

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/111939>

Please be advised that this information was generated on 2019-04-21 and may be subject to change.

ARTIKELEN

Veiligheid

Een almaar uitdijend concept*

Sandra Resodihardjo & Anne Kors-Walraven

Vaak wordt gesteld dat het gebruik van het woord veiligheid door de overheid almaar toeneemt. In dit artikel laten we zien dat dit deels klopt. Onderzoek naar de troonredes van 1945-2010 laat zien dat de regering het woord veilig(heid) steeds vaker en voor steeds meer onderwerpen gebruikt. Deze trend is vooral vanaf 1999 zichtbaar. Maar na 2005 daalt het gebruik van het woord veilig(heid) in de troonredes. Het artikel sluit af met enkele suggesties om deze fluctuaties te begrijpen.

Inleiding

Het lijkt wel alsof we met steeds meer veiligheidsissues en -problemen geconfronteerd worden. Is het niet de almaar stijgende rivierwaterstand, dan is het wel het gevoel van onveiligheid dat burgers ervaren (vgl. ROB 2011; CBS 2009). Opvallend daarbij is dat steeds vaker het label veiligheid wordt gebruikt. Daar waar men vroeger bijvoorbeeld sprak van het bestrijden van criminaliteit, spreken beleidsmakers nu van het bevorderen van veiligheid (Moors, Jacobs & Veenma 2006, 52; vgl. Van de Bunt & Van Swaaningen 2004, 665-6).

Dit alles lijkt er op te duiden dat steeds meer onderwerpen onder de noemer veiligheid worden geschaard. Veel onderzoek naar dit fenomeen richt zich echter op een specifiek deelgebied zoals criminaliteit en openbare orde (Van de Bunt & Van Swaaningen 2004; Boutellier 2005) of gaat niet verder dan te stellen dat veiligheid steeds meer domineert (zie bijvoorbeeld Muller 2004; Moors, Jacobs & Veenma 2006). Wat zou er gebeuren als je een breder perspectief hanteert en kijkt hoe de Nederlandse overheid in het algemeen omgaat met het al dan niet problematiseren van onderwerpen als een veiligheidsprobleem? Is het dan mogelijk om in de loop der tijd te zien dat de Nederlandse overheid het woord veilig(heid) vaker gebruikt en dat er meer en meer onderwerpen als een veiligheidsprobleem worden gezien?

Vanuit zowel een maatschappelijk als wetenschappelijk oogpunt is het interessant om dit te onderzoeken omdat de manier waarop onderwerpen worden geproblematiseerd bepalen wat het uiteindelijke beleid zal gaan worden om het probleem

* De auteurs willen Annemarie van der Plas en Peter Coolen bedanken voor hun hulp in het coderen van de troonredes. Tevens willen zij Marieke van Genugten, de deelnemers aan panel 6 van de NIG-conferentie van 2010 en de anonieme reviewers bedanken voor hun waardevolle feedback.

op te lossen. Een probleemdefinitie geeft immers niet alleen aan wat het probleem is en de oorzaak ervan, maar ook wat de oplossing voor het probleem is (Weiss 1989; Rochefort & Cobb 1994; Stone 1997; Baumgartner, De Boef & Boyd-stun 2008). Daar komt bij dat een probleemdefinitie en de daarin voorgedraaide beleidsoplossing ook verkocht moeten worden. Alleen met steun zal deze definitie (en de daarin verweven oplossing) immers kunnen uitgroeien tot de algemeen geaccepteerde probleemdefinitie. Dit kan op velerlei manieren. Zo kan men bijvoorbeeld steun verwerven door het probleem zo te definiëren dat dit besproken zal worden in overheidsfora waarvan men weet dat deze positief staan tegenover de voorgestelde definitie, terwijl tegenstanders zwakker staan in deze fora of zelfs geheel afwezig zijn (Pralle 2006; Princen 2010); door cijfers zo te gebruiken dat men in een oogopslag ziet hoe erg het probleem wel niet is (Stone 1997); door duidelijk te maken dat het probleem wordt veroorzaakt door iets waarover wij burgers controle kunnen uitoefenen (Stone 1997); of door het probleem zo in te steken dat meer en meer mensen zich realiseren dat dit onderwerp ook hen aangaat (Hansen & Koehler 2005). Daarnaast is het mogelijk om steun te verwerven door het onderwerp als urgent te presenteren zodat er snel actie moet worden ondernomen. Door bijvoorbeeld iets als een crisis te definiëren – en deze definitie wordt door de meerderheid geaccepteerd als dé definitie van het probleem – is snel handelen, voor zover mogelijk, verzekerd (Rochefort & Cobb 1994). Mogelijkerwijs is het ook zo dat het definiëren van een onderwerp als een veiligheidsprobleem hieraan urgentie verleent en daarmee eventuele weerstand tegen het gevoerde beleid ontmoedigt. Veiligheid raakt ons immers allemaal, en als iets wordt bestempeld als een veiligheidsprobleem, zal de druk om actie te ondernemen groter worden, terwijl het lastiger zal zijn om tegen deze druk in te gaan (Keeler 1993; Laclau 1996; Eisch-Angus 2011). Voordat dit onderzocht kan worden, moet er eerst een andere stap worden gezet: is het echt zo dat de overheid het woord veilig(heid) steeds vaker gebruikt en is het inderdaad zo dat steeds meer onderwerpen als een veiligheidsprobleem worden gedefinieerd?

