

Politiek van de aandacht voor het Nederlandse veiligheidsbeleid

Een onderzoek naar maatschappelijke dynamiek,
politieke agendavorming en prioriteiten in het
Nederlandse veiligheidsbeleid

Gerard Breeman, Wageningen Universiteit
Arco Timmermans, Montesquieu Instituut
Frederik van Dalzen, Universiteit Leiden

2011



Politiek van de aandacht voor het Nederlandse veiligheidsbeleid

Een onderzoek naar maatschappelijke dynamiek, politieke agendavorming en prioriteiten in het Nederlandse veiligheidsbeleid

Dr. Gerard Breeman, Wageningen Universiteit & Montesquieu instituut
Dr. Arco Timmermans, Montesquieu instituut & Universiteit Leiden
Frederik van Dalzen, Universiteit Leiden & Montesquieu instituut

Augustus 2011
Rapport

Dit onderzoek is geïnitieerd vanuit directie Kennisontwikkeling voor Openbaar Bestuur en Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Met de overgang van het beleidsterrein van DG Veiligheid naar het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) is de begeleiding en afhandeling van het onderzoek overgenomen door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC/VenJ).

Woord vooraf

De aandacht voor veiligheid is groot. Burgers willen meer veiligheid op straat, in het openbaar vervoer en in hun huis. Door pandemieën en terroristische acties staat de nationale veiligheid vaak hoog op de politieke agenda. En bestuurders zijn continu bezig met het verbeteren van de organisatie van politie, hulpverlening en rampenbestrijding.

De groeiende aandacht voor veiligheid staat in dit onderzoek centraal. Wij analyseren hoe incidenten samenhangen met de toenemende aandacht voor veiligheid en de gevolgen daarvan voor het maken van beleid. Uit ons onderzoek blijkt dat één enkel incident niet zoveel consequenties heeft voor het veiligheidsbeleid. Maar wanneer een incident onderdeel is van een cascade van verschillende incidenten dan kan een klein voorval al tot grote veranderingen leiden.

Beleidsmatige aandacht voor veiligheid wordt voor een groot deel gevormd door de langtermijnplannen van de regering. Incidenten kunnen die plannen doorkruisen en op zijn kop zetten. De signalering van deze incidenten en de juiste beoordeling van de impact daarvan op het langetermijnbeleid zijn essentieel voor een daadkrachtige overheid.

Met dit onderzoek hopen wij inzicht te geven in hoe incidenten doorwerken op het veiligheidsbeleid op de langere termijn.

Wageningen, Den Haag

Gerard Breeman,
Arco Timmermans
Frederik van Dalssen

Woord van dank

Dit onderzoek is tot stand gekomen met de hulp van velen. In het bijzonder willen wij bedanken, Josta de Hoog (coderen wetgeving), Nienke Hoogstraaten, Iwan Peters, Wieke Pot, Anne Walraven en Jan Klink (coderen regeerakkoorden), Marcel Hanegraaff, Nanette Kistemaker en Judith van Krieken (coderen Troonredes), Mascha Rasenberg (coderen budgetparagrafen), en Hans Then (downloaden artikelen / ontwikkelen software). Ook willen wij de geïnterviewde ambtenaren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bedanken voor hun medewerking. Tenslotte, dank aan de leden van de begeleidingscommissie, en in het bijzonder Theo van Mullekom, die ons vanuit het ministerie hebben begeleid met advies en kritisch commentaar.

Samenvatting

Onderzoeksopzet

Aanleiding en onderzoeksvraag

Het doel van dit onderzoek is te begrijpen op welke wijze maatschappelijke en politieke aandacht voor veiligheidsvraagstukken ontstaat en wat hiervan de gevolgen zijn voor prioriteiten in het beleid. De centrale vraag is: *Hoe, wanneer en onder welke voorwaarden komt het thema veiligheid op de maatschappelijke en politieke agenda en wat zijn hiervan de gevolgen voor beleidskeuzes en budgettaire prioriteiten?*

De aanleiding voor dit onderzoek is de toenemende hoeveelheid aandacht die veiligheid krijgt en de verbreding van het veiligheidsbeleid. In het algemeen is er sprake van veel schommelingen in de aandacht voor beleidsproblemen; vooral in de media. Af en toe regeert de waan van de dag en grijpen politici kleine incidenten aan om aandacht voor een onderwerp te vragen of om beleidsveranderingen aan te kondigen. Maar soms lijkt er ook voor een langere tijd niets te kunnen veranderen. Er is veel aandachtdynamiek en de variëteit van de onderwerpen die onder het veiligheidsbeleid vallen, is groot. Het loopt uiteen van bijvoorbeeld nationale veiligheid, rampenbestrijding en internationale spanningen, tot (gevoel van) onveiligheid op straat, de veiligheid in het openbaar vervoer en spanningen tussen bevolkingsgroepen, maar ook tot de inzet van hulpdiensten en de bestuurlijke inrichting van het veiligheidsdomein.

Dit onderzoek naar de maatschappelijke en politieke aandacht voor veiligheidsbeleid staat niet op zichzelf. Het maakt deel uit van een onderzoeksprogramma waarbij verschillende beleidsagenda's door de tijd heen met elkaar vergeleken worden.¹ Het doel is om de dynamiek tussen de verschillende beleidsagenda's en beleidsproblemen te begrijpen en te verklaren. Uit eerder onderzoek blijkt dat het meeste overheidsbeleid gedurende lange tijd stabiel is, omdat definities van problemen nauwelijks van toon en inhoud veranderen.² Beleidsonderwerpen krijgen meestal slechts sporadisch veel journalistieke en politieke aandacht. Zulke momenten van verhoogde aandacht kunnen echter wel fundamentele veranderingen in beleid veroorzaken.³ Dit patroon van lange perioden met weinig aandacht, onderbroken door korte episodes met veel aandacht wordt in de literatuur aangeduid als een onderbroken evenwicht, een '*punctuated equilibrium*'.⁴

Aanpak

Om de aandachtdynamiek van het veiligheidsbeleid in kaart te brengen en te begrijpen is gekozen voor de volgende aanpak:

¹ Zie <http://www.comparativeagendas.org/>

² Baumgartner en Jones, 2010

³ Kingdon, 1984

⁴ Jones en Baumgartner, 2005; Baumgartner en Jones, 2010

Ten eerste is een antwoord gegeven op de vraag welke beleidsonderwerpen op de *politieke* agenda hebben gestaan. Op basis van eerder verricht onderzoek blijkt dat regeerakkoorden en Troonredes goede indicatoren zijn van politieke aandacht voor problemen. Dwars door deze datasets heen is het thema veiligheid geanalyseerd. De uitwerking van deze onderdelen is terug te vinden in hoofdstuk 3.

Ten tweede is antwoord gegeven op de vraag wat er op de *maatschappelijke* agenda heeft gestaan. Het gaat hierbij vooral om media-aandacht en de directe reactie van de politiek op die media-aandacht. Hiervoor is het NRC-Handelsblad uitgebreid geanalyseerd. Ook hebben wij *mondelijke* Kamervragen uit het wekelijkse vragenuurtje in de analyse opgenomen. De uitwerking van deze onderdelen is weergegeven in hoofdstuk 4.

Ten derde is de beleidsverandering in kaart gebracht door een inventarisatie te maken van de wetten die zijn aangenomen en door een analyse te maken van de prioriteiten in de jaarlijkse begrotingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Zie voor de uitwerking hiervan hoofdstuk 5.

Ten vierde zijn de patronen van aandacht in de diverse agendabepalende arena's met elkaar in verband gebracht. Dit deel bestaat uit twee onderdelen: het eerste betreft een vijftal case-studies waarin we momenten van verhoogde aandacht rondom een thema in kaart hebben gebracht (hoofdstuk 6) en het tweede onderdeel is een diagonale analyse van de lange termijn-dynamiek (analyses verspreid over hoofdstukken 3, 4, 5 en 7).

Resultaten

Verloop van de aandacht voor veiligheid

De aandacht voor veiligheid is toegenomen. Alle agenda's laten een stijgende trend zien met meestal een piek in de periode tussen 2001 en 2004 (zie figuren 3, 12, 18 en 20). Dit waren vooral de jaren waarin spraakmakende incidenten plaatsvonden, zoals de terroristische aanslagen in New York (2001) en Madrid (2004), de nieuwjaarsbrand in Volendam (2001), en de politieke moorden op Pim Fortuyn (2002) en Theo van Gogh (2004). Na 2004 valt er een lichte afname in de hoeveelheid aandacht waar te nemen, hoewel het kabinet-Rutte het onderwerp weer prominent op de agenda heeft geplaatst.

Tussen de onderzochte agenda's bestaan accentverschillen. Dit komt voor een belangrijk deel door de functie van de agendavormende instituties. Tweede Kamervragen zijn bedoeld om antwoord te geven op snel wisselende actualiteiten, de troonredes om algemene beschouwingen te geven en de regeerakkoorden om concrete afspraken ten uitvoer te brengen. Troonredes besteden bijvoorbeeld meer aandacht aan buitenlands beleid dan regeerakkoorden.

De manier waarop ministeries beleidsprocessen inrichten(instituties) bepaalt bovendien of aandacht snel kan wisselen. Meerjarige beleidsprogramma's geven veel "aandachtsstabiliteit". Veranderingen in aandacht op de korte termijn leiden

lang niet altijd tot beleidsveranderingen op de langere termijn. Mediahypes leiden soms tot beleidsveranderingen, maar meestal komen beleidsveranderingen zonder mediahypes tot stand.

Verbreding van het thema veiligheid

Uit de analyses van de verschillende agenda's valt op dat er steeds meer beleid met veiligheid in verband wordt gebracht. Dit heeft een aantal oorzaken.

- Ten eerste is er sprake van een *incidenten-cultuur*. De mogelijkheden om aandacht te vragen voor incidenten is dankzij de nieuwe media enorm toegenomen. Het aantal (te verwachten) beleidsreacties is daarmee ook toegenomen.
- Ten tweede ontstaat verbreding door *concurrerende frames*. Soms ontstaat er naar aanleiding van een incident een discussie over de manier waarop het probleem moet worden gezien. Moet criminaliteit onder Marokkanen bijvoorbeeld als een jongerenprobleem of een integratieprobleem worden gezien?
- Ten derde ontstaat verbreding doordat er koppelingen worden gemaakt tussen nationale en *internationale of Europese agenda's*. Nationale incidenten, zoals de moord op Theo van Gogh, worden soms in een internationale context geplaatst.
- Ten vierde verbreed de aandacht zich door *venue shopping*. Hierbij wordt door een groep actoren in diverse arena's tegelijkertijd aandacht voor een probleem gevraagd.

Een paradox van aandacht

In ons theoretisch kader was de verwachting dat naarmate er meer bureaucratische capaciteit was voor een beleidsthema, er ook meer aandacht zou zijn voor dat onderwerp. Aanvankelijk was dit ook het geval bij de griep pandemie. De politiek was in de jaren voorafgaande aan de griep pandemie jaarlijks op de hoogte gebracht van de paraatheid en de nieuwe ontwikkelingen. Het effect hiervan was echter dat toen er een pandemie uitbrak de politieke reactie niet erg groot was. Men wist dat het kabinet veel aan voorbereiding had gedaan en had er vertrouwen in dat de aanpak goed zou zijn.

Dit betekent dat geïnstitutionaliseerde aandacht door middel van langjarige beleidsprogramma's of strategieën, wel veel en regelmatig aandacht vragen van ministeries en politici, maar dat deze niet veel aandacht opleveren wanneer er zich in dat beleidsdomein een incident voordoet.

Incidenten cultuur en cascade-effecten

In het onderzoek constateerden wij dat incidenten steeds indringender en persoonlijker in de media voor het voetlicht worden gebracht. Dit betekent dat de dramatiek rondom incidenten toeneemt. Wat lokaal gebeurt, komt snel terecht in de huiskamer en dit prikkelt Tweede Kamerleden om er snel een mening over te hebben. Ook komen er steeds meer interactieve communicatiekanalen tussen het openbaar bestuur en de omgeving, waardoor de dynamiek van aandacht is toegenomen. Er zijn hoge verwachtingen vanuit de

maatschappij om bij een aangekaart probleem snel door het openbaar bestuur 'bediend' te worden.

Toch blijkt uit ons onderzoek dat er van doorwerking in beleidsplannen naar aanleiding van een specifiek incident maar weinig sprake is. De case studies laten zien dat er een opeenvolging moet zijn van verschillende incidenten, een *cascade*, voordat er werkelijk beleidsconsequenties op de langere termijn zijn waar te nemen. Een voorbeeld hiervan was de verbreding van de aandacht voor maatschappelijke onrust naar fysieke veiligheid, naar sociale onrust, en uiteindelijk naar het verbinden van veiligheid in steden met integratieproblematiek (zie figuur 22). Telkens zorgden incidenten op zichzelf voor veel media-aandacht, maar de doorwerking kwam pas goed op gang doordat het ene incident verbonden wordt met een voorgaand incident. Met andere woorden, incidenten zorgden steeds voor nieuwe energie om de beleidsontwikkeling op lange termijn voort te zetten.

Monitoren en reageren

In dit onderzoek is een patroon van aandachtsvorming beschreven dat vooral bestaat uit een incidentencultuur met cascade-effecten. Om goed te kunnen reageren zal een overheid dit patroon moeten monitoren.

Een monitor zal dan gericht moeten zijn op het signaleren van cascade effecten en niet zozeer op het signaleren van incidenten. Als er zich een incident voordoet is meteen de vraag van belang of er andere gelijksoortige incidenten zijn geweest en of er gemakkelijk verbanden mee te leggen zijn. In een monitor kunnen dan parameters worden opgesteld over het aantal incidenten en de tijd tussen de incidenten om de waarschijnlijkheid van een mogelijke cascade te bepalen. Andere indicatoren voor het bepalen van de kans op een cascade zijn de hoeveelheid media-aandacht die aan een incident wordt besteed, het aantal Kamervragen dat wordt gesteld en de tijd dat de aandacht voor een incident aanhoudt. Hoe meer activiteit er rondom een incident is en hoe breder het probleem wordt gedefinieerd (worden er bijvoorbeeld verbanden gelegd met andere incidenten of beleidsdomeinen), des te krachtiger kan het cascade effect zijn. Maar ook zal er dan luider om een reactie van de overheid worden gevraagd en is het waarschijnlijker dat het incident doorwerkt in het beleid op de langere termijn. Dit zijn hypothesen die in vervolgonderzoek kunnen worden onderzocht.

Of een overheid zal reageren hangt echter niet alleen af van de waarschijnlijkheid van een cascade. Dit heeft uiteraard ook met politieke wil te maken. Een minister kan vanwege electorale overwegingen, trends in de publieke opinie of op basis van expertkennis besluiten bepaalde beleidsplannen te ontwikkelen, zonder dat er incidenten zijn geweest. Ook kan een minister incidenten aangrijpen om extra aandacht te vragen voor een probleem, waardoor hij een cascade probeert aan te jagen. Of hij kan juist incidenten bagatelliseren om daarmee een cascade te voorkomen.

Door inzicht te houden op mogelijke cascade-effecten kan een minister een keuze maken hoe te reageren op een incident. Wanneer een incident hoog scoort op een "cascade-index", dan is een reactie meer noodzakelijk dan wanneer deze laag

scoort. Als het een 'stand-alone' incident is dan heeft een minister meer mogelijkheden: negeren, bagatelliseren, of juist aanjagen. De vraag daarbij is uiteindelijk: wat wil een minister met een incident bereiken?

Figuren

1. Systeemmodel Easton
2. Omvang regeerakkoorden
3. Aandacht voor veiligheid in regeerakkoorden
4. Aandachtsverdeling voor veiligheid in regeerakkoord 1977
5. Aandachtsverdeling voor veiligheid in regeerakkoord 2010
6. Aantal beleidsonderwerpen waar veiligheid mee verbonden werd in de regeerakkoorden
7. Omvang Troonredes
8. Aandacht voor veiligheid in Troonredes
9. Aantal beleidsonderwerpen waar veiligheid mee verbonden werd in de Troonredes
10. Aantal Kamervragen per jaar tijdens het 'vragenuurtje'
11. Aandacht voor veiligheid tijdens het 'vragenuurtje'
12. Aandacht voor veiligheid in het NRC-Handelsblad, katern Binnenland
13. Aandacht voor veiligheid in het NRC (4 beleidsonderwerpen)
14. Artikelen over ICT en cybercrime in het NRC (veiligheid van internet, software en automatisering)
15. Artikelen in het NRC over controle en integriteit bij de overheid
16. Artikelen in het NRC over fysieke veiligheid, zoals rampen, energie-uitval en grote branden
17. Totaal aantal wetsvoorstellen per jaar aangeboden aan de Tweede Kamer
18. Aandacht voor veiligheidsonderwerpen in wetgevingsvoorstellen
19. Aantal beleidsonderwerpen waar veiligheid in wetgeving mee verbonden werd
20. Aandacht voor veiligheidsonderwerpen in de inleidende paragraaf op begroting van BZK
21. Aantal beleidsonderwerpen waar veiligheid mee verbonden werd in de inleidende paragraaf op de begroting van BZK
22. Cascade: incidenten en beleid, Aandacht voor maatschappelijke onrust
- 23-27 (in bijlage 5) Relatieve aandachtsverdelingen
- 28-38 (in bijlage 5) Veiligheid in het NRC-Handelsblad (diverse onderwerpen)

Tabellen

1. Bronnen
2. Veiligheidsonderwerpen
3. Casestudies
4. Pieken en dalen in aandacht voor veiligheid: Regeerakkoorden
5. Pieken en dalen in aandacht voor veiligheid: Troonredes
6. Pieken en dalen in aandacht voor veiligheid: het vragenuurtje
7. Aandacht voor veiligheidsonderwerpen in het NRC 1991-2009
8. Cascade van incidenten in de media
9. Pieken en dalen in aandacht voor veiligheid: wetgeving
10. Pieken en dalen voor veiligheid in de inleiding op de begroting van het ministerie van BZK.
11. Overzicht van de casestudies
12. De sociale mechanismen die in de casestudies centraal staan
13. Cascade-monitor en context van reageren

Inhoud

Woord vooraf	2
Woord van dank	3
Samenvatting	4
Figuren	9
Tabellen	10
1. Inleiding	13
1.1 Probleemsituatie en achtergrond	13
1.2 Doelstelling onderzoek	14
1.3 Kennis- en onderzoeksvragen	14
1.4 Onderzoeksmethode en afbakening	15
2. Theoretische lens op de politiek van de aandacht	21
2.1 De aandachtscyclus voor beleidsproblemen: een hypothese	21
2.2 Venues van de hoge en lage politiek	22
2.3 Inhoudelijke richting van de aandacht: framing	24
2.4 Sociale mechanismen van agendavorming	25
2.5 Het model toegepast	27
3. Veiligheid aan de input-zijde	28
3.1 Het regeerakkoord	28
3.2 De Troonrede	33
3.3 Het vragenuurtje	36
4. Veiligheid in de media	40
4.1 Veiligheidsonderwerpen in de media	41
4.2 Patronen in agendavorming in de media	43
4.3 Conclusies over aandacht voor veiligheid in de media	46
5. Veiligheid aan de output: wetgeving en begroting	48
5.1 Wetgeving	48
5.2 Begrotingen	50
6. De politiek-bestuurlijke dynamiek	54
6.1 Vuurwerkrap Enschede, 13 mei 2000	56
6.2 Aanslagen op het WTC in New York, 11 september 2001	60
6.3 De Moord op Theo van Gogh, 2 november 2004	63
6.4 Rellen in Ondiep, Utrecht. Maart 2007	68
6.5 Griep пандеміе (2009)	70
7. Conclusies	74
7.1 Onderzoeksvragen	74

7.2	Beleidsagenda's op de korte en lange termijn	81
7.3	Monitoren en reageren	82
	Samenstelling begeleidingscommissie	85
	Lijst met trefwoorden	86
	Literatuurlijst	89
	Bijlage 1. Codeboek agendavorming, hoofdonderwerpen	93
	Bijlage 2. Trefwoordenregister mediacodering	94
	Bijlage 3. Vragenlijst casestudies	100
	Bijlage 4. Analyseschema casestudies	101
	Bijlage 5. Extra figuren	102

1. Inleiding

1.1 Probleemsituatie en achtergrond

De aandacht voor een beleidsprobleem kan in de media en de politiek plotseling toenemen. Vaak verdwijnt deze aandacht echter ook weer snel. Af en toe regeert de waan van de dag en grijpen politici kleine incidenten aan om aandacht voor een onderwerp te vragen of om beleidsveranderingen aan te kondigen. Maar soms lijkt er ook voor een langere tijd niets te kunnen veranderen.⁵ Dan blijft het bestaande beleid overeind en worden er slechts kleine beleidsaanpassingen gedaan. Door deze onvoorspelbaarheid is het voor ministeries moeilijk in te schatten welke problemen wel en welke geen maatschappelijke en politieke aandacht moeten krijgen. Bovendien lijkt de diversiteit van de onderwerpen die ministeries moeten behandelen almaar toe te nemen en is de druk om snel te reageren steeds groter geworden. Het wordt daardoor steeds lastiger om maatschappelijke ontwikkelingen in de gaten te houden, te monitoren en om het takenpakket van een ministerie voor langere tijd vast te stellen.

Deze aandachtschommelingen worden ook rondom het beleidsthema *veiligheid* gevoeld. Er is veel aandachtdynamiek en de variëteit van de onderwerpen die onder het veiligheidsbeleid vallen, is groot. Het loopt uiteen van bijvoorbeeld nationale veiligheid, rampenbestrijding en internationale spanningen, tot (gevoel van) onveiligheid op straat, de veiligheid in het openbaar vervoer en spanningen tussen bevolkingsgroepen, maar ook tot de inzet van hulpdiensten en de bestuurlijke inrichting van het veiligheidsdomein. In de loop der jaren komen er, bijvoorbeeld door politieke keuzes of maatschappelijke ontwikkelingen, onderwerpen bij of verdwijnen er juist onderwerpen van de agenda. Het doel van dit onderzoek is om deze aandachtdynamiek voor veiligheid in kaart te brengen. De centrale vragen zijn: Waarom besteden politici, ambtenaren en journalisten aandacht aan bepaalde veiligheidsproblemen en negeren zij andere, misschien wel net zulke belangrijke onderwerpen? Waarom lukt het een minister, journalist of adviesorgaan de ene keer wel aandacht te krijgen voor een probleem en een andere keer niet? Wat zijn de aandachttrekkende incidenten, hoe reageren politici hierop en wat zijn hiervan de gevolgen voor de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid?

Uit eerder onderzoek blijkt dat het meeste overheidsbeleid gedurende lange tijd stabiel is, omdat definities van problemen nauwelijks van toon en inhoud veranderen.⁶ Beleidsonderwerpen krijgen meestal slechts sporadisch veel journalistieke en politieke aandacht. Zulke momenten van verhoogde aandacht kunnen echter wel fundamentele veranderingen in beleid veroorzaken.⁷ Tegenstanders van het bestaande beleid zien dan nieuwe kansen om hun ideeën en belangen naar voren te brengen. Na een verandering komt beleid weer in een nieuwe stabiele periode terecht; er is dan sprake van een nieuw

⁵ Zie de 'agenda-setting' literatuur hierover. Kingdon, 1984; Baumgartner en Jones, 2010

⁶ Baumgartner en Jones, 2010

⁷ Kingdon, 1984

'beleidsmonopolie'. Dit patroon van lange perioden met weinig aandacht, onderbroken door korte episodes met veel aandacht wordt in de literatuur aangeduid als een onderbroken evenwicht, een '*punctuated equilibrium*'.⁸ De gebruikte theorie is verder uitgewerkt in hoofdstuk twee.

1.2 Doelstelling onderzoek

Het doel van dit onderzoek is te begrijpen op welke wijze maatschappelijke en politieke aandacht voor veiligheidsvraagstukken ontstaat en wat hiervan de gevolgen zijn voor prioriteiten in het beleid en de begroting. De hoofdvraag luidt:

Hoe, wanneer en onder welke voorwaarden komt het thema veiligheid op de politieke en maatschappelijke agenda en wat zijn hiervan de gevolgen voor beleidskeuzes en budgettaire prioriteiten?

Deze analyse geeft inzicht in het patroon van aandachtsvorming voor veiligheid. Wij vergelijken het patroon van aandacht voor veiligheid met een aantal andere beleidsonderwerpen (van gezondheidszorg tot onderwijs) en kijken ook binnen het thema veiligheid naar diverse specifieke 'issues'. Er is met opzet geen keuze vooraf gemaakt voor de specifieke onderwerpen die wij apart belichten, omdat de *verbreding* van het thema door de tijd heen zelf een centraal element is in dit onderzoek.

1.3 Kennis- en onderzoeksvragen

De hoofdvraag is opgesplitst in een aantal deelvragen:

1. Wat heeft er in de periode 1991-2009 op de politieke en maatschappelijke agenda gestaan?
2. Hoeveel aandacht is er geweest voor het thema veiligheid in vergelijking met andere beleidsonderwerpen en hoe is de aandacht verspreid over verschillende deelthema's van het veiligheidsbeleid?
3. Wat zijn aandachtsvormende incidenten geweest?
4. Is er een verschil tussen de media en de Tweede Kamer in het aandachtsverloop? Zo ja, welke zaken krijgen prioriteit boven andere onderwerpen en wat kan hiervoor een verklaring zijn?
5. Op welke wijze heeft het thema veiligheid zich verbreed en wat is hiervoor de verklaring?
6. Door welke institutionele factoren wordt politieke en maatschappelijke agendavorming voor veiligheid gestructureerd?
7. Wat zijn de gevolgen van de aandacht voor veiligheid als thema voor beleid, wetgeving en begroting?

Kort samengevat hebben wij deze vragen op de volgende manier beantwoord:

⁸ Jones en Baumgartner, 2005; Baumgartner en Jones, 2010

Ten eerste is een antwoord gegeven op de vraag welke beleidsonderwerpen op de *politieke* agenda hebben gestaan. Op basis van eerder verricht onderzoek blijkt dat regeerakkoorden en Troonredes goede indicatoren zijn van politieke aandacht voor problemen.⁹ Dwars door deze datasets heen is het thema veiligheid geanalyseerd. De uitwerking van deze onderdelen is terug te vinden in hoofdstuk 3.

Ten tweede is antwoord gegeven op de vraag wat er op de *maatschappelijke* agenda heeft gestaan. Het gaat hierbij vooral om media-aandacht en de directe reactie van de politiek op die media-aandacht. Hiervoor is het NRC-Handelsblad uitgebreid geanalyseerd. Ook hebben wij *mondelijke* Kamervragen uit het wekelijkse vragenuurtje in de analyse opgenomen. De uitwerking van deze onderdelen is weergegeven in hoofdstuk 4.

Ten derde is de beleidsverandering in kaart gebracht door een inventarisatie te maken van de wetten die zijn aangenomen en door een analyse te maken van de prioriteiten in de jaarlijkse begrotingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Zie voor de uitwerking hiervan hoofdstuk 5.

Ten vierde zijn de patronen van aandacht in de diverse agendabepalende arena's met elkaar in verband gebracht. Dit deel bestaat uit twee onderdelen: het eerste betreft een vijftal case-studies waarin we momenten van verhoogde aandacht rondom een thema in kaart hebben gebracht (hoofdstuk 6) en het tweede onderdeel is een diagonale analyse van de langetermijndynamiek (analyses verspreid over hoofdstukken 3, 4, 5 en 7).

1.4 Onderzoeksmethode en afbakening

Er is in dit onderzoek gekozen voor een gecombineerde onderzoeksmethode. De onderzoeksvraag heeft zowel kwantitatieve onderdelen (de hoeveelheid aandacht), als kwalitatieve (waarom is aandacht voor een bepaald onderwerp ontstaan, hoe wordt veiligheid gedefinieerd). Deze gecombineerde aanpak is kenmerkend voor het internationale onderzoek naar problemen op de maatschappelijke en politieke agenda en heeft inmiddels diverse studies opgeleverd.¹⁰

In het eerste deel van het onderzoek is de hoeveelheid aandacht in kaart gebracht door te tellen hoe vaak een bepaald onderwerp wordt genoemd in een krant, regeerakkoord, Troonrede enzovoorts. In het tweede onderdeel is geanalyseerd hoe de aandacht voor het thema veiligheid is veranderd. We hebben daarbij zowel de mechanismen over de lange termijn verkend, als mechanismen die in korte tijd optreden.

Kenmerkend voor de methode die bij dit onderzoek wordt gebruikt, is een alomvattende en universele onderwerpcodering. Alle analyse-eenheden worden per bron op onderwerp gecodeerd. Voor de Nederlandse regeerakkoorden zijn

⁹ Breeman et al., 2009a; Baumgartner en Jones, 2010

¹⁰ Bosso, 1987; Nisbet en Huges, 2006; Baumgartner et al., 2008

bijvoorbeeld alle alinea's van het regeerakkoord op onderwerp gecodeerd. Wetenschappelijke onderzoekers in andere landen gebruiken dezelfde onderwerpcodering. Vanwege de vergelijkbaarheid tussen landen en bronnen (media, Kamervragen, wetgeving enzovoorts) is een universele codering essentieel. De onderwerpcodering is vastgelegd in een codeboek en wordt inmiddels in 14 landen gebruikt.

Het codeboek is aanvankelijk ontwikkeld in de Verenigde Staten en is in de loop van de tijd in verschillende landen vertaald om op nationale databronnen te kunnen worden toegepast.¹¹ Er zijn aanpassingen op subonderwerpen gedaan om het codeboek zo goed mogelijk op de nationale context te laten aansluiten. Het gaat hierbij vooral om het toevoegen van specifieke subcategorieën; de hoofdcodering is al 20 jaar dezelfde.¹² Het Nederlandse codeboek bestaat uit 19 hoofdonderwerpen en 247 subcategorieën.¹³ Bijlage 1 geeft het overzicht van de 19 hoofdonderwerpen.

De media bleek echter te omvangrijk om integraal te coderen.¹⁴ Er is daarom gekozen voor een codering met trefwoorden (zie bijlage 2). Het gaat hierbij steeds om onderwerpen die met veiligheid te maken hebben. Er is dus geen integrale media codering beschikbaar, maar alleen een dataset met veiligheidsonderwerpen. Om deze mediadataset vergelijkbaar te maken met de andere datasets, hebben we in alle andere datasets ook de veiligheidsonderwerpen eruit gelicht. Op deze wijze konden veiligheidsonderwerpen in de media met die in de andere datasets worden vergeleken. Het voordeel van de mediadataset is dat deze fijnmaziger is dan in de andere datasets. Dat maakte een gedetailleerde analyse van veiligheidsanalyses in de media mogelijk. Het had echter geen meerwaarde om deze gedetailleerde trefwoordencodering ook toe te passen op de andere datasets. Het aantal hits per sub-onderwerp was daarvoor te klein en veel subcategorieën waren leeg.

De omvang van de aandacht

De hoeveelheid aandacht is in kaart gebracht door verschillende maatschappelijke en politieke agenda's te coderen op beleidsonderwerpen. Met agenda's bedoelen wij niet de letterlijke agenda's van bijvoorbeeld de Tweede Kamer, maar de onderwerpen die besproken worden in de verschillende arena's, zoals tijdens het wekelijkse vragenuurtje in de Tweede Kamer, de wetten die aan de Tweede Kamer worden aangeboden, en artikelen in dagbladen.

De keuze voor de agenda's is gebaseerd op het politieke systeemmodel van Easton (figuur 1).¹⁵

¹¹ <http://www.policyagendas.org/>

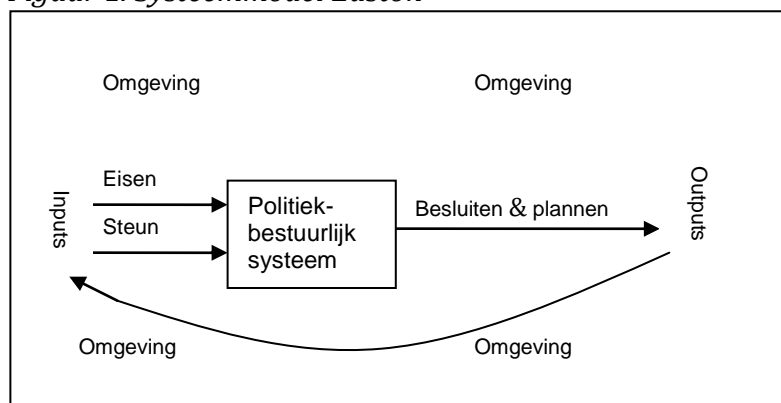
¹² In het Nederlandse codeboek is bijvoorbeeld Suriname als apart beleidsonderwerp bij het buitenlands beleid opgenomen.

¹³ Breeman en Timmermans, 2009b

¹⁴ Er is software in ontwikkeling die integraal coderen mogelijk maakt. Helaas werkt dit nog niet zonder problemen.

¹⁵ Easton, 1965

Figuur 1. Systeemmodel Easton



Bij een onderzoek naar agendavorming is de inputkant van het politieke- en beleidsproces het meest belangrijk. Regeerakkoorden kunnen worden gezien als de inputagenda van de regering. Het regeerakkoord is bedoeld als agenda voor de komende regeerperiode van vier jaar. Troonredes kunnen worden beschouwd als een jaarlijkse ‘update’ van die regeringsagenda. In die zin zijn Troonredes input voor het komende jaar, maar ook een vorm van conversie van punten uit het regeerakkoord. Die punten kunnen immers ook worden genegeerd, al is dat in coalitieregeringen dan al gauw een reden voor conflict. De Tweede Kamervragen kunnen worden gezien als input van de Tweede Kamer. Deze agenda wordt vaak beïnvloed door de omgeving, vooral door de media. De output is in de analyse opgenomen door te kijken naar wetgeving en de verschuivingen in begrotingen van het ministerie van BZK. Tabel 1 geeft een overzicht van de agenda’s die wij op onderwerp gecodeerd hebben.

Tabel 1. Bronnen

Agenda	Fase	Periode	Eenheid / nivo van coderen
Regeerakkoord	Input	1963-2010	Per alinea
Troonrede	Input	1945-2010	Per quasi-zin ¹⁶
Tweede Kamervragen (vragenuurtje)	Input	1984-2009	Per vraag
NRC-Handelsblad	Omgeving	1991-2009	Per artikel
Wetgevingsvoorstellen	Output	1981-2009	Per voorstel
Inleiding op de begrotingen	Output	1985-2009	Per alinea

Voor een langetermijnanalyse is een periode van minimaal 20 jaar noodzakelijk.¹⁷ Alle input bronnen (regeerakkoorden, Troonredes, Tweede Kamervragen) en output bronnen (wetgevingsvoorstellen en inleidingen op de begrotingen) belopen een langere periode. Voor de analyse van het verloop van de aandacht *per bron* hebben we deze langere periodes gebruikt. De interne dynamiek per bron kan los van elkaar worden bestudeerd en geeft informatie over verschuivingen in de aandacht door de tijd heen. De conclusies die daaruit getrokken worden, hebben alleen betrekking op die specifieke bron.¹⁸ Voor de

¹⁶ Een quasi-zin betekent dat samengestelde zinnen in zinsdelen zijn gesplitst en apart gecodeerd.

¹⁷ Jones en Baumgartner, 2005

¹⁸ Zie voor interne dynamiek van troonredes bijvoorbeeld: Breeman et al., 2009a

analyse tussen de input en output van het beleidsproces hebben we alleen de periode tussen 1985-2009 kunnen gebruiken. Voor die 25 jaar overlappen de datasets en hebben we verbindingen kunnen leggen.

De media dataset ten slotte is beperkter en beslaat voor het NRC-Handelsblad een periode van 18 jaar (1991-2009). De gebruikte elektronische dataset ging niet verder terug in de tijd.¹⁹ Er zijn wel verbindingen gelegd tussen omgeving, input en output, maar met conclusies hierover willen we voorzichtig zijn. Aanvankelijk is geprobeerd om ook het Algemeen Dagblad en De Telegraaf bij het onderzoek te betrekken, maar deze bronnen waren om verschillende redenen beperkt bruikbaar (zie verder hoofdstuk 4).

Behalve de media zijn alle bronnen met de hand gecodeerd en is van elk een databestand geconstrueerd.²⁰ De datasets bevatten de volgende gegevens:

- Fulltext van de gecodeerde eenheid. De regeerakkoordendataset bijvoorbeeld bevat de in alinea's ingedeelde integrale tekst.
- De onderwerpcodes en de subcodes. De codes zijn gebaseerd op het Amerikaanse codeboek van Baumgartner en Jones, maar aangepast aan de Nederlandse context (zie bijlage 1).²¹
- Een variabele (0, 1, 2, 3) om verwijzingen naar de EU, Europa, of internationale context te meten.

Vooraf van belang voor dit onderzoek is dat wij aan de datasets een specifieke variabele 'veiligheid' (0 of 1) hebben toegevoegd. Binnen de gecodeerde datasets is op twee manieren bepaald welke punten met het veiligheidsbeleid te maken hebben. Eerst is eenvoudig gezocht op het begrip 'veilig'. Al de alinea's, zinnen, vragen die dat woord hadden, zijn vervolgens handmatig doorgenomen. Zinnen waarbij wel het begrip veilig in voorkwam maar die niet betrekking hadden op het veiligheidsbeleid, hebben geen (1) gekregen. Dit zijn zinnen zoals "In het komend jaar zullen wij de onderwijsdoelen veilig stellen". Daarnaast zijn ook alle sub-onderwerpen die mogelijk met veiligheidsbeleid te maken zouden kunnen hebben nogmaals handmatig doorgekeken.

Vanwege de omvang was een handmatige codering van de media niet mogelijk. In plaats daarvan is op basis van een overzicht van veiligheidsonderwerpen (tabel 2) een uitgebreid trefwoordenregister opgesteld. Vervolgens is de kranten databank van LexisNexis onderzocht ('Boolean' zoekmethode).²² Het gehele trefwoordenregister is opgenomen in bijlage 2.

¹⁹ LexisNexis

²⁰ De bronnen zijn online toegankelijk via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/zoeken> ; www.statengeneraaldigitaal.nl; www.kha.nl; www.lexisnexis.nl;

²¹ www.policyagendas.org

²² Boolean is een zoekmethode met trefwoorden die op een logisch mathematische wijze met elkaar verbonden zijn. George Boole heeft deze methode ontwikkeld.

Tabel 2. Veiligheidsonderwerpen

- Uitspraken over missie BZK en veiligheid
- Uitspraken over specifieke veiligheidstaken van BZK
- Beleid over verschillende regionale indelingen
- Herstructurering en reorganisatie
- Samenwerking tussen overheden
- Samenwerking tussen overheden en uitvoeringsorganisaties
- Samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties onderling
- Samenwerking tussen overheid en samenleving
- Monitoring, rapportages en analyses
- Specifieke inzet en beleidsaanpak
- Controle en integriteit
- Europese samenwerking op het terrein van veiligheid
- Monitoren en invloed internationale dimensie
- Opleiding en training
- Criminaliteit en overtredingen
- Ergernissen en overlast
- Terrorisme, extremisme, racisme
- Financiële criminaliteit en verwevenheid boven/onderwereld
- Gevoel op straat en in stadswijken
- Veiligheid en energie
- Reisdocumenten, identificatie en privacy
- ICT en cybercrime
- Gezondheid en milieu t.a.v. veiligheid
- Verwachtingen burgers t.a.v. veiligheid

Het begrijpen van de aandacht

In het tweede deel van het onderzoek zijn de verschillende agenda's inhoudelijk onderzocht en met elkaar in verband gebracht. Op basis van de datasets is de langetermijndynamiek geanalyseerd. Welke trends zijn er waar te nemen? Wat is de samenhang tussen de verschillende agenda's? Hoe heeft het veiligheidsbeleid zich ontwikkeld? Het gaat hierbij vooral om de vraag naar verbreding, verschuiving en verdieping van het veiligheidsbeleid in de loop van de tijd.

