

## Samenvatting in het Nederlands

Crisis en perspectieven op beleidsverandering: vorming van een Zweeds contraterrorismebeleid

Contraterrorisme, crisismanagement en beleidsverandering

Terrorisme heeft zich in de afgelopen decennia gemanifesteerd als één van de grootste bedreigingen van open, pluralistische democratieën. Uitgevoerde terroristische aanslagen of verregaande samenzweringen om terreur te zaaien, betekenen een mislukking voor elke zichzelf respecterende staat. Terroristische aanslagen leiden er vaak toe dat staten hun middelen, strategieën en tegenmaatregelen herzien, ook met betrekking tot controlerende en dwingende maatregelen tegen de bevolking die ze in de eerste plaats moeten beschermen en veiligheid moeten bieden. Omdat het bestrijden van terrorisme voelbaar kan worden voor burgers en gevolgen kan hebben ver buiten de groepen die moeten worden bestreden, is dit beleidsgebied een zaak van groot maatschappelijk belang. Een belangrijk aspect van terrorismebestrijdingsbeleid is hoe het wordt beïnvloed door crises. De terroristische aanslagen die de wereld sinds 11 september 2001 getroffen hebben, lijken op een duidelijk verband te wijzen: crises genereren beleidsveranderingen. Maar is dit altijd het geval?

Contraterrorisme wordt in deze studie gezien als een vorm van crisismanagement. In het algemeen wordt contraterrorisme geassocieerd met preventieve maatregelen, terwijl crisismanagement vaak geassocieerd wordt met acute besluitvormingsprocessen en besluitvormingsprocessen onder stress wanneer de crisis reeds een feit is. Bij crisismanagement gaat het er echter ook om achteraf lering te trekken uit het gebeurde met het doel de effecten van toekomstige crises te voorkomen of te verzachten. Men zou kunnen zeggen dat er een vanzelfsprekend en aan een drang tot zelfbehoud gekoppeld verband is tussen crisiservaringen en beleidsprocessen.

Een probleem is dat een gegeven crisis op zich niet noodzakelijk de richting aangeeft voor beleidsontwikkeling. Zowel offensieve, repressieve, als reactieve of preventieve maatregelen kunnen als efficiënt beschouwd worden in het kader van de drang tot zelfbehoud. In dat opzicht worden beleidsprocessen eerder gekenmerkt door ideeën, voorkeuren en voorstellingen dan door gestaafde verbanden tussen oorzaak en gevolg.

Dit proefschrift gaat in de eerste plaats over precies die relatie tussen crises en beleidsveranderingen, waarvoor de terrorismebestrijdingspolitiek de empirische basis vormt. Meer in het bijzonder wordt het Zweedse contraterrorismebeleid gerelateerd aan Zweedse crisiservaringen. Het uitgangspunt zijn drie crises in de Zweedse politiesector: de kaping op de luchthaven Bulltofta in 1972, de bezetting van de West-Duitse ambassade in Stockholm in 1975 en de moord op

de Zweedse premier Olof Palme in 1986. De twee eerstvermelde crises werden veroorzaakt door terroristen, terwijl de moord op premier Palme voor zover bekend geen terroristische achtergrond heeft. De selectie van deze drie crises heeft echter niets te maken met hun oorzaak, maar met het feit dat ze ieder apart geleid hebben tot een druk tot verandering met betrekking tot het beleid dat het Zweedse contraterrorisme bepaalt. Het empirische doel van deze studie is het verklaren van de gevallen van beleidsverandering en -stabiliteit die op deze crises volgden. Het theoretische doel is een bijdrage te leveren aan de theorieontwikkeling met betrekking tot de relatie tussen crises en beleidsverandering.

De drie gevallen kunnen gedeeltelijk gezien worden als één geval – van beleidsontwikkeling op het gebied van contraterrorisme in Zweden. Tegelijkertijd gaat het om verschillende gevallen van Zweeds crisismanagement met verschillende beleidsresultaten; de gevallen beïnvloeden elkaar echter vermoedelijk cumulatief. In dit verband is het echter belangrijk om erop te wijzen dat deze studie zich verlaat op de methodiek van de casestudy, meer in het bijzonder de *process tracing* methode.