Om deze vragen te beantwoorden, hebben we voor dit artikel onderzocht hoe het concept veiligheid zich in de loop der tijd (1945-2010) heeft ontwikkeld in de troonrede. De troonrede wordt elk jaar door de koningin uitgesproken op de derde dinsdag van september. Behalve enige mate van symboliek en ceremonie bevat de troonrede veel zinnen waarin concreet beleid wordt besproken. In de troonrede geeft de regering niet alleen aan wat zij het afgelopen jaar heeft gedaan, maar ook wat haar beleidsintenties zijn voor het komende regeringsjaar. Daarnaast wordt er in de troonrede aandacht besteed aan wat er speelt onder de bevolking. Al met al kan men er dus van uitgaan dat de troonrede een duidelijke indicatie geeft van wat de regering op dat moment als belangrijk ziet (Engelen 2007, 55-6; Breeman e.a. 2009, 4; John & Jennings 2010, 568-9). Doordat de vorm en opbouw van de troonrede constant is, geeft deze de mogelijkheid om over een lange periode een goed beeld te krijgen van hoe vaak de regering het woord 'veilig(heid)' bezigt en welke onderwerpen zij definieert als een veiligheidsprobleem. Voordat wij kunnen ingaan op onze bevindingen, dienen we echter eerst in te gaan op het concept veiligheid en hoe wij ons onderzoek hebben verricht.

Tabel 1. *Overzicht van de verschillende onderwerpen die als een veiligheids-
issue kunnen worden gedefinieerd volgens Röling (1983) en Pleysier
(2008)*

Onderwerp	Uitleg
1. Militair	Verwijzingen naar vrede en veiligheid, oorlog en oorlogsdreiging
2. Ideologisch	Verwijzingen naar bedreigingen veroorzaakt door verschillen in religie en/of ideologie (bijvoorbeeld terrorisme, tegenstelling tussen het Oosten en het Westen)
3. Economisch	Verwijzingen naar bedreigingen veroorzaakt door economische interdependentie
4. Politieel	Verwijzingen naar bedreiging van de openbare orde, criminaliteit en overlast
5. Fysiek	Verwijzingen naar verkeersveiligheid en door mensen gecreëerde constructies (zoals dijken en waterkering)
6. Civiel	Verwijzingen naar rampen, rampenplanning, brandbestrijding en medische hulpverlening
7. Sociaal	Verwijzingen naar dreigingen voor welzijn en cultuur, integratie, arbeidsomstandigheden en jeugd- en sportbeleid

Het concept veiligheid

De onderwerpen die gedefinieerd kunnen worden als een veiligheidsprobleem zijn uiterst divers. Verschillende auteurs geven elk op hun eigen manier aan wat er onder veiligheid kan worden verstaan (zie bijvoorbeeld Vanderveen 2004; Muller 2004; Rosenthal 2006; De Keizer & Roels 2007). In dit artikel zal gebruik worden gemaakt van twee auteurs, te weten Röling (1983) en Pleysier (2008). Tabel 1 geeft een overzicht van het werk van beide auteurs. De keuze is op deze twee auteurs gevallen omdat beiden zich op verschillende aspecten van veiligheid richten. Röling kijkt naar de manier waarop internationale actoren invloed kunnen uitoefenen op onze veiligheid (zoals oorlog). Pleysier daarentegen richt zich op die onderwerpen waarbij de oorzaken en gevolgen van onveiligheid vooral binnen de landsgrenzen liggen (zoals criminaliteit). Tezamen geven deze twee auteurs daarmee een breed scala weer aan onderwerpen die als een veiligheidsprobleem gedefinieerd kunnen worden.

Maar over welke onderwerpen hebben de auteurs het dan? Röling geeft aan dat veiligheid kan gaan over militaire veiligheid, ideologische veiligheid en economische veiligheid. *Militaire veiligheid* betreft oorlog of de dreiging van oorlog. Actoren spreken van vrede en veiligheid, het opbouwen van een wapenarsenaal zodat andere landen niet zullen aanvallen (te denken valt daarbij aan wapenwedloop, 'mutually assured destruction' en afschrikken) en de noodzaak tot het beheersen van de wapenwedloop (Röling 1983, 34-6). *Ideologische veiligheid* is gerelateerd aan militaire veiligheid. Daar waar bij militaire veiligheid de veiligheid van een land wordt bedreigd door oorlog of invasie, wordt bij ideologische veiligheid de nationale veiligheid bedreigd door ideologische en religieuze verschillen die kunnen leiden tot terroristische aanslagen of onderdrukking van de eigen waarden en