De trends zijn in kaart gebracht door de op- en neergang van de aandacht weer te geven. Per bron (troonrede, wetgeving, Tweede Kamervragen enzovoorts) zijn de pieken en dalen in aandacht beschreven. Wanneer er in een jaar sprake was van een aandachtspiek, zijn de oorspronkelijke teksten erbij gezocht en is beschreven welke onderwerpen er in dat jaar voor de piek hebben gezorgd. Wanneer er sprake was van relatief minder aandacht, dan is nagegaan welke onderwerpen in dat jaar wel aandacht hebben gekregen. De resultaten van deze analyses zijn opgenomen in de hoofdstukken 3,4,5, en 7

Naast trendanalyses is ook gekeken naar het gebruik van het begrip veiligheid. Daarbij is gekeken met welke onderwerpen het begrip veiligheid werd verbonden. Per bron hebben we gezocht op het begrip veiligheid en alle hits nagelopen of deze met het veiligheidsbeleid te maken hadden. Deze analyse brengt de verbreding van het begrip veiligheid in kaart. Naast de verbreding van het *begrip* veiligheid, hebben we ook gekeken naar de verbreding van het

veiligheidsbeleid Voor dit onderdeel zijn de verschillende beleidsprogramma's door de tijd heen bestudeerd.

Ook is gezocht naar een samenhang tussen de verschillende agenda's. We hebben daartoe een vijftal veiligheidsincidenten uitgelicht en nader bekeken. Het ging hierbij niet zozeer om de incidenten zelf, maar om de wijze waarop het incident op de verschillende agenda's terecht is gekomen; hoe daarover is gesproken, hoe de verschillende agenda's op elkaar hebben gereageerd en wat de impact is geweest van die incidenten op het veiligheidsbeleid. We hebben gekozen voor diversiteit in het soort incidenten. Het betreft zowel gebeurtenissen waar het ministerie van BZK direct mee te maken heeft gehad, zoals openbare orde en veiligheid, als met onderwerpen waarbij het ministerie alleen indirect betrokken was en een coördinerende rol speelde, zoals bij de bestrijding van de griep-pandemie (tabel 3).

Tabel 3. Casestudies

Casus	Aspecten
Vuurwerkramp Enschede	Ramp
Rellen in de wijk Ondiep	Sociale onrust
Aanslag 9/11	Internationaal incident
Moord op Theo van Gogh	Politiek incident
Pandemie, Q-koorts	Indirect betrokken incident

Voor de uitvoering van dit onderdeel van het onderzoek is een case-survey methode toegepast.²³ Er zijn daarvoor 10 interviews afgenomen. Een case-survey methode betekent dat alle vijf de cases op dezelfde aspecten zijn onderzocht. Maar dit betekent ook dat we niet alle details van de verschillende incidenten hebben onderzocht. Er is al veel onderzoek uitgevoerd naar de verschillende cases en die gebruiken wij als achtergrondinformatie. De aspecten die per casus zijn geanalyseerd, betreffen vooral verschillende mechanismen van agendavorming (zie paragraaf 2.4). Ook hebben wij in onze interviews steeds gevraagd of de incidenten invloed hebben gehad op de wijze waarop het begrip veiligheid is veranderd. Door deze vraag werden de incidenten in de tijd geplaatst en met andere incidenten verbonden. De vragenlijst is in bijlage 3 opgenomen en het analyseschema van de interviews in bijlage 4.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek is het veiligheidsbeleid overgegaan van het ministerie van BZK naar het in 2010 met het kabinet-Rutte nieuw opgerichte ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). Dit onderzoek heeft betrekking op de periode dat veiligheid nog onder BZK viel. De bronnen, zoals wetgeving en de begroting (zie tabel 1), zijn dan ook bestudeerd vanuit het ministerie van BZK en niet het (oude) ministerie van Justitie.

²³ Yin en Heald, 1975

2. Theoretische lens op de politiek van de aandacht

Het doel van dit onderzoek is om te begrijpen hoe maatschappelijke en politieke aandacht voor het thema veiligheid ontstaat en de gevolgen hiervan voor beleidsprioriteiten. Wij willen met dit onderzoek inzicht krijgen in de agendadynamiek voor het thema veiligheid van de afgelopen 25 jaar (20 jaar voor de media-analyse). In dit hoofdstuk geven we het theoretische kader dat we gebruiken voor het empirisch onderzoek. De basis hiervoor is de literatuur over agendavorming en de literatuur over framing en discourses. Daarnaast maken we ook gebruik van de theorie over sociale mechanismen.

2.1 De aandachtscyclus voor beleidsproblemen: een hypothese

Anthony Downs stelt in zijn artikel *Up and Down With Ecology: The Issue-Attention Cycle* (1972) dat de aandacht voor beleidsproblemen cyclisch is. Deze cyclus begint met een 'pre-probleemfase'. Er is er dan nog weinig publieke en politieke aandacht voor een kwestie, hoewel de direct betrokken stakeholders vaak al wel in de gaten hebben dat er iets speelt. Wanneer vervolgens het bredere publiek het probleem ontdekt, spelen er vaak allerlei alarmsignalen, waardoor uiteindelijk ook de politiek betrokken raakt. Soms ontstaat er in deze fase een 'euphoric enthusiasm': een sterk gevoel van maakbaarheid. De betrokken actoren zijn er dan van overtuigd dat het probleem snel en efficiënt valt op te lossen.

De tweede fase van de aandachtscyclus breekt vervolgens aan wanneer betrokkenen zich realiseren dat de voorgestelde oplossing veel geld en moeite gaat kosten. Het enthousiasme voor het onderwerp daalt en het komt daardoor geleidelijk aan steeds lager op de agenda. Ten slotte belandt het in de 'post-probleemfase', waarin de aandacht voor langere tijd op een laag pitje staat. Tijdens deze tweede fase zal de aandacht nooit geheel meer verdwijnen, zoals tijdens de 'pre-probleemfase'. Er is namelijk tijdens het signaleren van het probleem en het bedenken van oplossingen geïnvesteerd, zowel institutioneel als inhoudelijk, waardoor er vaak iets van de aandacht in stand blijft. De aandacht is dan latent aanwezig en kan door een nationaal of internationaal incident plotseling weer opduiken; dan wordt het onderwerp opnieuw tijdelijk voorpaginanieuws en houdt het de politieke gemoederen bezig. Uiteraard zijn er ook onderwerpen die op termijn geheel van de agenda verdwijnen.

Volgens Downs zijn problemen gevoelig voor deze 'aandachtscyclus' als ze voldoen aan één van de volgende drie kenmerken. Ten eerste gaat het om problemen waar de meerderheid van de bevolking weinig directe hinder van heeft. De aandacht van het publiek voor het probleem is dan moeilijk vast te houden. Een tweede kenmerk is dat het probleem een effect is van economische, sociale of andere soorten voorzieningen, waar de meerderheid juist van profiteert. Het probleem bestaat dan bijvoorbeeld uit de zogenaamde externe effecten van een economische activiteit, zoals milieuvervuiling bij de productie van goederen. Ten derde heeft het probleem geen kenmerken die voor publieke opwinding zorgen. Zonder drama is de aandacht moeilijk vast te

houden. Volgens Downs voldoen vooral milieuproblemen aan deze criteria. De meeste mensen hebben bijvoorbeeld geen last van CO₂-uitstoot, maar ze profiteren er juist van omdat ze ongestoord in hun auto willen blijven rijden; bovendien is het onderwerp moeilijk langdurig te dramatiseren. Het gevolg is dat wanneer er zich een incident voordoet (smog-alarm tijdens de zomer, of dramatische beelden van smog in Mexico-city), de aandacht stijgt en het onderwerp op de agenda komt, maar ook weer snel verdwijnt.

Op basis van de theorie van Downs verwachten we dat het onderwerp veiligheid zowel cyclusegevoelige als ongevoelige elementen heeft. Bij een incident kan de aandacht voor een onderwerp tijdelijk hoog zijn en daarna weer van de agenda verdwijnen. Maar veiligheidsonderwerpen kunnen ook gedurende lange tijd continu op de agenda staan, zoals veiligheid op straat. Voor een deel kan dit te maken hebben met de frequentie van aandachttrekkende incidenten.

2.2 Venues van de hoge en lage politiek

Aandacht voor beleid komt op verschillende plekken tot stand. Dit kan in de Tweede Kamer zijn, op een ministerie, in de media, bij expertorganisaties, of in de publieke opinie. Deze verschillende arena's van aandacht beïnvloeden elkaar. Om goed te kunnen begrijpen hoe aandacht over een langere periode voor een onderwerp tot stand komt, is het noodzakelijk om de dynamiek en samenhang tussen de verschillende institutionele arena's in kaart te brengen.

Na het pionierwerk van Downs en Kingdon, is de theorie over agendavorming verder ontwikkeld door Baumgartner en Jones.²⁴ Zij maken gebruik van de evolutionaire theorie van het onderbroken evenwicht ('punctuated equilibrium'). Deze theorie zegt dat aandacht voor een onderwerp voor langere tijd stabiel en laag is, maar af en toe wordt onderbroken door een periode van verhoogde aandacht.

Baumgartner en Jones laten zien dat agendavorming voor een groot deel wordt bepaald door beperking en uitbreiding van het aantal (en soort) deelnemers in de publieke en politieke arena's. Zij stellen dat aandacht voor beleid en beleidsverandering tot stand komt door binnen deze beleidsarena's steun te mobiliseren ('mobilization of bias').²⁵ Door deze steun ontstaan er binnen beleidsarena's voorkeuren voor beleidsdoelen en -oplossingen. Toen bijvoorbeeld in 1982 *natuurbeheer* aan het ministerie van Landbouw en Visserij werd toegevoegd, was dat bedoeld om meer steun voor dit onderwerp te krijgen van de traditionele landbouwsector.²⁶

Een centraal concept in de benadering van Baumgartner en Jones is de 'policy venue'. Dit is een min of meer geïnstitutionaliseerde arena, waar agendavorming plaatsvindt. De belangrijkste daarvan zijn de regering, het parlement, politieke partijen, de media, de publieke opinie en ook organisaties voor wetenschappelijke kennis en advies. 'Policy venues' zijn dus al dan niet formele

²⁴ Kingdon, 1984, Baumgartner en Jones, 2010 [1993], 1995, 2002

²⁵ Zie ook Schnattschneider, 1960

²⁶ Bekke, De Vries en Neelen, 1994

arena's, waar problemen worden gesignaleerd en ideeën over het oplossen daarvan worden aangedragen. Tijdens de formulering van een regeerakkoord bijvoorbeeld geeft een nieuwe regering aan, aan welke problemen zij prioriteit geeft.

De 'policy venues' verschillen in de hoeveelheid en het type steun die zij voor een probleem kunnen opwekken. Een tweegesprek tussen partijen in een dagblad kan aandacht opwekken voor een onderwerp, maar verschilt wel van de impact die het heeft vergeleken met bijvoorbeeld een uitgebreide commissievergadering of een plenair debat in de Tweede Kamer. Ook de toegang tot de 'venues' en andere spelregels en routines loopt uiteen, net zoals de nadruk die actoren binnen de 'venues' leggen op technische dan wel op dramatische aspecten van een probleem. De *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)* bijvoorbeeld geeft op een heel andere manier aandacht aan een beleidsprobleem dan een politieke partij. Elke 'venue' heeft dus een eigen 'bias': een beperking van de participatie en beteugeling van het conflict, of juist uitbreiding en koppeling van thema's en conflict, gericht op verbreding van de aandacht.

Actoren die op zoek zijn naar meer aandacht kunnen strategisch gebruikmaken van deze 'bias' in de verschillende beleidsarena's.²⁷ Hierbij is sprake van 'venue shopping': actoren proberen binnen verschillende arena's tegelijkertijd aandacht te krijgen, bijvoorbeeld door een brief naar een Tweede Kamerlid te sturen, en tegelijkertijd in overleg te treden met een ambtenaar en een stuk naar een dagblad te sturen. Maar vaak is 'venue shopping' beperkt: de meeste spelers zoeken of krijgen slechts toegang tot enkele arena's.²⁸

In de loop van de tijd schuift een probleem heen en weer tussen de hoge en lage politiek. De 'lage politiek' correspondeert met wat Downs de 'pre-probleemfase' en de 'post-probleemfase' noemt. De fase van de ontdekking van het probleem en het debat daarover is de 'hoge politiek'. Overigens is hoge politiek geen voorwaarde voor beleid. Veel overheidsbeleid komt juist in de sfeer van de lage politiek tot stand, wordt haast onmerkbaar politiek bekrachtigd en blijft lang of zelfs altijd in die sfeer. Wanneer een onderwerp niet zichtbaar is in de politieke of maatschappelijke, dan kan het onderwerp nog wel hoog op de bestuurlijke agenda staan. Een ministerie kan veel aandacht besteden aan een onderwerp, terwijl er daarbuiten geen aandacht voor is. Het kan zelfs een gevolg zijn: door de hoge prioriteit in de overheidsorganisatie kan de aandacht daarbuiten laag zijn. Problemen worden dan bijvoorbeeld binnen de organisatie snel opgemerkt waardoor er op tijd gereageerd kan worden, zonder dat het tot veel journalistieke aandacht leidt.

Als een probleem wel in de hoge politiek terechtkomt, dan daalt het na verloop van tijd ook af naar de lage politiek, waar specialisten, juristen en uitvoerders zich met het onderwerp bezighouden. Het wordt 'business as usual', waarmee politici en media weinig tot geen bemoeienis hebben. Op deze wijze wordt er een 'beleidsmonopolie' gevestigd. Met andere woorden: wanneer in de hoge politiek

²⁷ Rocheford en Cobb, 1994

²⁸ Pralle, 2003

een beslissing is genomen dan wordt het onderwerp omlaag gedelegeerd naar administratieve en gespecialiseerde arena's, waar alleen kleine veranderingen en aanpassingen plaatsvinden. Na de vuurwerkramp in Enschede was er bijvoorbeeld aanvankelijk veel politieke en journalistieke belangstelling voor de verscherping van het toezicht op de opslag en verkoop van vuurwerk. De technische details voor opslagruimten zijn echter daarna verder uitgewerkt door brandweer en inspecties en het onderwerp verdween grotendeels uit beeld.

Beleidsmonopolies kunnen lange tijd een sector domineren, zoals de vertegenwoordigers van de agrarische sector met het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (thans, Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, EL&I) en de vaste Tweede Kamercommissie voor landbouw dat lange tijd hebben gedaan.²⁹ Maar soms kunnen zich incidenten voordoen waar een beleidsmonopolie niet langer immuun voor blijft. Deze incidenten ('focus events') kunnen via de media en behendige beleidsmakelaars ('policy entrepreneurs') tot een cascade van aandacht leiden. Dit zet het heersende beleidsmonopolie met haar manier van denken en handelen onder druk. Als dit proces op gang komt, ontstaat er een beleidsvenster, een 'window of opportunity', waarbij er nieuwe koppelingen worden gelegd tussen problemen en oplossingen.³⁰ Zo komt er een einde aan een periode van relatieve stabiliteit en begint de opbouw van een volgend beleidsmonopolie.

Tenslotte heeft agendaonderzoek al laten zien dat de aandacht voor een beleidsprobleem vaak ten koste gaat van de aandacht voor een ander onderwerp.³¹ Onderwerpen concurreren om de aandacht van politici en ambtenaren. Wanneer zich een ramp of ander incident voordoet (overstroming, neerstorten van een vliegtuig, een schandaal), dan verdwijnen andere onderwerpen naar de achtergrond. Een politiek-bestuurlijk systeem dat is opgebouwd uit departementale organisaties kan haar aandacht weliswaar verdelen, maar vaak voltrekt een cascade van aandacht zich dwars door verschillende arena's en organisaties heen. Er kan dan ook een ware hype ontstaan die politici een 'sense of urgency' geeft. Om deze reden heeft een piek in de aandachtsgolf voor een probleem veelal het karakter van een 'zero-sum game': het ene onderwerp verdringt het andere, tot het tij weer keert. Er zijn veel problemen tegelijk aanwezig in de lage politiek, maar er breken er meestal slechts één of twee tegelijk door naar de hoge politiek.

2.3 Inhoudelijke richting van de aandacht: framing

De manier waarop een probleem gepresenteerd wordt, heeft gevolgen voor het debat en de oplossingen die worden aangedragen. Onrust in een woonwijk kan bijvoorbeeld worden gedefinieerd als een jongerenvraagstuk, maar ook als een integratieprobleem van allochtone jeugd. De oplossingen zullen in beide gevallen verschillend zijn. De invloed die het *verwoorden*, of het 'framen', van het probleem heeft, is groot op de inhoud van beleid in zowel de hoge als de lage politiek. In het onderzoek naar agendavorming wordt de beeldvorming rondom

²⁹ De Vries, 1989

³⁰ Kingdon, 1984

³¹ Jones en Baumgartner, 2005

een beleidskwestie aangeduid als 'policy image'. Een 'policy image' komt voort uit een groter denkkader, dat structuur geeft aan cognitieve processen en betekenis geeft aan gebeurtenissen. 'Framing' is het proces waarin een 'policy image' ontstaat en het probleem in een verhaallijn wordt geplaatst.³² Hiermee krijgt het probleem ook de symbolische en retorische lading die zo kenmerkend is voor agendavorming en het hele verdere beleidsproces.³³

Frames en 'policy images' kunnen voor langere tijd dominant zijn en daarmee het denken en handelen bepalen. Op het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat (thans Infrastructuur en Milieu, I&M) zijn bijvoorbeeld de oplossingsgerichte frames, de *ingenieursmentaliteit*, decennialang dominant geweest.³⁴ In een analyse van de aandacht voor agrarische biotechnologie in de Verenigde Staten onderscheiden Nisbet en Huges technische en dramatische frames.³⁵ In een technisch frame ligt de nadruk op rationele, instrumentele, juridische en administratieve dimensies van een probleem. Het probleem wordt als eenvoudig en hanteerbaar beschouwd. Een dramatisch frame wordt juist gekenmerkt door de nadruk op politieke, emotionele en morele dimensies van een probleem. Mobilisatie van veel actoren of de hele publieke opinie kan dan onderdeel zijn van de strategie om aandacht te krijgen. Eerder onderzoek naar het ontstaan en gebruik van deze twee typen frames richtte zich op de tegenstellingen rond nieuwe technologieën en omstrede wetenschappelijke inzichten zoals de evolutietheorie.³⁶

Hoewel technische en dramatische frames naast elkaar kunnen bestaan, komt het technische frame meer voor in administratieve, juridische en wetenschappelijke arena's, terwijl het dramatische frame juist in de publieke en politieke arena's voorkomt, omdat via dramatisering bredere aandacht en electorale steun wordt verkregen. Voor een deel komt deze verdeling door de verschillende competenties, spelregels en conventies die de verschillende arena's hebben.³⁷ Deze verschillen worden soms gebruikt om van het ene frame naar het andere te bewegen. Technische frames die binnen wetenschappelijke 'venues' zijn ontstaan, worden dan gebruikt als munitie in een politiek debat om daardoor doelbewust het publieke en politieke frame te beïnvloeden en te veranderen.³⁸

2.4 Sociale mechanismen van agendavorming

Met behulp van de theorieën van Downs en van Baumgartner en Jones kan het aandachtsverloop voor het thema veiligheid in kaart worden gebracht. Met behulp van een frame-analyse kunnen we bovendien beschrijven welke manieren van denken over veiligheid er in de loop van de tijd waren. Maar

³² Gamson & Modigliani, 1989

³³ Stone, 2002

³⁴ Van de Brink, 2009

³⁵ Nisbet and Huges, 2006

³⁶ Nelkin, 1979; Sheingate, 2006; Mooney, 2005

³⁷ Wittrock, 1991

³⁸ Dit was bijvoorbeeld het geval bij het integratiebeleid na de eeuwwisseling, zie: Scholten en Timmermans, 2004

daarmee is nog niet duidelijk waarom onderwerpen van de lage naar de hoge politiek komen (en andersom) en waarom er een verandering in de wijze van 'framing' ontstaat. Om deze veranderingen te begrijpen, maken wij in dit onderzoek gebruik van sociale mechanismen. Dit zijn 'theories of the middle-range'.³⁹ Ze houden het midden tussen verklarende causale theorieën en enkelvoudige beschrijvingen van incidenten ('thick description'). Sociale mechanismen zijn een manier om uit de impasse te komen tussen onderzoek dat slechts bestaat uit beschrijvende casestudies en onderzoek dat op zoek is naar causale wetmatigheden. Zoals Elster stelt:

*'Roughly speaking, mechanisms are frequently occurring and easily recognizable causal patterns that are triggered under generally unknown conditions or with indeterminate consequences.'*⁴⁰

In de literatuur over sociale mechanismen wordt verondersteld dat menselijk gedrag alleen begrepen kan worden door verschillende sociale mechanismen met elkaar te combineren. Daarbij kunnen deze mechanismen elkaar versterken, maar ook tegenwerken.⁴¹ Een crisis kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat mensen eensgezind naar een ingrijpende verandering van beleid gaan zoeken (de zogenaamde 'crisis-reform thesis'), maar het kan er tegelijkertijd voor zorgen dat mensen elkaar de schuld gaan geven voor het veroorzaken van de crisis waardoor de samenwerking moeilijker wordt ('shaming and blaming').⁴²

Op basis van eerder onderzoek naar agendavorming, 'framing' en media-analyse kunnen verschillende sociale mechanismen worden onderscheiden. Het gaat om de volgende, soms tegenstrijdige en soms elkaar versterkende mechanismen. Het verschilt per geval welk mechanisme een dominante rol speelt. Door middel van de volgende mechanismen wordt de dynamiek van aandachtvorming binnen en tussen de verschillende 'venues' inzichtelijk gemaakt:

- *Aandachtsconcurrentie*. Beleidsvraagstukken concurreren om aandacht van politici, burgers en andere betrokkenen bij beleid. Sommige onderwerpen zijn gevoeliger voor concurrentie dan andere.⁴³
- *EU-lauwheid*. EU beleidsdossiers zijn, sinds het referendum over de constitutie niet populair in de nationale politieke arena. Wanneer een onderwerp een Europees karakter heeft, zal dit onderwerp moeilijk aandacht krijgen.⁴⁴
- *Crises*. Crises en kritieke gebeurtenissen leiden vaak tot een verhoogde aandacht voor een beleidsdossier.⁴⁵
- *Institutionele capaciteit*. De capaciteit en institutionele structuur van een bureaucratie bepaalt voor een deel de mate van aandacht. Hoe meer capaciteit aanwezig is, des te meer aandacht mogelijk is.⁴⁶

³⁹ Merton, 1967: 39

⁴⁰ Elster, 1999:1

⁴¹ Gambetta, 1998: 102; Hedström en Swedberg, 1998

⁴² Boin et al., 2000

⁴³ Downs, 1972; Baumgartner en Jones, 2010

⁴⁴ Breeman en Timmermans, 2008

⁴⁵ Kingdon, 1984

- *Cascade-effect*. Media reageren op elkaars berichten, waardoor de aandacht plotseling en vaak onevenredig kan toenemen. Bovendien kan een opeenvolging van verschillende incidenten een cascade van aandacht veroorzaken.⁴⁷
- *Mediadramatisering*. De media hebben vaak vooral aandacht voor vraagstukken die eenvoudig te dramatiseren zijn, die een duidelijke verhaallijn kennen en waarbij heldere voor- en tegenstanders te onderscheiden zijn.⁴⁸
- *Concurrerende frames*. Bij een grote spreiding van concurrerende frames zal de hoeveelheid aandacht toenemen, omdat er meer debat is.⁴⁹
- *Institutionele aandacht*. Reguliere patronen van aandacht ontstaan bijvoorbeeld door budgetherzieningen of geplande evaluaties.
- *'Venue-shopping'*. Aandacht kan toenemen wanneer actoren bij verschillende 'venues' aandacht vragen (opiniestuk in de krant, brief naar Kamerlid, contact met ambtenaar).⁵⁰

2.5 Het model toegepast

Samenvattend, ons model voor de analyse van de aandacht voor veiligheid is gebaseerd op het werk van Downs en Baumgartner en Jones. In dit model is sprake van een constante op- en neergang van aandacht in verschillende 'venues'. Tijdens dit proces kan de 'framing' veranderen waardoor ook het beleid kan veranderen en de samenstelling van de beleidsarena. Maar deze op en neergang gaat niet vanzelf. Door verschillende mechanismen is vaak sprake van lange periode van stabiliteit die plotseling worden onderbroken door periode van verhoogde aandacht. Deze onderliggende mechanismen leveren diverse inzichten en deelspraken op over hoe prioriteiten in de politieke en beleidsarena tot stand komen.

Het eerste praktische doel is om de hoeveelheid aandacht per 'venue' in kaart te brengen. Vervolgens om de 'framing' van het veiligheidsbeleid te beschrijven. En ten slotte om te analyseren welke mechanismen een rol hebben gespeeld in de verbreding en verdieping van het thema veiligheid, zowel door middel van langetermijnanalyses als door case studies.

⁴⁶ Jones en Baumgartner, 2005

⁴⁷ Walgrave en van Aelst, 2006

⁴⁸ Walgrave en van Aelst, 2006

⁴⁹ Baumgartner, DeBoef, and Boydston, 2008

⁵⁰ Pralle, 2003

3. Veiligheid aan de input-zijde

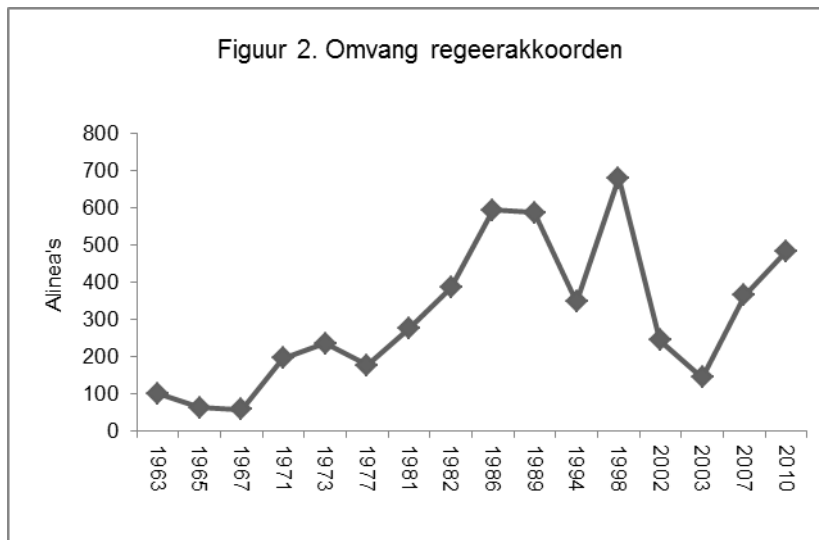
3.1 Het regeerakkoord

Bij de formatie van een nieuwe regering worden er onderhandelingen gevoerd over het te voeren beleid. In een regeerakkoord wordt de beleidsagenda voor een groot deel vastgelegd. De coalitiepartijen bepalen met elkaar de richting van het beleid voor de komende vier jaar en spreken af welke beleidsthema's prioriteit krijgen en welke niet. Deze onderhandelingen worden zo veel mogelijk in beslotenheid gevoerd, buiten het zicht van media en lobbygroepen; hoewel er veel druk is van buitenaf om de inhoud van de onderhandelingen te beïnvloeden. Er zijn geen formele regels over deze onderhandelingen. Maar in coalitiesystemen vormen deze onderhandelingen een belangrijke en geïnstitutionaliseerde arena, waarin de agenda van de regering voor de komende termijn wordt bepaald.⁵¹ De uitkomst van de onderhandelingen vormen het regeerakkoord.

Sinds 1963 zijn er zestien regeerakkoorden geschreven en gepubliceerd. Daarvoor waren er ongeschreven 'gentleman's agreements'. Vanaf 1973 zijn de regeerakkoorden ook als officieel parlementair stuk gepubliceerd. Alle zestien regeerakkoorden tussen 1963 en 2010 zijn op beleidsonderwerp *per alinea* gecodeerd.⁵² Voor elke alinea is ook aangegeven of deze substantieel beleidsinhoudelijk was, of dat deze alleen een algemene inleidende beschrijving gaf over een beleidsveld zonder een concreet voornemen te noemen. De dataset bestaat uit 5015 gecodeerde alinea's, waarvan er 4647 daadwerkelijk beleidsinhoudelijk waren. Figuur 2 laat zien dat de lengte van de regeerakkoorden door de tijd heen sterk varieerde.

⁵¹ Petersen et al., 1986; Strøm et al., 2008; Timmermans, 2003

⁵² Hoewel een alinea meestal maar één onderwerp heeft, verschilde de schrijfstijl nog wel eens. Bij het coderen zijn er een aantal vuistregels toegepast die internationaal zijn afgesproken binnen het 'Comparative Policy Agendas Project'. Deze vuistregels gelden ook voor alle andere gecodeerde bronnen: Staccato opsommingen zijn apart gecodeerd. Bij alinea's met meerdere beleidsonderwerpen is alleen het dominante onderwerp gecodeerd. Bij alinea's waar de verhouding van de aandacht voor verschillende onderwerpen gelijk was, is consequent gekozen voor de algemene onderwerpcodes. Deze algemene code is ook gebruikt bij ongespecificeerde alinea's; het gaat dan bijvoorbeeld wel over onderwijs in het algemeen, maar niet over een bepaald type onderwijs. De alinea's zijn altijd door twee codeurs tegelijk gecodeerd en de resultaten zijn door de projectleiding met elkaar vergeleken. Uiteindelijk is gecodeerd met een betrouwbaarheid tussen de codeurs van 95% op hoofdonderwerpen en 85% op sub-onderwerpen. Dit betekent dat nagenoeg alle alinea's consistent door twee codeurs in dezelfde hoofdcategorie zijn gezet, Bijvoorbeeld in categorie milieu, maar dat er enig verschil zat tussen de codeurs voor wat betreft de sub-onderwerpen; Een alinea over watervervuiling bijvoorbeeld heeft codeur 1 in de subcategorie oppervlakte water gezet en codeur 2 in subcategorie zeewater.



De toename van de lengte van regeerakkoorden in de jaren tachtig is voor een groot deel te verklaren door de toenemende competitie tussen politieke partijen en wederzijds wantrouwen. In de jaren negentig was er een kentering vanwege kritiek op het dichttimmeren van de regeringsagenda tijdens de kabinetsformatie. Er viel tijdens de rit weinig meer over grote beleidsvragen te debatteren in de Tweede Kamer, zo was de kritiek. Eerder onderzoek heeft laten zien dat lange en gedetailleerde regeerakkoorden een bepaalde mate van stabiliteit geven. Er is een positief verband tussen de lengte van een regeerakkoord en het aantal dagen dat een regering aanblijft.⁵³ Bovendien is er een steeds gelijkere verdeling gekomen in de aandacht voor verschillende beleidsonderwerpen (zie figuur 23 in de bijlage).⁵⁴

Opvallend is ten slotte dat de relatieve aandachtsverdeling voor onderwerpen tussen opeenvolgende regeerakkoorden ook niet veel beweging laat zien. De coalities van Den Uyl in 1973, Lubbers I in 1982, Kok I in 1994 en Balkenende I in 2002 kondigden grote veranderingen aan, maar afgelezen aan de verdeling tussen de onderwerpen is daarvan weinig terug te zien. Uiteraard is het mogelijk dat deze continuïteit in aandacht is veroorzaakt doordat deze regeringen recht wilden zetten wat de voorgaande regering, in hun ogen, allemaal verkeerd deed.⁵⁵ Het algemene beeld van regeerakkoorden is dat deze een relatief grote mate van stabiliteit laten zien voor wat betreft de verdeling van beleidsonderwerpen. De vraag is of dit beeld ook geldt voor het thema veiligheid. Om deze vraag te beantwoorden, hebben wij de alinea's die aan het onderwerp veiligheid gerelateerd zijn nader geanalyseerd.

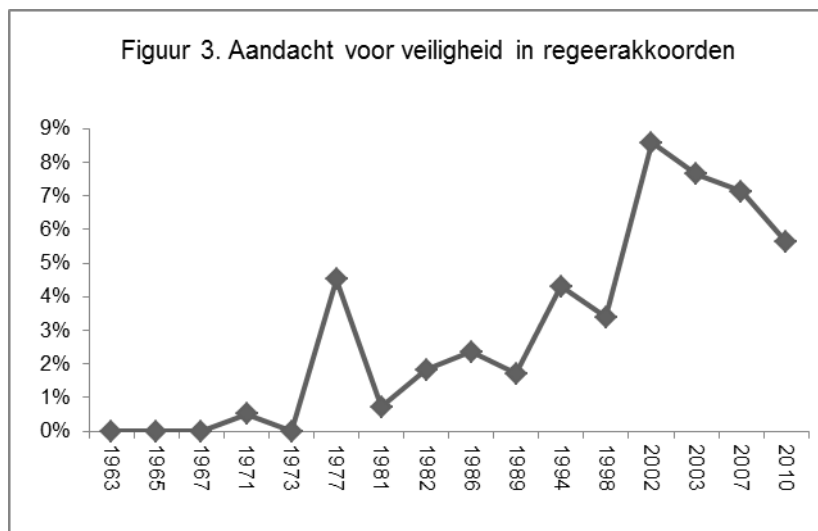
⁵³ Timmermans et al., 2008

⁵⁴ Een concentratie-index (Herfindahl-index) vertoont al sinds het regeerakkoord van 1998 een waarde van rond de 0.08, terwijl daarvoor deze waarde niet veel hoger kwam dan 0.1 (Timmermans et al. 2008). Wanneer deze op 1 zou staan, dan zou één enkel onderwerp van de totaal negentien hoofdonderwerpen het totale regeerakkoord bepalen. Omgekeerd is een punt dichtbij 0 een indicatie van evenredig verspreide aandacht.

⁵⁵ Timmermans et al., 2008

Aandacht voor veiligheid in regeerakkoorden

Figuur 3 laat een stijgende trend zien in de hoeveelheid aandacht voor veiligheid. Na 2002 neemt de aandacht af. Eerder constateerden we dat de verdeling tussen verschillende beleidsonderwerpen steeds evenrediger is geworden (figuur 23 in bijlage). Maar de relatieve aandacht voor veiligheid is toegenomen, duidelijk ten koste van andere onderwerpen die voorheen prominenter waren. Er is een duidelijke piek in 2002 zichtbaar. In de drie daarop volgende regeerakkoorden (2003, 2007 en 2010) neemt de aandacht wel steeds wat af, maar blijft het onderwerp toch relatief hoog op de agenda. Dit komt overeen met de theorie die zegt dat wanneer er eenmaal een piek in aandacht is geweest voor een onderwerp, dit weliswaar daarna weer lager op de agenda komt, maar meestal niet meer naar het lagere niveau van eerder zal afdalen. Na een periode van veel aandacht, 'high politics', raakt het onderwerp ingebed in een beleidsmonopolie. Dit kan bijvoorbeeld, doordat politici, burgers of media verveeld raken met het onderwerp en het overlaten aan beleidsmakers, juristen of experts, of doordat er zich een ander incident voordoet in een ander beleidsdomein.



In tabel 4 wordt een beschrijving gegeven van de pieken en dalen in het verloop van de aandacht voor veiligheid in de regeerakkoorden. De onderwerpen die met justitie en criminaliteit te maken hebben en met buitenlands beleid, blijken altijd wel op de agenda voor te komen.

Tabel 4. Pieken en dalen in aandacht voor veiligheid: Regeerakkoorden

Pieken in aandacht

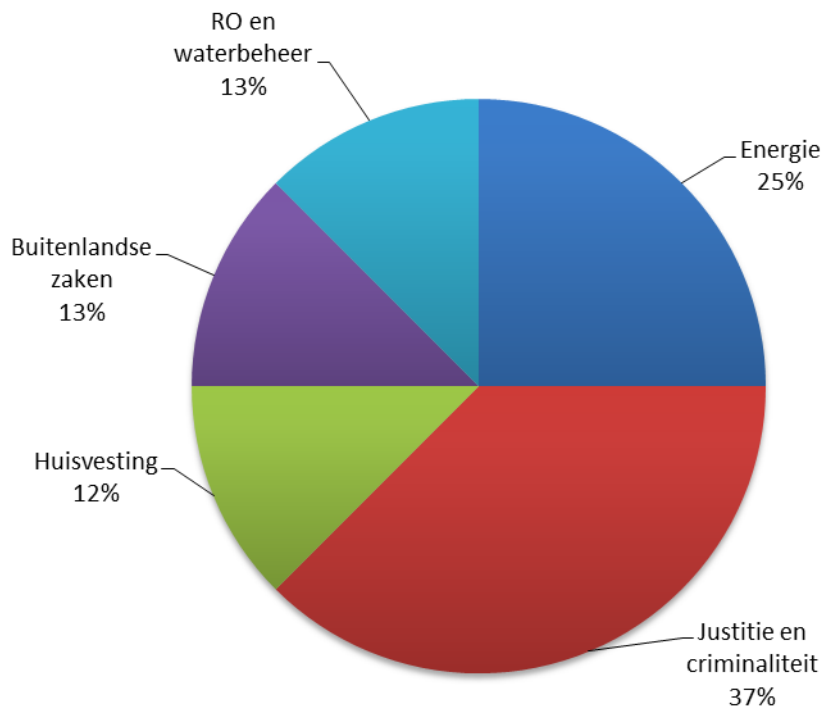
- **1977.** In 1977 was er veel aandacht voor veiligheid in NAVO en VN verband. Ook kwam specifiek de vorming van een nationale politie aan de orde. Daarnaast werd er extra aandacht gegeven aan de veiligheid met betrekking tot de nationale energievoorziening en voor de bouw van kerncentrales.
- **1994.** Naast het veiligheidsonderwerp in internationale samenwerking, werd er in 1994 nadruk gelegd op het concept *veilige landen* in verband met het terugkeerbeleid van asielzoekers. Aandacht was er ook voor het versterken van de politie, en voor meer preventie en hulpverlening. Ook werd in 1994 het begrip veiligheid geassocieerd met het vergroten van de sociale samenhang in de grote steden.
- **2002.** In het piekjaar 2002 worden er veel verschillende onderwerpen aan het thema veiligheid gekoppeld. Veiligheidsmaatregelen worden aangekondigd als een manier om het vertrouwen van burgers in de overheid te herstellen. De onderwerpen die de revue passeren, zijn: bestrijden van criminaliteit, integratieproblemen, oplossen van wachtlijsten in jeugdzorg, verbeteren van leefomgeving, intensiveren van veiligheidsuitgaven (hoewel op andere terreinen bezuinigd moet worden), aanpak van vluchtelingenstroom, voedselveiligheid, sociale veiligheid (meer politie op straat), hardere aanpak criminaliteit, prestatiecontracten bij de politie en internationale samenwerking.

