

Veerkrachtig omgaan met aanslagen: een advies voor bestuurders



Veerkrachtig omgaan met aanslagen: een advies voor bestuurders

Menno van Duin
Lector Crisisbeheersing (IFV)

Marnix Eysink Smeets
Lector Publiek Vertrouwen in Veiligheid (Hogeschool InHolland)

Colofon

Uitgave van het Instituut Fysieke Veiligheid in samenwerking met
Onderzoeksgroep Recht & Veiligheid, Hogeschool InHolland
Eerste druk, juli 2017
Tekst: Menno van Duin en Marnix Eysink Smeets
Eindredactie: Vina Wijkhuijs

De samenstellers hebben de grootst mogelijke zorg aan de inhoud van deze uitgave besteed. Aan de inhoud kunnen echter geen rechten worden ontleend en de samenstellers aanvaarden geen enkele aansprakelijkheid die zou kunnen voortvloeien uit de inhoud van deze uitgave.

Overname van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits met bronvermelding.

Instituut Fysieke Veiligheid
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00

Voorwoord

Kort na de aanslagen in Brussel, op het vliegveld Zaventem en metrostation Maalbeek (22 maart 2016), is er tijdens een bijeenkomst van het Veiligheidsberaad kort stilgestaan bij deze dramatische gebeurtenissen zo vlak over de grens met Nederland. Omdat een dergelijke gebeurtenis zich helaas ook in ons land kan voordoen, rees de vraag of we mogelijk iets kunnen leren uit de ervaringen in Brussel en andere steden waar zich in het verleden aanslagen voordeden. Het gaat dan niet om thema's als radicalisering of het voorkomen van een aanslag, maar om de maatschappelijke processen die na een aanslag volgen. Wat gebeurt er na een aanslag in de directe omgeving en in de rest van het land? Hoe reageert een samenleving de eerste uren en dagen na zo'n schokkende gebeurtenis, maar ook in de weken nadien? Wanneer herstelt een samenleving zich en welke factoren kunnen dat herstel eventueel versnellen of juist vertragen? Kortom, wat kunnen wij van de ervaringen elders leren hoe na een aanslag te reageren en te handelen? Zijn er op basis van wetenschappelijk onderzoek bepaalde *do's* en *don'ts* te formuleren voor bestuurders die met een aanslag worden geconfronteerd?

Het onderzoek werd gestart vanuit het lectoraat Crisisbeheersing van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV), waarna gaandeweg een samenwerking is aangegaan met het lectoraat Publiek Vertrouwen in Veiligheid van de Hogeschool InHolland. Dit lectoraat was al wat langer bezig met hetzelfde thema, alleen dan met een iets andere focus. Door de samenwerking tussen beide lectoraten verbindt deze publicatie wetenschappelijke kennis die binnen verschillende onderzoeksterreinen (van crisismanagement, terrorismestudies en veiligheidsbeleving) over de maatschappelijke impact van aanslagen is vergaard. Beoogd is een handreiking te bieden aan lokale bestuurders over hoe de veerkracht van de samenleving te versterken voor het geval zich ergens in Nederland een terroristische aanslag voordoet. De publicatie is niet gericht op het operationeel handelen van politie en anderen.

De publicatie kwam tot stand onder leiding van Menno van Duin en Marnix Eysink Smeets. Met hen werkten aan deze publicatie mee: Anook Boot, Elga Sikkens en Vina Wijkhuijs. De tekst is in concept voorgelegd aan een aantal crisisonderzoekers gespecialiseerd in radicalisering, polarisatie en crisiscommunicatie, de NCTV, het NGB, en enkele burgemeesters. Namens de auteurs dank ik hen voor hun waardevolle commentaar. Ik hoop dat de inhoud van deze publicatie zal aanspreken en u ondersteunt in het denkproces en bij het voorbereiden op een onverhoopte aanslag.

Leo Zaal
Algemeen directeur

Inhoud

	Voorwoord	3
1	Inleiding <i>Menno van Duin, Elga Sikkens, Vina Wijkhuijs</i>	7
1.1	Het oogmerk van terroristen	7
1.2	Geen aanslag is gelijk	7
1.3	Eerdere aanslagen in Nederland	8
1.4	Opbouw van deze publicatie	8
2	De klap...en dan? <i>Marnix Eysink Smeets, Anoek Boot</i>	9
2.1	Een samenleving in schok	9
2.2	Overtrokken reacties?	9
2.3	Allereerst: reacties verlopen in fasen	10
3	Wat bepaalt de impact? <i>Marnix Eysink Smeets, Anoek Boot</i>	13
3.1	Zeven belangrijke impactversterkers	16
3.2	Over verwerken en het belang van rituelen	21
3.3	De impact overziend	22
4	En wat is de impact? <i>Marnix Eysink Smeets, Anoek Boot, Elga Sikkens</i>	23
4.1	De doorwerking van aanslagen	23
4.2	Het eerste effect: een amalgaan van emoties	24
4.3	Vervolgens: de “zeven plagen van terrorisme”	25
4.4	Alles overziend	31
5	Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van burgemeesters <i>Menno van Duin, Vina Wijkhuijs</i>	33
5.1	Inleiding	33
5.2	De verantwoordelijkheidsverdeling bij terrorismegevolgbestrijding	34
5.3	Bestuurlijke dilemma’s na een aanslag	35
5.4	Crisiscommunicatie: lokaal, in nauwe afstemming met nationaal	38
6	Een bestuurlijk handelingsperspectief <i>Menno van Duin, Marnix Eysink Smeets</i>	41
6.1	Algemene uitgangspunten	41
6.2	Vorbereiding is het halve werk	43
6.3	Bij verhoogde dreiging	45

6.4	Na een aanslag	45
6.5	Voorkomen van vervolgeffecten	47
6.6	Terug naar 'normaal' en een nieuw evenwicht	54
	Naschrift: De aanslag in Manchester	55
	<i>Menno van Duin, Vina Wijkhuijs</i>	
	Literatuur	57

1 Inleiding

Menno van Duin, Elga Sikkens, Vina Wijkhuijs

1.1 Het oogmerk van terroristen

Eén van de belangrijkste doelen van terrorisme is, zo weten wij, het zaaien van onrust en verdeeldheid. Het gaat niet alleen om de omvang van de gebeurtenis of het aantal slachtoffers, maar vooral ook om de paniek en (media)aandacht die een gebeurtenis genereert.¹ Terroristische aanslagen zijn mede om die reden vaak ook een symbolische daad. Zo waren de aanslagen in New York of op *Charlie Hebdo* en het uitgaansleven van Parijs zonder meer gericht tegen de waarden van westerse samenlevingen. De onrust en onzekerheid die dergelijke terroristische aanslagen teweeg kunnen brengen, vormen een voedingsbodem voor verdeeldheid en polarisatie. Dit betekent tegelijkertijd dat de reacties van autoriteiten na een aanslag van betekenis zijn. Deze kunnen in meer of mindere mate bijdragen aan de veerkracht van de samenleving.

1.2 Geen aanslag is gelijk

Ondanks alle veiligheidsmaatregelen die genomen worden, is terrorisme nooit helemaal uit te bannen. Het is daarom belangrijk te beseffen dat er altijd een kans op een terroristische aanslag bestaat. Tegenwoordig wordt daarbij vooral gedacht aan jihadistisch terrorisme en zijn de dreigingsbeelden van veiligheidsdiensten vooral daarop gericht. Er bestaat echter een grote diversiteit in terroristische aanslagen. Ze kunnen zich op vrijwel elk willekeurig moment en op verschillende manieren voordoen; geen aanslag is gelijk. Terwijl de aanslagen op 9/11 goed georganiseerd en uitgedacht waren (de plegers hadden eerst een opleiding tot piloot gevolgd), leken de aanslagen in Nice (2016) en Berlijn (2016), waarbij met een vrachtwagen op een mensenmassa werd ingereden, veel meer spontaan. Bij andere aanslagen, zoals die in Madrid (2004), Londen (2005) en Brussel (2016), gingen op verschillende plaatsen en tijden explosieven af. Om die reden zijn nadien scenario's ontwikkeld om op eventuele vervolgaanslagen voorbereid te zijn, maar daarvan hoeft zeker niet altijd sprake te zijn. Aan het bloedbad dat Breivik op het Noorse eiland Utøya aanrichtte, ging weliswaar een bomaanslag in Oslo vooraf, maar zijn daden hadden weer weinig met de jihadistische strijd van doen. Hij hield er juist, naar eigen zeggen, extreemrechtse en anti-islamitische opvattingen op na.

¹ Volgens de definitie van het NCTV is *terrorisme* het uit ideologische motieven plegen van op mensenlevens gericht geweld, dan wel het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende schade, met als doel maatschappelijke ondermijning en destabilisatie te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden (zie NCTV, 2015a, p. 7).

1.3 Eerdere aanslagen in Nederland

Terrorisme is zeker geen recent verschijnsel, ook niet in Nederland. Hoewel het lijkt dat vooral andere landen hierdoor getroffen worden, heeft ook Nederland zijn geschiedenis van ‘terroristische’ aanslagen. Zo was ons land in de jaren zeventig van de vorige eeuw in de ban van de Molukse treinkapingen en gijzelingen. Later (tussen 1984 en 1999) volgden verschillende aanslagen van de RaRa, die zich keerde tegen het apartheidsregiem in Zuid-Afrika en het vooral gemunt had op vestigingen van de Makro en op Shell-stations. Van meer recente datum zijn de politieke moorden op Pim Fortuyn (2002) en Theo van Gogh (2004), de aanslag op Koninginnedag in Apeldoorn (2009), de schietpartij in Alphen aan den Rijn (2011) en de dreiging die uitging van de wijze waarop Tarik Z. de NOS studio in Hilversum binnendrong (2015).

1.4 Opbouw van deze publicatie

In deze publicatie gaan we in op de reacties die burgers na een terroristische aanslag vertonen en hoe bestuurders een bijdrage kunnen leveren aan de veerkracht van de samenleving. De publicatie is voor een belangrijk deel gebaseerd op onderzoek naar de maatschappelijke effecten van terroristische aanslagen en andere, vergelijkbare, crisissituaties. Na de aanslagen op 9/11 kreeg het onderzoek naar de gevolgen van terroristische aanslagen opnieuw een impuls. Sindsdien is veel onderzoek gedaan naar de betekenis van dergelijke gebeurtenissen voor individuen, organisaties, bedrijven en steden, en voor een samenleving als geheel. Hoe reageren burgers; hoe verwerken zij wat hen overkomen is? Hoe lang duurt het voordat de economische bedrijvigheid weer is hersteld en een stad, die door een aanslag getroffen is, weer de toeristenstroom trekt als voorheen? En wat kunnen autoriteiten doen om bij burgers het vertrouwen weer te herstellen? Niet eerder zijn – voor zover wij weten – bevindingen uit onderzoek over deze thema’s in een publicatie samengebracht.

In het nu volgende hoofdstuk wordt eerst beschreven hoe een samenleving over het algemeen op een terroristische aanslag reageert en welke fasen daarin te onderscheiden zijn. In hoofdstuk 3 wordt meer specifiek ingegaan op de factoren die van invloed zijn op de impact van een aanslag. Ook hier geldt ‘geen aanslag is gelijk’. De omvang van de impact kan per aanslag verschillen. In hoofdstuk 4 onderscheiden we zeven gebieden waarop de effecten van een aanslag tot uiting kunnen komen. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 5 in op de bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden van burgemeesters wanneer zich in hun gemeente een aanslag voordoet. Aansluitend schetsen we in het slothoofdstuk een handelingsperspectief hoe – zowel voorafgaand aan, als na een aanslag – de veerkracht van de (lokale) samenleving te versterken.

2 De klap...en dan?

Marnix Eysink Smeets, Anoeek Boot

2.1 Een samenleving in schok

Charlie Hebdo, Parijs, Brussel, Nice... aanslagen met wellicht een wat verschillend karakter, maar één gemeenschappelijk gevolg: ze laten de samenleving in shock achter. Heftige gedachten, emoties en oordelen buitelen over elkaar heen. Wat verschrikkelijk voor de slachtoffers! Hoe kunnen mensen dit elkaar aandoen? Wat komt er over ons heen? Gaat dit ons – en gaat dit mij – ooit ook overkomen? Wanneer, waar en hoe is de volgende klap? Zijn de terroristen ook onder ons? Wat moet ik doen om te voorkomen dat ik, mijn naasten, onze samenleving daar straks ook slachtoffer van worden?

We voelen mee met de slachtoffers, maar tegelijk krijgt onze veiligheidsbeleving een stevige deuk. Onze risicoperceptie verandert, emoties van verdriet, angst en boosheid worden opgeroepen. Die emoties brengen ook een gedragsintentie teweeg.² En dus zien we dat na een indrukwekkende aanslag de houding en het gedrag van mensen verandert. De heftigste gedragsveranderingen zijn gelukkig maar tijdelijk. Internationaal onderzoek naar de impact van aanslagen uit de afgelopen decennia laat echter zien dat zich ook sluipenderwijs veranderingen kunnen voltrekken die veel langer voortduren.³ Veranderingen op uiteenlopende terreinen van de samenleving, die lang niet altijd bevorderlijk zijn voor het functioneren van die samenleving. Onze *reacties* op een aanslag kunnen daarmee uiteindelijk veel meer schade aan de samenleving berokkenen dan de initiële aanslag zelf. En dat is precies waar terroristen op uit zijn...

2.2 Overtrokken reacties?

Er wordt nogal eens gezegd dat de reacties op aanslagen in de samenleving overtrokken zijn. Rekenkundig gezien is immers de kans dat iemand slachtoffer wordt van een aanslag te verwaarlozen. Waarom zouden we ons dan zorgen maken? Maar vergelijk het met de massale deelname aan een grote loterij. Mensen weten heel goed dat de kans om de ‘kanjer’ te winnen erg klein is. Maar het zál je maar gebeuren. En net zoals de loterijen ons via de media steeds weer voorhouden hoe fijn het is áls je wint, laten terroristen ons via uiteenlopende media steeds weer zien hoe verschrikkelijk het is als het noodlot van hún ‘kanjer’ je treft.⁴ Rekenkundig kijken helpt ons dus wellicht om heel rationeel de risico’s

² Frijda, 2008.

³ Boot & Eysink Smeets 2017; Eysink Smeets, 2016.

⁴ Ontleend aan Eysink Smeets, 2016.

te relativieren, maar het helpt niet om te begrijpen hoe de samenleving als geheel – en individuele burgers daarbinnen – op aanslagen reageren. Daarvoor helpt het meer om onder ogen te zien dat de reacties op aanslagen op het eerste gezicht wellicht irrationeel zijn, maar gelukkig wel – zoals de gedragseconoom Dan Ariely het aanduidde – *voorspelbaar irrationeel*.⁵ Dat betekent dat er min of meer vaste patronen en vaste mechanismen te herkennen zijn die aan de reacties ten grondslag liggen. Inzicht in die patronen en mechanismen brengt beïnvloeding van die reacties dichterbij. Op de belangrijkste daarvan gaan we in het navolgende wat dieper in.

2.3 Allereerst: reacties verlopen in fasen

Reacties op aanslagen in de samenleving verlopen als het ware in fasen. Er zijn in de wetenschappelijke literatuur en in beleidshandboeken meerdere fasen-indelingen in omloop. Een handzame indeling voor bestuurders is die van de Amerikaanse socioloog Collins. Op basis van een uitgebreide analyse van aanslagen in de Westerse wereld in de voorafgaande decennia kwam hij in 2004 tot een onderscheid in vier fasen,⁶ die wij hieronder kort toelichten.

Fase 1: de eerste dag(en); geschokte stilte

De eerste fase is die van de dag van de gebeurtenis, mogelijk ook de dag erna. Het is de dag van (al dan niet totale) verbijstering, waarin ieders aandacht bijna als vanzelf alleen nog op de aanslag is gericht. Er is als het ware sprake van *hushed emotions*, van een geëmotioneerde stilte, die later een stilte voor de storm zal blijken te zijn geweest. Veel sociaal leven komt min of meer tot stilstand, mensen komen bij elkaar om het nieuws te delen en tot zich te laten doordringen.

Fase 2: angst, boosheid en solidariteitsbehoefte buitelen over elkaar heen

Na de eerste schok barsten de emoties los. Die emoties (verdriet, angst, boosheid) gaan – al dan niet via (sociale) media – *viral*; er ontstaat een grote behoefte aan het uitdrukken van die emoties en aan solidariteit, waarvoor vaak – soms na enige tijd – een dominant symbool verschijnt (bijvoorbeeld *Je suis Charlie*, *Pray for Paris*). Er zijn bijeenkomsten om de solidariteit tot uitdrukking te brengen. Het is nauwelijks mogelijk niét aan vertoon van solidariteit te doen; er is ook weinig tot geen ruimte voor afwijkende meningen. Ook ontstaan al dan niet versimpelde heldenbeelden (zoals de *firefighters* van 9/11, de medewerker van de Joodse supermarkt in Parijs, de Britse staatssecretaris na de aanslag op de *Westminster bridge*). Deze tweede fase duurt bij een grote aanslag enkele dagen.

⁵ Ariely, 2008.

⁶ Collins, 2004.



Fase 3: aanhoudende solidariteit, hypervigilance en ‘meeliften’ op de aandacht

In de derde fase ebt de monomane aandacht op het gebeurde op het eerste gezicht weg, desalniettemin blijft er een sterke behoefte aan solidariteit en solidariteitsvertoon bestaan.⁷ Er tekenen zich twee stromen af: de pragmatici die weer langzaam tot het ‘normale leven’ willen terugkeren en de meer fanatieken, die zowel het niveau van opwinding als van beveiliging hoog willen houden. Individuen en organisaties proberen op uiteenlopende manieren (ook) in het centrum van de aandacht te komen. Bijvoorbeeld door een valse melding, een *me-too*-aanslag,⁸ een scherpe roep om maatregelen of door het aantonen van (al dan niet vermeende) veiligheidslekken of fouten. Veiligheidsdiensten alsook het publiek zijn verhoogd alert, zodat er veelvuldig opgetreden wordt naar aanleiding van verdachte situaties. Vaak worden verscherpte veiligheidsmaatregelen getroffen, die deels een ritueel of symbolisch karakter hebben. Deze derde fase duurt volgens Collins twee tot drie maanden na de aanslag.

Fase 4: geleidelijke terugkeer naar normaal

De laatste fase is die van een langzame terugkeer naar het normale leven. De solidariteitsbehoefte neemt af, de verscherpte veiligheidsmaatregelen worden weer afgeschaald. Dat betekent niet dat daarmee alles vergeten is: in de samenleving kan sprake blijven van min of meer sluipende doorwerkingen. Zoals op de sociale cohesie, het welbevinden van specifieke groepen, het toerisme. Daarop gaan wij later in deze publicatie uitgebreider in.