normen. In Rölings visie vallen verwijzingen naar het Oosten versus het Westen, de strijd tegen het communisme en een aanpassing in het ledenbestand van de NAVO onder ideologische veiligheid (Röling 1983, 43-4). *Economische veiligheid* richt zich op de almaar toenemende afhankelijkheid tussen landen en bedrijven als het gaat om ruwe materialen, energie, technologie en financiële diensten. Deze toenemende afhankelijkheid kan ertoe leiden dat een land in een economische crisis wordt gestort (Röling 1983, 46-7). Pleysier (2008) somt vier verschillende vormen van veiligheid op: politionele, fysieke, civiele en sociale veiligheid. *Politio-nale veiligheid* betreft onder meer de bedreiging van de openbare orde, criminaliteit en overlast door bijvoorbeeld hangjongeren (vgl. Van Swaaningen 2005, 290). *Fysieke veiligheid* bestaat uit transportveiligheid (waaronder verkeersveiligheid en veiligheid van treinen) en de door mensen gemaakte constructies die ervoor zorgen dat burgers fysiek veilig blijven, zoals dammen en dijken. *Civiele veiligheid* bestrijkt een breed scala aan rampen gerelateerde onderwerpen, zoals rampenbestrijding, brandweer en medische ondersteuning. *Sociale veiligheid* omvat sociale zekerheid, Arbo-wetgeving, het welzijn van de samenleving als geheel, cultuur, integratie, jongerenbeleid en sportbeleid gericht op veiligheid van de deelnemers (Pleysier 2008, 35). Naast de zeven categorieën genoemd in tabel 1 hebben wij twee extra categorieën toegevoegd. De eerste categorie is *productveiligheid* en omvat alle producten, zoals drugs en voedsel, die schadelijk zijn voor de burger en/of zijn directe omgeving. Deze categorie is toegevoegd omdat wij tijdens het coderen op deze invulling van het veiligheidsprobleem zijn gestuit. De tweede categorie die wij hebben toegevoegd betreft *algemene veiligheid* welke slaat op het gebruik van het woord veilig(heid) zonder dat is vast te stellen waarnaar dit woord verwijst.

Onderzoeksmethoden

Röling en Pleysier sommen verschillende soorten veiligheid op en geven aan dat bepaalde onderwerpen in een bepaald type veiligheids categorie kunnen vallen. Het feit dat een bepaald onderwerp in een bepaalde veiligheids categorie kan vallen, wil echter nog niet zeggen dat politici en beleidsmakers ook daadwerkelijk het label veiligheid ergens op plakken. De vraag rijst dus of in de loop der tijd zaken vaker als een veiligheidsissue worden bestempeld en of er variatie (en met name uitbreiding) is in de onderwerpen die als een veiligheidsprobleem worden gezien. Om dit te onderzoeken hebben wij het volgende gedaan. In de troonredes van 1945-2010 hebben we op zinsniveau gekeken wanneer de woorden veilig en veiligheid langskwamen. De gevonden zinnen werden in aantal teruggebracht door die zinnen te verwijderen waarin onze zoektermen sloegen op de naam van organisaties zoals de Veiligheidsraad, maar waarbij referenties naar het bijwonen van conferenties over veiligheid (zoals de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa) wel werden meegenomen. Daarnaast is het aantal zinnen verder teruggebracht door het onderzoek te richten op zelfstandige naamwoorden en alleen die bijvoeglijke naamwoorden en werkwoordcombinaties toe te laten die

duidelijk naar overheidsbeleid verwezen. Dit alles zorgde ervoor dat de ruwe dataset werd teruggebracht van 213 naar 203 ongecodeerde zinnen.

Voor elke referentie naar veilig(heid) hebben we bepaald welk onderwerp het label veilig(heid) heeft gekregen. Indien een zin meer dan één referentie naar veilig(heid) bevatte (doordat het woord veilig(heid) meerdere malen werd gebruikt in een zin of doordat het woord gerelateerd was aan meerdere onderwerpen), kopiëerden en codeerden wij de zin nogmaals (of nog vaker indien nodig). Het coderen was redelijk simpel, waarbij we wel van tevoren het besluit hadden genomen om verwijzingen naar geweld met een ideologische component tweemaal te coderen: eenmaal als ideologische veiligheid en eenmaal als militaire veiligheid. Daarnaast codeerden wij NAVO-verwijzingen als militaire veiligheid indien de regering spreekt over militaire onderwerpen en veiligheid in het algemeen, maar een verandering in lidmaatschap van de NAVO hebben wij gecodeerd als ideologische veiligheid indien er ook werd verwezen naar de Koude Oorlog. Om ervoor te zorgen dat er zorgvuldig is gecodeerd, zijn alle zinnen door twee mensen afzonderlijk gecodeerd waarna de codes werden vergeleken. Doordat veilig(heid) in de troonredes vaak duidelijk naar een onderwerp verwijst, was coderen redelijk makkelijk. De inter-beoordelaarsbetrouwbaarheid en de betrouwbaarheid van de coderingen na overleg laten dit ook zien (respectievelijk 98% en 99%).

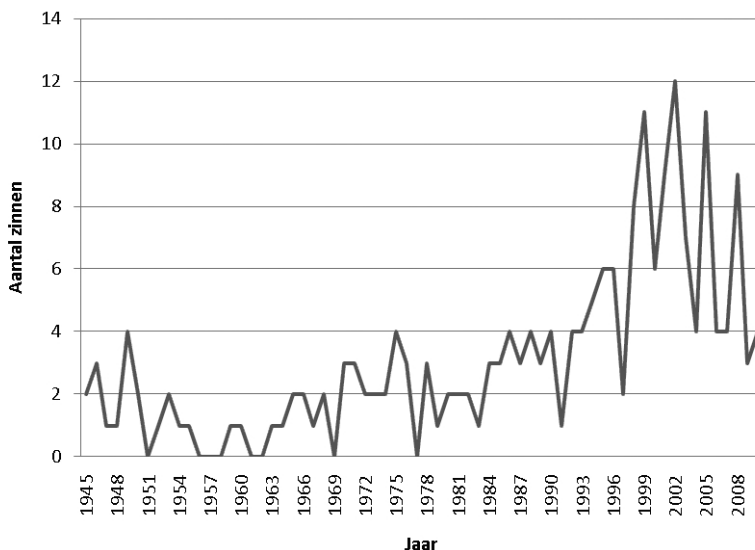
Aandacht voor veiligheid

De eerste vraag die we willen beantwoorden is of de regering het woord veilig(heid) vaker bezigt. Uit figuur 1 kan worden opgemaakt dat het gebruik van het woord veilig(heid) is toegenomen en dat dit per jaar sterk kan fluctueren.

