het schokeffect van de aanslagen. Een evaluatie van ct-maatregelen vindt meestal niet plaats. Als dat al gebeurt, is het dikwijls de oppositie die zo'n evaluatie in het kader van een eigen politieke campagne nastreeft, hetgeen de objectiviteit van de beoordeling ook niet altijd ten goede komt.

### Wat willen terrorismebestrijders?

Effectiviteit is de uitkomst van een politiek proces; dat is het uitgangspunt van deze studie. Daarop is de eerste onderzoeksvraag gebaseerd: Wat willen de terrorismebestrijders en hoe proberen ze dat te bewerkstelligen? Dat is geen eenvoudige vraag, omdat de gestelde doelen kunnen verschillen per overheidsinstantie, met het proces van terrorismebestrijding mee veranderen en bovendien ook nog, naargelang de politieke situatie, verschillend gepresenteerd worden. Maar juist om dit politieke proces gaat het. De effecten van beleid kunnen zoals gezegd niet worden losgekoppeld van de politieke keuzes die hieraan ten grondslag liggen.

In dit onderzoek is daarom ten eerste onderzocht hoe de politieke besluitvorming omtrent terrorismebestrijding zich heeft ontwikkeld. Wie zette het thema op de politieke agenda, wanneer en waarom gebeurde dat? En welke prioriteit werd hieraan toegekend? Hier gaat het om de vraag hoe de *agendabepaling als proces van probleemmerkening en probleemdefiniëring* verliep.<sup>15</sup> Meestal zijn het de terroristen zelf die zich op de publieke en politieke agenda proberen te zetten. Het genereren van publiciteit en aandacht is een van de belangrijkste motieven van terroristen; in 21,5 procent van Alex Schmid's 109 definities van terrorisme (uit zijn standaardwerk van 1988) kwam dat element voor.<sup>16</sup> 'Terrorism is theatre', stelde terrorisme-expert Brian Jenkins al in 1975.<sup>17</sup> Maar soms bereiken de terroristen hun theatrale effect niet en wordt een aanslag niet als nationale dreiging opgevat.<sup>18</sup>

Er kan echter ook van het omgekeerde sprake zijn, namelijk dat er nog helemaal geen grote aanslag is gepleegd en dat een beweging toch als terroristisch wordt bestempeld. Het is dus de vraag wie er – naast de terroristen zelf – toegang tot de nationale agenda hebben. *Agenda setting* kan een zaak zijn van een kleine kring van ingewijde bewindslieden en ambtenaren in de arena van het contraterrorisme. Bij de krijgsmacht of vanuit de geheime diensten kan eveneens een wens bestaan om terrorisme onder de aandacht van politici te brengen, en ook het 'publiek' of de oppositie kan via de media eisen dat de regering meer aandacht besteedt aan terrorismebestrijding. Nederland staat er ten opzichte van andere West-Europese landen bijvoorbeeld om bekend dat publieke pressiegroepen er relatief gemakkelijk zaken op de politieke agenda kunnen zetten.

Ten tweede is er in meer of mindere mate *politiek draagvlak* voor het ct-beleid nodig. Contraterrorisme kan inzet worden van een politiek steekspel. Politieke partijen kunnen uit eigen partijbelang een bepaalde radicale groepering als terroristisch bestempelen. Daarbij kunnen ze meer of minder doelbewust de samenleving als geheel mobiliseren in de strijd tegen terrorisme. Maar soms beweegt terrorismebestrijding de gemoederen nauwelijks en wordt ct-beleid vooral achter de schermen gemaakt. Het politieke draagvlak doet er dan alleen toe voor de verantwoordelijke bewindslieden, hoge ambtenaren, deskundigen en professionals uit het veld. Maar dan nog moeten lagere overheden ervan overtuigd worden een deel van hun autonomie op veiligheidsgebied voor nieuw, en meestal landelijk, ct-beleid op te geven. Zo bezien kan beleidsvorming een zaak zijn van volstrekte openheid en betrokkenheid van de samenleving, van politisering en mobilisering van kiezers, of juist van geheimhouding, professionalisering en verzakelijking. Dat hangt van de context af. De vraag is wat dit voor uitwerking heeft op de totstandkoming en uitvoering van ct-beleid. Leidt meer consensus onder de bevolking over de dreiging van terrorisme automatisch tot een 'harder' beleid? En heeft geheimhouding of verzakelijking juist een 'zachter' beleid tot gevolg?

