

WAT WILDEN DE TERRORISMEBESTRIJDERS IN NEDERLAND EN DUITSLAND IN DE JAREN ZEVENTIG? KAMMERSPIEL VERSUS SOCIAAL DRAMA?*

Beatrice DE GRAAF**

1. INLEIDING: WAT WILLEN TERRORISME- BESTRIJDERS?

Wat willen terrorismebestrijders? Met die vraag in het achterhoofd is dit hoofdstuk over de strijd tegen terrorisme en politiek geweld in Nederland en Duitsland in de jaren zeventig geschreven. Die geschiedenis geeft een aardige inkijk in de politieke cultuur en sfeer in beide landen in die jaren: in Nederland stond veiligheidsbeleid nog op een laag pitje, terwijl *innere Sicherheit* en democratische weerbaarheid in Duitsland bovenaan de agenda werd gezet.

Wat wilden de Nederlandse en de Duitse terrorismebestrijders en hoe proberen ze dat te bewerkstelligen? Dat is geen eenvoudige vraag, omdat de gestelde doelen van overheidsbeleid niet altijd duidelijk in de archieven terug te vinden zijn. Ze verschillen per overheidsinstantie, veranderen mee met het proces van terrorismebestrijding en worden bovendien ook nog, naargelang de politieke situatie, verschillend gepresenteerd. Maar het is toch interessant genoeg om eens uit te zoeken 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?

* Dit artikel is gebaseerd op de studie *Theater van de angst. De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*. (Amsterdam, Boom, 2010), die binnenkort eveneens in aangepaste vorm in het Engels verschijnt: *Evaluating Counterterrorism Performance. A Comparative Study*. (London/New York, Routledge, April 2011). Zie ook B. de Graaf en B. de Graaff, 'Bringing politics back in. The introduction of 'the performative power' of counterterrorism', in: *Critical Studies on Terrorism*, Vol. 3, nr. 2, 2010, pp. 263–277.

** Universitair hoofddocent, Centre for Terrorism and Counterterrorism, Universiteit Leiden, Campus Den Haag.

Een factor die daarbij van belang is, 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? Het gevoel van terroristische dreiging kan discursief worden verstrekt 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 weggezet. Maatregelen kunnen voorts met daadkracht en elan worden gepresenteerd, ze kunnen ook achter de schermen worden uitgevoerd. Daarachter ligt de vraag of “terroristen” nog als deel van de gemeenschap worden beschouwd, of dat ze als de ultieme out-group² worden gepresenteerd – en of de gemeenschap zich zelf als bedreigd ervaart.

We bekijken dit proces van politieke besluitvorming, agenda setting en het genereren van politiek en publiek draagvlak voor terrorismebestrijding in twee landen die in de jaren zeventig met heftige vormen van politiek geweld werden geconfronteerd: Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland. Deze twee landen vormen een interessant vergelijkingspaar: een gevestigde versus een jonge democratie, een staat waarbij de bevoegdheden decentraal geregeld zijn versus een staat met een grote executieve macht, een land waar op het eerste gezicht weinig opzienbarends aan de hand was versus een land waar veel gebeurde. De focus op de jaren zeventig maakt het mogelijk om enerzijds vanaf een relatieve historische nabijheid, en anderzijds vanaf een “veilige” historische afstand het proces van contra-terrorisme te onderzoeken.

Onder “terrorisme” verstaan we hier alles wat in die jaren door de autoriteiten als “terrorisme”, “terreur” of “terreurdaden” werd verstaan. Terrorismebestrijders toen en nu gebruiken wel de definitie die het Amerikaanse Federal Bureau of Investigation (FBI) 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

¹ Met ‘discours’ wordt het publieke en politieke vertoog als herhaling van uitlatingen en verklaringen bedoeld waarmee bepaalde groepen strijden om de manier waarop de werkelijkheid wordt gegenereerd en gepresenteerd en waarbinnen uiteindelijk (voor kortere of langere tijd) de waarden en normen van de dominante groep worden vastgelegd. Vgl. M. Foucault, ‘Politics and the Study of Discourse’, in: G. Burchell, C. Gordon en P. Miller (red.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. (Chicago, University of Chicago Press, 1991), pp. 53-72; C. Gordon (red.), *Power/Knowledge. Selected interviews and other writings, 1972-1977*. (New York, Pantheon, 1980).

² Vgl. K. Thienpont en R. Cliquet, ‘Introduction: In-group/Out-group Studies and evolutionary biology’, in: K. Thienpont en R. Cliquet (red.), *In-group/ Out-group behaviour in modern societies. An evolutionary perspective*. (Brussel, Vlaamse Gemeenschap, 1999), pp. 3-20; H. Tajfel en J.C. Turner, ‘The social identity theory of intergroup behavior’, in: S. Worchel en W.G. Austin (red.), *The psychology of intergroup relations*. (Chicago, Nelson-Hall, 1986), pp. 7-24.

Wat wilden de terrorismebestrijders in Nederland en Duitsland in de jaren zeventig?

0.85).³ Die definitie sluit overigens ook wel aan bij een gangbare academische definitie (van Alex Schmid): *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.*⁴ 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*.⁵ En daarmee schakelen we over naar de besluitvormingsprocessen in twee landen die “hun” terroristisch geweld heel verschillend definieerden en beantwoordden.

2. EEN TERUGHOUDENDE EN GEFRAGMENTEERDE AANPAK IN NEDERLAND

2.1. NAAR EEN NATIONALE AANPAK, 1970-1973

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.⁶ Wanneer het echt tot harde acties komt, wordt getracht de schade zoveel mogelijk te beperken door tijd te rekken, te onderhandelen en eindelijk te praten. Terrorismexpert Peter Klerks omschreef de Nederlandse benadering in 1989 dan ook als een strategie van “pappen en nathouden”.⁷ 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.

³ Counterterrorism Threat Assessment and Warning Unit/Counterterrorism Division, FBI (red.), *Thirty Years of Terrorism. Terrorism in the United States 1999*. (Washington D.C., U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigations, 1999), p. i.

⁴ A.P. Schmid, *Handbook of Terrorism Research*. (Londen, Routledge, 2009).

⁵ W.E. Conolly, *The terms of political discourse, 3th edition*. (Princeton, University Press, 1993), p. 10; Vgl. ook A.P. Schmid, ‘Terrorism. The definitional problem’, in: *Journal of International Law*, Vol. 36, nr. 1, 2004, pp. 375-420.

⁶ P. Abels, ‘Je wilt niet geloven dat zo iets in Nederland kan’. Het Nederlandse contraterrorisme beleid sinds 1973’, in: I. Duyvesteyn en B. de Graaf (red.), *Terroristen en hun bestrijders: vroeger en nu*. (Amsterdam, Boom, 2007), pp. 121-128; hier: p. 123.

⁷ Zie bijvoorbeeld P. Klerks, *Terreurbestrijding in Nederland, 1970-1988*. (Amsterdam, Ravijn, 1989), p. 41.

Wat opvalt, is dat de serie van gijzelingen en aanslagen waarmee Nederland in de jaren zeventig te maken kreeg, eerst en vooral een zaak van politiek en justitie was, die de zaak het liefst achter de schermen afhandelden, of er hoogstens een *Kammerspiel* van maakten.⁸

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 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 12.5000 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 de Specerijereilanden 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 jongeren, 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, in 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 Israëliëse ambassadeur in Den Haag gegooid. Die aanslag werd in de media echter vanwege onbekendheid met het verschijnsel niet als terroristische aanslag opgevat.⁹ 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.

⁸ Vgl. P. Klerks (1989), p. 30.

⁹ De Telegraaf, *Arabische kinderen wierpen granaten*, 9 september 1969; De Telegraaf, *Verwarring over granaatwerper*, 10 september 1969; De Telegraaf, *Granaatwerper Ali El-Attar*, 12 september 1969.

Daarnaast begon vrijwel tegelijkertijd de maoïstische stadsguerrillagroepering de Rode Jeugd in Amsterdam en Eindhoven voor onrust te zorgen.¹⁰ 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.¹¹ 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.¹²

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.¹³ Dit beraad werd in 1972 omgedoopt in de Ambtelijke Stuurgroep Terroristische Acties (ASTA).¹⁴ Tegelijkertijd leidde die nieuwe taakstelling niet tot grote organisatorische veranderingen binnen de politie- en veiligheidsdiensten. Het duurde tot 1985 voordat de BVD een centrale terrorisme-afdeling kreeg. Het hoofd van de dienst, A. Kuipers, had meer belangstelling voor de traditionele veiligheidstaken in het kader van de Koude Oorlog.¹⁵

Na de bomaanslagen op de gasverdeelstations van februari 1972 deed het ministerie van Justitie niet veel meer dan de Rotterdamse hoofdinspecteur J.A. Blaauw in te schakelen. Door een hoofdinspecteur van de politie erbij te halen, was het duidelijk welke richting het nationale ct-beleid op zou gaan. Blaauw beschouwde terroristische aanslagen als strafbare feiten, in de context van die tijd vooral bomaanslagen en gijzelingen, die met meer inzet van manschappen en middelen in de toekomst verhinderd, opgespoord en bestraft moesten worden. Hij adviseerde de minister dan ook de kennis omtrent internationale terroristische organisaties centraal bij te houden, in het bijzonder met betrekking tot de Palestijnse verzetsorganisatie El Fatah, en in de toekomst gebruik te maken van

¹⁰ Zie M. van Riel, *Zaterdagmiddagrevolutie*. (Amsterdam, Boom, 2010).