Aan figuur 1 vallen twee dingen op: een verwachte stijging (met name sinds 1999) en een onverwachte daling in het gebruik van het woord veilig(heid) in de troonrede. 1999 is het eerste jaar dat het aantal zinnen in de troonrede waarin het woord veilig(heid) wordt gebezigd meer dan tien bedraagt. Met enige fluctuatie blijft het aantal zinnen boven de tien, maar na 2005 daalt het aantal zinnen in de troonrede met het woord veilig(heid) onder de tien. Voordat we kunnen ingaan op deze variatie moeten we eerst weten welke onderwerpen de regering als een veiligheidsissue bestempelt, om zo te kunnen vaststellen of veiligheid inderdaad een uitdijend begrip is of niet.

Tabel 2 laat zien dat niet elk onderwerp jaarlijks als een veiligheidsissue wordt gedefinieerd. Daarnaast zien we dat in de loop der jaren het aantal onderwerpen dat geïdentificeerd wordt als een veiligheidsissue toeneemt. Militaire veiligheid is bijna altijd aanwezig indien er over veiligheid wordt gesproken in de troonrede. Al in de allereerste door ons onderzochte troonrede (1945) komt militaire veiligheid langs. Het is zelfs het enige onderwerp dat in dat jaar als een veiligheidsprobleem wordt gedefinieerd. In 1945 wordt er vooral teruggekeken op de Tweede Wereldoorlog en het leed dat deze oorlog heeft veroorzaakt. In 1946 komt fysieke veiligheid voor het eerst langs als de regering aangeeft dat het belangrijk is de verkeersveiligheid te verbeteren. Ideologie wordt voor het eerst

Figuur 1. Aantal zinnen in de troonrede (1945-2010) waarin het woord veilig(heid) voorkomt



als een veiligheidszaak bestempeld in 1959, wanneer de regering het belang van een Atlantisch bondgenootschap onderstreept. De aankondiging dat nieuwe wettelijke maatregelen genomen zullen worden om de werkomstandigheden van werknemers te verbeteren, zorgt ervoor dat sociale veiligheid voor het eerst wordt genoemd in de troonrede van 1975. Het jaar daarop (1976) wordt politionele veiligheid voor het eerst in de toespraak genoemd als de regering wijst op de noodzaak de samenwerking tussen politiekorpsen te verbeteren zodat de bevolking in veiligheid kan leven. In 1989 wordt economie voor het eerst als een veiligheidsprobleem gedefinieerd als wordt aangegeven dat de voortschrijdende eenwording van West-Europa zal leiden tot meer economische stabiliteit. De brandweer wordt voor het eerst gekoppeld aan veiligheid in 1997, waarmee civiele veiligheid voor het eerst wordt genoemd. En in 1999 komt productveiligheid voor het eerst langs als wordt gesproken over de burger die steeds hogere eisen stelt aan de veiligheid van zijn voedsel.

We zien dus dat het aantal onderwerpen dat geïdentificeerd kan worden als een veiligheidsprobleem in de loop der tijd toeneemt en dat het woord veilig(heid) steeds vaker wordt benut. Dit brengt ons weer terug bij de eerder door ons geconstateerde variatie in woordgebruik in de troonrede: de stijging vanaf 1999 en de afname sinds 2006. In de rest van deze paragraaf zal voor de jaren 1999 tot en met 2005 worden aangegeven wat er werd geschreven in de troonredes als het ging om veiligheid.

Tabel 2. *De onderwerpen die worden geïdentificeerd als een veiligheidsissue in de troonredes van 1945-2010*

	Militair	Ideologie	Economie	Politie- neel	Fysiek	Civiel	Sociaal	Product	Algemeen
1945	2	0	0	0	0	0	0	0	0
1946	2	0	0	0	1	0	0	0	0
1947	1	0	0	0	0	0	0	0	0
1948	0	0	0	0	0	0	0	0	1
1949	5	0	0	0	0	0	0	0	0
1950	1	0	0	0	0	0	0	0	1
1951	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1952	1	0	0	0	0	0	0	0	0
1953	1	0	0	0	1	0	0	0	0
1954	0	0	0	0	1	0	0	0	0
1955	0	0	0	0	1	0	0	0	0
1956	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1957	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1958	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1959	0	1	0	0	0	0	0	0	0
1960	1	1	0	0	0	0	0	0	0
1961	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1962	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1963	0	0	0	0	1	0	0	0	0
1964	0	0	0	0	1	0	0	0	0
1965	1	0	0	0	1	0	0	0	0
1966	2	0	0	0	0	0	0	0	0
1967	1	1	0	0	0	0	0	0	0
1968	1	0	0	0	1	0	0	0	0
1969	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1970	2	2	0	0	0	0	0	0	0
1971	3	0	0	0	0	0	0	0	0
1972	2	0	0	0	0	0	0	0	0
1973	1	1	0	0	1	0	0	0	0
1974	1	1	0	0	1	0	0	0	0
1975	0	2	0	0	1	0	1	0	0
1976	0	1	0	1	1	0	0	0	0
1977	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1978	1	0	0	1	1	0	0	0	0
1979	1	0	0	0	0	0	0	0	0
1980	1	0	0	0	1	0	0	0	0