Nog steeds herkenbaar

Collins’ indeling is gebaseerd op aanslagen vóór 2004, een periode waarin sociale media nog niet of nauwelijks bestonden. De invloed van die media op de collectieve beeldvorming en emoties is inmiddels niet meer weg te denken. Media kunnen het verloop van elke fase fors verhevelen of versnellen. Een analyse van de publieke reacties op de aanslagen in Europa in 2015 leerde dat Collins indeling nog weinig aan zeggingskracht had verloren:⁹ in de reacties waren zijn fasen duidelijk te herkennen.

7 Collins, 2004; Darío Páez, 2007; Rimé, Páez, Basabe, & Martínez, 2010; Truc, 2016. Voor een boekbespreking van Truc zie Van Duin, 2016.

8 Eysink Smeets, 2016.

9 Boot & Eysink Smeets, 2017.

Als fase 5: de (eerste) verjaardag

De *American Counseling Association* benoemt een fase die in Collins indeling niet voorkomt, maar die in de huidige praktijk zowel goed zichtbaar is áls voor bestuurders relevant: die van de (eerste) ‘verjaardag’ van een aanslag.¹⁰ Op dat moment komt de aanslag weer even in het middelpunt van de publieke aandacht te staan, vaak met een nadrukkelijke rol voor bestuurders.



10 America Counseling Association, 2005.

3 Wat bepaalt de impact?

Marnix Eysink Smeets, Anoeek Boot

Voor bestuurders en hun adviseurs is het van belang om snel een inschatting te kunnen maken van de impact van een (dreigende) aanslag. Op basis daarvan kan immers ook een inschatting worden gemaakt van de eventueel nodige acties. Het zou natuurlijk mooi zijn als er, zoals bij aardbevingen, een soort ‘schaal van Richter’ zou bestaan die de maatschappelijke impact van een aanslag snel inzichtelijk maakt, maar deze bestaat – voor zover bekend – nog niet. Een eerste houvast kan gevonden worden in de vier grove scenario’s met opklimmende impact zoals deze zijn geformuleerd door de NCTV.¹¹

- Scenario 1 > Dreiging in Nederland naar aanleiding van aanslag(en) in het buitenland
- Scenario 2 > Een ‘eenvoudige’ aanslag door een eenling
- Scenario 3 > Een geplande aanslag op een ‘soft target’
- Scenario 4 > Gelijktijdige aanslagen op meerdere plekken in Nederland.

Tijdens of kort na een aanslag kan ook de ontwikkeling en inhoud van de berichtgeving op sociale media – zoals Twitter – een nuttige proxy bieden (zie figuur 3.1). Verder zullen bestuurders het moeten doen met hun eigen ‘samenlevingsantenne’, daarbij ongetwijfeld ondersteund door de eigen organisatie, organisaties als de NCTV, het NGB, politie en OM of door (lokale) maatschappelijke partners. Het is daarbij dan natuurlijk wel handig inzicht te hebben in de factoren die de impact van (dreigende) aanslagen in de samenleving beïnvloeden. Daarop gaan wij in dit hoofdstuk in.



Figuur 3.1 Omvang van het berichtenverkeer op Twitter in de eerste 48 uur na de aanslagen in Parijs van 13 november 2015, afgezet tegen de omvang van het berichtenverkeer bij enkele eerdere incidenten die het Nederlandse publiek schokten. Als vergelijkingsmateriaal is daarbij ook een gebeurtenis van andere orde toegevoegd: de uitschakeling van het Nederlands elftal voor het EK van 2016. Afbeelding overgenomen uit: Eysink Smeets, Loeffen & Baars, 2016.

11 NCTV, 2015a.

Van aanslag naar maatschappelijke gevolgen

Een terrorist beoogt – door (te dreigen) slachtoffers te maken en/of materiële schade toe te brengen – een ontwrichtende schokgolf door de samenleving te sturen. Die schokgolf is in de kern een perceptie of gevoel van onveiligheid. Deze kan vervolgens bij het publiek, het bestuur of maatschappelijke organisaties tot andere emoties en tot veranderingen in houding en gedrag leiden. Het is dan ook verstandig de publieke impact van terrorisme te zien door de bril van (on) veiligheidsbeleving; met de percepties, oordelen, emoties en gedrag(sintenties) die daar onderdeel van zijn.

Een eerste ruwe vuistregel

Simpel gezegd voelen mensen zich onveilig wanneer zij iets waarnemen dat zij als schadelijk of bedreigend ervaren, zonder dat zij het gevoel hebben dat zij die bedreiging, al dan niet met hulp van anderen, het hoofd kunnen bieden. Mensen wegen bij die laatste inschatting hun eigen vermogen tot *coping* mee, maar ook de hulp vanuit hun sociale omgeving en die van instituties en autoriteiten. Een beleving van onveiligheid groeit dus, naarmate de ingeschatte ernst van de bedreiging groter wordt dan het ingeschatte vermogen daaraan het hoofd te kunnen bieden. De eerste uitdaging voor bestuurders bij een (dreigende) aanslag is dus om te zorgen dat de perceptie van dreiging niet nodeloos wordt uitvergroot, terwijl de perceptie van (constructieve) *coping* zoveel mogelijk wordt gestimuleerd.

Een getrapt proces

Het proces van het ‘zien’ van zaken die mogelijk bedreigend zijn, tot de uiteindelijke gevolgen daarvan, verloopt in een aantal stappen. Elk van die stappen biedt mogelijkheden tot beïnvloeding: daarom schetsen we dat proces hieronder even kort.¹²

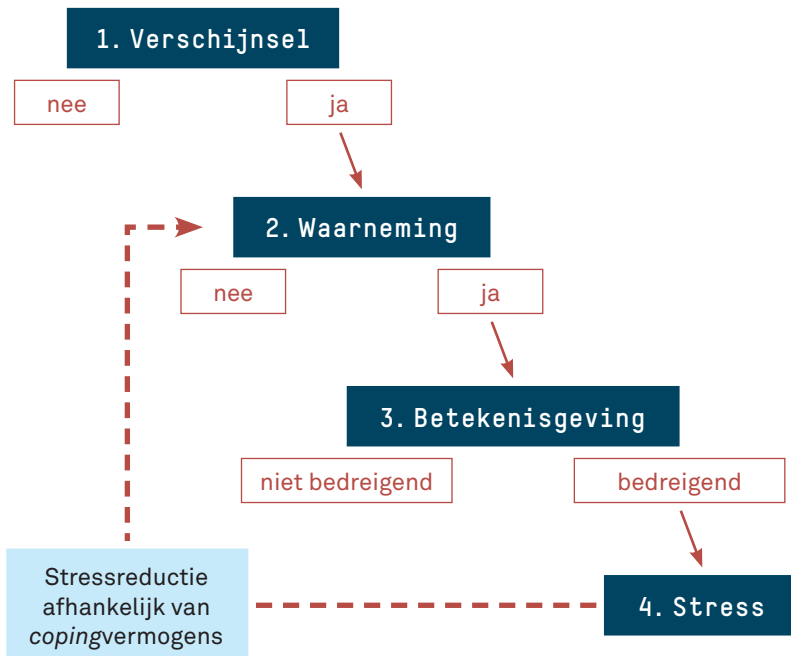
Het begint bij een ‘*verschijnsel*’ dat op een (in dit geval terroristische) bedreiging zou kunnen wijzen. Dat kan natuurlijk (het dreigement van) een aanslag zijn, maar er zijn ook andere verschijnselen die zo’n signaal in zich kunnen dragen. Meldingen in de media of uit de eigen leefomgeving bijvoorbeeld over jihadisme of radicalisering. Ook contra-terrorisemaatregelen kunnen die signalen in zich dragen, zoals het opschalen naar een hoger dreigingsniveau of politiemensen die opeens met lange wapens of een bivakmuts op opereren.

Mensen moeten die signalen wel *waarnemen*. Dat zal veelal via (traditionele of nieuwe) media zijn. Niet voor niets worden de media nogal eens als een essentiële grondstof voor terrorisme betiteld (‘zonder media geen terrorisme’):

12 Ontleend aan: Eysink Smeets et al., 2010.

hoe zouden terroristen anders hun angstaanjagende boodschap bij het grote publiek kunnen krijgen? Het karakter van de berichtgeving (uitgebreidheid, grafisch of niet grafisch, lengte en duur, et cetera) maakt daarbij veel uit.

Vervolgens geven mensen *betekenis* aan wat zij hebben waargenomen. Wat zegt hen datgene wat zij zien? Welke lading heeft het voor hen? Wat zeggen – geloofwaardige – anderen hierover? Is er gevaar, voor mensen zelf, hun naasten, de samenleving? Bedreigt dit henzelf, anderen, belangrijke zaken, belangrijke waarden? Als dit niet het geval is, is er verder niets aan de hand. Maar als dat wel het geval is, en mensen vinden de *gevolgen* daarvan (op z'n minst) onprettig, dan bezien mensen of zij – of (met) anderen – die gevolgen kunnen verminderen of hanteren ('coping'). Daarbij keren mensen als het ware met een *lus* terug naar eerder in het proces: als mensen anders kijken of het verschijnsel anders betekenisgeven, worden de gevolgen dan voor hen minder onaangenaam en/of beter te hanteren?



Figuur 3.2 Het proces van perceptie tot gevolgen bij terrorisme.

Figuur ontleend aan: Eysink Smeets, Moors, Van 't Hof, & Van den Reek Vermeulen, 2010.

Het *nocebo*-effect

Het publiek reageert veel sterker op (de dreiging van) een terroristische aanslag dan op een natuurramp of ongeluk met een vergelijkbaar schade.¹³ Dat is mede te verklaren uit het zogenoemde *nocebo*-effect,¹⁴ de tegenhanger van het placebo-effect. Terwijl bij het placebo-effect mensen zich al beter kunnen voelen wanneer zij ook maar denken dat zij iets hebben ontvangen dat hen beter kan maken, gebeurt bij het *nocebo*-effect precies het omgekeerde: mensen die ook maar denken dat zij zijn blootgesteld aan iets dat schadelijk is voor hun gezondheid kunnen de symptomen die daarbij horen ontwikkelen, zonder dat zij daadwerkelijk aan de schadelijke stof zijn blootgesteld. Met als bijzondere variant dat wanneer mensen ook maar denken dat iets opzettelijk gebeurt om hen pijn te doen, voelen zij die pijn of die schade veel sterker dan wanneer dat niet het geval is. Die pijn blijkt ook niet te wennen.¹⁵

“Psychologen van Harvard deden een soort omgekeerd Milgram-experiment (het klassieke experiment waarbij proefpersonen denken dat zij aan een ander zware stroomstoten toedienen). Nu ging het echter niet om het géven, maar om het ontv́ngen van stroomstoten. En wat bleek? Mensen die een stroomstoot kregen, ervaarden meer pijn wanneer zij dachten dat die stroomstoot hen expres werd toegediend dan wanneer zij dachten dat dit per ongeluk was. En terwijl de mensen uit de ‘per ongeluk’-groep langzaam aan de stroomstoten bleken te wennen, bleven de mensen uit de ‘expres’-groep de stroomstoten even pijnlijk vinden.”¹⁶

3.1 Zeven belangrijke impactversterkers

Op basis van het onderzoek naar de impact van aanslagen in de afgelopen decennia zijn zeven clusters van factoren te onderscheiden die van invloed zijn op de omvang van de impact.¹⁷ Dat zijn:

1. Kenmerken van daad en dader

Hoe omvangrijk en gruwelijk is de (aangekondigde) daad? In de zin van de omvang van de schade en het aantal slachtoffers, maar ook in de zin van de gehanteerde methode. Is deze bijvoorbeeld nieuw of in de ogen van het

13 Reynolds & Seeger, 2005.

14 Yawger, 1936.

15 Atlas & Wager, 2012; Benedetti, Lanotte, Lopiano & Colloca, 2007; Gray, 2010.

16 Gray & Wegner (2008), geciteerd in: Eysink Smeets, 2008.

17 Wij pretenderen niet dat dit de enige of zaligmakende ordening van relevante factoren is; wel dat deze vermoedelijk aansluit bij de behoefte van bestuurders. Het recente rapport van Wein, Willems & Rouwette (2016) bijvoorbeeld onderscheidt welgeteld 24 factoren (wat ons wat teveel lijkt voor dit bestuurlijk advies), terwijl bij de – binnen de politie wel gebruikte – Wet van Pleuris (Vdmmpp, 2002) drie factoren worden onderscheiden (verwijtbaarheid, relevantie en sociale mediageniekheid), wat ons – hoe terecht deze factoren op zichzelf ook zijn – weer net te algemeen voorkomt.

publiek nog afschuwwekkender dan eerder vertoond? Wie zijn de slachtoffers, betreft dit bijvoorbeeld een bijzonder kwetsbare groep? Daarnaast zijn hier de achtergronden en drijfveren van de dader(s) van belang. Is er sprake van een ‘bekende’ bedreiging of komt deze uit een nieuwe hoek? Kunnen dader(s) en hun motieven bijvoorbeeld ‘geframed’ worden in een bestaande (al dan niet latente) wij-zij-tegenstelling in de samenleving?¹⁸

2. Mediaberichtgeving: snelheid, aard en intensiteit

*“Terrorists like to see a lot of people watching, not a lot of people dead”.*¹⁹

Terrorisme ontleent immers zijn kracht aan de vrees die grote groepen mensen wordt aangejaagd. Media vormen hiervoor onontbeerlijke kanalen. De snelheid, intensiteit en de aard van de berichtgeving zijn daarbij mede van invloed op de impact. Hoe minder tijd verstrijkt tussen de aanslag zelf en het moment van kennismaken hiervan, hoe groter de impact is. De opkomst van sociale media – die een razendsnelle verspreiding van nieuws mogelijk maken – heeft daarom ongetwijfeld de impact van aanslagen vergroot. Ook geldt dat hoe meer de berichtgeving grafisch expliciet is, hoe groter de impact zal zijn. Mensen kunnen zich dan nauwelijks meer onttrekken aan de beelden, die weinig twijfel overlaten. Tenslotte is de intensiteit van de berichtgeving en de daarin gebruikte ‘framing’ van invloed. Daar komen wij later nog op terug.

3. Ervaren nabijheid

Het gaat hier dus om de *psychologische* afstand tot de aanslag die, naast de hierboven al genoemde ‘afstand in tijd’, nog drie andere vormen van afstand omvat:²⁰

De geografische afstand – Een oude nieuwswet luidt: *nieuws = het aantal doden gedeeld door de afstand*.²¹ Bij de impact van aanslagen is het niet anders: hoe dichterbij de aanslag is, hoe harder de klap aankomt. Dat verklaart mede waarom het overgrote deel van het Nederlandse publiek meer opschrikt van een aanslag in Brussel dan van een aanslag in Nigeria of Istanbul. Maar diezelfde aanslagen kunnen door anderen juist heel anders worden ervaren.

De sociale afstand – Het is wellicht geen fraai, maar wel een heel normaal psychologisch verschijnsel dat de impact van een aanslag groter is wanneer deze gericht is op mensen (of een plaats) waarmee wij ons verbonden voelen. Bijvoorbeeld omdat reizigers getroffen zijn op een metrolijn of trein waar we ook

18 Kijk ook naar de verzuchting van velen, voordat bekend was wie verantwoordelijk was voor de aanslag op Pim Fortuyn: ‘Laat het alsjeblieft geen Marokkaan zijn’. Gelet op de al levende spanningen in de samenleving vreesden zij een (nog) grotere impact dan nu al het geval was.

19 Jenkins (1975), geciteerd in Bakker & Graaf, 2014, p. 2.

20 Mede geïnspireerd door Spithoven (2017).

21 Stol, 2009; Tiggelaar, 2013.

zelf gebruik van maken. Of omdat de aanslag, weliswaar in kilometers ver weg is, maar in een land of stad gebeurt waarmee wij ons verbonden weten. Zo kan, ondanks die afstand, een aanslag in Istanbul dus heel hard binnenkomen bij Turkse Nederlanders, terwijl diezelfde aanslag op het autochtone deel van de bevolking veel minder impact heeft.²²

De hypothetische afstand – Hier gaat om de vraag of deze aanslag ook mij kan overkomen, of mijn directe naasten? Hoe meer het antwoord daarop bevestigend is, hoe groter de impact zal zijn. Aanslagen van de afgelopen jaren in West-Europa waren bijvoorbeeld aanvankelijk vooral gericht op een specifieke groep. Militairen bijvoorbeeld, journalisten of Joodse instellingen. Dit gaf mensen die niet tot die groepen behoren (onbewust) de gelegenheid te denken dat zij zelf weinig risico zouden lopen. Totdat de aanslagen in Parijs van november 2015 duidelijk maakten dat ‘iedereen’ slachtoffer kan zijn.²³

4. Duiding en betekenisgeving

Terrorisme is vooral symbolische communicatie. Naarmate deze symbolen meer doordringen zal het effect groter zijn. Net als bij ‘gewone’ rampen en crises is daarom ook bij terrorisme de crisiscommunicatie van grote invloed op de impact en op de verwerking van de gebeurtenis. Hoe wordt de aanslag ‘geframed’ in de media? Welke duiding geven opinieleiders, bestuurders en gelijkgestemden? Is publiek leiderschap zichtbaar? Is dat ook krachtig, empathisch, stabiel, verenigd? Of nemen uiteenlopende partijen meteen de gelegenheid te baat om nog wat punten voor zichzelf binnen te halen? Welke reacties verschijnen zowel in de traditionele als in de sociale media?²⁴ Worden geruchten die na een aanslag rondgaan meteen ontzenuwd? Welk voorbeeldgedrag dragen opinieleiders uit, zowel waar het gaat om de omgang met de schok als in de omgang met de daarmee gepaard gaande emoties? Wordt – al dan niet ingegeven door andere agenda’s – de ‘moral panic’ gedempt of juist gevoed? Worden gespannen verhoudingen tussen bevolkingsgroepen nog verder op scherp gezet of worden juist bruggen geslagen?²⁵ Dat geldt zowel in woord als gedrag: symbolische communicatie is ook bij het antwoord op terrorisme bepalend: een goed gekozen motto, één veelzeggend beeld, één duidelijke interventie die de gewenste boodschap uitdraagt kan meer zeggen dan duizend woorden.²⁶

22 Wat bij de eerste groep onbegrip kan opleveren wanneer dit niet wordt herkend.

23 Wat een Joodse vrouw in een interview met een der auteurs deed opmerken: “zijn wij niet ‘iedereen’ dan?” Zij had het gevoel dat daardoor een nieuwe wij/zij-tegenstelling ontstond.