Dalen in aandacht

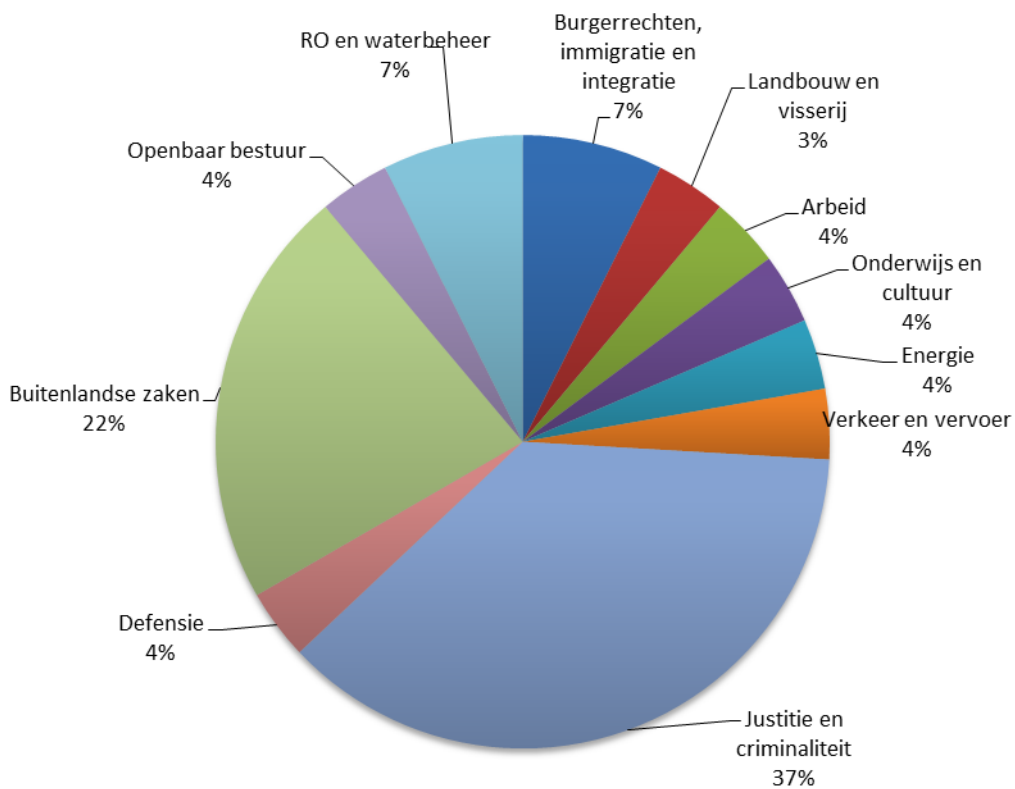
- **1981.** In 1981 was er tijdelijk minder aandacht voor veiligheid. De nadruk in dat jaar lag vooral op energie-gerelateerde onderwerpen. De liberalisering en herstructurering van de aardgasmarkt stond toen op de agenda
- **1989.** In 1989 moest veiligheid vooral concurreren met de beleidsonderwerpen onderwijs en milieu. De basisvorming in het onderwijs werd uitvoerig in het regeerakkoord beschreven en ook de mogelijke schaalvergroting tussen scholen door middel van fusies. Bovendien was 1989 een belangrijk jaar voor het milieubeleid, omdat toen het eerste nationale milieubeleidsplan werd uitgewerkt.

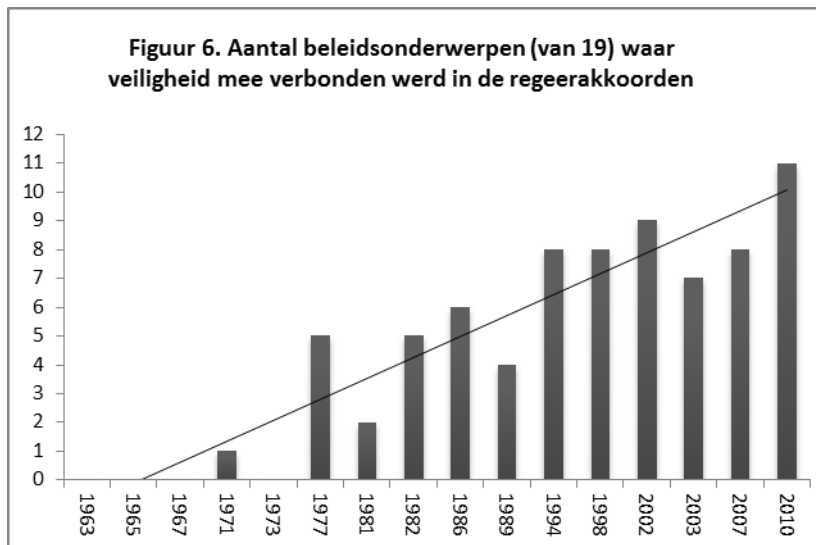
Het meest opvallende uit onze analyse is dat de diversiteit van beleidsonderwerpen, waar veiligheid mee verbonden wordt, in de loop van de tijd toeneemt. Zoals figuur 4 laat zien werd veiligheid in 1977 met 5 verschillende hoofdonderwerpen verbonden, terwijl in 2010 dat aantal was opgelopen naar 11 verschillende onderwerpen (figuur 5). Figuur 6 laat deze trend nogmaals door de tijd heen zien.

Figuur 4. Aandachtsverdeling voor veiligheid in regeerakkoord 1977



Figuur 5. Aandachtsverdeling voor veiligheid in regeerakkoord 2010





Conclusies over aandacht in regeerakkoorden

Regeerakkoorden vertonen beperkte verschuivingen in de aandacht voor grote beleidsthema's, maar de relatieve aandacht voor veiligheid is duidelijk toegenomen ten koste van een aantal andere onderwerpen. Deze aandacht is niet toegespitst op één beleidsonderwerp maar loopt dwars door verschillende onderwerpen heen. Er is sprake van een *stapeling* van onderwerpen die met veiligheid verbonden worden. Deze stapeling zet zich ook na 2002 door, hoewel de stijgende trend in de totale aandacht voorbij lijkt te zijn. Verder hebben we opgemerkt dat de stijgende trend in de jaren 1981 en 1989 tijdelijk werd onderbroken, omdat er aandachtconcurrentie was van enkele andere thema's, zoals de liberalisering van de energiemarkt (1981), onderwijs en milieu (1989).

3.2 De Troonrede⁵⁶

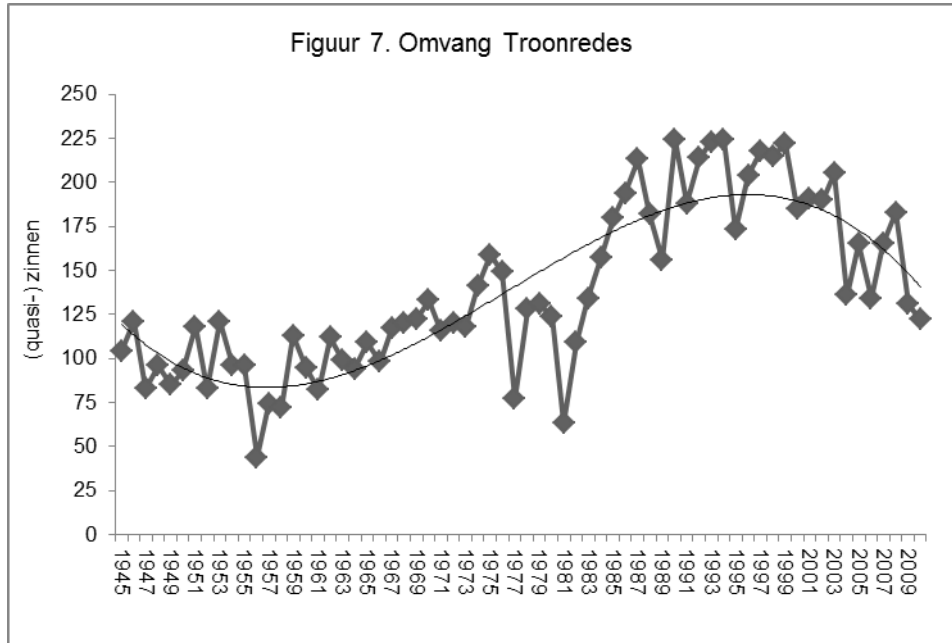
Troonredes kunnen worden gezien als een indicator voor de regeringsagenda. De regering geeft in de Troonrede op een beknopte wijze haar plannen voor het aankomende jaar en zij kan dan ook gezien worden als een jaarlijks update van de regeerakkoorden.⁵⁷

De Troonrede heeft een bijzondere plaats in ons politieke bestel, omdat er zowel een ceremoniële als een inhoudelijke kant aan zit. Wij hebben elke zin of quasi-zin in de Troonredes uit de periode 1945-2010 op onderwerp gecodeerd.⁵⁸ De lengte van Troonredes is verdubbeld van ongeveer 100 zinnen in de eerste twee naoorlogse decennia, naar 200 in de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw (figuur 7). Sinds de eeuwwisseling zijn de Troonredes weer wat korter geworden. Het aandeel uitspraken met beleidsinhoud is in de loop van de tijd afgenomen.

⁵⁶ De eerste alinea's van deze paragraaf zijn voor een groot deel gebaseerd op ons onderzoeksrapport over politiek van de aandacht voor milieubeleid, Breeman en Timmermans 2008.

⁵⁷ Agenda en notulen van de wekelijkse ministerraad zou nog idealer zijn, maar deze blijven 20 jaar geheim en zijn dus niet beschikbaar.

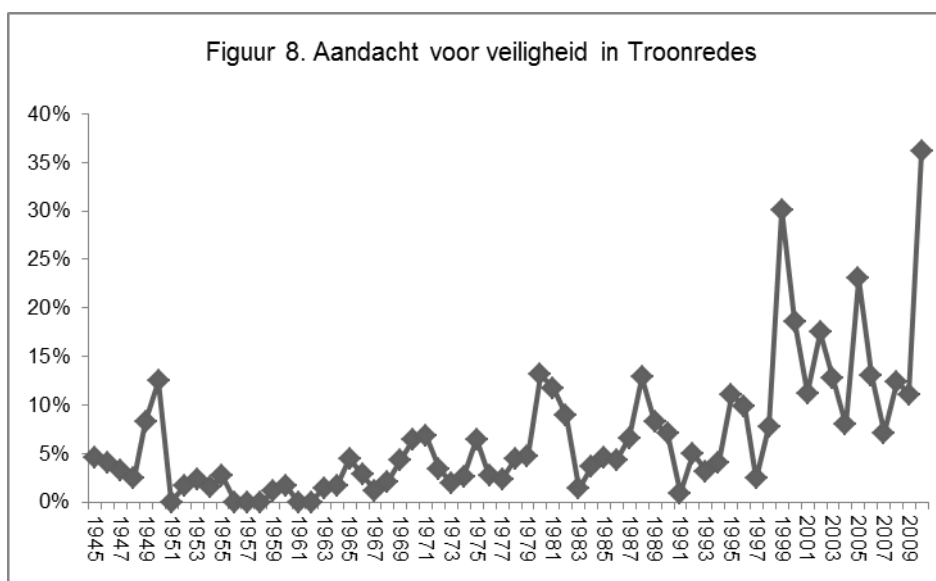
⁵⁸ Een quasi-zin betekent dat samengestelde zinnen in zinsdelen zijn gesplitst en apart gecodeerd.



Tot aan de jaren zeventig van de vorige eeuw bepaalden macro-economie en buitenlands beleid voor bijna de helft de inhoud van de Troonrede. Het aandeel van deze onderwerpen nam daarna af, terwijl tegelijkertijd de diversiteit aan onderwerpen toenam. Tegenwoordig bestaat de Troonrede uit beperkte porties aandacht voor bijna alle thema's (zie figuur 24 in de bijlage).

Aandacht voor veiligheid in Troonredes.

Figuur 8 laat een stijging zien van de aandacht voor het thema veiligheid. Net als bij regeerakkoorden wordt ook hier de stijging niet door één specifiek beleidsonderwerp veroorzaakt, maar is er sprake van een verbreding van de aandacht. Er worden door de tijd heen steeds meer onderwerpen met het thema veiligheid verbonden (figuur 9).



Afgezien van de piek in 1949/1950 zijn er grofweg drie periodes te onderscheiden. De eerste periode loopt van 1950 tot 1980, met beperkte aandacht voor veiligheid; die schommelt rond de 5%. De tweede periode loopt van 1980 tot 1998, waarbij veiligheid een aantal keer boven de 10% uitkomt, maar ook telkens weer terugvalt tot het niveau van de voorafgaande periode. De derde periode loopt vanaf 1998 tot heden, met meer uitgesproken pieken en dalen die wel op een hoger uitgangsniveau blijven dan in de periode ervoor.

Tijdens de eerste periode was het onderwerp veiligheid niet als een afzonderlijk beleidsdomein gedefinieerd. Het werd vooral verbonden met internationale veiligheidsvraagstukken. Vanaf 1980 kregen de Troonredes meer institutionele structuur, waardoor alle ministeries een min of meer evenredig aandeel in de troonrede kregen. Dan krijgt ook veiligheid een vaste plek.⁵⁹ Na 1998 nam het onderwerp een grote vlucht en kreeg het meer politieke aandacht ten koste van andere onderwerpen. Tegelijk is de dynamiek toegenomen. Tabel 5 geeft een overzicht van de onderwerpen tijdens de pieken en dalen.

Tabel 5. Pieken en dalen in aandacht voor veiligheid: Troonredes

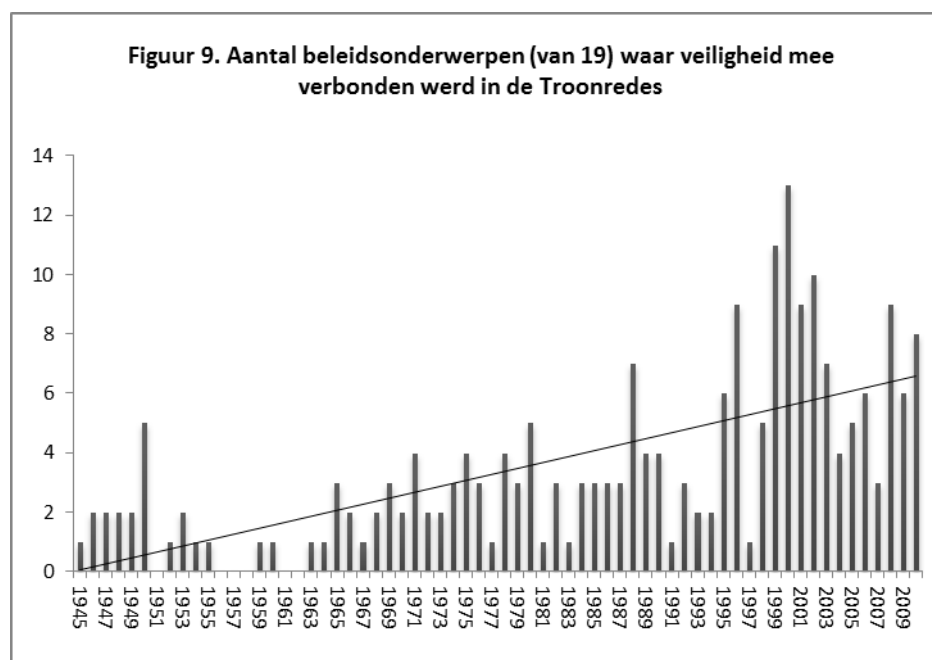
<p>Pieken in aandacht</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1949/1950. In deze jaren was er veel aandacht voor internationale veiligheidsaspecten. Nederland trad in 1949 toe tot de NAVO en de Raad van Europa, die beide tot doel hadden om de veiligheid in Europa te verbeteren. Ook de inpassing van Duitsland in Europa werd genoemd, evenals het conflict in Korea. • 1980/1981. Ook in deze jaren lag de nadruk van het veiligheidsbeleid nog op de nucleaire wapenwedloop tussen de voormalige Sovjetunie en de Verenigde Staten. • 1988. Wapenbeheersing en het terugdringen van conventionele wapens en een goede participatie binnen NAVO-verband werden in 1988 nog eens in de Troonrede aangehaald. • 1995/1996. De piek in deze jaren is verschoven van het internationale podium naar het binnenland. Nu gaat veiligheid over sociale veiligheid, veiligheid op straat en het creëren van een veilige (woon)omgeving. • 1999. Ook in 1999 wordt de trend naar meer sociale veiligheid doorgezet. Er worden meer middelen beschikbaar gesteld voor politie en justitie. Maar ook worden in dit jaar het Nederlandse lidmaatschap van de Veiligheidsraad genoemd en de vorming van het gemeenschappelijke EU-defensiebeleid. • 2002. In 2002 verbreedde het onderwerp veiligheid zich verder. In dat jaar werd veiligheid in verband gebracht met de internationale spanningen (door 9/11- een jaar eerder) en de internationale dreiging die dat met zich meebracht. Ook werd het thema integratie verbonden met gevoelens van onveiligheid op straat en werd criminaliteit en de aanpak daarvan genoemd als bron van onveiligheid. • 2005. In dit jaar wordt door de regering geconstateerd dat burgers zich veiliger voelen, maar dat de samenwerking tussen de verschillende diensten zal worden aangepakt. Het is vooral een 'law en order' verhaal, waarbij samenwerking van publieke diensten wordt genoemd. <p>Dalen in aandacht</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1991. In 1991 krijgt de transportsector veel aandacht, omdat de besluiten over de HSL en Betuwelijn worden aangekondigd. Ook staan de onderwerpen bestuurlijke vernieuwing (<i>Grote Efficiency Operatie</i>) en decentralisatie van overheidsdiensten hoog op de agenda. • 2004. Ook in 2004 stond weer decentralisatie van de overheidsdiensten op de agenda, maar dan in het kader van <i>Andere Overheid</i>. Verder kregen de arbeidsrelaties relatief veel aandacht: loonmatiging en afbouwen van vervroegd uittreden stonden in de
--

⁵⁹ Zie gedetailleerde analyse van troonredes, Breeman et al., 2009a

aandacht.

- Voor **1997** en **2007** is het onduidelijk waarom er tijdelijk een lagere aandacht was voor veiligheid.

Uit het overzicht van de pieken en dalen (tabel 5) blijkt dat tussen 1988 en 1995 het thema veiligheid verschuift van een overwegend internationaal (buitenlandse zaken en defensie) naar een nationaal perspectief. Maar dat betekent niet dat internationale veiligheidsonderwerpen helemaal van de agenda verdwenen. Na 1995 wordt het onderwerp veiligheid in de Troonredes steeds meer verbonden met criminaliteitsvraagstukken. Net zoals bij de regeerakkoorden zien wij ook een verbreding ontstaan van het aantal onderwerpen dat aan het thema veiligheid wordt gekoppeld. Figuur 9 brengt deze uitwaaiering in beeld.



Conclusies over aandacht in Troonredes

Het patroon van aandacht voor veiligheid in Troonredes lijkt logischerwijs veel op dat in regeerakkoorden. Bij een steeds gelijkere verdeling van aandacht voor onderwerpen in het algemeen neemt de nadruk op veiligheid toe, ten koste van andere thema's. Hierbij is sprake van verbreding; steeds meer onderwerpen worden met het thema veiligheid in verband gebracht. Na enkele hoge uitschieters in de aandacht in de periode sinds 1998 daalt het thema wel, maar toch blijft het op een hoger niveau dan in de decennia ervoor.

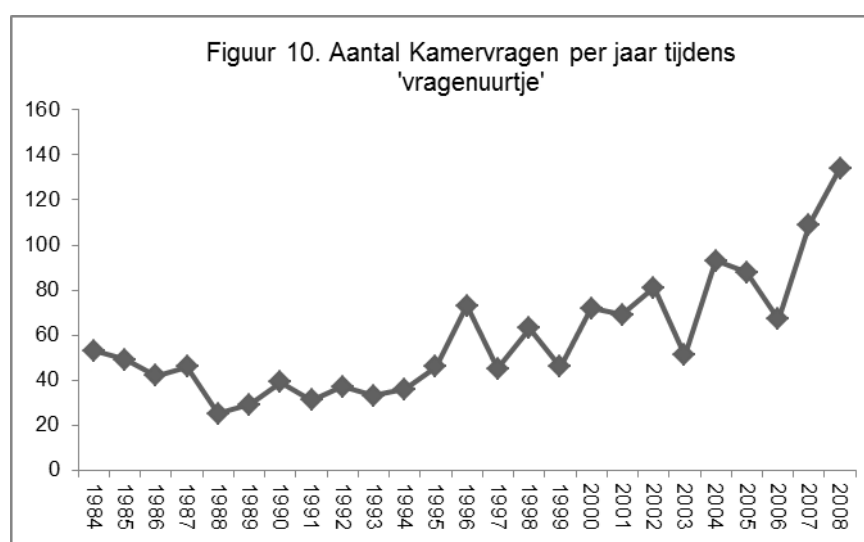
3.3 Het vragenuurtje

Het mondelinge vragenuurtje in de Tweede Kamer is een 'venue' van de politieke agenda. Hoewel nog wel eens wordt gedacht dat het wekelijkse vragenuurtje weinig invloed heeft, laat recent onderzoek zien dat er in de afgelopen jaren steeds meer verband bestaat tussen deze vragen en de aandachtspunten in regeerakkoorden. Hierbij volgen de vragenstellers in de Kamer niet alleen de onderwerpen uit het regeerakkoord waar de coalitie kwetsbaar is, maar is er ook

een opvallend omgekeerd verband: de relatieve aandacht voor thema's in mondelinge Kamervragen is steeds duidelijker terug te herkennen in het regeerakkoord dat voor de erop volgende periode wordt gesloten.⁶⁰

Regeerakkoorden en Troonredes hebben vooral een plannende functie. Ze leggen een lijn voor de komende periode vast. De rol van Kamervragen is anders. Hierbij wordt veel directer gereageerd op gebeurtenissen in de samenleving of op berichten in de media. Het vragenuurtje is een 'venue' om reacties bij het kabinet uit te lokken en, vooral voor oppositiepartijen, andere thema's naar voren te brengen waar de coalitie mee in de verdediging wordt gedrongen. Het zelfsturend vermogen van coalitiënkabinetten bij de agendavorming wordt hiermee onder druk gezet. Een kabinet kan vragen proberen te negeren of een symbolisch antwoord geven, maar Kamervragen kunnen onderdeel zijn van een cascade van aandacht voor een probleem waar het kabinet niet omheen kan. Overigens kan ook een minister bewust aansturen op Kamervragen over een onderwerp waar hij iets over wil zeggen en daarmee aandacht genereren.

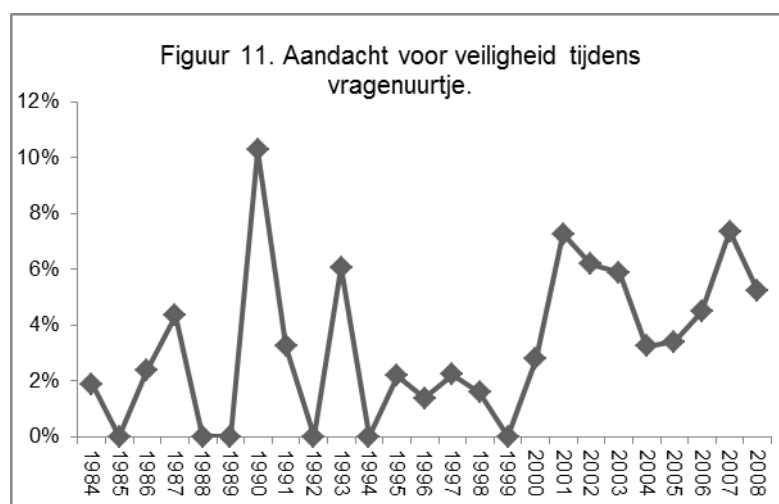
In een eerdere analyse over de politieke aandacht voor milieuproblemen vonden wij dat Kamervragen sterk incident gedreven zijn.⁶¹ In de periode sinds 1984 bleef het totaal aantal mondelinge Kamervragen tijdens het wekelijkse vragenuurtje de eerste tien jaar vrij stabiel. Er werden er in totaal ongeveer 40 per jaar gesteld. Na 1994 steeg deze vorm van activisme van Kamerleden tot meer dan een verdubbeling en nog veel verder omhoog tijdens het kabinet-Balkenende III. Tijdens het vragenuurtje kunnen Kamerleden vragen stellen aan de regering. Vaak is er slechts tijd voor twee of drie vragenstellers. Zij stellen dan meestal één hoofdvraag met verschillende sub-vragen, aangevuld met interrupties van andere Kamerleden. In dit onderzoek hebben wij *alleen* het onderwerp dat aan de orde is gesteld als 1 vraag geteld. Tijdens het debat worden uiteraard veel meer vragen over dat onderwerp gesteld.



⁶⁰ Timmermans en Breeman, 2010

⁶¹ Breeman en Timmermans, 2008

In vergelijking met regeerakkoorden en Troonredes snijden Kamervragen andere thema's aan. Het gaat hierbij vaak om thema's die zich lenen voor snelle dramatisering, omdat zij aanhaken bij een incident dat uitgebreid en meestal ook dramatiserend in de media is beschreven. Zaken rond de rechten van burgers, integratie, justitie en criminaliteit scoren hoog, alsook verkeer en vervoer.⁶² De economie trekt veel minder animo in deze arena voor agendavorming. Buitenlandse kwesties komen wel aan de orde, maar minder dan in regeerakkoorden en Troonredes.



Aandacht voor veiligheid in mondelinge Kamervragen

De aandacht voor het thema veiligheid tijdens het wekelijkse vragenuurtje wisselt aanvankelijk sterk, maar na 1999 is het onderwerp niet meer van de agenda geweest (figuur 11). Bijna een derde van de Kamervragen over veiligheid heeft betrekking op justitie en criminaliteit. Het gaat dan vooral over het functioneren van de BVD/AIVD, het beleid in gevangenissen en TBS-klinieken en over het aantal agenten op straat of de inzet van speciale teams. Vanaf 2001 zien we ook hier een uitwaaiering van het aantal onderwerpen dat verbonden wordt met veiligheid. Naast het functioneren van politie en veiligheidsdiensten gaat het dan ook over de aanpak van agressie in het openbaar vervoer of over de onveiligheid in buurten en wijken. Tabel 6 beschrijft de pieken en dalen in de aandacht voor veiligheid tijdens het wekelijkse vragenuurtje.

Tabel 6. Pieken en dalen in aandacht voor veiligheid: het vragenuurtje

Pieken in aandacht

- **1990.** In 1990 is de BVD om een aantal redenen in het vragenuurtje ter discussie gekomen. Zo zou er sprake zijn geweest van een foutieve infiltratie van de BVD en inzage van BVD-dossiers door een televisieprogramma.
- **2001.** Net zoals in andere 'policy venues' was de diversiteit aan veiligheidsonderwerpen die in 2001 en 2002 aan de orde kwam, zeer divers en verschillend. Het ging daarbij om het functioneren van de AIVD, agressie in het openbaar vervoer en op straat, veiligheid in scholen en de beveiliging van musea.
- **2007.** In 2007 ging het vooral over agressie in het openbaar vervoer. Maar er waren ook vragen over andere onderwerpen zoals de veiligheid in asielzoekerscentra, de

⁶² Een analyse van spoeddebatten tussen 2004 en 2009 volgens dezelfde onderzoeksmethode levert een soortgelijk beeld op. Zie voor enkele resultaten: 'Het gaat beter met de vluchtigheid dan met de degelijkheid', *Trouw* 27 mei 2009.

brandveiligheid van studentenkamers en over het functioneren van de politie.

Dalen in aandacht: geen patroon waargenomen.

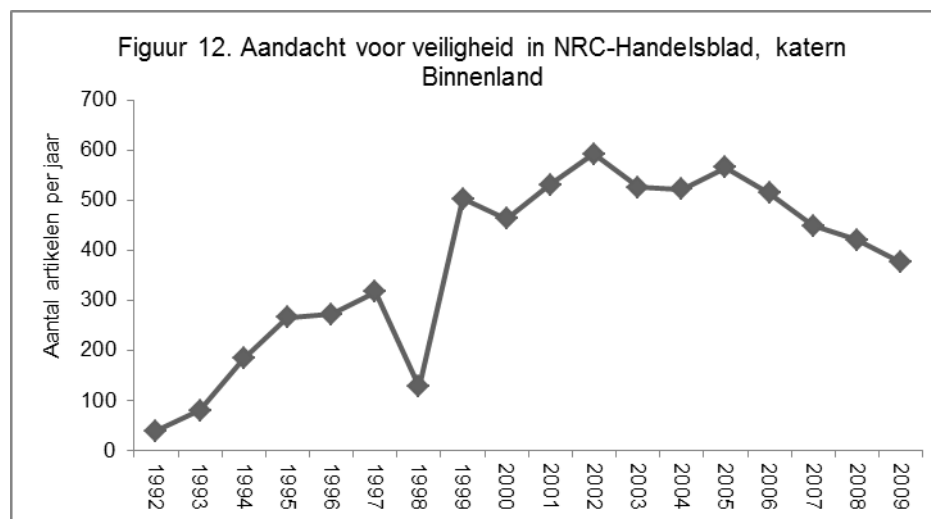
Conclusies over aandacht in mondelinge Kamervragen

Ook bij het wekelijkse vragenuurtje in de Tweede Kamer valt op dat het thema veiligheid na 2001 definitief onderdeel is geworden van de politieke agenda. Wel is het type onderwerp waarover gesproken wordt beperkter dan in Troonredes en regeerakkoorden. Het gaat vooral over concrete zaken ten aanzien van criminaliteit en het functioneren van politie en andere uitvoerende diensten. Hierbij laten vragenstellers zich veelvuldig leiden door berichten daarover in de media.

4. Veiligheid in de media

De omgeving van het politiek-bestuurlijke proces wordt voor een belangrijk deel gevormd door de discussies in de media. Om de media-aandacht voor veiligheidsonderwerpen te meten, hebben wij gebruik gemaakt van het NRC-Handelsblad. Deze krant heeft een elektronisch databestand dat teruggaat tot 1991 en bovendien is zij voor wat betreft omvang en vormgeving relatief constant gebleven. Uiteindelijk hebben wij alleen een analyse gemaakt van het NRC, omdat alle andere kranten iedere keer problemen gaven met de vergelijkbaarheid. Vaak veranderende de omvang of opzet van de krant, waardoor het totaal aantal artikelen wisselde, was de database minder betrouwbaar of was de elektronische beschikbaarheid beperkt. Het Algemeen Dagblad (AD) bijvoorbeeld, veranderde in 2004 voor wat betreft de opzet, waardoor kwantitatieve vergelijking met de jaren erna niet goed mogelijk was. De krant werd gesplitst in een klein algemeen deel aangevuld met lokaal nieuws. De Telegraaf was pas vanaf 1999 elektronisch beschikbaar. Vergelijkbare problemen deden zich voor bij Trouw en de Volkskrant.

Hoewel dit een beperking van het onderzoek is, is de behandeling van verschillende media niet essentieel voor ons doel. Het gaat om de registratie van de aandacht en niet zozeer om de invloed die verschillende media kunnen hebben op de beleving van burgers en politici. De conclusies zullen gaan over de patronen van aandachtschommelingen tussen diverse agenda's, waarbij media er slechts één van is. Een vergelijkend onderzoek naar de invloed van verschillende typen kranten op het agendaproces vraagt ook om een heel andere onderzoeksopzet.



Figuur 12 geeft de aandacht voor veiligheid in het NRC-Handelsblad weer.⁶³ Het gaat hierbij om het gebruik van het begrip veiligheid binnen het katern

⁶³ Er is hier gescoord op alle mogelijke combinaties met het woord veilig. Ook is getoetst of de term veiligheid andere resultaten zou opleveren. Dit maakte weinig verschil. De correlatie tussen veilig**** en veiligheid is 0.77. (Correlatie geeft de samenhang tussen twee meetgegevens aan; bij 1 is sprake van een volledige samenhang). Daarnaast is er ook weinig verschil in de relatieve

binnenland. Er is sprake van een gestage toename, met uitzondering van het jaar 1998. Dit is opvallend omdat in 1998 sprake was van extreme regenval met overstromingen. Voor deze tijdelijke daling hebben wij geen verklaring kunnen vinden.⁶⁴

Wanneer we breder kijken dan alleen naar het katern binnenland en de hele krant in de analyse betrekken, dan valt eenzelfde patroon waar te nemen. Het aantal artikelen dat betrekking had op veiligheid stijgt in 1993 van 6 procent naar 7,2 procent in 2005 en daalt daarna weer naar 6,3 procent in 2009.

4.1 Veiligheidsonderwerpen in de media

Naast het algemene verhaal over veiligheid als onderwerp in de media is ook gekeken naar specifieke beleidsonderwerpen die met veiligheid te maken hebben. Door naar de afzonderlijke onderwerpen te kijken, krijgt het algemene patroon van aandacht voor veiligheid meer diepte. Hiervoor is een apart codeboek opgesteld, dat bestaat uit een groot aantal veiligheidsonderwerpen.⁶⁵ Het bevat zowel onderwerpen die met de kerntaken van het ministerie van BZK te maken hebben, als onderwerpen die betrekking hebben op specifieke vormen van veiligheid.⁶⁶ Aan de hand van deze coderingen kunnen we een aantal trends beschrijven.

De onderlinge verdeling tussen de verschillende onderwerpen laat zien dat er over de hele periode relatief veel aandacht uitgaat naar terrorisme en extremisme, en criminaliteit en overtredingen (tabel 7). Ook de aandacht voor fysieke veiligheid en Europese samenwerking op het gebied van veiligheid scoren hoog. De figuren met het verloop van de onderlinge verdeling van onderwerpen zijn in de bijlage opgenomen (zie figuren 25 en 28 tot en met 38 in de bijlage). We bespreken hierna alleen de meest opvallende onderwerpen. Dit zijn onderwerpen die een sterk dalende, stijgende of wisselende trend laten zien. Daarbij proberen we een verklaring te geven voor het verloop van de stijging en daling van de aandacht.

Tabel 7. Aandacht voor veiligheidsonderwerpen in het NRC 1991-2009

	Aantal artikelen
terrorisme en extremisme	1907
criminaliteit en overtredingen	1679
fysieke veiligheid rampen/energie etc	1239
Europese samenwerking veiligheid	1200
monitoring en analyses	882
ergernissen en overlast	603

en absolute aantallen, omdat het aantal krantenartikelen per jaar vrijwel constant is gebleven. Over de periode 1991-2009 heeft het NRC gemiddeld 34.200 artikelen per jaar.

⁶⁴ We hebben gekeken of het totaal aantal krantenartikelen minder was in 1998, de database vervuild was met veel dubbeltellingen waar veiligheid geen rol speelde, of dat er sprake was van een dominant ander onderwerp. Geen van deze verklaarde de tijdelijke daling.

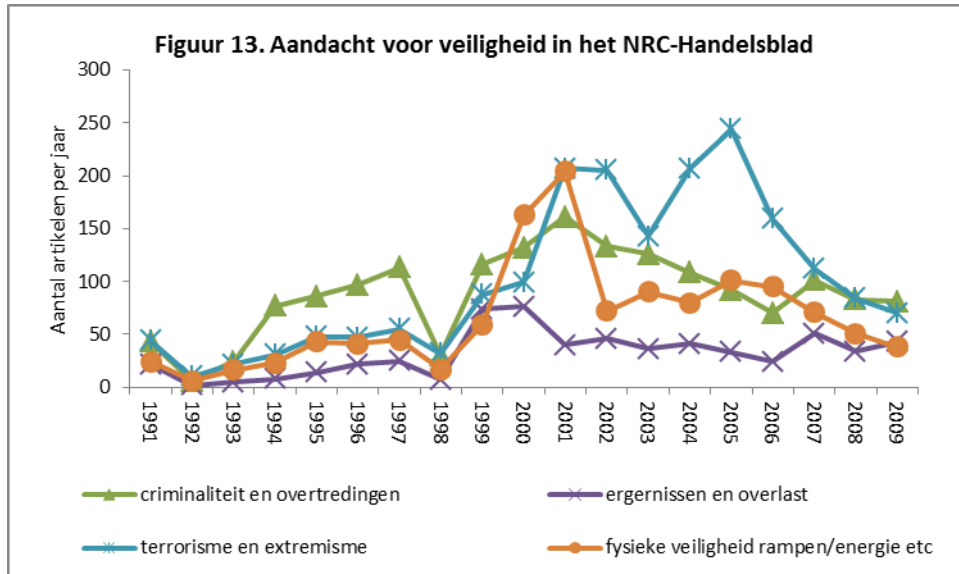
⁶⁵ De onderwerpen die in dit codeboek zijn opgenomen zijn in overleg met het ministerie van BZK gekozen.

⁶⁶ De verschillende deelonderwerpen zijn in paragraaf 1.4, tabel 2 besproken, terwijl in bijlage 2 het gehele trefwoordenregister is opgenomen.

controle en integriteit	582
specifieke beleidsinzet	563
specifieke kerntaken	484
gevoel van veiligheid in straat en stad	440
financiële criminaliteit	302
Missie	264
regionale indelingen	240
opleiding en training	240
samenwerking in algemeen	219
reisdocumenten ID , privacy	208
ICT en cybercrime	208
gezondheid, voedsel en milieu	174
herstructurering en reorganisatie	106
samenwerking overheden	93
samenwerking uitvoeringsorganisaties onderling	87
verwachtingen van burgers, vertrouwen en veiligheid	65
samenwerking uitvoeringsorganisaties en overheden	53
samenwerking tussen overheden en samenleving	38

In 1999 werd de stijging van aandacht voor veiligheid onder andere veroorzaakt door het millenniumprobleem. Hierbij zou software vastlopen vanwege het overgaan van het jaar 1999 naar 2000 (zie figuur 14). Ook nam in 1999 de aandacht toe voor de onderwerpen ‘criminaliteit en overtredingen’, ‘ergernissen en overlast’ en ‘terrorisme en extremisme’, waarbij vooral het onderwerp ‘ergernissen en overlast’ het meest tot de stijging heeft bijgedragen (figuur 13, de specifieke onderwerpen die onder deze categorieën vallen staan in bijlage 2).⁶⁷ In 2000 waren al deze onderwerpen weer verder in aandacht toegenomen, maar vooral fysieke veiligheid zorgde voor de grootste stijging. Dit kwam door de vuurwerkramp in Enschede van 13 mei 2000. De aandacht voor fysieke veiligheidsonderwerpen steeg in 2001 nog verder door de berichtgeving rondom de Nieuwjaarsbrand van 1 januari 2001. Maar de grootste stijging in 2001 voor het onderwerp veiligheid werd veroorzaakt door de terroristische aanslagen in New York en Washington van 11 september 2001. In 2002 daalden al deze onderwerpen enigszins, waarbij de aandacht voor ‘terrorisme en extremisme’ aanbleef. Dit onderwerp kreeg in 2004 veel aandacht vanwege de aanslagen op het station in Madrid (11 maart 2004) en in 2005 vanwege de aanslagen op de Londense metro op 7 juli 2005.

⁶⁷ Deze stijging was ook aanzienlijk ten opzichte van 1997. Het jaar 1998 heeft heel lage scores over de gehele linie. Het totaal aantal artikelen in dat jaar in het NRC was niet lager: 34000 in 1997, 36000 in 1998 en 35000 in 1999. Tussen de verschillende onderwerpen kan een verband bestaan, waardoor het verloop van de aandacht gelijk aan elkaar kan zijn: een artikel dat binnen het onderwerp terrorisme valt, kan ook in het onderwerp fysieke veiligheid meegeteld worden. We hebben daarom gekozen voor een vergelijking tussen de aantallen artikelen per onderwerp. Het is niet mogelijk om de grafieken bij elkaar op te tellen, vanwege de dubbelstellingen.



Op basis van deze grafiek kunnen we de conclusie trekken dat de aandacht voor veiligheid tussen 1999 en 2005 vooral veroorzaakt is door een opeenstapeling van verschillende incidenten, die elkaar van jaar op jaar opvolgden (zie tabel 8). Er is sprake geweest van een cascade van aandacht voor veiligheidsonderwerpen. Na 2007 daalt de aandacht weer terug tot het niveau van voor al deze grote incidenten.