### Drie Zweedse crises en patronen van beleidsverandering

Vóór terrorisme überhaupt een beleidsprobleem werd in Zweden, werd het binnenlandse vijandbeeld gekenmerkt door subversieve elementen en ongerustheid over waartoe het linkse radicalisme aan het einde van de jaren 1960 zou leiden. Zowel de plaatselijke politie als de Zweedse Binnenlandse Veiligheidsdienst (Säpo) hadden redenen om grootschalige demonstraties te bewaken. De eerste om diegenen die de wet overtraden (en vlaggen schonden of demonstraties organiseerden zonder toestemming) voor de rechter te kunnen dagen, en de tweede om mogelijke subversieve elementen te kunnen registreren. De demonstraties, en niet in het minst de bewaking ervan, leidden tot opschudding en een debat in de media en bij het publiek. In 1969 besliste de regering met de zogenaamde bekendmaking werknemerscontrole, dat het verboden was voor de Zweedse Binnenlandse Veiligheidsdienst om iemands opvattingen te registreren. Later datzelfde jaar besliste de regering bovendien dat een geheime afdeling binnen de Krijgsmacht, het Informatiebureau (IB), moest ophouden met het registreren van individuen binnen de landsgrenzen. Alleen de Binnenlandse Veiligheidsdienst werd verantwoordelijk voor contrasubversie, maar mocht individuen slechts registreren op basis van hun gedrag.

#### *Bulltofta en de terrorismewetgeving*

Op 15 september 1972, net na 16.30 uur, werd een Zweedse binnenlandse vlucht van Gothenburg naar Stockholm gekaapt. De kapers waren Kroatische

separatisten die met hun actie de vrijlating wilden afdwingen van zeven landgenoten die in de Zweedse gevangenis zaten na in februari 1971 het Joegoslavische consulaat van Gothenburg bezet te hebben, of medeplichtig waren aan de moord op de Joegoslavische ambassadeur in Stockholm in april 1971. De kapers dwongen de bemanning om te landen op de luchthaven Bulltofta bij Malmö in het zuiden van Zweden. Daar begonnen ze onderhandelingen met de Zweedse regering, die besloot om de Kroatische gevangenen vrij te laten. Bij het ochtendgloren op 16 september vlogen de kapers, de vrijgelaten gevangenen, en de bemanning van het vliegtuig verder naar Spanje, waar de kapers tot overgave gedwongen werden.

Het kapingsdrama was aanleiding voor de regering om een Terrorisme-commissie in te stellen die de opdracht kreeg om maatregelen voor te stellen om gelijksoortige handelingen in de toekomst te voorkomen. De commissie was een omvorming van een werkgroep die zich sinds de moord op de ambassadeur in 1971 voor de nationale overheid had gebogen over deze vraag. Na nauwelijks drie maanden, in december 1972, presenteerde de voorzitter van de commissie, minister Carl Lidbom, een voorstel voor een terrorismewet. Het voorstel werd onaangekondigd gepresenteerd tijdens een debat in het Zweedse parlement dat eigenlijk over de vermeende registratie van opvattingen door de Zweedse Binnenlandse Veiligheidsdienst ging. In januari 1973 presenteerde de regering een voorstel voor een terrorismewet gebaseerd op het rapport van de commissie.

Het was de bedoeling dat de wet begrensd was qua tijdsduur en telkens één jaar geldig zou zijn. In hoofdzaak had de wet tot doel het mogelijk te maken om buitenlanders die ervan verdacht werden lid te zijn van een terroristische groepering waarvan gevreesd kon worden dat ze met een politiek doel geweld zou gebruiken in Zweden, uit te zetten of de toegang tot het land te ontzeggen. Om te bepalen in hoeverre een persoon dergelijke banden heeft, stelde de terrorismewet de politie in staat om gebruik te maken van bepaalde dwangmaatregelen, zoals huiszoeking, fouillering, het afluisteren van telefoonverkeer, en het openen van brieven en andere gesloten verzendingen. Niet iedereen kon echter zomaar onder de jurisdictie van deze wet vallen. De verdenkingen moesten betrekking hebben op door de regering bepaalde terroristische organisaties; in 1973 waren dat de Kroatische Ustasja, het Japanse Rode Leger en de Palestijnse Zwarte September. Het uitzetten en afwijzen zou niet ten uitvoer gebracht worden als er reden was om aan te nemen dat de veroordeelde in zijn geboorteland het risico liep om gefolterd te worden of de doodstraf te krijgen. Ondanks de af en toe heftige debatten en interne wrijvingen binnen verschillende politieke partijen, stemde in april 1973 een overweldigende meerderheid van het Zweedse parlement voor het wetsvoorstel. Een jaar later stemde een even grote

meerderheid van het parlement voor het voorstel om de geldigheid van de wet met een jaar te verlengen.