Een derde factor van belang betreft de vraag hoe er over terrorismebestrijding wordt gesproken en hoe deze wordt gepresenteerd. Hoe en in welke mate wordt terrorisme omschreven en als bedreiging gesignaleerd? Hoe komt het *discours* tot stand dat leidt tot de identificatie van bepaalde groepen of individuen als terrorist? 'Discours' is dus niet alleen de beeldvorming of de manier waarop over iets wordt gepraat, maar het is ook een strijdtoneel want er gaat altijd macht mee gepaard: de macht om iets 'waar' te laten zijn.<sup>19</sup> Hoeveel macht hebben de autoriteiten over het discours? Ze hebben immers ook met min of meer onafhankelijke media te maken en met verzet van de bevolking of vanuit radicale kringen tegen de officiële stereotypingen van 'radicaal' of 'terroristisch' geweld. Het omgekeerde is ook mogelijk: dat de media moord en brand schreeuwen en de overheid moet vechten om tegenwicht te bieden.

Het gevoel van terroristische dreiging kan versterkt worden door meer 'vervreemding', of mentale distantie tussen de veronderstelde terroristen enerzijds en de bedreigde samenleving anderzijds te suggereren. Terroristen kunnen in de media of door politici volledig gedemoniseerd worden. Ze kunnen ook als ontspoorde kwajongens worden neergezet. Daarachter ligt de vraag welke kloof er ligt tussen het vijandbeeld ('de terrorist') en datgene wat beschermd moet worden (de eigen democratische orde, de rechtstaat, de bevolking etc.). Hoe sterk worden de vermeende terroristen en de bevolkingsgroep waar ze mogelijk uit voortkomen als 'out-group'<sup>20</sup> gepresenteerd?

Het beeld van de vijandige 'ander' bestaat uit verschillende elementen, die corresponderen met de voorstellingen die men van het eigen systeem of van de samenleving heeft. Hoe radicaler die tegenstellingen zijn en hoe groter het draagvlak is dat de terrorismebestrijders enerzijds en de terroristen anderzijds voor hun voorstelling van zaken kunnen vinden, des te heftiger en langduriger het conflict zal zijn. Naarmate de kloof tussen de eigen waarden en die van de terroristen groter wordt geacht, zullen de maatregelen die genomen worden – zoals de inzet van speciale eenheden, verruiming van opsporingsmogelijkheden, langduriger straffen – onverbiddelijker zijn.<sup>21</sup>



## Terrorismebestrijding als praktijk van *securitization*

Uit de voorgaande overwegingen vloeit de tweede onderzoeksvraag voort: wat is de relatie tussen de maatregelen – en in het bijzonder de bijbehorende omschrijving van de dreiging – en het terroristische geweld? De Amerikaanse terrorisme-experts Kruglanski, Crenshaw, Post en Victoroff stelden in oktober 2008 dat het tijd werd om de metafoor van de *war on terror* te vervangen door een andere omschrijving, omdat dit beeld het terrorismeprobleem versimpelde en eerder ressentimenten en rancune aanwakkerde dan dat het een effectief beleid opleverde.<sup>22</sup> Zij wilden hiermee zeggen dat het niet alleen om de objectieve maatregelen zelf gaat, maar ook om de manier waarop terrorismebestrijding wordt gepresenteerd. Met de beeldspraak van ‘oorlogsvoering’ wordt immers een politieke urgentie gecreëerd. Door een oorlog af te kondigen – ook al is het spreekwoordelijk bedoeld – worden toch bepaalde publieke verwachtingen gewekt. En vaak gaat er ook een bijbehorende praktijk van vergaande veiligheidsmaatregelen mee gepaard. Daardoor kan het maatschappelijke klimaat ingrijpend veranderen. Niet alleen terroristen brengen hun bestrijders tevoorschijn, ook de bestrijders geven vorm aan datgene wat ze bestrijden. Terrorismebestrijding is een vorm van communicatie, net zoals terrorisme dat is. In het communiceren van antiterrorisemaatregelen worden vijandbeelden geconstrueerd en normen en waarden van de eigen cultuur gereproduceerd.

