

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 пандemie. De politiek was in de jaren voorafgaande aan de griep пандemie jaarlijks op de hoogte gebracht van de paraatheid en de nieuwe ontwikkelingen. Het effect hiervan was echter dat toen er een пандemie 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?