24 Archetti & Taylor, 2002.

25 López, Alonso, Morales, Antonio, & León, 2015; Wollebæk, Enjolras, Steen-Johnsen & Ødegård, 2012; Bakker, 2012.

26 Zie bijvoorbeeld Christensen, Laegreid & Rykkja, 2012.

5. Gepercipieerde beheersbaar of verwijtbaarheid

Kunnen we dergelijke aanslagen al dan niet het hoofd bieden? Zowel in de zin van 'voorkomen', als in de zin van 'te boven komen'? En had déze aanslag voorkomen kunnen worden? Is er sprake van 'verwijtbaarheid'? Een aanslag die volgens het publiek eenvoudig voorkomen had kunnen worden, zal meer (en andersoortige) opschudding veroorzaken.

Drie vormen van retoriek

De geschiedenis laat zien dat de retoriek die publieke leiders (in zowel woorden als symbolen) gebruiken een grote invloed heeft op de manier waarop het publiek een aanslag betekenis geeft en verwerkt.²⁷ De aanslagen in de afgelopen jaren in de Westerse wereld overziend lijken drie typen retoriek daarbij vaak voor te komen:

Retoriek van de Veerkracht

Deze spreekt de wil aan om niet de angst of de boosheid te laten winnen, maar de hogere waarden waarop de aanslag was gericht. Het spreekt onverzetterlijkheid aan en positieve coping-mechanismen in de samenleving, zoals saamhorigheid, opkomen voor elkaar, medeleven en pal staan voor de waarden die men belangrijk vindt.

Premier Jens Stoltenberg, na de aanslagen van Breivik in 2011:²⁸

"We laten ons niet intimideren of bedreigen. Dit is een aanslag op onze fundamentele waarden, op onze democratie en tolerantie. Daarom is het antwoord op de aanval méér democratie en méér openheid".

Ken Livingstone, burgemeester van Londen, na de aanslag in Londen van 2005:

"Nothing you do, however many of us you kill, will stop that flight to our cities where freedom is strong and where people can live in harmony with one another. Whatever you do, however many you kill, you WILL fail."

Retoriek van het Vechten

Deze draagt vooral over dat er een strijd gestreden zal worden om de verantwoordelijken of drijvende krachten achter de aanslagen te pakken en te overwinnen. Het is waarschijnlijk dat dit vooral negatieve coping-mechanismen in de samenleving versterkt, zoals boosheid (en daaruit voortvloeiende behoefte aan pay-back of vergelding) alsmede een versterkt denken in termen van 'wij' en 'zij'.

President Hollande, na de Quatorze Juillet-aanslag in Nice:

"Niets zal ons tegengehouden in onze vastberadenheid om het terrorisme te stoppen en we gaan onze acties in Irak en Syrië versterken. We zullen de mensen die ons aanvallen op ons territorium aanvallen in hun eigen land."

²⁷ Zie bijvoorbeeld Brandstrom, 2016; Clercy & Ferguson, 2016; Masters & 't Hart, 2012.

²⁸ Deredactie.be, 2011.

Retoriek van de Verwijten en Verantwoordelijkheden

Deze vorm van retoriek is na aanslagen met een zekere regelmaat zichtbaar in het politieke debat of op het niveau van veiligheidsdiensten die aanslagen mogelijk adequater hadden kunnen voorzien of daarop mogelijk beter hadden kunnen reageren. Daarbij wordt gewezen naar anderen die (verondersteld) beter hun werk hadden moeten doen. Ook in Nederland was van dergelijke retoriek kort na aanslagen (in ons omringende landen) sprake.

De ervaringen overziend lijkt responsabiliserende retoriek het laatste te zijn waarop het publiek in de periode kort na een aanslag zit te wachten. Het ondermijnt ook het vertrouwen in (eensgezind optreden van) de autoriteiten waar het publiek op dat moment juist zo'n behoefte heeft.

6. Mate van gewenning

Als er sprake is van herhaalde aanslagen blijkt het shockeffect van de aanslag te dalen. Mensen lijken in dat geval gewend te raken aan het feit dat aanslagen worden gepleegd en continueren zo goed als mogelijk hun normale leven.²⁹ Groot-Brittannië en Spanje waren met IRA en ETA bijvoorbeeld al veel meer 'gewend' aan aanslagen. Ook als aanslagen nog niet 'gewoon' zijn, heeft een aanslag die kort volgt op een eerdere aanslag vaak niet zoveel impact als de eerste aanslag: pas na een paar maanden zou het publiek weer net zo geschokt kunnen raken als bij de eerste aanslag.³⁰ Al treedt er dus een bepaalde vorm van gewenning op, toch lijkt de veerkracht van een samenleving af te nemen naarmate de intensiteit van de (dreiging van) terroristische aanslagen groter wordt of langer aanhoudt. In dergelijke situaties kan de veerkracht van de samenleving uiteindelijk inboeten, juist de herhaling en constante dreiging kan tot grotere persoonlijke en maatschappelijke ontwrichting leiden.³¹

7. Sociaal-culturele bedding

Raakt de aanslag aan dieperliggende angsten of al bestaande onrust in de samenleving? Onrust over al dan niet mislukte integratie, over criminaliteit van minderheden, over 'oprukkende' moslims? Over een stokkende economie, een terugtrekkende overheid, of een verminderd vertrouwen daarin? Nog dieper kijkend: onze westerse samenlevingen hebben steeds meer het karakter gekregen van een risicosamenleving: gefocust op risico's, angsten en zorgen. Eén van die zorgen is inmiddels dat we het in ons land alleen maar slechter zullen krijgen, dat we ons zowel economisch als cultureel in een neergang bevinden. En dat 'onze identiteit' in gevaar is. Een aanslag kan dat 'narratief van neergang' nog eens bevestigen en versterken.³²

29 Spilerman & Stecklov, 2009; Truc, 2016.

30 Hierbij spelen natuurlijk wel weer de factoren als ernst, psychologie, mediageniekheid en dergelijke een rol, zoals besproken in hoofdstuk 3.

31 Spilerman & Stecklov, 2009.

32 Elchardus, 2015.

Grote persoonlijke verschillen

De mate waarin de bovenstaande factoren impact hebben op een individu wordt ook sterk bepaald door individuele factoren. De mate waarin mensen om kunnen gaan met onzekerheid, vertrouwen hebben in eigen kunnen, alsook demografische factoren als geslacht, leeftijd of herkomst. Dat betekent ook dat (de dreiging van) aanslagen een heel uiteenlopende impact kunnen hebben op specifieke groepen binnen de samenleving (zoals eerder werd aangegeven onder het kopje 'sociale afstand') waar het gaat om burgers met een verschillende etnische herkomst. Dat betekent dat verschillende groepen ook een verschillende benadering kunnen vergen.

3.2 Over verwerken en het belang van rituelen

Voor veel mensen is (dreiging met) terrorisme uiteindelijk een krachtig signaal dat de morele, sociale of fysieke orde in het geding is. Met, zoals eerder aangegeven, uiteindelijk aanzienlijke repercussies op hun percepties, houding en gedrag.³³ Het levert in eerste instantie de bekende stressreacties op van *fight, flight or fright*. Kijken we nog wat dieper, dan zien we dat bij terrorisme grote verschillen zichtbaar zijn in de manier waarop mensen de daaruit voortvloeiende emoties en stress proberen te verwerken, variërend van het delen van emoties en zoeken van sociale steun tot het verdringen van de onaangename gedachten en gevoelens (ontkennen, afleiding zoeken, toevlucht zoeken in drank of drugs) of het proberen in meerdere opzichten 'het probleem aan te pakken', ook door vormen van eigenrichting. Daarbij wordt wel een onderscheid gemaakt in *positieve* en *negatieve* copingstrategieën.³⁴ Het criterium is dan de mate waarin de strategieën – ook op de langere termijn – werkzaam zijn voor het individu, zonder daarbij schade aan te richten aan (anderen in) de samenleving. Rituelen spelen in het proces van *coping* een belangrijke rol, onder meer omdat rituelen de diverse emoties kunnen kanaliseren.³⁵ Bestuurders kunnen aanzienlijk invloed uitoefenen op de manier waarop burgers de gebeurtenis of ervaren dreiging hanteren: niet alleen door het stimuleren en ondersteunen van de eerdergenoemde rituelen, maar ook door de gebezigde retoriek, morele stellingname en (ander) voorbeeldgedrag.³⁶

33 Conform Innes' *signal crime perspective* in: Innes, 2014; Innes & Fielding, 2002.

34 Zie bijvoorbeeld Bakker & De Graaff, 2014.

35 Zie bijvoorbeeld Brandstrom, 2016; Collins, 2004; Darío Páez, 2007; Rimé et al., 2010.

36 Zie ook Dückers, Yzermans, Jong, & Boin, 2017.

3.3 De impact overziend

In het voorgaande gaven wij een compact inzicht in de mechanismen en de factoren die van invloed zijn op de impact van aanslagen. Op basis daarvan kan die impact beter worden ingeschat, maar is het ook mogelijk te zien waarop het bestuur al dan niet invloed kan uitoefenen. Dat brengt de mogelijkheden dichterbij voor het beperken van die impact en voor het constructief verwerken daarvan. Dat is nodig ook, want ook na de eerste schok kunnen aanslagen een schadelijke doorwerking hebben op verschillende deelgebieden in de samenleving. Daarop gaan wij in het volgende hoofdstuk dieper in.

4 En wat is de impact?

Marnix Eysink Smeets, Anoeek Boot, Elga Sikkens

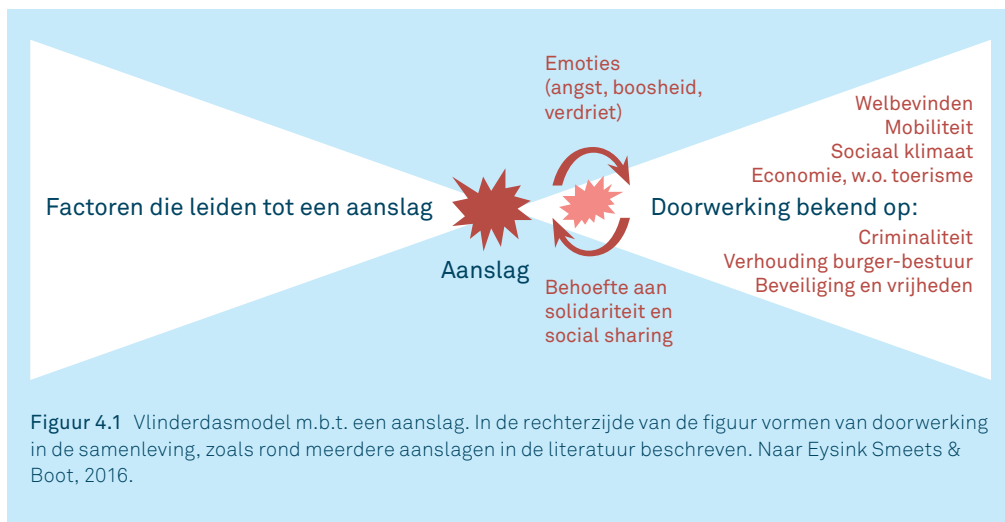
4.1 De doorwerking van aanslagen

Dat een aanslag in eerste instantie een schok teweegbrengt in de – al dan niet wijde – omgeving behoeft geen betoog. Dat die schok bij sommigen zelfs het karakter van een traumatische ervaring oplevert waarschijnlijk ook niet. Maar dat zo'n aanslag vervolgens op uiteenlopende manieren, soms min of meer sluipend, ook op langere termijn kan doorwerken in de samenleving is wellicht minder bekend. Toch hebben zowel bestuurders als wetenschappers dat na uiteenlopende aanslagen in uiteenlopende landen moeten constateren. Effecten van aanslagen deden zich bijvoorbeeld gelden op de sociale samenhang, de (lokale) economie en het welbevinden van specifieke groepen in de samenleving. Zij deden zich ook voelen in de omgang met burgerlijke vrijheden en in de verhouding tussen burgers en bestuur. Het zijn dergelijke effecten die, zeker bij grotere aanslagen, uiteindelijk de samenleving meer schade kunnen berokkenen dan de schade die met de initiële aanslag werd toegebracht. Een adequaat terrorismebeleid richt zich dan ook niet alleen op het voorkomen van aanslagen, maar óók op het verminderen van de gevolgen, mocht zich toch een aanslag voordoen (zie onderstaand kader). In het navolgende zal duidelijk worden dat daarvoor ook het lokaal bestuur bij uitstek geëquipeerd is.

Terrorisme en de vlinderdas

In het veiligheidsveld is het niet ongebruikelijk te werken met het zogenoemde *bow tie*- of vlinderdas-model.³⁷ Dat model maakt een schematisch onderscheid in de factoren die *leiden* tot een incident of calamiteit (aan de linkerzijde), en anderzijds de *gevolgen* van het incident (aan de rechterzijde). In het Nederlandse contra-terrorismebeleid was de aandacht vooralsnog vooral op de linkerzijde van het model gericht; op het voorkomen van een aanslag derhalve. De rechterzijde van het model, dus het nadenken over (en werken aan) het beperken van de doorwerking van een aanslag krijgt pas sinds kort meer aandacht.

³⁷ Zie voor een overzicht van verschijningsvormen en toepassingen van dit model Ruijter & Guldenmund, 2016.



Wat tonen aanslagen elders?

We herhalen het nog maar eens: elke aanslag is anders. Net als de gevoeligheid daarvoor in de (lokale of nationale) samenleving en de mate van veerkracht van die samenleving. Maar er valt natuurlijk wel te leren van de maatschappelijke doorwerkingen die in andere (westerse) landen geconstateerd werden; na incidentele aanslagen, maar ook in een periode van ‘chronisch’ terrorisme. In het navolgende geven wij een kort overzicht.³⁸

4.2 Het eerste effect: een amalgaam van emoties

Afgaand op het publicitaire debat lijkt angst de dominante emotie te zijn na een aanslag. Dat ligt echter genuanceerder: veeleer lijkt sprake van een amalgaam van emoties, waarin verdriet, walging, boosheid en minachting een minstens zo prominente rol spelen.³⁹ Dat geldt in die gemeenschappen, steden of landen die zelf door een aanslag getroffen worden, maar ook in die gemeenschappen, steden of landen die zich daarmee verbonden voelen. Het amalgaam van emoties is niet zonder risico’s: zo kleeft aan ‘boosheid’ vaak de behoefte aan ‘verging’.⁴⁰ Na de aanslagen in Parijs bijvoorbeeld bleek ook in Nederland het publiek zich niet of nauwelijks *angstiger* te voelen, boosheid bleek een

³⁸ Gebaseerd op een *Rapid Evidence Assessment* van wetenschappelijk literatuur over (effecten van aanslagen) in de Westerse wereld in de laatste twee decennia. Daaronder onderzoek uit de Verenigde Staten (naar 9/11 en andere aanslagen), het Verenigd Koninkrijk (met de aanslagen van de IRA en de metroaanslag in 2005), Spanje (met de ETA, maar ook de aanslag in Madrid 2004) en Israël (met een periode van chronisch terrorisme vanaf de Tweede Intifada), Noorwegen (de Breivik-aanslagen) en diverse andere landen.

³⁹ Zie bijvoorbeeld Conejero & Etxebarria, 2007; Wollebaek, Enjolras, Steen-Johnsen & Ødegård, 2012.

⁴⁰ Nussbaum, 2016.

minstens zo belangrijke reactie. Wel waren mensen alerter en maakten zij zich meer *zorgen* over hun veiligheid en die van de samenleving. Men ervoer ook een grotere kans op (nieuwe) aanslagen.⁴¹

Veel mensen hebben – als copingstrategie – een sterke behoefte de emoties te delen, wat ook gepaard gaat met een grote behoefte aan loyaliteit en solidariteit met de getroffen en/of elkaar). Anderen gebruiken andere copingstrategieën, zoals vermijding (niet alleen van met de aanslag geassocieerde plekken, maar ook door er niet aan te willen denken) of ‘het probleem aanpakken’ (wat ook kan betekenen dat men agressie toont in de richting van mensen die men met de aanslag associeert). De verschillende manieren van coping vertalen zich vervolgens op verschillende manieren in de houding en het gedrag van mensen, waardoor vervolgeffecten in de samenleving ontstaan.

4.3 Vervolgens: de “zeven plagen van terrorisme”

Aanslagen in het recente verleden lieten zien dat zich (ook) op de langere termijn effecten voor kunnen doen op één of meer van de volgende deelgebieden:

1. Welbevinden
2. Mobiliteit
3. Sociaal klimaat
4. Economie (waaronder toerisme)
5. Criminaliteit
6. Verhouding burger-bestuur
7. Veiligheidsbeleid en vrijheden

De effecten zijn soms positief, vaak echter negatief, in de zin van schadelijk voor het functioneren van de samenleving.⁴² Gezien het vaak negatieve karakter zouden deze effecten wel als “*de zeven plagen van terrorisme*” kunnen worden geduid. Weet daarbij overigens dat de beschreven effecten op de onderscheiden deelterreinen zich niet per definitie voor *zullen* doen, maar zich voor *kunnen* doen. In hoofdstuk 6 beschrijven wij welk handelingsperspectief bestuurders hebben om de kans op dergelijke negatieve effecten te verkleinen.

41 Zie bijvoorbeeld OBI, 2015.

42 Bakker & Veldhuis (2012) vatten het bijvoorbeeld zo samen: ‘Fear of terrorism causes a shift towards dogmatic reasoning which is characterised by “us versus them” thinking, stereotyping, discrimination and a lack of nuance that contributes to harsh, system-defending reactions that might do more harm than they do good.’ Bakker & Veldhuis, 2012, p. 4.

Individueel welbevinden

Een aanslag levert stress op in de samenleving. Natuurlijk bij de mensen die direct bij die aanslag betrokken waren (zoals slachtoffers, getuigen en hulpverleners). Relatief veel van hen weten deze stress met de tijd – en op uiteenlopende manieren – achter zich te laten. De meeste mensen blijken gelukkig veerkrachtig en komen er eigenstandig, zonder professionele hulp weer bovenop. Een klein deel van de nabestaanden en overlevenden blijft echter ook op langere termijn gevolgen ondervinden van de aanslag.

