deel I

Maatschappij, media en politie

1

Media en maatschappij

1.1 *Angst voor de massa en massamedia*

De betekenis en macht die geleerden, cultuurkenners, zielzorgers en autoriteiten toekennen aan de media en de hoeveelheid intellectuele aandacht die wordt besteed aan het doorgronden van de betekenis van die media voor de moderne maatschappij, staan in een bizarre verhouding tot elkaar: als de reus tot de dwerg. Als het gaat om de betekenis en macht worden de media reusachtige proporties toegedicht. Een graag gebezigde term is die van 'de media als moloch', de afgod aan wie alles ten offer moet worden gebracht, die alles verslindt wat op zijn weg komt, maar wiens honger nooit wordt gestild. Echter, de studies die verricht zijn naar de relatie tussen media en maatschappij in Nederland, reiken nog niet tot de enkels van die dwerg.

Zeker, studies naar mediabeleid, studies naar de verspreiding en consumptie van media – wie luistert, leest, ziet wat en hoe lang – zijn er legio, en zij zijn doorgaans van goede, gedegen kwaliteit. Evenals studies naar de geschiedenis van een krant, een omroep of een programma. En sombere, in zeer algemene termen gestelde pogingen tot het stellen van een 'diagnose van het lijden van onze tijd' als gevolg van de massamedia, bestaan al sinds Johan Huizinga ermee begon in zijn *In de schaduwen van morgen* uit 1935. Maar de studie die causale verbanden opspoort en blootlegt tussen ontwikkelingen in de media en in de maatschappij, of juist de verwevenheid aantoont tussen mediaontwikkelingen en de ontwikkelingen in sociaal, politiek en bestuurlijk-organisatorisch opzicht, staat in Nederland nog in de kinderschoenen.

Belangrijke reden voor dit falen van de wetenschap om tot een sociale theorie van de media te komen, is de afkeer van die moderne massamedia. Die argwaan en afkeer komen voort uit 'de angst voor de massa' die het denken over de audiovisuele media in vrijwel de hele twintigste eeuw heeft gedomineerd. Deze angst leidde overal in Europa tot een grote en succesvolle politieke inspanning om die nieuwerwetse media – radio, film, televisie – onder staatscontrole te krijgen. Na de Tweede Wereldoorlog werd de angst dat die media in verkeerde handen zouden vallen, gelegitimeerd door de ervaringen met de nazi- en sovjetpropaganda. Duitse soci-

ale wetenschappers die nazi-Duitsland waren ontvlucht en, deels in ballingschap, *die Frankfurter Schule* vormden – Adorno, Horkheimer, Marcuse – leverden tezamen een massieve kritiek op wat zij 'de cultuurindustrie' doopten. Zij kregen een dermate grote aanhang dat hun negatieve waardering van 'de massamedia', als zijnde machtige manipulatoren van de onwetende massa, tot op de dag van vandaag dominant is gebleven in universitaire kringen.

1.2 Respect voor 'de krant'

De negatieve waardering voor de moderne massamedia staat in schril contrast met de bijna louter positieve waardering die de pers vanaf de opheffing van belasting op het uitgeven van kranten (het gesmade 'dagbladzegel') in 1869 tot heden heeft ondervonden van de kant van de burgerij, de overheid en de wetenschap. De krant en 'het betere tijdschrift' zijn vanaf de eerste helft van de negentiende eeuw – *Algemeen Handelsblad* (1828), de *Nieuwe Rotterdamsche Courant* (1844), *De Gids* (1837) – hét communicatiemedium geworden van 'het weldenkende deel der natie'. En dat is zo gebleven.

Het merkwaardige aan het gemis aan sociale theorieën over de maatschappelijke betekenis van de audiovisuele massamedia van de twintigste eeuw is, dat iedereen het eens is over de doorslaggevende rol die de krant heeft gespeeld in de opkomst en transformatie van 'het publieke domein' in de achttiende en zeker de negentiende eeuw, en van 'de moderne burger'. Een van de jongste leden van de Frankfurter Schule, Jürgen Habermas, behandelde in 1969 in een monumentale studie de ontwikkeling van de media – vooral van de krant – als integraal onderdeel in de vorming van de moderne maatschappij. Hij betoogde dat de verspreiding van gedrukte teksten in het vroegmoderne Europa een cruciale rol speelde in de overgang van absolutistische naar liberaal-democratische regeringen. En dat de uiting en vormgeving van een kritische publieke opinie via deze gedrukte media een vitaal kenmerk vormden van het moderne democratische leven.[1]

Deze analyse was vanzelfsprekend een welkome bevestiging van het

1 Thomspon (1995), p. 7; vgl. Van Vree (2000).

idee dat gevestigde elites toch al van zichzelf hadden: dat zij niet alleen de oprichters van de moderne burgerlijke democratie waren, maar ook de terechte hoeders ervan. En dat 'het publieke domein' geheel terecht samenviel met de verspreidingskring van de regionale of landelijke kwaliteitskrant. Wie daarbinnen het woord voerde, had recht van spreken. Wie daarbuiten het woord eiste, werd al snel als oproerkraaier of 'zedenbederver' gebrandmerkt. Deze schets geldt voor menig West-Europees land, en zeker voor Nederland.

1.3 De verzuiling

In ons land zijn de argwaan jegens, de afkeer van en de angst voor 'de massa' en 'de massamedia', vergeleken met de ons omringende landen, in de hele vorige eeuw misschien wel het grootst geweest. Dit is deels te verklaren door de typisch Nederlandse historische ontwikkeling dat de opkomst van de massamaatschappij en de massamedia precies in dezelfde periode viel als de opkomst van de sociale emancipatiebewegingen, die van de sociaal-democratie en de confessionelen.

Deze bewegingen waren zich uitermate scherp bewust van de macht van de media van de liberale en conservatieve burgerij, die zij bestreden om haar immorele en onrechtvaardige opvattingen en politieke beleid. Zij waren zich bewust van wat de Amerikaan A.J. Liebling ooit zei: "Freedom of the press is guaranteed only to those who own one."[2] Eenmaal zelf in het bezit van een pers, gebruikten de opkomende politieke bewegingen de krant om twee doelen te bereiken. Het eerste was de aanval op het grootburgerlijke regeringsbastion kracht bij te zetten. Het tweede was de eigen aanhang (en potentiële aanhang) te mobiliseren en te disciplineren. Gevoegd bij de enorme onderlinge concurrentie tussen deze bewegingen, die vanaf de Eerste Wereldoorlog tot zuilen werden uitgebouwd, leverde deze houding ten aanzien van de media een paradoxaal beeld op, waarover sommigen zich nog altijd verwonderen.

Enerzijds deelden de leiders van de zuilen de burgerlijke afkeer van alles wat naar massamedia riekte, zeker toen ze de regering vormden en daarmee zelf de status van hoogwaardigheidsbekleders hadden verworven.

2 Kluger (1986).

Anderzijds zagen ze de propagandistische waarde van de media nog altijd goed in. En bovenal beseften ze dat die nieuwe media als radio en film, en later televisie, niet aan 'de ander' – eigenlijk iedereen die niet tot de eigen zuil behoorde – overgelaten mochten worden.

Het resultaat was een gecoördineerde en geslaagde poging om die nieuwe massamedia onder staatscontrole te krijgen, hetgeen haar beslag kreeg in het *Zendtijdenbesluit* van 1930, een gevolg van een monsterverbond tussen de confessionele regeringspartijen en de oppositionele sociaal-democraten. Zij verdeelden 'de ether' goeddeels onder elkaar en lieten slechts een kwart van de zendtijd op de radio over aan de grootste omroep uit die tijd, de AVRO. Dat was immers een neutrale, 'heidense', omroep van de burgerlijke middenklasse, die bovendien de pretentie had een nationale omroep te willen worden. Dat was twee keer verkeerd.

Dit mag een te lange historische uiteenzetting lijken. Maar voor een goed begrip van de huidige mediamaatschappij is het van onmisbaar belang te beseffen hoe lang en met welke enorme politieke kracht het 'mediabestel' in Nederland geformeerd is en in leven is gehouden door dit monsterverbond van confessionelen en sociaal-democraten. Namelijk tot 1989, het jaar waarin niet alleen in Berlijn de Muur viel, maar waarin ook de door 'Den Haag' geplaatste schotten om 'het bestel' in Hilversum omvergehaald werden. Niet vanwege een of ander 'voortschrijdend inzicht' in politiek Den Haag, maar vooral onder druk van het publiek, de commercie en bovenal van Europese regelgeving.[3]

1.4 De 'dekolonisatie' van de burger

De 'neutrale' media – die tot geen zuil wilden behoren – zoals *De Telegraaf* en de AVRO, hebben zich altijd verzet tegen de politieke verzuiling van Nederland. Zij hebben zich, ook in die zestig jaar durende dominantie van confessionelen en sociaal-democraten, voortdurend verzet tegen de betutteling en bevoogding van de media door de overheid: soms zelfs met de val van een kabinet tot gevolg, zoals in 1965 met het kabinet-Marijnen gebeurde. En ook al werden de 'zuilloze' media in feite buiten 'het publieke domein' geplaatst – beter gezegd: buiten het publieke debat dat

3 Vgl. Beunders (2001), p. 301-320.

werd gevoerd door het nieuwe 'weldenkende deel der natie' – zij wonnen al die decennia aan populariteit. Er kwam een groeiende schare burgers die zich evenmin door leiders van partij of kerk wensten te laten voorschrijven wat te lezen, waarnaar te kijken, wat te vinden, en waarop te stemmen.

Deze 'dekolonisatie van de burger' (H.J.A. Hofland) raakte vanaf de jaren vijftig in een stroomversnelling. De burgers en de media bleken nog moeilijker onder controle te houden dan de leiders van de zuilen toch al dachten. Hierbij moet niet worden vergeten dat de verzuilde leiders van de jaren vijftig, zeker van hun politieke dominantie, er zelf ook van overtuigd raakten dat de teugels van de groepsdisciplinering gevierd konden, ja, moesten worden, ten behoeve van de verdere individuele ontplooiing van de leden van de eigen zuil. Ieder streven was immers gericht op emancipatie, op gelijkwaardigheid aan 'de zindelijke burgerheren' en op het 'ingroeien' als volwaardig lid in de natiestaat Nederland.
Daarnaast waren de elites door het rampzalige decennium van de jaren veertig – een verwoestende oorlog, Indië verloren – ervan overtuigd geraakt, zoals historicus James Kennedy heeft aangetoond, dat 'modernisering' van het land geboden was, vooral in economisch en buitenlandpolitiek opzicht. Industrialisatie was nodig, en afscheid nemen van de pacifistisch getinte neutraliteitspolitiek eveneens.[4]

Maar, zoals zo vaak, gold ook hier de praktijk van de goede bedoelingen en de averechtse gevolgen. De principiële koerswending richting 'moderne toekomst' heeft de weg vrij gemaakt voor de door de confessionele en sociaal-democratische elites zo verafschuwde 'Amerikanisering' van onze cultuur, die uiteindelijk ook daadwerkelijk is uitgemond in de 'Amerikaanse toestanden' die vanaf de jaren negentig steeds zichtbaarder werden in de economie, de samenleving zelf, en in 'de media'.[5]

1.5 Het belang en het effect van 'de media'

Welke rol spelen de media nu in dit langdurige proces van individualisering en steeds mondiger wordende burgers? Dit is een veel complexere

4 Kennedy (1995).

5 Vgl. Huygen (2000).

vraag dan menigeen veronderstelt. Het is zeker niet zo dat er veel bewezen argumenten zijn om de heden ten dage populaire stelling te staven: 'de media hebben de schuld' van de verloedering, de doorgeschoten individualisering, de fatale afname van sociale cohesie en de toegenomen 'hufterigheid' van die mondige burger in het publieke domein.

De roep om meer controle over de media, zoals die wordt geuit in diverse recente rapporten over de vermeende negatieve invloed die de media, met name de commerciële zenders, op politiek, maatschappij en moraal zouden uitoefenen, is met weinig empirische gegevens onderbouwd. De bezorgde aandacht richt zich eenzijdig op de bekende massamedia als afzonderlijke categorie. Ze zouden daarentegen bestudeerd dienen te worden als onderdeel van de trage en soms revolutionaire ontwikkelingen van het geheel van álle communicatiemedia: dus ook van de transportmiddelen als fiets, auto, vliegtuig, fax, computer en internet. En zelfs dan beschikken we nog maar over een deel van 'het verhaal' van de maatschappelijke ontwikkelingen die we nog altijd – helaas – met het containerbegrip 'modernisering' of 'de moderne tijd' samenvatten.

Alle communicatiesystemen hebben hun eigen sociale of bestuurlijke gevolgen. Zo kunnen de effecten van de komst van de telefoon, auto en de computer wel eens even ingrijpende gevolgen hebben gehad voor de structuur en organisatie van 'de moderne samenleving' als de komst van radio en televisie. Men kan bijvoorbeeld zeggen dat de komst van radio, en veel later televisie, wel de doorbraak heeft betekend voor de overgang van de goeddeels geïsoleerd van elkaar levende zuilen naar 'het nationale', en van Nederland 'een praatgemeenschap' heeft gemaakt. Maar voor hetzelfde geld kan men zeggen dat zonder de langdurige dominantie van die zuilen deze doorbraak naar 'het nationale', die begon met *De Telegraaf*, *Het Leven* en de AVRO, al vóór de oorlog een grotere snelheid zou hebben gekregen.

1.6 De moderne burger: mondiger of moeilijker

Als we komen tot de bespreking van de rol van de media in de maatschappij, dan is het besef op zijn plaats dat in vele theorieën over de modernisering van de samenleving de massamedia niet of nauwelijks figureerden. En dat zelfs in de afgelopen jaren nog belangwekkende studies verschenen, zoals over het nationalisme, waarin de woorden radio en televisie helemaal

niet voorkomen.[6] Dat geldt eveneens voor de studie van filosoof en cultuursocioloog Gabriël van den Brink uit 2002: *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. In zijn boek over de veranderingen in gedrag, werkzaamheden, opvattingen en politieke participatie van de drie types burgers die hij onderscheidt – de bedrijvige, berustende en bedreigde burgers – komt het woord media ook niet voor als autonome factor die van invloed is geweest op de veranderingen sinds begin jaren zeventig, als onderdeel van de komst van 'de informatiemaatschappij'.

Niettemin zegt Van den Brink behartigenswaardige dingen over de gevolgen van die mondiger geworden burger: waaronder de verbreding van het politieke domein. Naarmate de mondigheid toenam, nam tegelijk het aantal onderwerpen waarover politiek beleid gemaakt moest worden, voortdurend toe. Deels kwamen ze voort uit problemen in de private sfeer (vrouwenemancipatie, seksuele minderheden, consumentenbelangen e.d.), deels uit problemen die burgers zich op morele gronden aantrekken (mensenrechten, milieubehoud, bestrijding van armoede, kinderarbeid en vrouwenhandel).

De persoonlijke betrokkenheid bij dit soort thema's was groot. Dat zou, aldus Van den Brink, niet problematisch zijn als men zijn idealen via bestaande organisaties of kanalen nastreefde (politieke partijen, verkiezingen e.d.). Dat was steeds minder het geval. Het actiewezen bloeide. Daardoor nam niet alleen de reeks van vraagstukken toe, maar ook het aantal politieke spelers. De overheid kon niet meer volstaan met een gesprek met het parlement of de erkende belangengroeperingen zoals werkgevers en werknemers. De ontwikkeling naar meer spelers en meer aanspraken compliceerde het beleidsproces aanzienlijk. Het toegenomen belang dat gehecht wordt aan 'imagopolitiek', vloeit hier rechtstreeks uit voort: de leiders hebben voor al die eisende grepen niet meer tijd dan een vluchtige, vaak eenmalige, ontmoeting. Maar die wordt dan wel gefilmd. Op hun beurt beschikken de eisende groepen over veel meer tijd om op radio en tv hun verhaal te doen. Deze machtsverschuiving betekent dat die kortstondige *media performance* van de leiders zeer overtuigend moet zijn. De behoefte aan totale controle over die *performance* is daarom begrijpelijk.