De politicologe Lene Hansen heeft, als exponent van de ‘Copenhagen School’ (een stroming binnen de Leer van de Internationale Betrekkingen), in haar boek *Security as practice* aangetoond dat buitenlandse veiligheidspolitiek moet worden beschouwd als een proces van *agenda setting* en *framing*. Daarbij gaat het meer om het bevestigen van de eigen groepsidentiteit ten opzichte van de buitenstaanders en de vijanden, dan alleen om echte, fysieke machtsverhoudingen. Toegepast op terrorismebestrijding betekent dit dat de strijd tegen terrorisme niet alleen een strijd tegen bommen en granaten is of een kwestie van meer wetten of betere veiligheidspoortjes. Het gaat om meer. Het behoud van ‘het eigene’ tegen het ‘vreemde’, ‘de ander’ staat op het spel. Wanneer dit het geval is – en dat is het wanneer terrorisme nationale urgentie krijgt – spreekt de Copenhagen School van een proces van *securitization*. Daarmee wordt bedoeld dat op het moment dat overheden erin slagen iets of iemand als een bedreiging van de nationale veiligheid te typeren, dit hun de legitimiteit en de mogelijkheid verschaft buitengewone middelen te gebruiken – wat natuurlijk niet zonder effect blijft op de groep personen die door die maatregelen wordt geraakt. *Securitization* is een intersubjectief proces, dat wil zeggen dat het niet om een objectieve dreiging gaat, maar om een subjectieve dreigingsperceptie die door de meerderheid van de bevolking geaccepteerd moet worden.<sup>23</sup>

Dit inzicht omtrent de sociale constructie van dreiging en de bijbehorende bestrijding wordt gebruikt om het hierboven genoemde traject van politieke besluitvorming, het genereren van draagvlak en het proces van *framing*, te analyseren. Daarmee geeft de onderhavige studie een nieuwe aanvulling op de bestaande literatuur over contraterro-risme. In het kader van het Europees onderzoeksproject ‘Transnational Terrorism, Security & the Rule of Law’ identificeerden de uitvoerders in 2007 vijf benaderingen van contraterro-risme in de wetenschappelijke literatuur tot dan toe: het ‘Policy Perspec-

tive', het 'International Relations Perspective', het 'Hard Power v.s. Soft Power'-model, het 'Communications Perspective' en het 'Economic Perspective'.<sup>24</sup> Wanneer die indeling wordt aangehouden, gaat de voorliggende studie niet over internationale bestrijding van terrorisme of over de economische kosten of baten ervan en evenmin wordt hier de simpele tegenstelling tussen 'harde' (militaire) of 'softe' (diplomatieke) maatregelen aangehouden. Hier wordt de kwestie van terrorismebestrijding vanuit het beleidsperspectief (*Policy Perspective*) behandeld en gecombineerd met het element van communicatie (*Communications Perspective*). Casebeer en Russell beoogden dat terrorismebestrijders beter moeten kijken (en luisteren) naar de verhalen die terroristen vertellen en daar een beter of alternatief narratief tegenover moeten zetten. In de onderhavige studie wordt aangetoond dat terrorismebestrijders, zonder dat ze zich daarvan bewust zijn, allang een eigen verhaal vertellen, maar dat het effect van hun boodschap niet altijd het beoogde is. In plaats van alle aandacht te richten op een 'unified narrative front', moet eerst nader worden beschouwd wat de boodschap en het beeld zijn dat de terrorismebestrijders al hebben achtergelaten.<sup>25</sup>

Het nieuwe element van deze studie zit in de discursieve kijk op het besluitvormingsproces en de nadruk op de politiek-culturele context waarbinnen de terroristische vijandbeelden worden geformuleerd. Daarvoor wordt in hoofdstuk 6 een nieuw begrip geïntroduceerd en toegelicht: de 'performative power' van ct-beleid. Het onderzoek als zodanig is echter niet alleen 'discursief' van aard, dat wil zeggen dat het niet alleen om beeldvorming of presentatie gaat. Er worden wel degelijk steeds lijnen tussen dreigingsbeelden, maatregelen en de daadwerkelijke aanslagen en incidenten getrokken. Aanslagen zaaien dood en verderf, dat wordt hier niet ontkend. Het gaat echter om de vraag hoe terroristische misdrijven een plaats krijgen in de publieke en politieke beeld- en beleidsvorming, tot welke vorm van terrorismebestrijding dat leidt en wat dat vervolgens betekent voor de maatschappelijke verhoudingen.