¹¹ Vgl. P. Klerks (1989), pp. 217-218; S. Eikelenboom, *Niet bang om te sterven. Dertig jaar terrorisme in Nederland*. (Amsterdam, Nieuw Amsterdam, 2007), pp. 141-148; F. Dekkers en D. Dijkman, *'n Hollandse stadsguerrilla. Terugblik op de Rode Jeugd*. (Amsterdam, Balans, 1988).

¹² Vgl. bijvoorbeeld minister van Justitie Van Agt, 'Antwoord op de vragen ter voorbereiding van een openbare commissievergadering', Rijksbegroting voor het dienstjaar 1973, hoofdstuk VI Justitie, nr. 14, HTK, zitting 1972-1973, 12.000, pp. 1-3.

¹³ Vgl. 'Notulen van de vergadering van Procureurs-Generaal, fgd. Directeuren van Politie met het Hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst in het Ministerie van Justitie op 23 september 1971', RA 1972/001. Archief Ministerie van Justitie, Den Haag.

¹⁴ Ibidem, pp. 172-176.

¹⁵ Vgl. D. Engelen, *Frontdienst. De BVD in de Koude Oorlog*. (Amsterdam, Boom, 2007), p. 170.

de door zijn team verzamelde informatie en inzichten. Tevens presenteerde hij in juni 1972 een landelijke leidraad voor politiekorpsen: “90 tips voor het bomalarm”.¹⁶

De aanslag tijdens de Olympische Spelen in München onderstreepte zijn inschatting dat de Nederlandse politiekorpsen totaal niet waren voorbereid op aanslagen of gijzelingen. In de nacht van 4 op 5 september 1972 nam het Palestijns commando “Zwarte September” negen Israëliische atleten in gijzeling. Bij hun aftocht met drie helikopters op het vliegveld van München brak er tussen de terroristen en de Duitse politie een groot vuurgevecht uit. Alle atleten kwamen om; van de gijzelnemers overleefden drie het drama. Wereldwijd werden de actie en de beëindiging daarvan live op tv gevolgd. In Nederland was er algemeen sprake van een historische solidariteit met de staat Israël en een afgrijzen over het optreden van de Palestijnen. Op 8 september stelden VVD-kamerleden in de Tweede Kamer vragen over onder meer de Nederlandse stand van voorbereiding op dergelijke “terreurdaden”.¹⁷ De minister van Justitie kondigde meteen aan dat er “veiligheidsmaatregelen op luchthavens ter voorkoming van vliegtuigkapingen en aanslagen op vliegtuigen” zouden worden genomen en dat ook “de bewaking van objecten als ambassadegebouwen” geregeld zou worden.¹⁸

De ongelukkige afloop van de gijzeling in München gaf de regering een extra impuls om Blaauws eerdere aanbevelingen serieus ter hand te nemen. De directeur-generaal voor openbare orde en veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken zocht met enkele hoge ambtenaren op 19 september uit wie verantwoordelijk was voor de coördinatie van maatregelen tegen “terreuracties”. Op basis van zijn memorandum kwamen op 26 september 1972 de premier, de ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken, Defensie, het hoofd van de BVD, de secretaris-generaal van Justitie, enkele hoge ambtenaren van Defensie en een raadsman van de premier bijeen om over een Nederlands ct-beleid te spreken.

De conclusie luidde dat de verantwoordelijkheid hiervoor bij de minister van Justitie berustte, in nauw overleg met de minister van Binnenlandse Zaken, Defensie, de minister-president, en de ministers wier beleidsterrein door de eventuele terroristische aanslag in het geding was. De behandeling van de acties was “ten principale een taak van de politie”. Die diende dan ook versterkt te worden met een eenheid langeafstandsschutters, een eenheid voor het nabije-gevecht (*close combat*) en een compagnie pantserinfanterie voor het afzetten en beveiligen van de “plaats des onheils” – suggesties die Blaauw al had gedaan. Strategische *factfinding* zou dan door de BVD worden verzorgd. De reeds genoemde hoge ambtelijke stuurgroep van het ministerie van Justitie en Binnenlandse Zaken (na 1972 werden er ook steeds vaker vertegenwoordigers van Defensie bij betrokken),

¹⁶ Ibidem, pp. 92-93, p. 196.

¹⁷ ‘Vragen van de leden Geurtsen, Berkhouwer en Portheine’, 8 september 1972. HTK, Zitting 1972-1973. Aanhangsel, nr. 705, p. 1415.

¹⁸ Direct ná de gebeurtenissen in München werden alle vliegtuigen van Lufthansa op Schiphol extra bewaakt. Trouw, *Politie bewapend op Schiphol*, 12 september 1972.

de ASTA, diende vervolgens het beleid verder voor te bereiden, mede met het oog op reeds plaatsgevonden terroristische aanslagen “hier en elders”.¹⁹

Minister-president Biesheuvel presenteerde de eerste Nederlandse nationale strategie voor “terreurbestrijding” in februari 1973 aan de Tweede Kamer: “De Regering zou in haar plicht te kort schieten, als zij geen rekening zou houden met de mogelijkheid, dat verschijnselen van terroristische aard, zoals deze zich hier te lande reeds hebben voorgedaan, zich zullen herhalen. Zij acht een krachtige bestrijding van dergelijke verschijnselen geboden.”²⁰ In deze “Terreurbrief”, zoals de nota genoemd werd, keerden de aanbevelingen van de interdepartementale commissie van 26 september 1972 terug. De minister kondigde aan om, ter voorkoming en bestrijding van nieuwe terroristische acties, een *close combat*-eenheid en een eenheid scherpschutters in het leven te roepen. De ambtelijke stuurgroep binnen het Ministerie van Justitie zou op het niveau van de hoogste ambtenaren het beleid centraal vormgeven en zorg dragen voor de coördinatie. Daarmee was de eerste Nederlandse nationale strategie voor terrorismebestrijding bekendgemaakt. Een opmerkelijk kenmerk van die strategie was dat er geen nieuwe wetgeving mee gemoeid was, ook niet nadat er in de loop van de jaren zeventig meer dodelijke aanslagen volgden. De maatregelen die werden genomen, konden allemaal ingepast worden in de bestaande wetgeving, in het bijzonder de Politiewet van 1957 en het Wetboek van Strafvordering.²¹ Daarmee zette de “Terreurbrief” de toon voor de Nederlandse terrorismebestrijding in de jaren daarna.

2.2. DE “TERREURBRIEF”: TERUGHOUDENDHEID EN GESLOTENHEID, 1973-1975

Wanneer we het contraterrorismebeleid van de Nederlandse regering in de jaren zeventig bestuderen, valt op dat de stelling van de politicoloog Hans Daalder omtrent het Nederlandse verzuilde bestel ook in deze periode nog opging: de Nederlandse machthebbers schermde het politieke bestel enerzijds zoveel mogelijk af van “schadelijke volksinvloeden” en hadden anderzijds weinig op met openlijk geweld.²² “Terreurdaden” moesten in de eerste plaats bestreden worden

¹⁹ ‘Conclusies van de bespreking over overheidsmaatregelen tegen terreuracties, gehouden in het ministerie van Algemene Zaken op dinsdag 26 september 1972 van 14.00 tot 16.00 uur’, RA 1972/001. Zie ook S. Eikelenboom (2007), pp. 197-198. Anders dan Eikelenboom schrijft, waren er niet zeven, maar twaalf aanwezigen bijeen: Sg Mulder (Justitie), mr. J.M. De Graaf, raadsman drs. D.M. Ringnalda, lt.-gen. W. van Rijn en een secretaris waren eveneens aanwezig.

²⁰ HTK, Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken, 22 februari 1973. Rijksbegroting voor het dienstjaar 1973, 12.000, nr. 11.

²¹ Derde rapport van de ASTA, 8 juni 1976. RA 1972/001.

²² H. Daalder, ‘Politiek bestel en sociale realiteiten’, in: H. Daalder, *Politiek en Historie; opstellen over Nederlandse politiek en vergelijkende politieke wetenschap*. (Amsterdam, B. Bakker, 1990), p. 180.

op geweldloze wijze – met behulp van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, arrestaties, of onderhandelingen. Als het moest, schrok de regering niet terug voor de inzet van de speciale eenheden: Molukkers in Assen, Lunteren of Cappelle aan den IJssel kregen te maken met gewapende invallen, huisdoorzoekingen en gewelddadige ontruimingen. En lokale politiecommandanten, in het bijzonder commissaris Odekerken van Eindhoven, schroomden niet om politiehonden in te zetten tegen Rode Jeugd-demonstraties. Maar dit soort gewapende acties werden zo veel mogelijk beperkt. De bewindslieden en terrorismebestrijders hielden alles bovendien zo veel mogelijk achter de schermen.