Een andere complicatie voor beleidsmakers is de noodzaak om nadrukkelijker en opener verantwoording af te leggen voor standpunten en beslui-

6 Vgl. bijv. Gellner (1995).

ten. Van den Brink stelt terecht vast dat dit komt doordat de overheid niet langer een kennismonopolie heeft. Via de media kunnen leugens of onjuistheden gemakkelijker aan het licht komen. "Maar behalve door media weet elke bestuurder zich omringd door kritische professionals. Die zijn veel beter op de hoogte van hun vakgebied dan beleidsmakers en voeren graag bezwaren of tegenargumenten aan. Mede daardoor stelt het primaat van de politiek steeds minder voor. Een dergelijk primaat is alleen te handhaven als persoonlijke, morele, politieke of anderszins normatieve overwegingen meer gewicht hebben dan de rationele argumenten van een professional."[7]

Voor de relatie tussen politie en media is dit citaat van belang. Als we de woorden 'bestuurder' en 'politiek' vervangen door het woord politie of korpschef, raken we met bovenstaande een deel van het probleem waarvoor 'de politie' zich vaak gesteld ziet.

Voor de media, met name de kranten, geldt in toenemende mate hetzelfde probleem van het afnemende kennismonopolie. Door het hogere onderwijsniveau, de steeds specialistischer hobby's van veel mensen, de toegenomen politieke betrokkenheid, en natuurlijk door internet en het bijbehorende mailverkeer, is de kennisvoorsprong van menig redacteur op de lezer zienderogen afgenomen.

Al met al is het moderne politieke proces als gevolg van die groei in aanspraken en spelers een veelgelaagd geheel geworden. Beleidsmakers staan voor de permanente opgave om nieuwe aanspraken in overeenstemming te brengen met reeds gevestigde. En de traditie van consensus, het beroemde 'polderen', leidde ertoe dat het resultaat een uitdijend woud werd van regels, afspraken en compromissen waarvan het ambtelijke, bureaucratische, technocratische karakter soms bijna kafkaiaanse vormen begon aan te nemen. Voorlichting, pr en media spelen in dit proces een eigen rol. Want zonder de media is het niet mogelijk het beleid te verduidelijken en de betrokkenen te bereiken.

1.7 Individualisering en nieuwe medialoyaliteiten

Intussen hebben we met dit alles nog geen antwoord op de vraag waaróm die burger in de afgelopen decennia dan 'mondiger en moeilijker' is

7 Van den Brink (2002), p. 128.

geworden. Is het traject naar een assertieve levensstijl alles overheersend – met als kernwoord emancipatie, ook tussen man en vrouw – en hebben de media hierin slechts een ondergeschikte en misschien zelfs wel remmende of sturende rol gespeeld? Of hebben de media en de reclame de behoeftebevrediging van bepaalde verlangens in een dergelijke mate gestimuleerd dat we wel degelijk kunnen concluderen dat de moderne burger zijn identiteit, zijn (a)sociale gedrag en zijn politieke stellingnamen goeddeels ontleent aan de oude en nieuwe media?

Het antwoord is dat beide stellingen waar zijn, zeker als we onderscheid maken tussen structuur en incident. Structureel is het proces van individualisering al een paar eeuwen aan de gang. De media hebben dit proces mede mogelijk gemaakt. Eerst door het boek of de roman, in de twintigste eeuw door de telefoon en televisie. Maar deze structurele individualisering heeft de sterke drang tot groepsvorming – huwelijk, relatie – niet weggenomen. Ondanks deze structurele neiging tot individualisering, zijn er vaak periodes geweest waar de tegenbeweging naar het collectieve meer zichtbaar was. Wat sinds de jaren tachtig en vooral negentig opvalt, is de groeiende drang van zowel de individueel ingestelde burgers als de in traditionele verbanden levende burgers om steeds liever collectief bezig te zijn: allemaal kijkend naar hetzelfde tv-programma of buiten deelnemend aan een of andere megamanifestatie van de moderne cultuur- en vrijetijdsindustrie.

Het verlangen naar veiligheid, warmte en geborgenheid is de afgelopen jaren telkenmale schoksgewijs wakker geschud. Zo valt het debat over 'normen en waarden' dat door de christelijke premier Balkenende sinds zijn aantreden in 2002 is aangezwengeld en waarover op zijn verzoek inmiddels een WRR-rapport – *Waarden, normen en de last van het gedrag* – is verschenen, samen met een tijd van herbezinning op de waarde van de (eigen) groep. Of dit nu de vriendenkring, het gezin, de familie, de straat of 'de natie' is.

De fysieke individualisering heeft geen gelijke tred gehouden met de mentale individualisering. Steeds meer burgers voelen zich mentaal sterker verbonden met bepaalde individuen of groepen met wie ze alleen via de radio, televisie of internet in contact staan, dan met sommige buren of familieleden. We kunnen concluderen dat bovenop de aloude bestaande intieme banden tussen mensen er een patroon van virtuele groepsvorming is ontstaan, met passies en loyaliteiten die soms niet minder krachtig zijn dan die *in real life*.

De behoefte aan fysieke veiligheid en vrijheid en de bevrediging van materiële en geestelijke verlangens vormen de mysterieuze combinatie die bepaalt wat de mens drijft. En niemand weet precies het recept van de ideale combinatie van veiligheid, vrijheid en materiële en geestelijke verlangens om de ideale mondige en verantwoordelijke burger te kweken. Behalve door individueel bepaalde genetische aanleg, wordt de uitkomst sterk bepaald door de maatschappelijke omstandigheden. De media spelen een belangrijke rol bij het verbeelden van de gewenste ideale combinatie.

1.8 *Belang en effect van de (nieuwe) media: 'the silent majority' wordt mondig*

Ook al bestaat over *het effect* van de media op de moderne mens en zijn gedrag in het algemeen weinig tot geen overeenstemming onder wetenschappers, zeker is dat *het belang* van media zoals radio, televisie, films, internet, interactieve games voor de individuele mens in de afgelopen decennia alleen maar is toegenomen. De feiten spreken hier voor zichzelf. Het aantal uren dat mensen per week de krant lezen, neemt drastisch af. Het aantal uren dat mensen voor een beeldscherm (tv/pc) zitten, neemt elk jaar verder toe, tot ver boven de drie uur per dag.

Het merkwaardige van al deze onderzoeken is overigens dat hierin zelden wordt onderzocht hoeveel uren deze mensen op kantoor of op school voor een beeldscherm zitten, en wat ze daar precies doen. Als het om werk gaat, is het beeldscherm turen blijkbaar vooral nuttig, efficiënt en dus goed. Maar wanneer het gaat om het beeldscherm turen thuis, schemert door veel van die onderzoeken vol stijgende grafieken de aloude zorg over de negatieve effecten ervan op mens en maatschappij. De permanente toegang tot internet op het werk kon wel eens voor een grotere verandering in de informatievergaring en -verspreiding (niet alleen de 'kantoorhumor' over politici) hebben gezorgd dan al dat beeldscherm turen thuis, en bijgevolg ook voor de houding ten aanzien van autoriteiten en nieuws. De sms-cultuur versterkt alleen maar de *trigger happy*-attitude van 'reageer nu, denk later'.

Het is inmiddels een wetenschappelijk cliché dat 'veelkijkers' armer, banger en depressiever zijn dan zij die weinig kijken. En dat de 'veelkijkers' logischerwijs minder tijd hebben om in het maatschappelijke, politieke of culturele leven te acteren dan de weinigkijkers. En dat de laatstge-

noemden uit sociale activiteiten buitenshuis veel bevrediging putten. Deze groep, die Van den Brink de 'bedrijvige burgers' noemt, is in weerwil van de opmars van al die media omvangrijker dan ooit.[8] De vraag waaróm de meerderheid liever thuis zit, en slechts een minderheid liever buiten actief is, wordt in deze empirische studies zelden afdoende beantwoord.

Veel belangrijker voor onze studie is echter de revolutionaire verandering in het gedrag van 'de mediaconsumenten'. Voorheen golden zij als *the silent majority* waarover menigeen zich alleen in tijden van verkiezingen bangig afvroeg wat zij zou stemmen. Het in alle opzichten enorme verschil met de huidige mediaconsumenten is dat die niet meer stil zijn, en ook niet meer passief. Dankzij nieuwe *formats* als de *phone-in* radioshow en tv-spelletjes, en dankzij de nieuwste communicatiemiddelen als internet, mail en sms, zijn de leden van die *silent majority* plotseling in staat om hun mening te geven, en wel direct, *live* in de uitzending. Of hun klachten of woede naar de omroep, partij of krant te mailen of sms-en.

Alleen al door feitelijke demografische en sociale veranderingen – niet werken, korter werken, minder kinderen, langer leven – hebben veel mensen simpelweg meer tijd om zich met de media en de politiek bezig te houden. De effecten hiervan zijn soms enorm en hebben politici en politie de afgelopen jaren meermalen in paniek gebracht.

Het eerste signaal dat de toegenomen elektronische actiemogelijkheden aankondigde, was de zogeheten 'fax-revolutie'. In reactie op het neerslaan van de studentenopstand op het Plein van de Hemelse Vrede in Peking werd het Chinese bewind in 1989 bestookt met protestfaxen. De revolutie mislukte overigens. De hooligans van Ajax en Feyenoord die in september 1998 langs de snelweg bij Beverwijk met elkaar in gevecht raakten – met een dodelijk slachtoffer – hadden deze 'oorlog' via internet afgesproken – zonder dat de politie ervan op de hoogte was. De Feyenoord-fans en hooligans van andere clubs die na het kampioenschap van Feyenoord in 1999 de Coolsingel in een slagveld veranderden, gebruikten intensief de gsm om afspraken te maken. In 2002 ging het hele internetverkeer in Italië plat als gevolg van het bombardement aan woedende mails over 'de partijdige scheidsrechter' bij het WK voetbal in Korea/Japan. Hetzelfde gebeurde in de jaren negentig al diverse malen met het telefoonverkeer in Nederland, na interactieve uitzendingen zoals

8 *Ibidem*, p. 130.

die van de SoundMixShow of *Big Brother*. De politici op het Binnenhof kregen er voor het eerst mee te maken toen bekend werd hoe nadelig de voorgenomen veiling van de etherfrequenties voor sommige populaire, commerciële radiostations zou uitpakken. Het Binnenhof werd 'gebombardeerd' met faxen en vooral e-mails.

De politieke mobilisatiecapaciteit van de boze burgers van *the silent majority* laat dus een ongekende toename zien. De reactie van de bestuurders en politici was er een van radeloosheid. Veel politici gingen er halsoverkop toe over om zo snel mogelijk de interactieve media, zoals *websites*, te gebruiken om te luisteren naar al die boze burgers, en te antwoorden. "Men communiceert zich op het Binnenhof helemaal kapot", aldus een voorlichter, "zonder dat men precies weet wát men nu eigenlijk wíl communiceren."[9]

Het specifieke gebruik van de nieuwste communicatiemedia vormt geen verklaring voor de universele aantrekkelijkheid van de moderne massamedia in het algemeen, en van de televisie in het bijzonder. We kunnen de aantrekkelijkheid van televisie, als opvolger van het theater, eenvoudig afdoen met Bertold Brechts uitspraak: "Hauptsache, es bewegt sich was." Men kan ook, met de psycholoog Roy F. Baumeister, zeggen dat de moderne media blijkbaar het best tegemoet komen aan ons verlangen naar *fulfillment, permanence, consistency and completeness*.[10]

Hierbij moet worden opgemerkt dat alle zorg over 'de waan van de dag' en de zappende kijker die telkens op zoek is naar iets nieuws, een eenzijdige kijk op de audiovisuele media is. Van even groot belang zijn juist de vertrouwdheid, de voorspelbaarheid en de herhaling die zo veel mensen zoeken, via het eindeloos draaien van dezelfde cd, in het volgen van een soap of het diverse malen zien van dezelfde videofilm. Wat geldt voor het kind dat eindeloos hetzelfde wil lezen of zien om greep te krijgen op de verwarrende wereld buiten, lijkt ook meer en meer te gelden voor volwassenen. In voorlichting en reclame is deze wetmatigheid van het effect van de regelmaat en de herhaling meer dan bekend.

We zouden ook kunnen zeggen dat het voor veel mensen binnen blijkbaar leuker (of veiliger) is dan buiten. Maar een nuchtere, zo niet cynische vaststelling als deze, miskent de fenomenale kracht en schoon-

9 Vgl. ook Brants (2000).

10 Baumeister (1991).

heid die televisie- of filmbeelden kunnen hebben, of ze nu de realiteit weergeven of bestaan uit gefictionaliseerde of animatiebeelden. De uitspraak van de Amerikaanse geleerde Daniel Boorstin dat technologie is uitgevonden om de werkelijkheid niet aan den lijve te hoeven ondervinden, mag waar zijn, maar de werkelijkheid is in veel gevallen helemaal niet in staat om beelden te produceren die we zien op tv of film. De fictie op tv, zoals de krimi's over de politie, kan in positieve zin rolmodellen aanleveren waar menigeen behoefte aan heeft. Maar kan ook verwachtingen wekken, zoals over de politie, waar de agenten in het echt niet helemaal en soms helemaal niet aan kunnen voldoen.

1.9 De sociale gevolgen van nieuwe communicatienetwerken

Wat ook de precieze aard van de aantrekkelijkheid van de media zoals televisie voor de individuele mens is, belangrijker voor ons onderwerp zijn de sociale gevolgen van de ontwikkeling van nieuwe netwerken van communicatie en informatiestromen. In navolging van Marshall McLuhan en Harold Innis betoogt ook John B. Thompson in *The Media and Modernity* dat we het instinctief aantrekkelijke idee dat communicatiemedia ertoe dienen om informatie en 'symbolische inhoud' door te geven aan individuen, terwijl hun relaties met anderen fundamenteel ongewijzigd blijven, terzijde moeten werpen. Integendeel, het gebruik van media draagt de schepping van nieuwe vormen van actie en interactie in de sociale werkelijkheid in zich. Het creëert nieuwe soorten sociale verbanden en nieuwe manieren om zich met de ander en met zichzelf te verstaan. Media doen veel meer dan alleen maar informatie doorgeven: zij creëren een nieuwe werkelijkheid.

Als mensen communicatiemedia gebruiken, treden ze in vormen van interactie die in bepaalde opzichten verschillen van de onder-vier-ogen-communicatie. Tijd en plaats hebben verminderde betekenis. Deze vrijheid schept andere mogelijkheden voor de organisatie van het sociale leven, en ook voor de manieren om macht uit te oefenen. En is eveneens minder gebonden aan fysieke aanwezigheid in een groep, in dezelfde ruimte.[11]

Het gaat dus meer om de aard van het medium en de sociale gevolgen

11 Thomspon (1995), p. 4.

ervan, dan om de inhoud van de boodschap. Die conclusie werd al gevat in de inmiddels beroemde – maar veelal verkeerd gebruikte – slogan *The medium is the message* van de Canadese mediagoeroe Marshall McLuhan in de jaren zestig. McLuhan paste deze, aan zijn mentor Harol Innis ontleende theorie, toe op het elektronische tijdperk. Innis was een van de eersten di de relatie tussen media en communicatie bestudeerden. Zijn theorie was dat verschillende media verschillende manieren begunstigden om politiek macht te organiseren. Simpel gezegd: hiërogliefen op steen betekenen absolute heerschappij, de komst van het lichte en vervoerbare papyrus als medium betekende de opkomst van de democratie. Voortbordurend op deze theorie schreef McLuhan dat het alfabet en het schrift leidden tot abstract, rationeel en lineair denken, en uiteindelijk tot de Verlichting. En dat de komst van de elektronische media, zoals radio en tv, de mens in ee heel nieuwe geestelijke richting en praktische organisatievormen duwde. De mens zou meer associatief en intuïtief gaan denken en voelen, de maatschappij zou één groot flexibel netwerk worden, *the global village*, even verlicht als romantisch.[12]

1.10 *Waarheid en illusie*

Welke gevolgen heeft dit associatieve, springerige denken voor een term als 'de waarheid'? Aangaande de waarheid hebben mensen weinig eisen, stelde de socioloog Den Hollander in 1976 vast in zijn boek *Het demasqué in de samenleving*, over de journalistiek van *the muckrakers* (de slijkdelvers) in 'de Gouden Eeuw' van de Verenigde Staten, rond 1900.[13] Het oude gezegde wil dat de dingen niet zijn wat ze lijken. Maar is dat waar? Veel dingen zij precies wat ze lijken te zijn. Veel andere dingen zijn open voor interpretatie. En sommige dingen zijn te vervangen door een 'pseudo-werkelijkheid'. De media kunnen een belangrijke rol spelen bij het creëren van deze pseudo-werkelijkheid.