Tabel 2. (Vervolg)

	Militair	Ideologie	Economie	Politie- neel	Fysiek	Civiel	Sociaal	Product	Algemeen
1981	1	1	0	0	0	0	0	0	0
1982	1	0	0	0	1	0	0	0	0
1983	1	0	0	0	0	0	0	0	0
1984	1	0	0	2	0	0	0	0	0
1985	2	0	0	1	0	0	0	0	0
1986	1	1	0	0	2	0	0	0	0
1987	3	0	0	0	0	0	0	0	0
1988	3	2	0	1	0	0	0	0	0
1989	2	0	1	0	0	0	0	0	1
1990	3	0	0	0	1	0	0	0	0
1991	1	0	0	0	0	0	0	0	0
1992	3	0	0	1	0	0	0	0	0
1993	3	0	0	0	1	0	0	0	0
1994	0	0	0	5	0	0	0	0	0
1995	1	0	0	4	0	0	1	0	0
1996	2	0	0	1	0	0	3	0	0
1997	0	0	0	2	0	1	0	0	0
1998	4	0	0	0	1	0	3	0	0
1999	3	0	0	4	0	0	2	1	1
2000	2	0	0	2	1	1	0	0	1
2001	3	0	0	1	1	1	1	2	1
2002	2	1	0	2	1	4	2	1	1
2003	2	2	0	2	0	0	0	0	2
2004	1	1	0	0	0	0	1	0	1
2005	1	0	1	5	1	0	2	0	1
2006	1	0	0	1	0	0	1	0	1
2007	0	1	0	2	0	0	1	0	1
2008	4	0	0	2	0	0	0	0	3
2009	2	0	0	0	0	0	0	0	1
2010	2	0	0	2	0	0	0	0	1

In 1999 wordt bijvoorbeeld gerefereerd aan het conflict in Oost-Timor en de rol van de NAVO in Nederlandse militaire operaties (militaire veiligheid), de wens van burgers veilig voedsel te willen eten (productveiligheid), dat iedereen zich veilig kan voelen (politie-veiligheid) en een baan heeft en zorg kan ontvangen op zijn oude dag (sociale veiligheid). Daarnaast wordt in de troonrede aangegeven dat de politie beter moet gaan handelen, waarbij hoge eisen aan haar worden gesteld aangezien zij 'effectief én integer, aanwezig én doortastend' moet zijn (troonrede 1999). Deze zinsnede samen met de opmerkingen dat de regering

extra middelen ter beschikking stelt aan de politie en de noodzaak om de veranderende criminaliteit aan te pakken met behulp van nieuwe methoden, lijken te verwijzen naar de Van Traa-commissie. Deze concludeerde naar aanleiding van de IRT-affaire dat politie en justitie eigen informele regels voor opsporing hadden ontwikkeld, omdat het volgen van de wet de opsporing ernstig zou vertragen (Muller & Rosenthal 1999, 265-6). Hervorming van de politie was daarom noodzakelijk.

In 2000 worden onder meer de NAVO en internationale vrede (militaire veiligheid), de vuurwerkramp in Enschede (civiele veiligheid), het verkeer (fysieke veiligheid), criminaliteit en geweld op straat (politie-veiligheid) geschaard onder de noemer veiligheid.

De troonrede in 2001 laat een wat grotere diversiteit aan onderwerpen zien. Naast de vuurwerkramp in Enschede (civiele veiligheid), worden probleemwijken in grote steden (sociale veiligheid), criminaliteit in het openbaar vervoer (politie-veiligheid), internationale vrede en veiligheid (militaire veiligheid) en productveiligheid genoemd.

2002 is het jaar met het grootste aantal coderingen van alle onderzochte jaren. De al uitgebreide variatie aan onderwerpen wordt in 2002 aangevuld met ideologische veiligheid als wordt gerefereerd aan de 9/11-aanslagen. Verder wordt onder andere gesproken over criminaliteit (politie-veiligheid), een toenemend gevoel van onbehagen bij burgers, dat direct gekoppeld wordt aan integratie (sociale veiligheid), het vervoer en de opslag van gevaarlijke stoffen (civiele veiligheid), het verbeteren van rampenbestrijding (civiele veiligheid) en het belang van productveiligheid.

In de troonrede van 2003 begint de variatie in onderwerpen af te nemen. Twee jaar na 9/11 wordt uitgebreid stilgestaan bij de strijd tegen het terrorisme en wat dit inhoudt voor de veiligheid van de Nederlandse staat (militaire en ideologische veiligheid). Daarnaast wordt aandacht besteed aan overlast op straat (politie-veiligheid).

De troonrede van 2004 vormt een eerste echte dip met maar vier coderingen. Naast militaire en ideologische veiligheid komt ook sociale veiligheid langs wanneer de koningin spreekt van het belang van afspraken binnen de EU over veiligheid en migratie.

