



COT | Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement
an Aon company

Centre for Terrorism and
Counterterrorism
Campus Den Haag

Beperken maatschappelijke onrust bij terreurdreiging en extreem geweld

Hulpmiddel voor onrustbeperkend overheidsoptreden

Opdrachtgever

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)

Opdrachtnemers

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & het
Centrum voor Terrorisme en Contraterrorisme aan de
Universiteit Leiden - Campus Den Haag

Datum

Den Haag, juni 2012

Inhoudsopgave

1	Achtergrond.....	2
2	Performativiteit.....	3
3	Toelichting hulpmiddel.....	5
3.1	Uitgangspunten	5
3.2	Toepassing.....	5
3.3	Doelgroep.....	6
3.4	Integraal crisismanagement: vijf stappen.....	7
4	De vijf processtappen nader uitgewerkt: <i>denken en doen</i>	8
	1 – ANALYSE VAN POLITIEK GEHALTE	9
	2 – STRATEGIE GERICHT OP BEPERKEN MAATSCHAPPELIJKE ONRUST	10
	3 – IDENTIFICEREN VAN ACTIES TER BEPERKING VAN MAATSCHAPPELIJKE ONRUST	11
	4 – COMMUNICATIE GERICHT OP BEPERKEN VAN MAATSCHAPPELIJKE ONRUST.....	12
	5 – MONITOREN VAN MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN OVERHEIDSOPTREDEN	13
	Signifiers.....	14
	Over COT	15
	Over het CTC	15

Extreem geweld: beperk onnodige onrust & angst

Maatregelen communiceren ook, blijf hier van bewust

- Schat altijd de onbedoelde effecten van maatregelen in: wat straalt het voorgenomen overheidsoptreden uit?
- Benut deze inschatting bij het bepalen welke reactie proportioneel en welke disproportioneel is
- Monitor de reactie op het overheidsoptreden en stel deze zo nodig / mogelijk bij

Communiceer zo snel, feitelijk en neutraal mogelijk

- Agendeer niet onnodig
- Dramatiseer en politiseer niet
- Durf terug te komen op inschattingsfouten
- Wees terughoudend met het trekken van historische of internationale parallellen
- Verbreed de daad van een enkeling niet naar een groep of gemeenschap: polariseer niet

Trek gezamenlijk op met alle betrokken overheden, op alle niveaus

- Coördineer en voer gezamenlijk regie, straal deze gemeenschappelijkheid actief uit
- Gebruik vertrouwde en 'vaste' gezichten

1 Achtergrond

Onze samenleving is de afgelopen jaren een aantal maal opgeschrikt door uitzonderlijke geweldsincidenten, waaronder politieke moorden en (bijna) aanslagen. De moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh, de aanslag op Koninginnedag te Apeldoorn en het schietdrama in Alphen aan de Rijn hadden grote maatschappelijk impact. Hetzelfde gold voor de paniek die ontstond tijdens de Nationale Dodenherdenking op de Dam in 2010.

Dit zijn extreme gebeurtenissen die zonder uitzondering leed veroorzaken en mede daardoor de aandacht van burgers en nieuwsmedia opeisen. Enerzijds doordat deze gebeurtenissen in veel opzichten afwijken van wat normaal wordt gevonden en waaraan we gewend zijn. Anderzijds omdat het geweld opzettelijk wordt gepleegd door medeburgers. Deze daden confronteren de samenleving met de risico's van (dreigend) extreem geweld en veroorzaken gevoelens van onrust, onveiligheid en angst. Bovendien vormen extreme geweldsdreigingen en –incidenten een bedreiging voor zowel de openbare orde en veiligheid als de democratische rechtsorde. En ondanks alle inspanningen van overheden om dreiging en gewelddaden te voorkomen, kunnen toekomstige ontwrichtende geweldsincidenten nooit worden uitgesloten.

Indien een dergelijk incident zich voordoet, zijn alle inspanningen erop gericht de bron van dreiging en geweld weg te nemen en om de negatieve maatschappelijke effecten van geweld te beperken. Betrokken overheden op verschillende niveaus zullen dan optreden, daarbij gebruik makend van de verschillende bevoegdheden en maatregelen die hen ten dienste staan. Belangrijk is dat te beseffen dat de wijze waarop deze respons wordt vormgegeven invloed kan hebben op de mate van angst en onrust onder de bevolking – zowel positief als negatief. De overheidsrespons kan dan (vaak onbewust!) escalerend als de-escalerend werken.

Het extreme karakter van dreiging en geweldsincidenten, de massale aandacht die zij opeisen en de impact die dat uitoefent op de bevolking stelt hoge eisen aan de wijze waarop autoriteiten op deze vormen van geweld reageren. Elk aspect van het optreden wordt nauwgezet gevolgd en beoordeeld, elke handeling sorteert een bepaald effect, elke onzorgvuldigheid wordt uitgelicht.