Waarom prefereren we soms illusie boven de realiteit? Vanwege de algemene morele en filosofische onzekerheden in het Westen? Vanwege de overtuiging dat objectiviteit niet bestaat, omdat pure perceptie niet

12 McLuhan (2002).

13 Den Hollander (1976), *passim*.

bestaat? Het is waar, onze zintuigen bedriegen ons, onze waarnemingen en ervaringen vragen om interpretatie, en interpretaties kunnen veel richtingen uitgaan. Maar omdat de overtuigingen van mensen nogal vaak overeenkomen met hun belangen, hebben we blijkbaar een duidelijk belang in het verkiezen van illusies boven de werkelijkheid. De vraag is waarom.

Illusie is een belangrijk sociaal overlevingsmechanisme. Of zoals Paul Virilio opmerkte: "door de visualisering van de wereld worden onze lichamen als het ware bewoond door het universum."[14] En het is geen geringe opgave om het hele universum als interne kostganger te hebben. Daarbij, de naakte waarheid, de totale openheid, een totale vrijheid van meningsuiting en gedrag kunnen leiden tot totale burgeroorlog. Daarom voelen mensen zich meer comfortabel in het accepteren van 'de werkelijkheid van het onwerkelijke' dan in het voortdurend opmerken dat er een kloof gaapt tussen beide.

"Een werkelijkheid waaraan niet veel schijn inherent is, bestaat blijkbaar niet. In louter schijn leven lijkt evenmin mogelijk. Het brede overgangsgebied is ons normale leefmilieu, en de normale mens beweegt er zich in zonder bijzondere mogelijkheden', aldus Den Hollander."[15] Blijkbaar kunnen we lange tijd leven met een hele hoop illusies. Natuurlijk is het onmogelijk de vraag te beantwoorden hoeveel illusie we moeten toestaan in onze samenleving en hoeveel waarheid we aankunnen voordat de dingen uit de bocht vliegen. Toch is er reden om te geloven dat vandaag de dag de balans doorslaat naar schijn en imago.

Geen enkele werkelijkheid in de moderne samenlevingen is gemakkelijk te doorzien, maar dankzij de gestage groei van de complexiteit en interdependentie wordt dit probleem wel voortdurend groter. Het probleem is dat weinig mensen dit als een probleem zien. In een wereld waar, dankzij technologische communicatiemiddelen zoals de media, ogenschijnlijk alles gezien kan worden, en waar, dankzij onze democratie, alles besproken kan worden, is er het algemene gevoel dat we alle dingen weten die kenbaar of wetenswaardig zijn.

De ineenstorting van het communisme in Europa heeft laten zien dat informatie en vrijheid van meningsuiting essentieel zijn voor een goed

14 Vgl. Virilio (1994).

15 *Ibidem*, p. 187-189.

functionerende samenleving. Democratie is niet goed mogelijk zonder een fundament van communicatie en zonder een maximum aan informatie. Hetzelfde kan gesteld worden voor een verantwoorde politiezorg in een democratische rechtsstaat.

Toch is het omgekeerde ook waar. Zoals de Finse communicatiewetenschapper Osmo A. Wiio in 1985 zei: "Er is geen enkele reden om te geloven dat de menselijke natuur door de informatietechnologie ook maar een jota zal veranderen. Wie ook het idee lanceerde dat communicatie altijd goed is, moet blind en doof zijn geweest. De meeste oorlogen beginnen met een communicatieoorlog en veel conflicten hadden vermeden kunnen worden als er helemaal geen communicatie had plaatsgehad."[16] De vraag is inderdaad of het langs de A10 of op de Coolsingel zo uit de hand was gelopen als er geen internet of gsm was geweest.

Of de term informatiemaatschappij, daterend uit 1972, de juiste term is voor onze samenleving, mag worden betwijfeld. Communicatiemaatschappij zou een beter woord zijn. Want het sleutelwoord in de economische ontwikkeling is niet informatie maar automatisering. En het sleutelwoord in de media is niet informatie maar entertainment. Dat de hoeveelheid informatie elk jaar verdubbelt – die roemruchte *information overload* – is een probleem. Maar het probleem van de kwaliteit en het effect van al die informatie is nog groter. De technologische en digitale revolutie van de afgelopen vijftien jaar heeft snelheid en directheid tot de belangrijkste kwaliteiten van het nieuws gemaakt.

In de jaren zestig en zeventig bestond bij velen de angst dat de televisie vooral een instrument zou zijn van de machthebbers, een instrument voor directe manipulatie. Dit standpunt was begin jaren negentig niet erg populair meer. De proliferatie van massacommunicatiemedia en de osmose tussen allerhande soorten communicatieactiviteiten zorgden voor grote onzekerheid. Weinigen durfden nog stevige meningen over de directe politieke invloed van televisie te geven. Een mooi voorbeeld hiervan is de conclusie die de Amerikaanse politicoloog George H. Quester in 1990 trok in zijn boek *The International Politics of Television*: misschien is het effect van televisie zo 'diepgaand' als de hoelahoep; misschien zal het effect op de culturele patronen zo ingrijpend zijn als de atoombom.[17]

---

16 Beunders (1992), p. 2.

17 *Ibidem*, ook overige info over o.a. de Golfoorlog is op deze uitgave gebaseerd.

Dit verlammende 'het kan vriezen, het kan dooien'-gevoel is de afgelopen jaren verminderd. De angst groeide dat de commercialisering, de versnelling en verharding van het nieuws, en de onbekwaamheid van sommige journalisten om de complexe wereld enige duiding te geven, belangrijker redenen zijn voor misinterpretatie dan dat 'informatieteveel'. Het besef nam ook toe dat er een groeiende kloof ontstond tussen de technologie en de inhoud van de informatie, terwijl de technologische 'vooruitgang' het steeds gemakkelijker maakte om informatie te manipuleren.

De eerste Golfoorlog, begin 1991, bewees deze voorspelling. Zelden was een conflict zo intensief *gecovered* door de media, en toch voelden veel burgers zich slecht geïnformeerd. Een nog grotere verrassing dan de snelle militaire overwinning was evenwel de opmerkelijke controle over de aarzelende Amerikaanse publieke opinie. Bush Sr. en de militairen hadden zo'n grote controle over de informatie, dat ze konden vertellen wat ze wilden, aldus *New York Times*-columnist Tom Wicker. De grootste verrassing was daarom het feit dat het Amerikaanse publiek helemaal geen behoefte had aan kritische informatie die het verzet tegen de oorlog kon voeden, zoals ten tijde van Vietnam. Men wilde geloven in deze *clean war*, en de georkestreerde tv-beelden maakten dit geloof erg gemakkelijk.

De eerste en ook de tweede Golfoorlog, in 2003, hebben laten zien dat het niet alleen gaat om het vermogen om tv-beelden goeddeels naar believen te kiezen en te monteren, zonder of met de nodige journalistieke legitimatie in de vorm van *embedded journalism*. Het gaat altijd ook om de vooraf bestaande emoties bij het zien van beelden van de werkelijkheid. En die emoties worden deels gevormd door andere mediabeelden, maar nog steeds ook door de eigen ervaring en het van horen zeggen, 'de geleende ervaring'.

1.11 Perceptie, resultaten en emotie

Dat we zo sterk gefascineerd zijn door de tv-beelden van de werkelijkheid, en vooral ook van de mensen die bij die getoonde werkelijkheid betrokken zijn, heeft niet alleen te maken met het aloude gezegde 'zien is geloven'. Het is ook het gevolg van de steeds onzichtbaarder wordende processen in de economie en in het bestuur. Hoeveel we ook door het land rijden, we zien voornamelijk abstracte buitenkanten van de schuren

met binnen de onzichtbare bio-industrie. Van de kantoren met spiegelglas zien we vooral onszelf. En ook als we die kantoren metterdaad binnentreden, zien we identieke maar ondoorgrondelijke computers. Het enige dat we nog echt zien, zijn dus mensen, of beelden van die mensen op tv.

Als men wil kan men tamelijk pessimistisch zijn over het tv-tijdperk, waar de smaak voor fictie het over lijkt te hebben genomen van de wil om te weten, waar alleen het zichtbare informatie is en waar dingen die niet zichtbaar zijn niet bestaan – *no picture, no show,* geen beeld, geen werkelijkheid – en waar tv-zappers alleen nog zien wat ze willen zien.

Toch telt meer dan de perceptie alleen. Niccoló Machiavelli gaf deze analyse in *De Vorst*: "De mensen oordelen over het algemeen met hun ogen, meer dan met hun handen; omdat iedereen in staat is om te zien, en weinigen in staat zijn dicht bij je in de buurt te komen. Iedereen ziet wat jij lijkt te zijn, weinigen ervaren hoe jij werkelijk bent. En die weinigen durven de velen niet tegen te spreken omdat die gesteund worden door de macht van de staat. Als het gaat om de acties van alle mensen, in het bijzonder van vorsten, tegen wie geen hof van beroep bestaat, oordeelt men overeenkomstig het resultaat. Laat de vorst daarom beginnen aan zijn taak om zijn staat te veroveren en te onderhouden. Zijn methode zal altijd honorabel worden gevonden en universeel worden geprezen. Het gewone volk is altijd onder de indruk van schijn en resultaten."[18]

Diegenen die menen dat het in ons mediatijdperk alleen nog maar gaat om beeld, imago en *spin*, vinden in Machiavelli maar een beperkte bondgenoot. Immers, zijn beklemtoning van het woord 'resultaten' moet hen toch weer met beide benen op de grond zetten. De golfbeweging tussen illusie en harde werkelijkheid als noodzakelijke plek om te zijn, hebben we de afgelopen jaren op hardhandige wijze kunnen waarnemen. Om te beginnen op 11 september 2001, en vervolgens op 6 mei 2002 en 2 november 2004 hier te lande. De eerste aanslag maakte een golf van emoties los die minstens twee jaar lang het draagvlak creëerde voor de serie oorlogen tegen het terrorisme die president George W. Bush voerde, tegen Afghanistan en Irak.

De tweede aanslag was het dieptepunt van een golf van emoties die de persoon van de nieuwe politicus Pim Fortuyn losmaakte. Deze aanslag werd voorafgegaan door een opstand tegen 'de politiek' en tegen de door

18 Machiavelli (1975), p.101. Zie ook Beunders (1992), p. 3.

de media geleverde beelden van en commentaren op de werkelijkheid. Dat Fortuyn zelf ook in sterke mate een mediafenomeen was, staat vast, maar 'de werkelijkheid' die hij verkondigde werd door velen als een bevrijding ervaren na een lange periode van gepercipieerde fictiewerkelijkheid. Zijn werkelijkheid was voor velen dé werkelijkheid. Inmiddels heeft zich – mede door de media – weer een nieuwe werkelijkheid gevormd.

De media zullen blijven bijdragen aan de constructie van steeds weer nieuwe werkelijkheden. Maar de boodschap van deze paragraaf is dat er wel degelijk een relatie moet zijn met de harde, fysieke werkelijkheid. De afstand tussen de 'echte' werkelijkheid en de geconstrueerde werkelijkheid bestaat, maar kan niet te groot worden. Voor zowel politie als media vormt dit een belangrijke boodschap.

1.12 De 'incidenten- en heisamaatschappij'

Een te langdurig verblijf in het rijk der illusies lijkt een confrontatie met de harde werkelijkheid bijna uit te lokken. Dan treedt er een grotere of kleinere crisis op waarbij alle energie en aandacht ineens is gericht op de gebeurtenis *out there* in de werkelijkheid, die een antwoord is op al onze gevoelens van te grote rust of te groot geworden onvrede. De Elfde September, de Zesde Mei en de Tweede November waren aanslagen van moordenaars. En daarbij is er nauwelijks verwarring over de vraag waarom. Er was haat, er was een aanslag.

Veel vaker komt het voor dat er sprake is van kleine of grote schandalen, aanvallen van paniek of zelfs collectieve hysterie, gevallen waarvan de meeste betrokkenen en het publiek achteraf eigenlijk niet goed weten waarom die plotseling uitbraken. Aanvankelijk komt men vaak niet verder dan de vaststelling dat de sfeer omsloeg en dat de frustratie als een donderwolk in de lucht hing.[19] Zo zei burgemeester Cohen een maand na het schandaal begin 2004 rond wethouder Rob Oudkerk: "Het was een soort *turmoil*, een orkaan die over de stad is getrokken."[20]

Schandalen en incidenten zijn minirevoluties van het publieke gemoed. Ze kunnen grote schade aanrichten aan het imago van de aange-

19 Vgl. Cohen (1973), Goode en Ben-Yehuda (1994), en Thompson (1998).

20 *De Volkskrant*, 3 februari 2004.

vallen betrokkenen, tot hun aftreden leiden, zelfs het bestaan van hele organisaties op het spel zetten, en ook blijvend wetten en gedrag doen veranderen. Maar hoe lang de incubatietijd was en welke elementen hierin belangrijk waren en wat precies leidde tot de bijna virologisch te noemen 'uitbraak' van emoties in de publieke opinie, daarover tast menigeen ook lang na afloop nog altijd in het duister.

Jacob Burckhardt, de negentiende-eeuwse cultuurhistoricus, wist na vergelijking van een paar millennia aan opstanden de revolutionaire momenten die er het begin van waren, niet beter dan aldus te karakteriseren: "Alleen als het uur is aangebroken, en de ware stof voorhanden, dan gaat de ontsteking met elektrische snelheid over honderden van mijlen en over bevolkingsgroepen van de meest uiteenlopende soort, die elkaar anders nauwelijks kennen. De boodschap gaat door de lucht, en over dat ene waarop het aankomt, daarover begrijpen ze elkaar plotseling allemaal, ook als het niet meer is dan een vaag: *het moet anders worden!*'[21]

1.13 Beeldcultuur of niet?

Leven we nu in een 'beeldcultuur' of niet? En neemt het aantal gevallen van uitbraak van het virus van de opwinding en de verontwaardiging de afgelopen jaren zo sterk toe dat er in het algemeen reden is voor grote zorg over 'de publieke zaak'? Indien dit laatste juist is, is het voor publieke figuren en 'logo's' – bestuurders, politici, autoriteiten, bedrijven en instellingen, maar dus ook voor de politie – dan een rechtvaardiging voor een zo strak mogelijk geleide *public relations*-politiek die 'het juiste beeld' naar buiten draagt? En voor het instellen van een 'snelle interventiemacht' om verkeerde beeldvorming tijdig bij te draaien?

Het idee dat we in een 'beeldcultuur' leven, is in korte tijd enorm populair geworden. Ook in de wetenschap is de studie naar 'visuele cultuur' populair geworden. Volgens sommige pleitbezorgers wordt de huidige, gefragmenteerde en postmoderne wereld "het best visueel verbeeld en begrepen, net zoals de negentiende eeuw op klassieke wijze vertegenwoordigd werd door de krant en de roman." Socioloog en journalist W. Oosterbaan heeft hier terecht kritische kanttekeningen bij

21 Burckhardt (1941), p. 350; vertaling citaat Henri Beunders.

geplaatst.[22] Goed, er zijn door de digitale productie en de elektronische verspreidingsmiddelen inderdaad veel meer beelden beschikbaar. Maar is er ook sprake van verdringing van het woord – gesproken of geschreven – en van de eigen ervaring zelf? Dat valt nog maar te bezien, zeker in het kader van ons onderzoek.