De Zweedse Binnenlandse Veiligheidsdienst onderging kleine instrumentele aanpassingen als gevolg van het feit dat terrorisme meer prioriteit kreeg. Zo werd er onder andere een afdeling voor contraterrorisme opgericht, waarvoor via een interne herverdeling middelen werden vrijgemaakt, vooral via de afdeling voor contrasubversie, die toezicht hield op politieke extremisten. De landelijke politie, niet in het minst de politie in Malmö die verantwoordelijk was voor de kaping op Bulltofta, uitte de wens om de voorwaarden voor het hanteren van incidenten te verbeteren. Ook het hoofd van de Zweedse rijkspolitie, Carl Persson, merkte op dat zowel de uitrusting als de opleiding voor dit soort gebeurtenissen ontbraken. Dergelijke voorgestelde beleidsveranderingen belandden echter nooit op de politieke agenda.

#### *Het drama in de West-Duitse ambassade en beleidsstabiliteit*

In de morgen van 24 april 1975 drongen zes terroristen de West-Duitse ambassade in Stockholm binnen, waar ze de bovenste verdieping bezetten en 13 mensen gijzelden. De terroristen maakten deel uit van de Rote Armee Fraktion en eisten de vrijlating van 26 “politieke gevangenen” uit West-Duitse gevangenis. Anders zouden ze met ingang van tien uur die avond elk uur een gijzelaar doodschieten. Als de politie zou proberen om het gebouw te bestormen of de gijzelaars op een andere manier te bevrijden, dreigden ze 15 kilo trotyl, die ze in de ambassade aangebracht hadden, op te blazen. De eisen waren in de eerste plaats tot de West-Duitse regering gericht, maar de bezetting stelde ook de Zweedse gezagdragers zwaar op de proef. Zo schoten de terroristen bijvoorbeeld de militaire attaché dood, omdat de politie de ambassade niet evacueerde. Pas daarna ontruimde de politie het gebouw. De premier omringde zich met een crisiskabinet, waarvan ook het hoofd van de Zweedse rijkspolitie en de hoofdcommissaris van de politie van Stockholm deel uitmaakten. Ze begonnen te onderhandelen met het crisiskabinet dat zich rond de West-Duitse bondskanselier in Bonn verzameld had. Tegelijkertijd waren ze gedwongen om een politieactie om de gijzelaars te bevrijden, te plannen. Het uitvoeren van deze actie werd des te actueler toen de West-Duitse regering om 20.30 uur meedeelde dat ze niet van plan was om te zwichten voor de eisen van de terroristen. De voorbereidingen voor een bestorming stopten toen de terroristen om 22.20 uur opnieuw een gijzelaar doodschoten, de handelsattaché. Vóór de slecht opgeleide en uitgeruste Zweedse politie een poging kon doen om de ambassade binnen te dringen, brachten de terroristen per ongeluk hun trotyl tot ontploffing. De gijzelaars werden gered en de terroristen werden gearresteerd en uitgezet op basis van de terrorismewet, hoewel die eigenlijk bedoeld was voor personen waarvan

gevreemd werd dat ze terreurdaden zouden plegen, en niet voor terroristen die reeds dergelijke daden hadden gepleegd.

De bezetting van de ambassade betekende een ernstige crisis voor de Zweedse regering en politie en genereerde een druk tot verandering. De politie van Stockholm en de leiding van de Zweedse rijkspolitie presenteerden een voorstel aan de regering om politiecapaciteit te creëren voor het bestrijden van terroristische aanslagen en gijzelingssituaties, een capaciteit die voorheen niet bestond. De politieonderzoekscommissie uit 1975 – die om andere redenen werd ingesteld dan het onderzoeken van de crisismanagementcapaciteit van de politie – kreeg in april 1976 van de regering de opdracht om in het bijzonder de voorstellen van de politie te behandelen. Het voorstel dat de commissie in januari 1977 presenteerde, werd door politie-experts als verwaterd beschouwd: het voorstel betekende geen grote veranderingen voor de patrouille-eenheid van Stockholm, de politie-eenheid waarvoor de beleidsvoorstellen in de eerste plaats waren bedoeld. In 1979 lanceerde de leiding van de Rijkspolitie een voorstel dat veel leek op dat uit 1975, ditmaal met verwijzing naar de behoefte om kerncentrales te kunnen beschermen, of er binnen te kunnen vallen en ze veilig te stellen. Dit initiatief drong evenmin door tot de politieke agenda. In het midden van de jaren tachtig was de voorbereiding van de Zweedse politie om bijstand te verlenen niet noemenswaardig veranderd, in vergelijking met de situatie ten tijde van de bezetting van de West-Duitse ambassade.