De uitdaging waar partijen in de brede veiligheidsketen in het licht van (dreigend) geweld voor staan is om zorgvuldig en doelgericht maatregelen in het kader van crisismanagement en crisiscommunicatie te treffen –daarbij rekening houdend met de impact van die maatregelen op gevoelens van angst en onzekerheid onder de bevolking. Tegelijkertijd zullen de te nemen maatregelen – onder acute omstandigheden – tevens vertrouwen moeten wekken, veerkracht moeten stimuleren en de cohesie moeten bevorderen.

Dit hulpmiddel is bedoeld om overheden die zich voorbereiden op, of gesteld worden voor, de uitdagingen van terrorismedreiging of extreem geweld te ondersteunen. Het hulpmiddel is ontwikkeld in opdracht van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Vertegenwoordigers van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) hadden zitting in de begeleidingscommissie van het onderzoek. Het COT Instituut voor Veiligheids- & Crisismanagement en het Centrum voor Terrorisme en Contraterrorisme van de Universiteit Leiden zijn verantwoordelijk voor de inhoudelijke totstandkoming van het hulpmiddel.

2 Performativiteit

Het wetenschappelijk uitgangspunt van dit hulpmiddel is het concept 'performative power', of performativiteit van terrorisme en terrorismebestrijding.¹ Performativiteit houdt de mate in waarin terroristische aanslagen, maar ook het beleid gericht op het bestrijden en voorkomen daarvan bijdraagt aan mobilisering van de bevolking rond het thema terrorisme, dreiging en angst. In de studie door De Graaf worden meer diverse indicatoren van performativiteit genoemd. We noemen de voor dit hulpmiddel belangrijkste indicatoren:

1. De mate waarin de dreiging c.q. geweldsincident wordt gepolitiseerd en de mate waarin speciale (lees: uitzonderlijke & zichtbare) maatregelen worden getroffen om de dreiging c.q. geweldsincident het hoofd te bieden. (securitisering)
2. De mate waarin de dreiging c.q. geweldsincident geografisch wordt uitgebreid (ofwel: wordt een incident als lokaal of nationaal probleem neergezet?) (geografische extensivering)
3. De mate waarin de dreiging c.q. geweldsincident wordt gelinkt aan eerdere rampen, incidenten, bestaande angsten en/of gevaren. (historische extensivering)
4. De mate waarin de kring van (mogelijke) daders klein of groot wordt gemaakt (ofwel: worden de verdachten als vertegenwoordigers van een grotere groep of als individuen beschouwd en wordt dat ook gecommuniceerd?) (sociale extensivering)
5. De mate waarin er gebruik wordt gemaakt van dramatiserende taal, oorlogsretoriek, of mobilisatie van de bevolking. (retorische extensivering)

Een positief antwoord op deze vragen, verhoogt de mate van performativiteit. Dat kan een bewuste keuze of een noodzakelijke overweging zijn. Maar overheden moeten erop bedacht zijn dat daarmee in potentie eveneens gevoelens van angst, onrust en onzekerheid onder de bevolking kunnen worden aangewakkerd. Overheidshandelen kan dus zélf een crisis verergeren of mitigeren – waarbij overheidshandelen vanzelfsprekend maar één van de factoren is. Toch is het belangrijk om als overheid van dat effect van het eigen optreden – de performativiteit – bewust te zijn.

Het overheidsoptreden heeft invloed op diverse 'receiving of target audiences': de directe betrokkenen, de bredere maatschappij en de verdachtenpopulatie. Onder verdachtenpopulatie wordt de (fictieve) gemeenschap c.q. populatie verstaan waartoe de verdachten van dreiging of geweld (worden verondersteld te) behoren. Die groepen kunnen scherp reageren op overheidsmaatregelen. De 'performativiteit' zal voor die groep veroorzaakt worden door sleutelmomenten, zogenaamde 'signifiers'.² Signifiers zijn betekenisvolle momenten, in de zin dat aan momenten of optreden van overheden betekenis wordt toegekend door een 'target audience'. Deze signifiers houden dus ook in belangrijke mate verband met de organisatie en regie van het bestuurlijke crisismanagement.

¹ Graaf, de, B., Theater van de angst, 2010.

² Deze aandachtspunten zijn gebaseerd op casestudies die zijn uitgevoerd ten behoeve van de ontwikkeling van dit hulpmiddel.