Natuurlijk, pictogrammen, gps-systemen in de auto, grafieken en *infographics* in de krant en op tv zijn niet meer weg te denken, en zonder visualisering van onzichtbare en ingewikkelde zaken zoals DNA, longen, motorblok en wegenkaart zouden we een stuk minder begrijpen en zouden we een stuk minder snel op de plaats van bestemming zijn. En zeker lijkt ook dat deze visualisering in kranten, in handleidingen en in het onderwijs ten koste gaat van het aantal woorden dat gebruikt wordt. In Ikea-handleidingen komt er zelfs geen enkel woord meer aan te pas: iedereen over de hele wereld moet deze kunnen begrijpen.

Maar of er echt van verdringen van het woord door het beeld sprake is, moet ernstig worden betwijfeld. Men kan, zoals Oosterbaan, terecht verwijzen naar de visuele aanslag op ons zenuwstelsel, de *live* uitgezonden beelden van de brandende en instortende Twin Towers. Maar die beelden vielen in aantal in het niet bij alle woorden die erna nodig waren voor de bespreking van oorzaken, de achtergronden, de verdenkingen, de voorspellingen en de ooggetuigenverslagen.

In die dagen werden overal ter wereld meer kranten verkocht. Ook op internet speelt tekst misschien nog wel de hoofdrol. Niet alleen de structuur is gebaseerd op verbanden die via tekst – hypertext – zijn aangelegd, ook bij het zoeken op internet ligt de nadruk bij serieus gebruik nog altijd op tekst. Dat internet hét medium voor porno, *gossip* en geruchten is geworden, en ook voor het versturen van cartoons, foto- en animatiegrappen, staat hier los van. Dat sluit aan bij de eerder vermelde mobilisatiecapaciteit van de nieuwe media. De meest verkochte boeken zijn nog altijd studieboeken en handleidingen. Radio is een geheel auditief medium, en televisie voor een goed deel eveneens, of het nu een soap, het journaal of een talkshow is, zonder gesproken woord hebben al deze beelden weinig betekenis.

Dit neemt niet weg dat we inderdaad steeds meer denken in termen van beelden en fictie. Susan Sontag heeft in haar recente boek *Kijken naar de*

22 Oosterbaan (2003), p. 10-23.

pijn van anderen over de Twin Towers opgemerkt dat het haar zo opviel hoeveel overlevenden en ooggetuigen zeiden dat het 'net film' was.[23] Maar ook tegenover deze observatie kan men een andere zetten: iedereen die een verkeersongeluk, beroving of geweldsincident op straat ziet, kan getuigen dat deze werkelijkheid juist zo weinig filmisch is, maar zo chaotisch, traag en banaal. Hoe waar het ook is dat we steeds meer beelden aangeleverd krijgen, en hoe waar het daarom ook is dat de echte werkelijkheid steeds meer het onderspit delft ten opzichte van de mediawerkelijkheid, het volgende is ook waar.

Bijna alle schandalen, incidenten en *hypes* van de afgelopen vijftien jaar, begonnen met een gerucht en daarna met een stuk in de krant. Of het nu over kindermisbruik en incest eind jaren tachtig, begin jaren negentig ging, over aansluitend seksueel misbruik, of zinloos geweld, of over de recente schandalen rond Margarita, Mabel Wisse Smit of Rob Oudkerk, het begon allemaal met een stuk in de krant. Pas als de audiovisuele media, radio en tv, en de andere kranten 'het schandaal' oppikken, treedt de opwaartse spiraalwerking op die in een mediaorkaan kan eindigen.

Men kan de toename van het aantal mediaschandalen of mediahypes toeschrijven aan een af te keuren ontwikkeling in de moderne media naar commercie en sensatiezucht.[24] Maar om hier vaste patronen en zelfs een systeem in te ontwaren, een *Medialogica*, zoals het gelijknamige bezorgde rapport luidt, of zoals Peter Vasterman concludeert in zijn proefschrift *Mediahype*, gaat toch te ver.[25] Hoe mooi, gedegen en nuttig dit soort studies ook zijn, we moeten altijd oog blijven houden voor de mix van media die noodzakelijk is voor 'beeldvorming' en voor de mix van meestal tamelijk onzichtbare maar daarom niet minder emotionele omgevingsfactoren. Het patroon van de spiraal is te bestuderen en te hanteren bij crisiscommunicatie. Het aanvoelen of die beroemde lont in het kruitvat wel of niet zal ontsteken als gevolg van een bepaalde gebeurtenis of bepaald bericht, is veel moeilijker. Daarvoor is het in huis hebben van communicatie-experts niet voldoende. Nee, daarvoor is het in huis hebben van één of twee kenners van 'de tijdgeest' en van de specifieke omstandigheden in de politiek én de media een hoogst noodzakelijke voorwaarde geworden.

---

23 Sontag (2003), *passim*.

24 Vg. Elchardus (2002).

25 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003); Vasterman (2004).

1.14 Betekenis voor relatie politie en media

Op basis van deze eerste beschouwing over de rol van de media in de maatschappij kunnen al enkele opmerkingen gemaakt worden die voor de relatie tussen politie en media van belang zijn. De media zijn méér dan een instrument om informatie door te geven aan de burgers, zij vormen een wezenlijk onderdeel van de democratie en het 'sturen' van de werkelijkheid. De media kunnen daarom door de politie ook niet langer louter instrumenteel bekeken worden. De eigen waarde van de media is voor een adequate politiezorg – niet alleen de beelden maar vooral ook de definiëring van het probleem – daarover van wezenlijk belang.

De bijdrage die de media leveren aan het construeren van de werkelijkheid, is voor de politie cruciaal. Dat betekent dat als bijvoorbeeld gesproken wordt over subjectieve onveiligheidsgevoelens, de wijze waarop in de media de werkelijkheid rond veiligheid wordt gecreëerd, relevant is.[26] Maar dwingender is de boodschap dat er een relatie moet zijn tussen de boodschap en de harde fysieke werkelijkheid. *Public relations* en voorlichting vanuit de politie zijn nodig en noodzakelijk, maar indien zich een te grote discrepantie voordoet tussen boodschap en werkelijkheid, liggen incidenten en problemen op de loer. De waarheid wordt geconstrueerd, maar een zekere relatie met een objectieve waarheid zal moeten blijven bestaan.

Beelden worden vormgegeven door een mix van communicatiemiddelen. Televisie alleen is onvoldoende. Kranten en in toenemende mate internet spelen een belangrijke rol in het uitdragen en specificeren van een beeld. Voor de politie zal dat betekenen dat steeds weer de vraag zal moeten worden gesteld welke ideale mix van communicatiemiddelen noodzakelijk is om een beeld te creëren. De nieuwe media spelen daar een geheel eigen rol in. Niet alleen voor de politie vanuit het perspectief van voorlichting, maar vooral ook voor de critici of regelrechte tegenstanders van de politie. Ook zij maken gebruik van traditionele en moderne middelen om uiting te geven aan hun wensen en eisen en ook hun versie te geven van de wijze waarop de politie met hen om gaat.

Beelden gaan primair over emotie. Het politiewerk heeft veel emotie in zich. Het gaat bij het functioneren van de politie veelal om werk dat

26 Schlesinger (1994), Kidd-Hewitt en Osborne (1995), Howitt (1998), en Mason (2003).

diep ingrijpt in mensenlevens. Het is voor velen ook zeer herkenbaar. Dat maakt het politiewerk voor de media bijzonder aantrekkelijk. Beelden en emotie zijn nagenoeg steeds aan elkaar gekoppeld. Daar hoeven door de media geen bijzondere zaken voor te worden geregeld. De politie is zich echter niet steeds bewust van deze emotie en de waarde van de beelden.

Mede hierom zullen in het volgende hoofdstuk de ontwikkelingen van de politie als organisatie beschreven worden. Maar ook de steeds urgentere vraag naar de relatie tussen incidenten en terroristische aanslagen, de mediaberichtgeving erover, en de mogelijke reacties van de overheden en de politie hierop.

2

Politie en maatschappij

2.1 *Inleiding*

Na de introductie over de rol van de media in de maatschappij in het vorige hoofdstuk is het noodzakelijk de belangrijkste elementen van de rol van de politie in de maatschappij te verkennen. In dit hoofdstuk verkennen wij op hoofdpunten de rol van het instituut politie. Vanwege het bijzondere karakter gaan wij vervolgens in op de complexe wisselwerking tussen politie, media en terrorisme.

De politie moet heden ten dage worden beschouwd als één van de vele instituties die net als onderwijs en gezondheidszorg een cruciale functie in de moderne maatschappij vervullen.[1] Al deze instituties maken turbulente tijden door. De vanzelfsprekendheid waarmee deze instituties hun traditionele functies uitoefenen, behoort tot het verleden. De politie vormt hierop geen uitzondering.[2] Weliswaar is de taak van de politie in de *Politiewet* van 1993 niet gewijzigd ten opzichte van 1957 (handhaven van de rechtsorde en hulp verlenen aan hen die deze behoeven), maar de tijden en opvattingen daarbinnen zijn dat wel degelijk.[3] De bewegingen in de Nederlandse samenleving die invloed hadden op de uitoefening van de politietaak, kunnen kortweg als volgt worden samengevat:

- de jaren '50: dit kan en dat kan niet;
- de jaren '60: moét kunnen;
- de jaren '70: álles kan;
- de jaren '80: kan dat eigenlijk allemaal wel?
- de jaren '90: zo kán het niet langer!

Neemt men daarbij de ontwikkeling van 'de mens in zijn tijd' dan weet de politie zichzelf als gevolg hiervan geconfronteerd met een crisis in vertrouwen, geloofwaardigheid, legitimiteit en richtingbepaling. In die zin staat de politie niet alleen.

---

1 Zie meer uitgebreid Fijnaut, Muller en Rosenthal (1999).

2 Van der Vijver, Meershoek en Slobbe (2001).

3 Zie ook Mein, Schutte en Van Sluis (2004).

De sfeer in de samenleving is momenteel zo dat een aantal normschendingen en de wijze waarop er vooral níet tegen wordt opgetreden, als 'zo kán het niet langer' wordt ervaren. Er is een roep om handhaving. En men verlangt ook feitelijk optreden. Maar de politie en de aandacht ervoor in de media zijn hot, en dat maakt dat niet op basis van één oplossingsrichting of optreden te werk kan worden gegaan. De politie weet dat ze moet zoeken naar een vorm van taakuitvoering die recht doet aan het feit dat haar activiteiten veel meer dan vroeger ter discussie kunnen staan en dat de verbanden waarbinnen zij moet opereren, ook ruimer liggen. Fout is, als het in een groter verband wordt geplaatst, niet altijd fout meer. Oplossingen laten zich dus door de wens van de individuele burger niet meer vatten in een klassieke fout-is-foutbenadering. De individuele mens die zich geconfronteerd weet met een veiligheidsvraagstuk, wil zicht hebben op de oplossing. Hij wil het gevoel hebben dat zijn belang ook daadwerkelijk aan bod komt. En dat is voor de politie geen eenvoudige opgave. Net als van de overheid zelf, wordt ook van de politie maatwerk vereist. Er is meer dan repressie alleen.

De kenmerken van de huidige tijd komen niet uit de lucht vallen. Dat heeft natuurlijk te maken met de ontwikkelingen in de samenleving, maar zeker ook bij de politie zelf. Tot het rapport van de Projectgroep Organisatiestructuren, *Politie in Verandering*, kenmerkte de politie zich door een taakgerichte technocratische organisatie als verlengstuk van de overheid. Het rapport uit 1977 heeft (althans binnen de politie zelf) een fundamentele breuk in het traditionele denken en doen veroorzaakt. Gelet op het belang van die rapportage wordt hieraan in dit hoofdstuk nadrukkelijk aandacht besteed.

2.2 *Politie in verandering*

In de eerste tientallen jaren na de Tweede Wereldoorlog kon de politie in Nederland volstaan met haar klassieke taakuitoefening: het plichtmatig afdwingen van conformiteit. Om deze reden behoefde zij als organisatie geen organisatorische of functioneel inhoudelijke wijziging te ondergaan. Maar na de jaren zestig, waarin de maatschappij met een snelle opeenvolging van structurele en culturele doorbraken werd geconfronteerd, moest de politie zich aanpassen.

In het rapport *Politie in Verandering* wordt een nieuwe inhoudelijke visie op

politiezorg ontvouwd.[4] De projectgroep onderzocht de bijdrage die de politie aan de samenleving levert en zou moeten leveren: 'Wat is de functie van de politie en op welke wijze dient die functie te worden vervuld'. In het rapport geeft de historische analyse van het functioneren van de politie een beschrijving van twee periodes: die van vóór 1966, waarin de denk- en werkwijze binnen de politie wordt aangeduid als de traditionele benadering, en die van na 1966, de zogenoemde technocratische benadering.

In de traditionele benadering stond niet de functie van de politie in de samenleving centraal, maar de functie ten behoeve van de overheid. Gezagsuitoefening werd gerechtvaardigd geacht op grond van wettelijke regels, die gezien werden als de hoogste norm voor het handelen van de overheid en dus ook van de politie. Het formele doel van de politie was wetshandhaving met daaraan gerelateerde activiteiten in het kader van de ordehandhaving. De meer sociaal gerichte hulpverlening werd aan de handhaving ondergeschikt geacht en bleef zoveel mogelijk beperkt. De wijze waarop de politietaak werd uitgevoerd, was afstandelijk, reactief en afwachtend. Preventie beperkte zich tot de feitelijke aanwezigheid van de politie.

Wettelijke regels geven op zichzelf al een te algemeen, simplistisch beeld van de maatschappij en de absolute, ongenuanceerde toepassing ervan in het tijdvak van voor 1966 liet ook al geen ruimte voor maatschappelijke ontwikkelingen. Het functioneren van de politie vertoonde een schrijnend gebrek aan flexibiliteit. De functie van de politie in de traditionele benadering was niet meer dan handhaving van de maatschappelijke status quo. Gebrek aan flexibiliteit werd daarnaast veroorzaakt door de bureaucratische organisatievorm van de politie. De organisatie was sterk gecentraliseerd en hiërarchisch opgebouwd en de beslissingsvrijheid van de medewerkers aan de voet van de organisatie was nihil. Dit alles had tot gevolg dat het beleid vaak gebaseerd was op onvolledige informatie en mede daardoor op een onjuiste voorstelling van de werkelijkheid.

De politieorganisatie kon lange tijd onveranderd blijven, omdat er zich in de samenleving geen diepgaande veranderingen voordeden. In het midden van de jaren zestig ontstaat er echter een periode waarin de maatschappij in snelle opeenvolging met structurele en culturele doorbraken wordt geconfronteerd. Zo verandert voor de overheid, en dus ook voor de politie, de samenleving in betrekkelijk korte tijd in een omgeving waarin instabiliteit en heterogeniteit op alle fronten onzekerheid scheppen.

---

4 Zie Cachet *et al.* (1998).

De politie had, evenals bestuur en justitie, onvoldoende geanticipeerd op de maatschappelijke veranderingen en reageerde op de ontwikkelingen met een overvloedig gebruik van sancties om het respect voor orde en wet te handhaven. De politie zag al snel in dat het toepassen van geweld op grote schaal een erkenning van een nederlaag zou betekenen en slechts het gebrek aan grip op de samenleving zou tonen. Zij veranderde haar koers, waarbij zij zich echter uitsluitend richtte op het verbeteren van (technische) middelen en methoden. Dit wordt door de projectgroep aangeduid als het tijdperk van de 'middelenemancipatie': de middelen werden tot doel verheven. In deze zogenaamde technocratische benadering bleef een fundamentele herbezinning op de functie van de politie uit. De politie concentreerde zich op dat taakgebied waar de frictie tussen politie en samenleving het duidelijkst tot uiting kwam: de handhaving van de openbare orde. Evenals in de traditionele benadering bepaalden wetshandhaving en ordehandhaving de bijdrage die de politie de samenleving te bieden heeft. Wel vond er een verschuiving plaats van wetshandhaving naar ordehandhaving. Wetshandhaving werd ten opzichte van ordehandhaving steeds meer een middel.

