

Nationale inzet op de kaart

**HET ZIJN NIET TWEE PARALLE WERELDEN. DE
NATIONALE INZET EN HET GEVECHT AAN HET
OOSTFRONT ZIJN ÉÉN**

Scriptiebegeleider: Dr. Rebecca Moody

Tweede lezer: Dr. Menno Fenger

Student: Anouk Kocken
664386

Erasmus University Rotterdam
Master Bestuurskunde: Beleid en Politiek

2 augustus 2024

Aantal woorden: 11993

Voorwoord

Ik kijk terug op een ongelooflijk leuke, leerzame en interessante stageperiode bij het Kenniscentrum Nationale Inzet. Vanaf dag één ben ik terechtgekomen in een onwijs leuk en fijn team en heb ik me bevoorrecht gevoeld om me met dit onderwerp bezig te mogen houden. Het is echt een voorrecht om je bezig te mogen houden om Nederland een stukje veiliger (en daarmee mooier) te maken. Om dat ook nog samen te kunnen doen met fijne collega's, kan ik eigenlijk alleen maar terugkijken op een leuke en leerzame periode. Dus allereerst dank daarvoor.

Ik weet nog dat ik bijna twee jaar geleden aan mijn pre-master begon met de gedachte 'als het echt te moeilijk is, dan stop ik toch gewoon, dan heb ik het in ieder geval gewoon geprobeerd.' En eigenlijk heb ik daarna nooit één moment meer eraan gedacht om te stoppen. Ik heb erg veel plezier gehaald uit de uitdaging om te studeren voor mijn master. Het leuke en uitdagende aan het studeren op de Erasmus universiteit was voor mij wel het leren over de samenhang der dingen tussen de theorie enerzijds en de blik op de praktijk anderzijds.

Dan ligt nu voor u mijn masterthesis, een document waar ik afgelopen halfjaar aan gewerkt heb en welke fungeert als de laatste proef voor mijn diploma. Een onderzoek over agendasetting uitgevoerd bij Defensie, specifiek de Koninklijke Landmacht. In een wereld waar de geopolitieke spanningen oplopen en hybride oorlogen geen uitzonderingen meer zijn met mogelijke doemscenario's tot gevolg, kan ik me geen betere plek bedenken om mijn masterthesis te voltooien. Tijdens deze scriptie heb ik met veel bevlogen mensen mogen spreken over het belang van nationale inzet. Op deze plek bedank ik graag alle respondenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek.

En dan zijn er nog een aantal mensen over wie ik een scriptie op zich kan schrijven om te bedanken. Allereerst Dr. Rebecca Moody, die mij niet alleen heeft geholpen bij het mogelijk maken van deze stageplek, maar ook mij gedurende de hele scriptieperiode van constructieve feedback heeft voorzien waardoor ik nu trots terug kan kijken op het eindproduct. En daarnaast ben ik speciale dank verschuldigd aan Luitenant-Kolonel (b.d.) Heere en Luitenant-Kolonel Rinsampessy. Oscar en Bruce, hartelijk dank voor jullie begeleiding, feedback en het mogelijk maken van deze stage.

Alvast hartelijk dank voor het lezen van dit voorwoord, veel leesplezier en dan zeg ik vanaf nu: voorwaarts!

Anouk Kocken

's-Hertogenbosch, augustus 2024

Samenvatting

Door jarenlange bezuinigingen, tekort aan mensen en overspoeling van informatie is Defensie nog niet adequaat toegerust om Nederland te beschermen tegen dreigingen. Constant dienen er keuzes gemaakt te worden waar mensen, materieel en capaciteiten ingezet worden. Dit schaarse vraagstuk wordt in een extra lastig parket gebracht in een artikel 5-scenario. Nederland loopt dan het risico tot het zijn van strategisch doelwit vanwege haar internationale logistiek, geografische ligging en goede infrastructuur, Nederland fungeert namelijk als *gateway to Europe*. De verdediging in bondgenootschappelijk verband elders in Europa kan alleen succesvol worden gevoerd als Nederland zelf veilig is om de noodzakelijke ondersteuning te kunnen geven aan bondgenoten en eigen eenheden. Er kan dus niet enerzijds gesproken worden over oorlogsvoering, kijken naar het Oosten, zonder anderzijds bewust te zijn van de spanningen die het oproept met de nationale veiligheid, nationale inzet, kijken naar het Westen. Toch lijkt er een ontbrekende of zwakke *sense of urgency* te zijn rondom het thema nationale inzet, het geniet niet de hoogste prioriteit op de agenda. Dit probleem leidt dan ook tot de volgende onderzoeksvraag:

‘Welke factoren hebben invloed op de succesvolle agendering van nationale inzet binnen Defensie?’

Om antwoord te geven op de hoofdvraag is aan de hand van agendasetting en sensemaking literatuur bekeken wanneer een onderwerp agendastatus bemachtigd. Hieruit bleek dat alle variabelen worden ingebed in het proces van sensemaking. Binnen dit proces wordt duidelijk dat het succes van agendasetting afhangt van de context waarin het plaatsvindt, namelijk het beleidssubstelsysteem, ook wel de arena genoemd. Dit beleidssubstelsysteem huisvest verschillende coalities die beschikken over macht en machtsbronnen. Bovendien omvat het substelsysteem een policybroker die in staat is om kwesties al dan niet te bevorderen. Deze vier concepten interacteren ook met elkaar. Het functioneren van dit substelsysteem wordt beïnvloed door drie factoren: a) past het binnen de procedures? B) het issue zelf en c) het optreden van een focusing event met daaropvolgende window of opportunity.

Uit de resultaten is gebleken dat het niet eenvoudig is om vast te stellen of nationale inzet op de agenda staat, dit komt omdat agendering geen eenduidig fenomeen is. Het ken geen eenvoudig ja-of-nee antwoord, het betreft een kwestie van mate en gradatie: de vraag is niet of er agendering is, maar in welke mate deze plaatsvindt. De resultaten hebben laten zien dat de gradatie wordt beïnvloed door een drietal lijnen:

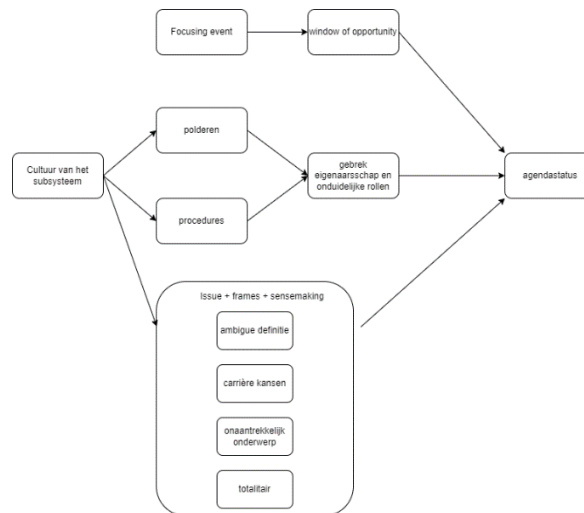
1. Externe lijn

Hier gaat het om een externe gebeurtenis, een focusing event, die ervoor zorgt dat een issue ineens wel de vereiste aandacht geniet en agendastatus verkrijgt. De annexatie van de Krim in 2014, de inval van Rusland in Oekraïne en de terreuraanslagen in Europa in de periode rond 2016 worden aangeduid als dergelijke focusing events.

Vervolgens is er de interne lijn bestaande uit organisatorische kenmerken en sensemaking. Deze lijn start bij de cultuur van het substelsysteem.

2. Organisatorisch De cultuur van het substelsysteem veroorzaakt een cultuur van polderen en bepaalde procedures, deze hebben tot gevolg een gebrek aan eigenaarschap en onduidelijkheid omtrent rollen.
3. Sensemaking en framing

In tegenstelling tot het theoretisch kader blijkt nu dat de cultuur van het substelsysteem sensemaking beïnvloedt en op die wijze terugkomt in de vorm van frames die bestaan rondom het issue. De frames die uit de data komen zijn: ambigue definitie, carrièrekansen, onaantrekkelijk onderwerp en totalitair optreden.



De externe lijn omvat Kingdon's focusing event, dat leidt tot een window of opportunity. De inval van Rusland in Oekraïne, die eigenlijk al in 2014 begon met de annexatie van de Krim, fungeert als een dergelijk focusing event en heeft de aandacht voor de krijgsmacht opnieuw bevestigd. De organisatorische lijn start bij de cultuur van het subsysteem welke invloed uitoefent op procedures, zoals de doorstroom van functies na drie jaar. Tevens heeft de cultuur van het subsysteem ook tot gevolg een poldercultuur, deze twee facetten samen leiden tot een gebrek aan eigenaarschap en onduidelijkheid omtrent rollen, het beeld lijkt te bestaan dat medewerkers binnen Defensie veel over elkaar praten, maar in mindere mate met elkaar. Veel partijen wijzen naar elkaar en het ontbreekt, mede door een onduidelijke C2-structuur, aan eigenaarschap. De cultuur van het subsysteem beïnvloedt tevens de derde lijn, de sensemaking lijn. Daar zien we terug dat het issue zelf gedomineerd wordt door frames en sensemaking, wat een effectief debat over de inhoud in de weg staat. Frames en sensemaking beïnvloeden de ambiguïteit van de definitie, de perceptie op carrièrekansen, de aantrekkelijkheid van het onderwerp en de perceptie over het totalitair optreden. Al deze factoren tezamen leiden tot een gebrekkige agendastatus van nationale inzet binnen Defensie.