Tabel 8. Cascade van incidenten in de media

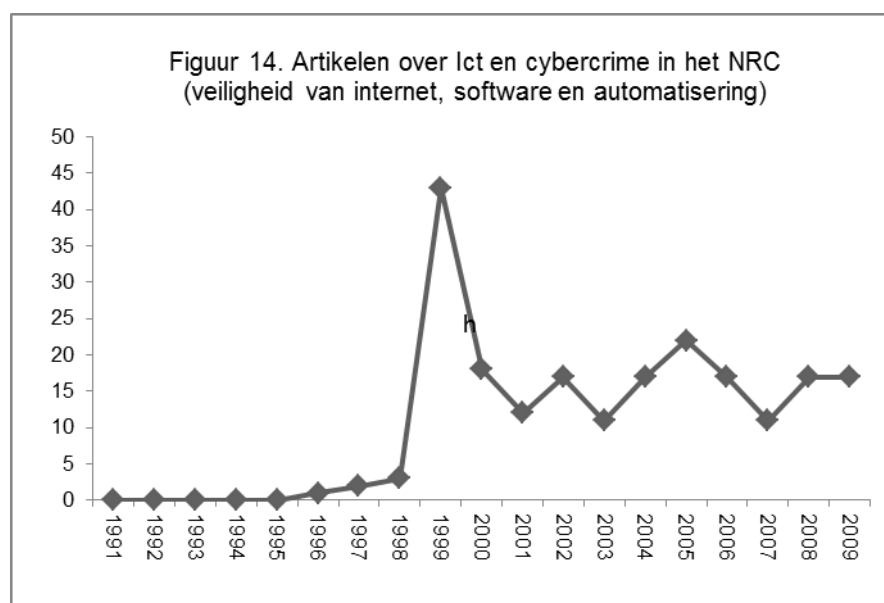
1999	Millenniumproblematiek Ergernissen en overlast
2000	Fysieke veiligheid (vuurwerkcramp)
2001	Terrorisme (9/11)
	Fysieke veiligheid (Volendam)
2004, 2005	Terrorisme en extremisme (Madrid, Londen)

4.2 Patronen in agendavorming in de media

De belangrijkste vraag in dit onderzoek betreft de wijze waarop aandacht voor onderwerpen tot stand komt. Op basis van de theorie hebben we gesteld dat aandacht voor veiligheid vooral door incidenten en gebeurtenissen tot stand komt. Na een piek zien we dat de aandacht wegzakt, maar dat het onderwerp toch niet helemaal van de agenda verdwijnt. Voor een langere periode blijft er een *residu* van aandacht over. Wanneer het onderwerp niet weer door een gebeurtenis wordt opgerakeld, zal het na verloop van tijd wel geheel van de agenda verdwijnen (zie ook paragraaf 2.1).

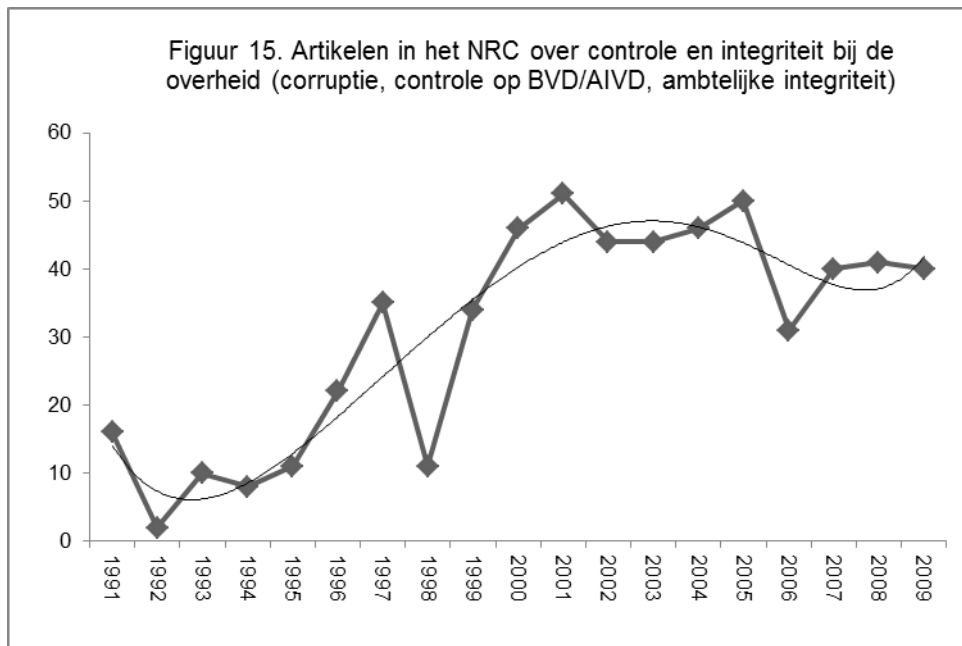
In de verschillende sub-onderwerpen over veiligheid in het NRC Handelsblad zien we dit patroon terug. Het duidelijkst is dit bij het onderwerp ICT en cybercrime (figuur 14). Het gaat hierbij om veiligheid van software, elektronische persoonsgegevens en het internet. Het millenniumvraagstuk is duidelijk een agendabepalend incident geweest voor veiligheid en ICT-vraagstukken. Dit patroon zien we ook terugkomen bij de onderwerpen 'verwachtingen van burgers' en 'ergernissen en overlast'. Het onderwerp 'ergernissen en overlast' had een piek in 1999 en 2000 en 'verwachtingen van

burgers in veiligheid' had een piek in 2001. Na deze pieken zijn beide thema's niet meer terug gekeerd op het oude lagere niveau van aandacht (zie figuren 33 en 34 in de bijlage).



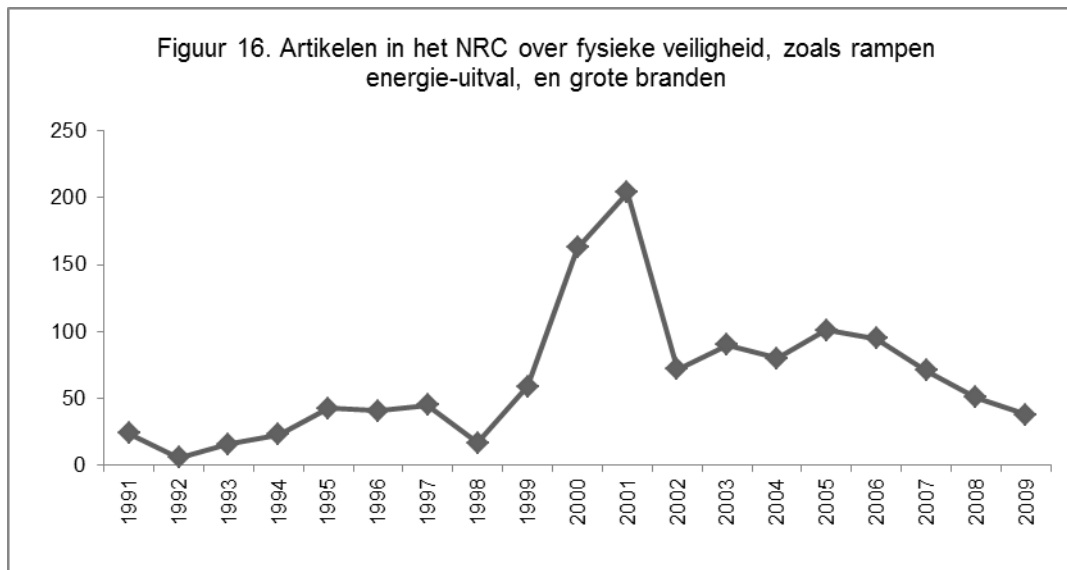
Naast dit patroon van aandachtsvorming nemen wij nog een aantal andere patronen waar. Aandacht in de media voor een beleidsonderwerp kan niet alleen door een incident ontstaan. Het kan ook door de tijd heen groeien om vervolgens, nadat er een oplossing voor het beleidsprobleem is gevonden of nadat een ander onderwerp op de agenda is gekomen, weer naar een lager aandachtsniveau terugkeren. Dit patroon vertoont veel overeenkomst met de levenscyclus een product. De eerste interesse voor een product ontstaat moeizaam. Wanneer het product vervolgens aanslaat, neemt de verkoop snel toe, waarna uiteindelijk de markt verzadigt en het product naar een lager verkoopniveau daalt. Dit geeft een typische S-curve (figuur 15).

De groeiende aandacht voor het onderwerp 'integriteit en veiligheid' is hiervan een voorbeeld (figuur 15). Bij dit onderwerp gaat het om controle op de BVD/AIVD, om integriteit en bestuur, en corruptie bij de overheid. Dit onderwerp is in 1997 voor het eerst hoog op de media-agenda gekomen, waarna het tussen 2000 en 2005 continu veel aandacht heeft gekregen. Daarna lijkt de aandacht te dalen, hoewel het onderwerp nog steeds veel belangstelling trekt. Een nog duidelijker daling na een lange periode van veel aandacht vinden we bij het onderwerp 'regionale indelingen'. Het gaat hierbij om nieuwe indelingen in veiligheidsregio's. Dit onderwerp stond voor 1999 een aantal jaar hoog op de agenda en is daarna uit de aandacht weggezakt (zie figuur 31 in de bijlage).



Naast deze twee aandachtscycli zien we vervolgens ook een aandachtspatroon waarbij wel sprake is van een piekmoment in de media, maar zonder verder vervolg. Dit betreft vooral onderwerpen met een dramatisch element, zoals bij een ramp of een groot ongeval. Dit patroon komt overeen met de theorie van Downs die stelt dat dramatische gebeurtenissen die in de tijd afgebakend zijn en waarbij een duidelijke verhaallijn aanwezig is, gevoelig zijn voor aandachtsbewegingen. Overigens betekent dit niet dat de aandacht voor dit onderwerp in andere arena's, zoals op de ministeries, dan ook snel wegvalt.

Het onderwerp 'terrorisme en extremisme', maar ook 'criminaliteit en fysieke veiligheidsonderwerpen', laten dit patroon zien (zie figuren 13 en 16). Bij deze onderwerpen zien we een verhoogde aandacht wanneer er zich incidenten voordoen: voor terrorisme gerelateerde onderwerpen zijn dit de jaren 2001 (9/11), 2002, 2004 (Madrid) en 2005 (Londen) en voor fysieke veiligheid gaat het om de vuurwerkcramp in Enschede (2000) en de brand in Volendam (2001). Daarna daalt de aandacht sterk. Ook bij 'financiële criminaliteit' (met een piek in 2006 en 2007) lijkt dit patroon aanwezig (zie figuur 35 in bijlage).



Tenslotte onderscheiden we nog onderwerpen die continue in de aandacht van de media dalen of stijgen. Bij het onderwerp ‘monitoring en analyses’ (bijvoorbeeld de politiemonitor), nemen we een continue dalende trend waar, ondanks een aandachtspiek in 2002 (zie figuur 30 in de bijlage). Kennelijk is hier sprake van een gebeurtenis (of een aantal gebeurtenissen) die niet tot verhoogde aandacht hebben geleid, maar waarbij de aandacht continue is blijven dalen. Bij het onderwerp ‘gevoel van veiligheid op straat in en in de wijk’ zien we het omgekeerde. Dit onderwerp is niet via een markant incident op de media-agenda gekomen, maar vertoont een gestaag stijgende trend (figuur 36 in de bijlage).

4.3 Conclusies over aandacht voor veiligheid in de media

De algemene trend in de aandacht voor veiligheidsonderwerpen in NRC Handelsblad bestaat uit een sterke stijging van de aandacht vanaf 1999, een langdurige periode met verhoogde aandacht tussen 1999 en 2005, en een periode met enigszins afnemende aandacht vanaf 2006. De aandacht voor veiligheid ligt vanaf 2006 echter nog altijd hoger dan voor 1999. De periode met verhoogde aandacht lijkt vooral het resultaat te zijn van een opeenvolging van incidenten en gebeurtenissen. Het gaat om een cascade, waardoor de aandacht voor veiligheid steeds weer werd aangewakkerd en waardoor het hogere niveau van aandacht werd vastgehouden (figuur 12).

Wanneer we naar de onderwerpen afzonderlijk kijken, dan zijn er vijf patronen te onderscheiden in de wijze waarop aandacht voor veiligheid zich ontwikkelt.

1. Aandachtscyclus met blijvend verhoogde aandacht. Hierbij valt de aandacht voor een onderwerp na een piek terug, maar het onderwerp verdwijnt niet van de agenda. De onderwerpen die aan dit patroon voldoen, zijn: ‘ICT en veiligheid’ (figuur 14), ‘verwachtingen van burgers en vertrouwen in veiligheidsbeleid’ (figuur 33 in de bijlage) en ‘Ergernissen en overlast’ (figuur 34 in de bijlage).
2. Aandachtscyclus waarbij de aandacht geleidelijk aan groeit, vervolgens voor een langere periode blijft bestaan, maar na verzadiging van de aandacht na een lager niveau terugkeert. De onderwerpen die aan dit

- patroon voldoen, zijn: 'Financiële criminaliteit' (figuur 35 in de bijlage), 'Fysieke veiligheid' (figuur 13), en 'Terrorisme en extremisme' (figuur 13).
3. Piekaandacht zonder blijvende belangstelling. Dit patroon komt vooral voor bij dramatische onderwerpen, zoals bij rampen en ongevallen. Wanneer het incident voorbij is, verdwijnt de aandacht vrijwel geheel. De onderwerpen die aan dit patroon voldoen, zijn: 'Samenwerking tussen overheden, uitvoeringsdiensten en maatschappelijke organisaties' (figuur 28 in de bijlage), 'Controle en integriteit' (figuur 15), 'Regionale indelingen' (figuur 31 in de bijlage), 'criminaliteit en overtredingen' (figuur 37 in de bijlage) en 'Reisdocumenten, ID, privacy' (figuur 38 in de bijlage).
 4. Stijgende trend, waarbij geen sprake is van een incident, maar van een doorzettende toename. Onderwerp dat in dit patroon past, is 'gevoel van veiligheid in stad en straat' (figuur 36 in de bijlage).
 5. Trend met daling, die soms door een korte stijging wordt onderbroken. De onderwerpen die aan dit patroon voldoen, zijn: 'Monitoring en analyses' (figuur 30 in de bijlage), en 'Herstructurering en reorganisaties' (figuur 32 in de bijlage). Het onderwerp 'Europese samenwerking veiligheid' (figuur 29 in de bijlage) laat dit patroon enigszins zien, waarbij vooral de daling in de afgelopen jaren ervoor zorgt dat dit onderwerp in dit patroon past.

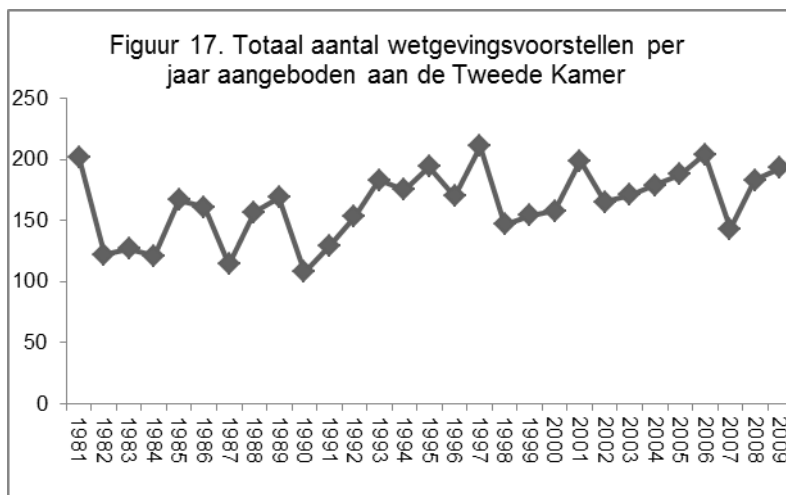
5. Veiligheid aan de output: wetgeving en begroting

5.1 Wetgeving

Wetgeving betrekken wij in dit onderzoek als output van het agendavormingsproces. Het gaat hierbij om wetten die worden ingediend door de regering bij de Tweede Kamer, of door Tweede Kamerleden (initiatiefwetten). Er is gekozen voor de datum van indiening en niet van behandeling of inwerkingtreding, omdat het moment van indiening het meest recht doet aan het tijdstip waarop er aandacht voor een onderwerp was. De keuze voor alleen wetten in formele zin heeft uiteraard beperkingen. Voor veel beleidsdomeinen is lagere wetgeving vaak ook belangrijk.

Onze dataset bestaat uit 4747 wetten die in de periode tussen 1981 en 2009 zijn ingediend (gemiddeld 163 wetten per jaar; 208 wetten zijn initiatiefwetten). De meeste wetten worden door de Tweede Kamer geaccepteerd, hoewel de stemming nog wel eens lang op zich kan laten wachten. De wetten zijn afzonderlijk gecodeerd.

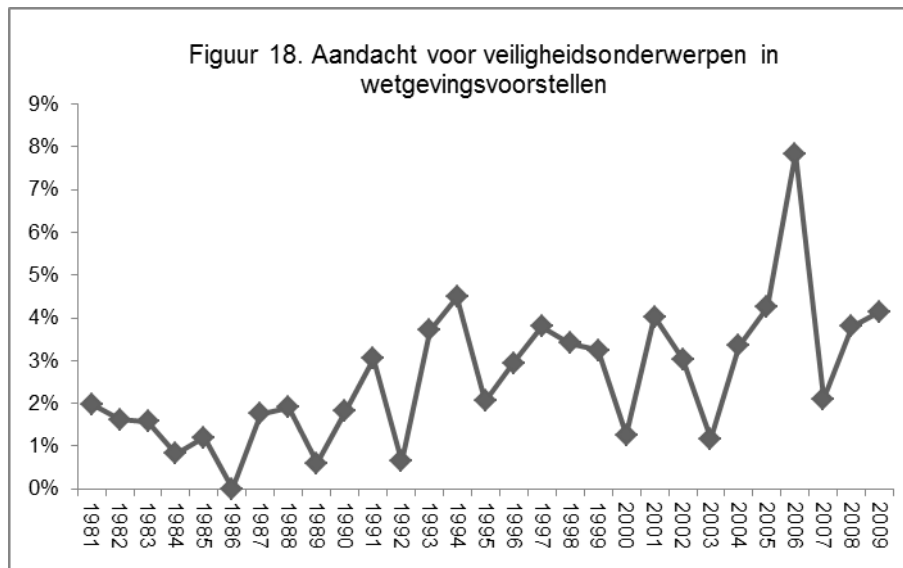
De totale wetgevingsproductie is over de gehele periode redelijk stabiel gebleven, hoewel het aantal per jaar na 1994 wat is gestegen (figuur 17). Ook de verdeling tussen de onderwerpen die in de wetten worden behandeld, is vrij stabiel (zie figuur 27 in de bijlage). Hieruit blijkt dat er maar weinig sprake is van grote verschuivingen, hoewel in absolute zin over sommige onderwerpen veel meer wetten worden gemaakt dan over andere onderwerpen. Vooral over criminaliteit en justitie, openbaar bestuur, onderwijs en handel wordt veel wetgeving geproduceerd.



Veiligheid in Wetgeving

In de data over wetgeving valt op dat veiligheid op zichzelf geen groot thema is ten opzichte van andere beleidsterreinen, maar dat er wel een stijging waar te nemen valt. Voor 1992 ging nooit meer dan 2 procent van de wetten over veiligheid (figuur 18), daarna is de aandacht schoksgewijs groter geworden. De piek in 2006 is niet eenduidig te verklaren. De diversiteit aan met veiligheid

verbonden onderwerpen was in dat jaar relatief groot ten opzichte van andere jaren (zie tabel 9 en figuur 19).



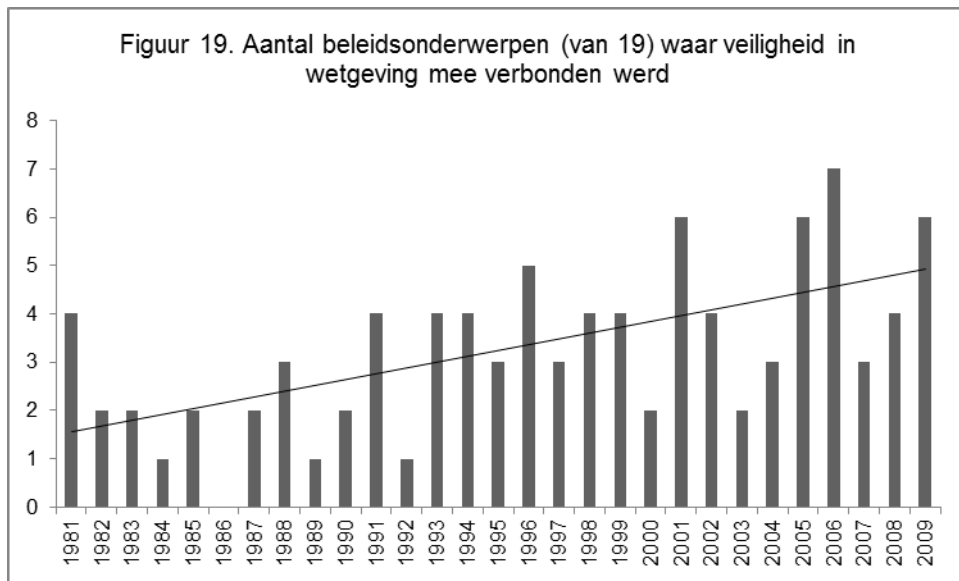
Tabel 9. Pieken en dalen in aandacht voor veiligheid: wetgeving

Pieken in aandacht

- **1994.** In 1994 werd een aantal VN-resoluties goedgekeurd ten aanzien van Irak en het voormalige Joegoslavië.
- **1997.** In 1997 werd een aantal VN-resoluties goedgekeurd over Libië en Angola.
- **2001.** Er is voor 2001 geen dominant thema aan te geven. Interessant is wel dat er een initiatief wetsvoorstel van Rietkerk werd ingediend, overwegende 'dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot opname van een bepaling over de veiligheid in de Grondwet.'
- **2006.** In dit jaar is er een aantal wetten ingediend waarin nationale wetgeving werd afgestemd met EU-richtlijnen ten aanzien van veiligheid op vliegvelden. Ook was er sprake van een verschillende *law and order* wetten, waaronder wetten over huiselijk geweld, beveiligingsbureaus, en het voorkomen van terrorisme.

Dalen in aandacht

Voor wat betreft de dalen in aandacht is niet goed aan te geven waarom veiligheid minder aandacht kreeg. Er lijkt ook meer sprake te zijn van tijdelijk verhoogde aandacht om bovengenoemde redenen en daarna een terugval tot het basisniveau.



Conclusies over aandacht voor veiligheid in wetgeving

Het onderwerp veiligheid staat vanaf 1991 op de wetgevingsagenda, met een duidelijke piek in aandacht voor dat onderwerp in 2006. De diversiteit aan veiligheidsonderwerpen is echter niet groot. Veel wetten die over veiligheid gaan, zijn goedkeuringswetten van internationale verdragen. Wel valt op dat de spreiding van onderwerpen in 2006 groter was dan de jaren daarvoor.

5.2 Begrotingen

Elk jaar wordt de miljoenennota gepresenteerd met daarbij de begroting van alle ministeries. Deze begrotingen beginnen met een inleidende paragraaf waarin de beleidsagenda voor het komende jaar wordt gepresenteerd. Vaak bestaat deze uit een samenvatting van de verschillende beleidsartikelen. De begroting kan zowel gezien worden als een uitkomst van de onderhandelingen over het beleid, als een agenda voor het komende jaar. Dit geldt ook voor de Troonrede. Het verschil is dat de regering in de troonrede meer vrijblijvender naar de toekomst kan kijken dan bij budgetten. Toegewezen budgetten zijn meer een uitkomst van het agendaproces dan dat de troonredes dat zijn. Begrotingen geven bewindslieden houvast bij politieke claims rond het regeringsbeleid.

Wij hebben voor de periode 1985 tot 2009 alle alinea's van de inleidende paragrafen op onderwerp gecodeerd.⁶⁸ We hebben dus niet naar de begrotingen, *de cijfers* gekeken. De structuur van deze inleiding is een paar keer veranderd, waardoor de lengte grote verschillen vertoont. In 1990 bestond de inleiding uit 560 alinea's en in 2005 uit slechts 63. In totaal bestaat de dataset uit 4.972 alinea's.

Uiteraard zijn de hoofdcode-onderwerpen 'justitie en criminaliteit' en 'openbaar bestuur' de belangrijkste onderwerpen bij de begroting van het ministerie van

⁶⁸ De jaren 1996, 1994, 1992 ontbreken omdat deze jaargangen elektronisch moeilijk toegankelijk waren. Voor de periode 1991-1997 hebben we daarom alleen om het jaar gecodeerd.

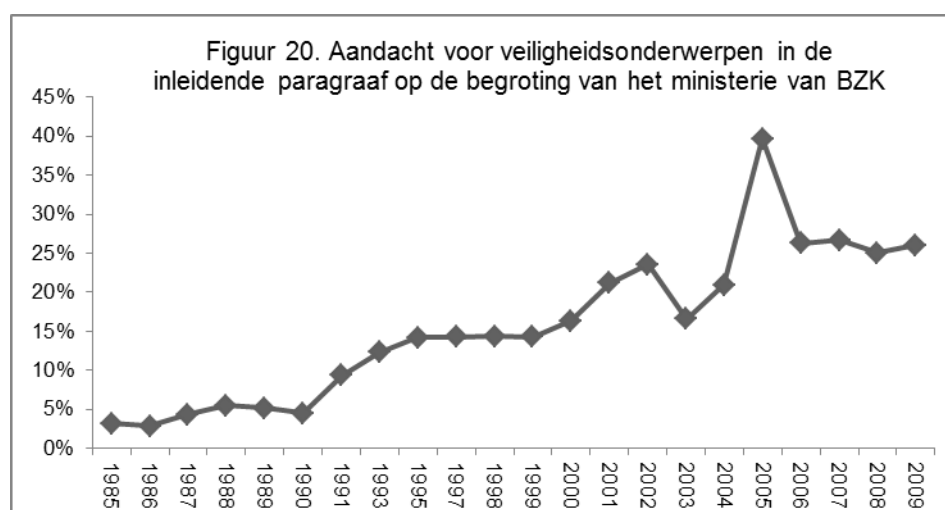
BZK. Maar door de tijd heen zien we dat het onderwerp 'justitie en criminaliteit' relatief meer aandacht heeft gekregen (zie figuur 26 in de bijlage).

Aandacht voor veiligheid in begrotingen

Figuur 20 laat een stijging zien in de aandacht voor veiligheid. Er is een duidelijke piek in aandacht in 2005 waar te nemen, maar ook werd er een sprong in aandacht gemaakt in 2001. Wanneer we de alinea's van 2002 op inhoud analyseren, dan valt op dat er vaak naar de vuurwerkramp van Enschede en de Volendamse Nieuwjaarsbrand wordt verwezen (zie tabel 10). Naar aanleiding van Enschede wordt vermeld dat de rampenbestrijding moet worden verbeterd. Er wordt voorgesteld dat gemeenten een integraal gemeentelijk veiligheidsplan ontwikkelen. Naar aanleiding van Volendam streeft het ministerie van BZK ernaar om het brandbewustzijn onder ondernemers te vergroten.

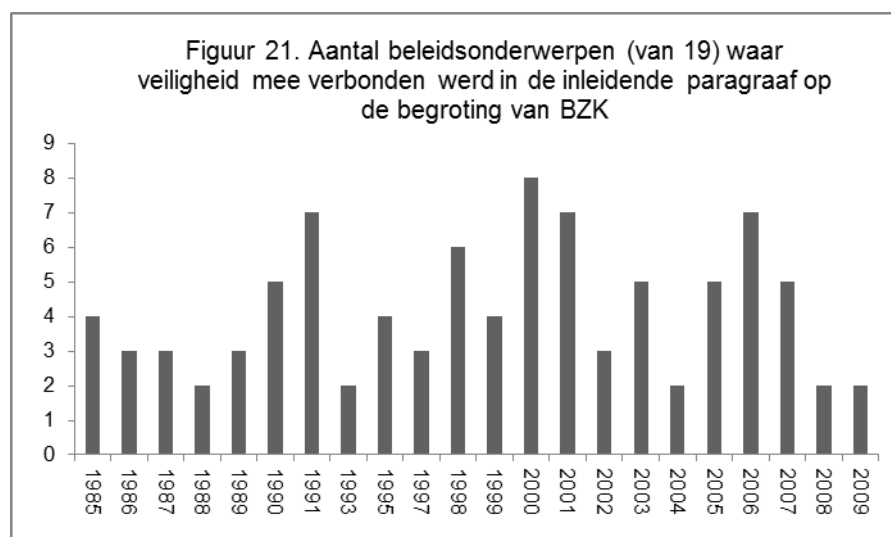
De tijdelijke afname in de aandacht voor veiligheid in 2003 is waarschijnlijk ontstaan doordat er in dat jaar relatief meer aandacht aan het onderwerp 'immigratie en integratie' werd besteed. Het ging daarbij om het verbeteren van sociale cohesie in wijken door het verbeteren van de integratie en inburgering. Uiteraard betekent dit niet dat dit onderwerp niet al eerder op de agenda stond, maar voor 2003 was er relatief meer ruimte voor ingeruimd.

De piek in 2005 komt doordat er vooral relatief veel aandacht is besteed aan een drietal onderwerpen. Ten eerste is aandacht besteed aan de vraag hoe veiligheid gewaarborgd kan worden in een open samenleving, waarbij informatietechnologie en communicatie een belangrijke rol spelen. Ten tweede werd de eigen verantwoordelijkheid en de zelfredzaamheid van de burgers besproken en ten derde is ook aandacht gegeven aan het onderwerp terrorisme en de Europese samenwerking op dat terrein.



Tabel 10. Pieken en dalen voor veiligheid in de inleiding op de begroting van het ministerie van BZK.

Pieken	
•	2002. In dit jaar ging het om het verbeteren van de rampenbestrijding (operationeel), eventueel invoering van integraal gemeentelijk veiligheidsplan, vergroten van brandbewustzijn onder ondernemers, veiligheidsregio's, verbeteren van communicatie tussen hulpdiensten en de BVD/AIVD.
•	2005. De focus van het beleid in 2005 lag op het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van burgers ten aanzien van veiligheid en de zelfredzaamheid. Ook om het omgaan met de open samenleving en het verbeteren van de aanpak van terrorisme. Daarnaast werden ook besproken de gemeentelijke rampenplannen en de aanpak van huiselijk geweld.
Dalen	
•	2003. Binnen het ministerie van BZK werd in 2003 relatief veel aandacht gegeven aan het onderwerp integratie waarbij niet direct een link met veiligheid werd gemaakt..



In tegenstelling tot alle andere agenda's, zien we bij de budgetten geen toenemende uitwaaiing van onderwerpen die verbonden zijn met het begrip veiligheid (figuur 21). Het lijkt erop dat soms gekozen wordt voor een bepaalde *specifieke focus*, waarbij andere sub-onderwerpen tijdelijk buiten beschouwing worden gelaten. Ook komt het voor dat diverse onderwerpen binnen de gekozen focus worden geplaatst. In 1988 bijvoorbeeld, stond veel beleid in het teken van de maatschappelijke verbreding van het veiligheidsbeleid. Daarmee werd toen bedoeld dat de verschillende bestuurslagen meer betrokken moesten worden en meer moesten samenwerken en hun efficiëntie vergroten. Het gevolg van deze focus is dat veel referenties naar het veiligheidsbeleid in 1988 binnen één hoofdcode terecht zijn gekomen ('functioneren openbaar bestuur').

In 2000, het jaar waarbij de diversiteit groot was, was veel meer sprake van een opsomming van allerlei verschillende aspecten rondom het thema veiligheid. In dit jaar werd aandacht besteed aan het grote stedenbeleid, allochtonen en criminaliteit, jeugdcriminaliteit, veiligheid van elektronische dienstverlening, veiligheid van reisdocumenten, monitoring, invoering van de wet Bibob, en de veiligheid rondom het aankomend Europees voetbalkampioenschap.

Conclusies over aandacht voor veiligheid in de inleiding op de begroting van het ministerie van BZK

In de introductieparagraaf van de jaarlijkse begroting van het ministerie van BZK is sprake van een stijgende aandacht voor het thema veiligheid. Lag het aandeel van aandacht voor veiligheid in deze inleidingen tot de eeuwwisseling tussen de 5 en 15 %, sindsdien is dit gestegen tot ruim 25 %, met een tijdelijke uitschieter tot boven de 40 % in 2005. In tegenstelling tot de andere agenda's kunnen we geen toenemende uitbreiding van onderwerpen waarnemen. Soms wordt er gekozen voor een bepaalde focus in de inleiding, maar soms is het een opsomming van veiligheidsonderwerpen. Hoe precies de aandacht voor het thema veiligheid samenhangt met de ontwikkeling van veiligheidsprogramma's en ander veiligheidsbeleid wordt in het volgende hoofdstuk behandeld.

6. De politiek-bestuurlijke dynamiek

In de voorgaande hoofdstukken hebben we vooral de agenda's aan de buitenkant van het politiek-bestuurlijke proces in kaart gebracht. Het ging daarbij om de input, output en de omgeving van het politiek-bestuurlijke proces. De regeerakkoorden, troonredes, wetgeving en budgetten geven weliswaar inzicht in de prioriteiten die de regering stelt, maar daarmee kan nog niet de bestuurlijke dynamiek worden begrepen. Deze is tot nu toe een *black box* gebleven (zie figuur 1).

Op basis van de voorgaande hoofdstukken kunnen we concluderen dat de aandacht voor het thema veiligheid rondom het politiek-bestuurlijke systeem (input, output en omgeving) is toegenomen. Tijdens de kabinetsperiode van het laatste kabinet_Balkenende leek er sprake te zijn van een lichte daling. Ook is de verbreding van het onderwerp veiligheid duidelijk zichtbaar. Er worden steeds meer onderwerpen met het thema veiligheid verbonden.

De toename van de aandacht voor veiligheid in de *media* is ontstaan doordat er sprake was van een cascade van verschillende incidenten in de periode 1999-2005. Deze incidenten volgden elkaar op waardoor de aandacht voor veiligheid in de media groeide en hoog bleef (zie figuren 12 en 13). De toename en verbreding van het thema op de andere agenda's is echter niet goed op basis van de voorgaande hoofdstukken te begrijpen. Wel kunnen uit de analyses van de pieken en dalen in aandacht enkele redenen voor de verbreding worden aangewezen, maar eenduidig is dit niet. Er zijn incidenten geweest, zoals Volendam en Enschede, waarna het onderwerp veiligheid op de verschillende agenda's terecht is gekomen. Ook is sprake geweest van reorganisaties van de (veiligheids)regio's en de ontwikkeling van langlopende veiligheidsprogramma's.

Om beter te begrijpen hoe deze elementen met elkaar samenhangen, is gekeken naar het verloop van het politiek-bestuurlijke proces. Met andere woorden, er is geprobeerd om de black-box, waarin alle elementen samenkomen, open te breken. Deze politiek-bestuurlijke black-box hebben wij bestudeerd aan de hand van een vijftal cases. Dit zijn allemaal incidenten die veel aandacht in de media hebben gekregen. Onze vraag hierbij was hoe deze incidenten in de Tweede Kamer en in de ambtelijke arena terecht zijn gekomen en hoe er daar over is gesproken. Ons doel is om te achterhalen hoe de verschillende incidenten het veiligheidsbeleid een impuls hebben gegeven, dus hoe zij op de beleidsontwikkeling hebben ingewerkt.

De cases verschilden niet voor wat betreft de hoeveelheid media-aandacht (die was voor alle incidenten groot). Wel hebben we gekozen voor diversiteit in het type incidenten. Het betreft zowel gebeurtenissen waar het ministerie van BZK direct mee te maken had, zoals openbare orde en veiligheid, als incidenten waarbij het ministerie alleen indirect betrokken was, vaak in een coördinerende rol, zoals bij de bestrijding van een pandemie (tabel 11).

Tabel 11. Overzicht van de casestudies

Casus	Aspecten
Vuurwerkramp Enschede	Ramp
Rellen in de wijk Ondiep	Sociale onrust
Aanslag 9/11	Internationaal incident
Moord op Theo van Gogh	Politiek incident
Pandemie, Q-koorts	Indirect betrokken incident

Er is een case-survey methode toegepast.⁶⁹ Hierbij is het politieke debat geanalyseerd, zijn 10 interviews afgenomen en is een aanvullende beleidsanalyse uitgevoerd. Een case-survey methode betekent dat verschillende casestudies op dezelfde aspecten zijn geanalyseerd. In dit onderzoek hebben wij gekeken in hoeverre de door ons onderscheiden sociale mechanismen zich hebben voorgedaan (zie paragraaf 2.4). Dit betekent dat we niet alle details van de verschillende incidenten hebben onderzocht. Daarvoor verwijzen we naar het vele onderzoek dat al is gedaan naar de verschillende incidenten. Wel hebben we dit bestaande materiaal gebruikt als achtergrondinformatie. Ook hebben wij in onze interviews steeds gevraagd of de incidenten invloed hebben gehad op de wijze waarop het begrip veiligheid is veranderd. Door deze vraag werden de incidenten in de tijd geplaatst en met andere incidenten verbonden. Het schema van de analyses en de vragenlijst zijn in bijlagen 3 en 4 opgenomen.

De interviews zijn voorbereid door een korte studie van de bestaande literatuur. Vervolgens zijn in de interviews gericht vragen gesteld naar de aanwezigheid en invloed van de onderscheiden sociale mechanismen. Hoewel de interviews niet altijd via de vragenlijst zijn verlopen, is wel elk onderwerp aan bod gekomen. Na de interviews kon gericht onderzoek worden gedaan naar bepaalde bronnen, beleidsnotities of Kamerdebatten. Op deze wijze is een reconstructie gemaakt van het verloop van de aandacht voor het specifieke incident en het effect dat deze incidenten hadden op de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid. Per incident worden alleen die sociale mechanismen behandeld, waarvan de invloed in het onderzoek naar voren is gekomen (zie tabel 12).

Tabel 12 De sociale mechanismen die in de casestudies centraal staan (zie ook paragraaf 2.4)

<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aandachtsconcurrentie</i>. Beleidsvraagstukken concurreren om aandacht van politici, burgers en andere betrokkenen bij beleid. Sommige onderwerpen zijn gevoeliger voor concurrentie dan andere.⁷⁰ • <i>EU-lauwheid</i>. EU beleidsdossiers zijn, sinds het referendum over de constitutie niet populair in de nationale politieke arena. Wanneer een onderwerp een Europees karakter heeft, zal dit onderwerp moeilijk aandacht krijgen.⁷¹ • <i>Crises</i>. Crises en kritieke gebeurtenissen leiden vaak tot een verhoogde aandacht voor een beleidsdossier.⁷² • <i>Institutionele capaciteit</i>. De capaciteit en institutionele structuur van een bureaucratie bepaalt voor een deel de mate van aandacht. Hoe meer capaciteit aanwezig is, des te meer aandacht mogelijk is.⁷³ • <i>Cascade-effect</i>. Media reageren op elkaars berichten, waardoor de aandacht plotseling en
--

⁶⁹ Yin en Heald, 1975

⁷⁰ Downs, 1972; Baumgartner en Jones, 1993

⁷¹ Breeman en Timmermans, 2008

⁷² Kingdon, 1984

⁷³ Jones en Baumgartner, 2005

vaak onevenredig kan toenemen. Bovendien kan een opeenvolging van verschillende incidenten een cascade van aandacht veroorzaken.⁷⁴

- *Mediadramatisering*. De media hebben vaak vooral aandacht voor vraagstukken die eenvoudig te dramatiseren zijn, die een duidelijke verhaallijn kennen en waarbij heldere voor- en tegenstanders te onderscheiden zijn.⁷⁵
- *Concurrerende frames*. Bij een grote spreiding van concurrerende frames zal de hoeveelheid aandacht toenemen, omdat er meer debat is.⁷⁶
- *Institutionele aandacht*. Reguliere patronen van aandacht ontstaan bijvoorbeeld door budgetherzieningen of geplande evaluaties.
- *'Venue-shopping'*. Aandacht kan toenemen wanneer actoren bij verschillende 'venues' aandacht vragen (opiniestuk in de krant, brief naar Kamerlid, contact met ambtenaar).⁷⁷

6.1 Vuurwerkcramp Enschede, 13 mei 2000

Achtergrond

Op 13 mei 2000 ontplofte een vuurwerkfabriek van SE Fireworks in een woonwijk in Enschede. De ontploffing kostte aan 22 mensen het leven en er raakten 950 mensen gewond.⁷⁸ De woonwijk werd totaal verwoest. De Commissie Oosting was belast met het onderzoek naar de toedracht en heeft een reconstructie van het incident gemaakt. Deze commissie heeft de verantwoordelijken in kaart gebracht en heeft geprobeerd lessen te trekken voor verbetering van het veiligheidsbeleid.⁷⁹

De ramp in Enschede kwam totaal onverwacht en veroorzaakte veel politieke en maatschappelijke aandacht. Na de ramp ging de politieke en bestuurlijke aandacht uit naar twee vragen: waarom was er niet beter gecontroleerd op vergunningen en naleving (preventie) en hoe kon het dat de samenwerking tussen de hulpdiensten niet optimaal was tijdens de bestrijding van de ramp? Uit het onderzoek van de commissie Oosting bleek dat de coördinatie tussen de verschillende hulpdiensten tijdens de ramp niet goed verliep. Volgens de commissie kwam dit vooral doordat er verschillende korpsen uit verschillende regio's betrokken waren.⁸⁰ Door de ramp in Enschede zijn deze twee onderwerpen, naleving en samenwerking, hoog op de politieke en bestuurlijke agenda gekomen.