Ten aanzien van het verzekeren van veiligheid, orde en rust werd er steeds meer geanticipeerd op gebeurtenissen in de samenleving. Sociale problemen kregen meer aandacht, maar werden hoofdzakelijk beoordeeld vanuit het openbare orde-idee. De hulpverlenende taak van de politie werd gezien als welzijnsbevordering, waartoe wetshandhaving en ordehandhaving de middelen waren. Hulpverlening vond plaats in een onpersoonlijke en afstandelijke sfeer, vanuit een technisch-instrumentele opvatting en niet als door interactie bepaald sociaal handelen. Omdat hierdoor het sociale element van de hulpverlening onvoldoende tot zijn recht kwam, werden in sommige politieorganisaties gedecentraliseerde basiseenheden speciaal belast met de sociale welzijnstaak. Ook preventie manifesteerde zich in het hanteren van technische middelen.

Wat betreft de structuur werd voortgebouwd op de traditionele bureaucratische structuur. Er vond een steeds verder gaande differentiatie van taken plaats, wat tot gevolg had dat het aantal hiërarchische niveaus in de organisatie toenam. Het proces van beleidsvorming werd eveneens door middelen en methoden bepaald. De doelen werden aan de middelen aangepast. De mogelijkheden die de middelen boden, bepaalden de ter beschikking staande informatie en daarmee de kijk op de werkelijkheid. Medewerkers konden nu weliswaar deelnemen aan het beleidsvormings-

proces door medezeggenschapsorganen, dienstcommissies etc., maar beslissingen bleven voorbehouden aan een gecentraliseerde top die veelal ver afstond van de concrete problematiek in de praktijk. En hoewel de speciaal met de sociale welzijnstaak belaste basiseenheden over veel informatie over de samenleving beschikten, bereikte deze informatie door de structuur van de organisatie de top niet of nauwelijks. Het was dan ook niet de top, maar de 'werkvloer' die het scherpst aanvoelde hoe de politie in een sociaal isolement ten opzichte van de omgeving geraakte.

De maatschappelijke functie van de politie, de bijdrage die de politie aan de maatschappelijke omgeving levert, moest volgens de projectgroep in 1977 worden gezien in het licht van de rol van de overheid. De opvatting van de projectgroep van de functie van de politie luidde: "De functie van de politie houdt in het leveren van een mede in het bestuurlijke en justitiële functioneren geïntegreerde bijdrage ten behoeve van de samenleving, in de vorm van sociale beheersing, die niet slechts bijdraagt tot bescherming van de maatschappelijke verworvenheden, doch evenzeer de condities schept voor maatschappelijke ontwikkeling en vernieuwing, gericht op de verwerkelijking van de essentiële waarden in onze democratie."[5]

Met deze opvatting werd de politiefunctie dus verbreed: behalve de klassieke handhavende taken kreeg de politie een initiërende en begeleidende rol bij sociale ontwikkeling en vernieuwing. De projectgroep sloot met deze opvatting aan bij de sociale en culturele veranderingen die zich in de jaren voor 1977 in de maatschappij hadden aangediend. Veranderingen die er onder andere toe leidden dat de gezagsuitoefening door de politie veel kritischer werd gevolgd en gezagsverhoudingen instabieler werden. Dit alles had tot gevolg dat de plaats van de politie in de samenleving diende te veranderen: de afstand tot de bevolking moest worden verkleind door wederzijds kennen en gekend worden, de (gezags-)verhoudingen dienden een persoonlijker karakter te krijgen. Functie-uitoefening door de politie, zo stelde de projectgroep, dient gebaseerd te worden op duurzame relaties met de bevolking, waardoor een maatschappelijk geïntegreerde politie ontstaat. Er dient dus herkenbaarheid te zijn voor de burgers, maar de integratie dient niet zodanig te zijn dat de politie niet meer in staat is in te grijpen indien nodig. Integratie heeft een prijs, er dient altijd een zekere mate van afstand te zijn.

5 Projectgroep Organisatiestructuren (1977), *passim*.

Door optimale integratie in de gemeenschap waarin de politiezorg wordt uitgeoefend, kan de politie beschikken over aanzienlijk meer 'sociale' informatie en kan zij handelen op basis van kennis van de belangen, behoeften en opvattingen in die gemeenschap. Sociale beheersing houdt dan niet langer alleen handhaven (repressie) in, maar ook signaleren en voorkomen van problemen en conflicten. Het mocht niet langer alleen om symptoombestrijding gaan, het ging ook om het wegnemen van de oorzaken van problemen.

Deze nieuwe, preventieve functie vroeg een actief bemiddelende rol van de politie, niet alleen tussen individuen en groepen in de gemeenschap, maar ook tussen de gemeenschap en de betrokken instanties. De politie kan niet altijd alléén de problemen oplossen. Een maatschappelijk geïntegreerde politie kan een intermediaire, informerende rol vervullen in de samenleving, waardoor de diverse betrokken instanties beter kunnen reageren én anticiperen op allerlei ontwikkelingen en problemen in die samenleving.

De les is geweest dat als de politie deze nieuwe vorm van sociale beheersing optimaal wil uitvoeren, een integrale uitoefening van de politiefunctie gewenst is. In iedere situatie zullen bewuste keuzen moeten worden gemaakt wat betreft de te hanteren methode, waarbij de sociale welzijnsfunctie een gelijkwaardige plaats inneemt ten opzichte van die van de traditionele handhaving. Maatschappelijke integratie en een integrale politiefunctie vergen, naar het oordeel van de projectgroep, decentralisatie van de politiezorg en generale taakstelling. De uitvoering van de politiezorg moet plaatsvinden door geografisch gedecentraliseerde eenheden (wijkteams) die elk voor zich gebonden zijn aan de leefgemeenschap in één bepaalde wijk van de regio, waarbij deze eenheden zijn belast met de totale politietaak in hun gebied.

Behalve geografische decentralisatie en generale taakstelling verwoordde de projectgroep nog een aantal eisen waaraan de organisatorische opzet van de politie moet voldoen wil zij optimaal kunnen functioneren in haar nieuwe rol.

- De medewerkers in de gedecentraliseerde eenheden dienen een grote mate van samenwerking te ontwikkelen.
- Er dienen teams met een sterke interne samenhang te ontstaan. Deze teams krijgen een zo groot mogelijke (resultaat)verantwoordelijkheid te dragen (decentralisatie van verantwoordelijkheden).
- Het aantal hiërarchische niveaus in de organisatie moet worden terug-

gebracht (horizontalisering) en daarnaast zou er sprake moeten zijn van beleidsdeelname van alle medewerkers in de organisatie door een stelsel van beleidsadvisering.

Deze eisen vormden tezamen de grondslag voor het door de projectgroep gepresenteerde nieuwe model voor de politieorganisatie, het integratiemodel, dat uitgaat van externe integratie binnen de gehele organisatie en waarbij de basis wordt gevormd door de wijkteams. In dit model wordt tot uitdrukking gebracht dat het in de eerste plaats gaat om de wijze van functioneren, en dat de structuur hiervan een afgeleide is.

Anno 2004 kunnen we constateren dat het rapport *Politie in Verandering* wezenlijk heeft bijgedragen aan de verandering van de politie. De maatschappelijke integratie van de politie en de integrale politiezorg die de projectgroep voor ogen had is grotendeels gerealiseerd. Het door de projectgroep gepresenteerde voorlopig theoretisch model is een praktisch toepasbaar model gebleken. Ook de reorganisatie van de Nederlandse politie in 1993 heeft geen fundamentele afbreuk gedaan aan het inmiddels praktische model dat in 1977 beschreven werd. Weliswaar is men om redenen van kosten en efficiency gaan regionaliseren, maar daarbinnen staat het wijkteamconcept binnen alle regio's nog altijd overeind.

Het wijkteamconcept mag dan nog wel overeind staan, maar zijn alle aanbevelingen en bedoelingen ook wel daadwerkelijk uitgevoerd of tot hun recht gekomen? Is er met andere woorden intussen een 'maatschappelijk geïntegreerde politie die een intermediaire, informerende rol vervult in de samenleving, waardoor de diverse betrokken instanties beter kunnen reageren én anticiperen op allerlei ontwikkelingen en problemen in die samenleving'? En zo dit niet geval is, wat is er aan te doen?

2.3 *Politie: partner in integrale veiligheidszorg*

De afgelopen jaren wordt onderkend dat de veiligheidsproblematiek niet meer sectoraal kan worden aangepakt.[6] In deze tijd hangt alles met alles samen en het geeft blijk van een verkokerde kijk op de werkelijkheid wanneer men uitgaat van het idee dat slechts de aanpak van criminaliteit

6 Zie meer uitgebreid Muller (2004).

en de oplossing van misdrijven het primaat van de politie is. Natuurlijk, de politie is er om de criminaliteit bestrijden, maar terecht kan men zich afvragen of dat geen symptoombestrijding is.

Veel meer dan vroeger verplaatst de politie zich in haar aanpak naar 'de voorkant van het probleem'. Voorkomen is beter dan genezen. Daarbij is de vraag wie de meest geëigende instanties zijn om strafbare feiten en openbare ordeverstoringen te voorkómen. Het concept 'tegenhouden' vormt een voorbeeld van de toegenomen aandacht voor preventie van criminaliteit. Als het dan toch fout gaat is er natuurlijk de politie, maar is het niet effectiever om het absolute criminaliteitscijfer omlaag te brengen dan het oplossingspercentage te verhogen? Dit proactieve denken heeft ertoe geleid dat de politie op zoek is gegaan naar partners. In gezamenlijkheid werken aan de problematiek, waarbij ieder vanuit zijn of haar eigen discipline werkt, draagt bij aan de integraliteit van de oplossing.

De integrale veiligheidszorg leidt niet alleen tot het zoeken naar partners buiten het bedrijf, maar leidt ook tot een differentiatie binnen het bedrijf.[7] Het aantal specialismen en vormen van verschillende expertise neemt weer toe. Bovendien wordt de relatie en samenwerkingsvorm gezocht met de zogeheten 'Melkertbanen' en weet men de weg naar de ongeveer 25.000 buitengewone opsporingsambtenaren beter dan vroeger te vinden. Niet alleen binnen de politie wordt de kracht van deze integrale aanpak als positief en noodzakelijk beleefd. Ook bestuur en het Openbaar Ministerie onderkennen het nut en de noodzaak. Dat gaat zelfs zover dat samenwerking met derden een voorwaarde voor de toegang tot extra financiële bronnen kan zijn.

2.4 Politie als bedrijf

De *Politiewet 1993* gaat voorbij aan opvattingen over de politie die eind jaren zeventig zijn geformuleerd in *Politie in Verandering* en die, alhoewel niet formeel erkend, wel degelijk van leidende invloed op het functioneren en de ontwikkeling van de politie zijn geweest. Men zou kunnen zeggen dat de politie van toen is gedefinieerd, maar geen erkenning in de wet heeft gevonden.

7 Zie ook Cachet en Ringeling (2004).

Dat beperkt zich overigens niet alleen tot de functie van de politie, maar uit zich ook in de wijze waarop deze wordt aangestuurd. Terwijl in de dagelijkse werkelijkheid vaak wordt gesuggereerd dat de korpschef de functionaris is die het korps in bedrijfsmatige en professionele zin aanstuurt, is zelfs een suggestie die in die richting wijst, niet in de wet terug te vinden. De wettelijke constructie rond gezag en beheer en de definitie als taakorganisatie belemmeren echter een bedrijfseconomisch verantwoorde uitvoering van het politiewerk, kunnen de samenhang binnen de organisatie aantasten en zijn een belemmering in de professionele ontwikkeling. En vervagen in ieder geval het beeld van een samenhangend stelsel van organisaties die samen de Nederlandse politie vormen.

Het politievak en de politiële bedrijfsvoering worden in te sterke mate beheerst door politiek-bestuurlijke en justitiële noties. Tegelijkertijd moge duidelijk zijn dat politiewerk allang niet meer het eenvoudige uitvoerende werk is dat rechtstreeks vanuit het gezag wordt aangestuurd op activiteiten. Dat kon wellicht in de jaren vijftig, en dat kan nog steeds in acute openbare ordesituaties. Maar dat kan allang niet meer in het reguliere werk.

Dit heersende dogma houdt de politie wel al meer dan veertig jaar gevangen in regels van toelating, opleiding, honorering en functioneren, die het moeilijk maken te voldoen aan de door de burgerij en politiek gestelde eisen op het gebied van kwaliteit en presteren. Tegelijkertijd verhindert dat beeld dat er adequaat functionerende organisaties ontstaan die werken aan éénduidig gestelde doelstellingen op het gebied van veiligheid, leefbaarheid, maatschappelijke integriteit en dienstverlening.

In plaats van het beeld van een steeds en direct door het bevoegd gezag aangestuurde, op activiteiten georiënteerde organisatie, zou een organisatie die functioneert binnen een democratisch gecontroleerd (referentie-)kader van doelstellingen, nu beter passen. Weliswaar gaat de politieke discussie rond de politie meer over de vorm dan over de inhoud, het kan niet worden ontkend dat de laatste jaren de begrippen beleidskader en jaarplannen hoe langer hoe meer opgeld doen. Binnen het politiebedrijf wordt allengs meer gewerkt aan concrete doelstellingen waarbij de resultaten in kengetallen worden uitgedrukt. De politie staat aan de vooravond van het hanteren van één referentiemodel aan de hand waarvan de bedrijfsresultaten inzichtelijk worden. De prestatiecontracten tussen de regering en de politieregio's vormen hiervan een uitvloeisel.

2.5 Differentiatie politiefunctie

De jaren negentig worden gekenmerkt door differentiatie van de politiefunctie. Sommige taken die voorheen tot het terrein van de politie werden gerekend, worden doorgeschoven naar de beveiligingsindustrie, publieke organisaties, bedrijfssectoren en burgers. Er wordt erkend dat toezicht, ordehandhaving, preventie, noodhulp en het aanpakken van veel voorkomende criminaliteit ten dele verschillende politiële vaardigheden vergen.

In brede politiekring vindt men dat het generalisme is doorgeschoten: 'Politiemensen weten van te veel iets en van te weinig echt iets'. Sommige taken zijn zo complex of belangrijk dat politiemensen weer tijd krijgen om zich daarmee bezig te houden. Er worden 'taakaccenthouders' aangesteld die zich verdiepen in een bepaalde problematiek (milieucriminaliteit, drugsoverlast, jeugdproblemen) en die intern op dit terrein een vraagbaak zijn voor collega's. Andere politiemensen participeren met ambtenaren en semi-publieke hulpverleners in netwerken waarin bepaalde veiligheidsproblemen worden aangepakt. In meer en meer korpsen worden politiemensen aangesteld die zich verdiepen in de problemen van een bepaald woongebied: de gebiedsgebonden politiefunctionaris of de wijkagent. Zij pakken deze problemen samen met bewoners aan. Omdat zij weinig hiërarchische niveaus boven zich hebben, kunnen zij structurele problemen agenderen voor overleg tussen politie, bestuur en justitie. Een reden voor het instellen van deze specialisatie is, dat straatagenten vaak over te weinig kennis van hun maatschappelijke omgeving beschikken: veel tijd en energie gaat zitten in noodhulp, het afhandelen van eenvoudige strafzaken en toezicht. Dit kleurt de contacten met burgers sterk en dit legt de mogelijkheden tot brede maatschappelijke integratie aan banden. Bovendien neemt de pluriformiteit van de samenleving toe en schermen veel groepen hun leefwereld af van die van andere groepen en die van de politie, waardoor integratie sowieso moeilijk is.