Inhoud

Voorwoord.....	2
Samenvatting	3
Inhoud	5
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doelstelling	8
1.3 Maatschappelijke relevantie	8
1.4 Wetenschappelijke relevantie	9
2. Theoretisch Kader	10
2.1 De agenda	10
2.2 Factoren van Agendasetting	10
2.2.1 Sensemaking	10
2.2.2 Het subsysteem	11
2.2.3 Focusing event.....	13
2.2.4 Kenmerken van het issue	14
2.3 Conceptueel model	15
3. Methoden en technieken.....	16
3.1 Strategie	16
3.2 Methoden.....	16
3.3 Kwaliteitsindicatoren	17
3.3.1 Validiteit.....	17
3.3.2 Betrouwbaarheid	17
3.3.3 Privacy en ethiek.....	17
3.4 Operationaliseren.....	18
4. Onderzoeksresultaten	19
4.1 De agendastatus	19
4.2 Focusing events en window of opportunity	19
4.3 Cultuur van het subsysteem	21
4.3.1 Procedures	21
4.3.2 Polderen.....	22
4.3.3. Eigenaarschap.....	22
4.4 Het issue zelf	22
5. Analyse.....	24
5.1 Conceptueel model	24
5.2 Agendastatus	24

5.3. Externe lijn	24
5.4 Interne lijn	25
5.4.1. Organisatorisch.....	25
5.4.2 Sensemaking en framing	26
6. Conclusie	27
7. Discussie.....	28
8. Aanbevelingen	30
9. Literatuurlijst	31
Bijlage.....	34
Bijlage 1: topic list	34
Bijlage 2: onderzoekspopulatie	36
Bijlage 3: Operationalisatieschema	37

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Wereldwijd ervaren landen steeds meer dreiging door verschuivende machtsverhoudingen, ontvlambare geopolitieke situaties zoals tussen China en Taiwan en hybride oorlogsvoering zoals cyberaanvallen die de vitale infrastructuur bedreigen en desinformatie die onze democratieën beïnvloedt. Instabiliteit en extremisme worden gevoed door de effecten van klimaatverandering en ontoereikend overheidsbeleid, met conflicten tot gevolg (Ministerie van Defensie, 2022). Deze dreigingen kenmerken zich door hun onvoorspelbaar en tevens chaotisch karakter. Het grootste conflict op Europees grondgebied sinds de Tweede wereldoorlog is een feit op 24 februari 2022 wanneer Rusland Oekraïne binnenvalt. Deze oorlog, conflicten en hybride aanvallen, duiden het belang van een robuuste en goed voorbereide krijgsmacht. Geopolitieke spanningen kunnen snel escaleren tot grootschalige conflicten, met verregaande gevolgen voor de internationale stabiliteit en veiligheid en ook de nationale inzet (NI).

De krijgsmacht vindt haar bestaansrecht in de grondwet artikel 97 artikel 1: *Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.*

Afgeleid uit dit artikel uit de grondwet zijn er drie hoofdtaken geformuleerd (Ministerie van Defensie, 1999)

1. Beschermen van het eigen grondgebied en dat van bondgenoten

Dit betreft de algemene verdedigingstaak die door de krijgsmacht wordt uitgevoerd in de vorm van militaire operaties en kent diverse verschijningsvormen, zoals het intensiveren van de NAVO-inzet.

2. Bevorderen van de (internationale) rechtsorde en stabiliteit

Militaire missies zelf vallen niet onder nationale inzet, indien als gevolg van militaire missies de dreiging in Nederland toeneemt kunnen activiteiten zoals extra bewakings- en beveiligingsmaatregelen noodzakelijk zijn.

3. Ondersteunen van civiele autoriteiten en leveren van bijstand bij rampen en crisis

Uitvoering van deze taak valt onder nationale inzet en wordt uitgevoerd als nationale taken.

Er wordt vaak gedacht dat nationale inzet en de derde hoofdtak gelijk zijn aan elkaar, echter gaat het concept nationale inzet verder, in de Joint Doctrine Publicatie Nationale Inzet (2021) wordt de volgende definitie gehanteerd: *“Nationale inzet betreft de inzet van de krijgsmacht ter uitvoering van haar drie hoofdtaken binnen het koninkrijk der Nederlanden. Naast de bescherming van ons grondgebied en de ondersteuning aan missies zijn dat taken ter ondersteuning van civiele autoriteiten bij onder meer de handhaving van de openbare orde, de rechtsorde, de bestrijding van rampen en beheersing van crises.”* (Ministerie van Defensie; doctrine Nationale Inzet, 2021). Binnen NI wordt er dus onderscheid gemaakt tussen nationale operaties (NATOPS), uitgevoerd in het kader van de eerste hoofdtak of als gevolg van de tweede hoofdtak en nationale taken in het kader van de derde hoofdtak. Dit levert de volgende indeling voor NI op:

1. NATOPS

- a. *Host Nation Support*¹,
- b. Territoriale Veiligheid

2. Nationale taken

- a. Incidentele taken
 - i. Militaire bijstand
 - ii. Militaire steunverlening in het openbaar belang
 - iii. Maatschappelijke dienstverlening
- b. Structurele taken

¹ Host nation support gaat om grote doorvoeroperaties op Nederlands grondgebied waarbij Nederland optreedt als gastland en de krijgsmacht de verplaatsingen ondersteunt en beveiligt, vaak voor Amerikaanse eenheden (Ministerie van Defensie, 2023)

Door jarenlange bezuinigingen, tekort aan mensen en overspoeling van informatie is Defensie nog niet adequaat toegerust om Nederland te beschermen tegen dreigingen (ministerie van Defensie, 2020). Constant dienen er keuzes gemaakt te worden waar mensen, materieel en capaciteiten ingezet worden. Dit schaarse vraagstuk wordt in een extra lastig parket gebracht in een artikel 5-scenario². Nederland wordt dan immers meteen een strategisch doelwit³ vanwege haar internationale logistiek, geografische ligging en goede infrastructuur, Nederland fungeert namelijk als *gateway to Europe*. Dit heeft tot gevolg dat schaarse militaire middelen geprioriteerd moeten worden, bijvoorbeeld patriotsystemen (luchtverdediging) waarvan gekozen moet worden of deze de haven van Rotterdam of troepen in het oosten beveiligen. Andere mogelijke risico's zijn bijvoorbeeld cyberaanvallen, terreur en crises. De verdediging in bondgenootschappelijk verband elders in Europa kan alleen succesvol worden gevoerd als Nederland zelf veilig is om de noodzakelijke ondersteuning te kunnen geven aan bondgenoten en eigen eenheden (Hagenaars, 2019). Er kan dus niet enerzijds gesproken worden over oorlogsvoering, kijken naar het oosten, zonder anderzijds bewust te zijn van de spanningen die het oproept met nationale inzet, kijken naar het westen. Er bestaat een constante spanning tussen de focus op oorlogvoering enerzijds en nationale inzet anderzijds, toch ligt de focus voornamelijk op de oorlogsvoering. Er lijkt een ontbrekende of zwakke *sense of urgency* te zijn rondom het thema nationale inzet, het geniet niet de hoogste prioriteit op de agenda. Dit probleem leidt dan ook tot de volgende onderzoeksvraag: 'Welke factoren hebben invloed op de succesvolle agendering van nationale inzet binnen Defensie?'

Deze hoofdvraag is opgedeeld in een aantal deelvragen. De eerste deelvraag luidt wat zegt de literatuur over de factoren van agendavorming, deze zal beantwoord worden in Hoofdstuk 2. De tweede deelvraag gaat over hoe de factoren gevonden in de literatuur samengevoegd kunnen worden, deze is beantwoord in het conceptueel model in hoofdstuk 2 paragraaf 2. De derde deelvraag luidt hoe de factoren terug te zien zijn bij het Ministerie van Defensie, deze wordt beantwoord in hoofdstuk 4 de onderzoeksresultaten. De laatste deelvraag gaat over de beantwoording van de hoofdvraag en de aanbevelingen en wordt beantwoord vanaf hoofdstuk 5 de conclusie.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is om een bijdrage te leveren aan de theorie van agendasetting door middel van het uitvoeren van interviews bij de organisatie Defensie. Door het identificeren van de factoren van agendasetting wordt getracht Defensie inzicht te geven wat er gebeurt met het thema nationale inzet op de agenda en waar kansen liggen om nationale inzet meer prioriteit te laten genieten.