De belangrijkste sleutelmomenten die reacties in de bevolking uitlokken, de performativiteit kunnen verhogen en daarom voor bestuurders als aandachtspunten gelden zijn:

Signifiers	Beschrijving
1. Organisatie en regie	<ul style="list-style-type: none"> • Organisatiefalen: nalatigheid overheidsinstanties • Gebrekkige coördinatie en regie: diverse woordvoerders, verschillende organisaties • Zichtbare opschaling: decentraal naar centraal • Zelfstandige agendering dreiging door onder andere persconferenties
2. Maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> • Disproportionele maatregelen (dat kan een subjectieve aangelegenheid zijn, als een groep het als zodanig voelt, is het zo voor die groep) • Voorbarige maatregelen • Stand alone maatregelen, d.w.z. maatregelen die zonder tekst en uitleg worden getroffen • Beeldbepalende c.q. zichtbare maatregelen: beklivende beelden
3. Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> • Inhoud dreiging (doelwit, persoonskenmerken verdachten) • Expliciet en onnodig communiceren details zoals etniciteit en religie • Reputatiecommunicatie: volharding in eigen gelijk • Historische context: vergelijkbare incidenten in het verleden en toekomstige context: bepalende gebeurtenissen in de nasleep.

Tot slot: performativiteit is opgebouwd uit diverse componenten: speeches, beleid en maatregelen. Naast traditionele vormen van communicatie (onder andere: persconferenties, persberichten) zitten er ook boodschappen besloten in beleid, publieke optredens van bestuurders en maatregelen. De ontruiming van een woon- of winkelwijk heeft een eigen performativiteit. Al deze vormen tezamen beïnvloeden de mate van performativiteit. Daarvan dienen bestuurders en adviseurs zich terdege bewust van te zijn.

3 Toelichting hulpmiddel

3.1 Uitgangspunten

- Het hulpmiddel heeft *geen sturend of normatief karakter*. Het is bedoeld om een aantal belangrijke afwegingen / checks onder de aandacht te brengen die de performativiteit van het overheidsoptreden ofwel de onbedoelde maatschappelijke neveneffecten van het optreden beïnvloeden. Evident zullen betrokken bestuurders en adviseurs op basis van de bijzondere kenmerken van een situatie (context!) naar bevind van zaken moeten handelen – veiligheid en de bescherming van de democratische rechtsorde komen uiteraard op de eerste plaats.
- Het hulpmiddel draagt bij aan de bewustwording over de (onbedoelde) neveneffecten van bestuurlijk overheidsoptreden zoals maatschappelijke onrust, polarisering, vervreemding en stigmatisering van bevolkingsgroepen. Maar geeft bovendien suggesties om die bestuurlijke en maatschappelijke effecten te beïnvloeden. Het hulpmiddel richt zich daarmee evident niet op het voorkomen van publiek geweld.
- Dit hulpmiddel gaat uit van het principe dat de respons op terreurdreiging en extreem geweld integraal moet worden benaderd, daar performativiteit bestaat uit diverse componenten, waaronder publieke optredens van bestuurders, communicatie, beleid en maatregelen. Dit hulpmiddel beziet al deze facetten in onderlinge samenhang.
- Dit hulpmiddel sluit aan bij bestaande inzichten en werkwijzen op het gebied van crisismangement en -communicatie.³ Vooral waar het de organisatie, regie en coördinatie betreft. Maar biedt specifieke onderdelen ten behoeve van het voorkomen van onbedoelde bijdragen aan gevoelens van angst, onzekerheid en onrust onder de bevolking.

3.2 Toepassing

TOEPASBAAR BIJ	Terrorismedreiging en extreem geweld, ook wel: door mensen veroorzaakte dreigingen zogenaamde <i>man-made threats</i> met potentieel grote maatschappelijke impact
KENMERKEN	<ul style="list-style-type: none">• Veroorzaakt door opzettelijk menselijk handelen• Op het snijvlak van de openbare orde en democratische rechtsorde• Met potentieel (grote) maatschappelijke onrust tot gevolg
VOORBEELDEN	<ul style="list-style-type: none">• (Terrorisme)dreiging: Ikea-dreiging Amsterdam 2009, Damschreeuwer. Amsterdam 2010• Politieke gemotiveerde moorden: Fortuyn, Hilversum 2002, Van Gogh, Amsterdam 2004• (Terroristische) aanslagen: Koninginnedag Apeldoorn 2009, Schietdrama Alphen aan den Rijn, 2011

³ Bijvoorbeeld: BOB: Beeldvorming, Oordeelsvorming, Besluitvorming, Demming cyclus (PDCA) of de methodiek van Analyse, Advies, Aanpak.