Zowel de Tweede Kamer als de media hielden bij alle kritische opmerkingen in grote mate rekening met de wensen omtrent de veiligheidsbepalingen van de regering. Aanvankelijk boden de VPRO, KRO en de AVRO de Rode Jeugd nog een podium.²³ Rode Jeugd-activisten hadden in de zomer van 1971 een paar keer de gelegenheid om via de radio hun standpunten te verkondigen. “Als het nodig is om mensen te vernietigen of te liquideren dan zal de Rode Jeugd er niet voor terug stappen om ook daartoe over te gaan”, aldus een Rode Jeugd-lid in een VPRO-uitzending.²⁴ In het programma *Televizier* van de AVRO verschenen voorts de twee “onherkenbare” schaduwen van Theo Engelen en Lucien van Hoesel in beeld.²⁵

Minister Van Agt en het openbaar ministerie overlegden op 6 augustus hoe ze de omroepverenigingen zo ver konden krijgen dat ze voortaan minder aandacht zouden besteden aan deze “terroristische, getrainde organisatie”.²⁶ Daarna was het inderdaad min of meer voorbij met de interviews op de radio en tv (hoewel *Vrij Nederland* op 7 augustus 1971 opnieuw een harde uitspraak optekende: “Iemand om zeep helpen is in onze ideologie volkomen vanzelfsprekend”).²⁷ Vanaf 1972 moest de Rode Jeugd het echter vooral doen met de publicitaire *outlet* van eigen bescheiden makelij.²⁸

Ook in latere jaren hield de minister van Justitie een zekere controle over de media. Zo slaagde Justitie erin de naam van de nieuwe landelijk officier van justitie die in 1974 belast werd met de bestrijding van terrorisme, mr. R.A. Gonsalves, bewust geheim te houden. Hoofdredacteuren van alle bladen en omroepen kre-

²³ ‘Kopie van bandopname van uitzending in KRO-echo op woensdag 28 juli 1971’, Archief arrondissementsrechtbank ’s-Hertogenbosch, 1970-1979 (2366) BHIC.

²⁴ ‘Interview VPRO op 30 juli 1971’, Archief arrondissementsrechtbank ’s-Hertogenbosch, 1970-1979 (2366) BHIC.

²⁵ F. Dekkers en D. Dijkman (1988), p. 37.

²⁶ ‘Verslag van bespreking ten departement op 6 augustus 1971, betreffende de Rode Jeugd te Eindhoven’, Archief arrondissementsrechtbank ’s-Hertogenbosch, 1970-1979 (2366) BHIC.

²⁷ D. van de Pol, ‘De Rode Jeugd van Eindhoven kondigt de stadsguerrilla aan. “Iemand om zeep helpen is in onze ideologie volkomen vanzelfsprekend”’, in: *Vrij Nederland*, 7 augustus 1971.

²⁸ Zoals de eigen *Rode Jeugd katern*. Overigens was de landelijke organisatie van de Rode Jeugd, in het bijzonder Henk Wubben, evenmin erg blij met de hele mediacampagne. Hij vond het risico te groot en was van mening dat het inderdaad beter was eigen teksten te produceren in plaats van interviews te geven. Vgl. F. Dekkers en D. Dijkman (1988), p. 37.

gen die naam in een brief weliswaar meegedeeld, maar werden verzocht zijn identiteit omwille van de persoonlijke veiligheid niet bekend te maken. Daar hielden ze zich ook aan.²⁹ Het Nederlandse medialandschap weerspiegelde in de jaren zestig en zeventig nog de indeling van de samenleving en het politieke bestel in levensbeschouwelijke sferen (“zuilen”); de dagbladen volgden over het algemeen “hun” politieke zegslieden – en waren over het algemeen nog redelijk gezeglijk ten aanzien van de overheid.

Problematisch aan dit gebrek aan politieke belangstelling, alsmede aan het beleid van terughoudendheid en kleinschaligheid, was wel dat de crisis- en beleidscentra die over de inzet van de zogenoemde antiterreureenheden beslisten (inclusief de genoemde minister) te maken hadden met te veel verschillende bevoegdheden van binnenlands bestuur versus justitie en nationaal versus lokaal gezag. De richtlijnen en circulaire waren niet overal bekend. Er waren geen formele regelingen om eventuele meningsverschillen tussen de betrokken instanties op te lossen en hiërarchische lijnen waren niet altijd grondwettelijk correct. Territoriumdrift kreeg daarom nog wel eens de overhand.

Zo weigerde de Amsterdamse commissaris Toorenaar in september 1975 het opsporingsonderzoek naar een – op aangeven van de BVD – vrijdelde kaping van de Warschau Expres door Syriërs van Palestijnse afkomst over te dragen aan de landelijk officier van justitie, R.A. Gonsalves, en het Landelijk Bijstandsteam Terreurbestrijding bij de zaak te betrekken. Een paar maanden later, tijdens de eerste uren van de gijzeling van het consulaat-generaal van Indonesië in Amsterdam door Zuid-Molukse jongeren in december 1975 gebeurde er helemaal niets als gevolg van een ruzie over de vraag wie de leiding over het beleidscentrum had: de burgemeester of de hoofdofficier van justitie.³⁰ De verhoudingen lagen ook ingewikkeld. Tijdens de Molukse gijzelingen in 1975 en 1977 moesten de burgemeester en de commissaris der Koningin accepteren dat zij ondergeschikt waren aan de procureur-generaal, terwijl zij normaliter autonoom konden opereren.³¹

Uiteindelijk werden deze kwesties “pragmatisch” opgelost, wat des te meer de stelling van Daalder onderstreept dat in geval van nationale crises de machthebbers in onderling overleg, zonder toezicht van de vertegenwoordigers uit parlement en media, de openbare orde bewaken en herstellen.³² Dit leidde tot een gedepolitiseerde, gesloten en welhaast regenteske aanpak van terrorisme. Die drie kenmerken van beleid worden vaak beschouwd als onderdeel van de ver-

²⁹ R.A. Gonsalves en G.J. Verhoog, *Mr. Gonsalves Memoires*. (Amsterdam, Arbeiderspers, 1999), p. 180.

³⁰ R.A. Gonsalves en G.J. Verhoog (1999), pp. 183-188.

³¹ P. Klerks (1989), pp. 41-43.

³² H. Daalder, *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*. (Assen, Van Gorcum, 1974), pp. 10-37; P. Klerks (1989), p. 50; J.F.M. Koppenjan e.a., *Beleidsvorming in Nederland*. (Den Haag, 1987), p. 14.

meende Nederlandse “pacificatie-politiek”, die depolitisering in de hand zou werken.³³

Levensbeschouwelijke scheidslijnen speelden inderdaad in de besluitvormingsprocessen rond terrorismebestrijding nauwelijks een rol. Niet de politici, maar de ambtenaren en deskundigen op veiligheidsgebied zaten om de tafel. De conflicten die zich voordeden, werden niet ingegeven door partijpolitieke wrijvingen, maar door onenigheden tussen de centrale overheid enerzijds en de provinciale en lokale autoriteiten anderzijds, die nauwlettend in de gaten hielden of hun belangen en autonomie op het terrein van openbare orde en veiligheid niet werden geschaad. Andere spanningen werden veroorzaakt door de verschillen in benadering van de veiligheids- en politiediensten.

Na 1973 probeerde het progressieve kabinet-Den Uyl de algemene maatschappelijke roep om grotere politieke duidelijkheid en sturing te honoreren, hetgeen tot een grotere mate van politisering leidde. De toegenomen politieke aandacht voor het thema terrorisme maakte controle, coördinatie en evaluatie van het beleid er echter niet eenvoudiger of transparanter op. De terrorismebestrijders trokken zich gewoon verder terug in hun regionale en sectorale bastions. Wat zij wilden, gebeurde. Of dat hardhandig of omzichtig geschiedde, was zowel afhankelijk van de gewelddadigheid van de terroristen als van het inzicht van de commissaris of burgemeester ter plekke. Alle nationale richtlijnen en maatregelen ten spijt, bleven beleid en discours daardoor verbrokken. Het is zelfs de vraag of in deze periode gesproken kan worden van een terrorismediscours, gezien de geringe intensiteit, duur en omvang van het publieke debat hieromtrent.

2.3. OP EEN TWEESPRONG: 1975-1977

Op 2 december 1975 om 10:07 zetten zeven Molukse jongeren de stoptrein van Groningen naar Zwolle ter hoogte van het Drentse dorp Wijster stil. Ze eisten dat Nederland zich bij de Indonesische regering zou inzetten voor een vrije Republiek der Zuid-Molukken. Ze schoten de machinist, Hans Braam, neer en executeerden vervolgens nog twee passagiers, Leo Bulter en Bert Bierling (een derde overleefde het), toen de Nederlandse regering hun eisen niet snel genoeg inwilligde. Op 4 december bezette een andere groep Molukkers het Indonesische consulaat te Amsterdam, als flankerende actie. Pas op 14 december gaven de treinkapers zich over. Het was gaan vriezen, wat de situatie van de kapers en passagiers in de trein steeds ondraaglijker maakte. Bovendien leek de Indonesische regering te dreigen met represailles tegen hun verwanten op de Molukse eilanden. Een delegatie van Zuid-Molukse leiders, onder leiding van RMS-president in ballingschap Manus-

³³ Vgl. J. de Vries, ‘Verdwijnt het debat uit de wetenschap en de politiek?’, Thorbecke-lezing 2003. Beschikbaar via: <www.ver-thorbecke.nl/Lezing2003.htm> (geraadpleegd op 20 augustus 2008).

ama, praatte de kapers uiteindelijk de trein uit. Op 19 december gaven ook de bezetters van het consulaat het op, nadat hen een gesprek tussen Manusama en de Nederlandse regering was toegezegd. De Molukse treinkapers werden veroordeeld tot veertien jaar gevangenisstraf voor twee gevallen van moord en één van doodslag, de bezetters tot elk zeven jaar.³⁴

De regering stond tijdens en na de kaping van december 1975 op een tweekoppig punt. Tot 1975 had het kabinet er niet over gepeinsd om, naar aanleiding van terroristische daden, de noodtoestand uit te roepen; zelfs het idee van de secretaris-generaal uit 1972 voor een “mininoodtoestand” was meteen verworpen. Tijdens de Molukse kaping van december 1975 spraken de ministers evenwel openlijk over het creëren van een instelling voor “verhoogde waakzaamheid voor het land”.³⁵ Rond die tijd was de publieke opinie eveneens vatbaarder geworden voor de terroristische dreiging. In Rotterdam werd op 5 december spontaan een actiecomité opgericht ter bevordering van een antiterrorismewet. Diezelfde dag nog haalde het comité op de lijnbaan in Rotterdam 1550 handtekeningen op.³⁶ Toch was de commotie na beëindiging van de gijzeling ook snel weer voorbij. Anders dan in West-Duitsland waar de tweede generatie RAF-terroristen de bevolking nog jarenlang in de greep van de angst hield, keerde in Nederland de rust snel weer terug.