1.3 Maatschappelijke relevantie

Het is van belang om inzichtelijk te hebben waarom nationale inzet mogelijk niet de vereiste aandacht geniet, aangezien dit kan belemmeren bij optimale coördinatie. Daarnaast kan dit onderzoek helpen bij het identificeren van mogelijke acties om het handelen aan te passen. Deze studie is maatschappelijk relevant omdat zoals in de aanleiding omschreven is, nationale inzet de nationale veiligheid raakt. Gevolgen van een verstoring van nationale veiligheid kunnen potentieel maatschappelijk ontwrichtend zijn; Nederland wordt door haar strategische ligging een doelwit, er is een toename in dreiging van kritieke infrastructuur wat extra beveiligingsmaatregelen behoeft en ook een toename van cyberaanvallen behoort tot de potentiële risico's. Door nationale inzet hoog op de agenda te hebben, kan Defensie haar handelen aanpassen zodanig dat de juiste prioritering wordt gegeven aan nationale inzet. De studie dient beleidsmakers van waardevolle inzichten te voorzien die

² Artikel 5 van de NAVO houdt in dat een aanval op één van de NAVO-landen beschouwd wordt als een aanval op alle NAVO-landen. Dit betekent dat lidstaten de aangevallen lidstaat bijstaan en optreden zo nodig met inbegrip van gebruik van bewapend geweld (NATO, 1949).

³ Russische politicus pleit voor nucleaire aanval op Nederland (AD, 2024)

kunnen bijdragen aan effectievere besluitvorming en strategische planning binnen de complexe organisatorische context bij Defensie. De studie is tevens empirisch relevant door de interviews.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek wordt verder versterkt door de constatering dat hoewel er aanzienlijke literatuur bestaat over agendavorming, deze grotendeels gericht is op het politieke spectrum en interorganisatorische relaties. Het fenomeen van agendavorming binnen organisaties vertoont echter een unieke dynamiek die tot nu toe onderbelicht is gebleven in de literatuur. De voorgestelde studie biedt een waardevolle kans om de traditionele agenda-theorie, die vaak is toegepast op politieke processen, uit te breiden naar nieuwe contexten, namelijk de organisatie Defensie. Deze uitbreiding naar organisatorische agendavorming biedt een nieuwe invalshoek en draagt bij aan het vergroten van de algehele theoretische kennis op het gebied van agendavorming. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek strekt zich dus uit naar het domein van organisaties waarbij het mogelijk wordt om de meer klassieke agenda theorie toe te passen op nieuwe situaties en om op deze wijze nieuwe inzichten te genereren. Het onderzoek biedt zo een brug tussen traditionele agenda-theorieën en de specifieke eisen en kenmerken van de organisatie waarmee het een waardevolle bijdrage levert aan verdere ontwikkeling van wetenschappelijke kennis op dit gebied.

2. Theoretisch Kader

Random agendavorming bestaan al veel theoretische benaderingen. Vaak zijn deze benaderingen gericht op het niveau van de Rijksoverheid of de politiek, waar ook de media een grote rol vertolkt. Maar hoe zit het met agendasetting intern in de organisatie? In dit theoretisch kader zal traditionele agendatheorie gecombineerd worden met sensemaking-theorie en zal dienen als raamwerk om factoren van agendasetting te identificeren binnen de Defensieorganisatie.

2.1 De agenda

Hoe kan het dat sommige onderwerpen bij het geringste aandacht krijgen, terwijl andere prangende onderwerpen decennialang onderbelicht blijven? Het antwoord op deze vraag wordt getracht gevonden te worden in de agendatheorie. Cobb en Elder (1983) definiëren de term agenda als volgt: *een algemene verzameling van politieke controversies die op elk moment beschouwd kunnen worden als onderdeel van legitieme zorgen, die de aandacht van beleid verdienen*. Kingdon (2003) beschrijft de agenda als een lijst met onderwerpen waar overheidsprofessionals en de groep mensen die bij de overheid betrokken zijn, serieus aandacht aan besteden. Naast wanneer onderwerpen op de agenda komen, maken Rogers en Dearing (1993) ook onderscheid uit drie soorten agenda's bestaande uit publieke agenda's, beleidsagenda's, en media-agenda's. Het concept media-agenda omvat de belangrijkste afhankelijke variabele die bepalend is voor het belang van een onderwerp op de agenda van massamedia. De publieke agenda omvat de belangrijkste afhankelijke variabelen waarbij het publiek betrokken is. Dit zijn onderwerpen waarvoor het publiek actie zou kunnen ondernemen, zoals politieke of milieukwesties. De beleidsagenda onderscheidt zich door de aandacht voor beleidsacties richting een onderwerp, met betrekking tot een kwestie, deels als reactie op de media- en publieke agenda. Het gaat over vraagstukken waaraan beleidsmakers hun aandacht besteden (Dearing & Rogers, 1993). Dit onderzoek hanteert de definitie van Dearing en Rogers omdat deze alomtvattend is zonder alleen op de politieke context te richten. Bekkers en Meijer (2010) schuren met hun schematisch model genaamd *agenda universum* aan de drie agenda's van Dearing en Rogers. Bekkers en Meijer (2010) komen tot een universum bestaande uit drie verschillende lagen:

1. De publieke agenda

Publieke agenda's beschrijven een lijst van onderwerpen die relevant zijn binnen een bredere maatschappelijke context. Deze onderwerpen worden doorgaans ook in en door de media besproken.

2. De politieke agenda

Deze kwesties zijn prominent aanwezig in de gedachten van bestuurders en politici, en zijn vaak al opgenomen in regeerakkoorden en andere besluitvormingsstukken.

3. De beleidsagenda

Naast bestuurders en politici zijn er verschillende andere partijen betrokken bij de overheid, zoals ambtenaren, belangengroepen en regionale samenwerkingsverbanden. Al deze actoren dragen bij aan de beleidsagenda en vaak hebben ze elk hun eigen agenda voor specifieke onderwerpen.

Deze verschillende agenda's kunnen overlappen, maar dat hoeft niet. Dit onderzoek richt zich op de beleidsagenda.

2.2 Factoren van Agendasetting

Het concept van agendasetting wordt beïnvloed door een complex samenspel van verschillende factoren, waarvan sommige direct verband houden met de machtsdynamiek en andere meer te maken hebben met de aard van het onderwerp zelf. In dit hoofdstuk wordt per factor uiteengezet hoe deze factoren agendasetting beïnvloeden. Door een dieper inzicht te krijgen in deze factoren, kan beter begrepen worden hoe onderwerpen op de agenda komen en waarom sommige kwesties prioriteit krijgen boven andere kwesties.

2.2.1 Sensemaking

Voordat er gekeken wordt naar de agendasetting theorie wordt er eerst gekeken naar het concept *sensemaking*. Karl Weick (1995) is een auteur die literatuur geschreven heeft over dit concept.

Sensemaking gaat dieper in op hoe bepaalde probleemdefinities leiden tot beslissingen. Zijn boek *sensemaking in organizations* verkent het concept en geeft sensemaking de volgende definitie: "het proces waardoor mensen zin en betekenis geven aan hun ervaring in organisatorische contexten." Weick stelt dat sensemaking een cruciale rol speelt in hoe individuen en groepen omgaan met ambiguïteit en onzekerheid in organisaties. De kern van Weicks argument is dat organisaties en de mensen binnenin niet passief de wereld om hen heen waarnemen en daarop reageren. In plaats daarvan zijn ze actief betrokken bij het creëren van hun realiteit door interpretatieprocessen. Dit proces van zingeving helpt individuen en groepen om complexe, onzekere en ambigue situaties te navigeren. Weick gaat eigenlijk in op de vraag hoe alle betrokkenen samen komen tot een probleemdefinitie. Sensemaking is dus een creatief proces, voortkomend uit de interpretatie van wat we waarnemen en de acties die we ondernemen. Mensen beïnvloeden zelf ook wat ze waarnemen, sensemaking is daarom een voortdurend proces.

Sensegiving is een concept dat voortbouwt op sensemaking, maar zich specifiek richt op het proces van beïnvloeding. Goia & Chittipeddi (1991) definiëren sensegiving als het doelbewust beïnvloeden van anderen in het proces van betekenisconstructie. Door de ontwikkeling van kaders en de inbedding van verwachtingen te analyseren, kan worden begrepen hoe betekenis aan veranderingsinitiatieven in de loop van tijd evolueert. In hedendaags onderzoek wordt sensemaking vaak beschouwd als een retroperspectief proces (Rosness et al, 2016). Tijdens voortdurende veranderingen kunnen individuele perspectieven aanzienlijk variëren, wat ook van invloed is op hun reacties op dergelijke veranderingen (Gertsen & Soderberg, 2000; Steineberger, 2017).