3.3 Doelgroep

<p>DOELGROEP</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Strategische beslissers <ul style="list-style-type: none"> o Burgemeesters o Hoofdofficieren van Justitie o Korpschefs van politie - <i>Al dan niet verenigd in de gezagsdriehoek⁴, het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) of Regionaal Beleidsteam (RBT)</i> - En hun strategisch adviseurs⁵ <ul style="list-style-type: none"> o Bestuurs-/beleidsadviseurs ('Ambtenaar Openbare Orde & Veiligheid') o Communicatie-adviseurs
<p>WANNEER</p>	<ul style="list-style-type: none"> - In voorbereiding op dreiging en geweld <ul style="list-style-type: none"> o Opleidingen o Oefeningen o Trainingen - In reactie op dreiging en geweld - Ten behoeve van crisiscommunicatie & crisisbesluitvorming - Ten behoeve van bewustwording over de neveneffecten van bestuurlijk overheidsoptreden
<p>TOELICHTING</p>	<p>Het hulpmiddel ondersteunt bestuurders en adviseurs in de veiligheidsketen bij hun voorbereiding en respons op dreiging en geweld. Het hulpmiddel is opgebouwd vanuit de aanname dat bestuurders zich bewust moeten zijn van de mogelijk (onbedoelde) neveneffecten van crisismanagement. Dit vergt dat bestuurders ruimte nemen voor kritische reflectie op het (voorgenomen) handelen – óók tijdens crises.</p> <p>In voorbereiding op crises bevordert dit hulpmiddel de bewustwording van bestuurders en adviseurs over de maatschappelijke gevolgen van performativiteit. Tevens biedt het hen een denkkader en werkwijze aan de hand waarvan bestuurlijke thema's en dilemma's kunnen worden doorgesproken en beoefend.</p> <p>Tijdens crises zullen bestuurders het crisismanagement zo moeten organiseren dat er ruimte blijft voor reflectie. Gelet op de dan benodigde handelingsnelheid ligt het niet voor de hand dat bestuurders de 'checks' van dit hulpmiddel zelf doen. In dat geval zullen hun strategisch adviseurs hen hierover moeten adviseren.</p>
<p>OPMERKING</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gelet op crisisdynamiek en het reële gevaar van <i>group think</i> is het nuttig in de besluitvorming <i>kritische tegenkracht</i> te organiseren: personen wier enige rol het geven is van onafhankelijk advies aan strategische beslissers en hen behoeden voor blinde vlekken in de besluitvorming. Dat kan bijvoorbeeld een extern deskundige zijn of een relatieve, maar autonome buitenstaander uit de eigen gelederen. 2. Het managen van crises en opereren in chaotische omstandigheden vereist specifieke competenties. Meer en meer worden in functieprofielen van bestuurders, maar ook (communicatie)adviseurs om die reden specifieke vaardigheden opgenomen waaraan kandidaten moeten voldoen. Tip: benut (of ontwikkel) bestaande competentieprofielen zoals die van het Nationaal Crisiscentrum bij de samenstelling van crisisteams.

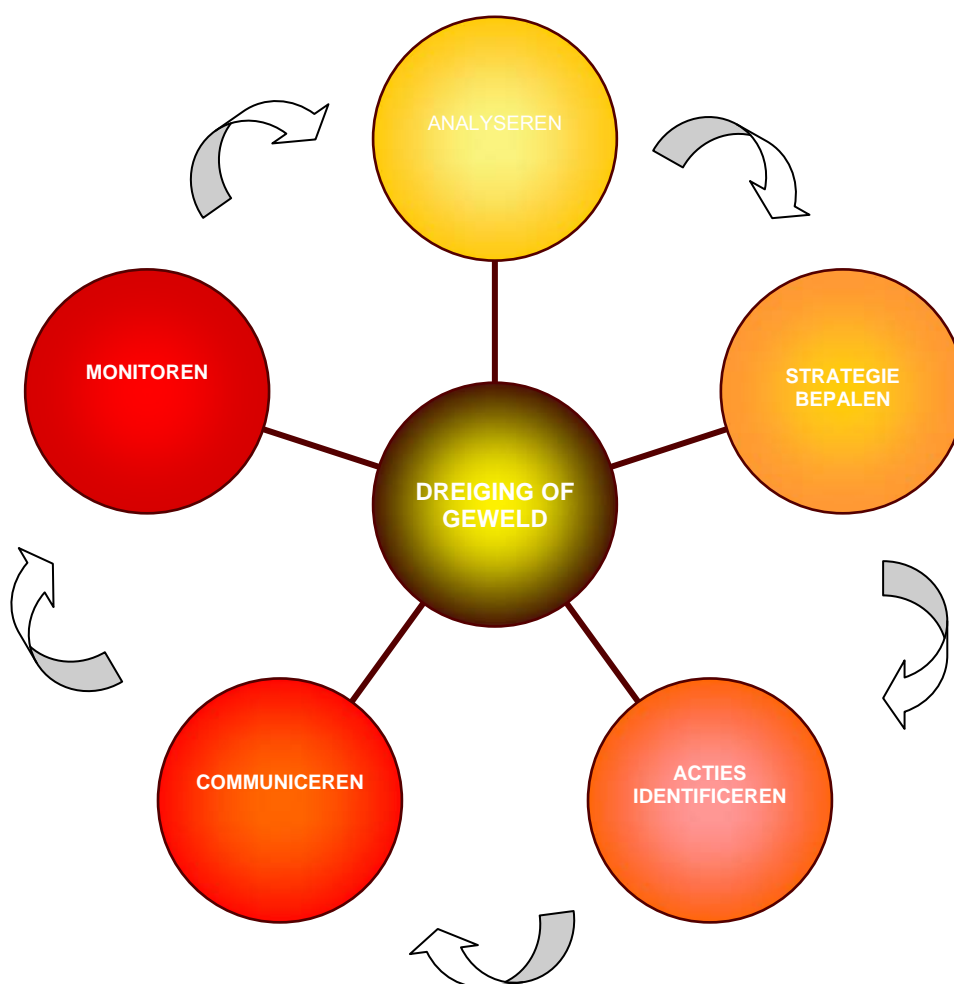
⁴ De driehoek kan naar noodzaak en behoefte worden uitgebreid met andere partners zoals de brandweer of de geneeskundige dienst. In dergelijke gevallen spreekt men –afhankelijk van het aantal deelnemende partijen- van vier- of vijfhoek. De uitbreiding houdt verband met de aard van de casus die ter tafel ligt.