## Onderzoeksaanpak en afbakening

In dit onderzoek worden het beleid en de praktijk van terrorismebestrijding langs de lat van hun historische functioneren gelegd. Dat gebeurt zoals gezegd door het politieke besluitvormingsproces en de totstandkoming van concrete ct-maatregelen, het draagvlak en het discours daaromtrent te bespreken. Dat wordt gedaan aan de hand van de geschiedenis van politiek geweld, terrorisme en de bestrijding ervan in Nederland, de Verenigde Staten, de Bondsrepubliek Duitsland en Italië in de lange jaren zeventig. Die keuze wordt hieronder toegelicht.

In de eerste plaats is dit een internationaal vergelijkend onderzoek. De aanpak van terrorismebestrijding is al wel vaker vanuit een vergelijkend perspectief geanalyseerd, bijvoorbeeld in *Democracy and Counterterrorism* van Art en Richardson, *Western Responses to Terrorism* van Schmid en Crelinsten, *A Strategic Framework for Countering Terrorism and Insurgency* van Hoffman en Morrison, *Combating Terrorism: Strategies of Ten Countries* van Yonah Alexander en *Ending Terrorism* van Kurth Cronin.<sup>26</sup> Behalve voor de studies

van Cronin en Hoffman & Morrison betreft het in deze gevallen (en in de meeste andere) vaak een bundeling van artikelen van verschillende auteurs die elk een casestudie uitwerken, al dan niet volgens een gestandaardiseerde aanpak. In dit onderzoek worden de vier landen niet alleen naast elkaar behandeld, maar – in het tweede deel – vervolgens ook thematisch aan elkaar gekoppeld en in een centraal kader van *performative power* (zie hoofdstuk 6) geplaatst en geanalyseerd.

Voor wat betreft de periode van terroristisch geweld en de bestrijding hiervan is de keuze ingegeven door de omschrijving van de historicus David Rapoport. Hij lokaliseert het hoogte- (of diepte)punt van de zogenaamde ‘derde golf’ van geweld in de moderne tijd, tussen het einde van de jaren zestig en de jaren tachtig. Volgens Rapoport werd deze golf geïnspireerd door internationale gebeurtenissen, zoals dekolonisatie en de oorlog in Vietnam, en had deze golf zowel revolutionaire als nationalistische eigenschappen. De aanduiding ‘New Left’ die Rapoport voor deze fase van terroristische incidenten gebruikt, is dus enigszins misleidend, omdat ook het separatistische en etnonationalistische geweld in deze periode opvlamde.<sup>27</sup>

De bij deze golf behorende aanslagen en geweldsdaden in de genoemde landen worden vooral toegeschreven aan ‘inheemse’ terroristische organisaties van sociaalrevolutionaire snit. In de Bondsrepubliek waren dat de Rote Armee Fraktion (RAF) en aanverwante groepen, in Italië de Brigate Rosse (BR) en soortgelijke organisaties en in de Verenigde Staten de Weather Underground Organization (WUO), de Black Panther Party (BPP) (en het Symbionese Liberation Army, SLA). Maar daarnaast waren ook etnisch-nationale radicalen actief, zoals de Zuid-Molukse jongeren in Nederland. En in Italië begon het terroristische geweld met aanslagen die door rechts-extremistische terroristen, al dan niet in samenwerking met (onderdelen) van de Italiaanse geheime diensten, werden gepleegd. In de jaren zeventig was voorts het geïmporteerde of transnationale terrorisme al een probleem. Palestijnse commando’s kaapten vliegtuigen, bliezen olie- en gasinstallaties op en verstoorden in 1972 de Olympische Spelen in München. En Japanse terroristen bezetten in 1974 de Franse ambassade in Den Haag.

Het is overigens lastig om de motieven of gezindheid van terroristische en politiek gewelddadige groeperingen zo strikt eenduidig af te bakenen. Zuid-Molukse jongeren ontleenden hun inspiratie óók aan hun orthodoxe protestantse geloof, terwijl hun uitingvormen juist weer revolutionair of anti-imperialistisch van aard waren (zoals hun afrokapsels, zwarte leren jacks en de Black Panther-slogans). Het is ook de vraag of de tweede generatie RAF-leden zich echt nog zo druk maakten om de internationale revolutie en of het hun niet veel meer om bevrijding van hun kameraden en wraak op de autoriteiten ging. Bovendien waren ze ook heel Duits-nationaal in hun verzet tegen de ‘Amerikaanse bezetter’ en in de antisemitische opvattingen die veel leden van de RAF, de Revolutionäre Zellen (RZ) en de Bewegung 2. Juni erop nahielden.<sup>28</sup> Etiketten plakken doet geen recht aan de complexiteit van het verschijnsel terrorisme. Toch wordt voor het gemak van de schrijver en de lezer de indeling in sociaalrevolutionair (of links-radicaal), etnonationalistisch, en voor Italië ook nog rechts-extremistisch gehanteerd. Waar nodig zullen de afwijkingen hierop vermeld worden.