Bij sensemaking draait het dus om framing van een kwestie om het bepalen welke betekenis aan die kwestie wordt gegeven en wie de macht heeft om die betekenis te beïnvloeden of te controleren. Degene die de framing van een probleem kan beheersen, heeft daarmee invloed op hoe anderen de situatie zien en erop reageren. Dit creëert macht, omdat het een de mogelijkheid biedt om de agenda te bepalen. Dus in essentie gaat framing van een probleem niet alleen over het begrijpen van de betekenis ervan, maar ook over het begrijpen van wie de macht heeft om die betekenis te bepalen en te beïnvloeden. (Weick, 1995).

2.2.2 Het subsysteem

Een subsysteem verwijst naar een specifieke context waarin beleidsvorming plaatsvindt. Het omvat een netwerk van actoren die betrokken zijn bij een bepaald beleidsprobleem. Het systeem vormt de beleidsarena waarin actoren interacteren, ideeën uitgewisseld worden, macht ingezet wordt om zo allen invloed uit te oefenen op het beleidsproces c.q. de agendastatus (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Een subsysteem bestaat dus uit mensen met meningen en daarbinnen worden verschillende coalities gevormd. Auteurs verschillen van mening uit hoeveel coalities een subsysteem bestaat. Sabatier en Jenkins-Smith (1993) stellen dat er oneindig aantal coalities deel uit kunnen maken van een subsysteem, waar Bachrach en Baratz (1970) grofweg twee groepen onderscheiden. Ze beschrijven dat één groep is die verandering nastreeft, zij hebben baat bij het veranderen van beleid en ook de capaciteit om dit te bewerkstelligen. En er is een groep die de status quo wil handhaven, de bestaande situatie, en de verandering van de agenda willen houden. In het model van Bachrach en Baratz (1970) zijn deze twee groepen voortdurend in conflict om de bestaande situatie juist te handhaven of juist te veranderen.

De coalities kunnen gebruik maken van verschillende machtsbronnen. Macht is een ambigue en dubbelzinnig begrip, macht is ook rijk aan tegenbegrippen: macht *versus* recht, macht *versus* verantwoordelijkheid, macht *versus* moraal (Tromp, 2002). De Amerikaanse-Canadese socioloog Dennis Wrong hanteert in zijn boek *Power: Its forms, Bases and Uses* (1979) de volgende definitie van macht: 'Macht is het vermogen van sommige personen om beoogde en voorziene effecten op anderen teweeg te brengen'. Wrong stelt dat in zo'n definitie ook het relationele aspect opgenomen dient te zijn (Tromp, 2002; Wrong, 1979). Bachrach en Baratz (1970) kijken ook naar macht en het relationele karakter ervan en stellen dat macht alleen bestaat als het wordt uitgeoefend. Iemand bezit geen macht, maar macht bestaat alleen wanneer het wordt uitgeoefend. Bachrach en Baratz (1970) starten

hun theorie met het kijken naar macht en machtsbronnen. Er zijn verschillende soorten machtsbronnen, allereerst zijn daar de eerste bronnen zoals status van een groep, materiële en immateriële middelen, aantal leden, de ideologie en de belangen van een groep. Ten tweede is prioritering van deze bronnen van belang, wat verwijst naar een kosten-batenanalyse. Dit impliceert dat een kwestie die niet van primair-belang is, niet veel middelen zal krijgen om op de agenda te worden geplaatst. Ten derde is strategische planning cruciaal. Deze richt zich op de doelstellingen van de groep en de manier waarop deze besluiten nastreeft. Hierbij moet worden gelet op het al dan niet herverdelen van waarden via beleidsbeslissingen of het handhaven van de status quo door besluiteloosheid. Tot slot, interactie tussen groepen is ook van belang, hierbij worden allianties, coalities, samenwerkingen en conflicten tussen verschillende groepen in overweging genomen (Bachrach en Baratz, 1970). Sabatier en Jenkins-Smith kijken ook naar machtsbronnen en stellen dat het gedrag van de beleidsmakers binnen het subsysteem wordt beïnvloed door twee reeksen exogene factoren stelt Sabatier (1993), waarbij de een vrij stabiel en de ander vrij dynamisch is. De relatief stabiele parameters omvatten basiseigenschappen van het probleem, de basisverdeling van natuurlijke hulpbronnen, fundamentele sociaal-culturele waarden en structuur en fundamentele constitutionele structuur. Deze stabiele exogene factoren veranderen zelden binnen perioden van een decennium en geven dus zelden de aanzet tot gedrags- of beleidswijzigingen. De dynamische factoren bestaan uit sociaaleconomische omstandigheden, verandering in technologie, systematische governance coalities, gekozen volksvertegenwoordiger en de impact van andere subsystemen op het betreffende subsysteem.

Hoe macht en machtsbronnen ingezet kunnen worden om de agendastatus te beïnvloeden, verschilt ook per auteur. Sabatier en Jenkins-Smith (1993) schrijven dat binnen hun *advocacy coalition framework* actoren set van gedeelde waarden en overtuigingen delen bestaande uit drie niveaus:

1. *Deep core beliefs*: deze hebben betrekking op een normatieve en ontologische veronderstelling over de mens en fundamentele waarden zoals vrijheid en gelijkheid. Diepliggende overtuigingen zijn zeer moeilijk te veranderen en zijn het product van socialisatie.
1. *Policy core beliefs*: dit zijn overtuigingen die beleidsdeelnemers delen en toepassen binnen hun beleidssubsysteem. Er is echter niet altijd een één-op-één overeenkomst tussen diepe kernovertuigingen en beleidskernovertuigingen.
2. *Secondary beliefs*: hebben betrekking op meer specifieke, beperktere overtuigingen die gaan over gedetailleerde voorschriften en budgettaire toepassingen binnen specifieke beleidsgebieden. Omdat secundaire overtuigingen een meer beperkte reikwijdte hebben dan beleidskernovertuigingen, vereist het veranderen minder bewijs en minder overeenkomsten tussen de actoren van het subsysteem en zou het dus minder moeilijk moeten zijn.

Elke advocacy coalition tracht haar overtuigingen om te zetten in openbaar beleid. Deze inspanning wordt echter belemmerd door rivaliserende coalities die streven naar alternatief beleid met betrekking tot dezelfde kwestie. Ondanks conflicterende standpunten proberen beide coalities hun ideeën te promoten. Echter slechts één coalitie kan domineren met en behulp van de *policy broker* (beleidsmakelaar) zal hun voorstel – al dan niet aangepast of met inachtneming van de voorkeuren van de tegenpartij – de agendastatus verkrijgen (Sabatier 1993). Hiervoor zoekt iedere coalitie macht om haar *core beliefs* om te zetten in beleid. Het zal de kernovertuigingen niet opgeven alleen maar om de macht te blijven, hoewel het wellicht secundaire aspecten kan opgeven of zelfs proberen enkele standpunten van de tegenstander te integreren als onderdelen van hun programma om zo alsnog te winnen (Sabatier, 1988).

Volgens Bachrach en Baratz Bachrach en Baratz (1970) moet een onderwerp twee barrières overwinnen om als agendapunt te worden beschouwd:

Barrière 1: gemeenschapswaarden

Het doorstaan van de eerste barrière gaat eigenlijk over de zittende macht en de niet-zittende macht. Er is een groep die de macht heeft en huidige situatie prefereren en daartegenover is een groep zonder

macht die de huidige situatie wil veranderen. Waarden en overtuigingen van de dominante groep met macht worden getest, dit is om ervoor te zorgen dat conflicterende ideeën geen aandacht krijgen en uiteindelijk verdwijnen. Beide groepen kunnen deze hindernis beïnvloeden door middel van macht en het vermogen deze te verkrijgen, maar groepen die de status quo handhaven zullen vooral proberen de legitimiteit van de kwestie te ondermijnen. Bachrach en Baratz gaan dus uit van een constante strijd om onderwerpen op de agenda te krijgen, dit wordt ook wel de *mobilisation of bias* genoemd. Dit concept stelt eigenlijk dat mensen die in de huidige situatie macht hebben, deze macht ook houden (Bachrach & Baratz, 1970)

Barrière 2: Procedures en instituties

De tweede barrière bestaat uit procedures, gewoonten en organisatorische hulpmiddelen. De groepen die de bestaande waarden steunen, kunnen als het ware procedures manipuleren en regels als hindernissen opwerpen zodat het onderwerp niet op de agenda komt (Bachrach en Baratz, 1970). Mocht een onderwerp beide barrières overleven, komt het op de agenda.

2.2.3 Focusing event

Het Multiple Streams Framework (MSF) van agendasetting is ontwikkeld door John Kingdon (2014) in het boek *agendas, alternatives and public policies*. Het is een theorie die de dynamiek van beleidsvorming in een politieke context onderzoekt. Deze benadering stelt dat wanneer een onderwerp op de agenda wil komen, verschillende stroom van factoren op een bepaald moment samen dienen te komen. Het MSF bestaat uit drie stromen:

1. Probleemstroom

Binnen het kader van de probleemstroom wordt onderzocht of een kwestie als een probleem wordt beschouwd. Het wordt een probleem geacht wanneer herverkiezingen in gevaar komen (Kingdon, 2014).