⁵ De strategisch adviseurs hebben idealiter eveneens zitting in de gezagsdriehoek of het beleidsteam.

3.4 Integraal crisismanagement: vijf stappen

Dit hulpmiddel bevat een aantal essentiële stappen voor integraal crisismanagement. Waarbij elke stap is onderverdeeld naar zaken ter overdenking ('denken') en mogelijke acties ('doen'). Deze stappen zijn gebaseerd op het eerder genoemde onderzoek door De Graaf en een viertal casestudies naar overheidsoptreden bij dreiging en geweld en studies naar crisismanagement en –communicatie. Het hieronder weergegeven hulpmiddel:

- Ordent en structureert essentiële keuzeprocessen;
- Zorgt voor reflectie op (publieke effecten van) voorgenomen acties en communicatie; en
- Is opgebouwd rond vijf stappen, maar dynamisch van aard en daarmee niet noodzakelijk volgordeijk



4 De vijf processtappen nader uitgewerkt: *denken en doen*

Op de navolgende pagina's werken wij de processtappen nader uit. Wij doen dit door telkens een onderscheid te maken tussen aandachtspunten ('denken') en suggesties voor optreden ('doen'). De dikgedrukte 'checks' zijn specifiek ontleend aan het onderzoek naar de (neveneffecten) van overheidsoptreden. We hebben deze ingebed in een set meer algemene checks voor integraal crisismanagement.

Bij het denken gaat het om het doorgronden van het performatieve gehalte van de dreiging of gewelddaad. Daartoe zijn de volgende vragen te allen tijde behulpzaam.

Tabel 4: Vragen over performatief gehalte

Performativiteit	Beschrijving
1. Securitisering	Wordt of kan de dreiging c.q. geweldsincident worden gepolitiseerd en worden speciale (lees: uitzonderlijke & zichtbare) maatregelen overwogen of getroffen om de dreiging c.q. geweldsincident het hoofd te bieden.
2. Geografische extensivering	Wordt of kan de dreiging c.q. geweldsincident geografisch worden uitgebreid (ofwel: wordt een incident als lokaal of nationaal probleem neergezet?).
3. Historische extensivering	Wordt of kan de dreiging c.q. geweldsincident worden gelinkt aan eerdere rampen, incidenten, bestaande vijandbeelden, angsten en/of gevaren.
4. Sociale extensivering	Kan of wordt de kring van (mogelijke) daders klein of groot gemaakt (ofwel: worden de verdachten als vertegenwoordigers van een grotere groep of als individuen beschouwd en wordt dat ook gecommuniceerd?)
5. Retorische extensivering	Kan of wordt er gebruik gemaakt van dramatiserende taal, oorlogsretoriek, of mobilisatie van de bevolking.