2.6 *Vaardigheden van agenten*

Ongeveer 80% van de vaardigheden waarover straatagenten dienen te beschikken als zij tot de korpsen toetreden, zijn basisvaardigheden waarover basispolitiemensen in alle functies en korpsen dienen te beschikken.[8] Deze vaardigheden zijn onder te verdelen in een aantal basisrollen. De

basisrollen zijn afzonderlijk te vinden maar komen veelal in combinaties voor. Bewust of onbewust maken straatagenten een keuze voor één (of meerdere) van deze basisrollen of beroepsprofielen: *communicator*, *handhaver*, *probleemoplosser*, *makelaar* en *hulpverlener*.[9]

- *Communicator*

De communicator probeert door intensieve communicatie met alle betrokkenen tot een oplossing van het probleem te komen. De communicator kan zich goed verplaatsen in de positie van een ander; dat vergt mensenkennis en cultuurkennis. Hij beschikt over goede verbale en non-verbale communicatiemethoden. De verbale en schriftelijke taalvaardigheid is goed. De communicator is zich steeds bewust van wat hij met welke vorm van communicatie tracht te bereiken.

- *Handhaver*

De handhaver is erop gericht met behulp van het recht zo rechtmatig en effectief mogelijk tot een beheersing van het probleem te komen. Zijn juridische vaardigheden en wetskennis zijn goed. Hij beschikt over de capaciteiten voor proportionele dwanguitoefening. De handhaver is optimaal op de hoogte van de waarden en normen in zijn werkomgeving.

- *Probleemoplosser*

De probleemoplosser fungeert als raadsman voor verschillende maatschappelijke actoren en het bevoegd gezag. Hij beschikt over politiek-bestuurlijk invoelingsvermogen en het vermogen om in te spelen op processen van zelfregulering. Hij is in staat tot het agenderen van problemen waartoe de politie zelf niet in staat is. Tegelijkertijd is de probleemoplosser bij noodhulp in staat een snelle en rake situatieanalyse te maken, daadkrachtig en bedachtzaam op te treden en heeft hij het vermogen tot 'gezagsmatig' gebruik van dwang.

- *Makelaar*

De makelaar tracht door het koppelen van mensen met problemen en oplossingen tot beheersing van de veiligheid te komen. Dat impliceert een inten-

8 Zie ook Stol *et al.* (2004).

9 Van der Torre *et al.* (1998).

sieve kennis van de maatschappelijke omgeving, instanties en sleutelfiguren. De makelaar fungeert als bemiddelaar tussen de groepen in een conflict.

- *Hulpverlener*

De hulpverlener richt zich op de emoties van de mensen met wie hij te maken heeft. Hij toont empathie voor slachtoffers, maar draagt ook zorg voor het corrigeren van gedrag dat de kans op slachtofferschap vergroot als de situatie daarom vraagt en zich daarvoor leent. De hulpverlener heeft een uitgebreide kennis van het hulpverleningsnetwerk. Op verschillende momenten draagt hij problemen over aan hulpverleningsorganisaties. Hij beschikt over de bereidheid om het beste te maken van 'lastige' zaken die niet kunnen worden doorgeschoven.

De toegenomen differentiatie betekent dat niet meer gesproken kan worden van dé politieagent. Afhankelijk van de situatie en van de organisatie kan een politiefunctionaris een andere rol aannemen. Dat vergt van politieagenten wel dat zij zich (steeds weer) kunnen aanpassen aan een nieuwe rol.

2.6 *Politieagenten als 'streetcorner politicians'*

Deze analyse van de zich ontwikkelende taak van de politie beïnvloedt de wijze waarop uitvoerende politiefunctionarissen omgaan met hun autonomie. Vanwege de combinatie van gevoeligheid van veel politiewerk en de vrijheid van agenten worden zij wel *streetcorner politicians* genoemd. De bovengenoemde schets van de ontwikkelingen van de politiefunctie maken dat de keuzeruimte van politieagenten wezenlijk is. Bestuurskundige en politiedeskundige Van der Torre noemt vier redenen waarom deze ruime beleidsvrijheid bestaat. De bronnen van beleidsvrijheid zijn nog steeds van groot belang.

In de eerste plaats is de aard van het werk relevant. "Drie kenmerken van het alledaagse politiewerk dragen in belangrijke mate bij aan de beleidsvrijheid van politieagenten: de fysieke en sociale kloof tussen politieagenten en officieren, de informatiepositie van politieagenten en de directe confrontatie met wisselende klanten."[10] Er bestaat een goed gedo-

10 Van der Torre (1999), p. 21.

cumenteerde kloof tussen *management cops* en *street cops* waarmee de afstand tussen het management en de uitvoering wordt aangegeven. Aangezien politieagenten beschikken over een zeker informatiemonopolie, kunnen zij zelf grotendeels bepalen wat zij met deze informatie doen. En in de directe confrontatie met burgers is er geen leidinggevende aanwezig die kan vertellen welke maatregelen moeten worden genomen.[11]

In de tweede plaats is het complex van regelgeving en wetgeving van belang. De politie kan beschikken over een ruime hoeveelheid wetgeving maar heeft steeds zelf de mogelijkheid te bepalen of deze wel of niet wordt ingezet. De politieman of politievrouw op straat kan steeds de afweging maken om een bepaalde overtreding wel of niet te verbaliseren. Het complex aan regelgeving biedt de politiefunctionaris deze ruimte.

In de derde plaats draagt de structuur van de politieorganisatie bij aan de beleidsvrijheid van politieagenten. In vrijwel alle politieorganisaties zijn de bevoegdheden gedecentraliseerd naar een laag niveau in de organisatie, waardoor het aantal leidinggevenden en het aantal hiërarchische niveaus is afgenomen. Daardoor ontbreekt het veelal in de korpsen aan adequate controle.

Ten slotte blijkt uit vele studies dat de formele sturing en controle door bevoegd gezag en volksvertegenwoordiging slechts in geringe mate aanwezig is.[12] Deze sturing en controle staan op grote afstand van het dagelijkse werk, en dragen niet of nauwelijks bij aan de sturing van de politieagenten op straat. Politiefunctionarissen zijn door de aard van het werk, het complex aan regelgeving, de structuur van de organisatie en het ontbreken van echte controle, besluitvormers op straat die cruciale beslissingen nemen over burgers en over veiligheid.[13]

In de huidige mediamaatschappij, met zijn toegenomen zichtbaarheid van alles en iedereen, met zijn emotionele heisa-aspecten en zijn vaak onvoorspelbare wendingen in de publieke opinie en bijgevolg met zenuwachtiger geworden politici en managers, is het gevolg geweest dat 'van bovenaf' steeds meer pogingen werden ondernomen om de feitelijk tamelijk 'onbeheersbare' situatie van de agent in zijn of haar werk zo veel mogelijk aan richtlijnen voor gedrag te onderwerpen. En om steeds actie-

11 Boin, Van der Torre en 't Hart (2003).

12 Huberts *et al.* (2004).

13 Zie ook Terpstra (2002).

ver op te treden in de voorlichting over al het handelen van de politie naar de media en bevolking toe. Deze tendensen naar bureaucratisering en formalisering én naar een steeds proactiever (en soms zeer onorthodox) voorlichtings- en pr-beleid zullen in de rest van dit boek uitvoerig worden besproken. En natuurlijk ook de soms paradoxale gevolgen van de gegroeide behoefte om greep te houden (of te herkrijgen) op het imago van de politie.

2.8 Media en politie bij crises en ordeverstoringen

Dit onderzoek richt zich primair op de voorlichting en media bij opsporingsonderzoek. In dit onderzoek besteden wij weinig tot geen aandacht aan de rol van voorlichting en mediabeleid bij openbare-ordehandhaving en crises. De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde, terwijl het Openbaar Ministerie verantwoordelijk is voor de rechtshandhaving. Crisis- en risicocommunicatie volgen weer geheel andere patronen.[14] Wij concentreren ons in dit onderzoek op de rechtshandhaving. Desalniettemin willen wij enkele opmerkingen maken over de rol van media bij openbare ordehandhaving en crisismanagement.

De mediatisering van de samenleving draagt bij aan nieuwe vormen van imitatie-verstoringen en jaagt daarmee de frequentie en het bereik van potentiële ordeverstoringen op. Geruchten verbreiden zich niet langer door de interpersoonlijke overdracht van dubieuze gegevens, maar via media en nieuwe communicatiemiddelen met een massaal bereik. De visualisering van wat zich elders afspeelt, versterkt de doorwerking ervan en plaatst de ontvanger van de beelden in de positie van potentiële, dus vorsende getuige van soortgelijke situaties. Het kan zover gaan dat de beelden sommigen elders tot imitatiegedrag brengen. Ordeverstoringen kunnen zich meer dan vroeger langs deze weg tot uitingen van morele paniek ontwikkelen. Soms zal dit zich korte tijd op verschillende plekken voordoen – hypes –, soms echter houdt het, mede onder invloed van de massamedia, geruime tijd aan en leidt het zelfs tot mediagericht imitatiegedrag.

14 Daaraan besteden wij hier geen aandacht maar verwijzen naar het rapport van het COT uit 1997 en de recente rapporten van het ministerie van Binnenlandse Zaken aangaande crises en risicocommunicatie.

Voor politie, bestuur en justitie, maar vooral ook voor andere organisaties met een publieke functie, zal het mediamanagement rond problemen met mogelijke consequenties voor de openbare orde van essentieel belang worden. Mediamanagement gaat in dergelijke gevallen verder dan de op direct effect gerichte communicatieadviezen. Noodzakelijk zal zijn de ontwikkeling van een langetermijnvisie ten aanzien van de communicatie met betrekking tot een specifiek probleem om in een vroeg stadium eventuele ordeproblemen te kunnen mitigeren. Politie, bestuur en justitie dienen parallel aan de inhoudelijke besluitvorming beslissingen te nemen over de inhoud en het proces van de mediaberichtgeving.

Mediamanagement is té belangrijk om overgelaten te worden aan voorlichters. Het vormt, zeker ten aanzien van ordehandhaving, een cruciaal onderdeel van de verantwoordelijkheid van politiefunctionarissen, bestuurders en justitievertegenwoordigers. Het is opmerkelijk dat deze ontwikkeling nog steeds benadrukt moet worden.

Als er een openbare orde crisis uitbreekt, zijn de media vaak razend snel, en in steeds grotere aantallen, aanwezig. Journalisten kunnen eerder dan de autoriteiten en de hoogste politiechefs relevante informatie hebben over de aard en de omvang van een crisis. De snelheid en beweeglijkheid van moderne media zijn hoog. Er wordt wel geponeerd dat autoriteiten en hoge ambtenaren zich in belangrijke mate laten leiden door mediaberichtgeving over crises en zich soms zelfs zouden fixeren op wat de media vertellen en laten zien. De kans hierop is bij een openbare orde crises echter kleiner dan bij veel andersoortige crises. Dit komt mede doordat ook de politie per definitie snel ter plaatse is.

De effecten van en de steun voor crisisbesluitvorming hangt in belangrijke mate af van de wijze waarop media over een crisis berichten. De eerste oordelen van journalisten spelen een belangrijke rol. De beeldvorming in de media bepaalt voor een belangrijk deel welk predikaat – succes, fiasco of iets daar tussenin – het optreden krijgt.

Het belang van de eerste mediaberichten brengt voorlichters in een lastig parket. Journalisten weten tijdens of na een crisis vaak meer dan – of ongeveer net zo veel als – voorlichters over wat zich allemaal werkelijk heeft voorgedaan. Maar tegelijkertijd kunnen voorlichters de behoefte voelen, of de opdracht krijgen, om met geruststellende of positieve mededelingen een al te negatieve of omineuze mediaberichtgeving te voorkomen. Dit kan er echter toe leiden dat de voorlichters snel claimen dat de politie en autoriteiten correct hebben opgetreden, terwijl het dubieus is of

voorlichters dat dan al kunnen weten. De snelheid die de media verlangen bemoeilijkt zorgvuldige persvoorlichting.[15]

Hoewel er op dit moment in het kader van het Beleidsplan Crisisbeheersing beleid wordt ontwikkeld om te komen tot meer uniformiteit in de voorlichting bij crises, was dat tot voor kort niet of nauwelijks het geval. Elke afzonderlijke burgemeester bepaalde inhoudelijk de wijze waarop tijdens een openbare ordeverstoring of crisis voorlichting werd gegeven. Het ontbreekt hier dan ook aan algemene regelgeving of richtlijnen die wel zijn ontstaan ten aanzien van de opsporing. Het incidentele karakter van openbare ordeverstoringen heeft er aan bijgedragen dat hier tot op dit moment geen vergelijkbare richtlijnen zijn ontwikkeld. Een burgemeester krijgt gemiddeld slechts een enkele keer te maken met een ordeverstoring, terwijl het OM dagelijks te maken heeft met mediaberichtgeving over de opsporing.

2.9 *Media, politie en terrorisme*[16]

Vanwege het toenemend belang van terrorisme schetsen wij vanaf deze paragraaf kort de complexe wisselwerking tussen media, terrorisme en politie. "Eind mei 1998 geeft Osama bin Laden een 'persconferentie' voor de internationale pers. Hij kondigt de oprichting van een nieuwe groep aan: het Internationale Islamitisch Front voor de Jihad tegen de Joden en de Kruisvaarders. Hij vertelt de journalisten dat resultaten op korte termijn zullen volgen. Twee maanden later (7 augustus) exploderen autobommen bij de ambassades van de Verenigde Staten in Nairobi en Dar es Salaam. In totaal vallen 263 doden en ruim 5.000 gewonden. Indien Bin Laden de kans had gehad, zou hij wederom een persconferentie hebben gehouden. Een *live* uitzending door de grote televisienetwerken zou hem waarschijnlijk toegang tot het grootste televisiepubliek in de geschiedenis geven om zijn *statement* te verspreiden. En vervolgens zou de discussie volgen over de vraag waarom de media het 'monster Bin Laden' alle ruimte en vrijheid geven om zijn verklaring de wereld in te sturen."[17]

15 Zie Van der Torre *et al.* (2002).

16 Deze paragraaf is geciteerd uit Muller, Spaaij en Ruitenberg (2003), p. 57-70.

17 Van Atta (1998), p. 1-2.

Van Atta geeft in het bovenstaande fragment het spanningsveld aan waarin de media opereren. Terroristen hebben media-aandacht nodig om hun doelstellingen voor het voetlicht te brengen – de zogenoemde 'mediamegafoon'. De berichtgeving over terroristische acties kan als *force multiplier* worden gezien voor terroristische actiegroepen.[18] Aan de andere kant voeren veel media een immer aanhoudende zoektocht naar indrukwekkende gebeurtenissen, *breaking news* en schokkende situaties. Terroristische incidenten voldoen bijna per definitie aan deze omschrijving. Dit betekent niet dat in deze symbiotische relatie tussen terroristische incidenten en mediaberichtgeving de mediavertegenwoordigers de doelstellingen van de terroristen steunen. Het demonstreert wel de kwetsbaarheid van media voor misbruik en manipulatie door terroristische groepen.[19] In de volgende paragrafen besteden we aandacht aan de invloed van de media op en de wisselwerking met terroristen, het publiek en overheden.[20]

2.10 Media: haat en liefde voor terroristische incidenten

Terroristische organisaties proberen door middel van aanslagen een boodschap over te brengen: "Classic terrorism is propaganda by deed, and propaganda is impossible without the use of the media."[21] Er zijn vele soorten boodschappen die door middel van terroristische aanslagen naar verschillende soorten publiek worden verspreid. De directe slachtoffers van terroristische acties vormen slechts een 'vehikel' om de boodschap over te brengen. De boodschap aan de vijand is machtsvertoon en straffeloosheid. Medestanders van de vijand worden gedemoraliseerd. Naar de eigen achterban straalt men trots uit. Potentiële rekruten worden aangesproken door glamour en spanning. Om effect te sorteren is het voor terroristische organisaties noodzakelijk dat de juiste boodschap op de goede plaats terechtkomt.[22]

18 *Ibidem*, p. 2.