2. Beleidsstroom

De beleidsstroom wordt gekenmerkt als een soep van oplossingen, alternatieve specificaties in een gemeenschap van experts, voor problemen welke elkaar nog niet gevonden hebben. Het omvat oplossingen en maatregelen die beschikbaar zijn om het probleem aan te pakken. Beleidsalternatieven kunnen worden aangedragen door beleidsanalisten, academici, belangengroepen en andere betrokken partijen (Kingdon, 2014).

3. Politieke stroom

De politieke stroom heeft betrekking op de nationale gemoedstoestand. Het verwijst naar de politieke context, zoals de politieke prioriteiten en belangen van besluitvormers en relevante belanghebbenden. Deze kan worden beïnvloed door (her)verkiezingen, coalitiepolitiek en de publieke opinie (Kingdon, 2014).

Deze stromen komen niet zomaar bij elkaar, volgens Kingdon (2014) gebeurt dit door *focusing events*. Dit is een context waardoor een probleem wat al bestond plotseling veel meer aandacht genereert, het is een soort trigger. Hierdoor komen de drie stromen bij elkaar en ontstaat er een *window of opportunity*. In zo'n window wordt het mogelijk om de problemen en oplossingen te koppelen mits dat alle drie de stromen tegelijk rijp zijn. Deze drie stromen aan elkaar koppelen gebeurt niet automatisch, hier zijn *policy entrepreneurs* voor nodig, stelt Kingdon (2014). Dit zijn creatieve en volhardende mensen met toegang tot politici en bestuurders.

Herweg et al. (2015) vormen een significante uitbreiding op het werk van Kingdon's MSF door specifiek te onderzoeken hoe de drie stromen convergeren in de *agenda window*. Dit is het punt waarop uitgebreide voorstellen worden voorgelegd aan bestuurders en beleidsmakers. Deze voorstellen worden verenigd door *policy entrepreneurs*. Een nieuwe component die door Herweg et al (2015) wordt geïntroduceerd, is het begrip van de *political entrepreneur* en de *decision window*. Tijdens deze *decision window* wordt onderhandeld over het voorstel dat eerder is ontstaan in het *agenda window*, en uiteindelijk is aangenomen. De political entrepreneurs beschikken over drie strategieën om beleid geaccepteerd te krijgen: package deals sluiten, concessies doen en issues framen zodat beleidsmakers denken dat het publiek een oplossing verwacht.

Naast Kingdon hebben Jones en Baumgartner (1993) aandacht voor de context waarin de stasis (stabiliteit) wordt doorbroken door een korte tijd van instabiliteit, genaamd *punctuated equilibrium*. Het focusing event kan een punt van instabiliteit in het beleidsproces zijn, wat overeenkomt met *punctuated equilibrium*. Politieke processen worden gekenmerkt door stabiliteit en incrementalisme, maar soms ontstaan er afwijkingen en doet er zich een crisis, trigger of zogenoemd focusing event voor. Het concept benadrukt dat politieke instabiliteit vaak optreedt als reactie op plotselinge schokken in de omgeving van een systeem. Hierdoor genereert het onderwerp plots veel meer aandacht wat daarvoor veel lager op de agenda stond. Events hebben een groot potentieel om de aandacht te vestigen als ze plotseling lijken te ontstaan, ongebruikelijk, ongewoon en onmiddellijk schadelijk kunnen lijken, waarvan de effecten publiekelijk bekend zijn bij beleidsmakers. Voorbeelden zijn terroristische aanslagen of grote olie lekken met gevolgen voor natuur. Focusing events zijn daarmee mogelijkheden die gebruikt kunnen worden om het geprefereerde probleem frame en oplossingen te bevorderen op de agenda. Het biedt voorstanders van de kwesties ook de mogelijkheid om het *potentieel* voor dramatische crises te benadrukken. (Cairney, 2013). Dit concept vult het focusing event aan en overlapt enigszins. De focusing event kan een punt van instabiliteit in het beleidsproces zijn, wat overeenkomt met *punctuated equilibrium*. In dit onderzoek wordt de term focusing event gehanteerd en luidt de definitie: *'A focusing event is an event that is sudden: relatively uncommon, can be reasonably defined as harmful or revealing the possibility of potentially greater future harms: has harms that are concentrated in a particular geographical area or community of interest; and that is known to policy makers and the public simultaneously.'* (Birkland, 1998)

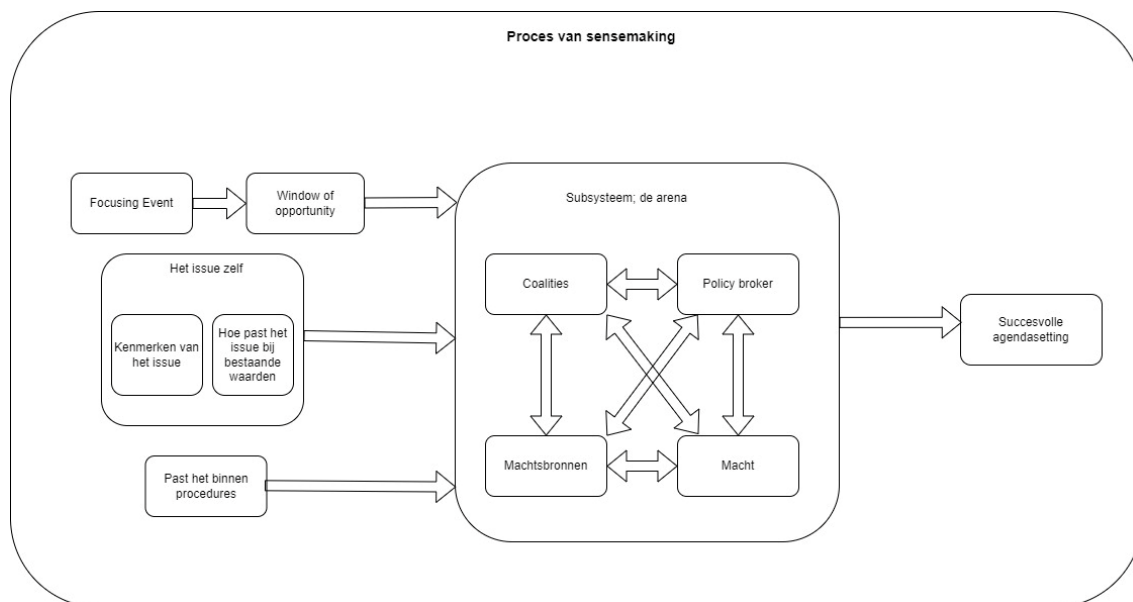
2.2.4 Kenmerken van het issue

Het model van Cobb en Elder is ontwikkeld in hun boek *participation in American Politics* in 1972. Cobb en Elder hebben in hun boek veel aandacht voor de rol van de media omtrent agendasetting, dat is voor dit onderzoek minder relevant omdat het onderzoek zich meer richt op de organisationele agendasetting van nationale inzet. Wel beschrijven Cobb en Elder dat de karakteristieken van een issue in relatie staan met de uitbreiding van dat issue naar het grotere publiek. Zij komen tot een vijftal factoren welke van belang zijn in de mate waarin een onderwerp aandacht genereert bij het grotere publiek:

- Concreet – abstract
- Specifiek – Algemeen
- Kortdurend – Langdurig
- Complex – Simpel
- Routine – Exceptie

Issues hebben meer kans om een groter publiek te bereiken wanneer ze niet ingekaderd en concreet zijn. Enige mate van ambiguïteit helpt zodat meer mensen zich kunnen verplaatsen in het probleem. Hetzelfde geldt voor de scope van het onderwerp. Een issue met erg specifieke kenmerken zal minder publiek bereiken dan een issue met algemene significantie. De derde factor heeft betrekking op de lang- of kortdurende relevantie. Hoe meer een issue langdurige relevantie heeft, hoe groter de kans dat het blootgesteld wordt aan een groter publiek. De vierde factor heeft betrekking op in welke mate het issue gedefinieerd wordt als technisch, complex vraagstuk. Wanneer een vraagstuk erg complex is, is het mogelijk dat veel mensen de ernst van het issue niet begrijpen. Wanneer een issue simpel wordt gepresenteerd, sluit dit beter bij de beleefswereld aan. Tot slot speelt het exceptionele kenmerk van het issue een rol bij het genereren van aandacht. Als een issue frequent langs komt en routinematig kan worden opgelost, wordt dit door een grote groep niet als een issue ervaren, het wordt dan toch altijd opgelost (Cobb en Elder, 1972).