Van belang voor de toenemende aandacht voor "naleving van regels", is het verband dat de commissie legt tussen de vuurwerkcramp in Enschede en het vuurwerkincident in Culemborg. Op 14 februari 1991 was in Culemborg ook al eens een vuurwerkdepot ontploft, waarbij twee mensen om het leven kwamen.⁸¹ Met de aanbevelingen naar aanleiding van Culemborg is, volgens de commissie Oosting, weinig gedaan.⁸²

⁷⁴ Walgrave en van Aelst, 2006

⁷⁵ Walgrave en van Aelst, 2006

⁷⁶ Baumgartner, DeBoef, and Boydston, 2008

⁷⁷ Pralle, 2003

⁷⁸ Commissie Oosting, 2001, 11.

⁷⁹ Idem, 13.

⁸⁰ Idem, 109-112.

⁸¹ Idem, 73.

⁸² Idem, 78-79.

Politieke aandacht

De politieke reactie op de vuurwerkramp was sterk. De Tweede Kamer heeft de aanpak van de crisis en de beleidsreacties van het kabinet met veel aandacht gevolgd, en dan vooral de nazorg die gegeven werd. Zo was er politieke aandacht voor de financiële afhandeling en compensatie voor de getroffensten.⁸³ Maar het merendeel van de aandacht ging uit naar vragen over handhaving en vergunningverlening en de controle daarop en naar de organisatie van de crisisaanpak.⁸⁴ Deze aandacht uitte zich onder andere in Kamerdebatten, uitgebreide behandeling van het rapport-Oosting, meer dan 400 Kamervragen over dit rapport en uitgebreide rapportages van de betrokken ministers.

Bestuurlijke reactie

De eerste bestuurlijke reactie bestond uit de instelling van de commissie Oosting, of de Commissie Onderzoek Vuurwerkramp (COV). Daarnaast is binnen BZK een projectorganisatie opgericht, die de aanpak van de crisis interdepartementaal coördineerde. Deze projectorganisatie nam op 17 mei 2000 de werkzaamheden over van het Nationaal Crisiscentrum, omdat de crisis vanaf toen niet meer acuut was.⁸⁵ Ook heeft de hoofdinspecteur van de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding namens BZK de overige onderzoeken gecoördineerd.⁸⁶ Naast het onderzoek van de Commissie-Oosting zijn er acht deelonderzoeken van verschillende overheidsinstanties geweest.

In de beleidsvorming concentreerden de reacties zich op de twee hoofdvragen in dit incident: controle op de naleving van de regels en de operationele aanpak van de crisis. De vraag hoe deze ramp mogelijk was, werd vertaald als een probleem van handhaving, verlening van vergunningen en de controle op de naleving van die vergunningen. BZK heeft echter vooral aandacht gehad voor het tweede aspect, de crisisaanpak. Hierbij stond vooral ter discussie hoe de samenwerking tussen hulpdiensten en overheden verbeterd kon worden.

Beleidsmedewerkers van BZK die betrokken waren bij de afwikkeling van de ramp, gaven in de interviews aan dat vooral gepraat werd over *regionalisering* van de rampenbestrijding en coördinatie tussen de instanties. Zo beschreven zij dat na Enschede de maatschappelijke, politieke en bestuurlijke wil bestond om regionalisering van de brandweer en de rampenbestrijding door te voeren. Hierdoor werd onder andere in 2005 het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) opgezet, wat zorg moest dragen voor de bovenregionale coördinatie en inzet van hulpdiensten.⁸⁷ Daarnaast kwam uit de interviews naar voren dat er op operationeel vlak diverse initiatieven zijn genomen, zoals de herstructurering van de meldkamers, het instellen van co-locaties voor de meldkamers, het oprichten van het Landelijke Faciliteitscentrum Rampenbestrijding (LFR) en het nationaal expertisecentrum bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het aanmaken van

⁸³ Zie onder andere het verslag van vergadering commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 31 mei 2000, dossiernummer 27 157, nr. 6 (BZK, 2000c).

⁸⁴ Zie onder andere kamerstukken 27 157, nr's. 1, 2, 4 en 6.

⁸⁵ BZK, 2000a, 10

⁸⁶ BZK 2000b, 15

⁸⁷ zie bijvoorbeeld <http://www.hetlocc.nl/onderwerpen/het-locc>

risicokaarten. Ook werd er na Enschede meer en meer grootschalig geoefend, met de nadruk op samenwerking en coördinatie .

De vuurwerkramp maar ook de Nieuwjaarsbrand in het Volendamse cafe De Hemel in 2001 (zie verderop) zijn mede aanleiding geweest voor een reorganisatie van de verschillende regionale indelingen van de hulpdiensten. Deze discussie was al langer aan de gang, maar door deze incidenten is dit plan nog eens duidelijker geagendeerd.⁸⁸ Daarbij werden de brandweer en rampenbestrijding op termijn territoriaal gelijkgetrokken met de politieregio's.⁸⁹ Tegelijkertijd werkte ook het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) aan het gelijktrekken van de ambulanceregio's. In 2010 werden deze territoriale reorganisaties van de hulpdiensten geformaliseerd met de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Het doel van de veiligheidsregio's was om de reactie van- en coördinatie tussen de hulpdiensten in gevallen van rampen als Enschede en Volendam beter te laten verlopen.

Sociale Mechanismen

Aandachtsconcurrentie.

In deze casus speelde het mechanisme van aandachtsconcurrentie geen bepalende rol in de ontwikkelingen die volgden op de vuurwerkramp in Enschede. Het incident was voldoende heftig om zowel politiek als ambtelijk over langere tijd de agenda te beheersen.⁹⁰ Het incident zelf zorgde voor veel aandacht in politieke en bestuurlijke kringen, maar het leidde ook tot meer aandacht voor het onderwerp fysieke veiligheid in het algemeen (zie figuur 13). Het incident heeft in 2000 mogelijk wel andere beleidsonderwerpen van de politieke en maatschappelijke agenda's afgeschoven, maar dit valt buiten ons onderzoek.

Crisis

Uiteraard zien we in deze casus het crisis-mechanisme optreden. De ramp leidde tot een sterk verhoogde en verbrede aandacht voor veiligheid. De verhoging zit in de piek van organisatorische en politieke aandacht voor de ramp, de gevolgen en de afwikkeling. De verbreding van de aandacht bestaat uit de koppeling naar de vergunnings- en handhavingsproblematiek en het grootschalig optreden van hulpdiensten. In het geval van Enschede leidden de verhoging en verbreding van de aandacht tot meer prioriteit voor de aanpak van crisisbestrijding en reorganisatie van operationele diensten. Hierbij vallen vooral de oprichting van het LOCC en de hernieuwde aandacht voor de vorming van veiligheidsregio's op.

Cascade effect

⁸⁸ Zie onder andere: Rijksoverheid, *Wet veiligheidsregio's, deel 1 – Hoe, wat en waarom?* (2010, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2010/09/30/wet-veiligheidsregio-1.html>)

⁸⁹ Zie onder andere: Commissie Oosting, *de vuurwerkramp, eindrapport* (2001) p. 165; Commissie Alders, *cafebrand nieuwjaarsnacht* (2001) p. 389.

⁹⁰ Zie onder andere: Tweede Kamer dossier 27 157 'Vuurwerkramp Enschede', behandeld tot en met juli 2007.

De ontwikkelingen als reactie op de vuurwerkcramp in Enschede kunnen niet los gezien worden van de Nieuwjaarsbrand in café De Hemel in Volendam op 1 januari 2001 en van het eerdere vuurwerkincident in Culemborg in 1991. Dit blijkt zowel uit de interviews, als uit de eerder genoemde onderzoeksrapporten. In zowel Enschede als Volendam was er sprake van vergelijkbare problematiek. Vergunningverlening, -controle, brandveiligheid en crisisaanpak en coördinatie stonden in beide gevallen centraal.⁹¹ Het was vooral de opeenstapeling van deze twee dicht op elkaar liggende incidenten, die maatschappelijk en politiek veel aandacht veroorzaakten. Dit bleek ook al uit onze media-analyse (zie figuur 13). Daar kwam nog bovenop dat de onderzoekscommissies kritisch waren over de afhandeling van het vuurwerkincident in Culemborg. Deze opeenstapeling was mede aanleiding voor het opnieuw onder de aandacht brengen van de regionale indelingen van brandweer en GHOR-diensten. Uiteindelijk zijn in 2010 de veiligheidsregio's gevormd.⁹²

Concurrerende frames

Het mechanisme waarin concurrerende frames aandacht verhogen of verlagen, speelde in sommige aspecten van de afwikkeling van Enschede een rol. Uit de interviews is gebleken dat bij de reorganisatie van de brandweer sprake was van verschillende opvattingen. De lokale bestuurders in de vorm van burgemeesters stonden terughoudend tegenover een verschuiving van bevoegdheden naar regionale autoriteiten. Op nationaal niveau bestond de overtuiging dat een schaalvergroting in de operationele capaciteit noodzakelijk was om crises effectiever te kunnen bestrijden. Uit de interviews kwam naar voren dat deze verschillende perspectieven de beleidsvorming mogelijk beïnvloed heeft en dat het onderwerp daardoor lang op de agenda is blijven staan. Ondanks dat men mogelijk verschillende perspectieven had, benadrukten de diverse beroepsgroepen en bestuurders dat het uiteindelijke doel gelijk was: alle partijen wilden adequaat optreden kunnen garanderen.

'Venue-shopping'

Uit de interviews is gebleken dat het mechanisme van 'venue-shopping', het verhogen van aandacht door verschillende ingangen voor agendavorming te gebruiken, bij de beleidsontwikkeling na de ramp in Enschede een beperkte rol heeft gespeeld. Vooral de activiteiten van de beroepsgroepen van politie, brandweer en GHOR, die actief hebben aangedrongen op reorganisaties, zo bleek uit interviews, hebben bijgedragen aan het realiseren van de plannen tot reorganisatie van brandweer en GHOR. Dit heeft niet zozeer de aandacht vergroot, als wel deze aandacht geconcentreerd.

Conclusie

Het belangrijkste mechanisme dat wij hebben waargenomen in deze casus is het cascade-effect. Door een opeenstapeling van incidenten, Culemborg (1991), Enschede (2000) en Volendam (2001) en door een cascade van reacties is er binnen BZK vooral beleidsaandacht ontstaan voor de verbetering van de samenwerking en coördinatie tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties.

⁹¹ Zie onder andere: Commissie Oosting, *de vuurwerkcramp, eindrapport* (2001) p. 217.

⁹² Zie onder andere: Commissie Oosting, *de vuurwerkcramp, eindrapport* (2001) p. 217; Commissie Alders, *Cafebrand Nieuwjaarsnacht* (2001) p. 389.

Hoewel de vorming van veiligheidsregio's al langer op de agenda stond, heeft de cascade van incidenten en reacties ervoor gezorgd dat de aandacht toenam. Het mechanisme van concurrerende frames heeft ertoe bijgedragen dat dit onderwerp langer op de agenda is blijven staan, waarbij onder meer een concentratie van de aandacht voor de vorming van veiligheidsregio's is ontstaan.

6.2 Aanslagen op het WTC in New York, 11 september 2001

Achtergrond

Op 11 september 2001 vond er een meervoudige terroristische aanslag plaats op het World Trade Center in New York en op het Pentagon in Washington D.C. in de Verenigde Staten. Hierbij vlogen terroristen twee passagiersvliegtuigen in de twee torens van het World Trade Center en één passagiersvliegtuig in het Pentagon. Een vierde passagiersvliegtuig stortte neer zonder verdere schade op de grond aan te richten. In New York vielen 2.819 slachtoffers en in Washington 189.⁹³

De aanslagen werden gepleegd door de terroristische groepering Al'Qaida, die opereerde vanuit Afghanistan. Als reactie begonnen de V.S. een oorlog in Afghanistan tegen het huisvesten en steunen van terroristen.⁹⁴ Hoewel de aanslagen Nederland niet direct troffen, maakten zij toch diepe indruk. Het wantrouwen tegen de islam en de islamitische immigranten nam toe, met als gevolg een reeks van gewelddadige incidenten gericht tegen moslims en moskeeën.⁹⁵

Politieke aandacht

De aandacht voor de aanslagen was groot. Inhoudelijk was er vooral aandacht voor de aan- of afwezigheid van dreiging voor Nederland en voor de repressieve acties van de Verenigde Staten tegen de mogelijke daders. Volgens premier Kok toonden de aanslagen de fundamentele kwetsbaarheid van onze samenleving.⁹⁶ De dreiging voor Nederland, die door politici als reëel werd bestempeld, werd breed benadrukt.⁹⁷

Nederland raakte betrokken bij de acties van de Verenigde Staten, omdat deze voor een deel onder de vlag van de NAVO en de VN werden uitgevoerd. De aanval van Al'Qaida werd beschouwd als een aanval op alle lidstaten van de NAVO. Wel

⁹³ Gebaseerd op <http://nymag.com/news/articles/wtc/1year/numbers.htm>, <http://edition.cnn.com/SPECIALS/2001/memorial/lists/by-location/page88.html> en http://www.dcmilitary.com/dcmilitary_archives/stories/112901/12279-1.shtml

⁹⁴ National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States '9/11 Commission', Final Report (2004) 330-334 geraadpleegd via http://www.globalsecurity.org/security/library/congress/9-11_commission/9-11_commission-report.htm.

⁹⁵ Prins, B. 'Het lef om taboes te doorbreken. Nieuw realisme in het Nederlandse discours over multiculturalisme' in *Migrantenstudies*, 18 (4), 2002, pp 241 – 254, p. 241.

⁹⁶ Zie: Tweede Kamer, dossiernummer 27925, nr. 6. Verslag algemeen overleg van 13-9-2001 – Bestrijding internationaal terrorisme.

⁹⁷ Bijvoorbeeld door dhr. Verhagen (CDA) en minister van Buitenlandse Zaken dhr. Van Aartsen. Zie hiervoor: Tweede Kamer, dossiernummer 27925, nr. 6. Verslag algemeen overleg van 13-9-2001 – bestrijding internationaal terrorisme.

wilde Nederland zelf bepalen of zij ook daadwerkelijk actief aan de repressieve acties deel zou nemen. Politiek lag deze keuze moeilijk en er was veel politieke en maatschappelijke aandacht voor. De aanpak van premier Kok stond hierbij ondermeer ter discussie.⁹⁸

Ook ontstond er in internationaal verband politieke aandacht voor de aanpak van terrorisme. Binnen enkele dagen na de aanslagen vond er bijvoorbeeld een overleg plaats van de Europese Raad. Politici en bestuurders spraken van een noodzaak tot samenwerking binnen internationale organisaties en binnen de Europese Unie.⁹⁹

Bestuurlijke reactie

Het kabinet-Kok stelde eind september 2001 een ministeriële stuurgroep Terrorismebestrijding en Veiligheid (MSTV) in en presenteerde in oktober 2001 het actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid. Dit actieplan bouwde voort op bestaande maatregelen, scherpte deze aan en stelde 90 miljoen euro aan extra middelen ter beschikking voor terrorismebestrijding.¹⁰⁰ In de begeleidende brief aan de Kamer werd in de eerste alinea al de koppeling gemaakt tussen het gepresenteerde plan en de aanslagen in de Verenigde Staten.¹⁰¹

Dit actieplan bestond uit een groot aantal maatregelen op verschillende terreinen met als doel het voorkomen van terroristische aanslagen. Het plan besteedde vooral veel aandacht aan de inwinning, analyse, deling en verspreiding van informatie. Ook was er aandacht voor de beveiliging van kwetsbare sectoren en personen en voor *'het verhogen van de kans op aanhouding en succesvolle vervolging ten aanzien van de reeds gepleegde terroristische misdrijven.'*¹⁰²

Terrorisme werd na 11 september 2001 als zeer bedreigend ervaren. Volgens het actieplan was terrorisme ongekend gewelddadig, gericht op het maken van veel slachtoffers, maakte het gebruik van martelaarschap in combinatie met moderne technologie, had het een internationaal karakter, en een netwerkstructuur met een hoge mate van etnische heterogeniteit.¹⁰³ Maatregelen waren gericht op onder andere de bewaking en beveiliging van de openbare orde, opsporing en vervolging van terroristische misdrijven, de bedreiging van de financiële sector en defensie. Ook is er een inventarisatie gemaakt van vitale belangen en objecten in Nederland en is de paraatheid van de bijzondere bijstand eenheden (BBE's) verhoogd.¹⁰⁴ De aanslagen in New York en Washington, in combinatie met de latere terroristische aanslagen in Madrid en

⁹⁸ Zwaap, Rene, Premier in Oorlogstijd, Nederlands crisismanagement' in *De Groene Amsterdammer*, 29-09-2001.

⁹⁹ Gebaseerd op onder andere: Tweede Kamer, dossiernummer 27925, nr. 1 - brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie; Tweede Kamer, dossiernummer 27925, nr. 6. Verslag algemeen overleg van 13-9-2001 – bestrijding internationaal terrorisme.

¹⁰⁰ Tweede Kamer, dossiernummer 27925, nr. 10. Presentatie actieplan terrorismebestrijding en veiligheid, (2001).

¹⁰¹ Idem, p. 1.

¹⁰² Idem, p. 8

¹⁰³ Idem, p. 8.

¹⁰⁴ Idem, p. 5 en 10.

Londen kunnen daarnaast deels worden gezien worden als de aanleiding voor het instellen van het plan Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking in 2005.¹⁰⁵

In de interviews werd tenslotte een aantal keer aangegeven dat de aanslagen van 9/11 één van de voorbeelden zijn geweest voor het opstellen van de interdepartementale, integrale *Strategie Nationale Veiligheid*.¹⁰⁶ In deze strategie wordt aandacht gevraagd voor de kwetsbaarheid van Nederland voor diffuse bedreigingen die moeilijk door Nederland alleen kunnen worden aangepakt. Er is hierbij veel aandacht voor het in stand houden van de vitale sectoren, zoals de voedselvoorziening, het vervoer en de energievoorziening. De strategie omvat verschillende scenarios' en heeft tot doel om meer samenhang in de aanpak van nationale veiligheid te brengen.¹⁰⁷

Sociale Mechanismen

Crisis

Uiteraard is ook in deze casus sprake van het crisismechanisme. De onvoorstelbaarheid van de aanslagen van 11 september 2001 heeft de aandacht voor terrorisme en terrorismebestrijding enorm vergroot. Uit de interviews bleek dat de Nederlandse samenleving en overheid relatief onbekend waren met terrorisme. De aandacht voor terrorisme is door 9/11 niet alleen gegroeid, maar het onderwerp is sindsdien hoog op de beleidsagenda gebleven. Nederland heeft na 2001 verschillende beleidsmaatregelen genomen. De oprichting van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) in 2004, de opname van terroristische dreiging in de Strategie Nationale Veiligheid, het uitgebreide beleid ten aanzien van terrorismebestrijding en de sterke internationale aspecten van dit beleid zijn hiervan voorbeelden.

Cascade-effect

Ook het cascade effect heeft zich in deze casus voorgedaan. Na New York en Washington hebben zich nog een tweetal internationale aanslagen in Madrid en Londen voorgedaan, waardoor terrorismebestrijding hoog op de agenda is blijven staan. De aanslagen hebben bovendien tot spanningen geleid tussen moslims en andere bevolkingsgroepen. In Nederland zijn deze spanningen verder toegenomen door de moord op Theo van Gogh, waardoor de aandacht voor het onderwerp terrorisme nog weer verder toenam. Het cascade-effect zal bij de case study naar aanleiding van de moord op Theo van Gogh verder worden besproken.

Venue shopping

Er is in deze casus niet direct sprake van 'venue shopping' op het nationale niveau. Wel zien wij een vorm van 'venue-shopping' op het internationaal niveau. Er is in een groot aantal internationale arena's (Europese Unie, NAVO,

¹⁰⁵ Tweede Kamer, Kamerstuk 2004-2005, 29800X, nr. 84, Behandeling brief ministers over ondersteuning van civiele autoriteiten door de krijgsmacht, p. 1.

¹⁰⁶ Tweede Kamer, Bijlage, 30821, nr. 3, Strategie Nationale Veiligheid, p. 7.

¹⁰⁷ Minister van BZK (2006) Nationale Veiligheid. Vergaderjaar 2006-2007, beleidsdossier 30821, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Verenigde Naties) druk overleg gevoerd, waardoor de collectieve aandacht voor terrorismebestrijding op dat niveau is toegenomen en geïnstitutionaliseerd. Het is moeilijk te bepalen hoe groot het effect hiervan is geweest op het nationale beleid. In ieder geval heeft terrorismebestrijding na de aanslagen van 9/11 binnen de internationale beleidsarena's een hoge prioriteit gekregen.

Conclusie

Het belangrijkste effect dat de aanslagen van 9/11 hebben gehad op het nationaal niveau is de *kennismaking* van Nederland met internationaal terrorisme. De aandacht voor dit incident en de gevolgen ervan heeft de terrorismebestrijding tot een belangrijk beleidsonderwerp gemaakt. Het cascade-effect speelde ook in deze casus een belangrijke rol en zal in de analyse van de volgende casus verder worden besproken.

6.3 De Moord op Theo van Gogh, 2 november 2004

Achtergrond

Theo van Gogh was een Nederlandse columnist, scenarioschrijver en regisseur. Van Gogh was bekend vanwege zijn provocerende uitlatingen, waaronder ook over de islam. Hij werd nationaal en internationaal bekend door het filmen van 'Submission', een film die hij maakte samen met Ayaan Hirsi Ali, toenmalig VVD-Tweede Kamer lid. Deze film, over de islam en vrouwen mishandeling, leidde tot veel kritiek van grote groepen moslims. Door zijn uitspraken over de islam en de film 'Submission' ontving hij veel bedreigingen. Hoewel hijzelf niet dacht dat hij gevaar liep, werd hij op 2 november 2004, drie maanden na de eerste vertoning van de film, door een moslim op straat vermoord.¹⁰⁸

De moord op Theo van Gogh was belangrijk om verschillende redenen. Ten eerste was het, na de moord op Pim Fortuyn, de tweede moord om politieke motieven in Nederland in korte tijd. De aandacht, zowel maatschappelijk als politiek, was daardoor groot. Ten tweede was de dader, Mohammed B., een radicale moslim en was de manier van doden bijzonder gewelddadig. Ten derde werd er op het lijk van Theo van Gogh ook een dreigbrief gevonden, waarin onder andere Ayaan Hirsi Ali werd genoemd. De moord leidde ten vierde tot het oppakken van een radicale terroristische moslimgroepering, de Hofstadgroep, waar B. lid van was. De arrestatie van de Hofstadgroep in Den Haag liep uit op een vuurgevecht wat het gevoel van dreiging versterkte.

Politieke aandacht

De moord op Theo van Gogh heeft in brede kringen van de Nederlandse samenleving tot onrust geleid. Verschillende politici gaven in kranten commentaar. Zo reageerde Wouter Bos, toenmalig leider van de PvdA, door te zeggen dat 'deze moord erger was dan de moord op Pim Fortuyn'¹⁰⁹, stelde Gerrit Zalm, toenmalig vicepremier, dat 'het nu oorlog is in Nederland'¹¹⁰ en zei Jozias

¹⁰⁸ Commissie van Toezicht betreffende de inlichting- en veiligheidsdiensten, toezichtrapport inzake de afwegingsprocessen van de AIVD met betrekking tot Mohammed B. (2008, Den Haag) CTIVD nr. 17, p. 1.

¹⁰⁹ Volkskrant (2004) 3 November, *Dit is erger dan de moord op Fortuyn*. p. 2.

¹¹⁰ NRC (2004a) 13 en 14 November. *Tien dagen crisis. Hoe de gezagsdragers reageerden*. p. 39.

van Aartsen, toenmalig politiek leider van de VVD, dat 'Nederland nu weer in een Koude Oorlog terecht is gekomen'.¹¹¹

Naast de veroordelingen door individuele politici heeft ook de Tweede Kamer veel aandacht besteed aan de moord op Theo van Gogh. In een eerste reactie op het debat stelden de ministers van Justitie en BZK dat het noodzakelijk is om de spanningen in de samenleving beperkt te houden. Er moesten geen hele groepen mensen veroordeeld worden vanwege deze daad.¹¹² De aandacht vanuit de politiek was dus groot, maar was tegelijkertijd ook gericht op het kalmeren van de gemoederen en op de-escalatie.

Na de moord vroeg de politiek meteen veel aandacht voor de beveiliging van andere bedreigde politici of personen met een publieke functie.¹¹³ Op 10 november 2004 vond hierover een discussie plaats in de Tweede Kamer.¹¹⁴ Hierin kwam onder andere het functioneren van de AIVD, de beveiliging van Theo van Gogh en het toezicht op de 'groep van 150' ter sprake; de groep van 150 was een lijst van personen, die volgens de AIVD mogelijk terroristische acties konden uitvoeren.¹¹⁵ Kamerleden vroegen zich af of de moord niet voorkomen had kunnen worden door betere samenwerking van de AIVD met andere instanties en door een betere beveiliging van Theo van Gogh. Ook maakte men zich zorgen om de 'groep van 150'.

In hun reactie aan de Tweede Kamer besteedden de ministers uitgebreid aandacht aan de beveiliging van Theo van Gogh en de rol van de AIVD. Zij concludeerden dat de beveiliging niet veel anders had gekund, mede ook omdat Van Gogh weigerde beveiligd te worden.¹¹⁶ Eenzelfde conclusie werd getrokken over het functioneren van de AIVD en de informatie-uitwisseling.¹¹⁷ De Tweede Kamer kwam met een aantal moties, die sterk uiteenliepen. Het ging onder andere over het oppakken van de gehele 'groep van 150', het blokkeren van radicaliserende radio- en tv zenders, de beveiliging van opinieleiders, imamopleidingen en het oprichten van een ministerie voor Nationale Veiligheid.¹¹⁸ Naar aanleiding van de moord werd verder nog een onafhankelijk onderzoek verricht door de Commissie van Toezicht op de Inlichten- en Veiligheidsdiensten. Hierin werden enkele kritische conclusies getrokken over het functioneren van de AIVD.¹¹⁹

¹¹¹ NRC (2004b) 3 November. *Dit is iets nieuws: moslimterreur*. p. 3.

¹¹² Tweede Kamer, dossiernummer 29854, nr. 1. De moord op de heer Th. Van Gogh. (2004) p. 1.

¹¹³ Tweede Kamer (2004). De moord op de heer Th. Van Gogh. dossiernummer 29854, nr. 2. p. 2.

¹¹⁴ Tweede Kamer, dossiernummer 29854, nr. 3 & 4. De moord op de heer Th. Van Gogh. (2004).

¹¹⁵ De groep van 150, een naar aanleiding van de aanslagen in Madrid (2004) opgestelde lijst met bedreigingen voor soft targets in Nederland. De lijst is de resultante van een samenwerking tussen politie, AIVD, openbaar ministerie en de IND, de zogeheten CT-Infobox. Op basis van: Tweede Kamer, dossiernummer 29854, nr. 3. De moord op de heer Th. Van Gogh (2004), p. 5; Tweede Kamer, dossiernummer 29854, nr. 4. De moord op de heer Th. Van Gogh (2004) p. 2-7.

¹¹⁶ Tweede Kamer, dossiernummer 29854, nr. 3. De moord op de heer Th. Van Gogh (2004) p. 6.

¹¹⁷ Idem, p. 7.

¹¹⁸ Tweede Kamer, dossiernummer 19854, nr 5-10. De moord op de heer Th. Van Gogh (2004).

¹¹⁹ Commissie van Toezicht betreffende de inlichten- en veiligheidsdiensten, toezichtrapport inzake de afwegingsprocessen van de AIVD met betrekking tot Mohammed B. (2008, Den Haag) CTIVD nr. 17.

Bestuurlijke reactie

De bestuurlijk reactie is te verdelen in twee fasen. De eerste fase volgde direct na de moord en ging vooral over het aanscherpen van de beveiliging van politici en het onderzoek naar andere dreigingen. Deze fase is hierboven al beschreven. Daarom zal de focus in deze paragraaf liggen op de reacties op de wat langere termijn.

De reacties van de regering op de moord gingen vooral over de aanpak van terrorisme en de dreiging die daar vanuit gaat. Deze reacties kunnen niet los worden gezien van de reacties die al eerder volgden na de aanslagen op New York en Washington in 2001. Na die aanslagen is het actieplan *Terrorismebestrijding en Veiligheid*¹²⁰ opgesteld. Dit kan worden gezien als het eerste plan in een reeks van verschillende beleidsplannen en wetgeving om de overheid slagvaardiger te maken in de strijd tegen terrorisme.

In 2003 is dit eerste actieplan opgevolgd en aangevuld door een notitie van de minister van Justitie, getiteld 'Terrorisme en de bescherming van de Samenleving'. Deze notitie was een direct gevolg van de analyse van de aanslagen op 11 september 2001.¹²¹ Hierin werd het islamitisch terrorisme aangewezen als de voornaamste dreiging voor onze samenleving, waardoor '*de veiligheid van Nederland, met zijn op democratische en individuele vrijheden gebaseerde systeem ernstig wordt bedreigd*'.¹²²

De notitie vroeg aandacht voor contraterrorisme, bewaking en beveiliging, aanpak van oorzaken van terrorisme, schepping van justitiële infrastructuur voor de bestrijding van terrorisme en het aanbrengen van meer regie in de terrorismebestrijding door de oprichting van een Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding.¹²³ Ook werden extra bevoegdheden gecreëerd voor het preventief oppakken of volgen van verdachten. Opvallend is dat de notitie afsloot met het expliciet benoemen van de minister van Justitie als coördinerend bewindspersoon voor terrorismebestrijding.¹²⁴

Op 11 maart 2004 vond vervolgens een terroristische aanslag in Madrid plaats. Hierdoor kwam het onderwerp terrorisme nogmaals hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Door deze aanslag beseftte Nederland dat terrorisme een onderwerp was dat voortdurende aandacht zou gaan vragen. Het kabinet constateerde een trendmatige ontwikkeling van catastrofaal terrorisme gericht op 'soft targets' (burgerdoelen). Tegelijkertijd constateerde het kabinet de onmogelijkheid om de gehele publieke ruimte te beveiligen.¹²⁵

In de verschillende beleidsreacties naar aanleiding van al deze incidenten ontwikkelde zich ondertussen een taakverdeling tussen de ministeries van

¹²⁰ Zie behandeling case 9/11 In hoofdstuk 6.2 van dit onderzoek.

¹²¹ Tweede Kamer, dossiernummer 27925, nr. 66. Bestrijding internationaal terrorisme, p. 1; dossiernummer 27925, nr. 94. p. 1.

¹²² Tweede Kamer, dossiernummer 27925, nr. 94. Bestrijding internationaal terrorisme. p. 1.

¹²³ Idem, p. 3.

¹²⁴ Idem, p. 9.

¹²⁵ Idem, p. 3-4.

Justitie en BZK over de bestrijding en aanpak van het terrorisme. Sinds de notitie 'Terrorisme en de bescherming van de Samenleving' uit 2003, was de minister van Justitie verantwoordelijk voor de preventie van terrorisme (informatie-inwinning, analyse etc.). De afwikkeling van terroristische aanslagen werd echter gekoppeld aan crisisbeheersing en rampenbestrijding en viel hiermee binnen het taakgebied van het ministerie van BZK.¹²⁶

Om de taken en taakverdelingen verder vorm te geven, presenteerde het ministerie van BZK in juni 2004 het beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007.¹²⁷ Dit beleidsplan moest de crisisbeheersing verbeteren en gereedmaken voor de nieuwe dreigingen die meerdere sectoren tegelijk aangaan.¹²⁸ De minister van BZK werd aangewezen als coördinerend bewindspersoon voor alle crisisbeheersing behalve terreurbestrijding, welke al sinds 2003 lag bij het ministerie van Justitie. Ook werden de rollen van de NCC en het LOCC in dit beleidsplan vastgesteld. De grootste verandering was een heroriëntatie. Naast klassieke rampen kwam er ook aandacht voor nieuwe dreigingen.¹²⁹ Hierbij vormde de bescherming van 'vitale belangen' van Nederland de kern.

In september 2004 informeerde het kabinet de Kamer over verdere beleidsmaatregelen op het terrein van de terrorismebestrijding. Ook nu werd weer verwezen naar de aanslagen in Madrid van eerder dat jaar. Het kabinet stelde dat Nederland een reëel doelwit is.¹³⁰ Het kabinet stelde maatregelen voor die de coördinatie en preventie moesten verbeteren en de juridische mogelijkheden voor het verkrijgen van informatie moesten vergroten.¹³¹ Voor het verbeteren van de coördinatie werd de NCTb ingesteld.¹³²

De moord op Theo van Gogh in november 2004 bracht het radicaal terrorisme plotseling binnen de Nederlandse grenzen. Bestuurlijke maatregelen bestonden uit het uitbreiden van de capaciteit van veiligheidsdiensten zoals de AIVD en de KLPD.¹³³ In januari 2005 werden de maatregelen van november 2004 nogmaals bekrachtigd en verder geïntensiveerd en uitgebreid: de (analyse)capaciteit van de AIVD, de politie, de Koninklijke Marechaussee en de IND werd vergroot. Ook werd het programma bewaking en beveiliging van personen en objecten uitgebreid.¹³⁴ Daarnaast ging er veel aandacht uit naar de verdergaande radicalisering binnen Nederland, mede als gevolg van de moord op Theo van Gogh¹³⁵.

Na januari 2005 bleef het beleid lange tijd stabiel. In juni 2005 vond in Londen weliswaar een terroristische aanslag plaats, met daarvoor brede aandacht in Nederland, maar deze leidde niet opnieuw tot een grote beleidsmatige reactie in

¹²⁶ Idem, p. 5.

¹²⁷ Tweede Kamer, dossiernummer 19668, nr. 1. Beleidsplan crisisbeheersing 2004-2007.

¹²⁸ Idem, p. 3.

¹²⁹ Idem, p. 5.

¹³⁰ Tweede Kamer, dossiernummer 29754, nr. 1. Terrorismebestrijding. p. 1.

¹³¹ Idem, p. 2.

¹³² Idem, p. 9.

¹³³ Tweede Kamer, dossiernummer 29854, nr. 3. De moord op de heer Th. van Gogh. p. 8-11.

¹³⁴ Tweede Kamer, dossiernummer 29754, nr. 5. Terrorismebestrijding, p. 7-11.

¹³⁵ Idem, p. 12-15.

Nederland. Het beleid en de bestuurlijke acties bestonden sindsdien vooral uit de implementatie van de voorgenomen plannen. Ondertussen werd er gewerkt aan het onderwerp radicalisering. Dit leidde in september 2007 tot het actieplan polarisatie en radicalisering. Dit plan had tot doel om de binnenlandse radicalisering en polarisatie tegen te gaan en de binnenlandse dreiging te verminderen. De AIVD stelde dat deze dreiging de grootste bedreiging is voor onze rechtstaat.¹³⁶

Sociale Mechanismen

Invloed van de Europese context

Wanneer de EU betrokken wordt bij een onderwerp neemt de politieke interesse op nationaal niveau soms af.¹³⁷ In deze casus is echter sprake van een omgekeerd effect. In de beleidsdocumenten werd vaak en uitgebreid verwezen naar de verschillende internationale inspanningen en verplichtingen.¹³⁸ Door het in een breder Europees en internationaal verhaal te plaatsen, lijkt de aandacht voor terrorismebestrijding te zijn toegenomen. Terrorisme is grensoverschrijdend, die alleen maar in internationaal verband kan worden aangepakt. Een aanslag in een Europees land, betekent een aanslag op Europa en individuele lidstaten kunnen zich daar niet voor afsluiten.

Crises

De impact van crises op de aandacht voor terrorisme en de beleidsvorming ten aanzien van terrorisme was groot. Nieuw beleid of beleidsveranderingen werden vaak ingegeven door de verschillende terroristische aanslagen. Vaak werden de aanslagen vertaald in beleid als 'nieuwe vormen van bedreigingen', waarvoor het bestaande beleid ontoereikend zou zijn.

Cascade-effect

Het cascade effect, waarbij aandacht in een opwaartse spiraal terechtkomt tussen incidenten en reacties, is ook in het terrorismebeleid terug te zien. Deze spiraal begon voor Nederland met de aanslagen van 9/11. Terrorisme stond plotseling hoog op de agenda. Als reactie hierop werd beleid geformuleerd. De aanslagen in 2004 in Madrid verhoogden de aandacht verder. Hierop vond weer een beleidsmatige reactie plaats. Eind 2004 werd Theo van Gogh vermoord, wat in Nederland als een grote schok werd ervaren. Hierop werd wederom beleid aangescherpt en uitgebreid. De aandacht voor terrorisme bereikte hiermee een hoogtepunt.

In 2005 leidden de aanslagen in Londen nog wel tot verhoogde aandacht, maar niet tot concrete grote beleidsmatige veranderingen. Na Londen werd Europa niet meer opgeschrikt door een grote terroristische aanslag, waardoor ook de aandacht voor dit beleidsdossier langzaam afnam. De aandacht verschoof naar de

¹³⁶ Ministerie van BZK, Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011 (2007, Den Haag) p. 1.

¹³⁷ Breeman en Timmermans, 2008.

¹³⁸ Zie bijv. Tweede Kamer, dossiernummer 27925, nr. 10. Terroristische aanslagen in de Verenigde Staten. P. 2 -4; Tweede Kamer, dossiernummer 27925, nr 123. Bestrijding internationaal terrorisme, p. 1 – 3. Tweede Kamer, dossiernummer 29754, nr. 5. Terrorismebestrijding, p. 5 – 6.

relatie tussen veiligheid en immigratie en integratie. Het actieplan ‘polarisatie en radicalisering’ van 2007 is een goed voorbeeld van deze verschuiving.

Conclusie

Ook bij deze casus was weer sprake van een cascade van incidenten en beleidsreacties. De verschillende incidenten geven telkens een nieuwe impuls aan de beleidsvorming. De aandacht voor terrorisme is daardoor toegenomen en dat heeft zich vertaald in meer budget voor terrorismebestrijding, het installeren van de NCTb en de vergroting van de AIVD.