In de periode van 1975 tot 1986 werd de Zweedse terrorismewet enigszins gewijzigd. In 1976 werd de wet opgedeeld: de delen die verband hielden met uitzetten en afwijzen werden ondergebracht in de vreemdelingenwet en werden daarna niet onderworpen aan jaarlijkse stemmingen; de delen die de voorwaarden bepaalden voor de politie om onderzoek te verrichten om potentiële terroristen te ontmaskeren, vormden een nieuwe wet, de bijzondere onderzoekswet, die tijdelijk was. Eén van de belangrijkste componenten van de nieuwe terrorismewetgeving was dat er sprake moest zijn van een concrete verdenking jegens een persoon om onder de jurisdictie van de wet te kunnen vallen. Deze voorwaarde werd echter reeds in acht genomen door de politie, zodat de verandering gezien kan worden als een instrumentele aanpassing.

#### *De moord op Olof Palme en de daarop volgende beleidsveranderingen*

Om 23.21 uur op 28 februari 1986 werd premier Olof Palme in Stockholm op straat doodgeschoten. De schoten kwamen als een donderslag bij heldere hemel. De politiematregelen die tijdens de moordnacht werden genomen, waren over de hele linie onder de maat. De paraatheid bij zowel de politie als de regeringskanselarij bleek erg gebrekkig, wat gedeeltelijk te wijten was aan het feit dat een groot aantal centrale gezagdragers die de beslissingen moesten

nemen, niet bereikbaar waren. Ook het daarop volgende vooronderzoek was problematisch. Na elf maanden van gestrande onderzoekspogingen en grote spanningen tussen de politie en de officier van justitie, zag de regering zich in februari 1987 gedwongen om in te grijpen en het onderzoek van het lokale niveau over te hevelen naar de Rijksrecherche en de procureur-generaal.

Als een gevolg van de moord op Olof Palme, en niet in het minst van hoe die aangepakt werd, werden er verschillende onderzoekscommissies ingesteld die de taak kregen om het crisismanagement te onderzoeken. De onderzoeken vormden op hun beurt de basis voor een aantal beleidsveranderingen met betrekking tot contraterorisme. In 1989 veranderde de terrorismewetgeving als gevolg van de hervorming van de vreemdelingenwet: de delen die betrekking hadden op het uitwijzen en afwijzen van terroristen werden uit de vreemdelingenwet gehaald en in een – wat later bleek – voorlopige wet geplaatst. In 1991 vond opnieuw een wijziging van de terrorismewetgeving plaats, maar dan als gevolg van een commissieadvies. Door verandering werd de terrorismewet permanent, ook met betrekking tot bijzondere onderzoeksmaatregelen. Bovendien gold de wet nu ook voor personen waarvan vermoed werd dat ze ook buiten de Zweedse grenzen terroristische misdrijven zouden kunnen begaan, en dat was daarvoor niet het geval. De nieuwe wetgeving was nog steeds gericht op buitenlandse staatsburgers, maar het werd ook mogelijk om personen met een permanente verblijfsvergunning uit te zetten. De organisatievoorwaarde werd afgeschaft evenals de paragrafen met betrekking tot het afwijzen van terroristen.

De Zweedse Binnenlandse Veiligheidsdienst werd het onderwerp van een speciaal onderzoek naar aanleiding van de moord op Olof Palme. Dit resulteerde in voorstellen om de politieke monitoring van en controle op de activiteiten van de dienst te versterken. Bovendien was de onderzoekscommissie van mening dat de dienst een ander soort hoofd nodig had; het oordeel was dat de persoon in kwestie de competentie van het hoofd van een openbare dienst moest bezitten. Voor de meeste voorgestelde wijzigingen waren slechts regeringsbesluiten nodig. De besluiten werden in 1990 van kracht.

De capaciteit van de politie om bijstand te verlenen, werd benadrukt door de Commissie van parlementariërs, die ingesteld werd om het rapport van de Commissie van juristen naar aanleiding van de moord op Olof Palme op te volgen. Ze stelde vast dat het Zweden ontbrak aan politiecapaciteit om terroristische aanslagen zoals het drama in de West-Duitse ambassade, te bestrijden. In 1990 besloot het parlement met een overweldigende meerderheid dat Zweden een dergelijke bijstandseenheid nodig had. Deze eenheid is sinds 1991 operationeel. In de navolgende jaren kreeg zij bovendien de bevoegdheid om te werken zonder regeringsbesluiten, en bovendien bij gebeurtenissen die niet direct verband houden met terrorisme.