2.3 Conceptueel model



Het bovenstaande model illustreert schematisch de causale relatie tussen de factoren uit het onderzoek. Alle variabelen worden ingebed in het proces van sensemaking. Sensemaking komt terug in het werk van de besproken auteurs. Bij Bachrach en Baratz komt het terug in hun barrièremodel, waarin zij postuleren dat de status quo-groep tracht het betreffende probleem als niet-legitiem te bestempelen. Bij Sabatier en Jenkins-Smith staan in hun advocacy coalition framework kernovertuigingen centraal en welke coalitie wint met welke waarden. In het concept van de focusing events draait het om contextualiseren van het probleem binnen het bredere kader, wat eveneens geworteld is in sensemaking. Binnen dit proces wordt duidelijk dat het succes van agendasetting afhangt van de context waarin het plaatsvindt, namelijk het beleidssubsysteem, ook wel de arena genoemd. Dit beleidssubsysteem huisvest verschillende coalities die beschikken over macht en machtsbronnen. Bovendien omvat het subsysteem een policybroker die in staat is om kwesties al dan niet te bevorderen. Deze vier concepten interacteren ook met elkaar. Het functioneren van dit subsysteem wordt beïnvloed door drie factoren: a) past het binnen de procedures? b) het issue zelf en c) het optreden van een focusing event met daaropvolgende window of opportunity.

3. Methoden en technieken

Het verzamelen van data vormt een essentieel onderdeel van elk onderzoek. In dit hoofdstuk worden de dataverzamelmethode besproken die worden gebruikt voor het onderzoek naar de factoren van nationale inzet.

3.1 Strategie

Dit onderzoek is gedeeltelijk deductief en gedeeltelijk inductief. Deductief onderzoek vindt plaats wanneer er al theorie en kennis over een onderwerp bestaat, inductief onderzoek is beoogd om nieuwe theorie te ontwikkelen. Dit onderzoek verbindt traditionele agendasetting theorie met de Defensieorganisatie, om die reden zal het dus enerzijds deductieve concepten toetsen, terwijl het ook ruimte biedt om nieuwe concepten en patronen op te halen aangezien dit wetenschapsveld nog onderbelicht is. In het theoretisch kader zijn de belangrijkste theoretische concepten toegelicht en daar is getracht een verklaring te vinden voor het onderzoeksprobleem. Deze concepten zullen gemeten worden door middel van dataverzameling en data-analyse, waar een operationalisatie op basis van de literatuur aan ten grondslag ligt.

De gekozen onderzoeksstrategie betreft een *case-study*. Dit is een onderzoeksstrategie waarbij één geval van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie worden onderzocht. Dit is de meest passende strategie aangezien veel bestuurskundige onderwerpen vaak gering voorkomen. Tevens past het praktijkgerichte karakter van casestudy goed bij bestuurskundige onderwerpen. Daarnaast is dit de beste strategie welke aansluit bij mijn stage bij het Kenniscentrum Nationale Inzet waar het vermoeden bestaat dat nationale niet genoeg prioriteit geniet omdat het onvoldoende op de agenda staat.

3.2 Methoden

De methode die ingezet gaan worden voor dit onderzoek betreffen interviews, documentanalyse en observaties. Er is geobserveerd tijdens mijn stageperiode van 1 februari 2024 tot 1 augustus 2024, tevens zijn relevante documenten geanalyseerd. De methode van interviews afnemen, biedt de mogelijkheid om de diepte in te gaan en op deze manier kan de dynamiek en machtsverhouding beter bloot gelegd worden. Voor het onderzoek is gekozen voor semigestructureerd interviews, op deze manier wordt geborgd dat bij de gehele populatie dezelfde topics bevraagd worden en het geeft tevens per individueel interview de kans geeft om door te vragen en duiding te verkrijgen in bepaalde antwoorden. In bijlage 1 is de topiclijst terug te vinden, de basis voor de vragen is gelegd in de operationalisatie op basis van bestaande literatuur. Vervolgens worden de interviews getranscribeerd. Deze transcripten dienen als basis voor de analyse. Om interviews te kunnen analyseren wordt er gecodeerd. Er wordt latent en axiaal gecodeerd, op deze manier wordt aandacht besteed tijdens het codeerproces aan impliciete en onderliggende patronen en aannames en worden codes en categorieën aan elkaar gerelateerd op basis van relaties. Om systematisch te kunnen coderen wordt gebruik gemaakt van het programma atlas.ti.

De onderzoekspopulatie wordt gevormd door de groep individuen, organisaties of entiteiten die relevant zijn voor het onderzoek. Dit onderzoek wordt gehouden binnen de Koninklijke Landmacht van Defensie, specifiek bij het kenniscentrum nationale inzet wat onder het Territoriaal Operatie Centrum (TOC) valt. Defensie kenmerkt zich door haar grote structuur en enorme aantal aan medewerkers. Het is dus zaak om nauwkeurig de selecte onderzoekspopulatie samen te stellen om zo de juiste informatie op te halen. De populatie dient een representatief beeld te geven, echter is het onderzoek gebonden door een tijdslimiet waardoor er keuzes gemaakt worden in welke en het aantal mensen worden gesproken. De precieze onderzoekspopulatie is terug te vinden in bijlage 2. De populatie omvat militair en burgerpersoneel op alle niveaus, van hogere officieren tot lagere rangen. Het is belangrijk om een diversiteit aan standpunten binnen deze groep te omvatten, omdat verschillende rangen en functies verschillende perspectieven bieden over de agendering van nationale inzet. De hele populatie is gericht op mensen werkzaam binnen het NI-domein of mensen die daar

werkzaam zijn geweest. De meeste respondenten hebben verscheidene functies gedraaid en daardoor veel ervaring als het aankomt op het NI-domein en vooral waarom NI niet de vereiste aandacht geniet, deze mensen genieten een zekere expert rol. Ook zijn er observaties gehouden en andere korte gesprekken met mensen die niet voor het interview geselecteerd zijn, om zo de diversiteit aan meningen uit te breiden.

3.3 Kwaliteitsindicatoren

3.3.1 Validiteit

Validiteit bestaat uit zowel de interne als de externe validiteit. De interne validiteit gaat over het feit of het beoogde effect ook daadwerkelijk gemeten wordt (Van Thiel, 2022). Met interne validiteit wordt het causale verband juist gemeten. Om dit te waarborgen wordt de topic lijst welke leidend zal zijn gedurende de interviews, opgesteld op basis van de literatuur. Tevens wordt de topiclijst voorgelegd aan de stage- en scriptiebegeleider. Op deze manier worden leidende vragen eruit gefilterd en gewaarborgd dat de concepten ook daadwerkelijk gemeten worden tijdens de interviews. De externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van het onderzoek, hierbij staat centraal of de gevonden resultaten ook gelden voor andere personen, instituties, tijden en plaatsen (van Thiel, 2022). Het nadeel bij een case study is vaak de beperkte generaliseerbaarheid, er wordt immers maar één enkele case onderzocht. Echter, het is ook niet de onderzoeksdoelstelling om agendavorming voor veel organisaties te verrijken. Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van triangulatie, dit houdt in dat meerdere methoden ingezet worden om de validiteit te verbeteren. Informatie uit meerdere invalshoeken dient ter bevestiging van elkaar (van Thiel, 2022). Triangulatie zal gebeuren door middel van observaties en documentanalyse gedurende de stageperiode. Omdat de onderzoekspopulatie dermate divers is zal het onderzoek wel generaliserend zijn voor de agendasetting binnen Defensie.

3.3.2 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid gaat over de consistentie en reproduceerbaarheid van het onderzoek, zal dezelfde meting leiden tot dezelfde bevinding onder dezelfde omstandigheden? (Van Thiel, 2022). Een betrouwbaar onderzoek is vrij van toevallige fouten. Het stellen van een aantal standaardvragen uit de topiclijst tijdens de interviews dient ervoor te zorgen dat de betrouwbaarheid toeneemt. Dezelfde topiclijst geldt tijdens ieder interview als handleiding. Dit helpt om vergelijkbare informatie van verschillende respondenten te verkrijgen en te verifiëren. Tevens wordt er transparant gerapporteerd over procedures en de manier waarop interviews worden afgenomen en geanalyseerd. Dit vermindert de kans op vertekening of willekeurige invloeden. Als laatste wordt ook triangulatie ingezet, door het verzamelen van verschillende soorten gegevens en informatiebronnen zoals interviews, observaties en (interne) documenten, wordt de betrouwbaarheid verhoogd.

3.3.3 Privacy en ethiek

Dit onderzoek volgt strikt de richtlijnen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) om de privacy van de respondenten te waarborgen en ethische normen te handhaven. Voorafgaand aan het interview wordt expliciet toestemming gevraagd aan de respondenten om het interview op te nemen voor latere transcriptie. De respondenten wordt gevraagd een toestemmingsformulier te ondertekenen om aan te geven dat ze akkoord gaan met deze voorwaarden. De respondenten worden tevens geïnformeerd dat de opname na transcriptie onmiddellijk wordt verwijderd, waardoor de opname niet langer bewaard blijft dan strikt noodzakelijk. De opname wordt opgeslagen tijdens de bewaartermijn op een beveiligde locatie. Bovendien ontvangen de respondenten een kopie van het transcript en wordt hen de mogelijkheid geboden om het te controleren en eventuele tekstuele wijzigingen door te geven.