STAP 1 – ANALYSE VAN POLITIEK GEHALTE

DENKEN	DOEN
<ul style="list-style-type: none"> – Worden er maatschappelijke reacties onder de bevolking verwacht? <ul style="list-style-type: none"> – Bevat de dreiging of gewelddaad potentieel om tot fricties en zelfs schermutselingen tussen bevolkingsgroepen te leiden? – Is er sprake van een ideologische of politieke motivatie van de gebeurtenis? – Spelen etnische, culturele en/of religieuze componenten een rol? <ul style="list-style-type: none"> – Is de verdachte lid van een etnische, culturele en/of religieuze gemeenschap? – Is er sprake van een gerichte actie tegen specifieke etnische, culturele en/of religieuze groepen? – Welke (groepen) belanghebbenden kunnen worden geïdentificeerd? – Maken de betrokkenen / verdachten mogelijk deel uit van bekende groeperingen of netwerken? Is er mogelijk sprake van een extremistisch of terroristisch oogmerk? – Zijn er historische analogieën – vergelijkbare gebeurtenissen in binnen- of buitenland- die kunnen opkomen onder pers en publiek? 	<ul style="list-style-type: none"> – Maak een overzicht van vertegenwoordigers c.q. woordvoerders van relevante etnische, culturele en/of religieuze gemeenschappen. – Denk na hoe contact gelegd kan worden met deze vertegenwoordigers en welke bijdrage zij kunnen leveren aan het temperen van de performativiteit. – Stel vast hoe wordt omgegaan met historische analogieën.
ALGEMEEN	
	<ul style="list-style-type: none"> – (Herijk – indien nodig en wenselijk – de analyse, strategie, de acties en de communicatie)

STAP 2 – STRATEGIE GERICHT OP BEPERKEN MAATSCHAPPELIJKE ONRUST

DENKEN	DOEN
<ul style="list-style-type: none"> – Hoe willen wij de crisis naar buiten toe uitdragen? Welk type crisis willen we neerzetten? – Hoe ziet de tijdlijn er naar verwachting uit? Wat zijn de belangrijke momenten ('key events')? 	<ul style="list-style-type: none"> – Bepaal het centrale 'frame' van de gebeurtenis: van wat voor soort gebeurtenis is sprake – Bepaal wie 'het gezicht' van de crisis wordt c.q. wie de woordvoering doet – Bepaal de 'topissues' en bestuurlijke dilemma's – met name ook in het licht van maatschappelijke onrust – Identificeer de tijdlijn en markeer de cruciale momenten ('key events') in de komende uren (weken, maanden). Denk aan persmomenten, herdenkingsbijeenkomsten, rechtszaken, openbaarmaking onderzoek et cetera.
ALGEMEEN	
<ul style="list-style-type: none"> – Wat zijn de centrale kwesties en/of thema's ('issues')? Welke bestuurlijke dilemma's en belangenafwegingen zijn bepalend? – Welke belangen krijgen voorrang en waarom (democratische rechtsorde, openbare orde)? 	<ul style="list-style-type: none"> – Stel de strategische uitgangspunten voor het overheidsoptreden vast. Vertaal die uitgangspunten in het strategisch motto van de crisis – Stel de onderlinge taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de leidende (veiligheids)partners vast – Stel een stakeholdersanalyse op en prioriteer de belanghebbenden – Verklaar de strategie leidend voor het overheidsoptreden én de te treffen maatregelen

STAP 3 – IDENTIFICEREN VAN ACTIES TER BEPERKING VAN MAATSCHAPPELIJKE ONRUST

DENKEN	DOEN
<ul style="list-style-type: none"> – Worden er maatregelen overwogen die bijdragen aan een hoge mate van performativiteit? <ul style="list-style-type: none"> – Worden er bijzondere en beeldbepalende acties voorbereid? Zoals zichtbare beveiligingsmaatregelen of de inzet van speciale eenheden zoals Dienst Speciale Interventies. – Zijn of worden er stand alone maatregelen getroffen? – Staan de getroffen maatregelen in verhouding tot de dreiging c.q. gewelddaad- ook in de beleving van maatschappelijke groepen? – Zijn er ongewenste neveneffecten van acties (o.a. voor individuen of bevolkingsgroepen) te bedenken? – Worden er optreden en communicatie-uitingen overwogen die bijdragen aan een hoge mate van performativiteit? – Wees bewust dat alles communicatie is. Niet alleen uit woorden spreekt een verhaal, ook uit concrete acties en maatregelen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Onderbouw de beoogde acties. Benoem tevens welke alternatieven zijn overwogen (en waarom daarvan is afgezien) – Bepaal direct de horizon van de te treffen maatregelen ('niet continueren tenzij...') – Zie actief toe op de balans tussen boodschap en de (uitstraling van) maatregelen – Zet nieuwe acties af tegen de strategische uitgangspunten zodat zij gericht zijn op het temperen van performativiteit – Inventariseer alternatieve maatregelen, zeker indien sprake is van zware (lees ook: beeldbepalende) veiligheidsmaatregelen
ALGEMEEN	
	<ul style="list-style-type: none"> – Onderbouw de beoogde acties. Benoem tevens welke alternatieven zijn overwogen (en waarom daarvan is afgezien) – Bepaal direct de horizon van de te treffen maatregelen ('niet continueren tenzij...')