## Theoretische perspectieven op crises en beleidswijziging

Het patroon van beleidsveranderingen in relatie tot de crises die hierboven werden beschreven, druist wellicht in tegen de verwachting. Met het doel de relatie te verklaren, steunt dit proefschrift theoretisch op de Multiple Streams Theory (MS), het Advocacy Coalition Framework (ACF) en de Punctuated Equilibrium Theory (PE), die toonaangevend zijn in het academisch discours over beleidsveranderingen. Er wordt vooral belang gehecht aan de redenering van deze theorieën met betrekking tot de relatie tussen crises en beleidsverandering. De drie theoretische perspectieven blijken wat die relatie betreft niet in conflict te zijn met elkaar; de argumenten vullen elkaar eerder aan en overlappen elkaar. Ze zijn allemaal gebaseerd op veronderstellingen over het begrensde rationele individu (boundedly rational individual). De begrenzingen worden bepaald door de overtuigingen en voorkeuren van het individu, maar ook door tijdgerelateerde factoren, zoals kansen die ontstaan doordat een issue aandacht krijgt.

In dit proefschrift zijn de drie theoretische raamwerken geconsolideerd tot twee perspectieven op hoe beleidsprocessen zich verhouden tot crises: één gebaseerd op overtuiging (belief based), en hoofdzakelijk steunend op ACF, en één gebaseerd op aandacht (attention based), vooral gebaseerd op MS en PE. De perspectieven worden geconstrueerd door de elkaar aanvullende aspecten en hebben vooral betrekking op het collectief handelen, dat wil zeggen de weg van individuele stellingnames, voorkeuren en overtuigingen naar beleidsverandering of het ontbreken ervan.

Het op overtuiging gebaseerde perspectief gaat ervan uit dat coalities van partners die dezelfde overtuiging delen (advocacy coalitions) actief een bepaald issue ondersteunen. Het zijn de overtuigingen die de coalities samenbinden, en omdat mensen zich niet zo snel van hun overtuigingen af laten brengen, wordt verondersteld dat ook de coalities stabiel zijn in tijd. Om die reden wordt er evenmin aangenomen dat crises van het soort dat hierboven werd beschreven radicale beleidsveranderingen teweegbrengen. Voor zover het op overtuiging gebaseerde perspectief aan crises invloed toeschrijft op beleidsveranderingen, gaat het om *kleinere* beleidsveranderingen die tot stand komen via beleidsggericht leren. Dit leren gebeurt tussen coalities en betreft hoofdzakelijk secundaire overtuigingsaspecten, gewoonlijk geen beleidskernaspecten (policy core aspects). Voor zover exogene variabelen tot radicale beleidsveranderingen leiden, is het vereist dat deze variabelen een vorm van machtswisseling tot gevolg hebben.

Het op aandacht gebaseerde perspectief daarentegen, gaat er vanuit dat relatief drastische veranderingen tot stand kunnen komen als het resultaat van minder ernstige, maar wel geruchtmakende crises en schandalen. De voorkeu-

ren veranderen langzaam in de loop der tijd, maar de specifieke aandacht die een bepaalde kwestie krijgt, kan om verschillende redenen het gedrag van de beleidsmaker beïnvloeden. Zo kan een oude kwestie bijvoorbeeld op een nieuwe manier belicht worden, of kan het politiek winstgevend lijken om een bepaalde kwestie op te volgen. De hoop op toekomstige politieke winst kan dan een veranderd gedrag genereren dat uitgebreide gevolgen heeft. Opdat dit mogelijk zou zijn, moet er een beleidsmakelaar (policy entrepreneur) in het beleidsproces stappen en een speciale oplossing voor het ontstane probleem, of het fenomeen, genereren. De beleidsmakelaar, in de vorm van een toonaangevend persoon of een goed georganiseerde lobbygroep, krijgt in dit perspectief veel ruimte als een verklarende factor van het collectief handelen. De beleidsmakelaar kan een zogenaamde positieve feedback tot stand brengen, wat inhoudt dat de wijze waarop de ondernemer het probleem onder woorden brengt gehoor vindt. Voor zover de makelaar een heersend inzicht in een probleem verdedigt en daarin slaagt, wordt dit negatieve feedback genoemd.