Het is van groot belang dat de respondenten zich tijdens het interview volledig vrij voelen om op elk moment hun deelname te beëindigen, zonder enige vorm van druk of repercussie. Niemand wordt gedwongen om mee te werken aan dit onderzoek; deelname geschiedt uitsluitend op vrijwillige basis. Ter waarborging van de privacy en vertrouwelijkheid van de respondenten worden alle interviews

geanonimiseerd verwerkt tijdens deze scriptie. Dit houdt in dat de antwoorden niet herleidbaar zijn naar de individuele respondenten, noch naar hun specifieke functie of plaatsing. Door deze maatregelen te treffen, wordt de integriteit van het onderzoek gewaarborgd en wordt de privacy van de respondenten gewaarborgd.

3.4 Operationaliseren

De concepten uit het theoretisch kader worden voorafgaand aan de interviews ter beantwoording van de deelvragen en uiteindelijk de hoofdvraag, geoperationaliseerd op basis van de literatuur. Het volledige operationalisatieschema inclusief literatuurvermelding is terug te vinden in bijlage 3.

4. Onderzoekresultaten

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. Hierbij wordt dieper ingegaan op de diverse factoren die de agendering bij nationale inzet binnen Defensie beïnvloeden. Dit omvat de concepten uit het theoretisch kader, maar tevens zullen inductief gevonden concepten hier ook benoemd worden. In dit hoofdstuk komen quotes van respondenten terug, het cijfer voor de quote refereert naar welke respondent dit vermeld heeft.

4.1 De agendastatus

Onderdeel van de agendastatus de wijze hoe capaciteiten verdeeld dienen te worden in een artikel 5-scenario. Om die reden lijkt het in mindere mate te gaan om nationale inzet op de agenda te krijgen, maar om meer prioriteit te geven aan nationale inzet. Het merendeel van de respondenten geeft aan dat nationale inzet op de agenda staat, en alle respondenten geven aan dat het een keuze van prioriteren is.

6] *'Maar we geven niet een extra impuls om te zeggen ik wil meer capaciteit in Nederland inzetten op dit moment. Daar zijn de middelen niet voor.'*

7] *'Het LCPMD wordt opgelopen en daaruit wordt het NDP opgenomen door de CDS. [...] dat betekent dat het eigenlijk wel op de agenda staat, maar dat men in de prioriteitsstelling met de beschikbare budgetten gewoon eerst gekozen heeft voor het staal op staal deel.'*

Het onderwerp staat weliswaar op de agenda, maar het heeft geen prioriteit. De mate van agendering is daarom niet een kwestie van wel of niet, maar eerder een vraag hoe hoog de agendering is. Zoals aangegeven door respondenten, spelen er een aantal ontwikkelingen die ook kwalificeren als agendering van nationale inzet. Tijdens het onderzoek wordt er het Landelijk Crisisplan Militaire Dreigingen (LCPMD) geschreven onder leiding van commodore Westenbeek. In dit plan wordt nadrukkelijk gekeken welke dreigingen het koninkrijk der Nederlanden mee te maken kan krijgen in verschillende situaties, zoals in een artikel 5 scenario. Hier sluit het Nationaal Defenseplan (NDP) op aan. Respondenten geven aan dat de ontwikkelingen van deze plannen kwalificeren als agendering:

1] *'Het feit dat je beslist een plan te maken is ook agendering denk ik.'*

12] *'Het staat op de agenda, dat kunnen we niet ontkennen. De vraag is of het voldoende is en of er voldoende aandacht voor is. Dat is nu groeiende.'*

4.2 Focusing events en window of opportunity

Een ramp op zijn tijd, geeft richting aan het beleid

Focusing events dienen als katalysatoren om het proces van beleidsontwikkeling en -vorming te versnellen. Het grootse focusing event wat door alle respondenten genoemd is, vond haar oorsprong al in 2014. In 2014 vond de annexatie van de Krim plaats door Rusland en hier begon eigenlijk al de inval van Rusland. Deze annexatie bleek onvoldoende awareness te creëren zo geven een aantal respondenten aan:

4] *'In mijn optiek was dat we vanaf dat moment wel de ogen op de bal zouden moeten hebben, maar dat viel erg tegen[....] Dat was iets wat de oosterse lidstaten wel veel meer hebben gedaan, dus die zagen de Krim en dachten 'oh shit!'.*

1] *'Ik denk dat de eerste eigenlijk is de inval in de Krim 2014. Ik denk dat dat nog geen hele grote wake-up call was op Europees niveau.'*

De echte awareness kwam dus met de inval van Rusland in Oekraïne in 2022. Dit focusing event is ook in ieder interview door elke respondent zodanig benoemd. In het bijzonder heeft dit focus event een significante bijdrage geleverd aan het voeren van gesprekken, zoals aangegeven door een deel van de respondenten. Voorheen werd er bijvoorbeeld een oefening nagespeeld waarbij iedereen wist dat het betreffende land Rusland was, maar dit mocht niet expliciet benoemd worden. Nu kunnen dergelijke onderwerpen veel vrijer besproken worden en worden verschillende scenario's uitgebreid doorgenomen geanalyseerd.

4] *'Het kreeg echt veel meer gewicht, want dat was opeens echt de eye-opener die we eigenlijk al hadden moeten hebben, die kwam toen pas. En dat maakt het gesprek zoveel makkelijker, ja zonder die dingen kan je de switch niet maken blijkbaar.'*

De helft van de respondenten benadrukt tevens dat de ervaring van aandacht door een dergelijk focusing event toch ook steeds weer afvlakt.

Dit focusing event werkt tweeledig als we kijken naar de agendastatus van nationale inzet. Enerzijds heeft het ervoor gezorgd dat gesprekken die lang niet gevoerd werden, nu weer gevoerd kunnen worden en het heeft aandacht gegenereerd voor de krijgsmacht. Anderzijds was de focus al op het oosten gericht en dat is door dit focusing event alleen nog maar sterker geworden wat de agendastatus van andere onderwerpen bemoeilijkt.

2] *'Ik denk dat de nationale inzet in het kader van de eerste hoofdtak staat nu gewoon prominent in beeld staat [...]. Dus daar zit die spanning in de rol en de middelen die je ervoor hebt. En die middelen kun je uiteindelijk maar één keer inzetten, hè? Dus die luchtverdediging gaat of naar Vlissingen of die gaat naar Litouwen.'*

Het tweede event wat in het merendeel van de interviews teruggekomen is, is de covid-19 pandemie uit 2020. Defensie en het TOC zijn als gevolg van capaciteitsproblemen uit het civiele domein ingezet, daar waar ze voorheen meer ondersteunend waren.

1] *'En corona heeft daar echt toe geleid dat we zeker niet alleen maar verpleegkundigen of mensen die spuiten konden zetten, maar ook zeker ondersteuning als het gaat om nadenken of processen inrichten van crisiscentra. Dat heeft denk ik wel een heel positief beeld neergezet van wat Defensie is en hoe kun je Defensie bij dit soort incidenten of rampen laten helpen. Ik denk dat dat daarmee ook een omslagpunt is geweest.'*

Het derde event draait niet om één specifiek event maar de periode rond 2016 toen er meerdere IS-aanslagen op verschillende plekken in Europa plaatsvonden met een verhoogde veiligheidsstaat tot gevolg. Deze dreiging heeft tot verschillende ontwikkelingen geleid. Eén respondent benoemt de ontwikkeling van de Infanterie Bewaken en Beveiligen Korps Nationale Reserve (voorheen NATRES), die naar aanleiding van terroristische aanslagen zich zijn kwalificeren in bewaken en beveiligen bij terrorisme in Nederland (BBTIN). Een andere respondent stelt dat focusing events van de IS aanslagen geleid hebben tot aanwijsbare beleids- en stelselwijzigingen. Zo is het stelsel Bewaken en Beveiligen van speciale eenheden aangepast, de invulling die Defensie geeft in het nationale domein is verder uitgeschreven en de wet op de veiligheidsregio is aangepast. De derde respondent benoemt dat het BBTIN dossier een vlucht heeft gekregen door een aantal terroristische aanslagen en heeft gediend als een wake-up call.

3] *'We moeten hier iets mee gaan doen. En dan is het dus met name qua zichtbaarheid voor de externe omgeving om daarmee ook politiek draagvlak te realiseren voor noodzakelijke keuzes die eigenlijk al op uitvoerend niveau door de materiedeskundigen werden gezien alleen die nooit geagendeerd worden omdat het teveel lange termijn en teveel doemscenario denken is'.*

Never waste a good crisis

Het merendeel van de respondenten is het erover eens dat door het meest recente focusing event van de inval in Oekraïne er zich nu een momentum, een window of opportunity, voordoet om meer prioritering te genereren voor nationale inzet.

4] *'We zitten wel denk ik in de goede wind mee'*

9] *'We worden als kind met de hand in de snoepkast gezet'*

Tegelijk bestaat er ook nog enige scepsis, respondenten vinden het te vaak te traag gaan en één respondent vraagt zich hardop af wat er nodig is om de juiste mate van urgentie te bewerkstelligen.