In navolging van Rapoports derde golf van 'New Left terrorism' start het onderhavige onderzoek aan het einde van de jaren zestig met de uitbarsting van politiek geweld als randverschijnsel of bijproduct van de hervormings- en protestbewegingen van die tijd. Het onderzoek eindigt aan het begin van de jaren tachtig. In de vier onderzochte landen kwam de golf van geweld ten einde, definitief of voorlopig. De acties van de Vrije Zuid-Molukse Jongeren waren in 1978 afgelopen, de Black Panther Party en de Weather Underground waren al eerder praktisch uitgespeeld, alleen de Black Liberation Army ging door tot 1983-84. De RAF bleef weliswaar tot in de jaren negentig actief en de Brigade Rosse pleegden in een vernieuwde vorm in 2001 en 2003 nog aanslagen, maar vanaf 1977-78 deed zich een voorlopige pauze voor toen de eerste twee generaties waren opgepakt of gevlucht.<sup>29</sup>

Er is gekozen voor de vier genoemde landen, omdat ze een interessante mix vormen van gevestigde versus jonge democratieën, van staten met een grote executieve macht versus staten waarin de bevoegdheden decentraal geregeld zijn, van landen waarover veel bekend is en waar veel gebeurd is versus landen waar op het eerste gezicht weinig opzienbarends aan de hand was. In alle vier de landen was op basis van primair bronnenmateriaal, aangevuld met een omvangrijk corpus aan secundaire geschriften, bovendien een goed beeld van terrorismebestrijding te schetsen. Voor andere westerse landen die ook voor de hand hadden gelegen, zoals het Verenigd Koninkrijk of Spanje, is bewust niet gekozen. Spanje was begin jaren zeventig nog een dictatuur, waardoor terrorismebestrijding zich in een hele andere context voltrok dan in de vier genoemde democratieën. Over de geschiedenis van de (Provisional) Irish Republican Army ((P)IRA) en de bestrijding daarvan is in de Angelsaksische wetenschappelijke wereld al veel geschreven. De lange voorgeschiedenis van dat conflict maakt het bovendien minder logisch om specifiek op de jaren zeventig in te zoomen.

De focus op dit roerige decennium maakt het mogelijk om enerzijds vanaf een relatieve historische nabijheid, en anderzijds vanaf een 'veilige' historische afstand het proces van contraterrorisme te onderzoeken. Er zijn natuurlijk grote verschillen aan te wijzen tussen de terroristische dreiging toen en nu. De communicatiewijze en de radicaliseringsprocessen verlopen dankzij internet en de directe toegang tot de media veel sneller. Ook wordt wel aangenomen dat de neiging tot destructie van religieuze terroristen en fanatici veel groter is.<sup>30</sup> En het is tevens lastiger om als regering een nationale koers te varen en zich te onttrekken aan het mondiale discours van terrorisme.

Toch staan de terroristen van de jaren zeventig anderzijds helemaal niet zo ver van de huidige generatie terroristen af wanneer we kijken naar de organisatorische vormen (het informele, losse en *bottom up*- netwerk van de Zuid-Molukkers) en de middelen en doelen (politieke moorden, kapingen, bezetting van een lagere school in Nederland, grote aanslagen op *soft targets*, zoals in Italië). De bereidheid tot geweld van de Duitse en Italiaanse terroristen nam eveneens enorm toe nadat de eerste generatie was opgepakt en omgekomen. En ofschoon wel wordt gesteld dat vooral met religieuze terroristen niet valt te onderhandelen, gold dit evenzeer voor veel van de RAF-commando's en Rode Brigadisten, en ook voor de Italiaanse rechts-extremisten. Ook de *impact* van de aanslagen en de angst in de bevolking was in de jaren zeventig met name in Duitsland en Italië

net zo hoog als tegenwoordig. De voor dit onderzoek belangrijkste overeenkomst ligt echter in het feit dat regeringen toen en nu hun beleid van terrorismebestrijding als een politiek proces vormgeven, hiervoor politieke steun moeten vinden en hun dreigingsbeelden in een praktijk moeten omzetten. De mechanismen en patronen die zich daarbij in de jaren zeventig voordeden, zijn nog steeds relevant.