Er ontstond in Nederland in linkse kringen zelfs een soort antireactie op het optreden van de Duitse veiligheidsorganen. Gedurende het Stammheimproces van 1975 tot 1977 nam de bezorgdheid over de ontwikkeling van de rechtsstaat in Nederland toe, een bezorgdheid die tevens was ingegeven door indertijd in Nederland breed gedragen ressentimenten tegen de voormalige bezetter. Groepen activisten en enkele advocaten richtten in Nederland een solidariteitsnetwerk voor de gevangenen RAF-leden op en organiseerden demonstraties tegen de vermeende opkomst van een politiestaat bij de Oosterburen. Na de zelfmoord van Ulrike Meinhof op 9 mei 1976 in de zwaarbewaakte “supergevangenis” die speciaal voor de RAF-leden in Stammheim bij Stuttgart was ingericht, verscheen in de Nederlandse kranten een soort rouwadvertentie, waarin een herdenkings- en protestmanifestatie werd aangekondigd. Linkse publicisten herinnerden aan het einde van de Republiek van Weimar en beschouwden de RAF als underdog in haar verzet tegen een almachtige staat.³⁷ Pas na de schietincidenten met voortvluchtige RAF-leden in Nederland in 1977, waarbij politieagent Arie Kranenburg omkwam

³⁴ Vgl. P. Bootsma, *De Molukse acties. Treinkapingen en gijzelingen 1970-1978*. (Amsterdam, Boom, 2000), pp. 79-174.

³⁵ Die uiteindelijk toch niet werd aangenomen. NRC Handelsblad, *Kabinet bespreekt instelling 'verhoogde waakzaamheid'*, 5 december 1975.

³⁶ NRC Handelsblad, *Rotterdams actiecomité Anti-terroristenwet. Veel bijval ontvangen*, 5 december 1975. Vgl. ook NRC Handelsblad, *Terrorisme verheft de roep om 'bijzondere maatregelen'*, 10 december 1975.

³⁷ Pekelder, *Sympathie voor de RAF*, pp. 81-101, pp. 317-319; Vgl. ook J. Martens, *'Geen kans voor Baader Meinhof. De Rote Armee Fraktion op de Nederlandse radio en televisie, 1968-1979'* (doctoraalscriptie Geschiedenis, Universiteit van Amsterdam, 2004).

en enkele andere agenten (zwaar)gewond raakten, smolt de sympathie voor de RAF weg.³⁸ De anti-West-Duitse reflex verdween echter niet helemaal verdween (zie onder), en bleef het debat over terrorismebestrijding kleuren.

In 1977 roerden ook de Molukkers zich weer. Enkele groepjes jongeren waren gefrustreerd geraakt over de gewelddadige ontruiming van het Molukse woonoord in Vaassen in oktober 1976, alsmede over het uitblijven van concrete politieke resultaten na de oprichting van de commissie-Köbben-Mantouw en het Inspraakorgaan Welzijn Molukkers (beide in 1976). Zij vonden dat de regering, en hun eigen machthebbers, alleen maar bezig waren met het organiseren van zoethoudertjes voor de Molukse bevolking.³⁹ Negen jonge Molukkers uit Bovensmilde en Assen namen daarom op 23 mei 1977 in Groningen de inzittenden van een trein in gijzeling, terwijl vier van hun vrienden de school in Bovensmilde bezetten en 105 schoolkinderen en vijf leerkrachten vasthielden. Drie weken later, op 11 juni, maakten de BBE's een einde aan beide acties. Zes kapers en twee passagiers lieten tijdens de bestorming van de trein en de school het leven.⁴⁰

Het maatschappelijke klimaat was na de kaping harder geworden. Weliswaar had in juni 1977, dus net na de kaping, nog steeds bijna één derde van de Nederlandse bevolking begrip voor de Molukkers en hun tragische lot⁴¹, maar de Molukse gemeenschap werd wel steeds meer aangekeken op de acties, zeker toen er in 1978 (voor het laatst) opnieuw een gijzeling plaatsvond. Drie Molukse jongens bezetten het Provinciehuis in Assen en schoten twee gijzelaars neer. Provinciaal planoloog Ko de Groot werd voor een raam gezet en in koelen bloede doodgeschoten. De gedeputeerde J. Trip werd tijdens de bestorming door de kapers neergeschoten en overleed in het ziekenhuis aan zijn verwondingen.

Dit keer sprak de Molukse gemeenschap zich duidelijk tegen het geweld uit. Het moest nu afgelopen zijn: de Molukkers beseften inmiddels collectief dat méér acties hun ideaal niet dichterbij brachten en hun positie in Nederland alleen maar verslechterden. Er waren genoeg doden gevallen.⁴² De nieuwe regering-Van Agt had bovendien duidelijk gemaakt dat men voortaan meteen hard zou optreden.⁴³ Tegen die tijd (1977-1978) was het terroristische geweld in Nederland echter al weer over zijn hoogtepunt heen. Het feitelijke draagvlak voor zo'n "zeer harde aanpak" kon daardoor niet meer beproefd worden.

³⁸ En op 1 november 1978 openden twee voortvluchtige RAF-leden aan de grens bij Kerkrade het vuur op de doaniers Johannes Goemans en Dionysius de Jong. Beiden kwamen om het leven.

³⁹ H.M.A.G. Smeets en F. Steijlen, *In Nederland gebleven. De geschiedenis van Molukkers 1951-2006*. (Amsterdam, Prometheus Uitgeverij, 2006), pp. 252-254.

⁴⁰ P. Bootsma (2000), pp. 193-352.

⁴¹ NIPO Bericht, nr. 1852; Vgl. A.P. Schmid e.a., *Zuidmoluks terrorisme, de media en de politieke opinie*. (Amsterdam, Intermediair Bibliotheek, 1982), p. 61.

⁴² Ibidem, pp. 353-376.

⁴³ Vgl. P. Bootsma (2000), pp. 286-295.

2.4. DE DUTCH APPROACH: EEN SOFTE AANPAK?

Het Nederlandse contraterrorismebeleid kan niet als *soft*, als een beleid van “pappen en nathouden” gekarakteriseerd worden.⁴⁴ Met het “open karakter van onze samenleving”, dat niet beschadigd zou mogen worden, zoals het in de “Terreurbrief” heette, was niet in eerste instantie bedoeld dat de regering liberaal of tolerant zou moeten optreden. Die “open samenleving” werd hier gesteld tegenover terroristische acties die de openbare orde verstoorden en de rechtsorde schonden. Terroristische daden waren strafbare feiten die met vermeerderde inspanningen van politie en justitie moesten worden aangepakt. Van Agts ambtenaren en de vergadering van procureurs-generaal hadden daarbij intern meermaals een voorkeur uitgesproken voor een “hard” en duidelijk optreden.

Wat wel karakteristiek was voor de presentatie van het ct-beleid was – en waarschijnlijk is daar de latere interpretatie van *soft* of “liberaal” op gebaseerd – is dat de bevolking niet werd gemobiliseerd. Er werden geen doemscenario’s geschilderd of een politieke heksenjacht geopend op de organisaties, bevolkingsgroepen of politieke bewegingen. Het tegenovergestelde vond plaats: vrijdeling van aanslagen werd geheimgehouden en maatregelen werden zoveel mogelijk binnen adviescommissies van hoge ambtenaren van het Openbaar Ministerie, de politie en het ministerie van Justitie besproken.⁴⁵ Kamerlid Aad Kosto (PvdA) meende niet ten onrechte enigszins verantwoordigd dat de hele kwestie van de nieuwe antiterrorisme-eenheden slechts puur toevallig aan het licht was gekomen.⁴⁶ Daarmee levert het dossier van de terrorismebestrijding tevens een illustratie bij de typering die de Leidse politicoloog Hans Daalder van het Nederlandse politieke bestel gaf, dat tot in de jaren zeventig gekenmerkt zou zijn door enerzijds een “regentenmentaliteit” van de bestuurders en anderzijds een grote mate van “lijdelijkheid” van de bevolking.⁴⁷ Het werd geen sociaal drama, maar bleef een *Kammerspiel*.

Die cultuur van non-communicatie van ct-maatregelen door de regering veranderde enigszins na het aantreden van het nieuwe, links-progressieve kabinet-Den Uyl in mei 1973. De uitvoering van het ct-beleid veranderde nauwelijks, maar Den Uyl gaf er in de presentatie een andere draai aan. Anders dan de pragmatische, ordelievende Biesheuvel of de zichzelf als daadkrachtig presenterende Van Agt, was premier Joop den Uyl veel bezorgder over het gewelddadige imago dat de inzet van de speciale eenheden tot gevolg kon hebben. Dat betekende niet dat hij niet “hard” kon optreden. Inderdaad liet Den Uyl de BBE-eenheden niet ingrijpen toen drie leden van het Japanse Rode Leger van 13 tot en met 17 september

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld P. Klerks (1989), p. 41.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld de ministerraadsnotulen van 8 september 1972, nr. 5730. Nationaal Archief, Den Haag; P. Klerks (1989), pp. 50-53.