Maar de schok van een aanslag – of van de dreiging daarvan – wordt niet alleen door direct betrokkenen gevoeld. Het kan ook breder in de samenleving stress opleveren. Onderzoek laat zelfs zien dat het niet noodzakelijk is zelf direct bij een aanslag betrokken te zijn geweest om PTSS-symptomen te ontwikkelen: mediabeelden zouden deze symptomen ook kunnen oproepen, ongeacht de afstand tot de plaats des onheils.⁴³

Er zijn sterke verschillen zichtbaar in de mate waarin mensen stress ervaren én in de manier waarop zij deze weten te hanteren. Zo laten verschillende studies zien dat vrouwen na een aanslag iets meer stress ervaren dan mannen, maar óók dat zij die op een meer positieve manier weten te verwerken.⁴⁴ Na diverse aanslagen werd meer stress geconstateerd bij etnische minderheden dan bij burgers van de dominante bevolkingsgroep. Dit lijkt onder meer verklaard te kunnen worden door de angst geassocieerd te worden met de aanslag en als gevolg daarvan te worden gediscrimineerd.⁴⁵

Sociale steun – zoals steun van familie en vrienden – vormt een belangrijke rol bij herstel. Sommigen hanteren echter ook minder constructieve strategieën om de stress te hanteren. Bij meerdere aanslagen bleek een deel van het publiek zijn toevlucht te zoeken in drank- of middelengebruik.⁴⁶ En onderzoek in Israël liet een weer heel andere copingstrategie zien onder Arabische jongeren: onder hen werd een samenhang gevonden tussen aanslag-gerelateerde stress en het vertonen van meer risico-gedrag.⁴⁷ Dat werpt de vraag op of het provocerende gedrag na een aanslag dat ook in ons land onder sommige jongeren uit een etnische minderheid waarneembaar was, een vergelijkbare drijfveer kent.

43 Pfefferbaum et al., 2001 en 2003.

44 Een inspirerend voorbeeld hiervan was Annie Brouwer die door haar zes dagen lange gijzeling in de trein bij De Punt gemotiveerd werd de politiek in te gaan en uiteindelijk onder meer burgemeester van Utrecht werd.

45 Enkele recente onderzoeken in Nederland wijzen ook in deze richting, zie bijv. Selat, Elzinga & Eysink Smeets, 2017.

46 Zie bijvoorbeeld Bleich, Stonebraker, Nisar & Abdelhamid, 2015; Boscarino, Adams & Galea, 2006; Spilerman & Stecklov, 2009.

47 Pat-Horenczyk et al., 2007.

Een belangrijke conclusie uit onderzoek is ook dat de veerkracht soms afneemt als er sprake is van een meer permanente dreiging van terrorisme. Herhaling en permanente dreiging kan leiden tot persoonlijke en maatschappelijke ontwrichting. Een enkele aanslag, ook al is die groot, verandert het beeld van 'normaal' niet bij mensen en is voor hen ook geen reden om hun gedrag (langdurig en bewust) aan te passen. *'Chronic terrorism, by contrast, provokes adjustments that are deep and long lasting.'*⁴⁸

Mobiliteit

Het zal geen verbazing wekken dat na een aanslag relatief veel mensen plekken vermijden die zij met een (mogelijke) aanslag associëren. Openbaar vervoer, drukke plaatsen of bijeenkomsten met veel mensen bijvoorbeeld. Dat dit ook neveneffecten kan hebben, blijft meestal onderbelicht. Een aansprekend – en inmiddels vrij bekend – voorbeeld is dat uit de Verenigde Staten, waar veel Amerikanen na 9/11 het vliegtuig voor de auto verruilden. Later werd becijferd dat hierdoor in het eerste jaar na de aanslag het aantal verkeersdoden met circa 2.300 was gestegen, bijna evenveel als bij de initiële aanslagen waren omgekomen.⁴⁹ De mobiliteit wordt echter ook in andere opzichten beïnvloed. Na aanslagen zouden mensen meer geneigd zijn hun vrije tijd door te brengen in de veilige omgeving van het eigen huis, te 'cocoonen' en zich minder op straat of bijvoorbeeld in het uitgaansleven te begeven.⁵⁰ Na de aanslagen van de laatste jaren in de ons omringende landen is er ook een effect merkbaar in de keuze van vakantiebestemmingen en zelfs in de omvang van emigratiestromen.

Sociaal klimaat

Terrorisme heeft op verschillende manieren invloed op het sociale klimaat in de samenleving. Angst – voor terrorisme, maar het geldt ook voor andere bedreigingen – versterkt het vertrouwen in de eigen groep en doet het vermogen tot samenwerking met mensen van buiten de eigen groep afnemen. Daarbij geldt dat de impact van een aanslag, zoals we eerder hebben opgemerkt, mede afhankelijk is van de achtergrond van de dader(s) en van de sociaal-culturele context. Wanneer de aanslag aansluit op een – al dan niet sluimerend – wij/zij-denken en op andere vormen van ongenoegen en zorg in de samenleving wordt het effect nog eens versterkt. Waar de sociale cohesie al scheurtjes vertoont, kunnen aanslagen die zo nog verder vergroten. Dat geldt eens te meer als de duiding van die aanslagen door bestuurders of andere opinieliders de polarisatie verder aanjaagt. Of als mediaberichtgeving over specifieke

48 Spilerman & Stecklov, 2009.

49 Blalock, Kadiyali & Simon, 2009.

50 Fatudi, 2007.

minderheden negatiever wordt getoonzet, zoals dat bijvoorbeeld in de Verenigde Staten na 9/11 het geval was.⁵¹ De verandering van het sociale klimaat of de polarisatie kan zich op verschillende manieren en op verschillende plaatsen doen voelen: in de buurt, het werk of, zoals ook in Nederland de laatste jaren vaker is beschreven, de schoolklas. Let wel: aanslagen kunnen onder omstandigheden ook een positief effect hebben op het sociale klimaat, bijvoorbeeld doordat de sociale cohesie juist wordt versterkt. Breiviks aanslagen in Noorwegen bijvoorbeeld leidden tot een sterkere sociale cohesie en een groter interpersoonlijk vertrouwen.⁵²

In verschillende landen – waaronder Nederland – is na aanslagen gedocumenteerd dat personen uit minderheidsgroepen zich afvroegen of zij zich in het betreffende land nog wel ‘thuis’ voelden. Paradoxaal genoeg is het juist dit gevoel van uitsluiting dat sommigen tot (verdere) radicalisering kan bewegen.⁵³ Radicalisering is in dat geval dan niet (alleen) oorzaak, maar (ook) gevolg van terrorisme. Overigens kunnen niet alleen minderheidsgroepen die – hoe onterecht ook – met de daders geassocieerd worden, zich na aanslagen afvragen of zij nog wel ‘op hun plek zijn’. Eenzelfde effect kan zich ook bij andere minderheidsgroepen voordoen. Zo kwam in Frankrijk vanaf 2014 een sterke uittocht van joodse inwoners naar Israël op gang, als gevolg van de aanslagen, maar ook vanwege de daarmee samenhangende verandering van het sociale klimaat.⁵⁴

Economie

Aanslagen veroorzaken direct, maar vaak ook indirect economische schade. De verzorging van eventuele slachtoffers en het herstel van materiële destructie (van bijvoorbeeld de infrastructuur) kunnen hoge kosten met zich meebrengen. Dat geldt ook voor de kosten van extra beveiliging of verzekeringspremies. Hoewel deze kosten in absolute zin hoog kunnen zijn,⁵⁵ blijven zij in relatieve zin – bijvoorbeeld als aandeel van het BNP – meestal beperkt.⁵⁶ De economie kan echter ook op een andere manier schade oplopen, zoals door een terugval op de beurs. De recente geschiedenis leert dat deze meestal van korte duur is: de koersen herstellen zich snel.⁵⁷ Ook een verminderd consumentenvertrouwen –

51 Andersen, Nicole, Brinson & Stohl, 2012; Bleich et al., 2015; Nacos & Torres-Reyna, 2007; Norris, Kem & Just, 2003.

52 Wollébæk, Enjolras, Steen-Johnsen & Ødegård, 2012.

53 Buijs, Demant & Hamdy, 2006; Verkuyten, 2006.

54 Opgave Jewish Agency; Liphshiz, 2017.

55 Zie voor bijvoorbeeld de schade na de aanslagen in België in 2016 Sharkov (2016), in Ruiz Estrada & Koutronas, 2016: "The overall loss in the Belgian economy was estimated at 0.1 percent of gross domestic product in the fourth quarter of 2015. According to the Belgian authorities, recent terrorist attacks may further cost Belgium economy another 4 billion euros." Roosens (2016) komt in zijn publicatie voor het Belgische VBO hoger uit.

56 Buesa, Valiño, Heijs, Baumert & Gómez, 2007; Sandler, 2014.

57 Chen & Siems, 2004; Eldor & Melnick, 2004; Kollias, Papadamou & Stagiannis, 2011.

waardoor bestedingen van het publiek achterblijven – is meestal van korte duur. Zo kwam het Amerikaanse consumentenvertrouwen na de aanslagen van 9/11 binnen een maand weer terug op het oude niveau.

Toerisme

Een effect op de economie dat wel degelijk van langere duur kan zijn is het effect op het toerisme. Toeristen mijden plaatsen of landen waar zich net een aanslag heeft voorgedaan. Zo merkten recent Parijs, Nice en Brussel dat de (dreiging van) aanslagen aldaar aanzienlijke consequenties hadden voor de toeristische sector. Maar niet alleen dergelijke plaatsen of landen zelf ondervinden gevolgen; ook andere plaatsen in het betreffende land, buurlanden of landen die toeristen met een aanslag associëren (zoals in de afgelopen periode de landen met een grote islamitische populatie) zien het toerisme teruglopen.⁵⁸ Een stad als Brugge bijvoorbeeld, weliswaar zelf niet getroffen door een aanslag, maar wel deels afhankelijk van internationale toeristen die óók Brugge aandoen, zag na de aanslagen in Parijs en Brussel ook in eigen stad het toerisme aanzienlijk afnemen. Dat effect is bij incidentele aanslagen tijdelijk. Onderzoeken laten zien dat het toerisme zich weer herstelt in een periode van drie tot twaalf maanden. Bij herhaalde aanslagen kan het toerisme echter geheel en voor langere tijd inzakken, wat zelfs kan leiden tot het afsterven van de lokale toeristenindustrie.

Criminaliteit

Onderzoek laat zien dat de criminaliteit afneemt op en rond die plaatsen waar tijdelijk (in het kader van de terrorismebestrijding) de inzet van politie- en andere veiligheidsdiensten wordt geconcentreerd.⁵⁹ Potentiële daders ervaren dan kennelijk dat daar de pakkans teveel toeneemt. Er zijn aanwijzingen dat op plaatsen waar juist minder politie-inzet is, de criminaliteit tegelijkertijd stijgt, waardoor zich uiteindelijk in totaal zich eerder meer dan minder criminaliteit voordoet, maar onderzoek hiernaar is nog relatief schaars.⁶⁰ Er doen zich namelijk ook mechanismen voor die criminaliteit op een andere manier beïnvloeden. Als burgers bijvoorbeeld uit veiligheidsoverwegingen meer thuisblijven, zijn er meer ‘sociale ogen’ in de buurt, wat een remmend effect kan hebben op de criminaliteit. Verder constateerden onderzoekers dat in de eerste dagen na een grote aanslag niet alleen het aantal vermogensdelicten daalde, maar opmerkelijk genoeg ook het aantal gevallen van huiselijk geweld.⁶¹

58 Ahlfeldt, Franke & Maennig, 2015; Araña & León, 2008.

59 Donohue & Ho, 2005; Draca, Machin & Witt, 2011; Gould & Stecklov, 2009; Klick & Tabarrok, 2005.

60 Zie bijvoorbeeld Donohue & Ho, 2005.

61 Gould & Stecklov, 2009.

Zeker één type criminaliteit kan echter na een aanslag juist fors toenemen: de zogenaemde *hate crimes*. In meerdere landen is de afgelopen jaren na aanslagen een scherpe stijging van dit – met polarisatie samenhangende – delict geconstateerd. Na de aanslag in Londen in 2005 bijvoorbeeld verzesvoudigde het aantal *hate crimes* in de eerste drie weken na de aanslag.⁶² Net iets daarvoor, na de moord op Theo van Gogh, was het ook in Nederland zichtbaar. Kennelijk leiden de emoties over een aanslag ertoe dat sommige burgers hun boosheid, stress en frustratie afreageren op anderen die zij associëren met de daad of de daders.⁶³ Bij recente aanslagen in de Westerse wereld gaat het dan vooral om *hate crimes* jegens moslims. Bijvoorbeeld tegen voor moslims belangrijke plaatsen – zoals een moskee – maar ook tegen individuen.

Verhouding politiek en bestuur

Een aanslag kan allereerst leiden tot het zogenaemde *rally-around-the-flag-effect*: het verschijnsel dat het vertrouwen in publieke leiders door de gevoelde dreiging van een aanslag plotseling sterk (en tijdelijk) toeneemt. De behoefte aan veiligheid, zekerheid, solidariteit en loyaliteit wordt als het ware op het leiderschap geprojecteerd. Een dergelijk effect kan ook zichtbaar worden in een toenemend vertrouwen in publieke instituties zoals de politie.⁶⁴ Een dergelijk effect was de laatste jaren ook onder het Nederlandse publiek zichtbaar.⁶⁵ Studies laten echter ook consistent een effect zien van aanslagen op verkiezingen. Er is veelal sprake van een aanzienlijk hogere opkomst en/of een verhoogde belangstelling voor het politieke debat.⁶⁶ Maar ook zijn meer inhoudelijke effecten zichtbaar, zoals een ideologische polarisatie van het electoraat en een verschuiving in de politieke machtsverhoudingen.⁶⁷

Veiligheidsbeleid en burgerlijke vrijheden

Door de bank genomen geldt als regel: hoe sterker de ervaren dreiging, hoe meer burgers bereid zijn burgerlijke vrijheden in te leveren om veiligheidsmaatregelen mogelijk te maken.⁶⁸ Die bereidheid is echter wel afhankelijk van het vertrouwen dat men heeft in de overheid en in de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen.⁶⁹ Daarnaast is de bereidheid niet van onbepaalde duur: er is als het ware een pendulum-effect.⁷⁰ Internationaal vergelijkend onderzoek laat zien dat in landen met een sterke democratische traditie zoals wij die in Nederland

62 Disha, Cavendish & King, 2011.

63 Zie ook Witte, 2010.

64 Dinesen & Jæger, 2013.

65 Baars & Eysink Smeets, 2016.

66 Robbins, Hunter & Murray, 2013.

67 Zie Berrebi & Klor, 2006; Berrebi & Klor, 2008; Montalvo, 2011.

68 Davis & Silver, 2004; Jenkin, 2006.

69 Davis & Silver, 2004; Garcia & Geva, 2014.

70 Matthew & Shambaugh, 2005.

kennen, terrorisme slechts in beperkte mate leidt tot inperking van burgerlijke vrijheden.⁷¹ Toch is er van verschillende kanten op gewezen dat ook in ons land als gevolg van de terreurdreiging sprake is van verregaande securitisering, waarbij steeds meer plaatsen, gedragingen of doelgroepen door de bril van veiligheid worden bekeken én bejegend. Een deskundige als hoogleraar De Graaff waarschuwde er daarbij onlangs nog voor dat de securitisering bij ons dan wel in theorie democratisch en juridisch gelegitimeerd is, maar dat in de toepassingspraktijk een veelal oncontroleerbaar proces ontstaat, waarop uiteenlopende partijen of professionals een grote greep hebben, zonder dat de burger die erdoor in de knel dreigt te raken zich hier evenredig tegen kan beschermen of weren.⁷²

4.4 Alles overziend

Aanslagen kunnen, ook wanneer zij elders plaatsvinden, uiteenlopende en op de langere termijn merkbare doorwerkingen hebben in de samenleving. Vaak zijn deze schadelijk, soms zijn echter ook (of juist) positieve effecten zichtbaar. Welke effecten zich precies, in welke mate, bij welke aanslag zullen manifesteren is lastig te voorspellen. Een samenleving is immers een dynamisch systeem, waarin - de leer van de systeemtheorie volgend - kleine gebeurtenissen een groot effect kunnen hebben, maar het omgekeerde zich net zo goed voor kan doen. Bedacht moet daarbij worden dat de beschreven effecten ook weer invloed kunnen hebben op elkaar en elkaar daarbij zowel kunnen versterken als verzwakken.



71 Hunter, 2016.

72 De Graaf & Eijkman, 2011, p. 48-49.

Vooralsnog lijkt het echter te verwachten dat naarmate de (in het voorgaande hoofdstuk beschreven) psychologische impact van een aanslag op de samenleving groter is, en naarmate burgers vaker kiezen voor negatieve copingstrategieën de doorwerking op de diverse deelterreinen groter zal zijn. De literatuur laat zien dat bestuurders op elk van die drie onderdelen invloed kunnen uitoefenen. Een optimaal contra-terrorismebeleid richt zich daarom dan ook niet alleen op het voorkomen van een aanslag, maar ook op:

- > Het verminderen van de psychologische impact van een aanslag op de samenleving
- > Het stimuleren van positieve vormen van coping door burgers en
- > Het voorkomen, verminderen en/of herstellen van eventuele schadelijke doorwerkingen op de zeven deelterreinen.

Daarmee wordt de veerkracht van de samenleving bij aanslagen vergroot. Waardoor die samenleving nog steeds geschokt, aangeslagen en verdrietig zal zijn door zo'n aanslag, maar zich daardoor niet of tenminste minder uit het lood laat slaan. In het navolgende beschrijven wij wat dit betekent en vraagt van lokale bestuurders.

5 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van burgemeesters

Menno van Duin, Vina Wijkhuijs

5.1 Inleiding

Er bestaan soms misverstanden over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van burgemeesters in het kader van terrorisme. Bij velen leeft ten onrechte de gedachte dat, zodra zich een aanslag voordoet, vrijwel alle verantwoordelijkheden bij de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) komen te liggen. Dit misverstand is niet zo vreemd, aangezien in 2007 is vastgelegd dat de minister van Justitie (dus heden ten dage de minister van VenJ) verantwoordelijk is voor terrorismebestrijding.⁷³ Maar daarmee is niet alles gezegd. Ook de burgemeester heeft in het geval van een terroristische aanslag zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Terrorismebestrijding: opschaling in de strafrechtketen

Een terroristische aanslag is een flagrante verstoring van de rechtsorde. Het is daarom logisch dat in de reactie op een terroristische aanslag de strafrechtketen (i.c. de hoofdofficier van Justitie, het College van procureurs-generaal en de minister van VenJ) een centrale rol heeft. Ook als de lokale (hoofd)officier de situatie zelf afhandelt (en bijvoorbeeld niet de terrorisme-officier), doet hij dat in nauw overleg met het College van procureurs-generaal en/of de minister. De Nationale Recherche wordt in dit soort situaties belast met het strafrechtelijk onderzoek en de vervolging van de dader(s).