19 Wilkinson (1997), p. 3.

20 *Ibidem*, hoofdstuk 3 over de rol van ICT bij het perceptiemanagement van terroristen.

21 Laqueur (1999), p. 43.

22 Crelinsten (1997), p. 9; zie ook Tsfati en Weimann (2002).

Informatie die via de media bij derden terecht komt, is beoordeeld en geselecteerd. De nieuwsdiensten hebben de informatie afkomstig uit het bronnennetwerk op basis van vaardigheden en technieken geprepareerd. Gedurende het selectieproces waarbij uit grote hoeveelheden informatie 'het nieuws' wordt geselecteerd, spelen de persoonlijke opvattingen van journalisten een beslissende rol. Men zou kunnen zeggen dat journalisten in een bepaalde mate bepalen wat 'nieuws' wordt en wat niet.[23] Hoewel journalisten hun eigen werk als objectief en zonder vooroordeel beschouwen, is dit dus niet terecht. Media berichten op eigen wijze, voor een eigen doelgroep en kiezen hun eigen invalshoek. Subjectiviteit is een gegeven, wat nog niets zegt over de zorgvuldigheid van overdracht van een boodschap.[24]

Het overbrengen van de boodschap van de terroristische organisatie wordt ernstig bemoeilijkt door de werkwijze en methoden die de massamedia hanteren bij de verslaggeving rond terroristische incidenten. Veel media richten zich niet primair op de boodschappen van de terroristische actiegroep, maar op het realiseren van televisie-uitzendingen of kranten die professioneel gemaakt moeten worden en, hopelijk, veel kijkers en/of lezers trekken.

2.11 Emo-tv en 'soft stories'

Bij ernstige incidenten ontstaat een grote poule van potentiële bronnen voor de media. Weinig journalisten doen ten tijde van terroristische incidenten eigen research. Tijdgebrek en ontbrekend researchmateriaal is hieraan debet. Ze baseren de hoofdlijnen van de berichtgeving op *source handouts* als persverklaringen en persconferenties.[25]

Ericson onderscheidt vijf soorten kennis die de media kunnen overdragen. Ten eerste primaire, feitelijke kennis (wat is er gebeurd?). Ten tweede secundaire, uitleggende kennis (waarom is het gebeurd?). Ten derde emotionele of empatische kennis (hoe voelde het om betrokken te zijn?). Ten vierde evaluatieve of morele kennis (was het goed of fout wat

23 Crelinsten (1997), p. 8.

24 Van Atta (1998), p. 8.

25 Crelinsten (1997), p. 10.

er is gebeurd?). En ten vijfde prescriptieve of aanbevelende kennis (wat moet eraan gedaan worden?).[26]

Televisiemedia hebben een sterke voorkeur voor de derde kennisvorm – emotie en empathie – waarbij vaak de vierde vorm ter toelichting wordt gebruikt. Televisienieuws ontmoedigt de tweede kennisvorm. Experts en wetenschappers worden eerder verzocht om tegendraadse standpunten in te nemen dan toe te lichten hoe de situatie is ontstaan. De omgeving waarin de geïnterviewde geïnterviewd wordt, is belangrijk. Zo worden experts vaak geïnterviewd in hun werkruimte om visueel aan te geven waaraan zij hun officiële of expertstatus ontlenen.[27] Bij langdurige gijzelingen, kapingen of in de nasleep van terroristische incidenten neemt met het verloop van de tijd het aantal nieuwe feiten af. Als gevolg hiervan stijgt de 'zachte' *human interest*-berichtgeving soms tot een derde van de gehele berichtgeving.[28]

De eerste kennisvorm – de primaire feiten – staat slechts in dienst van het in beweging houden van het verhaal. Journalisten worden getraind om het verhaal gaande te houden. Ze zoeken indien nodig naar nieuwe ontwikkelingen, nieuwe invalshoeken en nieuwe methoden om oude feiten te presenteren. Een favoriete bron voor media is een publieke functionaris of politieman die op basis van autoriteit een feitelijke *update* kan geven. Belangrijkste doel van deze 'feitelijke' interviews is niet om de werkelijkheid weer te geven, maar een voorstelling van die werkelijkheid.[29]

2.12 Mediamanipulatie door terroristische organisaties

Klassieke terroristische acties beogen op korte termijn vaak bevrijding van gevangen medestanders of maken deel uit van een wraakactie. Op langere termijn hebben terroristen aandacht van de massamedia nodig om vanuit hun doelstelling te kunnen manipuleren, dreigen of intimideren. Door te kiezen voor steeds spectaculairdere en brutalere acties zijn zij verzekerd van blijvende aandacht van de media en het publiek.[30] Timothy McVeigh –

26 R.V. Ericson, P.M. Baranek en J.B.L. Chan, geciteerd in: Crelinsten (1997), p. 10.

27 Crelinsten (1997), p. 11.

28 Hoffman (1999), p. 133.

29 Crelinsten (1997), p. 11-12.

30 Nacos (2000), p. 176.

verantwoordelijk voor de bomaanslag op het *Federal Building* in Oklahoma City op 19 april 1995 – stelde naderhand over acties zonder dodelijke slachtoffers: "That would not have gotten the point across. We needed a body count to make our point."[31]

De technische mogelijkheden voor snelle berichtgeving en de toegenomen concurrentiestrijd tussen nieuwsdiensten maakt pogingen tot manipulatie van de berichtgeving door terroristische groepen eenvoudiger.[32] Het manipuleren richt zich op ten minste vijf doelen. Ten eerste is het gericht op het overbrengen van de *propaganda of the deed* en het creëren van extreme angst onder de bevolking. Ten tweede streven terroristische groepen naar het verkrijgen van bredere steun onder algemeen publiek en het stimuleren van een internationale beeldvorming. Hierin hoopt men op het beeld dat de groepering voor een goede zaak strijdt en de uiteindelijke overwinning onvermijdelijk is. Het derde doel is gericht op het verstoren van reacties van overheden en veiligheidstroepen, door te suggereren dat de antiterreurmaatregelen tiranniek en contraproductief zijn. Ten vierde is de mobilisatie van de (potentiële) achterban een doel, mede om rekrutering en financiering te versterken.[33] Ten vijfde kunnen journalisten het medium worden om berichten door te geven. Onder dwang van bijvoorbeeld het vermoorden van gijzelaars kunnen media besluiten om *statements* in kranten af te drukken of uit te zenden.

In 1995 zijn bijvoorbeeld *The New York Times* en de *Washington Post* gedwongen om het manifest van de *Unabomber* af te drukken. Hij had reeds drie mensen vermoord en 23 personen verwond. Hij dreigde met meer moorden als zijn stuk niet werd afgedrukt.[34] Ook Tasir Alouni, journalist van *al-Jazeera*, de onafhankelijke Arabische nieuwszender, wordt geïntimideerd door terroristen als hij bin Laden interviewt. Op de dag van het interview wordt hij geblinddoekt meegenomen door gewapende leden van al-Qaeda. Tien dagen voor het interview stuurt de zender een lijst met 23 vragen naar al-Qaeda. Maar als Alouni bij bin Laden zit, blijkt dat de regie louter bij de tweede ligt. De meeste vragen worden gedicteerd door

31 Lesser *et al.* (1999), p. 13.

32 Hoffman (1999), p. 138.

33 Wilkinson (1997), p. 3.

34 Van Atta (1998), p. 7.

bin Laden, die vervolgens lustig kan oreren. *Al-Jazeera* zond de opnames niet uit, CNN later wel.[35]

Media maken soms de fout om terrorisme als een vorm van entertainment te zien. De kijkcijfers en krantenoplages stijgen ten tijde van terroristische incidenten tot grote hoogte. Terroristen en journalisten houden elkaar in een symbiotische dans vast die beide groepen 'professioneel' bevoordeelt. De wijze van berichtgeving kan van invloed zijn op de wijze waarop de overheid omgaat met een terroristische actie. De kaping in juni 1985 van vlucht TWA 847 van Athene naar Rome is hiervan een voorbeeld. De media besteedden veel zendtijd aan de Amerikaanse gijzelaars, familieleden en verwanten. Schmid observeert dat het Amerikaanse televisiestation NBC gedurende de kaping tweederde van haar zendtijd aan de gijzelaars besteedt. Deze focus op de gijzelaars maakt het bijzonder moeilijk voor de Amerikaanse overheid om niet op de eisen in te gaan. De shi'-itische gijzelnemers eisten de vrijlating van 776 medestanders. Uiteindelijk worden 756 van hen vrijgelaten, in ruil voor 39 gijzelaars. Schmid zegt hierover: "The media's profuse exposure of the hostage families and their grief thereby played into the hands of the terrorists. The outcome – successful for the hostages and the terrorists – undermined the American administration's declaratory policy of 'No bargaining, no concessions' and probably increased the likelihood of imitation by other terrorists."[36]

2.13 *Waarschuwen en claimen: irrelevant voor de mate van media-aandacht*

Geweldgebruik is voor terroristische groepen in het verleden en in mindere mate in het heden vaak slechts een tweederangs doel. Belangrijker worden de *headlines* in televisie-uitzendingen en kranten gevonden. Met name de IRA en de ETA hebben een strategie ontwikkeld om zo min mogelijk slachtoffers te maken door vooraf de politie te waarschuwen. Teneinde maximale media-aandacht te krijgen, gaat de waarschuwing niet direct naar de politie, maar via lokale of regionale persdiensten. De media zijn hierdoor ervan op de hoogte waar aanslagen plaatsvinden en kunnen op locatie verslag

35 *Groene Amsterdammer*, 23 februari 2002.

36 Schmid (1989), p. 539-565.

doen, en het aantal slachtoffers wordt zo beperkt mogelijk gehouden. Islamitische terroristische organisaties kennen in het algemeen geen strategie om zo min mogelijk slachtoffers te maken.[37]

Ook zonder het opeisen van de aanslag genereert de actie publiciteit. Het niet opeisen van aanslagen kan een eigen doel hebben: het vergroten van de angst onder de bevolking. Het creëert het gevoel dat terroristen waar en wanneer zij maar willen kunnen toeslaan.[38] De argumentatie dat terroristen – door niet te claimen – niet geïnteresseerd zijn in mediaaandacht, is onjuist. Hoewel voor journalisten deze uitleg misschien wenselijk is, betekent het doden van honderden mensen in een vliegtuig of het vernietigen van een gebouw een roep om sensationele aandacht. De media vormen voor terroristen hierbij een integraal en onvermijdelijk onderdeel in het bereiken van de gestelde doelen.[39]

2.14 Terroristische incidenten, media en het publiek

De term 'publiek' suggereert een uniforme massa mensen die de berichtgeving via onder meer televisie, radio of kranten volgen. Niets is minder waar. Het aantal verschillende soorten publiek dat geïnteresseerd is in een terroristisch incident, kan groot zijn. Hewitt maakt een verschil tussen drie publiekstypen: directe omgeving van de terroristische groep, vijanden van de terroristische groep, buitenstaanders. Daarnaast onderscheidt hij drie kennisniveaus over de terroristische groep: veel kennis, enige kennis, geen kennis. De combinaties 'buitenstaander met veel kennis' en 'onwetende directe omgeving van de terroristische groep' acht hij onwaarschijnlijk. Beïnvloeding van de beeldvorming door de media is het minste aanwezig in de directe omgeving van de terroristische groep, die veel kennis over de groep heeft. Taylor geeft aan dat de gemeenschap waarvoor de terrorist zegt te strijden veelal de gewelddadigheden tolereert: "The uncomfortable truth is that whilst in a specific sense those communities which the terrorist claims to represent tend to reject individual terrorist atrocities, they are often supportive of the terrorist in a general sense. Furthermore, that

37 Shapiro (2001), p. 19.

38 Hoffman (1997), p. 2.

39 Van Atta (1998), p. 4.

general support is very strongly resistant to change, and tolerates atrocities."[40]

De media-effecten zijn het grootst wanneer het publiek weinig kennis heeft van de terroristische groep. Dit betreft dus voornamelijk de buitenstaanders, maar ook de vijanden van de terroristische groep.[41] Dit is zichtbaar bij etnisch-geografisch georiënteerde terroristische groepen, zoals ETA en IRA. Hun achterban steunt de acties en laat zich niet snel door berichtgeving van de media op andere gedachten brengen. Buitenstaanders vormen hun mening daarentegen volledig op basis van mediaberichtgeving.

Overheidsgerelateerde en slachtoffergerelateerde verslagen zijn de twee belangrijkste thema's die mediaberichtgeving domineren rond terrorisme. Aangezien overheidsfunctionarissen meestal de slachtoffers gebruiken om de legitimiteit van de terroristische daad te veroordelen, treedt een zichzelf versterkend effect op. Het effect van de gedramatiseerde en gepersonaliseerde berichten via de media op het onwetende en niet-betrokken publiek is angst en twijfel over een mogelijke toekomstige eigen slachtoffer.[42] Het publiek identificeert zich met de slachtoffers in de zin van 'dat kan mij ook overkomen'. Meestal leidt dit tot paniekgevoelens, maar soms ook tot enthousiasme in de vorm van collectieve actie. Deze reacties zijn karakteristiek voor de omgang met terroristische daden: het disproportionele psychologische effect in verhouding tot de reële schade.[43]

Door de mediafocus op slachtoffers en rampspoed valt de publieke aandacht voor de politieke achtergrond van het conflict goeddeels weg. Deze selectieve focus wordt versterkt door officiële reacties van overheidszijde die vaak de daders als moordenaars of criminelen afschilderen. De slachtoffers daarentegen worden nationale helden die moeten worden gewroken. Dit impliceert een roep om hardere ordemaatregelen. In Duitsland en Italië ontstond ten tijde van de aanslagen in de jaren zeventig, die breeduit in de media behandeld werden, een roep om harde maatregelen om verdere aanslagen tegen te gaan. In Uruguay heeft de overheid lange tijd berichten over terroristische aanslagen gecensureerd.

---

40 Taylor (1995), p. 18.

41 Hewitt (1992), p. 197.

42 Crelinsten (1997), p. 23.

43 Schmid (1996), p. 58.

Het gevolg was een geringe publieke steun voor harde overheidsmaatregelen.

Hewitt durft de stelling aan dat mogelijk het gebrek aan adequate mediaberichtgeving verklaart waarom de publieke opinie over de Urugayaanse Tupacamaros positief bleef, zelfs nadat ze politiemensen begonnen te vermoorden.[44] Feitelijk houdt dit in dat de media onvermijdelijk als *agendasetters* optreden. Zij vestigen de aandacht van het publiek op wat zij van belang achten.[45]

Het gebruik van begrafenissen door overheidsfunctionarissen en media is bijzonder opvallend. Het slachtoffer van de terroristische actie was bij leven meestal relatief onbekend, maar wordt postuum een bekendheid. De begrafenissen fungeren als publieke rouwdiensten, waarbij het slachtoffer een symbool van onschuld is. De noodzaak van publieke rituelen in tijden van crisis, maakt dat privéaangelegenheden ondergeschikt worden aan rouwverwerking 'in staatsbelang'. Dit is vooral zichtbaar bij gemeenschappen die zich bedreigd voelen. Persoonlijke rouw van slachtoffers of nabestaanden wordt omgevormd tot een publiek ritueel, waarbij politici en bestuurders zich laten zien om deel te nemen aan het rouwproces. Media-aandacht voor nabestaanden en slachtoffers kan ook publieke steun voor harde tegenmaatregelen – wetgeving, extra politie of militaire reactie – opleveren.[46]

De media-aandacht die terroristische incidenten genereren, is in het algemeen negatief voor de terroristische groep. Slechts zeer zelden wordt het niet direct betrokken publiek door de propaganda gegrepen of krijgen terroristische acties publieke goedkeuring.[47] Een afgeleid effect van media-aandacht is de versterking van publieke woede gericht tegen de terroristische groepering. Individuele 'leden' van het publiek kunnen zelf terroristen of personen die verwant aan de terroristische groep worden geacht, aanvallen. Dit wordt *vigilantisme* genoemd. Personen of organisaties die affiniteit (lijken) te hebben met de terroristische groep, worden het doelwit van publieke woede. Zo zijn bijvoorbeeld na de bomaanslag in Oklahoma – na speculaties dat de daders terroristen uit het Midden-Oosten zouden

44 Hewitt (1992), p. 199.

45 Crelinsten (1997), p. 24.

46 *Ibidem*, p. 24-27.