2005 vormt het laatste jaar waarin nog veel gebruik wordt gemaakt van het woord veilig(heid). De toespraak laat een grote variëteit aan onderwerpen zien, waarbij politie-veiligheid duidelijk vaker wordt genoemd dan de rest. Burgers voelen zich veiliger als het gaat om criminaliteit, waarbij wordt opgemerkt dat 'De zorg voor veiligheid (...) een hoeksteen [is] van een goed functioneren van onze maatschappij en onze rechtsstaat' (troonrede 2005). Tevens wordt aandacht besteed aan het belang van Europese samenwerking voor onze veiligheid (militaire veiligheid), de buitenlandse ontwikkelingen die van invloed zijn op onze economie (economische veiligheid), de noodzaak aandacht te schenken aan veiligheid in onze waterrijke omgeving (fysieke veiligheid) en het belang om aan een sociaal en economisch veilig Nederland te werken (sociale veiligheid).

Conclusie en discussie

Wij begonnen dit artikel met de vragen of het inderdaad zo is dat de overheid het woord veilig(heid) steeds vaker gebruikt en dat zij steeds meer en meer onderwerpen als een veiligheidsprobleem definieert. Uit bovenstaande bevindingen blijkt dat het woord veilig(heid) inderdaad steeds vaker gebezigd wordt, dat het veiligheidsconcept inderdaad is uitgedijd en meer onderwerpen omvat die als een veiligheidsprobleem kunnen worden gezien. Tegelijkertijd laten onze bevindingen zien dat vanaf 2006 het aantal zinnen in de troonrede dat het woord veilig(heid) bevat onder de tien zakt en ook niet meer boven de tien uitkomt.

Hoe kunnen we deze fluctuaties begrijpen? Alhoewel dit onderzoek oorspronkelijk gericht was op het in kaart brengen van de uitbreiding en toename van het woord veilig(heid) en dus niet op het verklaren van wat er gaande is, zijn wij tijdens ons onderzoek op drie factoren (twee theoretisch onderbouwde factoren en een empirische bevinding) gestuit die wij de lezer niet willen onthouden. We noemen ze als een eerste handreiking om te begrijpen waardoor het gebruik van het woord veilig(heid) fluctueert, zowel in hoeveelheid als in variatie van onderwerpen.

De eerste theoretische verklaring gaat over de factoren die bepalen waardoor iets wel of niet op de agenda komt. Een vaak gehoorde theorie is dat crises kunnen leiden tot aandacht voor een onderwerp (Keeler 1993; Kingdon 1995; True, Jones & Baumgartner 1999). Aangezien een crisis gedefinieerd kan worden als 'een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij een geringe beslistijd en bij een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen' (Rosenthal e.a. 1998, 12), zal door elke crisis in mindere of meerdere mate onze veiligheid in het geding zijn. Dit vindt zijn weerslag in het woordgebruik van de regering. Zo leidde onder meer de IRT-affaire (1993-1996) tot hervormingen die in de troonrede van 1999 (dus enkele jaren na de crisis) werden besproken. De MKZ-crisis van 2001 zorgde voor aandacht voor productveiligheid. En de troonrede van 2002 reflecteert de effecten van 9/11, de vuurwerkramp en de cafébrand in Volendam.

Diezelfde theoretische literatuur wijst op een tweede mogelijke verklaring. Naast crises worden namelijk verkiezingen gezien als momenten waarop een nieuw gekozen regering een nieuwe weg in kan slaan. Zeker wanneer er een plotselinge grote verandering in de samenstelling van de regering plaatsvindt, doordat een nieuwe partij bijvoorbeeld onverwachts veel zetels wint, kan de verkiezingsuitslag geïnterpreteerd worden als publieke steun voor het programma van deze partij. Dat geeft de gekozen partij en de nieuwe regering de macht om nieuwe onderwerpen op de agenda te zetten (Keeler 1993). De toename van aandacht voor sociale veiligheid, en dan met name de rol van immigratie en integratie, kan het gevolg zijn geweest van de aanstelling van het eerste kabinet-Balkenende waarin de LPF een regeringspartner was. De troonrede van 2002 is niet de eerste waarin sociale veiligheid aan de orde komt. Het is echter wel de eerste troonrede waar in één adem veiligheid, immigratie en integratie worden genoemd om zo het onbehagen van de burger te beschrijven.

De derde factor kan uit tabel 2 worden gehaald. 1999 is het eerste jaar waarin een trend wordt gestart die tot 2010 doorgaat: het gebruik van het woord veilig(heid) zonder dat duidelijk is waarnaar het woord verwijst. Alhoewel deze algemene vorm van veiligheid niet nieuw is, kwam deze zelden voor (1948, 1950 en 1989). Pas vanaf 1999 maakt algemene veiligheid onderdeel uit van elke troonrede. Het gebruik van algemene veiligheid reflecteert de verandering in perceptie binnen de overheid over wat er onder veiligheid wordt verstaan. Daar waar veiligheid vroeger altijd duidelijk gerelateerd was aan een van de onderwerpen die we hebben gebruikt voor ons onderzoek, is veiligheid tegenwoordig zelf een overkoepelend begrip geworden. Door beleidsprojecten zoals bijvoorbeeld Integraal Veiligheidsbeleid en Strategie Nationale Veiligheid, gaat een beleidsprogramma niet langer over het aanpakken van één type veiligheid, maar combineert één beleidsprogramma verschillende veiligheidsonderwerpen zoals leefbaarheid, verkeersveiligheid, subjectieve gevoelens van veiligheid, huiselijk geweld, klimaatverandering, ICT, epidemieën en rampenbestrijding (Roels 2007, 12; Moors, Jacobs & Veenma 2006, 52; vgl. Boutellier 2007, 184; Muller 2004, 781; Cachet & Ringeling 2004, 637). Tel daarbij op dat de angst voor criminaliteit en gevoelens van onveiligheid steeds meer als leidraad voor overheidsbeleid zijn gaan functioneren (Van Swaaningen 2005; Boutellier 2005), en het resultaat is het gebruik van het woord veiligheid waarbij niet altijd duidelijk is waar de regering naar verwijst. Een 'veiliger Nederland' (troonrede 2005) is het alomvattende doel geworden. Mocht de regering het advies van de WRR overnemen om niet alleen verantwoordelijkheid te nemen voor het omgaan met voorspelbare, maar ook met onvoorspelbare veiligheidsrisico's die misschien nooit zullen voorkomen (WRR 2008, 18), dan zou bijna alles wel eens als een veiligheidsprobleem gedefinieerd kunnen gaan worden (vgl. Foucault 1977; Garland 1997; Eisch-Angus 2011; voor de mogelijke gevolgen daarvan zie bijvoorbeeld Garland 2001; Power 2004; Simon 2007).