Om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de minister van VenJ en de burgemeester helder te maken, is het goed de bestrijding van terrorisme (en de eventuele dreiging die daarvan uitgaat) te onderscheiden van de gevolgen die zich na een terroristische dreiging of aanslag kunnen voordoen. Er kan weliswaar veel op nationaal niveau georganiseerd en geregeld zijn, feit is dat een aanslag zich ergens – in een gemeente – voordoet en dat er vervolgens gehandeld moet worden om de gevolgen van de aanslag zoveel als mogelijk te beperken. Dit proces wordt – om onderscheid te maken met het strafrechtelijke proces en de maatregelen die in dat kader genomen worden – *terrorismegevolgbestrijding* genoemd. Voor de maatregelen die in dat kader worden genomen, is primair de burgemeester – functionerend binnen de driehoek – verantwoordelijk.

⁷³ TK 2007-2008, 29 754, nr. 105.

5.2 De verantwoordelijkheidsverdeling bij terrorismegevolgbestrijding

Terrorismegevolgbestrijding valt in feite onder de systematiek zoals die voor rampen en crises geldt. De burgemeester heeft in die situaties het gezag over allen die bij de rampenbestrijding en handhaving van de openbare orde betrokken zijn. Dit betekent dat de burgemeester zijn algemene bevoegdheden heeft en waar nodig een beroep kan doen op noodbevoegdheden ten bate van de handhaving van de openbare orde en openbare veiligheid. Ook bepaalt de burgemeester wie de operationele leiding heeft over de hulpverlening. Gezien de situatie zou het logisch kunnen zijn daarvoor een politiecommandant aan te wijzen.

Verder heeft de burgemeester de verplichting anderen die (bij de rampenbestrijding en handhaving van de openbare orde) betrokken zijn, adequaat te informeren. Daarbij gelden de uitgangspunten van de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Dit betekent tevens dat de voorzitter van de veiligheidsregio desgewenst een aantal bevoegdheden van afzonderlijke burgemeesters kan overnemen en – in dat geval – een regionaal beleidsteam bijeen kan roepen (of zogezegd kan opschalen naar GRIP-4). Ook is het denkbaar dat de voorzitter van de veiligheidsregio specifiek de crisiscommunicatie op zich neemt (zie hierover meer in paragraaf 5.4).

De bevoegdheden van de burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio hebben, zoals dat ook bij andere typen rampen en crises het geval is, primair betrekking op de rampenbestrijding en de daarbij betrokken organisaties. Daarnaast houdt de burgemeester vanzelfsprekend zijn verantwoordelijkheden in het kader van de openbare orde en veiligheid.

Opschaling in de algemene keten

Vanwege de eventuele effecten voor de openbare orde kan het zijn dat er (ook) binnen de algemene keten wordt opgeschaald. Dit zou kunnen betekenen dat de minister van VenJ bestuurlijke maatregelen neemt op terreinen van andere ministeries om eventuele gevolgen van een aanslag te voorkomen of te beperken. De minister van VenJ kan bijvoorbeeld maatregelen uitvaardigen voor vreemdelingen, het luchtverkeer, de voedselveiligheid, de drinkwatersector, waterstaatswerken en verder. Deze zogenoemde doorzettingsmacht geldt ook voor verantwoordelijkheden die de burgemeester toebehoren en zal vooral van belang zijn in situaties waarin de tijd voor overleg en overeenstemming ontbreekt. Het is dus niet ondenkbaar dat vanwege een terroristische aanslag de minister van VenJ ingrijpt op het terrein van de rampenbestrijding en de openbare orde (of daartoe de Commissaris van de Koning een aanwijzing geeft), maar erg waarschijnlijk is dat niet. De modus operandi is dat het Rijk (i.c. de NCTV) aanschuift in de lokale driehoek. In de zomer van 2016 was dit bijvoorbeeld de werkwijze toen er een mogelijke dreiging was op de nationale luchthaven Schiphol. Uitgangspunt is niet (zoals de wet soms suggereert) dat hetzij het Rijk hetzij de gemeente aan zet is, maar dat vooral in gezamenlijkheid

wordt gewerkt. De basis ligt juist in het over en weer elkaar informeren. Niet de aanwijzing, maar het overleg en het wederzijds informeren en overtuigen is het uitgangspunt.

De keuze tussen het lokale of nationale primaat wordt uiteindelijk bepaald door de impact van de gebeurtenis: de gevolgen van de aanslag zullen leidend zijn. In welke mate is er sprake van maatschappelijke onrust en welke vitale belangen van de Nederlandse samenleving zijn of worden door de aanslag geraakt? Het antwoord op deze vraag geeft in feite weer waar het primaat in de respons op een terroristische aanslag zal liggen. In de *Mindmap Terrorismegevolgbestrijding*, die door het NGB en de NCTV is samengesteld, wordt de verantwoordelijkheidsverdeling visueel weergegeven.⁷⁴ Naarmate de impact groter is, komt logischerwijs de nationale overheid en daarmee de minister van VenJ (of de premier) meer in beeld. Zou Nederland 'op zijn kop' staan dan zou het immers vreemd zijn als 'slechts' de burgemeester de leiding heeft en de sociale onrust zou moeten managen. Als er bepaalde vitale belangen in het geding zijn, zullen ook bepaalde functionele ketens in beeld komen.

Formeel gezien kan de minister van VenJ dus één of meerdere aanwijzingen (lees: bevelen) geven die onder het gezag van de burgemeester dienen te worden uitgevoerd. In de praktijk zal echter een dergelijke situatie niet snel voorkomen, juist vanwege de gegroeide praktijk om vooral naast elkaar (gemeente/regio en Rijk) te opereren. De lokale driehoek is daarbij in principe leidend. Hoewel het niet ondenkbaar is, is het onwaarschijnlijk dat de minister (in het kader van de rampenbestrijding en hulpverlening) maatregelen zal nemen die kennelijk niet door de burgemeester(s) kunnen worden genomen. Dit betekent dat ook na een aanslag de burgemeester gewoonlijk (functionerend binnen de driehoek) verantwoordelijk is voor de aanpak van de rampenbestrijding, de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening. Dit geldt niet alleen voor de burgemeester van de gemeente waar zich een aanslag heeft voorgedaan, maar ook voor die burgemeesters van gemeenten waar zich naar aanleiding van een aanslag onregeligheden (kunnen) voordoen.

5.3 Bestuurlijke dilemma's na een aanslag

Het onderscheid tussen terrorismebestrijding en terrorismegevolgbestrijding is minder absoluut dan het op papier lijkt. Na een aanslag zal vaak volop sprake zijn van terrorismebestrijding (i.c. de strafrechtelijke vervolging van de daders), maar ook zal de aandacht gericht zijn op het zo veel als mogelijk beperken van de gevolgen. Het feit dat deze processen simultaan verlopen, brengt een aantal dilemma's met zich mee.

⁷⁴ De *Mindmap Terrorismegevolgbestrijding* is te raadplegen via <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20170607-NCTV-NGB-IFV-Mindmap-Terrorismegevolgbestrijding.pdf>.

Hulpverlening versus dreigend gevaar

Bij een terroristische aanslag zijn er allerlei aspecten die de situatie kunnen compliceren. Zo is het goed mogelijk dat er nog één of meer aanslagen direct zullen volgen. De aanslagen op 9/11 en in Madrid (2004), Londen (2005), Parijs (2015) en Brussel (2016) zijn hiervan bekende voorbeelden. Het betekent dat moet worden afgewogen of de hulpverlening al ‘full swing’ kan starten of dat er eerst meer duidelijkheid moet bestaan over de gevaarsetting. Soms zal het betekenen dat eerst de plaats van de aanslag (‘plaats incident’) veilig moet worden verklaard. In dat geval gaat de inzet van speciale politie-eenheden vooraf aan de inzet van de hulpverlening. Van ambulancemedewerkers, brandweermensen, maar ook van ‘platte petten’ kan en mag immers niet worden verwacht dat zij met een onverantwoord groot gevaar voor eigen leven met de redding van slachtoffers starten. Ook kan het zijn dat de (potentiële) daders in beeld zijn, terwijl de hulpverlening al is opgestart. In dat geval spelen strafrechtelijke processen van arrestatie en vervolging (en de daarmee gepaard gaande risico’s) parallel aan die van de hulpverlening.

Bij de terrorismebestrijding en de aanpak van de gevolgen van een aanslag kunnen dus wezenlijke dilemma’s spelen en moeten soms lastige afwegingen worden gemaakt. Kunnen de hulpverleners al aan het werk? Wordt het strafrechtelijk proces niet gehinderd door de hulpverlening? In concreto zal het kunnen betekenen dat in de driehoek (burgemeester, officier van justitie en politie) dit soort afwegingen – onder hoge tijdsdruk – moeten worden gemaakt.

Handhaving openbare orde versus strafrechtelijke rechtsorde

Een klassiek dilemma – dat zich niet alleen bij een terroristische aanslag, maar ook in andere crisissituaties voordoet – betreft de spanning tussen enerzijds de handhaving van de openbare orde en anderzijds de strafrechtelijke rechtsorde (het voorkomen, opsporen, beëindigen en vervolgen van strafbare feiten). Zoals gezegd zullen deze belangen in de driehoek tegen elkaar moeten worden afgewogen en zal – afhankelijk van de situatie – een van de belangen hierin leidend zijn. Er zijn uit het verleden verschillende voorbeelden bekend van het bestaan van een spanning tussen beide. Vaak, zo blijkt uit de voorbeelden, zit de spanning niet zozeer op de inhoud, maar op de communicatie over de gebeurtenissen. Onrust wordt gevoed als er vanwege het strafrechtelijk belang niets gezegd of uitgelegd mag worden (bijvoorbeeld vanwege het risico dat daderkennis wordt verspreid).⁷⁵ Dat botst met het belang van transparantie en open communicatie. In concrete situaties kan dit prangende vragen opwerpen. Wat bijvoorbeeld te doen als in een gebouw dat doelwit is van een mogelijke aanslag zich nog mensen bevinden? Hoe de veiligheid van de reizigers op Schiphol te garanderen als er ‘signalen’ van een dreigende aanslag zijn (zoals in de zomer van 2016 het geval was)? En wanneer spreken we van een

75 Zie Van Duin et.al., 2012, p. 119.

daadwerkelijke aanslag? Binnen de driehoek zal overleg moeten plaatsvinden welke informatie naar buiten kan worden gebracht. De algemene lijn daarbij is dat als iets *niet* gezegd kan worden, dit zo duidelijk mogelijk wordt uitgelegd.

Samenvattend

Uit het bovenstaande is eigenlijk maar één conclusie te trekken. Er is per definitie sprake van verschillende en gedeelde verantwoordelijkheden: terrorismebestrijding *en* terrorismegevolgbestrijding; openbare orde *en* strafrechtelijke rechtsorde; algemene keten *en* functionele keten(s); plaats incident *en* plaats delict; hulpverleners *en* vervolgen; het bewaken en beveiligen van gebouwen *en* van personen; lokaal/regionaal *en* nationaal. In al die gevallen spelen zowel de betrokken burgemeester als het OM (veelal in de persoon van de hoofdofficier) een cruciale rol. Voor sommige zaken ligt de verantwoordelijkheid bij de één, voor andere zaken weer bij de ander. Vaak zijn de hierboven genoemde onderscheidingen in de praktijk niet zo duidelijk te maken en spelen ze tegelijkertijd. In het geval van (dreigend) terrorisme ligt daarom het zwaartepunt bij de driehoek (burgemeester, OM en politie). Juist hier moeten verbindingen worden gelegd en afwegingen worden gemaakt tussen de aspecten die in het specifieke geval een rol spelen.

In veiligheidsregio's zijn veelal afspraken gemaakt (of zouden deze gemaakt moeten worden waar dat niet gebeurd is) hoe in een situatie van (dreigend) terrorisme ook andere hulpdiensten (brandweer en geneeskundige zorg) geïnformeerd en betrokken worden. Soms gebeurt dat door de driehoek uit te breiden tot een vier- of vijfhoek; in andere gevallen door aansluitend aan het overleg in de driehoek met een (gemeentelijk of regionaal) beleidsteam bijeen te komen.

Burgemeesters spelen na een terroristische aanslag dus wel degelijk een belangrijke rol. Wel kan gezien de ernst en omvang van de situatie de minister van VenJ eerder in beeld komen dan bij andere crisissituaties. In de praktijk zal dat vooral gebeuren door een goede en snelle informatie-uitwisseling tussen gemeente/regio en het Rijk. Er zijn volop situaties denkbaar waarin zowel binnen de algemene als de functionele keten wordt opgeschaald. Toch behouden ook de burgemeester en de hoofdofficier (in de driehoek) altijd hun verantwoordelijkheden.

5.4 Crisiscommunicatie: lokaal, in nauwe afstemming met nationaal

Terrorisme is gericht op aandacht en is dus gebaat bij zoveel mogelijk media-aandacht. Dit beoogde doel wordt bij voorbaat in de hand gewerkt door het feit dat weinig gebeurtenissen zoveel aandacht genereren als juist (dreigend) terrorisme. Mede vanwege de enorme media-aandacht en de veelal grootschalige gevolgen is de crisiscommunicatie richting de pers en de bevolking van groot belang. Wij zeggen vaak ‘goed crisismanagement is vooral goede crisiscommunicatie’ en voor deze situaties geldt dat nog eens te meer.

De crisiscommunicatie zal in nauwe samenwerking met alle betrokken partijen op het nationale en het lokale/regionale niveau gestalte krijgen. In de *‘Koepelnotitie: Communicatie bij een terroristische dreiging/aanslag’* van de NCTV wordt beschreven wie in welke situatie welke verantwoordelijkheid en taken heeft.⁷⁶ Uitgangspunt is dat elke partij vanuit de eigen verantwoordelijkheid, met de eigen doelgroep, vanuit een gezamenlijke kernboodschap communiceert en dat de partijen elkaar daarbij over en weer zoveel mogelijk ondersteunen en naar elkaar verwijzen. Het is noodzakelijk de boodschap goed met elkaar af te stemmen.

Bij een (dreigende) crisis met een nationale impact coördineert het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) de communicatie van de rijksoverheid. Het NKC, dat bij crises zitting heeft in het Nationaal Crisiscentrum, verzorgt actief de afstemming met de gemeenten en andere partners. Om de afstemming tussen lokaal en nationaal te faciliteren, kan desgewenst een liaison van het NKC aanschuiven bij het crisiscommunicatieteam van de gemeente/veiligheidsregio. Politie en OM hebben een liaison bij het NKC.

Ten slotte zijn er afspraken gemaakt over snelle afstemming bij een dreiging of (vermoedelijke) aanslag. Er vindt dan telefonisch afstemming plaats tussen het nationale en lokale/regionale niveau of er wordt een *conference call* belegd. Dan wordt afgestemd wie wanneer welke boodschap brengt. Ook worden er afspraken gemaakt over het verdere proces (de wenselijkheid van liaisons, contactpersonen, frequentie van naar buiten treden et cetera). Vaak zal de burgemeester namens de driehoek een eerste statement afleggen en treedt daarnaast ook een kabinetslid naar buiten.

De burgemeester zorgt en bewaakt dat de bevolking en media voldoende geïnformeerd worden over de maatregelen die genomen worden om de gevolgen voor de bevolking te beperken (bescherming, handhaving openbare orde en dus voldoende handelingsperspectief biedend). Ook duidt de burgemeester waar nodig voor de eigen bevolking de situatie.

⁷⁶ NCTV, 2015b.

In de (crisis)communicatie bij een dreiging/aanslag gelden de volgende uitgangspunten:⁷⁷

- › Communicatie is in eerste instantie gericht op schadebeperking, vervolgens op het beantwoorden van de maatschappelijke informatiebehoefte en betekenisgeving.
- › Communicatie is omgevingsbewust, pro-actief, open, tijdig en consistent.
- › Communicatie van bestuurders verbindt de samenleving en appelleert aan de veerkracht van individuele burgers en van de Nederlandse samenleving als geheel.
- › We communiceren over zichtbare maatregelen en indien wenselijk/mogelijk ook over onzichtbare maatregelen. (Daarmee vertellen we wat we doen en bouwen we aan het vertrouwen).
- › Wanneer vanuit veiligheidsoverwegingen communicatie over maatregelen niet mogelijk is, melden we dat ('u ziet wat u ziet, wij doen uit veiligheidsoverwegingen geen nadere mededeling over de maatregelen').
- › Zolang niet zeker is of een incident een aanslag is (denk aan een explosie of Tarik Z.), kan worden benoemd dat er rekening mee gehouden wordt dat het een aanslag kan zijn, maar dat nader onderzoek moet uitwijzen of dat ook zo is. (Meestal wordt dit pas veel later duidelijk. Tot die tijd bevestigt niemand dat het incident een aanslag met terroristisch motief is.)
- › Zolang niet zeker is of de daders religieuze, etnische of politieke motieven hebben, vermijden we verwijzingen naar religies, etniciteit of politieke stromingen. (Benoemen identificeert en isoleert een groep en kan polarisatie in de hand werken).
- › Bevestig wat zichtbaar is, vertel wat je wel en wat je niet weet, ontkracht geruchten of laat weten dat je de geruchten kent en ze onderzoekt. Geef een handelingsperspectief mee: wat kunnen burgers doen. Communiceer zonder afstemming **niet** over SISOS: slachtoffers, identiteiten, scenario's, oorzaken en schade.

De burgemeester als crisiscommunicator

Eén van de lastigste thema's rond crisiscommunicatie betreft de vraag wat te doen als bestuurders niet zo goed zijn in hun rol als crisiscommunicator. In principe kunnen nu bijna 400 burgemeesters plotseling in een situatie terecht komen waarin zij een dergelijke – tamelijk cruciale – rol dienen te spelen. Om dit vraagstuk nog wat scherper neer te zetten kan ook worden gedacht aan de omstandigheid dat de bestuurder toevallig in het buitenland (op vakantie) is en een loco-burgemeester deze rol zou moeten overnemen. Uit het verleden zijn ons verschillende voorbeelden bekend (Moerdijk, Haaksbergen, maar zeker ook een aantal andere casus) waarin de bestuurder geen goede crisiscommunicator bleek te zijn. Natuurlijk speelt hierbij ook mee dat in met name kleine gemeenten de ondersteuning van de burgemeester in zo'n kritieke situatie relatief heel beperkt is.