47 Hoffman (1999), p. 143-144.

zijn – Amerikanen die van origine uit het Midden-Oosten kwamen, aangevallen, inclusief schoolkinderen.[48] In Nederland is een deel van de publieke woede naar aanleiding van de aanslagen op 11 september 2001 in New York en Washington, en opnieuw na de moord op filmer Theo van Gogh op 2 november 2004, gericht tegen islamitische instellingen.

2.15 *Terroristische incidenten, media, publiek en overheid*

De snelheid van berichtgeving en de veelheid van nieuwszenders, televisienetwerken, nieuwsdiensten, radiozenders, gedrukte media en de opkomst van internetmedia heeft de besluitvorming van overheden veranderd. TV is niet langer alleen een opiniemaker, maar ook een 'beleidsstuurder'.[49] Een groot aantal wetenschappelijke publicaties citeert de verzuchting van de vroegere Britse premier Margaret Thatcher: "We must try to find ways to starve the terrorist and the hijacker of the oxygen of publicity on which they depend."[50] Verschillende wetenschappers achten kritiek op mogelijke disproportionele media-aandacht voor terroristische incidenten denkbaar, maar wijzen de assumptie af, dat zonder media-aandacht terrorisme zou verdwijnen. Daarnaast beschouwen zij de uitspraak van Thatcher vrijwel unaniem als het einde van onafhankelijke berichtgeving. Deze strategie zou betekenen dat een land wordt afgesloten van onafhankelijk nieuws. De informatie over de terroristische actie zou door middel van geruchten verspreid worden in plaats van via de officiële en zo onafhankelijk mogelijke berichtgeving van de pers. Dit kan leiden tot grote onzekerheid en gebrek aan concrete informatie.[51]

Verschillende media hebben geprobeerd om richtlijnen op te stellen voor de omgang met terroristische incidenten. In deze richtlijnen is onder meer aandacht voor het niet direct citeren van terroristen om ongebreidelde propaganda tegen te gaan, het vermijden van directe betrokkenheid bij onderhandelingen, en het onderhouden van directe contacten met

---

48 Crelinsten (1997), p. p. 25.

49 Hoffman (1999), p. 150.

50 Van Atta (1998), p. 11.

51 Nacos (2000), p. 175; Wilkinson (1997), p. 3; Van Atta (1998), p. 11.

politie teneinde af te stemmen wat kan worden uitgezonden.[52] De Amerikaanse nieuwszender CBS *News* geeft in zijn richtlijn aan te willen vermijden dat een "excessive platform for the terrorist/kidnapper" ontstaat. Ook wordt aangegeven dat: "the (terrorist) story does not unduly crowd out other important news of the hour/day".[53] In oktober 2001 zijn de grote Amerikaanse nieuwszenders *CNN*, *CBS*, *NBC*, *ABC* en *Fox News Channel* akkoord gegaan met het verzoek van de nationale veiligheidsadviseur Rice om geen *live* beelden over te nemen van *al-Jazeera*, vooral niet als het om oekazes van bin Laden ging. Rice verklaarde haar verzoek gedaan te hebben om mogelijke gecodeerde berichten voor 'slapende terroristische cellen' tegen te gaan.[54]

De bovenstaande initiatieven geven richtlijnen voor mediaberichtgeving bij terroristische incidenten. Bij afwijking van deze richtlijnen kan de journalistieke 'marktwerking' optreden. Het publiek kan met afkeur reageren op overmatige aandacht en/of beïnvloeding van de terroristische acties. Andere journalisten kunnen de gevolgde lijn veroordelen en de verantwoordelijke media hangt het risico van juridische vervolging boven het hoofd.[55]

2.16 Overheidsfunctionarissen en media

De doelen van politie en veiligheidsdiensten rond terroristische incidenten zijn niet alleen anders dan de doelen van de media, ze zijn zelfs intrinsiek met elkaar in conflict. De massamedia willen *scoops* ten opzichte van andere media. Zij zoeken nieuws dat de aandacht van het publiek grijpt en houdt, waardoor de kijk-, luister- en verkoopcijfers stijgen.[56] Overheidsfunctionarissen streven naar het beschermen van levens, rechtshandhaving en vervolgen van verdachten.[57] Een positieve wisselwerking tussen overheden en mediavertegenwoordigers kan goede resultaten opleveren. Op de eerste

52 Van Atta (1998), p. 9.

53 Wilkinson (1997), p. 6.

54 *Groene Amsterdammer*, 23 februari 2002.

55 Van Atta (1998), p. 10.

56 Vasterman en Aerden (1995).

57 Wilkinson (1997), p. 4-5.

plaats ontstaat door de berichtgeving publieke bewustwording en zijn alarmering en directe advisering van politie aan publiek mogelijk. Op de tweede plaats kunnen de media ondersteuning bieden bij politieonderzoeken teneinde verdachten te identificeren of via het publiek op te sporen. En ten derde gaat een afschrikkende werking uit van uitzendingen waarin de politie aanhoudingen verricht.[58]

Het bovenstaande neemt in een open maatschappij met vrije media niet weg dat politieoperaties gecompromitteerd of verstoord kunnen worden door onverantwoordelijke mediaberichtgeving.[59]

2.17 Bestuurders en politici

In een crisissituatie kunnen verscheidene partijen gebruik maken van de verschillende vormen van media. De grote beschikbaarheid van de media heeft voor bestuurders en politici grote gevolgen. Aangezien de reactietijd van media is afgenomen, wordt ook van bestuurders en politici verwacht dat zij snel publiekelijk reageren op ontwikkelingen. Daarnaast moeten ze niet alleen snel reageren op feitelijke ontwikkelingen, maar door *live* televisie-uitzendingen moeten ze ook reageren op de reacties van andere mensen. Een niet-onderhandelingsstrategie bij gijzelingen is moeilijk staande te houden ten overstaande van *live* pleidooien van slachtoffers, familieleden en gegijzelden. Dit contrast kan als koudbloedig en onverschillig overheidsoptreden worden uitgelegd. Het onderhouden van publieke relaties is hiermee meer een zaak geworden van het proberen om beschikbare informatie te beperken of tegen te gaan, dan zelf informatie te verstrekken. *Spin doctors*, beeldvorming en schadebeperking zijn onderdeel van informatiemanagement geworden.[60]

2.18 Politie en inlichtingen- en veiligheidsdiensten

Mediaberichtgeving kan op directe en indirecte wijze het proces rond terroristische acties beïnvloeden. De directe beïnvloeding van de gebeurte-

58 Crelinsten (1997), p. 18-20.

59 Wilkinson (1997), p. 4-5.

60 Crelinsten (1997), p. 14-15.

nissen door de media is de mogelijke belemmering van operaties. In de eerste plaats kan de fysieke aanwezigheid van media reacties bij het publiek teweegbrengen of *crowd control*-maatregelen belemmeren. In de tweede plaats kunnen media relevant bewijsmateriaal beschadigen en de tactieken en strategieën van de politie (ongewild) dwarsbomen. Het uitzenden of publiceren van overheidsstrategieën of tactieken kan directe gevolgen hebben. Onderzoek naar verschillende internationale kapingen heeft aangetoond dat mediaberichtgeving over operationele tactieken geleid heeft tot executie van gijzelaars. Naast het belemmeren van de gang van zaken tijdens de crisis kunnen de media ook een rol spelen in de nafase van de crisis. Na succesvolle operaties wordt vaak een persconferentie gehouden. Hierin wordt meestal ter toelichting beeldmateriaal getoond. De uitzending hiervan kan tot een onredelijke publiciteitsgolf rond het zoeken naar (mogelijke) daders leiden, voorafgaand aan de feitelijke rechtsgang.[61]

De indirecte invloed van vooral televisieberichtgeving is de negatieve beeldvorming van politie wanneer – in het licht van gevoelige informatie of lopend onderzoek – nog geen informatie gegeven kan worden. Wie 'geen commentaar' zegt, komt verdacht over. Daarnaast wordt de werklast van politie sterk vergroot door mediaberichtgeving. Of, zoals een politieman het verwoordt: "Anytime the public generally displays a fear of anything, we end up getting that fear."[62]

2.19 Overheidsmaatregelen rond mediaberichtgeving

Wilkinson onderscheidt drie mogelijke uitgangspunten voor overheden in relatie tot media en terrorisme.[63] Hij onderscheidt als eerste strategie een *laissez faire*-aanpak. Bij deze aanpak worden door de overheid geen bijzondere acties ondernomen voor verslaggeving van terroristische incidenten. De risico's van deze optie zijn duidelijk: door middel van doordacht en mediagericht terrorisme zullen terroristen de enorme macht van de media gebruiken om een klimaat van angst en verstoring te creëren.

61 *Ibidem*, p. 16-17.

62 *Ibidem*, p. 17-18.

63 Wilkinson (1997), p. 5-7.

Een tweede mogelijke strategie is gericht op mediacensuur of harde afspraken tussen overheid en media. In democratische landen komt dit weinig voor. Het verbod – onder gezag van sectie 31 van de *Broadcasting Authority Act* uit 1960 – op interviews met IRA en Sinn Fein komt het dichtste bij censuur. In de loop der tijd zijn journalisten op verschillende wijzen dit verbod gaan omzeilen. In Australië is in juli 1996, na de 'Dunblane and Tasmania massacres', censuur ingesteld op films en video's met een gewelddadig karakter. Tevens geldt het vereiste dat in nieuwe tv-toestellen een V-chip zit – een elektronische blokkering van dergelijke gewelddadige programma's. In het algemeen zijn democratische overheden heel terughoudend met censuur. Achterliggende reden is dat het voorkomen van manipulatie door terroristen van de media belangrijk is, maar de vrijheid van mediaberichtgeving nog belangrijker.

De derde mogelijke strategie is een compromis en heeft de voorkeur van de meeste media. Terughoudendheid met berichtgeving rond terrorisme om de gevaren van manipulatie te omzeilen, staat centraal. Bezwaar van de reeds genoemde richtlijnen is de onbekendheid ervan bij de massamedia. Bij consistente doorvoering van de richtlijnen is het mogelijk om excessieve media-aandacht terug te dringen. Wilkinson oordeelt dat op dit gebied nog veel moet gebeuren. Als de massamedia verantwoordelijkheid willen nemen in het berichten over het gevoelige onderwerp 'terrorisme', waarin levens op het spel staan, dan zullen ze harder moeten werken aan maatregelen die effectief en consequent worden toegepast.[64]

2.20 *Van 'laissez faire' via richtlijnen naar censuur?*

Oorlogen worden niet meer alleen op het slagveld uitgevochten, maar ook via de media. Snelheid van berichtgeving speelt hierbij een belangrijke rol. De Vietnamoorlog kreeg als eerste oorlog het etiket 'televisieoorlog'. De negatieve effecten van de omvangrijke en ongecontroleerde media-aandacht voor de Vietnamoorlog hebben ertoe geleid dat tijdens de Golfoorlog de media op door de Amerikaanse overheid gecontroleerde wijze geselecteerd en bijeen gebracht zijn. De berichtgeving werd slechts gebaseerd op informatie die door overheidsfunctionarissen naar buiten

64 *Ibidem*, p. 6-7.

gebracht werd. Ook in de Kosovo-oorlog is vanaf het begin een mediastrategie integraal onderdeel van de plannen geweest. Na de aanslagen op 11 september 2001 vormde het minimaliseren van media-invloed van bin Laden of zijn aanhangers een integraal bestanddeel van het Amerikaanse beleid. De argumentatie dat bin Laden via videoboodschappen 'slapende' al-Quaeda-leden alarmeerde, is hierbij niet meer dan een deelverklaring.[65]

Van Atta vreest dat binnen afzienbare tijd de Verenigde Staten en andere democratische landen berichtgeving zullen gaan censureren omdat terroristen biologische, chemische of nucleaire wapens hebben verkregen. Een groot deel van de bevolking zal naar zijn verwachting dergelijke maatregelen ondersteunen, in ieder geval voor korte tijd, ondanks de historisch verkregen vrijheden en burgerrechten.[66] De vrees van Van Atta lijkt bewaarheid door plannen van Amerikaanse overheid. Er wordt veel werk gemaakt van het controleren van de berichtgeving over terrorisme. Het Pentagon ontwikkelt plannen om nieuwsberichten – mogelijk zelfs valse – aan buitenlandse nieuwsdiensten beschikbaar te gaan stellen. Hiermee wordt beïnvloeding van de publieke opinie in bevriende en niet-bevriende landen beoogd. Binnenslands zijn dergelijke propaganda-activiteiten wettelijk verboden voor CIA en Pentagon.

Het Amerikaanse ministerie van Defensie is al langer actief in offensieve *information operations*. Zo zijn bijvoorbeeld *flyers* gedropt boven Afghanistan en werden anti-Taliban berichten in Afghanistan via radiozenders uitgezonden toen de Taliban nog aan de macht was. Kort na 11 september 2001 werd het *Office of Strategic Influence* gecreëerd. De doelstelling was te voorkomen dat de VS publieke steun verloren in de oorlog tegen het terrorisme, vooral in islamitische landen. De in te zetten middelen varieerden van het zenden van e-mails naar journalisten tot het inzetten van civiele leiders die de Amerikaanse visie promoten of de visie van niet-bevriende landen aanvallen.[67]

Na 11 september is in de Verenigde Staten volgens rechtsgeleerden, academici en burgerrechtenactivisten een controle op verspreiding van informatie, in naam van de nationale veiligheid, ontstaan die geen precedent kent. De VS hebben nieuwe richtlijnen bekend gemaakt waarin staat

65 Shapiro (2001), p. 20-22.

66 Van Atta (1998), p. 11.

67 *International Herald Tribune*, 20 februari 2002.

welke informatie niet vrijgegeven mag worden. Dit gaat onder meer om voorheen vrij toegankelijke informatie van logistieke netwerken van bijvoorbeeld olie en water.[68]

2.21 Tot slot

De Nederlandse politie is sinds de jaren zeventig geëvolueerd van een strak hiërarchische organisatie naar een socialere organisatie, in sterkere mate onderdeel van de integrale veiligheidszorg. De laatste jaren staan de taken, bevoegdheden en middelen van de politie opnieuw sterk ter discussie. Hierbij dreigt de pendule terug te slaan naar het *Law and Order*-aspect van de politie. De bijna exponentieel toenemende vraag naar 'politiezorg' in een als gewelddadiger of 'moeilijker' beoordeelde hedendaagse multiculturele samenleving, belast de politie steeds meer. Deze extra belasting wordt deels veroorzaakt door de politieke druk om, bijvoorbeeld via prestatiecontracten, de politie tot grotere successen aan te sporen op het gebied van vooral de opsporing en vervolging. Maar ook door het feit dat de politie in de 24-uurs mediamaatschappij steeds meer in een glazen huis moet opereren.

Op het gebied van handhaving van de openbare orde, zeker als het om geplande of voorziene grote ordeverstoringen (bijv. EK, hooligans) gaat, heeft de Nederlandse politie een grote professionaliteit en reputatie opgebouwd. Als het gaat om nieuwerwetse dreigingen, zoals terrorisme, of nieuw beleid, zoals de steeds strengere wetgeving rond de privacy, wordt de politie opnieuw geconfronteerd met grote uitdagingen.

Omdat 'de politiek' en vooral het Openbaar Ministerie het afgelopen decennium, deels gedwongen door nieuwe privacywetgeving, een steeds grotere greep nastreeft op het doen en laten van de politie, zullen we in het volgende hoofdstuk uitgebreid aandacht besteden aan de ontwikkeling van de relatie tussen het OM, de media en de politie.

68 *Ibidem*, 25 februari 2002.