6.4 Rellen in Ondiep, Utrecht. Maart 2007

Achtergrond

De rellen in de Utrechtse wijk Ondiep begonnen op 11 maart 2007 met een schietincident waarbij de politie betrokken was en een inwoner van de wijk om het leven kwam. De volgende dag, maandag 12 maart, vonden er in de avond ongeregelheden plaats in en om de wijk.¹³⁹ Hierna heeft de Utrechtse driehoek (burgemeester, korpschef en officier van justitie) de ME ingezet om de onrusten tot een einde te brengen. De daaropvolgende dag, de dinsdag, dreigde de situatie weer te escaleren. Ditmaal dreigden er ook mensen van buiten de wijk mee te doen aan de ongeregelheden. Naar aanleiding hiervan zijn strenge maatregelen ingezet. De wijk werd ’s avonds helemaal afgesloten, zodat relschoppers van buiten de wijk niet naar binnen konden. Verder werd er preventief gefouilleerd en was er een samscholingsverbod van kracht.¹⁴⁰ Toch brak er die avond weer onrust uit. De mensen buiten de hekken werden hierbij ‘reltoeristen’ genoemd.¹⁴¹

Er zijn 135 aanhoudingen gedaan. Van deze personen waren er 24 niet afkomstig uit de wijk. De politie was bang dat er grote groepen voetbalsupporters naar de wijk zouden komen, maar er bleken ‘slechts’ 12 voetbalhooligans tussen de arrestanten te zitten.¹⁴² Door een aanhoudende dreiging zijn de veiligheidsmaatregelen van die dinsdag enige dagen van kracht gebleven. Mogelijke incidenten die tot spanningen konden leiden, waren de stille tocht op donderdag, de crematie van de neergeschoten persoon en de voetbalwedstrijd F.C. Utrecht – Vitesse op zondag. Geen van deze gebeurtenissen leidde echter tot nieuwe grote onrusten. Zondagavond werd besloten de extra veiligheidsmaatregelen op te heffen.¹⁴³

Politieke aandacht

De politieke aandacht voor de rellen in Ondiep was beperkt. Een aantal Kamerleden stelde vragen over de toedracht en de mogelijkheden voor burgemeesters om met deze problematiek om te gaan. Hierbij stond onder

¹³⁹ Gemeente Utrecht (2007) Ambtsbericht over recente gebeurtenissen in de wijk Ondiep. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30136, nr. 9. Den Haag: Sdu., p. 2.

¹⁴⁰ Idem, p. 4.

¹⁴¹ Idem, p. 4.

¹⁴² Idem, p. 4.

¹⁴³ Idem, p. 5 – 6.

andere het begrip 'reltoerisme' centraal.¹⁴⁴ In een eerste reactie gaf de minister van BZK aan dat er geen noodzaak bestond de bevoegdheden van burgemeesters uit te breiden om deze vorm van publieke onrust aan te pakken. De bestaande bevoegdheden zouden voldoende moeten zijn. Wel beloofde de minister te kijken naar individuele gebiedsontzeggingen en een meldplicht.¹⁴⁵ Daarnaast benadrukte de minister dat het hier ging om problemen die onder de verantwoordelijkheid van lokale bestuurders vielen.¹⁴⁶

In een tweede reactie op 27 maart, ruim twee weken later, kwam de minister van BZK nogmaals terug op het incident. Hierbij maakte de minister een koppeling tussen het incident, de wijken-aanpak ('actieplan wijken') en de jongerenproblematiek ('jeugd terecht').¹⁴⁷ Tot slot werd ook een verband gelegd met het actieplan 'plan van aanpak overlast en verloedering', dat in de zomer van 2007 zou worden gepresenteerd.¹⁴⁸

Bestuurlijke reactie

Ook de bestuurlijke reactie was beperkt. Het incident leidde verder niet tot directe beleidsvorming. Zoals hierboven is vermeld, werd Ondiep gezien als een lokaal incident, waarbij de bestaande bevoegdheden afdoende werden gevonden om te reageren. Er werd in het kader van Ondiep wel verwezen naar bestaande beleidsplannen of plannen die al in voorbereiding waren. Er werd geen nieuw actieplan opgezet naar aanleiding van het incident.

Een belangrijke verwijzing in beleid was die naar het actieplan 'overlast en verloedering'. Dit actieplan, dat uiteindelijk op 10 maart 2008 is gepresenteerd¹⁴⁹, maakte geen enkele referentie naar de incidenten in Ondiep van maart 2007. Wel verwees het expliciet naar de gebeurtenissen in Slotervaart (oktober 2007) en Kanaleneiland (april 2007).¹⁵⁰

Sociale Mechanismen

Crisis

Uiteraard speelt ook in het geval van Ondiep het crisis-mechanisme een rol. Door het incident heeft de problematiek van de maatschappelijke onrust aandacht gekregen.

Cascade-effect

De rellen in Ondiep kunnen niet los gezien worden van andere incidenten waar sprake was van maatschappelijke onrust. Uit de langetermijnanalyse kwam al naar voren dat er in het veiligheidsbeleid een toename was in de aandacht voor

¹⁴⁴ Ministerie van BZK (2007). Naar een veiliger samenleving. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 28684, nr. 8. Den Haag: SDU. p. 2.

¹⁴⁵ Idem, p. 2.

¹⁴⁶ Idem, p. 1.

¹⁴⁷ Ministerie van BZK (2007). Naar een veiliger samenleving. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 28 684, nr. 9. Den Haag: SDU.

¹⁴⁸ Idem, p. 4.

¹⁴⁹ Ministerie van BZK (2008). Naar een veiliger samenleving. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 28 684, nr. 119. Den Haag: SDU.

¹⁵⁰ Idem, p. 2.

sociale veiligheid. De rellen in Ondiep kunnen in deze ontwikkeling worden geplaatst. Uit de interviews blijkt dat de aandacht voor sociale onrust begon met de rellen in de banlieus in Parijs. Daarna is er een cascade te zien, waarbij opeenvolgende incidenten telkens werden gevolgd door concrete beleidsreacties. Deze cascade wordt beschreven in hoofdstuk 7 (zie ook figuur 22).

Concurrerende frames

Ook was in deze casus sprake van een frameverschillen in de discussies tussen politici. Het ging daarbij vooral tussen het Tweede Kamerlid Wilders aan de ene kant en het kabinet aan de andere kant.¹⁵¹ De vraag hierbij was of het incident nu een nationaal of lokaal probleem was. Door het te framen als een integratieprobleem werd het een nationaal onderwerp, maar door het te framen als een wijkprobleem werd het een lokaal incident.

Conclusie

Ondiep bleek als incident op zichzelf niet veel beleidsreacties op te leveren. Maar wanneer dit incident in breder verband wordt geplaatst, dan blijkt zich ook hier weer een cascade-effect te hebben voorgedaan. Het zijn niet zozeer de incidenten zelf die tot beleidsveranderingen leidden, maar de opeenstapeling daarvan. Ook maakt dit incident inzichtelijk hoe groot de invloed van framing kan zijn op de mate van politieke en bestuurlijke aandacht voor een onderwerp. De aandacht voor de rellen in Ondiep op nationaal niveau bleef beperkt doordat het probleem als een lokale aangelegenheid werd gedefinieerd.

6.5 Griep pandemie (2009)

Achtergrond

Op 30 april 2009 werd Nederland geconfronteerd met het eerste geval van de 'Mexicaanse Griep', of het nieuwe Influenza A (H1N1) virus.¹⁵² De griep ontstond eerder in Mexico en werd gevreesd vanwege het nieuwe karakter van het virus. Hierdoor werden mensen sneller en ernstiger ziek. De eerste besmetting in Nederland kreeg weinig aandacht in zowel de maatschappelijke als de politieke arena's, doordat deze samenviel met de aanslag op het Koninklijk Huis in Apeldoorn.¹⁵³ Dat neemt niet weg dat Nederlanders zeer bezorgd waren over de griep pandemie.¹⁵⁴

De griep verspreidde zich over de wereld en op 11 juni 2009 sprak de World Health Organization (WHO) van een wereldwijde griep pandemie.¹⁵⁵ Op dat

¹⁵¹ Tweede Kamer (2007). Regeling van werkzaamheden (20 maart 2007). Handelingen 2006-2007, nr. 50, p. 2966-2969. Den Haag: SDU.

¹⁵² <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mexicaanse-griep/nieuws/2009/04/30/eerste-besmetting-mexicaanse-griep.html> geraadpleegd op 24-11-2010.

¹⁵³ Op basis van interviews.

¹⁵⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mexicaanse-griep/nieuws/2009/04/29/klink-nederland-superalert-op-mexicaanse-griep.html> en <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mexicaanse-griep/nieuws/2009/04/30/nederland-goed-voorbereid.html> geraadpleegd op 24-11-2010.

¹⁵⁵ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mexicaanse-griep/nieuws/2009/06/11/who-kondigt-griep-pandemie-af.html> geraadpleegd op 24-11-2010.

moment hadden 35 Nederlanders een besmetting opgelopen. Uiteindelijk heeft de wereldwijde griepandemie geduurd tot 10 augustus 2010. Toen verklaarde de WHO dat de wereldwijde pandemie was afgelopen.¹⁵⁶ Het RIVM meldde al op 25 december 2009 het einde van de pandemie. In Nederland zijn in totaal 53 mensen overleden aan de gevolgen van de Mexicaanse griep.¹⁵⁷ Op basis van dit getal stelt men dat er sprake was van een zeer milde uitbraak.

Politieke Aandacht

Vanaf 2005 heeft de Tweede Kamer jaarlijks aandacht besteed aan de dreiging en de mogelijke effecten van de uitbraak van de vogelgriep.¹⁵⁸ Op 8 april 2008 presenteerden de ministers van BZK en VWS gezamenlijk twee uitgewerkte scenario's van het mogelijke verloop van een volgende griepandemie.¹⁵⁹ Ook zijn er in 2008 verschillende rapporten verschenen over de staat van de gezondheidszorg met betrekking tot een mogelijke griepandemie.¹⁶⁰ Opvallend hierbij was dat de evaluatie in een Europees kader werd uitgevoerd. De conclusie was dat Nederland op een goede manier bezig was met haar voorbereiding. Tegelijkertijd waren de onderzoekers ook kritisch en stelden zij dat Nederland nog niet optimaal voorbereid was op een mogelijke uitbraak van een griepandemie.

In april 2009 brak de Mexicaanse Griep uit in Mexico. Op 27 april 2009 werden er door een SP-kamerlid vragen gesteld over wat de Nederlandse overheid deed aan voorbereiding.¹⁶¹ De aandacht bleef echter beperkt tot deze vragen. Op 1 mei 2009 werd de ministeriële regeling met betrekking tot de Nieuwe Influenza A (H1N1) van kracht. Hierdoor konden de bestrijdingsmaatregelen zoals opgenomen in de 'Wet publieke gezondheid' van 1 december 2008 ingezet worden. Deze bestonden uit een meldingsplicht voor artsen, een gemeentelijke meldplicht aan het RIVM en het activeren van bevoegdheden voor lokale bestuurders.¹⁶²

Na het uitbreken van de griep concentreerde de politieke aandacht zich vooral op de aanpak van de bestrijding. Hierin stond in de eerste plaats de aanschaf van vaccins centraal. Hierover is een verhoging van politieke aandacht waarneembaar. Meerdere Kamerleden stelden vragen over de vaccins, de prijs ervan en het mogelijk later weer verkopen van de vaccins.¹⁶³ Ook was er in de tweede helft van juli 2009 aandacht voor een mogelijke besmetting onder

¹⁵⁶ <http://www.who.int/csr/disease/swineflu/en/> geraadpleegd op 24-11-2010.

¹⁵⁷ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mexicaanse-griep> geraadpleegd op 24-11-2010.

¹⁵⁸ Minister van VWS (2006). Preventiebeleid voor de volksgezondheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 22984, nr. 113. Den Haag: SDU.

¹⁵⁹ Ministers van BZK en VWS (2008). Preventiebeleid voor de volksgezondheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 22984, nr. 164. Den Haag: SDU.

¹⁶⁰ Inspectie voor de Gezondheidszorg (2008) Instandhouding Tweedelijnszorg tijdens een Griepandemie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 22984, nr. 181. Den Haag: SDU

¹⁶¹ Tweede Kamer (2009) Kamervragen uitbraak Varkensgriep. Kamervragen met antwoord 2008-2009, vergaderjaar 2008-2009, nr. 2553.

¹⁶² Minister van VWS (2009) Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, dossiernummer 31978, nr. 3. Sdu: Den Haag.

¹⁶³ Vragen en reacties over de vaccins: zie onder andere: Tweede Kamer (2009) Preventie voor de Volksgezondheid. Vergaderjaar 2008-2009, dossiernummer 22984, nr's. 227, 238, 247, 250. Den Haag: Sdu; Tweede Kamer (2009) Vragen gesteld door de leden der Kamer. Nr. 2009Z17998.

varkens met een variant van de Mexicaanse griep.¹⁶⁴ Na het einde van de grieppandemie was er vrijwel geen politieke aandacht meer voor het onderwerp.

Bestuurlijke reactie

Van een bestuurlijke reactie op het incident zelf is nauwelijks sprake. Dit komt voornamelijk omdat de Nederlandse overheid zich goed had voorbereid op de komst van een grieppandemie. Die voorbereiding begon al in 1997, na de eerste uitbraak van de vogelgriep in Hong Kong. De vogelgriep is voor wat betreft dreiging vergelijkbaar met die van de Mexicaanse griep en de voorbereiding en bestrijding zijn ook vergelijkbaar. In Nederland kwam in 2003 één persoon om het leven door de vogelgriep. De uitbraken in 2004 en 2006 leidden in 2006 tot het opstellen van een draaiboek voor de uitbraak van vogelgriep.¹⁶⁵ In 2007 werd een nieuwe versie van dit draaiboek geschreven.¹⁶⁶ BZK raakte meer en meer betrokken naarmate er meer aandacht kwam voor de mogelijke maatschappelijke ontwrichting als gevolg van een heftige epidemie.¹⁶⁷

De specifieke beleidsvoorbereiding op de grieppandemie is samengevat in verschillende scenario's (gepresenteerd in 2008).¹⁶⁸ Het ging daarbij vooral om de stroomlijning van de zorg. Deze scenario's maken onderdeel uit van de eerder beschreven Strategie Nationale Veiligheid.

Sociale Mechanismen

Aandachtsconcurrentie

Tijdens de grieppandemie speelde in Nederland ook de Q-koorts; een ziekte die begon onder geiten, maar die ook gevaarlijk was voor mensen. Deze ziekte heeft de aandacht voor de grieppandemie waarschijnlijk niet beïnvloed. Dit is opvallend, omdat beide ziekten in dezelfde categorie passen. Beide zijn besmettelijke dierziektes waarbij ook groot gevaar voor de volksgezondheid bestaat. Een belangrijk verschil is de internationale dimensie van een grieppandemie. De Q-koorts was een lokaal probleem en bleef, zo bleek uit onze interviews, lange tijd onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) omdat het gezien werd als een agrarisch probleem. De grieppandemie was vanaf het begin van de uitbraak een aandachtsprobleem van de ministeries van VWS en BZK.

Op de dag dat de eerste uitbraak van Mexicaanse griep in Nederland bekend werd, vond ook een aanslag plaats op het Koninklijk Huis. Verschillende geïnterviewden gaven aan dat hierdoor de aandacht voor de Mexicaanse griep tijdelijk laag was. Deze aandachtsconcurrentie zou kunnen verklaren waarom er geen sterke piek in de aandacht volgde op de eerste uitbraak.

¹⁶⁴ Tweede Kamer (2009) Aangangsel van de Handelingen. Nr's 3495, 3604, 3615. Den Haag: Sdu.

¹⁶⁵ Minister van LNV (2006) Vogelpestcrisis (Aviaire influenza). Vergaderjaar 2005-2006, beleidsdossier 28807, nr. 102. Den Haag: Sdu.

¹⁶⁶ Minister van LNV (2007) Vogelpestcrisis (Aviaire influenza). Vergaderjaar 2006-2007, beleidsdossier 28807, nr. 123. Den Haag: Sdu.

¹⁶⁷ Op basis van interviews.

¹⁶⁸ Ministers van BZK en VWS (2008). Preventiebeleid voor de volksgezondheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 22984, nr. 164. Den Haag: SDU.

Crises

In deze casus heeft zich ook het crisis-mechanisme voorgedaan, maar dit heeft uiteindelijk niet tot veel beleidsreacties geleid. De aandacht die er was, was in vergelijking met de andere cases veel minder groot. In de voorgaande casestudies was een duidelijke aandachtstoename te zien. Waarschijnlijk is door de goede voorbereiding op de uitbraak van griep-pandemieën de crisis beperkt gebleven en hierdoor bleef ook de aandacht op een laag niveau.

Institutionele capaciteit

De dreiging van een griep-pandemie is opgenomen in de Strategie Nationale Veiligheid. In samenwerking met experts van het RIVM/CIB heeft een interdepartementale werkgroep twee pandemiescenario's laten ontwikkelen, het risico ervan geanalyseerd en beoordeeld ten opzichte van andere dreigingen. Omdat het risico op een pandemie groot bleek is onderzocht of Nederland deze dreiging kan voorkomen of zich ertegen kan weren. Dit heeft geleid tot het ontwikkelen van o.a. continuïteitsplannen. Met andere woorden: er is een tijd lang extra institutionele capaciteit beschikbaar geweest voor de bestrijding en voorbereiding op een pandemie. Dit heeft er waarschijnlijk toe geleid dat er relatief goed gereageerd is op crisis, waardoor de aandacht geen sterke piek laat zien.

Cascade-effect en institutionele aandacht

Het cascade-effect, waarbij sprake is van een opeenstapeling van incidenten, aandacht en beleidsreacties, is maar beperkt waarneembaar. Vanaf 1997 was er steeds beperkte aandacht voor een mogelijke uitbraak. Het is een geleidelijk proces geweest, waarbij de aandacht verspreid was. Dit heeft onder meer te maken met de georganiseerde institutionele aandacht voor de mogelijke uitbraak van een pandemie. De aandacht verliep dus niet schoksgewijs volgens het patroon van incident-gevolg, maar meer stap voor stap.

Conclusie

In het geval van de griep-pandemie speelde vooral de institutionele aandacht een belangrijke rol. Door steeds terugkerende aandachtsmomenten ontstond er structurele aandacht voor het onderwerp. De voorbereiding en de dreiging van andere pandemieën, zoals de Vogelgriep en SARS, zorgden ervoor dat de aandacht al vóór het uitbreken van de Mexicaanse griep aanwezig en georganiseerd was. De crisis-piek in de aandacht tijdens de uitbraak bleef mede daardoor beperkt.

7. Conclusies

We begonnen dit onderzoek met de vraag hoe maatschappelijke en politieke aandacht voor veiligheidsvraagstukken ontstaat en wat de gevolgen hiervan zijn voor het stellen van beleidsprioriteiten. Voor het oplossen van deze “puzzel” hebben wij een zevental deelvragen opgesteld. De beantwoording daarvan heeft ons veel verschillende observaties opgeleverd en in dit laatste hoofdstuk brengen wij deze observaties bij elkaar en leggen we verbanden daartussen.

7.1 Onderzoeksvragen

Wat heeft er in de periode 1991-2009 op de politieke en maatschappelijke agenda gestaan?

Dit onderzoek naar de maatschappelijke en politieke aandacht voor veiligheidsbeleid staat niet op zichzelf. Het maakt onderdeel uit van een omvangrijk onderzoeksprogramma waarbij verschillende beleidsagenda's door de tijd heen met elkaar vergeleken worden.¹⁶⁹ Het doel is om de dynamiek tussen de verschillende beleidsagenda's en beleidsproblemen te begrijpen en te verklaren. Doordat we de aandacht voor een beleidsprobleem vergelijken met de rest van al het andere beleid komt feitelijk de gehele politieke- en maatschappelijk agenda voorbij. Onderzoek naar beleidsagenda's wordt soms ook wel als een aanvullende manier van parlementaire geschiedschrijving gezien.¹⁷⁰

Voor dit onderzoek hebben wij de hoeveelheid aandacht per beleidsonderwerp in kaart gebracht (zie grafieken 23-27 in de bijlage). Het is onmogelijk om voor elk beleidsterrein of elke agenda aan te geven wat er inhoudelijk op de agenda heeft gestaan, maar herkenbare gebeurtenissen zijn wel terug te vinden in de grafieken. Zo is bijvoorbeeld de aandacht voor het macro-economisch beleid in de troonredes van 2009 en 2010 sterk toegenomen.

Op basis van dit onderzoek kunnen we enkele algemene conclusies trekken over het verloop van aandacht tussen de verschillende agenda's. Voor een deel bevestigen deze de conclusies van eerder onderzoek.

- Ten eerste valt op dat elke agenda een eigen functie heeft waardoor ook de inhoud voor een deel wordt bepaald. De troonrede bijvoorbeeld, is bedoeld als een algemene beschouwing over het regeringsbeleid, terwijl het regeerakkoord bedoeld is voor de interne afstemming binnen een kabinet.¹⁷¹ Het effect is dat de troonrede veel meer aandacht heeft voor het buitenlands beleid, en het regeerakkoord voor bijvoorbeeld de gezondheidszorg of de sociale zekerheid.

¹⁶⁹ Zie <http://www.comparativeagendas.org/>

¹⁷⁰ Van Baalen et al., 2010

¹⁷¹ Breeman et al., 2009a

- Ten tweede is er veel verschil in dynamiek. De agenda's aan de inputzijde van het politieke proces, zoals mediaberichtgeving en Kamervragen wisselen veel sneller en vaker van onderwerp dan bijvoorbeeld de wetgeving. Bovendien is de verdeling van onderwerpen grilliger. Bij media kan soms één onderwerp de agenda plotseling domineren waardoor er een sterke piek valt waar te nemen, terwijl de aandachtsverdeling bij regeerakkoorden of wetgeving vaak veel stabielier blijft.¹⁷²
- Ten derde valt er onderscheid te maken tussen veranderingen die op de korte termijn waar te nemen zijn en veranderingen die pas na verloop van tijd zichtbaar worden. De aandacht voor beleidsproblemen kan in de media of de Tweede Kamer snel wisselen, maar dit betekent niet dat er dan ook een verandering op de lange termijn valt waar te nemen in bijvoorbeeld nieuwe beleidsplannen, regeerakkoorden of wetgeving.¹⁷³ Bovendien kan beleid ook zonder veel dynamiek aan de input-zijde van het beleidsproces veranderen. Het beleid verandert dan langzaam in een bepaalde richting. In dat geval is er op korte termijn geen verandering zichtbaar, maar wel op de langere termijn.

Kortom, wat er op de politieke en maatschappelijke agenda verschijnt wordt voor een belangrijk deel bepaald door de functie van de verschillende agendavormende instituties. Tweede Kamervragen zijn bedoeld om antwoord te geven op snel wisselende actualiteiten, de troonredes om algemene beschouwingen te geven en de regeerakkoorden om concrete afspraken ten uitvoer te brengen. De aan- of afwezigheid van instituties bepaalt bovendien of de aandacht snel wisselt. Ministeries die met 4-jarige beleidsprogramma's werken zullen minder van onderwerp wisselen dan ministeries die beleidsprocessen anders inrichten. Ten slotte betekent de zichtbaarheid of onzichtbaarheid van aandachtsveranderingen op korte termijn niet dat er meteen sprake zal zijn van beleidsveranderingen op de langere termijn. Mediahypes leiden lang niet altijd tot beleidsveranderingen en beleidsveranderingen komen vaak zonder mediahypes tot stand.

Hoeveel aandacht is er geweest voor veiligheid?

De aandacht voor veiligheid is toegenomen. Alle agenda's laten een stijgende trend zien met meestal een piek in de periode tussen 2001-2004 (zie figuren 3,12,18 en 20). Dit waren vooral de jaren waarin spraakmakende incidenten plaatsvonden, zoals de aanslag op het WTC in New York en de moorden van Pim Fortuyn en Theo van Gogh. Na 2004 valt er een lichte afname in de hoeveelheid aandacht waar te nemen, hoewel het kabinet-Rutte het onderwerp weer prominent op de agenda plaatst. In het regeerakkoord worden bijvoorbeeld veel verschillende beleidsonderwerpen aan veiligheidsissues gerelateerd (zie hierna). Ook wordt er een nieuw ministerie voor Veiligheid en Justitie (VenJ) geformeerd, wat duidt op het belang dat de regering Rutte hecht aan het onderwerp.

¹⁷² Deze verdeling tussen onderwerpen wordt wel uitgedrukt in Herfindahl - of Entropy-scores. In eerder onderzoek zijn deze scores gepresenteerd en uitgelegd: Jennings et al., 2011.

¹⁷³ Breeman en Termeer, 2009c.

Overigens geldt ook hier dat de vorming van dit nieuwe ministerie - een korte termijn observatie- nog niet betekent dat dit ook op lange termijn tot beleidsveranderingen zal leiden.

Wat zijn de incidenten waardoor aandacht voor veiligheid is ontstaan?

Zoals eerder opgemerkt kunnen veel van de incidenten die van historisch belang zijn geweest in onze datasets worden teruggevonden. Door de hele periode heen valt op dat internationale incidenten continue aandacht trokken. Het gaat daarbij vooral om incidenten waarbij sprake was van Nederlandse inbreng in VN of NAVO-verband. Maar ook kregen de resoluties van de VN, tegen bijvoorbeeld Libië of het voormalige Joegoslavië aandacht.

Natuurrampen, zoals overstromingen van rivieren (en de tsunami van 2004), en aardbevingen kregen in de media veel aandacht, maar zijn minder goed in de politieke arena's terug te vinden. De bestrijding van de griep pandemie (2009) kreeg ook veel aandacht in de media, maar dit leidde niet tot veel bestuurlijke reacties. Waarschijnlijk komt dit doordat de regering zich in de jaren daarvoor goed op een mogelijke uitbraak had voorbereid.

Incidenten met kerncentrales, protesten tegen kernwapens en het transport en de verwerking van kernafval kregen relatief veel aandacht. Vooral veel aandacht kregen de terroristische aanslagen in New York (9/11 (2001), Madrid (2004) en Londen (2005)) en de politieke moorden op Pim Fortuyn (2002) en Theo van Gogh (2004). Verder valt op dat de opeenvolging van grote rampen, zoals de vuurwerk ramp in Enschede (2000) en de nieuwjaarsbrand in Volendam (2001) tot veel aandacht hebben geleid. Niet alleen in de media, maar ook in de beleidsarena's. Ten slotte hebben ook enkele geweldsincidenten in het openbaar vervoer tot veel aandacht geleid, zowel in media als in de politiek.

Is er een verschil in aandacht voor veiligheid tussen de politiek en media?

De media geeft veel aandacht aan incidenten die makkelijk te dramatiseren zijn. Voor veiligheidsonderwerpen is dit al snel zo. Dit betekent echter niet dat al deze onderwerpen ook op een zelfde wijze in de politieke arena's terug te vinden zijn. De abruptheid van het nieuws leidt soms tot snelle reacties van de politiek of het bestuur. Dan worden er bijvoorbeeld spoeddebatten aangevraagd of Kamervragen gesteld. Maar vaak blijft de snelle politieke of bestuurlijke reactie uit, omdat er binnen de overheid al aandacht aan dat onderwerp besteed wordt, zoals we gezien hebben in het geval van de pandemie.

De pandemie maakt al duidelijk dat de politieke en bestuurlijke agenda's een andere dynamiek vertonen dan de media. Hoewel de "snelle" reacties ook wel in de Tweede Kamer waar te nemen zijn (vooral in spoeddebatten en Kamervragen) en dus veel aandachtswisselingen vertonen, is het verloop van aandacht voor onderwerpen in politiek en bestuur toch minder grillig. In de media kan er sprake zijn van aandacht concurrentie waardoor onderwerpen van de agenda verdwijnen, terwijl de aandacht voor dat onderwerp in de regering hoog blijft. Sommigen geïnterviewden constateerden bijvoorbeeld dat de media

aandacht voor de eerste uitbraak van de Mexicaanse griep laag was omdat alle aandacht werd opgeëist door de aanslag op de Koninklijke familie op 30 april 2009. Maar tegelijkertijd zegt dit niets over de verhoogde aandacht die de verantwoordelijke ministeries hadden voor deze uitbraak. Deze beleidsprocessen, in dit geval de bestrijding van de Mexicaanse griep, liepen gewoon parallel aan elkaar door.

Op welke wijze heeft het thema veiligheid zich verbreed en wat is hiervoor de verklaring?

Uit de analyses van de verschillende agenda's valt op dat er steeds meer beleid met veiligheid in verband wordt gebracht; een trend die in de internationale literatuur als 'securitization' wordt aangeduid.¹⁷⁴

Aanvankelijk werd het begrip veiligheid relatief vaak in verbinding gebracht met internationale veiligheidsvraagstukken. Dit wordt nog steeds gedaan, maar nu wordt veiligheid ook expliciet(er) in verband gebracht met andere thema's, zoals een veilige leefomgeving, het gevoel van veiligheid op straat, in de buurt, in het openbaar vervoer en in huis. Hoewel de regering in het verleden al aandacht had voor deze onderwerpen, zijn deze in de afgelopen 20 jaar meer expliciet op de agenda gekomen en werden zij ook steeds meer aangepakt in de beleidsvorming. Brede onderwerpen zijn door de tijd heen opgesplitst in deelonderwerpen, waardoor de samenhang in het veiligheidsbeleid steeds opnieuw moest worden gevonden.

- Een eerste oorzaak voor deze verbreding naar verschillende deelonderwerpen kan gevonden worden in de *incidenten-cultuur*. Door de toegenomen mogelijkheden aan de input-kant van het beleidsproces kunnen veel meer incidenten tegelijk aandacht krijgen dan in het verleden. De nieuwe media hebben de input kant verbreed, waardoor meer beleidsreacties werden verwacht en ook konden worden gegeven.
- Een tweede oorzaak van verbreding is het ontstaan van *concurrerende frames*. Soms ontstond naar aanleiding van een incident een discussie over de manier waarop het probleem moest worden gezien. Dit zagen we gebeuren naar aanleiding van de onrust in de wijk Ondiep. Het Tweede Kamerlid Wilders definieerde het probleem als een breed nationaal integratievraagstuk, terwijl het kabinet de rellen vooral interpreteerde als een lokaal probleem.
- Een derde oorzaak van de verbreding van het veiligheidsonderwerp ontstond doordat er een koppeling werd gemaakt tussen nationale en internationale /Europese agenda's.¹⁷⁵ De aanslag van 9/11 werd

¹⁷⁴ Balzacq, T (ed.) 2011. *Securitization Theory. How Security Problems Emerge and Dissolve*. London, Routledge.

¹⁷⁵ Uit eerder onderzoek (Breeman en Timmermans, 2008) bleek dat beleid met een grote mate van Europese inbreng, zoals landbouw- of milieubeleid, niet leidt tot veel binnenlandse politieke aandacht. Het argument hierbij was dat kiezers een negatieve houding hebben ten opzicht van de EU en dat verwijzingen naar de EU of EU beleid niet veel politieke winst zou opleveren.

gedefinieerd als een internationaal incident, waardoor de NAVO werd geactiveerd en de aanpak van terrorisme hoog op de Europese politieke agenda is gekomen. Dit heeft een impuls gegeven aan de expliciete nationale aandacht voor terrorisme. Het gevolg is dat nationale beleidsontwikkeling en incidenten, zoals de moord op Theo van Gogh, in een internationaal perspectief werden geplaatst. Wel valt op dat regeerakkoorden in verhouding met andere agenda's relatief weinig verwijzingen hebben naar Europa; ook als het gaat om terrorisme.

- Ten vierde is de aandacht voor veiligheid verbreed door 'Venue-shopping'. Hierbij wordt door een groep actoren in diverse arena's aandacht gevraagd voor een probleem. Dit heeft zich onder meer voorgedaan bij de totstandkoming van de veiligheidsregio's. De verschillende beroepsgroepen maakten zich in diverse arena's sterk voor reorganisatie. Hoewel de plannen voor een dergelijke reorganisatie al op de agenda stonden, droeg het verschijnsel van 'venue-shopping' wel bij aan de focus binnen dit onderwerp.
- Ten slotte hebben wij in ons onderzoek de aandacht voor veiligheid soms zien dalen doordat andere beleidsonderwerpen opvallend meer aandacht vroegen. Zo zagen we bijvoorbeeld in de troonredes van 1991 en 2004 verminderde aandacht voor veiligheid en relatief veel aandacht voor bestuurlijke vernieuwing, al valt moeilijk vast te stellen dat er een direct verband was tussen deze twee aandachtspunten.

Door welke institutionele factoren wordt politieke en maatschappelijke agendavorming voor veiligheid gestructureerd?

Aandacht voor een onderwerp kan pas ontstaan wanneer er een platform of een arena is waar die aandacht kan worden geuit. Aan het begin van dit onderzoek veronderstelden wij dat wanneer de mogelijkheden om aandacht te besteden aan een onderwerp groter zouden zijn er ook daadwerkelijk meer aandacht zou ontstaan. Dit bleek wel het geval, maar op een andere manier dan verwacht.

- *Institutionele capaciteit.* In ons theoretisch kader was de verwachting dat naarmate er meer bureaucratische capaciteit is voor een beleidsthema, ook de aandacht voor dat thema groter zou zijn. Dit zagen we bij de griep пандemie, waarbij een werkgroep was opgericht in het kader van de uitwerking van de Strategie Nationale Veiligheid. Hierdoor was er meer bureaucratische aandacht voor het onderwerp. Er werd meer geoefend dan voorheen, er waren betere voorzieningen en draaiboeken. Het effect was echter dat op het moment van de griep пандemie de aandacht in politiek en media vrij beperkt bleef. De overheid kon de пандemie goed bestrijden en er was nauwelijks verhoogde aandacht.
- *Institutionele aandacht.* De veronderstelling was dat wanneer er een institutionele structuur voor een beleidsonderwerp aanwezig zou zijn er ook meer aandacht zou ontstaan. Regelmatig aandacht besteden volgens een terugkerend patroon zou tot meer aandacht leiden. Dit gebeurde bij de

pandemie. De politiek was in de jaren voorafgaande aan de griep­pandemie jaarlijks op de hoogte gebracht van de paraatheid en de nieuwe ontwikkelingen. Het effect hiervan was echter dat toen er een pandemie uitbrak de politieke reactie niet erg groot was. Men wist dat het kabinet veel aan voorbereiding had gedaan. In dit geval was de aandacht voor een beleidsonderwerp evenredig over de tijd heen verspreid waardoor een heftige reactie tijdens een incident uitbleef. Lang lopende programma's met structurele aandacht voor veiligheid leidt tot veel bureaucratische aandacht, maar vermindert de aandacht tijdens crises of incidenten.

Wat zijn de gevolgen van aandacht voor beleid?

In het voorgaande hebben we geanalyseerd hoeveel aandacht er voor veiligheid is geweest, de wijze waarop deze aandacht tot stand is gekomen, hoe het onderwerp zich heeft verbreed en welke incidenten een rol hebben gespeeld. In de laatste onderzoeksvraag geven wij een antwoord op de wijze waarop aandacht voor veiligheid in de verschillende politieke en maatschappelijke 'venues' heeft doorgewerkt in beleidsontwikkeling. Aandacht voor veiligheid blijkt vooral in beleid te veranderen door een combinatie van een incidentencultuur en cascade-effecten.

Incidenten cultuur. Bij diverse spraakmakende incidenten was er veel media-aandacht. Ook hebben politieke actoren vaak en snel gereageerd tijdens deze incidenten. Conform de theorie zagen we dat incidenten die met veel drama gepaard gingen, gevoelig zijn voor aandachtscycli.¹⁷⁶ Dit betekent dat er snel aandacht ontstaat, maar dat deze aandacht ook weer snel verdwijnt. Het verschil met twintig jaar geleden ligt vooral in het tempo waarmee aandachtscycli zich voltrekken.

In de interviews is aangegeven dat incidenten steeds indringender en persoonlijker in de media voor het voetlicht worden gebracht. Dit betekent dat de dramatiek rondom incidenten toeneemt. Wat lokaal gebeurt, komt snel terecht in de huiskamer en dit prikkelt Tweede Kamerleden om er snel een mening over te hebben. Ook komen er steeds meer interactieve communicatiekanalen tussen het openbaar bestuur en de omgeving, waardoor de dynamiek van aandacht is toegenomen. Er zijn hoge verwachtingen vanuit de maatschappij om bij een aangekaart probleem snel door het openbaar bestuur 'bediend' te worden.

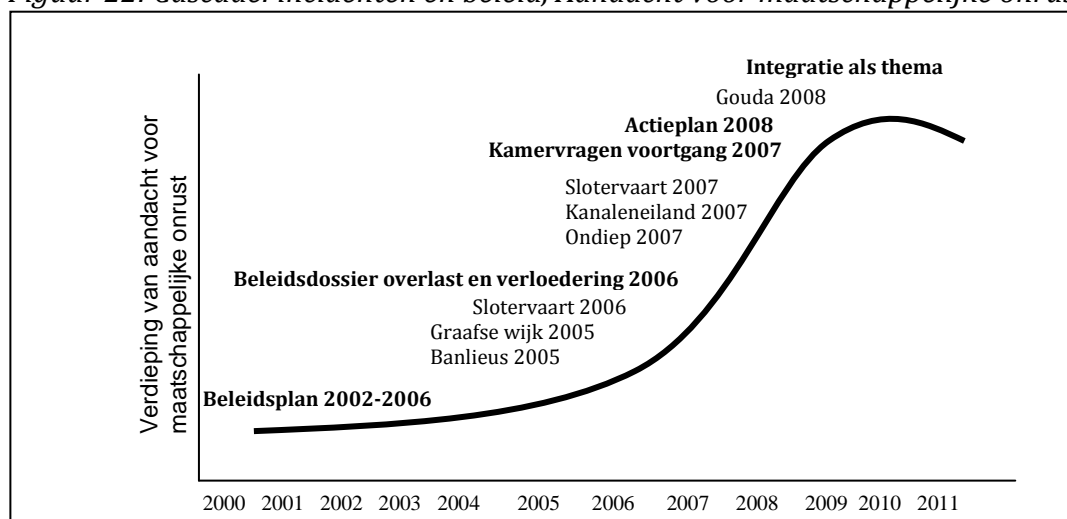
Toch is er van doorwerking in beleidsplannen naar aanleiding van een specifiek incident maar weinig sprake. De case studies laten zien dat er een opeenvolging moet zijn van verschillende incidenten voordat er werkelijk grote beleidsconsequenties zijn waar te nemen. Door de opeenvolging van terroristische aanslagen is het beleid daarover ontwikkeld, stap voor stap. De dynamiek aan de input-zijde van het politieke proces kan hectisch zijn, maar er is meer voor nodig dan alleen een enkel incident of crisis.

¹⁷⁶ Downs, 1972.

Cascade-effecten. Een belangrijke bevinding in dit onderzoek is dat aandacht voor veiligheid overgaat in veiligheidsbeleid wanneer er een opeenvolging is van verschillende incidenten en wanneer politici of beleidsmakers daar een verband tussen leggen. Wij hebben dit hier het cascade effect genoemd. Het verbindt korte termijn aandacht voor veiligheidsincidenten met lange termijn beleidsontwikkeling. Overigens betekent dit niet dat beleidsontwikkeling alleen maar op deze wijze tot stand komt. Er worden ook zonder incidenten beleidsprogramma's geformuleerd. We onderscheiden twee typen cascades.