⁴⁶ Bijzondere commissie voor de brief van de minister-president inzake bestrijding van terreuracties, vergadering van 29 maart 1973. HTK, zitting 1972-1973, AA3.

⁴⁷ H. Daalder (1990), p. 180.

1974 de Franse ambassade in Den Haag bezetten en de ambassadeur en tien anderen gijzelden. Dat kwam echter omdat diplomatieke druk van Frankrijk en andere internationale aspecten gewapend ingrijpen hachelijk maakten. Bovendien hadden de terroristen zich zodanig verschanst dat dit ook grote fysieke risico's met zich zou brengen.⁴⁸ De gijzeling eindigde dan ook met vergaande concessies aan de terroristen (vrijlating van hun collega Yutaka Furuya door Frankrijk, vrije aftocht met een Franse Boeing en 300.000 dollar losgeld) en vrijlating van de gijzelaars.⁴⁹

Een maand later, op 26 oktober 1974, liet Den Uyl echter zien waartoe hij in staat was. Vier gedetineerden, waaronder een Palestijnse terrorist, Adnam Achmad Nuri, die bij een vliegtuigkaping eerder dat jaar gevangen was genomen, en een Algerijnse overvaller, Mohammed Kadouche, die in Rotterdam was opgepakt, hielden in de kerkzaal van het penitentiair centrum te Scheveningen het zondagse zangkoor (22 mensen) in gijzeling. Na vier dagen bestormde de BBE-eenheid van de mariniers de kerkzaal en bevrijdde de gegijzelden. Daarbij vielen geen doden of gewonden.⁵⁰ Die actie voltrok zich echter zo snel en was relatief zo eenduidig (boze gevangenen willen eruit) dat ingrijpen voor de hand lag. Den Uyl hoefde hier niet bang te zijn voor imagoschade onder bepaalde bevolkingsgroepen.

Dat lag anders wanneer er Zuid-Molukkers in het spel waren. Tijdens de Zuid-Molukse acties van december 1975 liet Den Uyl de BBE'ers de trein bewust niet aanvallen, ondanks het feit dat de kapers al twee passagiers hadden geëxecuteerd (een derde passagier was eveneens neergeschoten, maar deze wist later te ontkomen door zich dood te houden) en ook de machinist hadden doodgeschoten. De minister-president had zijn hoop gevestigd op de onderhandelingen tussen de kapers en Zuid-Molukse leiders. Inderdaad wisten die laatsten de activisten uiteindelijk de trein uit te praten.

Na de terroristische incidenten van 1974 en 1975 zocht Den Uyl actiever naar publiek draagvlak voor zijn beleid van onderhandelen en pas in allerlaatste instantie ingrijpen, waarbij hij negatieve verwijzingen naar de oosterburen niet schuwde. Zo zette hij het Nederlandse beleid af tegen de hardhandige manier waarop in West-Duitsland terroristen werden opgepakt, nieuwe wetten werden gemaakt en speciaal beveiligde gevangenissen, "super-kerkers", werden gebouwd. Daaruit

⁴⁸ Verslag van de minister-president Joop Den Uyl aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Den Haag op 20 september 1974, in het Haags Gemeentearchief – Gemeentebestuur 1953-1976, nr. 2957. Met dank aan: F. van Es, 'Met het vizier op scherp'. Een onderzoek naar het optreden van de Haagse politie en de BVD bij drie gijzelingsacties in de beginjaren zeventig, ongepubliceerde MA-scriptie (Universiteit Utrecht, Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen, 2006).

⁴⁹ Vgl. E. Muller, *Terrorisme en politieke verantwoordelijkheid, Gijzelingen, aanslagen en ontvoeringen in Nederland*. (Arnhem, Gouda Quint, 1994), pp. 168-173; S. Eikelenboom, *Niet bang om te sterven. Dertig jaar terrorisme in Nederland*. (Amsterdam, Nieuw Amsterdam 2007), pp. 98-106.

⁵⁰ Vgl. De Volkskrant, 27 oktober 1974; E. Muller (1994), pp. 196-202.

sprak politiek calculatie, maar ook een oprechte, Nederlands-chauvinistische verontwaardiging over het Duitse optreden. Hij wilde terrorisme wel bestrijden, maar niet op de “Duitse” manier. Hij was – anders dan sommige van zijn partijgenoten – niet van mening dat de Bondsrepubliek een politiestaat was, maar hij plaatste nog in september 1977 (twee dagen nadat RAF-lid Knut Folkerts in Utrecht politieagent Arie Kranenburg had doodgeschoten) in een tv-interview in september 1977 wel serieuze kanttekeningen bij het “massaal machtsvertoon van de politie”. “Het is de vraag hoever je kan en mag gaan voor je de sfeer van vrijheid, liberaliteit en kwetsbaarheid ook, die eigen is aan de democratie, zonder dat je die sfeer prijsgeeft.”⁵¹

Onder Den Uyl ontstond er dus een complexere set van tegenstellingen. De eigen identiteit, “het open karakter van de samenleving”, werd in het kader van de terrorismebestrijding niet alleen afgegrensd van de strafbare feiten die de terroristen pleegden, maar werd ook in verband gebracht met de aanpak van de oosterburen. Waar het kabinet-Biesheuvel nog naar de oprichting van scherpschutters-eenheden in Frankrijk, België en West-Duitsland als voorbeeld had verwezen, zette Den Uyl zich daar nu juist tegen af. De *Dutch approach* was volgens Den Uyl in de eerste plaats gericht op consensus, onderhandelingen en vreedzame beëindiging van terroristische daden en pas in laatste instantie op inzet van geweld. En de rechtsstaat werd zeker niet aangepast.

Die mening keerde terug in veel commentaren vanuit de links-liberale media.⁵² Volgens Jacco Pekelder speelde daarbij rond 1975 niet alleen de angst voor een heropleving van “fascistische” tendensen een rol, maar was het ook een onbehagen over de vergaande controle van de overheid op de samenleving met behulp van moderne en totalitaire veiligheidssystemen, wat in de communistische dictaturen voor een deel al was verwerkelijk.⁵³ Columnist Hofland sprak in dit verband van een “loerdersstaat” waarin de “samenleving wordt beheerst door het onderlinge bespioneren en controleren, het elkaar toetsen aan de geringste symptomen van afwijkend politiek gedrag”.⁵⁴ “Wat voor soort samenleving gaan we ons aandoen?”, vroeg NRC-journalist Frank Kuitenbrouwer zich retorisch af.⁵⁵

⁵¹ C. Labeur e.a., ‘Interview met minister-president Joop den Uyl’, in: ‘Hier en nu’, NCRV, 24 september 1977. Archief Beeld en Geluid Hilversum, nr. M58499. Geciteerd in: J. Martens, ‘Geen kans voor Baader Meinhof’. *De Rote Armee Fraktion op de Nederlandse radio en televisie 1968-1979*, ongepubliceerde doctoraalscriptie (Universiteit van Amsterdam, 2004), pp. 51-53.

⁵² Maar ook in de Volkskrant werd op de inperking van vrijheidsrechten en de gevaren van de antiterreurmaatregelen van de West-Duitse overheid voor de democratie gewezen. De Volkskrant, *Het terrorisme is geen speciale Duitse vloek*, 10 december 1977.

⁵³ Vgl. J. Pekelder, *Sympathie voor de RAF. De Rote Armee Fraktion in Nederland, 1970-1980*. (Amsterdam, Mets & Schilt Uitgevers, 2007).

⁵⁴ Hofland, ‘De loerdersstaat’, in: *HP*, 1 oktober 1977.

⁵⁵ In een tv-interview. Henk Hofland e.a., ‘Welingelichte kringen’, VPRO, 28 oktober 1977. Beeld en Geluid, nr. HAD13069. Geciteerd bij: J. Martens (2004), p. 58.

Pas na het aantreden van het nieuwe kabinet-Van Agt in 1977 kantelde dit beeld en begon de regering de roep om hardere maatregelen en speciale contraterorismewetgeving die na 1975 was gaan klinken, te honoreren. Dat die nieuwe maatregelen er niet kwamen, was, zoals gezegd, te danken aan het achterwege blijven van nieuwe gijzeldrama's na 1978, waardoor het thema terrorisme weer van de publieke én politieke agenda verdween. Mede daardoor leefde de "mythe" van de weinig repressieve en liberale *Dutch approach* ook na 1978 voort.

3. TERRORISMEBESTRIJDING IN DE BONDSREPUBLIC: DIE DEMOKRATIE MUSS BEWAFFNET SEIN

Bij terrorismebestrijding in de Bondsrepubliek wordt in dit bestek minder uitvoerig stilgestaan. De geschiedenis van de RAF mag als bekend worden verondersteld⁵⁶, en de historicus Matthias Dahlke heeft al uitvoerig over de besluitvorming rond de bestrijding van terrorisme in de Bondsrepubliek gepubliceerd.⁵⁷

Wat vooral opvalt aan een precieze bestudering van de besluitvormingsprocessen rond terrorismebestrijding, was dat de eerste golf van terroristisch geweld al voorbij was voordat er in 1975 een centrale contraterorismestrategie werd ontwikkeld. Hoewel de eerste generatie van de Rote Armee Fraktion (RAF) al tussen 1970 en 1972 actief was en het gijzeldrama van München het thema terrorisme in september 1972 eveneens op de nationale agenda zette, duurde het tot na de ontvoering van de Berlijnse CDU-voorzitter Peter Lorenz in februari-maart 1975 voordat er een nationale strategie voor terrorismebestrijding werd geformuleerd.⁵⁸ Tot die tijd concentreerde de bestrijding van militante groeperingen zich in steden als Frankfurt am Main, München en (West-)Berlijn, waarbij de lokale politie en de Landeskriminalämter (LKA's) het voortouw namen. Doelwit daarvan waren uitsluitend linksrevolutionaire terroristische bewegingen – in de eerste plaats de RAF, maar daarnaast ook verwante groeperingen zoals de Bewegung 2.