⁷⁷ Bron: NCTV, 2015b.

Het dilemma dat wij hier opwerpen is feitelijk een thema waarvan iedereen wel weet dat het bestaat (en ook dat het in een onverhoopt geval een grote rol kan spelen), maar dat vanwege gevoeligheden onbesproken blijft. Waarschijnlijk is het enige antwoord op dit dilemma, juist het dilemma vooraf bespreekbaar maken. Bestuurders zouden binnen hun eigen veiligheidsregio met elkaar over dit thema kunnen (of misschien wel moeten) spreken. Is het bijvoorbeeld nodig of gewenst bestuurders communicatietrainingen te laten volgen? Welke persoonlijkheidskenmerken en persoonlijke vaardigheden zijn belangrijk? Geven wij – als zich een forse aanslag voordoet – de voorzitter van de veiligheidsregio een grotere rol in de publiekscommunicatie of stemmen wij ermee in om hem of haar – al naar gelang de situatie (gemeente, afwezigheid burgemeester e.d.) – zelf te laten beslissen om al dan niet ‘naar voren’ te stappen? Natuurlijk is de kans dat een onverhoopte aanslag zich voordoet in een grote gemeente (veel) groter, maar dat wil zeker niet zeggen dat kleine gemeenten per definitie van dergelijke zaken bespaard zullen blijven.

6 Een bestuurlijk handelingsperspectief

Menno van Duin, Marnix Eysink Smeets

6.1 Algemene uitgangspunten

Als wij iets uit onderzoek en het voorafgaande kunnen leren dan is het wel dat de manier waarop autoriteiten op een schokkende gebeurtenis reageren, van grote betekenis is. Voordat wij op het handelingsperspectief van bestuurders ingaan, vatten wij hier eerst enkele algemene bevindingen samen.

- › Hoewel terroristische aanslagen de laatste jaren meer en meer ‘gewoon’ zijn geworden en er sprake is van een zekere ‘gewenning’, zal een forse aanslag in ons land een hevige en langdurige schokgolf veroorzaken.⁷⁸
- › Een (forse) aanslag heeft grote gevolgen voor de samenleving. Onhandige of verkeerde reacties en maatregelen na een aanslag kunnen negatieve gevolgen nog eens vergroten, terwijl weloverwogen interventies deze kunnen verminderen en juist positieve gevolgen kunnen versterken. Na een aanslag is welhaast ‘net zoveel te verliezen’ als met de aanslag zelf.
- › Terecht worden er allerlei maatregelen genomen om een aanslag te voorkomen. Omdat ook de reacties en handelingen na een aanslag van grote betekenis zijn, is het goed hierover vooraf na te denken en al voorbereidende maatregelen voor te treffen.
- › Een bestuurder heeft zeker niet alles in de hand, maar de manier waarop publieke leiders omgaan met een aanslag is van grote invloed op de impact van de aanslag en de manier waarop die impact vervolgens wordt verwerkt. Hun reactie kan angstgevoelens versterken of beperken. Reageren we met boosheid of met nuchterheid; een rustige vastberadenheid ons niet te laten intimideren en uit elkaar te laten spelen. Onhandige of verkeerde maatregelen na een aanslag kunnen leiden tot polarisatie in de samenleving en daarmee zelfs de kansen op een nieuwe aanslag vergroten.

⁷⁸ In deze publicatie hebben wij het over een forse terroristische aanslag. Feitelijk doen zich in Europa vele terroristische aanslagen voor die sterk variëren in ernst en omvang. De aanslagen in Parijs op 13 november 2015 (Bataclan e.a.) en de aanslag in de TGV (21 augustus 2015) verschilden bijvoorbeeld duidelijk in ernst en omvang.

- > Hierbij speelt natuurlijk mee dat terroristen met een aanslag juist zoveel mogelijk verdeeldheid willen zaaien. Door hen de oorlog te verklaren, spelen wij hen in de kaart,⁷⁹ terwijl nuchtere reacties en maatregelen kunnen bijdragen aan het vergroten van de veerkracht van de samenleving. Terrorismisme is theater en dat is het tegengaan van de impact van terrorisme evenzeer. Daarbij gaat het niet alleen om woorden, maar vooral ook om krachtige signalen en symbolen.
- > Ten onrechte bestaat de gedachte dat de aanpak van terrorisme (vooraf maar ook na een aanslag) louter een verantwoordelijkheid van het Rijk is. Er zullen echter naast politie en het OM ook vele andere instellingen en organisaties betrokken raken. Met name de burgemeester heeft bij de 'terrorismegevolgbestrijding' een grote rol. Met anderen zal 'zichtbaar leiding moeten worden gegeven aan de samenleving' om zo snel mogelijk weer het vertrouwen in de basisfuncties van de samenleving te herstellen.
- > Verschillende factoren beïnvloeden de gepercipieerde ernst van een aanslag. Daarbij gaat het om enkele objectieve aspecten (ernst en omvang van de aanslag en de geografische afstand) maar vooral ook om subjectieve aspecten.
 - > De intensiteit van de (sociale) media-aandacht (hoe snel en uitvoerig wordt erover bericht en hoe wordt de situatie 'geframed')
 - > De *psychologische* afstand (hoe voorstelbaar en hoe dichtbij is het; 'daar liggen mijn roots', 'ik was vorige week ook op die luchthaven'), 'dit kan mij ook zo overkomen?').
 - > De manier waarop een aanslag door opinieleiders (dus ook bestuurders) wordt geduid en geframed)
 - > De mate van beheersbaarheid en verwijtbaarheid ('valt hier überhaupt nog iets tegen te doen?').
 - > Hoe nieuw of afwijkend is de aanslag (een eerste flinke aanslag wordt anders beleefd dan een daaropvolgende; opnieuw een vrachtauto ...)
 - > De sociaal-culturele bedding in de samenleving ('hoe sluit dit aan op wat er al leeft in de samenleving').
- > Realiseer dat aanslagen – na het eerste amalgaam van emoties – ook op de langere termijn doorwerken in de samenleving. Soms door het beste in die samenleving boven te brengen, soms juist het slechtste. En besef dat bestuurders daarop invloed hebben: welke kant wordt het?
- > Het is goed daarbij te beseffen dat er na een aanslag feitelijk verschillende stadia (eerste uren, enkele dagen, enkele weken en langer erna) zijn te onderscheiden die om verschillende vormen van reacties en handelingen vragen.

79 Bakker, 2012.

- › Uiteindelijk laat het effect van aanslagen zich op heel uiteenlopende deelgebieden van de samenleving zien, zoals in:
 - › Individueel welbevinden
 - › Mobiliteit
 - › Sociaal klimaat
 - › Economie (waaronder toerisme)
 - › Criminaliteit
 - › Verhouding burger-bestuur
 - › Beveiliging en burgerlijke vrijheden

- › Deze publicatie is primair gericht op de gevolgen van een (forse) aanslag in ons land. Tegelijkertijd mag niet vergeten worden dat reacties van autoriteiten, media en anderen op aanslagen elders in de wereld eveneens effect kunnen hebben op de sfeer en de verhoudingen in Nederland. Zo is het voor bepaalde groepen in ons land kwetsend dat aanslagen in Zweden, Frankrijk of Duitsland veel meer aandacht krijgen dan vergelijkbare aanslagen in bijvoorbeeld Egypte of Turkije. Ook die reacties kunnen bijdragen aan een mogelijke polarisatie in onze samenleving. De boodschap is dan ook:
 - › Besef dat er (op zich ook logisch) een sterke ‘westerse’ bias is.
 - › Besef dat de reacties van autoriteiten en de media ook vanuit een ander perspectief worden gewogen en beoordeeld.
 - › Voorkom onnodige polarisatie en heb oog en aandacht voor potentieel gekwetste groepen.
 - › Het is goed meer inzicht te krijgen in hoe deze processen van exclusie nu precies werken.

6.2 Voorbereiding is het halve werk

Hoewel een aanslag altijd verrassende aspecten zal kennen, is het belangrijk om op de mogelijke gevolgen van een aanslag voorbereid te zijn. Wij zien dat er in ons land – door uiteenlopende instellingen en organisaties – al enorm veel voorbereidingen plaatsvinden. Hoewel draaiboeken van pas kunnen komen, zullen uiteindelijk de professionaliteit en de veerkracht van alle betrokkenen het verschil maken. Daarbij past een zekere nuchterheid: veel zal goed gaan, maar ongetwijfeld gaan ook zaken mis. Drie punten zijn met name van belang.

Doordenk wat een (dreigende) aanslag in úw gemeente kan betekenen

- › Doe een compacte *impact analyse*, waarin u (al dan niet met uw staf) doordenkt welke impact een dreigende aanslag (in uw gemeente, of elders) zou kunnen hebben. Op welke van de ‘zeven plagen’ voorziet u dat u mogelijk kwetsbaar bent?

- › Zo'n impact analyse hoeft echt geen uitgebreide wetenschappelijke analyse te zijn. De meest simpele vorm is op een verloren moment in uw hoofd of in een vergadering met uw staf de verschillende deelterreinen eens langs te gaan. Wat voorziet u? Een wat uitgebreidere vorm is hieraan aandacht te besteden in College of driehoek. U kunt natuurlijk ook eens enkele weken lang in toch al bestaande besprekingen met verschillende lokale stakeholders het onderwerp ter sprake brengen. Kern daarbij is: hou het licht, maar denk wel even goed door.

Investeer in netwerken die u bij een (dreigende) aanslag nodig kunt hebben

- › Wanneer uw impact analyse laat zien dat uw gemeenschap op specifieke deelterreinen kwetsbaar is, investeer dan in netwerken die u bij een (dreigende) aanslag nodig zou kunnen hebben. En bekijk ook met hen of eventueel nog aanvullende preventie of preparatie verstandig is.
- › Zonder media hebben terroristen geen kans. Ongewild spelen zij bij aanslagen dus een grote rol in het overbrengen van de 'boodschap' van terroristen. Zij kunnen het 'klein' houden, maar soms de impact juist ook groter maken, net als bijvoorbeeld de tegenstellingen die terroristen in de samenleving proberen te weeg te brengen. Het is daarom op zijn minst zinvol om na te denken of het mogelijk is enkele afspraken met lokale en landelijke media te maken over bijvoorbeeld de wijze van berichtgeving, 'radio'-stiltes, gerichte informatievoorziening, en zo verder.
- › Is het ook mogelijk dergelijke afspraken te maken met (lokale) politieke partijen of belangenorganisaties over de manier van reageren bij een (dreigende) aanslag? Is het wellicht zelfs mogelijk gezamenlijk een moratorium af te spreken voor het (publiekelijk) politiseren van een aanslag – en het gebruik van de *Retoriek van de Verantwoordelijkheden* - in de eerste twee weken na zo'n aanslag? Om zo terroristen niet nog eens extra in de kaart te spelen.

Bezie hoe u bij een (dreigende) aanslag de vinger aan de pols van (specifieke groepen in) de samenleving kunt houden

- › Denk ook na hoe u optimaal de vinger aan de pols kunt houden in verschillende delen van de lokale samenleving en wat daar aan houdingen, gedachten, emoties speelt wanneer de dreiging oploopt of wanneer er daadwerkelijk een aanslag is geweest.
- › Welke netwerken of sleutelpersonen kunnen snel bevroegd worden, is het mogelijk snel een regelmatige 'omgevingsanalyse' op basis van sociale media te maken? Welke personen wilt u daarbij ook zelf snel kunnen raadplegen? Weet u hen wanneer nodig ook snel te bereiken? En zijn er specifieke groepen in de samenleving waarvan u in het bijzonder wilt weten hoe zij op een (dreigende) aanslag reageren?

Welke woorden en daden zouden úzelf bij een (dreigende) aanslag passen?

- › Denk ook nog eens terug aan recente aanslagen in de ons omringende landen. Als ú daar als verantwoordelijk bestuurder in uw eigen gemeente mee geconfronteerd zou zijn, hoe zou ú dan hebben willen optreden, wat zouden frames, woorden of beelden zijn die ú zou hebben willen gebruiken?

6.3 Bij verhoogde dreiging

- › Houd goed de vinger aan de pols van de eigen lokale gemeenschap. Wanneer merkbaar is dat burgers zich zorgen maken, benoem dat dan ook publiekelijk. Heb begrip voor die zorgen, geef ook aan wat aan het object van die zorgen wordt gedaan, welke maatregelen zijn genomen om die dreiging het hoofd te bieden.
- › Communiceer die boodschappen binnen het frame van de Retoriek van de Veerkracht: communiceer in woorden, beelden en daden dat de samenleving dit aankan, zich niet uit elkaar laat spelen en zich niet laat intimideren.
- › Houd goed in de gaten of er geruchten rondgaan die onrust zaaien. Adresseer deze ogenblikkelijk.
- › Maak zo nodig de netwerken, waarvan u inmiddels weet deze na een aanslag nodig te hebben, al alert.

6.4 Na een aanslag

De eerste uren

- › De dag van de aanslag en vaak ook de eerste dag(en) erna staan in het teken van:
 - › *Informerer*: Is er nog gevaar? Welke maatregelen zijn en worden er genomen? Ook het tegengaan van geruchten verdient aandacht, al kan ook het publiek daarin een 'zelfreinigende' functie hebben.
 - › *Duiden*: het betekenisgeven aan de gebeurtenis.
 - › Het bieden van een *handelingsperspectief*.
- › Laat in de eerste uren geen gat vallen in de informatievoorziening naar het publiek. Dat geeft immers ruimte voor allerlei alternatieve invullingen, vanuit (sociale) media, geruchtencircuit en dergelijke. Neem meteen de leiding in de informatievoorziening en houd deze. Zelfs als u alleen kunt zeggen dat u nog niets kunt zeggen.

- > Houd zicht op de communicatie van andere autoriteiten (die soms een andere retoriek kunnen hanteren) en stem waar mogelijk boodschappen op elkaar af.
- > Communiceer desgewenst over de dilemma's van de verschillende retorieken.

De eerste dagen

- > Wanneer de eerste uren na (de bestrijding van) de aanslag voorbij zijn, volgt langzaam de omslag naar verwerken. De nadruk verschuift dan naar het kanaliseren van emoties en het stimuleren of aanspreken van positieve coping-mechanismen.
- > Houd goed in de gaten wat de dominante reactie van (specifieke groepen in) de samenleving is.
- > De eerste dag(en) kunnen mensen bang zijn, alert en onzeker. In zo'n geval zullen stevige maatregelen op locaties die in de ogen van het publiek kwetsbaar zijn, hen niet onveiliger doen voelen, maar juist geruster.
- > Waarschuw het publiek ook voor wat komen gaat. *Bijvoorbeeld:* Iedereen is alert, zowel de veiligheidsdiensten als het publiek. Dit betekent dat er op het kleinste signaal wordt gereageerd. Dat moet, dat is nodig, maar 'schrik er niet elke keer van'.
- > Stimuleer positieve coping-mechanismen in woord, beeld en daad, onder meer door:
 - > aan te spreken op saamhorigheid
 - > motto's en samenkomsten die hier uitdrukking aan geven te ondersteunen
 - > mensen die hun nek uitsteken publiekelijk naar voren te schuiven, of dat te ondersteunen als dat al gebeurt. De samenleving heeft in deze fase behoefte aan helden: het laat hen zien dat mensen ook onder zware omstandigheden 'het goede' laten zien. Benoem ook het werk van de veiligheids- en hulpdiensten nadrukkelijk.
- > Probeer negatieve coping-mechanismen af te remmen door:
 - > wel begrip te hebben voor de angst, boosheid of een gevoel van bedreiging die hieraan ten grondslag liggen,
 - > maar daartegen wel stelling te nemen: soms vriendelijk, soms heel strak, beslist en duidelijk, afhankelijk van wat de context vraagt,
 - > en beschermende maatregelen te treffen waar nodig.

6.5 Voorkomen van vervalgeffekten

Neem een voorschot op te verwachten negatieve effecten op de verschillende deelterreinen en handel hiernaar.

Individueel welbevinden

- › Een terroristische aanslag is een ingrijpende en traumatische gebeurtenis voor betrokkenen. De gevolgen ervan voor het individuele welbevinden (herbeleving, trauma's, e.v.) komen sterk overeen met die van andere rampen en crises.
- › Mensen blijken na een terroristische aanslag over het algemeen veerkrachtig. Personen die op weinig kunnen terugvallen (bronnen als ondersteuning uit de directe omgeving of financiële middelen missen), lopen grotere risico's en behoeven juist daarom extra zorg en aandacht.
- › Inmiddels is in Nederland een zo stevige ervaring opgebouwd met individuele en collectieve traumabehandeling dat wij op dit punt 'min of meer' zijn voorbereid. De opgedane ervaringen bij eerdere rampen en crises zullen enige garantie bieden dat ook na een eventuele aanslag er voldoende en adequaat aandacht zal zijn voor ondersteuning, rouwverwerking en traumahulp aan getroffen en. Wel dient er altijd extra aandacht te zijn voor (betrokken) kwetsbare groepen.
- › Organisaties en instellingen dienen (je zou bijna zeggen 'vanzelfsprekend') aandacht te hebben voor het eigen personeel dat op enigerlei wijze bij een aanslag betrokken is geweest.
- › Er is echter ook behoefte aan collectieve verwerking van de schok en daaruit voortvloeiende emoties. Het is belangrijk – zeker in de eerste dagen na een aanslag – gelegenheden te stimuleren waar emoties op een constructieve manier kunnen worden geuit en gedeeld. De aanwezigheid van autoriteiten kan hierbij een belangrijke symbolische functie hebben.
- › Bezie echter al tevoren welke publieke figuren optimaal geschikt zijn om op zo'n moment 'naar voren te stappen', maak hiervan alvast een korte inventarisatie. Wie hebben vooral een brede geloofwaardigheid, verbindend en invoelend vermogen en zijn bereid en in staat te communiceren met de Retoriek van de Veerkracht?

- > Houd er rekening mee dat bepaalde groepen relatief meer door een aanslag getroffen kunnen zijn, omdat zij:
 - > zich er extra door bedreigd voelen (bij de aanslagen van de laatste jaren de Joodse gemeenschap bijvoorbeeld),
 - > zich er op aangekeken voelen (diverse etnische minderheden in Nederland), of doordat zij:
 - > zich door andere bevolkingsgroepen in de samenleving op de aanslag aangekeken voelen.

Om die reden zullen specifieke groepen daarbinnen (die bijvoorbeeld wat afwijkend gedrag vertonen) extra zorg en aandacht vragen om te voorkomen dat ze worden 'weggejaagd' of 'vervreemden'.