Gezien de hierboven genoemde verklaringen zou een verdere toename in het gebruik van het woord veilig(heid) in de lijn der verwachting liggen (vgl. Muller 2004, 781). Crises zullen blijven plaatsvinden. Immigratie, integratie en de dreiging van islamisering van de Nederlandse samenleving staan hoog op de agenda dankzij de PVV. Verder kan het bestaande veiligheidsbeleid niet zomaar genegeerd en vervangen worden door ander beleid (Rose & Davies 1994, 1-4 en 15-6). Toch laat figuur 1 een daling na 2005 zien. Dit was een voor ons onverwachte uitkomst. Alhoewel wij zonder verder uitgebreid onderzoek niet durven te zeggen welke factoren tot die daling hebben geleid, willen we hier wel aangeven dat deze daling mogelijk te maken heeft met het type agenda dat we hier hebben onderzocht. De troonrede is geen standaard agenda (mocht zo iets al bestaan); het is een jaarlijkse agenda waarbij de regering niet alleen aangeeft wat zij het afgelopen jaar heeft gedaan, maar ook wat zij wil gaan doen en wat er leeft onder de bevolking. Om die reden is de troonrede een goede thermometer van wat er op de agenda van de regering staat. En doordat deze informatie jaarlijks op eenzelfde manier aan het volk wordt gepresenteerd, leent die agenda zich bij uitstek voor langetermijnonderzoek. Tegelijkertijd heeft de analyse in dit artikel ook laten zien dat de troonrede een vertragend effect in zich heeft: het beleid dat in de troon-

rede wordt geïntroduceerd kan een reactie zijn geweest op gebeurtenissen die als een veiligheidsissue gedefinieerd kunnen worden (zoals de IRT-affaire, de vuurwerkcramp in Enschede en de cafébrand in Volendam). Die gebeurtenissen kunnen redelijk recent hebben plaatsgevonden, maar kunnen ook enkele jaren geleden hebben gespeeld en nu pas leiden tot meer aandacht in de troonrede. Het is dus heel goed mogelijk dat een bepaalde crisis heeft geleid tot veel aandacht vanuit de overheid voor het betreffende veiligheidsvraagstuk, dat deze aandacht enkele jaren heeft geduurd doordat de overheid nieuw beleid moest formuleren, en dat de troonrede nu aangeeft dat er beleid is gemaakt en dat dit nu uitgevoerd zal gaan worden. De melding van dit nieuwe beleid in de troonrede signaleert daarmee dat dit onderwerp van de agenda van de regering af gaat en dat het nu in de handen van de uitvoerders ligt. De kans is daarmee aanwezig dat een andere overheidsagenda, zoals de agenda van de wekelijkse ministerraad, de actuele aandacht van de overheid beter weergeeft. Onderzoek van een andere overheidsagenda zou daarom wel een verdere toename van het problematiseren van onderwerpen als een veiligheidsissue kunnen laten zien.

Literatuur

- Baumgartner, F.R., S.L. de Boef & A.E. Boydston (2008) *The Decline of the Death Penalty and the Discovery of Innocence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boutellier, H. (2005) *Meer dan veilig. Over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Boutellier, H. (2007) Tussen controle en vertrouwen. De ontwikkeling van veiligheid en burgerschap. In: M. de Keizer & S.C. Roels (red.), *Staat van veiligheid. De Nederlandse samenleving sinds 1900*. Zutphen: NIOD/Walburg Pers, 184-198.
- Breeman, G., D. Lowery, C. Poppelaars, S.L. Resodihardjo, A. Timmermans & J. de Vries (2009) Political attention in a coalition system. Analyzing queen's speeches in the Netherlands 1945-2007. *Acta Politica*, 44(1), 1-27.
- Bunt, H. van de & R. van Swaaningen (2004) Van criminaliteitsbestrijding naar angstmanagement. In: E.R. Muller (red.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 663-675.
- Cachet, A. & A.B. Ringeling (2004) Integraal veiligheidsbeleid: goede bedoelingen en wat ervan terecht kwam. In: E.R. Muller (red.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 635-662.
- CBS (2009) *Integrale Veiligheidsmonitor 2008. Landelijke rapportage*. Den Haag: CBS.
- Eisch-Angus, K. (2011) 'You can't argue with security.' The communication and practice of everyday safeguarding in the society of security. *Behemoth. A Journal on Civilisation*, 4(2), 84-106.
- Engelen, Th.L.M. (2007) Vergrijzing in Nederland, 1899-2000. De historische wortels van een modern probleem. In: O.W.A. Boonstra, P.K. Doorn, M.P.M. Van Horik, J.G.S.J. van Maarseveen & J. Oudhof (red.), *Twee eeuwen Nederland geteld. Onderzoek met de digitale volks-, beroeps- en woningtellingen 1795-2001*. Den Haag: DANS, 51-72.
- Foucault, M. (1977) Michel Foucault: die Sicherheit und der Staat. In: M. Foucault (2003), *Schriften in vier Bänden. Dits et Ecrits. Band III 1976-1979*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 495-502.