⁵⁶ Vgl. u.a.: S. Aust, *Der Baader-Meinhof-Komplex*. (München, Goldmann, 2008); B. Peters, *Tödlicher Irrtum. Die Geschichte der RAF*. (Berlijn, Argon, 2004); W. Kraushaar (red.), *Die RAF und der linke Terrorismus. 2 banden*. (Hamburg, 2006).

⁵⁷ Vgl. M. Dahlke, *Der Anschlag auf Olympia '72. Die politischen Reaktionen auf den internationalen Terrorismus in Deutschland* (München, 2006); M. Dahlke, "Nur eingeschränkte Krisenbereitschaft". Die staatliche Reaktion auf die Entführung des CDU-Politikers Peter Lorenz 1975', in: *Vierteljahresheft für Zeitgeschichte*, nr. 4, 2007, pp. 641-678; M. Dahlke, 'Der blinde Fleck. Transnationaler und nationaler Terrorismus auf dem Weg zum "Deutschen Herbst"', in: J-H. Kirsch en A. Vowinkel (red.) *Zeitgeschichte-online*, Thema: Die RAF als Geschichte und Gegenwart, Mei 2007, p. 8. Zie: <www.zeitgeschichteonline.de/zol/portals/_rainbow/documents/pdf/raf/dahlke_dbf.pdf> (geraadpleegd op 2 september 2008).

⁵⁸ Vgl. K. Weinbauer, 'Terrorismus in der Bundesrepublik der Siebzigerjahre', in: Beatrix Bouvier e.a., *Archiv für Sozialgeschichte*, Vol. 44 (Bonn, 2004), pp. 219-242, hier: p. 225.

Juni en in mindere mate terrorisme van Palestijnse commando's. Propaganda, mediahysterie en incidentenpolitiek bepaalden de toon.

De regering probeerde juist tot 1975 om tegen die stroom in te gaan en het thema "terrorisme" niet te hoog op de politieke agenda te zetten. Kanselier Helmut Schmidt, die in de na 1977 ontstane beeldvorming als uiterst agressief dan wel daadkrachtig werd neergezet, bleef in werkelijkheid liever "ziek" thuis tijdens de crisis in 1975, omdat hij zijn nek niet wilde uitsteken. Pas nadat de oppositie het kabinet *Unregierbarkeit* en toegeeflijkheid tegenover terroristen verweet, kwam de regering-Schmidt in actie. Het Bundeskriminalamt kreeg nu ook landelijk de touwtjes van het politionele contraterrorismebeleid in handen. Het draagvlak voor de handhaving van die orde en de bestrijding van het revolutionaire terrorisme was groot; de oppositie zat de regering voortdurend dicht op de huid om nog zwaardere maatregelen en grover geschut in te zetten.

De massahysterie die in de bevolking uitbrak na de moord op Buback, Ponto en de ontvoering van Schleyer, gaf de discussies over het contraterrorismebeleid een eigen dynamiek, waarin de links-liberale ministers zich voortdurend genoodzaakt zagen om de oppositie in daadkracht, ordehandhaving en onbuigzaamheid bij te benen. Die *moral panic* in de Bondsrepubliek is een verhaal apart.⁵⁹ Het waren niet alleen of allereerst de regerende politici die voor deze dramatiek verantwoordelijk waren. Al moet de sturende invloed van de oppositiepartijen CDU en CSU niet onderschat worden, ook zij reageerden voor een deel op uiterst rabiate geluiden uit de bevolking, zoals bleek uit de vele brieven en petitie's die invoering van allerlei zware maatregelen bepleitten. Ook de politievakbonden eisten grotere volmachten en waren in 1975 mordicus tegen het onderhandelen met de ontvoerders van Lorenz.

Dat ging van kwaad tot erger. Tussen 5 september en 19 oktober 1977 bracht de ontvoering van Schleyer de Bondsrepubliek in de opperste staat van paraatheid – en van hysterie. Naast de speciale terrorismewetten die vanaf 1974 al waren ingevoerd, kwamen er nu opnieuw extra bepalingen bij die in de woorden van Wolfgang Kraushaar in een weliswaar *nichterklärte, aber in mancherlei Hinsicht praktizierte Ausnahmezustand*⁶⁰ uitmondten, gezien de genoemde inperkingen van de vrijheidsrechten en vergaande bevoegdheden van de uitvoerende macht. Het begon met de oprichting van een crisisberaad, dat in feite als een verkapte *Allparteienregierung* optrad. Op 29 september dit beraad een *Kontaktsperrengesetz* in te voeren – een totale informatie- en contactblokkade voor de gevangenen

⁵⁹ Vgl. Voor een uitvoerige studie naar discours en 'moral panic' in 1977: H. Balz, *Von Terroristen, Sympathisanten und dem starken Staat: Die öffentliche Debatte über die RAF in den 70er Jahren*. (Frankfurt/New York, 2008).

⁶⁰ W. Kraushaar, 'Die Untoten der Bonner Republik. Vermächtnis der RAF', in: *Spiegelonline*, 5 september 2007. Zie: <www.spiegel.de/panorama/zeitgeschichte/0,1518,503966,00.html> (geraadpleegd 2 september 2008). Vgl. ook W. Kraushaar, 'Der nicht erklärte Ausnahmezustand. Staatliches Handeln während des sogenannten Deutschen Herbstes', in: W. Kraushaar (2006), pp. 1011-1025.

in Stammheim – dat al van kracht was voordat het post hoc door de Bondsdag binnen een paar uur als wet werd aangenomen. Volgens enkele juristen die hierbij waren betrokken, was een wet nog nooit zo snel door het parlement gejaagd.⁶¹

Een groot aantal politici en collega's ging dat nog niet ver genoeg. CSU-chef Franz Josef Strauß stelde zelfs voor om als vergeldingsmaatregel voor de gijzelacties "elk uur één [van de gevangen RAF-leden] te executeren" – een voorstel dat wellicht werd ingegeven door de in die tijd veelgehoorde kreet *Buback, Ponto, Schleyer; der nächste ist ein Bayer*. Ook was Strauß waarschijnlijk wat aangeschoten. Er waren er echter meer die dergelijke ideeën opperden.⁶² Zelfs *Generalbundesanwalt* (procureur-generaal) Kurt Rebmann dacht erover na. In een telefoongesprek met de Franse president Valéry Giscard d'Estaing op 13 september verzuchtte de Bondskanselier dat de publieke opinie in West-Duitsland zich in een *schrecklichem Zustand* bevond: *von allen Seiten, sogar von Politikern werde von ihm verlangt, Geislerschießungen an den inhaftierten Terroristen vorzunehmen. Er wolle aber keinerlei Zweifel daran lassen, dass er die Verfassung und die Rechtsordnung strikt einhalten werde. Er stünde aber unter starkem Druck überwiegend seitens der Opposition, aber auch aus dem eigenen Lager und aus weiten Kreisen parteipolitisch nicht gebundene Bürger*.⁶³

Schmidts harde benadering was zo bezien zelfs nog de meest gematigde versie van de "oplossingen" die werden voorgesteld. Het was ook helemaal niet Schmidt zelf geweest, die de *Frontkämpfer*-mentaliteit opriep. Hij zocht het draagvlak voor zijn aanpak juist in de *Gemeinsamkeit der Demokraten*. Schmidt verwees hiermee naar het na 1945 in de Bondsrepubliek geadopteerde concept van de *streitbare Demokratie* (weerbare democratie). Dit concept was geïntroduceerd door de emigrant Karl Loewenstein en de socioloog Karl Mannheim en overgenomen door het *Bundesverfassungsgericht*. Het hield in dat de Bondsrepubliek een constitutionele democratie was en dat ze de macht bezat én diende aan te wenden om elke mogelijke bedreiging van deze democratische orde af te weren.⁶⁴

De democratie en de rechtsstaat moesten beschermd worden, daar ging het Schmidt om. Daarom wees hij ook alle voorstellen die niet grondwettelijk waren (naast de reeds vermelde doodstraf deden er ook andere voorstellen voor vergeldingsmaatregelen tegen RAF-gevangenen of zelfs familieleden de ronde) rigoureuus van de hand: *Nicht mit mir!* Dergelijke noodmaatregelen zouden volgens hem een *moralische Spaltung des Volkes* tot gevolg hebben. Zijn *Kanzleramtschef*

⁶¹ Interview met J. Lampe, Karlsruhe, 29 juni 2006; interview met Gerd Harms, afdelingshoofd van het *Staatsschutzreferat* van het Ministerie van Justitie (1974-1978) en officier van justitie in Karlsruhe (1978-1987), Detmold, 24 maart 2006.

⁶² Citaat in: K. Wiegrefe, 'Schrecklicher Zustand', in: *Der Spiegel*, nr. 10, 3 maart 2008, p. 68. Vgl. voor meer documenten en notulen uit deze tijd: Institut für Zeitgeschichte (red.), *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1977, 2 delen*. (München, 2008).

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ K. Mannheim, *Diagnosis of Our Time. Wartime Essays of a Sociologist*. (Londen, 1943); K. Loewenstein, 'Militant Democracy and Fundamental Rights', in: *American Political Science Review*, nr. 31, 1937, pp. 417-433 en pp. 638-658.