STAP 4 – COMMUNICATIE GERICHT OP HET BEPERKEN VAN MAATSCHAPPELIJKE ONRUST

DENKEN	DOEN
<ul style="list-style-type: none"> – Wordt er in de voorlichting door de overheid gerefereerd aan bestaande dreigings- en vijandbeelden (threats, enemies, security)? <ul style="list-style-type: none"> – Is sprake van een dempend/sussend of polariserend vertoog? – Wordt de dreiging selectief/afgebakend gepresenteerd of juist diffuus/breed? – Is er nagedacht over manieren om terughoudend om te springen met (sociale, historische en retorische) extensivering? – Hoe luidt de kernboodschap? Wie brengt/brengen deze? Met welke toon? Via welke kanalen? Met welke frequentie? 	<ul style="list-style-type: none"> – Hanteer het adagium 'alles is openbaar, tenzij het de performativiteit aanwakkert'. Zorg tevens voor tijdige, open, zorgvuldige en betrouwbare informatievoorziening. – Voorkom stigmatisering van bevolkingsgroepen. – Wees terughoudend met het trekken van (historische) vergelijkingen – Communiceer feitelijk en zakelijk over de achtergronden van de dreiging en geweldsdaen – Toon medeleven en begrip voor collectieve emoties, kanaliseer deze emoties en initieer veerkracht (na rouwverwerking 'back to business as usual')
ALGEMEEN	
	<ul style="list-style-type: none"> – Breng actief nieuws naar buiten, ook als dit 'slecht' nieuws is (of nieuws over gemaakte fouten). Laat geen informatievacuüm ontstaan. Maak gebruik van procescommunicatie. Dat schept heldere verwachtingen. – Kom altijd met een eerste verklaring. Dit kan – gelet op de beperkt beschikbare informatie – best een kort statement zijn, dat duidelijk maakt dat de gebeurtenissen de aandacht van de overheid hebben – Speel in op veelgenoemde, hardnekkige geruchten. Ontkracht of bevestig deze waar mogelijk – Informeer waar nodig eerst belanghebbenden, dan pas de pers. Toon altijd begrip en betrokkenheid bij het leed van slachtoffers/betrokkenen

STAP 5 – MONITOREN VAN MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN OVERHEIDSOPTREDEN

DENKEN	DOEN
<ul style="list-style-type: none"> – Welke reacties roept het overheidsoptreden op onder de bevolking? <ul style="list-style-type: none"> – Wordt de dreiging c.q. geweldsincident in het publieke discours gepolitiseerd? – Wordt erin het publieke discours mentale distantie gecreëerd tussen verdachten en de bevolking? – Leidt het optreden tot maatschappelijke onrust? – Worden de maatregelen door maatschappelijke groepen als stigmatiserend ervaren? – Worden de maatregelen door maatschappelijke groepen als legitiem, zorgvuldig en/of proportioneel beschouwd? – Zijn er bepaalde individuen (deskundigen, politici) en/of partijen die (on)bewust bijdragen aan: <ul style="list-style-type: none"> – vergaande politisering en polarisering van de dreiging c.q. geweldsincident?; en – creatie en instandhouding van dreigings- en vijandbeelden? 	<ul style="list-style-type: none"> – Monitor de maatschappelijke reactie op het overheidsoptreden en specifieke maatregelen <ul style="list-style-type: none"> – Monitor (social) media zoals Twitter, Facebook en webfora herhaaldelijk en op gezette tijden – Kijk welke vertegenwoordigers of woordvoerders van etnische, culturele en/of religieuze gemeenschappen het debat bepalen en hoe daarop geanticipeerd kan worden – Kijk welke individuen en/of partijen (on)bewust bijdragen aan politisering, polarisering en dreigings- en vijandbeelden en hoe daarop geanticipeerd kan worden – Denk na hoe individuen en/of partijen die (on)bewust bijdragen aan politisering, polarisering en het ontstaan van dreigings- en vijandbeelden een plaats krijgen in de herijking
ALGEMEEN	
	<ul style="list-style-type: none"> – Zorg voor tussentijdse reflectie op de gehanteerde strategie, maatregelen en communicatie. – Adviseer op basis van de monitoring over het bijstellen van de analyse, strategie, acties of communicatie (breng resultaten terug in 'de loop') met als doel om de maatschappelijke onrust te beperken