Het voordeel van deze historische afstand is dat die mechanismen nu beter te bestuderen zijn. Omdat in Duitsland en Italië – en in mindere mate in Nederland – vaak de archiefdrempel van dertig jaar wordt gehanteerd, is er een keur van interessante overheidsdocumenten te raadplegen. Ook in de Verenigde Staten hebben de liberale archiefwetgeving en de lobby-activiteiten van *civil rights*-organisaties geleid tot de vrijgave van talloze gevoelige dossiers. Het onderzoeksterrein ‘terrorismebestrijding in de jaren zeventig’ is rijp om te oogsten. Er zijn gedegen studies verschenen over de Weather Underground, de Black Panther Party en de operaties van de FBI tegen deze groeperingen.<sup>31</sup> Maar over het algemeen is de eigentijdse geschiedenis min of meer blijven hangen bij de jaren zestig, bij de protestbewegingen en de algemene reacties van overheden daarop. Het bredere *policy perspective* op de bestrijding van politiek geweld kan nog verder worden uitgewerkt.<sup>32</sup>

Dat maakte dit project dan ook tot een echte uitdaging. Hier is getracht de geschiedenis van terrorismebestrijding per land te reconstrueren, en wel aan de hand van sleutelmomenten op het gebied van terrorisme, politiek geweld en de beleidskeuzes die het officiële en publieke discours van terrorismebestrijding bepaalden.<sup>33</sup> Op basis van nieuw bronnenmateriaal zijn bekende incidenten opnieuw afgestoft en onbekende opgediept en voor het eerst uitgewerkt en geanalyseerd. Veel van de dossiers waren nog nooit eerder bekeken. Dit bronnenmateriaal werd aangetroffen in de archieven van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie, en veiligheidsdiensten, bij regionale en lokale politiekorpsen, in rechtbankverslagen en bij enkele geïnterviewde actoren van toen. De beschikbaarheid en de omvang van de archieven verschilde wel enigszins per land, maar al met al kon een redelijk compleet beeld worden opgetekend.

Daarnaast is er volop gebruikgemaakt van kranten- en tijdschriften uit die jaren, waarbij over het algemeen is getracht recht te doen aan het brede politieke spectrum: zowel rechtse, populistische en conservatieve als linkse, radicale of meer mainstream liberale bladen zijn geraadpleegd. Tevens zijn er over deze periode volop secundaire studies, biografieën en autobiografieën van terroristen en radicale activisten verschenen, zeker in Duitsland. Het materiaal is tot slot aangevuld met enkele interviews, zowel met voormalige radicalen of terroristen als met hun bestrijders. Die interviews zijn vooral bedoeld om een kijkje in de keuken en een sfeerbeeld te geven, niet om een uitputtende empirische basis voor *oral history*-onderzoek te leggen. Uiteindelijk leidde die exercitie tot een reeks historische verhalen die laat zien hoe terrorismebestrijding in de praktijk van alledag werd uitgevoerd.

## Hoofdstukindeling

Dit boek is opgebouwd uit twee delen. Na deze inleiding volgt een eerste deel waarin per land een geschiedenis is geschreven van de politieke besluitvorming, de ontwikkeling van het politieke en publieke draagvlak en het discours van terrorismebestrijding. Daarna begint het tweede deel. In het eerste theoretische hoofdstuk van dit deel wordt dieper ingegaan op de betekenis van presentatie en perceptie in de strijd tegen terrorisme. Hier wordt een nieuw begrip geïntroduceerd, de ‘performative power’ van contraterrorismebeleid, en wordt een aantal indicatoren uitgewerkt die die performatieve kracht (de mate van publieke en politieke mobilisatie) van terrorismebestrijding hebben bepaald.

Hierna volgt de praktische uitwerking. In drie hoofdstukken komen de drie cruciale (voor democratische samenlevingen althans) beleidsinstrumenten op het gebied van terrorismebestrijding aan bod: de politie, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en justitie. Het hoofdstuk justitie behandelt vooral de justitiële processen tegen terroristen. Hoewel overheden tegenwoordig ook bewust instrumenten gericht op integratie, hervorming en dialoog inzetten als onderdeel van hun ct-beleid,<sup>34</sup> maakten die elementen in de jaren zeventig nog niet expliciet deel uit van terrorismebestrijding in enge zin. In de hier genoemde landen werd er in de jaren zeventig bijvoorbeeld geen specifiek deradicaliseringsbeleid gevoerd. Hervorming, insluiting en dialoog vonden wel plaats, maar dat had meer te maken met de openheid van het politieke systeem, de maatschappelijke tolerantie ten opzichte van andersdenkenden of met een reeds geïnstitutionaliseerde cultuur van inspraak en medezeggenschap<sup>35</sup> dan met gericht ct-beleid.