Manfred Schöler was nog duidelijker over dit soort voorstellen: *Eine Schnappsädel!*⁶⁵

De tragiek van de Duitse Herbst is evenwel dat Schmidts grondwettelijke scrupules en democratische ijver niet werden herkend. Het beeld van het regeringsoptreden dat in binnen- en buitenland ontstond, werd toch vooral bepaald door de televisieopnames van de bewaakte Stammheimvesting en gedomineerd door de gewelddadige bevrijding van de gijzelaars, het prijsgeven van het leven van Schleyer en de lange tijd omstreden zelfmoord van de RAF-leiders. Dat Schmidt zijn regering en de meerderheid van de bevolking daarbij achter zich had, nam niet weg dat er geduchte twijfels konden worden verbonden aan het democratische gehalte van de Bondsrepubliek.⁶⁶ En de RAF-sympathisanten en -helpers wakkerden die twijfels bewust aan om nieuwe aanslagen en rekruteringscampagnes te onderbouwen en te rechtvaardigen. Het regeringsbrede draagvlak voor de bestrijding van terrorisme werd door critici in binnen- en buitenland niet geduid als democratisch, maar juist als eerste stap in de richting van een totalitaire politiestaat.⁶⁷

In zijn onderzoek naar de politieke reacties op het drama van München probeert de historicus Dahlke die hysterie te verklaren met de onder meer door Charles S. Maier, Arnulf Baring en Karl Dietrich Bracher gepostuleerde *Tendenzwende* tussen 1972 en 1974. Die hield in dat de bevolking het geloof in de vooruitgang verloor.⁶⁸ Veroorzaakt door structurele crises in de economie, de internationale betrekkingen en de aankondiging van ecologische rampen in de nabije toekomst, voltrok zich een afkeer van actieve hervormingen in de richting van een reactief crisismanagement. Tegelijkertijd deed zich een verandering voor in ideologische en morele attitudes voor, waarbij de maatschappelijke *Grundkonsens* verbrokken raakte. De terroristische aanslagen versterkten volgens Dahlke het crisisbesef. De nervositeit waarmee in de jaren zeventig werd gereageerd op terroristische aanslagen en de roep om harder optreden, moet volgens hem dan ook worden beschouwd als een uitvloeisel van die structurele en morele crises.⁶⁹

Maar er was meer aan de hand dan dit soort algemene westerse crisisverschijnselen. In de BRD klampten de burgers zich in onzekere tijden in het bijzon-

⁶⁵ G. Bönisch en K. Wiegrefe, 'Massive Gegendrohung', in: *Der Spiegel*, nr. 37, 2008, pp. 48-53.

⁶⁶ Vgl. R. Wassermann, 'Sicherung oder Aushöhlung des Rechtsstaates?', in: J. Augstein e.a., *Terrorismus contra Rechtsstaat* (Darmstadt/Neuwied, Hermann Luchterhand, 1976), pp. 125-162.

⁶⁷ Vgl. bijvoorbeeld A. Lehning, H. Wielek en P.H. Bakker Schut, *Duitsland: voorbeeld of waarschuwing? West-Duitsland een politiestaat, of 'de geschiedenis herhaalt zich'*. (Baarn, Wereldvenster, 1976).

⁶⁸ Vgl. A. Baring, *Es lebe die Republik, es lebe Deutschland! Stationen demokratischer Erneuerung 1949-1999*. (Stuttgart, 1999), p. 234; K. Bracher, 'Politik und Zeitgeist. Tendenzen der siebziger Jahre', in: K. Bracher e.a. (red.), *Republik im Wandel. 1969-1974. Die Ära Brandt*. (Stuttgart, 1986), p. 285; C. Maier, 'Consigning the Twentieth Century to History. Alternative Narratives for the Modern Era', in: *American History Review*, nr. 105, juni 2000, pp. 807-831. Vgl. ook M. Dahlke (2006), pp. 98-99.

⁶⁹ M. Dahlke (2006), pp. 98-101.

der vast aan de beproefde zekerheid van de staat. Ook links-liberale politici en kiezers matigden tijdens de Duitse Herfst hun kritiek op het optreden van politie en justitie in de strijd tegen het terrorisme – enerzijds uit angst te worden bestempeld als “terrorismesympathisanten”, anderzijds uit een authentieke identificatie met de republiek en de *freiheitlich-demokratische Grundordnung*. Alle kampen zagen de “staat” als hun enige waarborg tegen een afglijden in wanorde en chaos.

In vergelijking met andere toenmalige democratieën, zoals Nederland of de Verenigde Staten, valt vooral die onzekerheid over de openbare orde en de identificatie met de staat en het politieke bestel op. Natuurlijk kan de West-Duitse situatie niet zomaar worden vergeleken met de Nederlandse. De RAF pleegde een veel frontalere aanval op het politieke systeem dan de Zuid-Molukse jongeren of de Rode Jeugd ooit beoogden. Toch hielden ook in Nederland de Zuid-Molukse trein-kapingen van 1975 en 1977 de bevolking in grote spanning. De executies van drie passagiers in 1975 en de parallel lopende bezetting van een lagere school in 1977 met 105 schoolkinderen (!) waren in de Nederlandse naoorlogse geschiedenis uniek in hun politieke gewelddadigheid. De angst te vervallen tot chaos en ordeeloosheid speelde hier evenwel veel minder een rol. In Nederland kunnen de jaren zeventig dan ook niet getypeerd worden als *Jahrzehnt der ‘Inneren Sicherheit’* – zoals de historicus Eckart Conze dat voor de Bondsrepubliek deed.⁷⁰

De heftige reacties in de Duitse media en samenleving, en de aanvankelijk onzekere houding van de links-liberale regering tegenover de kritiek van de oppositie zijn al vaak verklaard vanuit de historische ervaringen van de republiek van Weimar en de bijbehorende schrikbeelden van straatgeweld, revolutie en fascistische “machtsovername”.⁷¹ Inderdaad duiken dit soort associaties geregeld op in de spontane reacties van bezorgde burgers. Ook voor de politietroepen, van wie een aantal agenten nog ten tijde van de republiek van Weimar was opgeleid, riep de dreiging van het terrorisme herinneringen op aan de zogeheten *Partisanenkampf* in de Tweede Wereldoorlog – dit keer niet in de bezette gebieden, de Balkan of aan het Oostfront, maar in de eigen steden.⁷²

Toch moet bedacht worden dat er niet zomaar een directe lijn van dit soort “onderbui-reacties” naar een officiële regeringslijn getrokken kan worden. Uit het voorgaande is gebleken dat er verschillende stappen in het besluitvormingsproces nodig waren voordat er een consistente contraterrorismestrategie op tafel lag. Het was eerder zo dat autoritaire denkbeelden over orde en rust enerzijds en

⁷⁰ E. Conze, ‘Sicherheit als Kultur. Überlegungen zu einer “modernen Politikgeschichte” der Bundesrepublik Deutschland’, in: *Vierteljahresheft für Zeitgeschichte*, nr. 3, 2005, pp. 357-380.

⁷¹ Zie bijvoorbeeld de meer structurele vergelijking van drie landen met een fascistisch verleden: D. Hauser, ‘Deutschland, Italien und Japan. Die ehemaligen Achsenmächte und der Terrorismus der 1970er Jahre’, in: W. Kraushaar (2006), pp. 1272-1298.

⁷² K. Weinbauer, ‘Zwischen Partisanenkampf und “Kommissar Computer”. Polizei und Linksterrorismus in der Bundesrepublik bis Anfang der 1980er Jahre’, in: J. Weinbauer et al (red.), *Der linke Terrorismus in der Bundesrepublik*. (Frankfurt am Main, 2006), pp. 244-270, pp. 250-251.

spookbeelden over een afglijden in chaos en geweld anderzijds al ruim vijf jaar waren uitgevent werden, voordat de regering-Schmidt zich tijdens de ontvoering van Schleyer gedwongen zag erop in te gaan. Zelfs na het gijzeldrama van München in 1972, de moord op de Drenkmann in november 1974 en de ontvoering van Lorenz in februari 1975 was de sociaal-liberale coalitie in staat terrorisme en *innere Sicherheit* van de politieke agenda af te voeren.

Pas nadat de CDU/CSU erin slaagde de angst voor terrorisme met het algehele debat over de links-liberale hervormingen, de kwestie van de morele kernwaarden van de Bondsrepubliek en de Bondsburgers én de vermeende “zwakte” van de SPD/FDP met elkaar te verbinden, raakte het thema “terrorismebestrijding” in een stroomversnelling. Het mediale theater rondom voortvluchtige terroristen dat door boulevardbladen als Bild enorm werd aangewakkerd, hield alle partijen in de greep. De ontvoering van Schleyer was het hoogte-, of beter gezegd, tragische dieptepunt van dit drama. De regering-Schmidt zag zich genoodzaakt de vermeende *Unregierbarkeit* te weerleggen en hard op te treden. Daarbij gingen de regeringspartijen mee in het discours van de “loyale” en staatstrouwe burger dat de oppositie tegenover de moreel verwilderde, zedeloze en bandeloze terrorist had gesteld.