- Garland, D. (1997) 'Governmentality' and the problem of crime. Foucault, criminology, sociology. *Theoretical Criminology*, 1(2), 173-214.
- Garland, D. (2001) *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Hansen, R. & J. Koehler (2005) Issue definition, political discourse and the politics of nationality reform in France and Germany. *European Journal of Political Research*, 44(5), 623-644.
- John, P. & W. Jennings (2010) Punctuations and turning points in British politics. The policy agenda of the queen's speech, 1940-2005. *British Journal of Political Science*, 40(3), 561-586.
- Keeler, J.T.S. (1993) Opening the window for reform. Mandates, crises and extraordinary policy-making. *Comparative Political Studies*, 25(4), 433-486.
- Keizer, M. de & S.C. Roels (red.) (2007) *Staat van veiligheid. De Nederlandse samenleving sinds 1900*. Zutphen: NIOD/Walburg Pers.
- Kingdon, J.W. (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman (2nd edition).
- Laclau, E. (1996) *Emancipation(s)*. London: Verso.
- Moors, H., M. Jacobs & K. Veenma (2006) Veiligheidsbeleid = kwaliteitsbeleid. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 5(3), 52-56.
- Muller, E.R. (2004) Toekomst veiligheid en veiligheidszorg. In: E.R. Muller (red.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 779-790.
- Muller, E.R. & U. Rosenthal (1998) Inzake opsporing. De crisis in de opsporing geanalyseerd. *Beleid en Maatschappij*, 25(5), 261-275.
- Pleysier, S. (2008) 'Integrale veiligheid' als dogma? Grenzen aan het heersende veiligheidsdiscours. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 7(1), 34-46.
- Power, M. (2004) *The Risk Management of Everything. Rethinking The Politics of Uncertainty*. London: Demos.
- Pralle, S. (2006) The 'mouse that roared'. Agenda setting in Canadian pesticides politics. *The Policy Studies Journal*, 34(2), 171-194.
- Princen, S. (2010) Venue shifts and policy change in EU fisheries policy. *Marine Policy*, 34(1), 36-41.
- ROB (Raad voor het Openbaar Bestuur) (2011) *Veiligheid en vertrouwen. Kernen van een democratische rechtsstaat*. Den Haag: ROB, www.rob-rfv.nl (geraadpleegd op 24 februari 2011).
- Rocheffort, D.A. & R.W. Cobb (1994) Problem definition. An emerging perspective. In: D.A. Rocheffort & R.W. Cobb (eds.), *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*. Lawrence: University Press of Kansas, 1-31.
- Roels, S. (2007) Staat van veiligheid. Inleiding op een allerm minst statisch begrip. In: M. de Keizer & S.C. Roels (red.), *Staat van veiligheid. De Nederlandse samenleving sinds 1900*. Zutphen: NIOD/Walburg Pers, 11-25.
- Röling, B.V.A. (1983) *Veiligheid*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, publicatiereeks van de werkgroep Ontwikkeling & Veiligheid nr. 6.
- Rose, R. & P.L. Davies (1994) *Inheritance in Public Policy. Change without Choice in Britain*. New Haven: Yale University Press.
- Rosenthal, U. (2006) *Veiligheid en onveiligheid. Psychologische feiten, maatschappelijke trends en politiek-bestuurlijke hindernissen – bijdrage aan lezingencyclus afscheid Commissaris van de Koningin van Zeeland drs. W.T. van Gelder Middelburg 1 november 2006*, www.urosenthal.nl/-docs-/4152/download.pdf (geraadpleegd op 23 februari 2011).

- Rosenthal, U., A. Boin, M. Otten & M. Kleiboer (1998) Inleiding. In: U. Rosenthal, A. Boin, M. Otten & M. Kleiboer (red.), *Crisis. Oorzaken, gevolgen, kansen*. Alphen aan den Rijn: Samsom, 11-17.
- Simon, J. (2007) *Governing through Crime. How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*. Oxford: Oxford University Press.
- Stone, D. (1997) *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- Swaaningen, R. van (2005) Public safety and the management of fear. *Theoretical Criminology*, 9(3), 289-305.
- True, J.L., B.D. Jones & F.R. Baumgartner (1999) Punctuated-equilibrium theory. Explaining stability and change in American policymaking. In: P.A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 97-115.
- Vanderveen, G.N.G. (2004) Meten van veiligheid. In: E.R. Muller (red.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 71-123.
- Weiss, J.A. (1989) The powers of problem definition. The case of government paperwork. *Policy Sciences*, 22(2), 97-121.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (2008) *Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.