Het boek eindigt met een conclusie waarin de gedachten over presentatie, perceptie en performatieve kracht van terrorismebestrijding worden samengevat en waarin de conclusies per land en per beleidsterrein schematisch naast elkaar worden gezet.

## *Storytelling*

Dit boek biedt een veelvoud aan spannende, tragische, opmerkelijke en absurde verhalen over de strijd tegen terrorisme. Lang niet alle verhalen zijn bekend of in het nationale geheugen blijven hangen. Terrorisme werd na 2001 soms als een volslagen nieuw fenomeen gepresenteerd en terrorismebestrijding als een volstrekt nieuwe uitdaging. Daardoor zijn veel inzichten, *best practices* en ervaringen uit het verleden ten onrechte blijven liggen. Tegelijkertijd blijkt uit de nadere studie van dit verleden dat veel geïnstitutionaliseerde praktijken van terrorismebestrijding na 2001, ongeacht de geclaimde ‘nieuwe’ dreiging, gewoon zijn voortgezet. Ook dat kan tot nadenken stemmen.

In dit boek wordt een serie verhalen verteld over hoe westerse regeringen het terrorisme van hun dagen bestreden. Hopelijk leveren deze verhalen nieuwe en verrassende inzichten en dwarsverbanden op. Ze laten ook zien dat er soms te veel nuances zijn om simpelweg van *best practices* en *lessons learned* te kunnen spreken. Daarvoor is de unieke historische context te bepalend. Dat betekent niet dat deze verhalen er in de praktijk niet toe doen. In het hoofdstuk over de *performative power* en in de conclusie worden wel enkele

patronen onderkend en handvatten geboden om terrorismebestrijding toen, maar ook nu, te analyseren en te evalueren. Zoals zal blijken was het vooral van belang hoe beleid gepresenteerd en verteld werd, en hoe het aansloot bij de verwachtingen en angsten die leefden bij de bevolking. Met de verhalen die hierna volgen, hoopt dit onderzoek een bijdrage te bieden aan die kritische discussie en reflectie op wat terrorismebestrijding betekent voor een land of samenleving.

## De ‘Dutch approach’: terughoudend en verbrokkeld

### Inleiding

In de literatuur over de geschiedenis van terrorismebestrijding in Nederland wordt vaak verwezen naar de ‘Dutch Approach’. Over het algemeen wordt daarmee beleid bedoeld dat vooral gericht is op het voorkomen van geweld en het integreren van radicaal protest in het bestaande systeem.<sup>1</sup> Wanneer het echt tot harde acties komt, wordt getracht de schade zoveel mogelijk te beperken door tijd te rekken, te onderhandelen en eindeloos te praten. Terrorismexpert Peter Klerks omschreef de Nederlandse benadering in 1989 dan ook als een strategie van ‘pappen en nathouden’.<sup>2</sup> De vraag is of dit inderdaad klopte, of dit een bewuste beleidskeuze was en hoe die indruk kon ontstaan. Deze benadering was in ieder geval niet te herleiden tot onervarenheid met het fenomeen terrorisme. Tussen 1969 en 1978 vonden er verschillende bomaanslagen, gijzelingen, schietpartijen en andere terroristische incidenten plaats. In totaal kwamen daarbij zestien mensen om het leven, onder wie zes terroristen.

### Naar een nationale strategie van terrorismebestrijding

De serie van gijzelingen en aanslagen waarmee Nederland in de jaren zeventig te maken kreeg, was eerst en vooral een zaak van politie en justitie.<sup>3</sup> Het begon allemaal met protestacties van Zuid-Molukse jongeren. Zij hadden al vanaf 1966 de aandacht op de situatie van de Molukse minderheid in Nederland willen vestigen met politieke activiteiten, demonstraties en zelfs met enkele molotovcocktails. Hun ouders waren in 1950 als militairen in dienst van het Nederlandse koloniale leger na de onafhankelijkheid van Indonesië naar Nederland gekomen. Daar waren de circa 12.500 Molukse soldaten uit de krijgsdienst gezet en samen met hun families in kampen ondergebracht. Waar de generatie van hun ouders de stille hoop had gekoesterd ooit naar haar geboortestreek op Ambon terug te kunnen keren, wilde de radicale jongerenbeweging de Nederlandse en de Indonesische regering met geweld op hun verantwoordelijkheid voor het verlies van hun thuisland wijzen. Op 31 augustus 1970 vielen 33 jongens, één dag voor het staatsbezoek van de Indonesische president Soeharto aan Nederland, de residentie van de Indonesische