- > Betrek de vertegenwoordigers van deze groepen nadrukkelijk bij eventuele collectieve bijeenkomsten. Betoon medeleven, zie ook met welke maatregelen zij zich eventueel gesteund zouden voelen. En is het wenselijk en mogelijk te stimuleren dat nog op andere manieren andere groepen in de samenleving hun medeleven uitdrukken, zodat juist de onderlinge betrokkenheid en verbinding wordt uitgedragen?

Enkele dagen na de aanslag in Londen van 22 maart 2017 bijvoorbeeld vormden vrouwen, veel van hen moslima, een menselijke ketting op Westminster Bridge. Daarbij brachten zij zowel hun afschuw over de aanslag als hun onderlinge verbondenheid tot uitdrukking.

- > Houd er ook rekening mee dat jongeren uit dergelijke groepen mogelijk juist risicovol of provocerend gedrag kunnen vertonen in reactie op een aanslag. Bezie – bijvoorbeeld in overleg met jongerenwerk en politie – in de terreur impact analyse in hoeverre dergelijk gedrag in uw gemeente te verwachten is én hoe daarop dan idealiter gereageerd kan worden.

Mobiliteit

- > Aanslagen hebben logischerwijs een effect op het gedrag en de mobiliteit van de bevolking. Na een aanslag volgt vaak een (tijdelijke) gedragsverandering: burgers kiezen niet voor het vliegtuig of de trein, maar voor de (eigen) auto of een andere vervoermiddel, hetgeen gepaard kan gaan met meer risico's. Een bestuurder kan publiekelijk daarop wijzen.
- > Herstel van de mobiliteit verdient na een aanslag prioriteit. Voor het normaal functioneren van een samenleving wordt veel belang gehecht aan het weer snel functioneren van het openbaar vervoer en andere infrastructurele voorzieningen. Niet alleen om er weer gewoon gebruik van te kunnen maken, maar zeker ook als symbool van herstelde veiligheid.

- › Een snel herstel van de mobiliteit van een samenleving draagt duidelijk bij aan het herstel van de samenleving als zodanig ('de oude draad weer snel oppakken').
- › Voorbeeldgedrag speelt hier een belangrijke rol: *'kijk, de burgemeester neemt weer gewoon de metro of tram'*.

Sociaal klimaat

- › Terroristische aanslagen zijn bij uitstek gericht op het vergroten van tegenstellingen binnen de samenleving. Langs vele manieren zal alles in het werk moeten worden gesteld om de splijtende werking van een aanslag zo beperkt mogelijk te houden. Onder 'individueel welbevinden' is al een aantal suggesties gegeven die óók van invloed zijn op het sociale klimaat.
- › Vanzelfsprekend ligt de basis voor een adequaat reageren op dit gebied in het op- en uitbouwen van netwerken tijdens 'de voorfase'. Alleen contact leggen met specifieke groepen in de samenleving 'wanneer de nood aan de man is' kan immers ook een reactie oproepen van 'kennelijk heb je ons alleen nodig als er problemen zijn'.
- › Werk vóór een aanslag al zoveel mogelijk aan het verkleinen van verschillen en kweken van wederzijds begrip tussen verschillende bevolkingsgroepen. Werk aan het versterken van wederzijds begrip en aan een stevige bedding. Heb zicht op elkaars standpunten en houd contact met verschillende netwerken. Waar men voorafgaand aan een aanslag elkaar al vindt, zal men na een aanslag minder snel tegenover elkaar komen te staan. Werk natuurlijk ook aan het versterken van de band en het wederzijds vertrouwen tussen overheid en (alle) burgers.
- › Maak zo nodig gebruik van de diverse instrumenten die inmiddels zijn ontwikkeld op het gebied van zowel het monitoren van sociale spanningen als op het gebied van het constructief voorkomen of verminderen daarvan. Zie hiervoor onder meer de website van het Expertisecentrum Sociale Stabiliteit: <https://www.socialestabiliteit.nl/>
- › Besteed extra aandacht aan kwetsbare groepen en minderheden. Zowel ten aanzien van hun 'voice' (roeren zij zich scherp of juist te weinig) als hun eventuele neiging tot 'exit' (maken bijvoorbeeld sommigen van hen aanstalten te emigreren?).
- › Bij het herstel van het sociaal klimaat past (wederom) goed voorbeeldgedrag, zowel in woord als in daad.

Economie

- > Voor de normale economie zijn meestal geen aparte maatregelen nodig; deze herstelt zich over het algemeen snel. Is een aanslag gericht op een specifieke branche (de horeca bijvoorbeeld, een grootwinkelbedrijf, een attractiepark) dan kunnen extra maatregelen nodig zijn.
- > Doe in zo'n geval allereerst een snelle omgevingsanalyse om zicht te krijgen op wat er onder burgers (potentiële klanten) leeft. Zijn mensen al dan niet bang? Zo ja, waarvoor dan met name?
- > Ga in overleg met vertegenwoordigers van de betreffende branche om samen één lijn af te spreken, zowel waar het gaat om de communicatie als om eventueel noodzakelijke maatregelen.
- > Is de angst relatief groot en is grootschalig vermijdingsgedrag te verwachten, terwijl er tegelijkertijd geen substantiële dreiging meer is, overweeg dan het volgende:
 - > Adresseer de angst, in de zin van het openlijk benoemen dat deze leeft.
 - > Wees empathisch, maar geef ook aan dat daarvoor geen reële aanleiding meer is.
 - > Neem zo nodig enkele zichtbare maatregelen die aan burgers de boodschap overbrengen dat hun angst weldegelijk serieus wordt genomen (zonder daarbij bedoeld of onbedoeld te bevestigen dat de angst terecht is).
 - > En laat als bestuurder zélf (via media gedeeld) voorbeeldgedrag zien. Laat zien dat je je op de betreffende locatie of in de betreffende branche op je gemak voelt.⁸⁰
- > Is de angst *niet* zo groot, vertoon dan alleen het voorbeeldgedrag.

Toerisme

- > Aanslagen kunnen zoals hiervoor beschreven een al dan niet tijdelijk effect hebben op het toerisme. Dat geldt extra voor buitenlandse toeristen.
- > Gemeenten waar de lokale economie sterk afhankelijk is van toerisme (en specifiek internationaal toerisme) kunnen zich al van tevoren beraden op wat te doen wanneer het toerisme door een aanslag (tijdelijk) zal inzakken. Idealiter gebeurt dit in (bestaand) overleg met de betreffende branche.

⁸⁰ Hier is natuurlijk ook preparatie mogelijk; tevoren al afspreken met een aantal lokale opinieleiders dat zij oproepbaar zijn om dergelijk voorbeeldgedrag te vertonen.

- > In het (recente) verleden is in andere landen het antwoord wel gezocht in:
 - > Het tijdelijk stimuleren van het binnenlands toerisme, om de tijdelijke terugloop in buitenlands toerisme op te vangen.
 - > Campagnes op vooral sociale media, om het toerisme weer te doen aantrekken (bijvoorbeeld #CoteDAzurNow; #VisitBrugge) of bijvoorbeeld gelegenheid tot rechtstreeks contact met een inwoner, om te vragen hoe het met de veiligheidssituatie in de stad is gesteld (CallBrussels).⁸¹



- > Het is vooral zaak een eventueel disproportionele risicoperceptie van potentiële toeristen zo snel mogelijk bij te stellen.
- > Media-aandacht in de bronlanden waaruit blijkt dat het leven (en het toerisme) in de betreffende plaats zijn gewone doorgang heeft, is daarvoor vermoedelijk het beste middel. Het uitnodigen van journalisten of (voor de betreffende bronlanden geloofwaardige) *celebrities* kan hiervoor een optie zijn.

Criminaliteit

- > Na een aanslag kunnen sommige vormen van criminaliteit tijdelijk afnemen – zeker op plaatsen waar veel veiligheidsdiensten aanwezig zijn - terwijl andere vormen van criminaliteit – zoals *hate crimes* – sterk kunnen toenemen.
- > Bezie in hoeverre in gebieden waaraan politiesterkte wordt onttrokken voor veiligheidsmaatregelen elders extra inzet van gemeentelijk toezichthouders – wellicht zelfs van buurtpreventiegroepen - mogelijk is om het toezicht op niveau te houden.
- > Bezie waar en wanneer een verhoogd risico bestaat op *hate crimes*. Zijn er specifieke plaatsen, mensen, organisaties en symbolen die met name risico lopen hiervan slachtoffer te worden, bijvoorbeeld omdat zij – terecht of onterecht – met de aanslagplegers geassocieerd worden?

⁸¹ Let op: evaluaties van de effectiviteit van deze campagnes zijn ons nog niet bekend.

- › In het geval dat deze *hate crimes* zich voordoen (of dreigen voor te doen):
 - › Doe normstellende uitspraken over dergelijke *hate crimes*, eventueel in de combinatie van begrip voor het feit dat mensen zich kennelijk angstig of bedreigd voelen, maar afkeuring van het gedrag dat daaruit voortvloeit.
 - › Geef aandacht aan het gevoel van onveiligheid en/of uitsluiting dat bij groeperingen waarop de *hate crimes* zijn gericht, kan leven.
 - › Ondersteun dit door zichtbare handelingen, eventueel ook door het ondersteunen van publieksinitiatieven die hiervoor symbool staan.

Zo vormden na een aanslag op een Canadese moskee in februari 2017 een zestigtal Rotterdammers een kring rondom de Rotterdamse moskee Esalam. Dit vond plaats tijdens het vrijdaggebed, op initiatief van enkele christelijke organisaties. Men wilde hiermee de onderlinge verbondenheid uitdrukken en benadrukken dat iedereen, ongeacht zijn geloof, in vrijheid zijn geloof moet kunnen belijden.

- › Geef extra aandacht (eventueel ook extra capaciteit) aan de mogelijkheid voor het doen van aangifte, alsmede aan opsporing en vervolging.
- › Ook kan extra toezicht nodig zijn op bedreigde gebouwen, plaatsen, organisaties en mensen.

Verhouding publiek-bestuur

- › Zeker in de eerste dagen na een aanslag vertoont het publiek een verhoogd vertrouwen in haar publieke leiders en heeft men ook behoefte om vertrouwenwekkend leiderschap te zien. Op lokaal niveau behoort de burgemeester zeker tot de eerst aangewezen om dat leiderschap zichtbaar te maken.
- › Wat in de eerste dagen vooral gevraagd wordt is symbolisch leiderschap: leiderschap in de omgang met de emoties en onzekerheid. Dat vraagt een rust en 'invoelende onverzettelijkheid', verwoord met de Retoriek van de Veerkracht.
- › Realiseer dat de politie in Nederland één van de beroepsgroepen is met – gemiddeld genomen – het grootste vertrouwen van het publiek en dat het publiek de politie ook met de bestrijding van terrorisme associeert. Overweeg in de eerste dagen daarom ook politieleiders nadrukkelijker naar voren te schuiven, met name diegenen die weten te communiceren met een combinatie van rust, invoelendheid en onverzettelijkheid.
- › Bij diverse aanslagen in de afgelopen jaren was zichtbaar dat organisaties in de dagen meteen na een aanslag discussies over extra middelen, invulling van taken en bevoegdheden begonnen, dus vooral communiceerden met

de Retoriek van de de Verwijten en Verantwoordelijkheden. Deze retoriek speelt de aanslagplegers juist in de kaart. Bezie of het haalbaar is met lokale partijen en belangenorganisaties af te spreken dat iedereen zich (in het publieke debat) van deze retoriek onthoudt in de eerste periode (van bijvoorbeeld twee weken) na een aanslag.

Vrijheden en beveiliging

- › Na een (dreigende) aanslag neemt de waakzaamheid ('hypervigilance') van de samenleving enorm toe. Dat betekent ook dat er een forse toename van het aantal meldingen van verdachte situaties valt te verwachten. Uiteraard is het goed dat mensen waakzaam zijn, maar het is ook goed om over dit effect (of feitelijk dit dilemma) te communiceren.
- › Vaak zijn terroristen blij met veel media-aandacht. Dit ondersteunt een ongekende heldenstatus die om navolging vraagt. Het is op zijn minst de moeite waard dat proces vooral niet te stimuleren en de aandacht voor de terroristen niet op te voeren.
- › Zeker in de eerste periode na een aanslag kan er ook een verhoogde roep om aanscherping van maatregelen bestaan. Er bestaat per definitie een spanning tussen zoveel mogelijk vrijheid en zoveel mogelijk veiligheid (de risico-paradox). In tijden van verhoogde spanning zal het belang van (meer) veiligheid zowel bij (delen van) het publiek als in het politieke debat vaak prevaleren. Het is goed over dit dilemma na te blijven denken en voldoende te communiceren.
- › Het effect van maatregelen ter vergroting van de veiligheid en/of ter geruststelling van het publiek is sterk afhankelijk van de context. Precies dezelfde maatregelen kunnen op verschillende tijden en plaatsen een precies tegenovergesteld effect sorteren. Hier helpt de congruentietheorie, die aangeeft dat voor het veiligheidsgevoel van het publiek zichtbare veiligheidsmaatregelen congruent moeten zijn aan de buikpijn van het publiek.
- › Zichtbare, 'stevige' maatregelen werken dan geruststellend op het moment (en de plaats) waar het publiek grote zorgen heeft over de veiligheid ('gelukkig, 'ze' zien ons probleem en doen er wat aan'). Dezelfde maatregel kan op een plaats of tijd waar het publiek deze zorgen níet heeft precies het omgekeerde effect hebben ('er is kennelijk iets heel ergs aan de hand, het zal hier wel onveilig zijn'). De keuze van maatregelen vereist – vanuit het oog van het publiek – dus een hoge mate van invoelend vermogen.

Lang is gedacht dat politiemensen met ‘lange wapens’ op straat het publiek juist onveiliger zou doen voelen. Toen na de aanslagen in Brussel voor het eerst politiemensen met deze bewapening werden ingezet op een aantal grote stations liet een ‘flitsonderzoekje’ zien dat de meerderheid van het publiek zich hierdoor niet onveiliger voelde, maar de inzet juist waardeerde. Toen de onderzoekers het onderzoek na een week wilden herhalen, vanuit de veronderstelling dat op dát moment het effect weleens omgekeerd zou kunnen zijn, omdat het publiek inmiddels van de eerste schok van de aanslagen gekomen was, was de inzet van de betreffende politiemensen alweer beëindigd.⁸²

6.6 Terug naar ‘normaal’ en een nieuw evenwicht

- › Er is inmiddels veel geschreven en bekend over de nafase van crises.⁸³ Kern daarvan is dat de nafase vaak meer werk en vaak ook ‘gedoe’ geeft dan de eerste reactie op de aanslag zelf en dat vele terreinen (psychosociale opvang, nazorg, herdenken, informatievoorziening, financiële afwikkeling, polarisatie en politiek) langdurig en intensieve aandacht vragen.
- › Besteed aandacht aan effectieve nazorgcommunicatie en maak daar in vreedstijd alvast een plan voor. Houd er rekening mee dat dit een groot beroep doet op uw communicatieafdeling, zowel in energie als in fte’s.
- › Vergeet in de nazorg ook niet de hulpverleners die bij de aanslag betrokken waren. Voor hen kunnen de gebeurtenissen evengoed een traumatische ervaring zijn geweest. Belangrijk is aan hen waardering uit te spreken voor wat ze hebben gedaan.

82 Eysink Smeets & Boot, 2016

83 Voor een handzaam overzicht zie bijvoorbeeld. Zannoni, 2017 (www.linkedin.com/pulse/de-nafase-van-een-aanslag-intensief-en-langdurig-marco-zannoni).

Naschrift: De aanslag in Manchester

Menno van Duin, Vina Wijkhuijs

Na maanden van onderzoek, overleg, schrijven en redigeren, rondden wij medio mei 2017 deze publicatie af. Toen deed zich op maandagavond 22 mei 2017 in Manchester de dramatische aanslag voor na afloop van het concert van Ariana Grande. Bij die aanslag kwamen meer dan twintig bezoekers, onder wie jongeren en kinderen, om het leven en raakten tientallen gewond. Hoewel wij tot nu toe alleen informatie hebben verkregen via de media en daarmee nog geen zicht hebben op alle nuances, lijken de processen die na deze aanslag zichtbaar waren, sterk overeen te komen met een aantal observaties die wij in deze publicatie doen.

De aanslag in Manchester kreeg bijzonder veel media-aandacht, zo op het eerste gezicht veel meer dan andere recente aanslagen in Londen, Stockholm en Berlijn. Ongetwijfeld is dat een gevolg van het feit dat de aanslag zich voordeed na afloop van een concert dat vooral door tieners werd bezocht, er relatief veel slachtoffers vielen en er ook binnen enkele minuten al beeldmateriaal was, omdat velen hun smartphone (met camera en internetverbinding!) paraat hadden. Daarmee had de aanslag, zoals Beatrice de Graaf dat in *NRC Handelsblad* (26 mei) verwoordde, voor de terroristen precies het gewenste effect. Vanuit hun optiek was de aanslag succesvol geweest, want extreem veel media-aandacht gekregen. Ook paste de aanslag volgens haar in een spiraal waarbij 'een overtreffende trap' wordt nagestreefd.

In de reacties van de Britse autoriteiten kwam het hele palet van retorieken voorbij. De aanslag werd in het Verenigd Koninkrijk (met op dat moment verkiezingen voor de deur) gelijk onderdeel van het politieke debat. De burgemeester van Manchester gaf een verklaring volgens 'dit boekje' en benadrukte vooral de veerkracht van de stad. Premier May daarentegen zat veel meer op de lijn van de *hard-liners*. Hoewel een dergelijke reactie onwenselijk is, kunnen we er vrijwel zeker van zijn dat ook in ons land na een aanslag dit soort reacties vanuit de politiek zullen volgen. De kunst is vooral dit ook in de media bespreekbaar te maken. Eén van de grootste dilemma's voor de politiek en de autoriteiten is de juiste balans te vinden tussen de verschillende communicatiestrategieën. Alleen maar roepen om veerkracht zal een wat 'extremer' deel van de samenleving kunnen doen vervreemden. Dat vraagt van autoriteiten niet alleen evenwichtskunst maar ook het bespreken van dit dilemma als zodanig.

Wat voor de autoriteiten geldt, geldt ook – en misschien nog wel sterker – voor de media. De kop boven het artikel van Joris Luyendijk in *NRC Handelsblad* van 27 mei was treffend: ‘In Manchester werkte de journalist weer goed samen met de terrorist’, wetende dat terroristen vooral zoveel mogelijk angst willen aanjagen. In de media zoekt men de meest tot de verbeelding sprekende foto. Grote tv-zenders nemen maar al te graag beeldmateriaal van slachtoffers en ooggetuigen over. Daarmee blijken klassieke en sociale media een elkaar versterkende combinatie.