- Bij het eerste type is sprake van een incident waarbij verschillende actoren snel op elkaar reageren. Er is dan sprake van een hype rondom een incident. Media, politici, wetenschappers en burgers zijn dan betrokken in verschillende 'venues' voor agendavorming en beleid. Kenmerkend hierbij is dat het incident als een 'stand-alone' geval wordt beschouwd. Wanneer het voorval is opgeruimd, de media haar aandacht verlegt naar een ander incident en de Tweede Kamervragen zijn beantwoord, dan verdwijnt de aandacht. De vuurwerkexplosie in Culemborg (1991) is hier een voorbeeld van.
- Bij het tweede type is sprake van langetermijndynamiek. We hebben in dit onderzoek geconstateerd dat één enkel incident meestal niet tot een grote beleidsverandering leidde. Daarvoor was een cascade van verschillende incidenten nodig, die elk bijdroegen aan het opbouwen van beleid. In de casestudies zagen we dat verschillende incidenten pas in relatie tot andere incidenten beleidseffecten hadden. Een voorbeeld hiervan was de verbreding van de aandacht voor maatschappelijke onrust naar fysieke veiligheid, naar sociale onrust, en uiteindelijk naar het verbinden van veiligheid in steden met integratieproblematiek (zie figuur 22).

Figuur 22: Cascade: incidenten en beleid, Aandacht voor maatschappelijke onrust



Naast deze cascade kunnen we voor diverse andere veiligheidsthema's soortgelijke cascades waarnemen. Zo is er sprake geweest van een cascade aan verschillende fysieke incidenten (vuurwerkexplosie Culemborg, vuurwerkkramp Enschede, Nieuwjaarsbrand Volendam), een cascade van acties en incidenten die de regiovorming en de herstructurering van hulpdiensten vooruit hebben

gestuwd, een cascade van incidenten rondom het antiterrorismebeleid en ten slotte een cascade van de aanpak en bestrijding van pandemieën (die al dan niet hun oorsprong hebben in de uitbrak van dierziekten).¹⁷⁷ Telkens zorgden de incidenten op zichzelf voor veel media-aandacht, de doorwerking kwam pas goed op gang tijdens een cascade. Met andere woorden, incidenten zorgden steeds voor nieuwe energie om de beleidsontwikkeling op lange termijn voort te zetten.

7.2 Beleidsagenda's op de korte en lange termijn

In de theorie over agendavorming is sprake van twee soorten logica of zelfs aparte sferen bij het vormen van aandacht voor problemen en het zetten van de toon. In de eerste sfeer overheerst de waan van de dag en grijpen politieke actoren incidenten aan om zaken prominent op de agenda te krijgen. Incidenten leveren een 'window of opportunity' om een stempel op de toon te drukken en aan te sturen op snelle beleidsveranderingen. In de andere sfeer zijn er veel tragere processen binnen afzonderlijke en soms verkokerde deelterreinen. Daar komen veranderingen langzaam tot stand. In de eerste sfeer is er dus veel dynamiek, met snelle reacties op gebeurtenissen. In het andere geval overheersen politieke en institutionele remfactoren en vormen vastgelegde beleidsplannen de basis voor alle volgende stappen. Beleidsverandering is daar meer incrementeel; een 'politiek van smalle marges'.

Dit onderzoek laat zien dat er een wisselwerking bestaat tussen deze twee sferen met elk hun eigen soort processen van agendavorming en hun eigen gevolgen voor beleidsverandering. In deze wisselwerking leveren korte episodes van plotselinge aandacht voor problemen impulsen aan de beleidsontwikkeling op langere termijn. Incidenten kunnen aangegrepen worden om tot snelle beleidsveranderingen te instigeren, maar dergelijke pogingen zijn meestal pas succesvol aan het einde van een reeks van incidenten die de aandacht voor een onderwerp doen toenemen. Met andere woorden: er is drukopbouw nodig voordat zich werkelijk een doorbraak in beleid kan voordoen. Incidenten die niet passen in de lijn van de beleidsontwikkelingen, 'uit de toon' vallen, slaan meestal niet aan in de arena's waar de agenda en het beleid worden bepaald. Er is een cascade van aandacht voor incidenten nodig om de beleidsagenda werkelijk te veranderen.

Kenmerkend bij deze wisselwerking is dat de snel reagerende rol van de overheid vooral geconcentreerd is aan de inputzijde (vooral in media, Tweede Kamervragen, spoeddebatten) van het systeem van agenda- en beleidsvorming. Het oppakken van signalen rond incidenten verloopt het gemakkelijkst aan deze inputkant van het systeem. De cruciale vraag is vervolgens hoe signalen rond veiligheidsincidenten en aandacht aan de inputzijde worden ingepast in de vaak voor jaren vastgelegde beleidsplannen. In de praktijk van Nederlandse kabinetten bestaan hoge politieke kosten om van plannen af te wijken of ze ingrijpend aan te passen. Zo is er binding aan het regeerakkoord dat aan het begin van de rit is vastgesteld, zijn beleidsplannen die er uitwerking aan geven

¹⁷⁷ Deze cascaden voor een groot deel in hoofdstuk 5 besproken (zie daarvoor de paragrafen over "politieke reacties" en het "cascade-effect").

het resultaat van lange en soms moeizame onderhandelingsprocessen binnen departementen, en laat de agenda voor wetgeving slechts een beperkte mate van responsiviteit toe en is de reactie via wetgeving altijd vertraagd vanwege de spelregels in het wetgevingsproces. Deze condities beperken het vermogen van een ministerie om bij incidenten de beleidsontwikkeling aan te passen. Het beleid laat zich niet snel van koers brengen en een incident dat niet goed past in een al langer lopend beleidstraject loopt meer kans te worden genegeerd.

Hoewel de dynamiek aan de inputkant groot kan zijn, is er in de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid in Nederland vrij veel stabiliteit. Ondanks incidenten zijn veiligheidsprogramma's voor vier jaar of langer vastgesteld en de druk om continuïteit te houden in die programma's is vaak bestand tegen incidenten. Pas bij een opeenstapeling van incidenten begint de drukverhouding te veranderen en ontstaat ruimte voor verandering. Incidenten worden dan steeds meer van belang voor een bestuurlijke reactie. Het risico bij dit proces van bestuurlijk afwachten is dat de reactie in de ogen van velen vaak te laat komt. In zulke gevallen is er bovendien mogelijk ook sprake van over-reactie, die kan worden voorkomen als er betere signalering plaatsvindt in een eerdere fase van de aandachtscyclus van veiligheidsproblemen. Uit de analyse van de pandemie bleek dat een dergelijke overreactie werd voorkomen, omdat er in een vroeg stadium al aandacht was voor de problematiek. Vanwege politieke overwegingen kan er echter ook voor gekozen worden om een overreactie bewust toe te laten (of zelfs te creëren) met het doel om daadkrachtig te kunnen optreden en een beleidsverandering door te zetten. Onze studie laat echter zien dat een verandering door één enkele crisis niet meteen een beleidsverandering teweeg brengt, maar dat er ten minste een cascade van verschillende incidenten nodig is.

7.3 Monitoren en reageren

Hoe nu verder? Onderzoek naar de politiek van de aandacht heeft tot doel om de responsiviteit van de overheid te verbeteren. De vraag daarbij is telkens, of de overheid moet reageren op incidenten en hoe dan. In dit onderzoek naar veiligheidsbeleid hebben wij een patroon van aandachtsvorming beschreven dat vooral bestaat uit een incidentencultuur met cascade-effecten. Om goed te kunnen reageren zal een overheid dit patroon goed moeten kunnen monitoren.

Veel incidenten, zoals overstromingen, pandemieën, of rampen (vliegtuigongelukken, vuurwerkramp) zijn niet te voorzien en het enige dat de overheid hier bij kan doen is zich goed voorbereiden. Deze voorbereidingen op een crisis gebeuren vaak door middel van oefeningen, opstellen van draaiboeken en het verbeteren van de samenwerking tussen hulporganisaties. In Nederland wordt veel aandacht besteed aan deze vorm van crisis-respons.

Op de langere termijn kan een cascade-monitor helpen. Deze moet gericht zijn op het signaleren van cascade effecten. Als er zich een incident voordoet is meteen de vraag van belang of er andere gelijksoortige incidenten zijn geweest en of er gemakkelijk verbanden mee te leggen zijn. In een monitor kunnen dan parameters worden opgesteld over het aantal incidenten en de tijd tussen de incidenten om de kracht van een mogelijke cascade te bepalen. Hierdoor ontstaat

een cascade-index. Andere indicatoren voor het bepalen van de kans op een cascade zijn de hoeveelheid media-aandacht die aan een incident wordt besteed, het aantal Kamervragen dat gesteld wordt en de tijd dat de aandacht voor een incident aanhoudt. Hoe meer activiteit er rondom een incident is en hoe breder het probleem wordt gedefinieerd (strekt het zich bijvoorbeeld uit naar andere incidenten, andere beleidsdomeinen), des te krachtiger kan het cascade effect zijn. En des te meer zal een overheid om een reactie gevraagd worden en is het waarschijnlijker dat het incident doorwerkt in het beleid op de langere termijn. Dit zijn hypothesen die in vervolgonderzoek kunnen worden onderzocht.

Of een overheid zal reageren hangt echter niet alleen af van de waarschijnlijkheid van een cascade. Dit heeft uiteraard ook met politieke wil te maken. Een minister kan vanwege electorale overwegingen, publieke opinie of expertkennis besluiten bepaalde beleidsplannen te ontwikkelen, zonder dat er incidenten zijn geweest. Ook kan hij incidenten aangrijpen om extra aandacht te vragen voor een probleem, waardoor hij een cascade probeert aan te jagen. Of juist incidenten proberen te bagatelliseren vanwege politieke redenen. Dit laatste is dan niet verstandig wanneer een incident binnen een cascade van vergelijkbare incidenten valt. Opvallend is ten slotte dat wanneer er institutionele aandacht georganiseerd is in de vorm van bijvoorbeeld een meerjarig beleidsprogramma, zoals in het geval van de pandemie, de aandacht tijdens een incident lager is.

Tabel 13 geeft een overzicht van de parameters die van belang zijn voor het inschatten van mogelijke cascade-effecten en de context waarmee bij het reageren op een incident rekening moet worden gehouden.

Tabel 13. Cascade-monitor en context van reageren

Parameters voor het meten van de waarschijnlijkheid van mogelijke cascade-effecten
<ul style="list-style-type: none"> • Vergelijkbare incidenten binnen en buiten het beleidsdomein • Tijd verstreken tot eerdere incidenten • Verbreding naar andere beleidsproblemen of incidenten • Hoeveelheid media aandacht (aantal kranten, tv-rapportages, et cetera) • Duur van de (media) aandacht voor het incident • Aantal Tweede Kamervragen naar aanleiding van het incident
Context waarmee bij het reageren op een incident rekening moet worden gehouden
<ul style="list-style-type: none"> • Waarschijnlijkheid van een mogelijke cascade (gemeten met behulp van de hierboven beschreven parameters) • Expert-kennis over inhoud van het issue • Politieke wensen met het incident • Lopende beleidsprogramma's (valt een incident binnen een programma, wordt er al "iets" aan gedaan?) • Publieke opinie over het incident

Door inzicht te houden op mogelijke cascade-effecten kan een minister een keuze maken hoe te reageren op een incident. Wanneer een incident hoog scoort op een "cascade-index", dan is een reactie meer noodzakelijk dan wanneer deze laag scoort. Als het een 'stand-alone' incident is dan heeft een minister meer

mogelijkheden: negeren, bagatelliseren, of juist aanjagen. De vraag daarbij is: wat wil een minister uiteindelijk met een incident op de langere termijn bereiken?

Samenstelling begeleidingscommissie

Judith Bloem (VenJ/PV/B&O)
Henk van Dijk (BZK/Communicatieadvies)
Theo van Mullekom (VenJ/WODC)
Marieke Oosthoek (VenJ/NV/D&C)
Martin Scholtz (VenJ/VB/IV)
Cora-Yfke Sikkema (VenJ/NV/NCC)

Lijst met trefwoorden

Beleidsagenda: Een lijst van beleidsonderwerpen waarvoor in een afgebakende periode relatief veel aandacht is. Dit kan betrekking hebben op de onderwerpen in de Tweede Kamer, op een ministerie, in de media of in de wetenschap.

Beleidsarena: Een netwerk van politici, beleidsexperts, ambtenaren, lobbyisten, en sectorvertegenwoordigers die door middel van overleg, onderhandelingen en uitwisseling van kennis samen tot beleidsontwikkeling komen.

Beleidsgemeenschap: Een groep mensen, bestaande uit beleidsexperts van zowel binnen als buiten de overheid, politici en sectorvertegenwoordigers, die gemeenschappelijk door overleg en soms door conflict het beleid in een bepaalde sector bepalen. Het gaat hierbij vaak om dezelfde groep van mensen, die over langere periode nauwelijks verandert van samenstelling.

Beleidsmonopolie: Een dominante manier van denken en doen binnen een beleidsarena of beleidsgemeenschap, waarbij sprake is van een eenduidige manier van beleidsontwikkeling.

Beleidsvenster (window of opportunity): Een moment in het beleidsproces waarbij problemen en oplossingen toevallig bij elkaar komen of bewust bij elkaar gebracht door een handige beleidsmaker, waardoor vaak essentiële doorbraak in het beleid tot stand komt.

Bias van een venue: Een combinatie van vaak eenzijdige beleids-alternatieven, oplossingen en problemen, die dominant zijn binnen een agendavormende instantie, zoals expertgemeenschap, beleidsarena of politiek instituut.

Discourse: Een combinatie van uitspraken en opvattingen die binnen een debat of beleidsarena gangbaar zijn.

Euphoric enthusiasm: Enthousiasme dat ontstaat wanneer actoren oplossingen hebben voor specifieke beleidsproblemen.

Focus events: opvallende incidenten die aandacht trekken van media of politiek

Framing: Een sociaal-psychologische vaardigheid om betekenis te geven aan omstandigheden of gebeurtenissen in de wereld door middel van communicatie.

Incident: Ingrijpende gebeurtenis in de fysieke- en sociale leefomgeving, die door de maatschappij als ingrijpend wordt ervaren. Voorbeelden daarvan zijn: aanslagen, rampen, uitbraak van ziekten, rellen en gijzelingen.

Low- en high politics: Perioden waarin een beleidsonderwerp zowel in de politiek (regering en parlement) als in de samenleving (media, publieke opinie, wetenschap) respectievelijk veel of weinig aandacht krijgt; relatief ten opzichte van andere beleidsonderwerpen.

Mobilization of bias: Het slim bij elkaar organiseren van een consistente verzameling beleidsvoorkeuren.

Policy entrepreneurs: een beleidsmakelaar die instaat is om beleidsproblemen en oplossingen op zo'n manier bij elkaar te brengen dat er bestuurders er een beslissing over maken.

Policy image: De portrettering van een situatie (van een beleidsprobleem bijvoorbeeld) door middel van het gebruik van verschillende frames, discourses, begrippen et cetera.

Post-probleemfase: De laatste fase van een cyclus van aandacht voor beleid, waarbij de politieke en maatschappelijke aandacht voor het issue is gedaald, of al helemaal weggevallen is. Het is vaak het begin van een periode met langdurige stabiliteit en weinig beleidsverandering.

Pre-probleemfase: De eerste fase van een cyclus waarin aandacht voor een beleidsissue ontstaat, maar waar nog geen sprake is van verhoogde politieke of maatschappelijke aandacht. Vaak zijn alleen is alleen een kleine groep betrokkenen op de hoogte dat er een problematische situatie is ontstaan.

Punctuated equilibrium (onderbroken evenwicht): Theorie van beleidsagenda-verandering, die stelt dat beleid vaak over lange periode nauwelijks verandert en stabiel blijft, maar soms door een incident of een opeenstapeling van gebeurtenissen plotseling wel op grote schaal kan veranderen. Dit patroon ontstaat door de cognitieve beperkingen van actoren, waardoor er schaarste is in de aandacht; pas wanneer er voldoende druk is opgebouwd, kan er een beleidsverandering plaatsvinden.

Securitization: Een maatschappelijke trend waarbij maatschappelijke processen, gebeurtenissen en trends in termen van veiligheid worden vertaald. Afkomstig uit de internationale betrekkingen literatuur.

Technische en dramatische frames. Een manier om betekenis te geven aan dene omstandigheid of gebeurtenis, zoals een beleidsprobleem, door middel van het gebruik van respectievelijk technische of dramatische noties, begrippen of uitspraken.

Theories of the middle-range: theorieën die bedoeld zijn om beperkte fenomenen in de empirie te verklaren of te begrijpen. De causale werking is afhankelijk van andere middle range theories en van de specifieke empirische context waarin deze zich voordoen.

Thick description: Uitgebreide historische beschrijving van een unieke case.

Veiligheidsbeleid: Overheidsbeleid ten aanzien van veiligheid dat door de regering wordt geformuleerd en door het parlement wordt goedgekeurd. Het gaat hierbij om nationale veiligheid, coördinatie tussen hulpdiensten bij

incidenten, organisatie van veiligheidsorganisaties (regio's), monitoring, beleid ten aanzien van overlast en criminaliteit (zie voor lijst bijlage 3). Veiligheid rondom verkeer en vervoer valt hier buiten.

Venue: Een denkbeeldige arena waar beleid besproken wordt, waar nieuwe ideeën naar voren worden gebracht, waar prioriteiten worden bepaald en waar bestaand beleid bekritiseerd wordt. Voorbeelden van venues zijn politieke partijen, media, Tweede Kamer, ministeries en wetenschappelijke adviesorganen.

Venue-shopping: Een actor of een groep van actoren die in diverse beleidsarena's tegelijkertijd aandacht voor een beleidsprobleem.

Literatuurlijst

Literatuur

- Baalen, C. van, W. Breedveld, M. Leenders, J. van Merriënboer, J. Ramakers, J. Turpijn (ed.) (2010) *Jaarboek parlementaire Geschiedenis 2010: Waarheidsvinding en Waarheidsbeleving*, Amsterdam: Boom.
- Balzacq, T (ed.) (2010) *Securitization Theory. How Security Problems Emerge and Dissolve*, London: Routledge.
- Baumgartner, F.R. en B.D. Jones (ed.) (2002) *Policy Dynamics*, Chicago: The university of Chicago Press.
- Baumgartner, F., S. L. De Boef, A. E. Boydston (2008) *The Decline of the Death Penalty and the Discovery of Innocence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Baumgartner, F.R. en B.D. Jones. (2010) [1993] *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: The university of Chicago Press.
- Bekke, H., J. de Vries en G. Neelen (1994) *De salto mortale van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Beleid, organisatie en management op een breukvlak*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Boin, A. (ed.). 2000. *Institutionele crises: breuklijnen in beleidssectoren*. Alphen aan den Rijn : Samsom.
- Bosso, C.J. (1987) *Pesticides and Politics: The Life Cycle of a Public Issue*, Pittsburgh, Penn.: University of Pittsburgh Press.
- Breeman, G. en A. Timmermans (2008) *Politiek van de aandacht voor milieubeleid; een onderzoek naar maatschappelijke dynamiek, politieke agendavorming en prioriteiten in het Nederlandse milieubeleid*, Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 77.
- Breeman, G., D. Lowery, C. Poppelaars, S. Resodihardjo, A. Timmermans, J. de Vries (2009a) 'Political Attention in a Coalition System: Analyzing Queen's Speeches in the Netherlands 1945-2007', *Acta Politica* 44 (1) pp. 1-27.
- Breeman, G. en A. Timmermans (2009b). *Nederlands Codeboek*, ongepubliceerd.
- Breeman, G. en C.J.A.M. Termeer (2009c). 'Daadkracht en incrementeel leiderschap bij dierziektebestrijding: Tien jaar na de varkenspest.' In: *Crisis: Studies over crisis en crisisbeheersing*, E. Muller, U. Rosenthal, I. Helsloot, E. van Dijkman (ed), Kluwer: Deventer.
- Brink, M. van den (2009) *Rijkswaterstaat on the horns of a dilemma*, Delft: Eburon.
- Downs, A. (1972) 'Up and Down with Ecology: The issue Attention Cycle', *Public Interest* 28: 38-50.
- Easton, D. (1965) *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Elster, J. (1999) *Alchemistries of the Mind: Rationality and the Emotions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gambetta, D. (1998) 'Concatenations of Mechanisms' In: *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory* P. Hedström en R. Swedberg (ed.). Pp. 102-124. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gamson, W.A. en A. Modigliani (1989) 'Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach', *American Journal of Sociology* 95: 1-37.
- Hedström, P en R. Swedberg (1998) *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, B.D. en F.R. Baumgartner (2005). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*, Chicago: The university of Chicago Press.
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- Merton, R.K. (1967), 'On Sociological Theories of the Middle Range', In: *On Theoretical Sociology: Five Essays, Old and New*, pp. 39-72, New York. The Free Press.
- Mooney, C. (2005) *The Republican War on Science*, New York: Basic Books.
- Nelkin, D. (1979) *Controversy: The Politics of Technical Decisions*, Beverly Hills: Sage.
- Nisbet, M. en M. Huges (2006) 'Attention Cycles and Frames in the Plant Biotechnology Debate', *Harvard International Journal of Press/Politics* 11(2): 3-40.
- Peterson, R.L. en M.M. de Ridder (1986) 'Government Formation as a Policy-Making Arena', *Legislative Studies Quarterly* 11 (4): 565-581.

- Pralle, S. B. (2003). 'Venue Shopping, Political Strategy, and Policy Change: The Internationalization of Canadian Forest Advocacy'. *Journal for Public Policy*, 23(3), 233-260
- Prins, B. (2002), 'Het lef om taboes te doorbreken. Nieuw realisme in het Nederlandse discours over multiculturalisme', *Migrantenstudies*, 18 (4).
- Rochefort, D. en R. Cobb (1994) *The Politics of Problem Definition*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Schnattschneider, E.E. (1960) *The Semi-Sovereign People*, New York: Holt, Reinhart & Winston.
- Scholten, P. en A. Timmermans (2004) 'Doorbraken en zachte landingen in het Nederlandse immigrantenbeleid. Een theoretische analyse van beleidsdynamiek', *Beleidswetenschap* 18/1: 3-30.
- Sheingate, A. (2006) 'Promotion versus Precaution: The Evolution of Biotechnology Policy in the United States' *British Journal of Political Science* 36: 243-268.
- Stone, D. (2002) *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, New York: W.W. Norton & Company.
- Strøm, K., W.C. Müller en T. Bergman (eds.) (2008) *Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Timmermans, A. (2003) *High Politics in the Low Countries. An Empirical Study of Coalition Agreements in Belgium and The Netherlands*, Aldershot: Ashgate.
- Timmermans, A., en G. Breeman (2010), 'Politieke waarheid en dynamiek van de agenda in coalitiekabinetten.' In: C. van Baalen, W. Breedveld, M. Leenders, J. van Merriënboer, J. Ramakers, J. Turpijn (ed), *Jaarboek parlementaire Geschiedenis 2010: Waarheidsvinding en Waarheidsbeleving*, Amsterdam, Boom: pp 47-62.
- Vries, J. de (1989) *Grondpolitiek en kabinetcrises* (Dissertatie Leiden 1989; 's- Gravenhage: VUGA.
- Walgrave, S. en P van Aelst (2006) 'The Contingency of the Mass Media's Political Agenda Setting Power. Towards A Preliminary Theory', *Journal of Communication*, 56, 88-109.
- Wittrock, B. (1991) 'Social knowledge and public policy: eight models of interaction', In: Wagner (Ed.), *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads* (pp. 28-85). Cambridge: Cambridge University Press.
- Yin, R. K. en K.A. Heald (1975) 'Using the Case Survey Method to Analyze Policy Studies', *Administrative Science Quarterly* 20, 371-381.
- Zwaap, R. (2001) 'Premier in Oorlogstijd, Nederlands crisismanagement', *De Groene Amsterdammer*, 29-09-2001.

Documenten en kranten

- Commissie Alders (2001), Cafebrand nieuwjaarsnacht.
- Commissie Alders (2001), Cafebrand nieuwjaarsnacht. Publiekversie.
- Commissie Oosting (2001), De Vuurwerkramp, eindrapport.
- CTIVD (2008), Toezichtrapport inzake de afwegingsprocessen van de AIVD met betrekking tot Mohammed B. Den Haag: CTIVD.
- Gemeente Utrecht (2007), Ambtsbericht over recente gebeurtenissen in de wijk Ondiep. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30136, nr 9. Den Haag: Sdu.
- Inspectie voor de Gezondheidszorg (2008), Instandhouding Tweedelijnszorg tijdens een Griep пандemie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 22984, nr. 181. Den Haag: SDU.
- Ministerie van Algemene Zaken (2001) Bestrijding Internationaal Terrorisme. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27625, nr. 10. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van BZK (1993), Integrale Veiligheidsrapportage. Den Haag: BZK.
- Ministerie van BZK (1995), Nota Veiligheidsbeleid. Den Haag: BZK.
- Ministerie van BZK (1999), Integraal Veiligheidsprogramma. Den Haag: BZK.
- Ministerie van BZK (1999), Beleidsplan Nationale Politie. Den Haag: BZK.
- Ministerie van BZK (2000), Verslag vergadering commissie voor BZK 31-5-2000. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27157, nr. 6. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van BZK (2000), Vuurwerkramp Enschede. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27157, nr. 1. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van BZK (2000), Vuurwerkramp Enschede. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27157, nr. 2. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van BZK (2000), Vuurwerkramp Enschede. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27157, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2000), Vuurwerkramp Enschede. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27157, nr. 6. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2001), Terroristische aanslagen in de Verenigde Staten. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27925, nr. 10. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2002), Naar een Veiliger Samenleving. Den Haag: BZK.

Ministerie van BZK (2002), Bestrijding Internationaal Terrorisme. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27925, nr. 66. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2002), Bestrijding Internationaal Terrorisme. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27925, nr. 94. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2002), Bestrijding Internationaal Terrorisme. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27925, nr. 123. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2004), Terroristische aanslagen in de Verenigde Staten. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 27925, nr. 123. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2004), De moord op de heer Th. van Gogh. Tweede Kamer, vergaderjaar, 2004-2005, 29854, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2004), De moord op de heer Th. van Gogh. Tweede Kamer, vergaderjaar, 2004-2005, 29854, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2004), De moord op de heer Th. van Gogh. Tweede Kamer, vergaderjaar, 2004-2005, 29854, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2004), De moord op de heer Th. van Gogh. Tweede Kamer, vergaderjaar, 2004-2005, 29854, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2004), De moord op de heer Th. van Gogh. Tweede Kamer, vergaderjaar, 2004-2005, 29854, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2004), De moord op de heer Th. van Gogh. Tweede Kamer, vergaderjaar, 2004-2005, 29854, nr. 6. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2004), De moord op de heer Th. van Gogh. Tweede Kamer, vergaderjaar, 2004-2005, 29854, nr. 7. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2004), De moord op de heer Th. van Gogh. Tweede Kamer, vergaderjaar, 2004-2005, 29854, nr. 8. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2004), De moord op de heer Th. van Gogh. Tweede Kamer, vergaderjaar, 2004-2005, 29854, nr. 9. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2004), De moord op de heer Th. van Gogh. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29854, nr. 10. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2004), Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29668, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministeries van BZK en Justitie (2004), Terrorismebestrijding. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29754, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2005), Terrorismebestrijding. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29754, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2005), Evaluatie AIVD. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29876, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2005), Terrorismebestrijding. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29754, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2006), Nationale Veiligheid. Vergaderjaar 2006-2007, 30821, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2007), Naar een veiliger samenleving. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 28684, nr. 8. Den Haag: SDU. p. 2.

Ministerie van BZK (2007), Terrorismebestrijding. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29754, nr. 103. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2007), Veiligheid begint bij Voorkomen. Den Haag: BZK.

Ministerie van BZK (2007), Nationale Veiligheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30821, nr. 3. Bijlage. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2007), Naar een veiliger samenleving. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 28684, nr. 9. Den Haag: SDU. p. 2.

Ministerie van BZK (2008), Naar een veiliger samenleving. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 28684, nr. 119. Den Haag: SDU. p. 2.

Ministeries van BZK en VWS (2008), Preventiebeleid voor de volksgezondheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 22984, nr. 164. Den Haag: SDU.

Ministeries van BZK en VWS (2008), Preventiebeleid voor de volksgezondheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 22984, nr. 164. Den Haag: SDU.

Ministeries van BZ en Defensie (2001), Bestrijding Internationaal Terrorisme. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27925, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van LNV (2006), Vogelpestcrisis (Aviaire influenza). Vergaderjaar 2005-2006, 28807, nr. 102. Den Haag: Sdu.

Ministerie van LNV (2007), Vogelpestcrisis (Aviaire influenza). Vergaderjaar 2006-2007, 28807, nr. 123. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VWS (2006), Preventiebeleid voor de volksgezondheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 22984, nr. 113. Den Haag: SDU.

Ministerie van VWS (2009), Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31978, nr. 3. Sdu: Den Haag.

NRC (2004a) 13 november, Tien dagen crisis. Hoe de gezagsdragers reageerden. p. 39.

NRC (2004b), 3 november. Dit is iets nieuws: moslimterreur. p. 3.

Tweede Kamer (2001), Bestrijding Internationaal Terrorisme. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27295, nr. 6. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2001), Bestrijding Internationaal Terrorisme. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27625, nr. 11. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2005), Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29800 X, nr. 84. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2007), Regeling van werkzaamheden (20 maart 2007). Handelingen 2006-2007, nr. 50, pag. 2966-2969. Den Haag: SDU.

Tweede Kamer (2009), Kamervragen uitbraak Varkensgriep. Kamervragen met antwoord 2008-2009, vergaderjaar 2008-2009, nr. 2553.

Tweede Kamer (2009), Preventie voor de Volksgezondheid. Vergaderjaar 2008-2009, 22984, nr's. 227, 238, 247, 250. Den Haag: Sdu;

Tweede Kamer (2009), Vragen gesteld door de leden der Kamer. Nr. 2009Z17998.

Tweede Kamer (2009), Aanhangsel van de Handelingen. Nr's 3495, 3604, 3615. Den Haag: Sdu.

Volkskrant (2004) 3 november, Dit is erger dan de moord op Fortuyn. p. 2.

Internetbronnen:

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mexicaanse-griep/nieuws/2009/04/30/eerste-besmetting-mexicaanse-griep.html>, geraadpleegd op 24-11-2010.

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mexicaanse-griep/nieuws/2009/04/29/klink-nederland-superalert-op-mexicaanse-griep.html>.

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mexicaanse-griep/nieuws/2009/04/30/nederland-goed-voorbereid.html> geraadpleegd op 24-11-2010.

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mexicaanse-griep/nieuws/2009/06/11/who-kondigt-griep-pandemie-af.html> geraadpleegd op 24-11-2010.

<http://www.who.int/csr/disease/swineflu/en/> geraadpleegd op 24-11-2010.

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mexicaanse-griep> geraadpleegd op 24-11-2010.

<http://www.nbdc.nl/cms/show/id=520891>, geraadpleegd op 1-11-2010.

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2010/09/30/wet-veiligheidsregio-1.html>, geraadpleegd op 1-11-2010.

Rijksoverheid (2010) Wet veiligheidsregio's, deel 1 – Hoe, wat en waarom? Geraadpleegd via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2010/09/30/wet-veiligheidsregio-1.html>.

New York Magazine (2010) Death, destruction .. September 11 statistics. Geraadpleegd via <http://nymag.com/news/articles/wtc/1year/numbers.htm>.

CNN.com (2010) September 11, A Memorial. Geraadpleegd via <http://edition.cnn.com/SPECIALS/2001/memorial/lists/by-location/page88.html>.

Kelly, C. D. (2001) Forensic feat Ids nearly all Pentagon victims. Geraadpleegd via http://www.dcmilitary.com/dcmilitary_archives/stories/112901/12279-1.shtml.

9/11 commission (2004) Final report. Geraadpleegd via http://www.globalsecurity.org/security/library/congress/9-11_commission/9-11_commission-report.htm.

Bijlage 1. Codeboek agendavorming, hoofdonderwerpen¹⁷⁸

1. Macro-economie en belastingen
2. Burgerrechten, immigratie en integratie
3. Gezondheid
4. Landbouw en Visserij
5. Arbeidsmarktbeleid
6. Onderwijs en cultuur
7. Milieu
8. Energiebeleid
10. Verkeer en vervoer
12. Justitie, Rechtspraak en Criminaliteit
13. Sociale zaken
14. Huisvestingsbeleid en stadsontwikkeling
15. Ondernemingen, binnenlandse handel en commercie
16. Defensie
17. Wetenschappelijk onderzoek, technologie en communicatie
18. Buitenlandse handel
19. Buitenlandse zaken en ontwikkelings samenwerking
20. Diensten , dienstverlening, bureaucratie en overheidsrelaties
21. Publiek natuur- en waterbeheer

¹⁷⁸ Onderwerpen 9 en 11 ontbreken omdat die bij het ontstaan van het codeboek, 25 jaar geleden, zijn samengevoegd met andere onderwerpen (zie <http://www.policyagendas.org/>)

Bijlage 2. Trefwoordenregister mediacodering

Opmerking: bij codes 101 – 104 is er extra afgebakend naar het onderwerp veiligheid, zover dat met het ministerie van BZK te maken had. Het gaat bij deze onderwerpen om de missie en de taken van dat ministerie.

101 Missie:

Binnenlandse and zaken and (
(veiligheid and grondrecht) or
(handhaving and rechtsorde) or
(handhaving and democratie) or
(handhaving and rechtsstaat) or
Rechtshandhaving or
(Handhaving and openbare and orde) or
(veiligheid and vrijheid and (meningsuiting or godsdienst)))

102 Kerntaken: specifieke taken

Binnenlandse and zaken and (
((Toezicht OR handhaving) AND (regels OR voorschriften)) or
Rampenbestrijding or
Brandbestrijding or
Crisisbestrijding or
Crisisbeheersing or
(Criminaliteit and preventie) or
(Voorkomen and recidive) or
(Waarborgen and staatsveiligheid))

103 Beleid over verschillende regionale indelingen

Binnenlandse and zaken and (
Hulpverleningsregio or
Politieregio or
Brandweerregio or
Veiligheidsregio or
(Rampenbestrijding and coördinatie))

104 Herstructurering en reorganisatie

Binnenlandse and zaken and
(reorganisatie or vernieuwing) and
((kleinere and overheid) or
Politiekorps or
Brandweer or
Hulpverlening or
Bestuursakkoord)

Opmerking: Bij codes 111-114 is het thema afgebakend op het krantenkatern Binnenland

111 Samenwerking tussen overheden op gebied van veiligheid

veiligheid and binnenland and (
(samenwerking and overheden) or
(Regionale and samenwerking) or
(samenwerking and bestuurders))

112 Samenwerking tussen overheden en uitvoeringsorganisaties

Veiligheid and binnenland and (
(Samenwerking and politie and brandweer) or
Driehoeksoverleg or
(Veiligheid and keten))

113 Samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties onderling

Veiligheid and binnenland and (
(Coördinatie and brandweer) or
(Samenwerking and politie and brandweer) or
(Samenwerking and recherche) or
(Samenwerking and leger and politie) or
(Samenwerking and terrorisme))

114 Samenwerking tussen overheid en samenleving

Veiligheid and binnenland and (
(Samenwerking and overheid and bedrijfsleven) or
(Samenwerking and gemeente and woningbouwcorporaties) or
(Samenwerking and politie and woningbouwcorporaties) or
(samenwerking and woningbouwcorporatie) or
(overleg and regering and (bedrijf or bedrijven)))

121 Monitoring, rapportages en analyses

Veiligheidsrapportage or
(veiligheid and effectanalyse) or
(Gemeente and rampenplan) or
(keurmerk and Veilig and Wonen) or
(Keurmerk and Veilig and Ondernemen) or
(Binnenlandse and veiligheidsdienst and risico and analyse) or
(Politiemonitor) or
(integrale and veiligheidsnota) or
(Provinciale and risicokaarten) or
(veiligheid and Jeugd and overleg) or
(Criminaliteit and analyse) or
(Integraal and veiligheidsbeleid)

122 Specifieke inzet en beleidsaanpak

(Veiligheid and beleid and (informatietechnologie or automatisering or ict)) or
(Bestuurlijke and ophouding) or
(Bestuurlijke boete) or
(beleid and Objectbeveiliging) or
(binnenland and Luchtruimbescherming) or
(binnenland and luchtruim and bescherming) or
((Veiligheidshuizen or veiligheidshuis) and nationaal) or
(beleid and Forensische and opsporing) or
(beleid and Camera and toezicht) or
(Camera and ambulance*) or
(Dadergericht* and aanpak) or
(Lik op stuk and beleid) or
(veiligheid and Sociale and integratie and minderheden) or
(veiligheid and voorlichting and ramp)

123 Controle en integriteit

Binnenland and ((Controle and BVD) or

(controle and AIVD) or
(Corruptie and overheid) or
(integriteit and bestuur) or
(bestuurlijke and integriteit) or
(ambtelijke and willekeur) or
Bibob)

130 Europese samenwerking en veiligheid

Veiligheid and (
(Europese and integratie) or
(Europees and buitenlands and veiligheidsbeleid) or
(Europees and defensiebeleid) or
(Politie and samenwerking and europa) or
(Europese and grondwet) or
(Wegvallen and binnengrenzen and europa))

131 Monitoren en invloed internationale dimensie (Niet gecodeerd)

Internationale gebeurtenissen: consequenties voor binnenlandse veiligheid
Bemoeienis vanuit andere landen (met immigranten)
Liaisons (BVD)
Internationale dreiging: Oost en Midden Europa (niet EU), Kosovo,
India, Pakistan, Turkije etc.
Internationale taak rechtshandhaving: toenemend aantal internationale organisaties in NL:
Joegoslavië tribunaal
Internationale spionage

197 Opleiding en training

Veiligheid and opleiding and (brandweer or politie)

Opmerking: ook voor alle 2-codes is afgebakend op het krantenkatern Binnenland

201 Criminaliteit en overtredingen

Binnenland and (
(Illegale or illegaal) and wapenhandel) or
(Georganiseerde and misdaad) or
(Drugs and veiligheid) or
(XTC and veiligheid) or
(Kernenergie and protest) or
(Kruisraketten and protest) or
Mensensmokkel or
(Discriminatie and veiligheid) or
Jeugdcriminaliteit or
(Alcoholmisbruik and jongeren) or
Straatroof or
(Voertuig and criminaliteit) or
Winkelcriminaliteit or
(winkel and overval) or
(Huiselijk and geweld) or
(Criminaliteit and bedrijfsleven) or
(stelen and baas) or
Verkeersovertreding** or
(zinloos and geweld))

202 Ergernissen en overlast

Binnenland and (openbaar and Dronkenschap) or (Malafide and huiseigenaren) or (Huisjesmelker* and aanpakken) or (Hangjongeren and overlast) or (overlast and Graffiti) or (Hondenpoep and overlast) or (Zwerfvuil and overlast) or (Vernieling and overlast) or Vandalisme or (Normoverschrijdend and gedrag) or (Verloedering and wijk) or Fietsendiefstal or Voetbalvandalisme)

203 Terrorisme, extremisme, racisme

Binnenland and (Terreurbestrijding or Terrorisme or (Nationalisme and geweld) or (Etnisch and geweld) or (Religieus and geweld) or (Extreem and rechts and geweld) or Racisme or Radicalisering or ((Polarisering or polarisatie) and samenleving) or Dierenextremisme or (Dieren and extremisme) or (Dieren and activisme))

204 Financiële criminaliteit en verwevenheid boven/onderwereld

Binnenland and (Afpersing or (Illegale and financiële and praktijken) or Wiswassen or (Financiën and criminaliteit) or Vermogenscriminaliteit or (Onderwereld and bovenwereld) or Zwartgeld)