Het grootste verschil tussen de twee perspectieven is bijgevolg dat het op overtuiging gebaseerde perspectief ervan uitgaat dat overtuigingen grenzen stellen aan de rationaliteit van het individu, terwijl het op aandacht gebaseerde perspectief eerder wijst op de begrenzingen in de rationaliteit bepaald door tijdgerelateerde factoren. Deze verschillen hebben gevolgen voor hoe het collectief handelen tot stand komt, en voor hoe crises verondersteld worden beleidsprocessen te beïnvloeden. Vooropgesteld dat de grenzen die het op aandacht gebaseerde perspectief aangeeft binnen het kader vallen van de grenzen die het op overtuiging gebaseerde perspectief aangeeft als kernovertuigingen, zouden de beide perspectieven elkaar eerder moeten kunnen aanvullen, dan met elkaar concurreren. Het is de ambitie van dit proefschrift om aan theorieontwikkeling te doen en tegelijkertijd de resultaten te verklaren. De theorieontwikkeling omvat verschillende componenten. De min of meer begripsmatige oefening die drie theorieën omzette in twee perspectieven, kan als reducerend beschouwd worden; een poging om de werkelijkheid die de drie theorieën ieder op zich beogen te vereenvoudigen, nog verder te vereenvoudigen. De nadruk die precies op crises wordt gelegd, is een poging om grotere helderheid te brengen in de verhouding tussen crises en beleidsprocessen, die eerder veronachtzaamd werd en daarom tot misverstanden heeft geleid, of tenminste tot verschillende opvattingen. In deze ambitie ligt het zwaartepunt op het problematiseren van heersende veronderstellingen.

Een proces traceren houdt in dat men op zoek gaat naar de sporen van de werkelijkheid die zichtbaar worden wanneer het proces door theoretische lenzen wordt bekeken. Om de beleidsontwikkeling die hierboven gepresenteerd werd, te verklaren, worden daarom in de verklarende hoofdstukken twee lenzen parallel gebruikt, één lens voor elk theoretisch perspectief. We moeten in



gedachten houden dat de verklaringen die *process tracing* biedt in de eerste plaats zogenaamde verklaringen binnen een geval (within case explanations) zijn, die slechts in beperkte mate gegeneraliseerd kunnen worden. Het is eigenlijk zo dat de geboden verklaringen van toepassing zijn voor het geval in kwestie, maar dat de theoretische en conceptuele vorderingen die eventueel worden gemaakt, verdere implicaties hebben. In dat opzicht is de casestudy een impliciete vergelijking met andere gevallen. Het kan de moeite lonen om de haalbaarheid van theoretische vooruitgangen ook elders te testen.

Theoretische perspectieven op de beleidsontwikkeling voor wat betreft terrorismebestrijding

*De terrorismewet uit 1973*

Hoe komt het dat de kaping op Bulltofta tot een snel beleidsproces heeft geleid, dat resulteerde in de terrorismewet uit 1973, maar niet in een feitelijk verhoogde politiecapaciteit om terroristische aanslagen te bestrijden?

Het op overtuiging gebaseerde perspectief biedt een verklaring die erop neer komt dat er eigenlijk geen overtuigingen gewijzigd werden door de opkomst van terrorisme in Zweden. De oplossing die de terrorismewet bood, was op verschillende manieren een verlenging van het beleid dat gedurende een aantal decennia ruimte gaf om toezicht te houden op subversieve elementen. In principe kon de categorie met individuen die onder toezicht stonden, uitgebreid worden met bepaalde buitenlanders. Opmerkelijk is dat de periode die aan de terrorismewetgeving vooraf ging, gekenmerkt werd door tegenstellingen binnen de coalitie die in feite de overtuigingen die als richtsnoer dienden, in stand hielden.

Volgens het op aandacht gebaseerde perspectief wordt het relatief snelle beleidsverloop verklaard door het feit dat een oplossing, in de vorm van de terrorismewet, reeds beschikbaar was toen de Terrorismecommissie aan haar taak begon. Het gedeelte van de regering dat het werk startte, en waarvoor deze oplossing gewenst was, gebruikte op die manier de commissie als onderwerp van haar beleidsmakelaarschap. De kaping op Bulltofta creëerde een ruimte die benut werd om de oplossing die de terrorismewet inhield – toezicht houden op verdachte buitenlanders om ze eventueel te kunnen uitzetten – te associëren met het dreigende aspect van de daad zelf, in plaats van met de registratie van opvattingen – iets wat vooral de Vänsterpartiet kommunisterna (Zweedse linkse communistische partij, VPK) deed. De VPK probeerde echter de terrorismewet te associëren met een naar hun mening politieke politie, dat wil zeggen de Zweedse Binnenlandse Veiligheidsdienst. Hierdoor raakten ze geïsoleerd en slaagden ze er niet in om anderen op dezelfde lijn te krijgen, en werd de terrorismewet goedgekeurd met een overweldigende meerderheid. De terrorismewet

werd gezien als een waarschijnlijke toekomstige winnaar, die voor veel partijen politiek rendabel was om in te investeren.