Signifiers

De in de casestudies onderscheiden groepen of *target audiences* zoals etnische gemeenschappen en culturele of religieuze belangengroepen kunnen sterk reageren op overheidsmaatregelen, met andere woorden terecht dan wel onterecht aanstoot nemen of gebruuskeerd worden door het optreden van de overheid. Deze zogenaamde *signifiers* dragen bij aan polarisatie, vervreemding en radicalisering van individuen en groepen. Tevens kunnen signifiers bijdragen aan politisering, prioritering of securitisering van de dreiging en daarmee angst aanwakkeren. Deze signifiers houden dan ook in belangrijke mate verband met de organisatie en regie van het bestuurlijke crisismanagement.

De belangrijkste sleutelmomenten die reacties in de bevolking uitlokken, de performativiteit kunnen verhogen en daarom voor bestuurders als aandachtspunten gelden zijn:

Signifiers	Beschrijving
1. Organisatie en regie	<ul style="list-style-type: none">• Organisatiefalen: nalatigheid overheidsinstanties• Gebrekkige coördinatie en regie: diverse woordvoerders, verschillende organisaties• Zichtbare opschaling: decentraal naar centraal• Zelfstandige agendering dreiging door onder andere persconferenties
2. Maatregelen	<ul style="list-style-type: none">• Disproportionele maatregelen (dat kan een subjectieve aangelegenheid zijn, als een groep het als zodanig voelt, is het zo voor die groep)• Voorbarige maatregelen• Stand alone maatregelen, d.w.z. maatregelen die zonder tekst en uitleg worden getroffen• Beeldbepalende c.q. zichtbare maatregelen: beklijvende beelden
3. Communicatie	<ul style="list-style-type: none">• Inhoud dreiging (doelwit, persoonskenmerken verdachten)• Expliciet en onnodig communiceren details zoals etniciteit en religie• Reputatiecommunicatie: volharding in eigen gelijk• Historische context: vergelijkbare incidenten in het verleden en toekomstige context: bepalende gebeurtenissen in de nasleep.

Over COT

Het COT is een gespecialiseerd bureau op het gebied van veiligheids- en crisismangement. Ons werkterrein strekt zich uit van vraagstukken over security ambities en de vormgeving van lokaal veiligheidsbeleid tot de voorbereiding op crisissituaties. Met onze kennis en kunde helpen we opdrachtgevers in complexe situaties waarbij grote risico's worden gelopen, strategische belangen op het spel staan en vaak vele stakeholders zijn betrokken. Advies, onderzoek, en training en oefening vormen de basis van onze dienstverlening. Het COT opereert vanuit Den Haag en is een volledige dochteronderneming van Aon Nederland.

Meer informatie: www.cot.nl

Over het CTC

Het Centre for Terrorism and Counterterrorism (CTC) aan de Universiteit Leiden - Campus Den Haag doet onderzoek naar terrorisme, contraterrorisme, politiek activisme en radicalisering. Sinds de aanslagen op '9-11' staat de bestrijding van terrorisme hoog op de agenda. Dit verschijnsel is niet nieuw, maar constant in verandering. Hetzelfde geldt voor de pogingen dit te bestrijden. Het Centrum voor Terrorismen en Contraterrorisme (CTC) richt zich op een interdisciplinaire bestudering van terrorisme en contraterrorisme.

Aan een aantal universiteiten vindt onderzoek naar terrorisme en contraterrorisme plaats, maar vooral vanuit één discipline, bijvoorbeeld politicologie, criminologie of geschiedenis. Door vakgebieden te bundelen biedt het CTC een compleet beeld. Daarnaast is het onderzoek van het CTC beleidsgericht. Dit moet bijdragen aan de verhoging van de analysekwaliteit bij de verschillende overheidsdiensten die zich bezighouden met terrorismebestrijding.

Het CTC is een initiatief van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTv) en de Universiteit Leiden - Campus Den Haag. De onderzoeksfocus ligt op het monitoren en signaleren van trends in zowel terrorisme, contraterrorisme en publieksreacties en het aanbevelen en evalueren van strategieën.

Meer informatie: www.campusdenhaag.nl/ctc

Dit rapport is uitsluitend bestemd voor de opdrachtgever. De inhoud van dit rapport is gebaseerd op omstandigheden bij en informatie ter beschikking gesteld door de opdrachtgever. Op geen enkele wijze kan worden gegarandeerd dat beschreven omstandigheden volledig in overeenstemming zijn met van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Derden die van dit rapport kennisnemen kunnen aan dit rapport geen rechten ontleen.

© 2011 COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismangement B.V.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze rapportage mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismangement B.V.