205 Gevoel van veiligheid, straat en stad

Opmerking: bij deze code zijn de verschillende trefwoorden verbonden met het begrip veiligheid

Binnenland and (veiligheid and Gevoel and straat) or (blauw and straat and politie) or (veiligheid and (Leefomgeving or bewoonbaarheid or woonwijk)) or (veiligheid and Huisvesting) or (veiligheid and achterstandswijk) or (veiligheid and (Grote stedenbeleid or wijkaanpak)) or (Sociale and cohesie and veiligheid) or (veiligheid and sociale and controle) or (veiligheid and saamhorigheid) or (Minderheden and buurt and onveiligheid and gevoel) or Buurtregisseurs or Straatcoaches)

206 Fysieke veiligheid en energie

Binnenland and ((veiligheid and (spoor or scheepvaart or (wegen and not wegens))) or (Zware and ongevallen) or (zwaar and (ongeval or ongeluk)) or Vuurwerkcramp or Nieuwjaarsbrand or Overstroming or (Industrie and ramp) or (Stralingsgevaar) or Brandveiligheid or (Elektriciteit and (uitval or storing or zekerheid)))

207 Reisdocumenten, identificatie en privacy

Binnenland and veiligheid and (Reisdocumenten or Paspoort** or Identiteitsdocument** or biometrie or chipcard or Persoonsgegevens or Privacy or (Elektronische and dienstverlening and overheid) or (digitale and handtekening) or Digid)

208 ICT en cybercrime

Binnenland and ((Veiligheid and ICT) or (veiligheid and Internet) or cybercrime or Millenniumprobleem or (Automatisering and veiligheid))

209 Gezondheid en milieu

Binnenland and veiligheid and ((Genetisch and gemodificeerd*) or Pandemie or Griep Pandemie or Milieucriminaliteit or (milieu and criminaliteit) or Milieudienst or (milieu and inspectie) or Voedsel)

210 Verwachtingen burgers

Binnenland and Veiligheid and ((burgers and assertief) or (burger and vertrouwen and overheid) or (Burger and strenge and regels))

Alle vormen van samenwerking samengevoegd in één code

110 Samenwerking tussen overheden, uitvoeringsorganisaties en samenleving.

veiligheid and binnenland and (
(samenwerking and overheden) or
(Regionale and samenwerking) or
(samenwerking and bestuurders) or
(Samenwerking and politie and brandweer) or
Driehoeksoverleg or
(Veiligheid and keten) or
(Coördinatie and brandweer) or
(Samenwerking and politie and brandweer) or
(Samenwerking and recherche) or
(Samenwerking and leger and politie) or
(Samenwerking and terrorisme) or
(Samenwerking and overheid and bedrijfsleven) or
(Samenwerking and gemeente and woningbouwcorporaties) or
(Samenwerking and politie and woningbouwcorporaties) or
(samenwerking and woningbouwcorporatie) or
(overleg and regering and (bedrijf or bedrijven)))

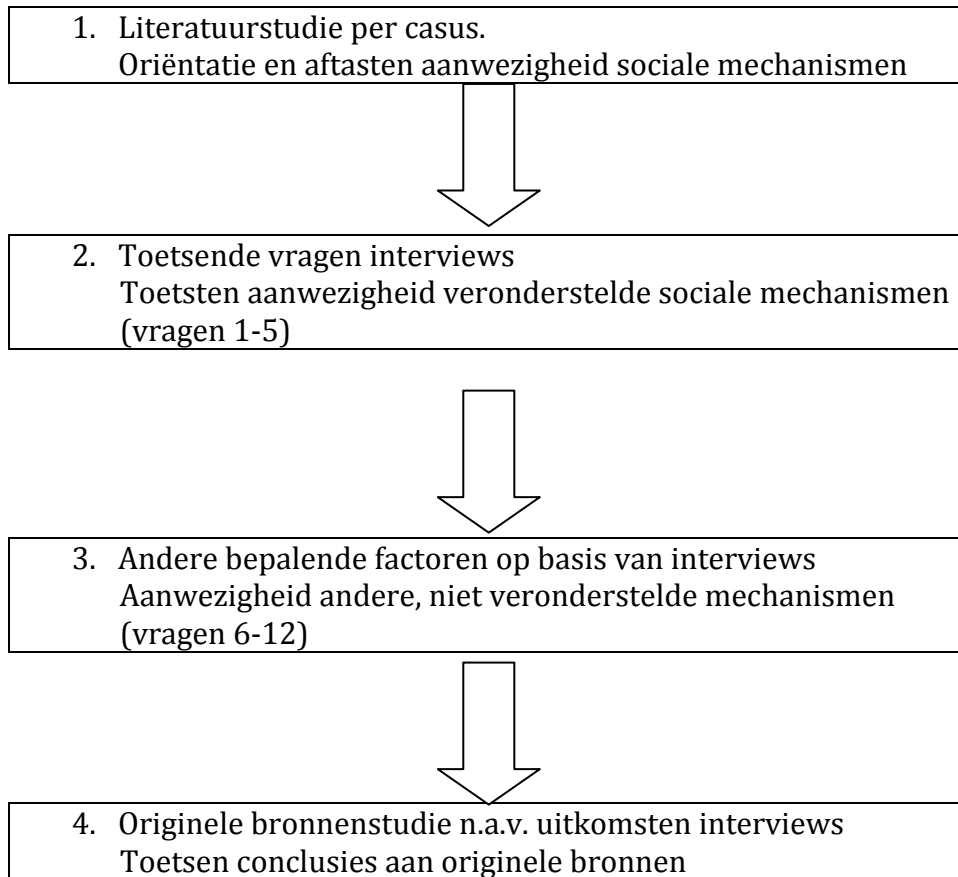
Bijlage 3. Vragenlijst casestudies

1. Kunt u kort uw achtergrond en ervaring bij BZK/DGV toelichten?
2. Kunt u toelichten vanaf wanneer, hoe en waarom dit beleidsonderwerp op de BZK/DGV agenda beland is?
3. Kunt u beknopt schetsen wat de specifieke beleidsreactie op dit incident is geweest en of, en zo ja hoe, dit incident past binnen een bredere beleidsontwikkeling?
4. Kunt u toelichten wat de invloed is geweest van de door de onderzoekers veronderstelde aanwezige sociale mechanismen?
5. Kunt u beknopt schetsen wat de invloed van de media is geweest op de beleidsontwikkeling op dit gebied in het algemeen?
6. Kunt u schetsen wat de invloed van de media is geweest op de beleidsontwikkeling op dit incident in het specifiek? (als dat niet al bij vraag 4 aan bod is gekomen)
7. Kunt u kort toelichten of en wat de invloed van de EU is geweest op de beleidsontwikkeling op dit incident in het specifiek? (als dat niet al bij vraag 4 aan bod is gekomen)
8. Kunt u ingaan op de mogelijke aanwezigheid van concurrerende frames (zo nodig toegelicht wat een frame is: bepaalde, gekleurde voorstelling van zaken) op de beleidsontwikkeling op dit incident in het specifiek? (als dat niet al bij vraag 4 aan bod is gekomen)
9. Kunt u beknopt ingaan op de invloed van al bestaand beleid op de beleidsontwikkeling op dit incident in het specifiek? (als dat niet al bij vraag 4 aan bod is gekomen)
10. Kunt u toelichten of en in welke mate er sprake is geweest van politieke druk om een snelle beleidsmatige reactie op dit incident?
11. Zijn u nog andere, in het kader van dit onderzoek relevante, zaken of aspecten aan deze case bijgebleven als grote aandacht bij een bepaalde beroepsgroep/de wetenschappelijke arena etc. etc.
12. Zijn er nog andere opvallende aspecten aan de afhandeling van dit incident die u wilt delen?

Opmerkingen

- *Deze vragen zijn per case specifiek gemaakt en zijn aangevuld met de voor die case relevante termen/beleidsdocumenten/informatie etc.*
- *Als een casestudy vroeg om nog aanvullende vragen, als bijvoorbeeld bij de griep pandemie waar de hoge mate van voorbereiding om aanvullende vragen vroeg, dan zijn deze vragen toegevoegd aan deze lijst.*
- *De interviews hebben zoveel mogelijk een vrij karakter gehad waarbij de geïnterviewden uitgebreid kans kregen de in hun ogen opvallende, in het kader van dit onderzoek, beleidsreacties, gang van zaken, mediareacties etc. etc. aan te stippen. Dit om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de relevante aspecten voor dit onderzoek.*

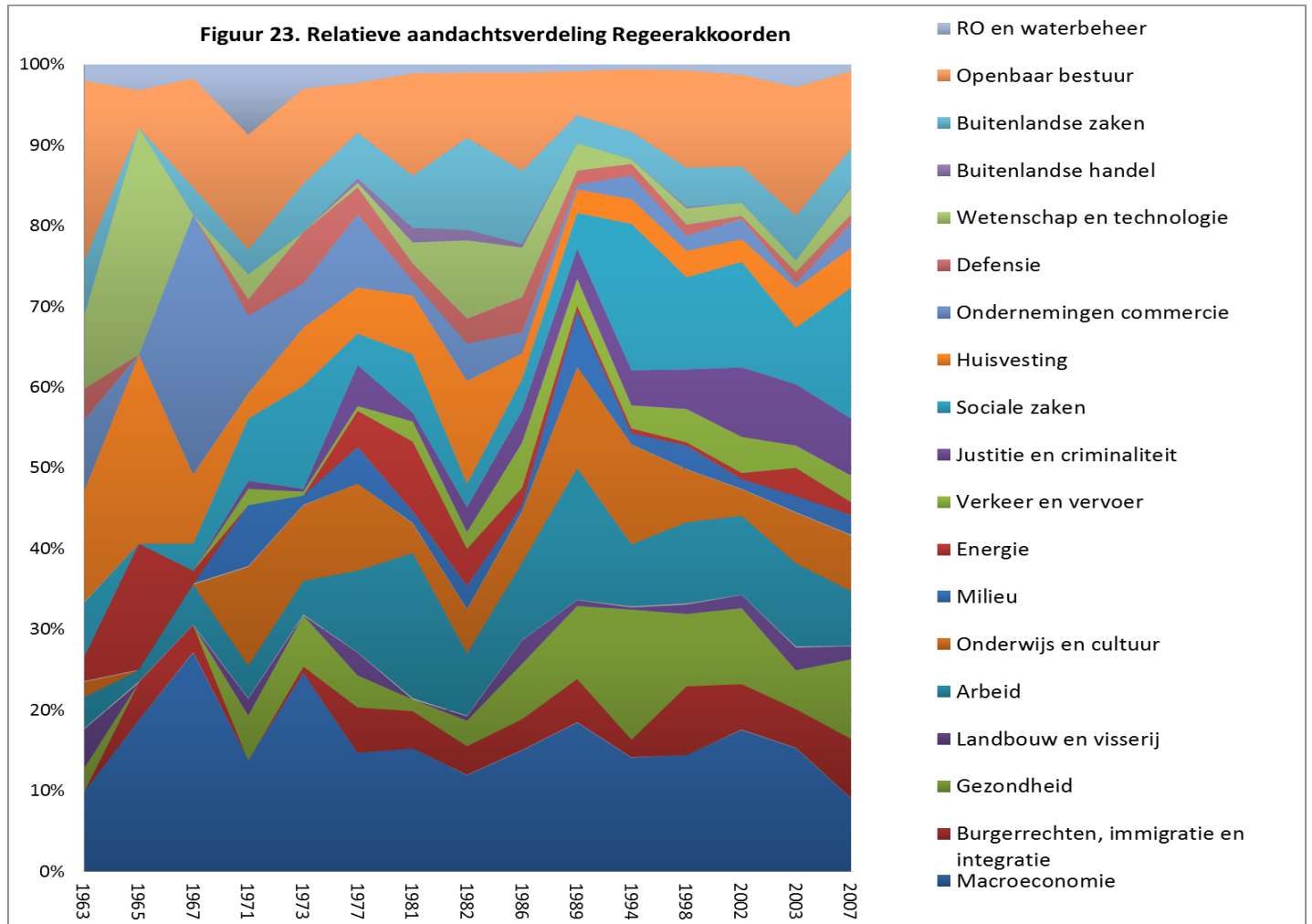
Bijlage 4. Analyseschema casestudies



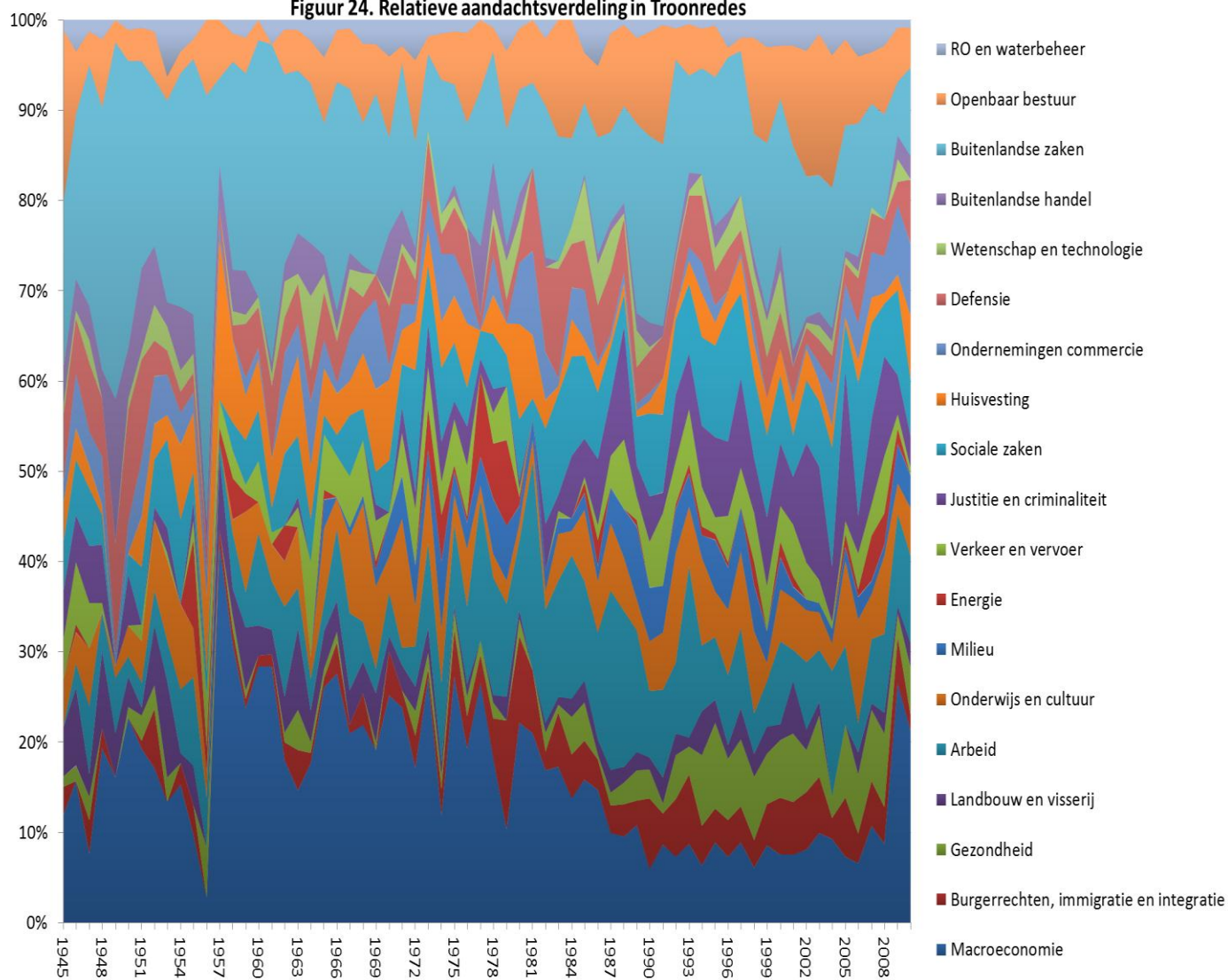
Bijlage 5. Extra figuren

Figuren 23-27 laten de relatieve aandachtsverdelingen voor verschillende beleidsonderwerpen per agenda zien.

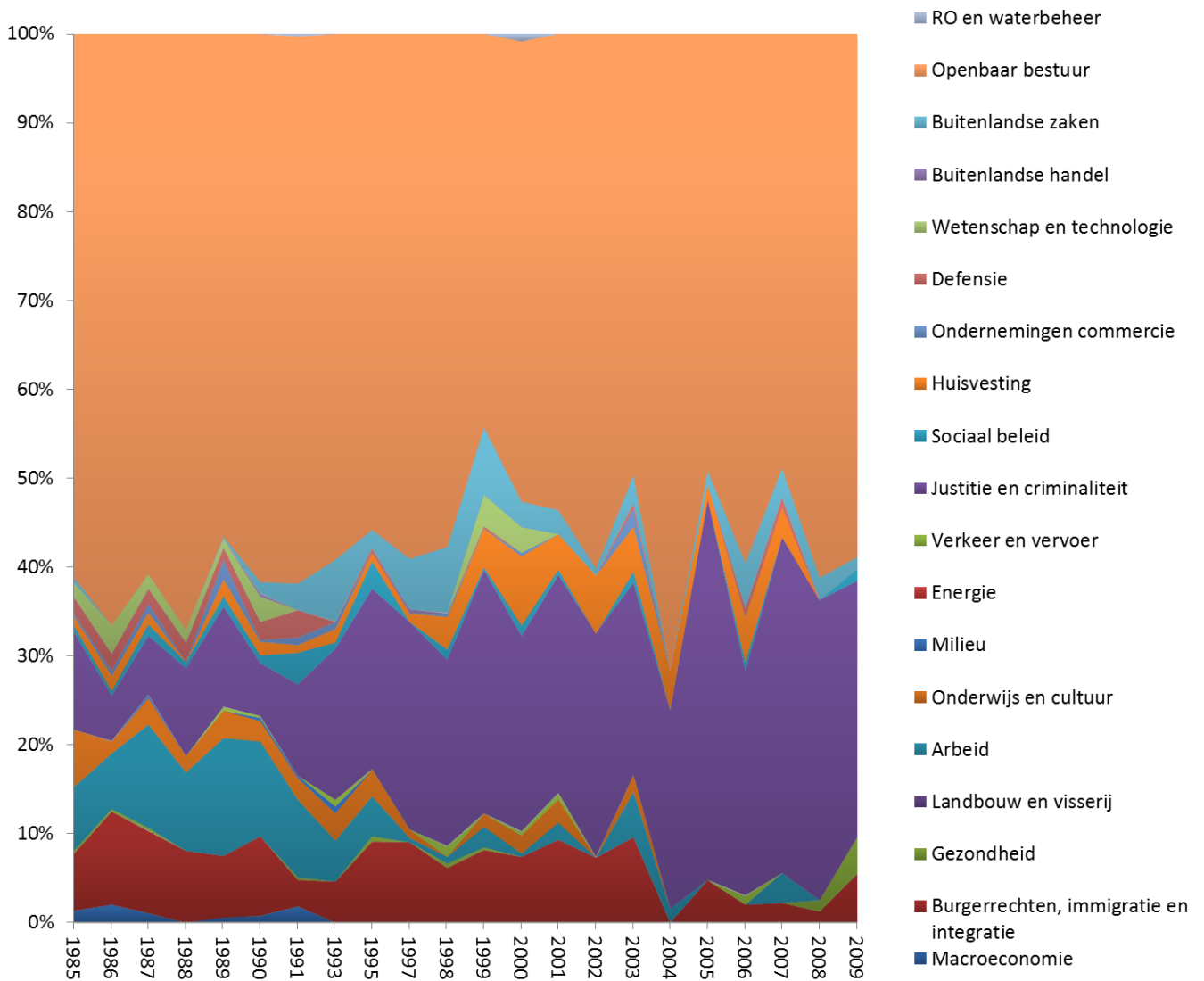
Figuren 28-38 laten het aandachtsverloop van diverse veiligheidsonderwerpen in het NRC-Handelsblad zien.



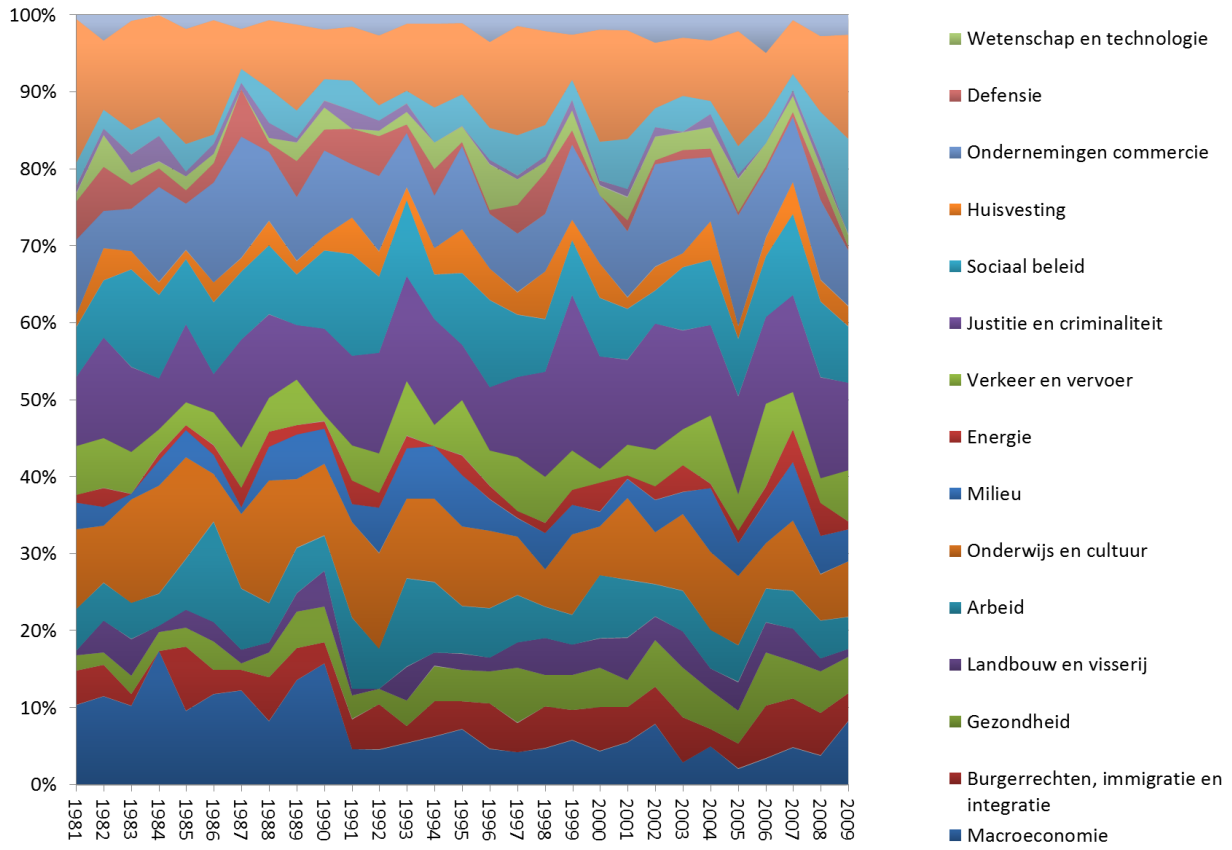
Figuur 24. Relatieve aandachtsverdeling in Troonredes



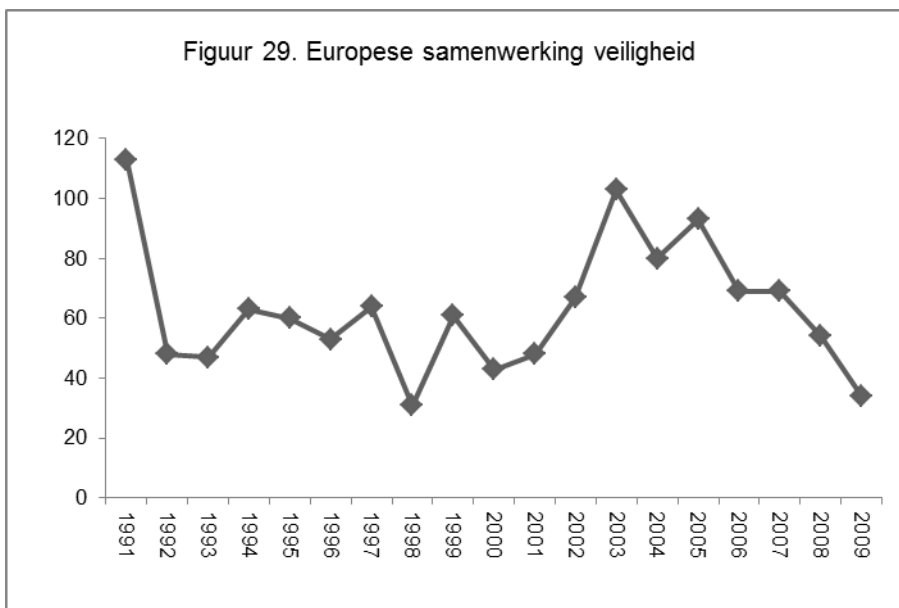
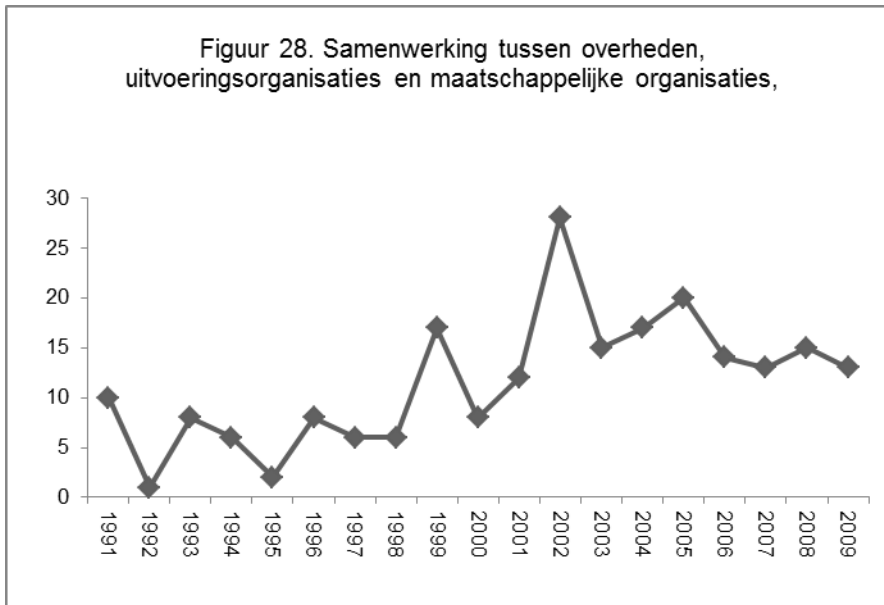
Figuur 26. Relatieve aandacht in introparagraaf van begroting ministerie BZK



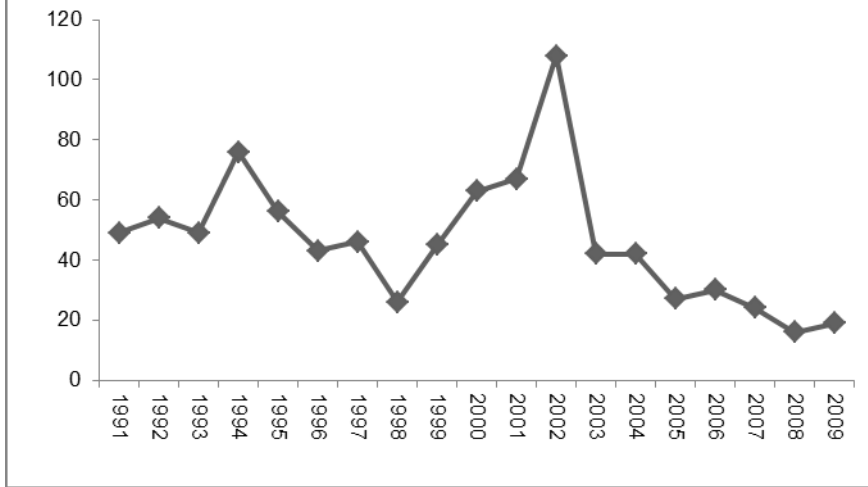
Figuur 27. Relatieve aandacht beleidsonderwerpen in de wetgevingsvorstellen



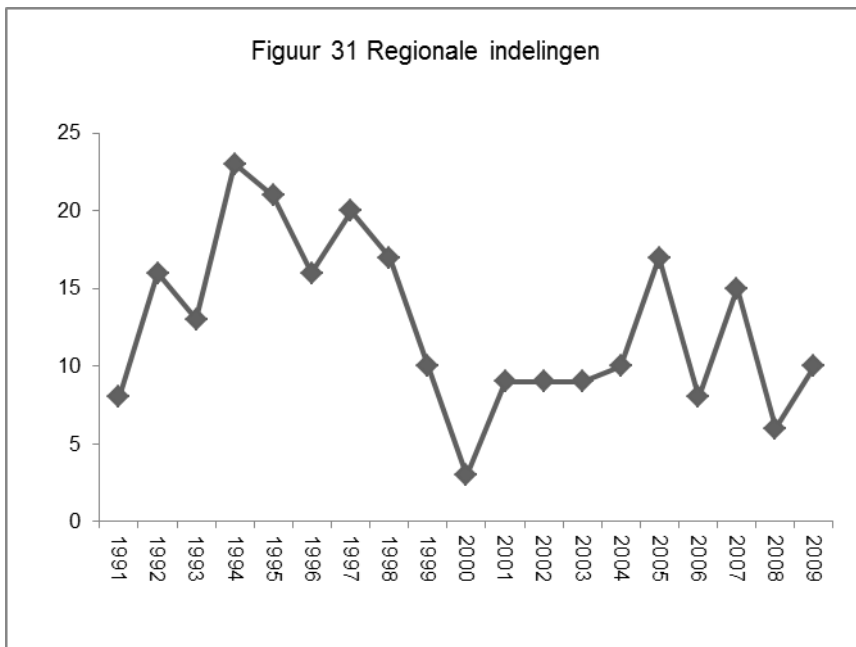
Figuren 28 – 38 geven telkens het aantal krantenartikelen per jaar in het NRC.



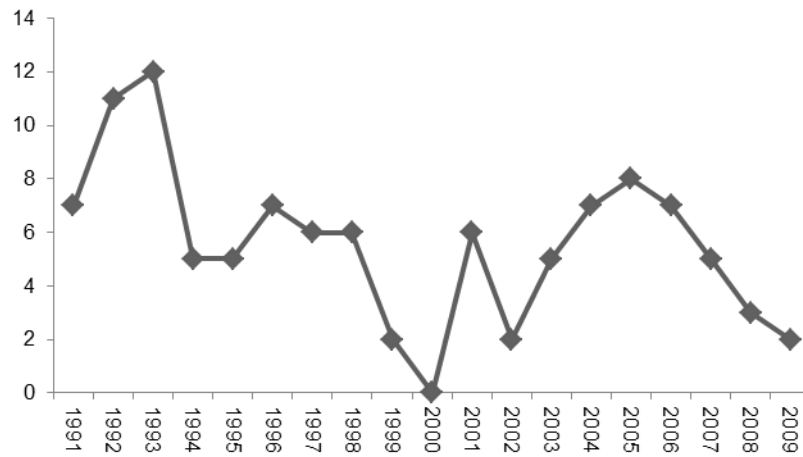
Figuur 30. Monitoring en analyses



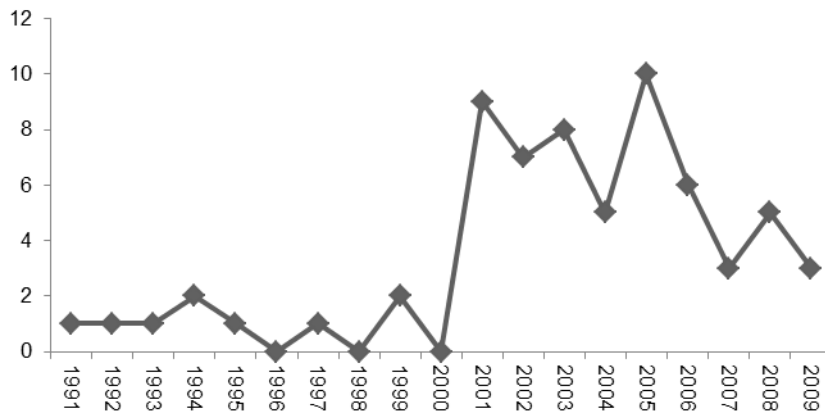
Figuur 31 Regionale indelingen

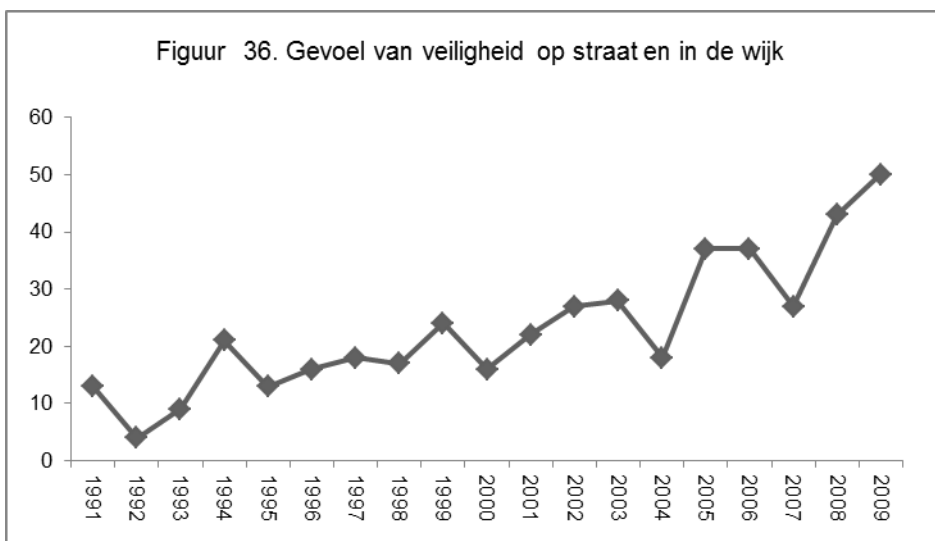
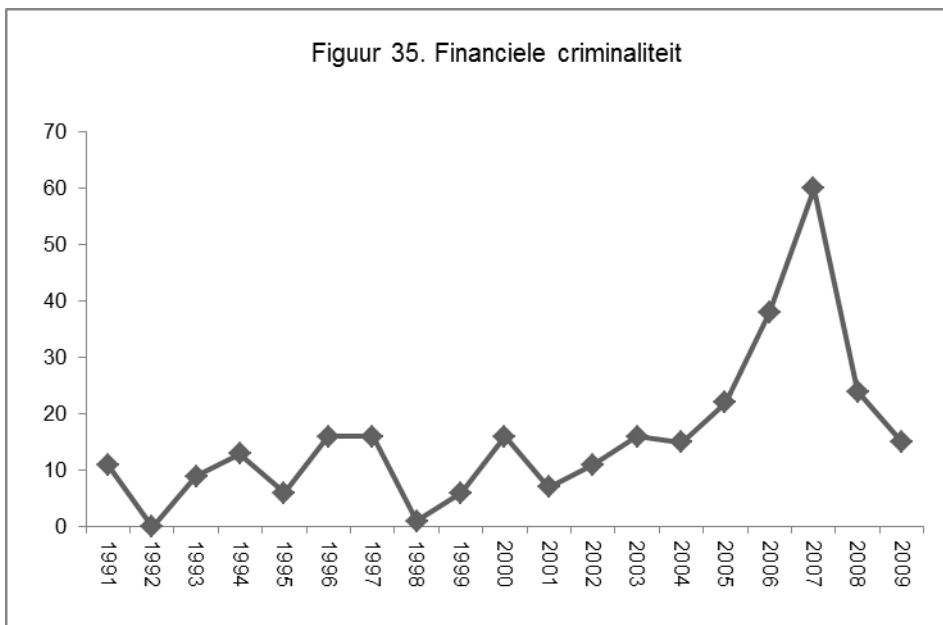
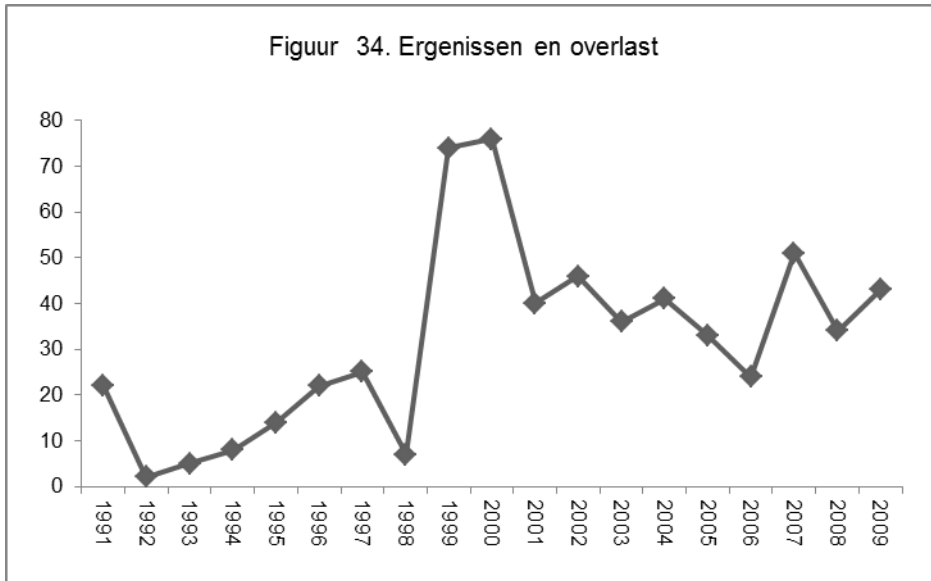


Figuur 32. Herstructurering en reorganisatie

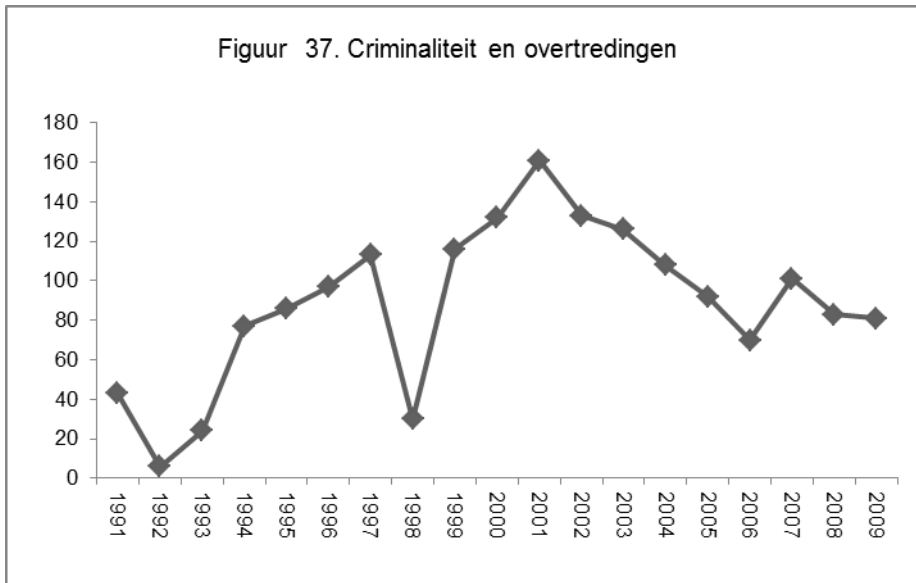


Figuur 33. Verwachtingen van burgers, vertrouwen en veiligheid





Figuur 37. Criminaliteit en overtredingen



Figuur 38 Reisdocumenten, ID, privacy