### *De lange beleidsstabiliteit*

Waarom volgden er op het drama in de West-Duitse ambassade in Stockholm geen feitelijke beleidsveranderingen met betrekking tot contraterorisme?

Het op overtuiging gebaseerde perspectief toont aan dat het decennium dat volgde op het ambassadedrama sterk beïnvloed werd door een overtuiging, dat de politie een democratisch probleem vormde. De dramatische bezetting van de ambassade en de problemen die daar ontstonden, veranderden die overtuiging niet. Dit decennium kende wel grote veranderingen op het politieke en administratieve vlak, met onder andere vier verschillende niet-socialistische regeringen tussen 1976 en 1982. Dergelijke veranderingen zouden volgens dit perspectief beleidsveranderingen kunnen vergemakkelijken. De coalitie die de overtuiging aanhing dat een versterkte, gecentraliseerde politie eerder een probleem dan een oplossing was, hield het beleidsproces desondanks in een vaste greep.

Het op aandacht gebaseerde perspectief richt de schijnwerpers op een bijna contraproductief makelaarschap, beoefend door het hoofd van de rijkspolitie, Carl Persson, persoonlijk, maar na hem ook door andere autoriteiten. Er zijn verschillende redenen voor het mislukken van de pogingen van de politie om het beleidsproces te beïnvloeden. Het politiewezen raakte tijdens dit decennium – via andere crises van meer institutionele aard – geassocieerd met onregelmatigheden en worstelde met geloofwaardigheidsproblemen. Vanuit dat oogpunt gezien werd een verandering van de paraatheid van de politie om terrorisme te hanteren een tamelijk onzeker beleidsalternatief, geen waarschijnlijke toekomstige winnaar.

### *Beleidsveranderingen na de moord op Olof Palme*

Hoe komt het dat de moord op Olof Palme – die voor zover we weten, geen verband hield met terrorisme – tot nieuw beleid op het gebied van contraterorisme leidde, en bovendien op een breed terrein?

Het op overtuiging gebaseerde perspectief biedt een verklaring die erop neerkomt dat de coalities in principe intact bleven, maar door de moord op Olof Palme werd het duidelijk dat eerder heersende kernovertuigingen (zoals dat de politie een democratisch probleem vormde, waardoor een bijstandseenheid ondenkbaar was) teruggevallen waren tot secundaire aspecten. Er kan niet gezegd worden dat de crisis op zich enige overtuigingen gewijzigd heeft; de crisis heeft eerder aangespoord tot nadenken en een nieuwe start. Ondanks alles maakte het crisismanagement van de moord op Olof Palme eerder duidelijk dat

de paraatheid in het algemeen veel te wensen overliet. Toen de overtuigingen die eerder zo toonaangevend waren, hun kracht hadden verloren, werden zowel de terrorismewet als de Binnenlandse Veiligheidsdienst, de belangrijkste uitvoerder ervan, het voorwerp van beleidsgericht leren. Wat de nationale inzet tegen terrorisme die werd opgericht, betreft, zou men eventueel van overdrijven kunnen spreken. Er werd lering getrokken uit het ambassadedrama in plaats van uit de meer voor de hand liggende moord op Olof Palme.

De moord op Olof Palme was absoluut een mislukking voor zowel de Zweedse Binnenlandse Veiligheidsdienst als de landelijke politie. Uiteindelijk kan men echter vaststellen dat hun beleidsagenda's een vrij grote invloed hadden op de ontwikkeling van het beleid. Het op aandacht gebaseerde perspectief verklaart dit door te wijzen op het feit dat verschillende commissies open stonden voor het begrip van de aard van de problemen zoals dat binnen de politie gekoesterd werd. De commissieleden verhoorden een groot aantal politie-actoren en deden op die manier dienst als filter van geloofwaardigheid tegenover de politieke macht, die daarvoor een erg sceptische houding had aangenomen tegenover het politiewezen. Vertegenwoordigers van de politie deden dus dienst als effectieve beleidsmakelaars. Ze zorgden ervoor dat andere crises en schandalen die dezelfde sector troffen, de gewenste ontwikkeling in de hand werkten.