De psychologische afstand tot de aanslag was voor velen in ons land zeer gering. Een bezoek aan een popconcert met vrienden of kinderen is ons allen wel bekend. Ariana Grande gaf nog maar net een week ervoor een concert in Amsterdam. Veel dichterbij in de beleving (‘zoiets had ook mij of mijn kinderen kunnen gebeuren’) kan het niet komen. Met de aanslag werd bovendien opnieuw een Europese stad getroffen; steden die voor ons binnen handbereik liggen en waarmee wij ons min of meer verbonden voelen. Deze constatering betekent in feite dat een forse aanslag in Nederland (waar deze publicatie over gaat) weliswaar de ‘eerste keer’ zal zijn, maar tegelijkertijd ook – met alle eerdere aanslagen in de ons omringende landen – als ‘de zoveelste in rij’ (maar nu bij ons) zal worden beleefd.

De wetenschappelijke bevindingen en observaties die wij in deze publicatie hebben samengebracht, wijken weinig af van de patronen die na Manchester (wederom) zichtbaar waren. Dit betekent dat deze publicatie niet veel meer kan zijn dan een bijdrage in het bewustwordingsproces van de emotiegerichtheid van de media, de reacties binnen de samenleving en de toon van de autoriteiten die daar tegenin kan worden gebracht. Wij weten dat de samenleving een aanslag weer te boven komt en autoriteiten een boodschap van veerkracht moeten uitdragen. Tegelijkertijd zijn er ook heel legitieme redenen waarom zeker de eerste dagen de verschillende stromingen (*hard-liners*, emotie-aanhangers en veerkrachtsprekenden) met elkaar zullen concurreren. Autoriteiten zullen zich daarvan bewust moeten zijn en wat ons betreft daarover (vooraf, maar ook na een aanslag) moeten spreken. Met elkaar, met het publiek en met en in de media.

Literatuur

Ahlfeldt, G.M., Franke, B. & Maennig, W. (2015). Terrorism and international tourism: the case of Germany terrorism and international tourism: The case of Germany. *Jahrbücher Für Nationalökonomie Und Statistik*, 235(1), p. 3-21.

American Counseling Association (2005). Disaster impact and recovery model 1. (Vol. 5).

Andersen, N., Nicole, C., Brinson, M. & Stohl, M. (2012). On-screen muslims: Media priming and consequences for public policy, *Journal of Muslim & Arab Media Research*, 4(2-3), p. 203-221.

Araña, J. E. & León, C. J. (2008). The impact of terrorism on tourism demand, *Annals of Tourism Research*, 35(2), p. 299-315.

Archetti, C. & Taylor, P. M. (2003). *Managing terrorism after 9/11: the war on terror, the media, and the imagined threat*. Final report for ESRC project 'Domestic Management of Terrorist Attacks'. Leeds: University of Leeds.

Ariely, D. (2008). *Predictably Irrational: The hidden forces that shape our decisions*. London: Haper Collins Publishers Ltd.

Atlas, L.Y., & Wager, T.D. (2012). How expectations shape pain, *Neuroscience Letters*, 520(2), p. 140-148.

Baars, J. & Eysink Smeets, M. (2016). Brussels lockdown and the cat meme: A short analysis of social media traffic after the police request for a temporary social media silence. In *Stockholm Criminology Symposium*. Stockholm.

Bakker, E. (2012). *Naar meer weerbaarheid en veerkracht in contraterrorismebeleid* (oratie Rijksuniversiteit Leiden).

Bakker, P.E. & Graaf, P.B. de (2014). Towards a theory of fear management in the counterterrorism domain: A stocktaking approach (ICCT Research Paper). Den Haag.

Benedetti, F., Lanotte, M., Lopiano, L. & Colloca, L. (2007). When words are painful: Unraveling the mechanisms of the nocebo effect, *Neuroscience*, 147(2), p. 260-271.

- Berrebi, C. & Klor, E.F. (2006). On terrorism and electoral outcomes, *Journal of Conflict Resolution*, 50(6), p. 899-925.
- Berrebi, C. & Klor, E.F. (2008). Are voters sensitive to terrorism? Direct evidence from the Israeli electorate, *American Political Science Review*, 102(3), p. 279-301.
- Blalock, G., Kadiyali, V. & Simon, D.H. (2009). Driving fatalities after 9/11: a hidden cost of terrorism, *Applied Economics*, 41(14), p. 1717-1729.
- Bleich, E., Stonebraker, H., Nisar, H. & Abdelhamid, R. (2015). Media portrayals of minorities: Muslims in British newspaper headlines 2001-2012, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(6), p. 942-962.
- Boot, A. & Eysink Smeets, M. (2017). *Maatschappelijke doorwerking van terreuraanslagen: een review van de literatuur* (nr. 12). Rotterdam.
- Boscarino, J.A., Adams, R.E. & Galea, S. (2006). Alcohol use in New York after the terrorist attacks: A study of the effects of psychological trauma on drinking behavior, *Addictive Behaviors*, 31(4), p. 606-621.
- Brandstrom, A. (2016). *Crisis, accountability and blame management. Strategies and survival of political office-holders* (diss. Universiteit Utrecht).
- Buesa, M., Valiño, A., Heijs, J., Baumert, T. & Gómez, J. G. (2007). The economic cost of March 11: Measuring the direct economic cost of the terrorist attack on March 11, 2004 in Madrid, *Terrorism and Political Violence*, 19(4), p. 489-509.
- Buijs, F.J., Demant, F. & Hamdy, A. (2006) *Strijders van eigen bodem: Radicale en democratische moslims in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Chen, A.H. & Siems, T.F. (2004). The effects of terrorism on global capital markets, *European Journal of Political Economy*, 20(2), p. 349-366.
- Christensen, T., Laegreid, P. & Rykkja, L.H. (2012). How to cope with a terrorist attack? A challenge for the political and administrative leadership (COCOPS workingpaper no. 6).
- Clercy, C. de & Ferguson, P.A. (2016). Leadership in precarious contexts : Studying political leaders after the global financial crisis, *Politics and Government*, 4(2), p. 104-114.
- Collins, R. (2004). Rituals of solidarity and security in the wake of terrorist attack, *Sociological Theory*, 22(1), p. 53-87.

Conejero, S. & Etxebarria, I. (2007). The impact of the Madrid bombing on personal motions, emotional atmosphere and emotional climate, *Journal of Social Issues*, 63(2), p. 273-287.

Davis, D.W. & Silver, B.D. (2004). Civil liberties vs. security: Public opinion in the context of the terrorist attacks on America, *American Journal of Political Science*, 48(1), p. 28-46.

Deredactie.be (2011). *Het antwoord op dit drama is meer democratie*. Ontleend aan <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/buitenland/dramanoorwegen/1.1075985>.

Dinesen, P.T. & Jeager, M.M. (2013). The effect of terror on institutional trust: New evidence from the 3/11 Madrid terrorist attack, *Political Psychology*, 34(6), p. 917-926.

Disha, I., Cavendish, J.C. & King, R.D. (2011). Historical events and spaces of hate: Hate crimes against Arabs and muslims in post-9/11 America, *Social Problems*, 58(1), p. 21-46.

Donohue, J. & Ho, D. (2005). Does terrorism increase crime? A cautionary tale. John M. Oline Center for Studies in Law, Economics, and Public Policy Working Papers, 291.

Draca, M., Machin, S. & Witt, R. (2011). Panic on the streets of London: Police, crime, and the July 2005 terror attacks, *American Economic Review* (Vol. 101).

Dückers, M.L.A., Yzermans, C J., Jong, W. & Boin, A. (2017). Psychosocial crisis management: The unexplored intersection of crisis leadership and psychosocial support, *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 8(2), p. 94-112.

Duin, M. van, Tops, P., Wijkhuijs, V., Adang, O. & Kop, N. (2012). *Lessen in crisisbeheersing: dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Duin, M. van (2016). Sidderingen. Hoe mensen omgaan met terroristische aanslagen, *Cogiscope*, nr. 4, p. 18-21.

Elchardus, M. (2015). *Voorbij het narratief van neergang*. Leuven: Uitgeverij LannooCampus.

Eldor, R. & Melnick, R. (2004). Financial markets and terrorism, *European Journal of Political Economy*, 20(2), p. 367-386.

- Eysink Smeets, M. (2008). *Het Nocebo-effect*. Ontleend aan <http://marnixeysinksmeets.com/het-nocebo-effect/>.
- Eysink Smeets, M. (2016). *Terrorismebestrijding: zijn we aan één oog blind?* In *Radicalisering & Terrorisme*. Den Haag: SBO.
- Eysink Smeets, M., Moors, H., 't Hof, K. van & Reek Vermeulen, E. van den (2010). *Omggaan met de perceptie van overlast en verloedering. Een beknopt advies voor de bestuurspraktijk*. Tilburg: IVA.
- Eysink Smeets, M., Loeffen, N. & Baars, J. (2015). *Analyse van social media-berichten na de aanslagen in Parijs*. Onderzoeksprogramma Influencing Perceptions of Security No. 13. Rotterdam.
- Eysink Smeets, M. & Boot, A. (2016). *Publiek lijkt steviger politieaanwezigheid op A'dam CS overwegend te waarderen*.
- Faludi, S. (2007). *The terror dream: Myth and misogyny in an insecure America*. New York: Picador.
- Frijda, N.H. (2008). *De wetten der emoties*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Garcia, B.E. & Geva, N. (2014). Security versus liberty in the context of counterterrorism: An experimental approach, *Terrorism and Political Violence*, 28(1), p. 30-48.
- Gould, E.D. & Stecklov, G. (2009). Terror and the costs of crime, *Journal of Public Economics*, 93(11-12), p. 1175-1188.
- Graaf, B.A. de & Eijkman, Q. (2011). Terrorismebestrijding en securitisering; een rechtssociologische verkenning van de neveneffecten, *Justitiele verkenningen*, 37(8), p. 33-52.
- Gray, K.J. (2010). *Cruel shocks and kind massages: Pain, pleasure and perceived intention* (PhD). ProQuest Dissertations Publishing.
- Gray, K. & Wegner, D.M. (2008). The sting of intentional pain, *Psychological Science*, 19(12), p. 1260-1262.
- Hobfoll, S.E., Johnson, R.J., Hall, B.J., Palmieri, P.A., Canetti-Nisim, D. & Galea, S. (2009). Trajectories of resilience, resistance, and distress during ongoing terrorism: The case of Jews and Arabs in Israel, *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 77(1), p. 138-148.

Hunter, L.Y. (2016). Terrorism civil liberties and political rights: A cross national analysis, *Studies in Conflict & Terrorism*, 39(2), p. 165-193.

Innes, M. (2014). Signal crimes, social reactions to crime, disorder, and control. Oxford: Oxford University Press.

Innes, M. & Fielding, N. (2002). From community to communicative policing: "Signal crimes" and the problem of public reassurance. *Sociological Research Online*, 7(2).

Jenkin, C.M. (2006). Risk perception and terrorism: Applying the psychometric paradigm. *Homeland Security Affairs* 2, Article 6.

Jenkins, B.M. (1975). International terrorism: A new mode of conflict. In D. Carlton & C. Schaerf (eds.), *International terrorism and world security*. London: Croom Helm.

Klick, J. & Tabarrok, A. (2005). Using terror alert levels to estimate the effect of police on crime. *The Journal of Law & Economics*, 48(1), p. 267-279.

Kollias, C., Papadamou, S. & Stagiannis, A. (2011). Terrorism and capital markets: the effects of the Madrid and London bomb attacks. *International Review of Economics and Finance*, 20(4), p. 532-541.

Liphshiz, C. (2016, 29 juli). *French Aliyah Down by 32% in 2016*. Ontleend aan <http://forward.com/news/breaking-news/346398/french-aliyah-down-by-32-in-2016/>.

López, C.G., Alonso, F.M., Morales, M.M., Antonio, J. & León, M. (2015). Authentic leadership, group cohesion and group identification in security and emergency teams, *Psicothema*, 27(1), p. 59-64.

Masters, A. & 't Hart, P. (2012). Prime ministerial rhetoric and recession politics: meaning making in economic crisis context, *Public Administration*, 90(3), p. 759-780.

Matthew, R. & Shambaugh, G. (2005). The limits of terrorism: a network perspective, *International Studies Review*, 7(4), p. 617-627.

Montalvo, J.G. (2011). Voting after the bombings: A natural experiment on the effect of terrorist attacks on democratic elections. *Review of Economics and Statistics*, 93(4), p. 1146-1154.

Nacos, B.L. & Torres-Reyna, O. (2007). Fueling our fears: Stereotyping, media coverage and public opinion of muslim Americans, *Political Communication*, 24(4), p. 468-469.

NCTV (2015a). *Handreiking Terrorismegevolgbestrijding*. Den Haag: NCTV.

NCTV (2015b). *Koepelnotitie: communicatie bij een terroristische dreiging/aanslag*. Den Haag: NCTV.

Norris, P., Kem, M. & Just, M. (eds.) (2003). *Framing terrorism: The news media, the government and the public*. New York/London: Routledge.

Nussbaum, M. (2016). *Anger and forgiveness: Resentment, generosity and justice*. Oxford: Oxford University Press.

OBI (2015). *Terreurdreiging: Resultaten meting digitaal stadspanel Rotterdam*. Ontleend aan <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/veiligheidsbeleving/Rapportage-Terreurdreiging-definitief.pdf>.

Pat-Horenczyk, R., Peled, O., Miron, T., Brom, D., Villa, Y. & Chemtob, C.M. (2007). Risk-taking behaviors among Israeli adolescents exposed to recurrent terrorism: Provoking danger under continuous threat?, *The American Journal of Psychiatry*, 164(1), p. 66-72.

Pfefferbaum, B., Nixon, S.J., Tivis, R.D., Doughty, D., Pynoos, R.S., Gurwitsch, R.H. & Foy, D.W. (2001). Television exposure in children after a terrorist incident, *Psychiatry*, 64(3), p. 201-11.

Pfefferbaum, B., Seale, T.W., Brandt, E.N., Pfefferbaum, R.L., Doughty, D. & Rainwater, S.M. (2003). Media exposure in children one hundred miles from a terrorist bombing, *Annals of Clinical*, 15(1), p. 1-8.

Reynolds, B. & Seeger, M. (2005). Crisis and emergency risk communication as an integrative model, *Journal of Health Communication*, 10(1), p. 43-55.

Rimé, B., Páez, D., Basabe, N. & Martínez, F. (2010). Social sharing of emotion, post-traumatic growth and emotional climate: Follow-up of Spanish citizen's response to the collective trauma of March 11th terrorist attacks in Madrid, *European Journal of Social Psychology*, 40(6), p. 1029-1045.

Robbins, J., Hunter, L. & Murray, G.R. (2013). Voters versus terrorists: Analyzing the effect of terrorist events on voter turnout, *Journal of Peace Research*, 50(4), p. 495-508.

Roosens, E. (2016). *Economische impact terreuraanslagen*. Brussel: VBO

Ruijter, A. de & Guldenmund, F. (2016). The bowtie method: A review, *Safety Science*, 88, p. 211-218.

Ruiz Estrada, M.A. & Koutronas, E. (2016). Terrorist attack assessment: Paris November 2015 and Brussels March 2016, *Journal of Policy Modeling*, 38(3), p. 553-571.

Sandler, T. (2014). The analytical study of terrorism: Taking stock, *Journal of Peace Research*, 51(2), p. 257-271.

Selat, H., Elzinga, A. & Eysink Smeets, M. (2017). Dubbel slachtoffer? *Secondant*.

Sharkov, D. (2016, 23 maart). Brussels attacks to cost Belgium \$4.47 billion. *Newsweek*. Ontleend aan <http://www.newsweek.com/brussels-attacks-cost-belgium-4-billion-euros-440013>.

Spilerman, S. & Steckov, G. (2009). Societal responses to terrorist attacks, *Annual Review of Sociology*, 35, p. 167-189.

Spithoven, R. (2017). Keeping trouble at a safe distance: Unravelling the significance of 'the fear of crime' (diss. Amsterdam).

Stol, M. (2009, 30 mei). *Nieuws is het aantal doden gedeeld door de afstand?* Ontleend aan <http://www.denieuwereporter.nl/2009/05/nieuws-is-het-aantal-doden-gedeeld-door-de-afstand/>.

Tiggelaar, B. (2013, 20 april). *Het irrationele effect van afstand*. Ontleend aan <http://www.tiggelaar.nl/blogs/113/Het-irrationele-effect-van-afstand>.

Truc, G. (2016). *Siderations: une sociologie des attentats*. Paris: Presses Universitaires de France.

Vdmmp (2002). *Wet van Pleuris 2.0: Inschatten van "pleurifactor" crisissituatie?* Houten: vdmmp.

Verkuyten, M. (2006). Opgroeien in etnisch-culturele diversiteit. *De Psycholoog*, 41 (juli/augustus), p. 378-385.

Wein, B., Willems, R. & Rouwette, E. (2016). *Sociaalpsychologische impactfactoren bij rampen, crises en aanslagen*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

Witte, R. (2010). *Al eeuwenlang een gastvrij volk. Racistisch geweld en overheidsreacties in Nederland 1950-2009*. Amsterdam: Aksant.

Wollebæk, D., Enjolras, B., Steen-Johnsen, K. & Ødegård, G. (2012). After Utøya: How a high-trust society reacts to terror: Trust and civic engagement in the aftermath of July 22, *Political Science & Politics*, 45(1), p. 32-37.

Yawger, N.S. (1936). Emotions as the cause of rapid and sudden death, *Archives of Neurology and Psychiatry*, 36, p. 875-879.

Instituut Fysieke Veiligheid

Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) draagt bij aan een veilige samenleving door het versterken van de veiligheidsregio's en hun partners bij het professionaliseren van hun taken. Wij ontwikkelen en delen relevante kennis, wij hebben expertise voor het verwerven en beheren van gemeenschappelijk materieel en wij adviseren de betrokken besturen. Ons motto hierbij is: signaleren en verbinden.

Lectoraat Crisisbeheersing

Het lectoraat Crisisbeheersing ontwikkelt kennis en kunde gericht op de verdere professionalisering van bestuurders, beleidsmakers en hulpverleners in de veiligheidsregio's en de vitale sectoren. In samenwerking met andere partijen wil het lectoraat bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de crisisbeheersing.



Instituut Fysieke Veiligheid
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00