Na de crisis bleek evenwel dat het terrorisme de Bondsrepubliek niet de afgrond had ingeduwd en dat de sociaalliberale coalitie wel degelijk in staat was geweest de orde te herstellen. Tegelijk had de ontvoering van Schleyer ook aangetoond waar de grenzen van de macht van de staat en de veiligheidstroepen lagen. Ter rechter zijde waren, door het feit dat Schleyer ondanks al het machtsvertoon niet bijtijds was teruggevonden, grote barsten gekomen in de *autoritär-etatistischer Massenkonsens* die onder de *symbolischen Belagerungszustand*⁷³ tot stand was gekomen. Op de links-liberale flank was het geloof in het emancipatoire hervormings-, maakbaarheids- en planningsideaal eveneens ernstig beschadigd door alle opsporingsfouten en juridische blunders. Alles bij elkaar leidde de immense inzet van veiligheidstroepen, nieuwe maatregelen en massamobilisatie in de media uiteindelijk tot het tegenovergestelde: een verlies aan vertrouwen in de staat en een groeiende scepsis tegenover een teveel aan overheidsingrijpen. Het onder de terroristische dreiging en noodtoestand gegroeide *Wir-Gefühl* viel dan ook snel weer uiteen.

De pendel in het *discours* over de “sterke staat” en de plichtsgetrouwe staatsburger sloeg na 1977 de andere kant uit. Na 1978, toen de liberale Gerhard Baum was aangetreden als minister van Binnenlandse Zaken, bleek dat het met die terugval in postfascistische tendenzen wel meeviel en dat er genoeg ruimte was voor kritiek op de nieuwe veiligheidsmaatregelen.⁷⁴ De grote partijen verloren het monopolie op de agendering en behandeling van politieke kwesties. Allerlei burgerinitiatieven en nieuwe sociale bewegingen begonnen buiten het parlement

⁷³ K. Weinbauer (2004), p. 239.

⁷⁴ In de bundel van het Bundesministerium des Innern (red.), *Hat sich die Republik verändert? Terrorismus im Spiegel der Presse* (Bonn, 1978) zijn verschillende krantenartikelen opgenomen waarin juist wordt gevraagd om begrip voor de houding van de regering; vgl. ook K. Weinbauer (2006), pp. 261-266.

en de bestaande partijen op te bloeien. De toepassingen van oude veiligheidsmaatregelen en de implementatie van nieuwe werd veel kritischer gevolgd. Publicisten en politici waarschuwden tegen de *Weg in den Überwachungsstaat* en de opkomst van een nieuwe *Sicherheitsstaat*.⁷⁵ *Der Spiegel* startte in 1979 een serie reportages waarin allerlei elektronische almachts- en controlefantasieën van veiligheidsinstanties aan de kaak werden gesteld: *Das Stahlnetz stülpt sich über uns*.⁷⁶ De verzamel- en opslagdrift van het BKA werd aan banden gelegd. En in 1981 werd het icoon van die *Sicherheitsstaat* en grootschalige surveillancemaatregel, BKA-chef Horst Herold, ontslagen.

4. HET THEATRALE ASPECT VAN CONTRATERRORISMEBELEID

Wat wilden de terrorismebestrijders in Nederland en Duitsland, en wat kregen ze? In Nederland wilde de regering er in ieder geval geen “theater” van maken, en de media volgden die terughoudendheid van de regering op de voet. Terrorisme was tot 1975 nauwelijks een maatschappelijke kwestie. En dat terwijl er toch herhaaldelijk doden en gewonden vielen (in 1970, 1974 en 1975), op een niveau dat met het begin van het terroristische geweld in de Bondsrepubliek te vergelijken viel: Nederland telde in 1975 5 dodelijke slachtoffers, meerdere aanslagen en incidenten en zelfs een bezetting van een lagere school; in de Bondsrepubliek vielen er vier Duitsers en drie Amerikanen aan terrorisme van de RAF ten slachtoffer (wanneer we de drie doden in Stockholm niet meetellen). Daarbij moet worden aangetekend dat de Bondsrepubliek ruim vier keer zoveel inwoners als Nederland telde. Dat het terrorisme van de RAF als veel gevaarlijker en dodelijker wordt beschouwd, is dus een deterministisch standpunt, ingegeven door het dramatische verloop van het terroristische geweld na 1975, culminerend in de Duitse Herfst, die met terugwerkende kracht onze beeldvorming van de vroege jaren zeventig bepaalt. Vanuit de geschiedenis van de jaren zeventig zelf, zeker wanneer we de eerste helft van de jaren zeventig beschouwen, was de situatie in Nederland met meedogenloze Molukkers en Rode Jeugd-activisten die eveneens met zwaardere acties dreigden, vrijwel net zo grimmig.

Toch was de angst voor terrorisme in Nederland geringer. Dat had met de dreigingsperceptie, de reactie van de regering en het gebrek aan politisering van de kwestie te maken. Losse terroristische incidenten (de bomaanslagen, gijzelingen en “terroristische” bankovervallen) leidden op korte termijn natuurlijk wel

⁷⁵ J. Hirsch, *Der Sicherheitsstaat* (Frankfurt am Main, 1980); Jochen Bölsche, *Der Weg in den Überwachungsstaat Mit neuen Dokumenten und Stellungnahmen von Gerhart Baum* (Reinbek, 1979); Hans Peter Bull, ‘Politik der “inneren Sicherheit” vor einem misstrauisch gewordenen Publikum’, in: *Leviathan*, nr. 12, 1984, pp. 155-175.

⁷⁶ *Der Spiegel*, nr. 18 t/m 24, 1979.

tot commotie, maar op de lange en zelfs middellange termijn van een paar maanden werden ze in de publieke perceptie niet met elkaar in verband gebracht. Nadat activisten van de Rode Jeugd en Palestijnse commando's in 1972 toch behoorlijk hadden huisgehouden met bomaanslagen, kopte *De Telegraaf* nog in juni 1973 laconiek "Man met bommen op NS-station gepakt". Ook al ging het om een lid van de welbekende Rode Jeugd met bommateriaal voor vijf staaftbommen op zak, de mediareacties waren buitengewoon lauw, zo niet onverschillig.⁷⁷ Het woord "terrorist" viel nauwelijks. Terrorisme was wel nieuwswaardig, maar los van concrete incidenten ontwikkelde zich geen permanent discours van bedreiging. Die incidentele verontwaardiging stond in schril contrast met de reacties in de Bondsrepubliek, waar bijvoorbeeld Ulrike Meinhof meteen in 1970 al met opsporingsplakkaten en *Kopfgeld* tot staatsvijand werd uitgeroepen – zonder dat er een bomaanslag had plaatsgevonden.

Anders dan bij de oosterburen was er in Nederland geen politiek-historische context waarin angst voor een terugval naar straatgeweld – het spookbeeld van de ondergang van de Republiek van Weimar – of voor een ondermijning van de democratische rechtsstaat door een communistische "vijfde colonne" kon gedijen. De politieke verhoudingen waren stabiel en de democratie stond niet ter discussie. "Terreur" en "links" zoals we dat in de parlementaire partijen aantreffen, hebben in Nederland nooit iets met elkaar te maken gehad, en alleen echte kwaadwilligen of gedepriveerde domkoppen zullen derhalve in staat zijn enig verband te leggen tussen het doodschieten van een agent door een dolle Duitser en het Nederlandse socialisme", aldus columnist H.J.A. Hofland.⁷⁸

Doordat de daders achter de aanslagen en acties in Nederland niet alleen gezocht moesten worden in sociaalrevolutionaire kringen, maar ook onder Zuid-Molukkers en Palestijnse "verzetsbewegingen", was het bovendien lastig terrorisme te zien als een verschijnsel dat door de staten van het Oostblok werd aangewakkerd om het Westen te ondermijnen – een schrikbeeld dat in West-Duitsland, Italië en de Verenigde Staten wel werd aangehaald. "Terrorisme" was daarom minder eenvoudig te politiseren. Het sloot niet aan bij de coördinaten van het Nederlandse politieke en "verzuilde" bestel dat ook in de jaren zeventig nog steeds werd gekenmerkt door een tegenstelling tussen confessionelen en niet-confessionelen en minder door een polarisatie tussen links en rechts.⁷⁹ De individuele "terreurdaden" werden in Nederland in de publieke en politieke beeldvorming niet aaneengesmeed tot een alomvattende, diffuse dreiging. Tegen die achtergrond was de kwestie voor electorale campagnes minder interessant; er waren geen partijen die er belang bij hadden de discussie in die richting te beïnvloeden.

⁷⁷ De Telegraaf, *Man met bommen op NS-station gepakt*, 22 juni 1973.

⁷⁸ H.J.A. Hofland (1977), p. 9.

⁷⁹ Vgl. bijvoorbeeld H. de Liagre Böhl, 'Nederlandse politiek. Hoofdpijnen in de politieke ontwikkeling van het moderne Nederland', in: U. Becker (red.), *Maatschappij, macht, Nederlandse politiek: een inleiding in de politieke wetenschap* (Amsterdam, Het Spinhuis, 1991), pp. 111-138.

De consequentie hiervan was dat het “theater van de angst” in Nederland beperkt bleef tot incidentele drama’s, terwijl in Duitsland het terroristische geweld en de maatregelen van de overheid tot een permanente staat van *moral panic* leidden en voor een deel ook verantwoordelijk waren voor de voortgaande radicalisering binnen de buitenparlementaire beweging. Het is in dit licht verbazingwekkend om te zien dat de situatie vanaf 2004 zich in precies omgekeerde richting heeft ontwikkeld. Het “theater” rondom terrorisme, immigratie en Islam is in Nederland tot een discours van alomtegenwoordige dreiging en ondermijning van de sociale cohesie aaneengesmeed, terwijl dit keer in Duitsland de debatten veel terughoudender worden gevoerd en er (nog) geen populistische partijen zijn opgestaan die hier munt uit trachten te slaan, zoals in Nederland.⁸⁰

⁸⁰ B. de Graaf, ‘Niet bang voor de Islam’, in: *Trouw*, 6 juni 2010. pp. 75-76.