ambassadeur binnen en namen de aanwezigen in gijzeling. Ze wilden zo de Nederlandse en de Indonesische regering dwingen hun ideaal van een onafhankelijke republiek Zuid-Molukken serieus te nemen en een gesprek met hun president in ballingschap, ir. Manusama, te voeren. Na één dag gaven de Molukkers zich over. Tijdens de overval schoten ze hoofdagent Hans Moolenaar dood, die namens de Haagse politie bij de residentie in Wassenaar patrouilleerde.

Naast deze bezetting leidde een serie incidenten met een terroristisch karakter in de maanden daarna tot de eerste pogingen binnen Justitie om opsporing en vervolging van dit soort daden te centraliseren. Naast de Zuid-Molukse jongeren waren er begin jaren zeventig Palestijnse commando's in Nederland actief, net als elders in West-Europa. Al in september 1969 hadden twee Palestijnen, onder wie een 15-jarige jongen die zich soldaat van het Palestijnse Bevrijdingsfront noemde, een handgranaat naar de woning van de Israëliische ambassadeur in Den Haag gegooid. Die aanslag werd in de media echter vanwege onbekendheid met het verschijnsel niet als terroristische aanslag opgevat.<sup>4</sup> Op 14 maart 1971 bliezen Palestijnse commando's van El Fatah een olietank van Gulf in Rotterdam op. In augustus 1971 werd een Nederlandse vrouw (naam onbekend) op de luchthaven van Tel Aviv met explosieven van vermoedelijk Palestijnse oorsprong betrapt, en op 5 februari 1972 pleegde opnieuw een commando van El Fatah aanslagen op gasinstallaties in Ravenstein en Ommen, wat ruim één miljoen gulden schade veroorzaakte.

Daarnaast begon vrijwel tegelijkertijd de maoïstische stadsguerrilla-groepering de Rode Jeugd in Amsterdam en Eindhoven voor onrust te zorgen. Ze voerden verschillende gewelddadige acties uit, waarbij grote zaakschade werd aangericht, maar geen dodelijke slachtoffers vielen. In 1971 bliezen ze de auto van de Eindhovense hoofdcommissaris van politie J. Odekerken op, stuurden ze dreigbrieven aan onder andere minister van Buitenlandse Zaken Norbert Schmelzer, gooiden ze molotovcocktails bij andere agenten naar binnen en zetten ze het Amerika Instituut in Amsterdam in brand.<sup>5</sup> Deze drie vormen van politiek geweld, de Zuid-Molukse acties, de activiteiten van de Rode Jeugd en de aanslagen door Palestijnse commando's keerden steeds weer terug in het dreigingsbeeld dat de Nederlandse terrorismebestrijders schetsten.<sup>6</sup>

Naar aanleiding van de eerste bomaanslagen, bommeldingen en dreigingen besloot de vergadering van procureurs-generaal in september 1971 om samen met de directeuren van politie van Justitie en Binnenlandse Zaken en het hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) regelmatig over de actuele terrorismedreiging te overleggen.<sup>7</sup> Al in het najaar 1970, na de bezetting in Wassenaar, was de BVD tot de conclusie gekomen dat ze meer aandacht aan politiek geweld en terrorisme moest besteden. Daarbij opereerde de dienst vanzelfsprekend vooral achter de schermen. De relaties met de Plaatselijke Inlichtingendiensten (lokale politiefunctionarissen die een gedeelte van hun tijd opdrachten voor de BVD vervulden) werden aangehaald. Tevens organiseerde de BVD een aantal bijeenkomsten met de hoofdcommissarissen van politie uit de grote steden en overige vertegenwoordigers van de politiekorpsen om aandacht te vragen voor deze nieuwe taak. Tegelijkertijd leidde die nieuwe taakstelling niet tot grote organisatorische veranderingen binnen de dienst. Het duurde tot 1985 voordat de BVD een centrale terrorisme-afdeling