## Crisis en beleidsverandering

Crisis hebben op zijn zachtst gezegd een gecompliceerde invloed gehad op het Zweedse contraterrorismebeleid. Deze studie heeft aangetoond in welke omstandigheden ze dienst deden als katalysatoren voor verandering, en in welke omstandigheden ze eerder een belemmering vormden voor beleidsveranderingen. Het proefschrift heeft laten zien dat andere soorten crises dan de bestudeerde casus eveneens een sterke invloed op het beleidsproces hebben gehad. Affaires en schandalen hebben op zich geen druk tot verandering gecreëerd, maar wel tendensen in de richting van verandering of stabiliteit versterkt. De studie toont ook aan dat crises ruimte kunnen creëren om oude overtuigings-systemen, die slechts gedeeltelijk beïnvloed worden door de crisis in kwestie, te herwaarden.

Op een conceptueel vlak werd reeds aangenomen dat de twee perspectieven elkaar aanvullen. Het feit dat de verklaringen van de resultaten bij elkaar passen volgt daaruit. Het op overtuiging gebaseerde perspectief geeft een redelijke verklaring voor lange periodes van beleidsstabiliteit, waarin ogenschijnlijk drastische beleidsveranderingen plaatsvinden, maar waarvan toch gezegd kan worden dat ze in overeenstemming zijn met de heersende overtuigingen. Het perspectief wijst aan welke actoren welke overtuigingen delen vóór de crisis zich voordoet, en geeft op die manier de parameters waarbinnen beleidsveran-

deringen mogelijk zijn. Het op aandacht gebaseerde perspectief werpt daarna een verklarend licht op hoe beleidsveranderingen wel of niet tot stand komen in verband met een crisis, binnen het kader dat het op overtuiging gebaseerde perspectief biedt. Het op aandacht gebaseerde perspectief wijst op de rol van de beleidsmakelaar om positieve of negatieve feedback te creëren rond een gegeven interpretatie van een issue. Het perspectief benadert in dit opzicht het gedrag van de beleidsmakers.

In deze opzichten kan men dus zeggen dat crisisgerelateerd contraterro-rismebeleid in Zweden de veronderstellingen die op theoretisch vlak werden gedaan, bevestigt. Enerzijds zijn veronderstellingen gerelateerd aan de twee perspectieven ieder voor zich houdbaar en een richtsnoer gebleken, en anderzijds kon de aangegeven onderlinge verhouding tussen de perspectieven bevestigd worden en kon daardoor een robuustere verklaring gegeven worden dan wat de perspectieven afzonderlijk hadden kunnen bereiken. Een voorwaarde hiervoor was echter dat het explanandum van het proefschrift, de beleidsresultaten, eerst beschreven werden met behulp van een categorisering die onafhankelijk is van hoe de beleidsresultaten gecategoriseerd zouden worden door de respectievelijke perspectieven. Het is een feit dat de drie theorieën er naar neigen de beleidsresultaten te categoriseren in termen die afhankelijk zijn van de variabelen waarvan aangenomen wordt dat ze een verklaring bieden (wat op zich een probleem is en een methodologisch punt waaraan aandacht wordt besteed in deze studie).

De empirische bewijzen die in dit proefschrift gepresenteerd worden, vormen in bepaalde mate ook een uitdaging voor de theoretische perspectieven. Zo was het bijvoorbeeld eenvoudiger om erop te wijzen dat het beleidsproces gekenmerkt werd door overtuigingen, dan om patronen van de interactie binnen de coalities, of zelfs maar de contouren van de coalities te beschrijven, wat ACF's veronderstellingen over de rol van stabiele coalities als drager van overtuigingen in twijfel trekt. Doordat de studie zich heeft verlaten op *process tracing*, werd aangetoond dat de effecten van de beleidsmakelaar (en van het makelaarschap) soms onbedoeld en contraproductief zijn. Aan deze dimensie wordt normaal geen aandacht besteed in MS of PE, waar men meestal op beleidsmakelaars stuit, wanneer een gegeven beleidsverandering terug in de tijd wordt getraceerd. Deze studie oppert dat de rol van de beleidsmakelaar beter beoordeeld kan worden door het proces vanaf de crisis, of wat het ook is dat de beleidsmakelaar geïnitieerd heeft, te traceren en het voorwaarts in de tijd te volgen.

*Process tracing* stelt hoge empirische eisen, waaraan in dit proefschrift niet altijd voldoende kon worden voldaan. De voordelen van het bestuderen van beleidsprocessen vanaf de drijfveren (impetus) en voorwaarts in de tijd, eerder dan vanaf de beleidsveranderingen en terug in de tijd, wegen echter zwaarder

dan dergelijke nadelen. In deze studie heeft *process tracing* een duidelijker licht geworpen op de mechanismen die het effect van crises op beleidsprocessen verklaren. *Process tracing* is daarom potentieel een veelbelovende weg om te volgen in toekomstige studies van beleidsverandering- en stabiliteit.