17] *'Is het anders wachten dat de Russen Litouwen binnenvallen? Ja dan zijn we echt te laat en krijg je niks meer geregeld'.*

4.3 Cultuur van het subsysteem

De tweede factor die gevonden is, is de cultuur van het subsysteem. De prioriteit op het oosten begint bij dreigingsassessment; veel respondenten praten over de dreiging in het oosten en hoe het conflict daar plaats vindt, dreiging in het westen lijkt wat minder tastbaar. Daarnaast praten veel respondenten over de stoere cultuur waar Defensie om bekend staat en ook hoe ego daar vaak bij komt kijken.

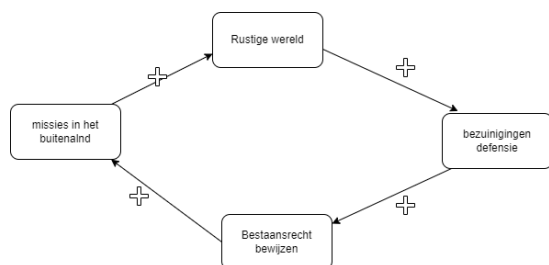
7] *'Het is ook minder stoer he? Laten we heel eerlijk zijn, daarvoor ben je ook niet in het leger gekomen (nationale inzet). Je bent in het leger gekomen om indien nodig te schieten op de Russen [...] en ja generaal vinden natuurlijk alles stoer om met zware middelen en tanks en vliegtuigen en dat soort dingen. Die zitten niet te wachten op alleen maar territoriale beveiliging en verdediging van de haven. Dat is niet stoer he?'*

Dat mogelijk stoere frame zorgt ervoor dat de blik voornamelijk internationaal gericht blijft.

14] *'De scope is echt internationaal ook, 's ochtends de briefings eigenlijk allemaal internationaal, we kijken nu heel erg naar Israël en de droppings die we gedaan hebben of we kijken heel erg naar Oekraïne, maar er wordt amper, eigenlijk niet over nationale inzet gesproken.'*

Tenzij het stoere karakter om de hoek komt kijken want dan stelt dezelfde respondent: *'evacuatie uit Kabul, Afghanistan. Dat is eigenlijk een nationale operatie, maar dat wordt weer heel snel overgenomen, dan wel, want het is Afghanistan, dan ben ik ervan.'*

De internationale scope zorgt voor een positieve feedbackloop. Na de val van het ijzeren gordijn namen de spanningen wereldwijd af, hierdoor kwam veel geld wat naar Defensie ging onder druk te staan en werd er gekozen om te bezuinigen. Om die reden moest Defensie haar bestaansrecht bewijzen in de vorm van externe legitimatie. Dit deed ze door missies te draaien met de focus op hoofdtak 2. Deze positieve feedback loop leidt dus tot steeds meer focus internationaal vanwege de externe legitimatie die daaraan ontleend wordt.



4.3.1 Procedures

In de data is naar voren gekomen dat er een aantal procedures zijn die de agendastatus van nationale inzet beïnvloeden. De eerste categorie kan zowel helpend als verhinderend zijn, afhankelijk van hoe ze ingezet worden. Het betreft hier de procedure binnen Defensie waar medewerkers tussen de drie en vijf jaar op één en dezelfde functie zitten.

11] *'De tijdsduur in functie levert wel op dat je meer of minder vaardig bent hierin, want het is een specialisme, dus ik denk dat we dan met name op verschillende plekken mensen krijgen die opnieuw dezelfde lessen moeten leren.'*

7] *'Een probleem is natuurlijk als je maar drie jaar op functie zit, dan kan je wel een of twee cursussen doen, maar dan word je niet echt specialist in.'* Tegenover 2] *'Het is ook ideaal dat mensen om de drie jaar wisselen, want dan nemen ze die kennis weer mee naar een volgende positie.'*

Datzelfde geldt voor juridische procedures. Er zijn juridische procedures die helpen bij het agenderen van nationale inzet zoals Artikel 58 van de Politiewet waarin een legaliteitsbeginsel geslagen wordt voor militaire bijstand van de krijgsmacht aan de politie of de regeling militaire steunverlening in het openbaar belang waar de veiligheidsregio een beroep op de krijgsmacht kan doen in het kader van nationale inzet. Anderzijds zijn er ook juridische procedures die de agendastatus kunnen bemoeilijken. zo moet Defensie zich houden aan aanbestedingsprocedures en ook wanneer het spullen wil weggeven in het kader van nationale inzet moet daar eerst de minister akkoord voor geven.

8] *'Als je nu ergens met een voertuig van land naar land moet, dan begin maar twee jaar van tevoren dingen aan te vragen en in te boeken, want als je denkt dat je binnen 6 weken ergens zomaar naartoe kan zonder 86 formuleren en 96 instanties te hebben overtuigd.'*

4.3.2 Polderen

Ondanks dat dit onderzoek zich afbakt tot de organisatie Defensie bevinden veel actoren binnen het NI-domein zich extern ten opzichte van Defensie. Civiele actoren die benoemd worden door respondenten zijn de veiligheidsregio's, politie, NCTV en alle andere kerndepartementen. Interne actoren bestaan enerzijds aan politieke actoren bestaande uit de minister, de staatssecretaris en de secretaris-generaal. Anderzijds worden als belangrijke actoren de commandant der strijdkrachten, de commandant landstrijdkrachten en directie operaties (DOPS) genoemd.

De volgende stap van agendavorming is besluitvorming, nationale inzet kan in theorie organisatiebreed op de agenda staan, als het niet bij de bestuurders op de agenda staat, stukt het voor de besluitvorming. De helft van de respondenten onderkennen dit fenomeen, zij benoemen ook de verschillende niveaus van agendering. Tekenend voor deze resultaten zijn dat niet één actor door (bijna) alle respondenten genoemd wordt. Iedere actor is een aantal keer aan bod gekomen, er lijkt dus ook niet één agenda van één bestuurder of gremium te zijn waar nationale inzet op de agenda moet komen. Er is een poging gedaan tijdens het onderzoek om te achterhalen wie de bepalende actor is, maar er is niet één actor die het bepaalt, de agendasetting en besluitvorming speelt zich af in het poldermodel. Dit heeft tevens uitwerking op het eigenaarschap en bijbehorende C2-structuur, wat in onderstaande alinea verder wordt toegelicht.

4.3.3. Eigenaarschap

Kernelement van agendering is hoe de actoren omgaan met de macht. Hier lijkt het enigszins te stikken. Meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat een bepaalde mate van ruggensteun van hoger niveau uitblijft, terwijl dat wel zou helpen met de agendastatus van nationale inzet.

15] *'Dus meer profilering van de c-las (commandant landstrijdkrachten) op dit terrein zou helpen.'*

7] *'Wij hebben daar allemaal ideeën over, maar je moet dan ook wel de ondersteuning van je chef krijgen om dat te kunnen doen.'*

Een concept wat aansluit op de ruggensteun is de *command and control* (C2), commandovoering. Er lijkt geen eenduidige actor te zijn met beslissingsbevoegdheid en dit zie je terug in de C2, er is geen eenduidige lijn. Het gevolg hiervan is dat er geen eigenaarschap bestaat onder de betrokken actoren en er veel naar elkaar wordt gewezen. Respondenten vragen zich af wie eigenaar van het probleem is en veelal wordt naar civiele partners gewezen en benadrukt dat Defensie een ondersteunende rol bij heeft.

11] *'Primair ligt de verantwoordelijkheid ook bij civiele instanties dus dat Defensie een ondersteunende taak speelt in het publieke domein.'*

4.4 Het issue zelf

Het issue zelf bestaat uit een aantal subonderwerpen die tezamen het issue zelf vormen. Deze subonderwerpen worden beïnvloedt door frames en sensemaking. Het gaat om: ambiguïteit van de definitie, frame van carrièrekansen, sensemaking van het onaantrekkelijke onderwerp en het frame van totalitair optreden.

In vrijwel alle interviews komt de definitiekwestie naar voren, een derde van de respondenten hanteert niet de juiste definitie, weer een derde geeft het belang van de juiste definitie hanteren aan, en weer een derde is het niet eens met de huidige definitie. Een duidelijke definitie zorgt ervoor dat alle betrokkenen hetzelfde begrip hebben van het concept. Dit voorkomt mistanden en zorgt voor een eenduidige communicatie zodat ze effectiever samen kunnen werken.

4] *'Dat hoorde je in het begin vaak. Nationale inzet, gewoon hoofdtak 3, tot op de hoogste niveaus gemerkt dat dat niet scherp was. [...] Daar begint agenderen denk ik, bij een gezamenlijk vertrekpunt hebben'*

6] *'Ik garandeer je, dat de helft van onze militairen het onderscheid tussen nationale taken en nationale operaties niet kent'.*

2] *'Nationale inzet is natuurlijk een containerbegrip van jewelste. Nationale operaties idem dito. NATOPS, maar ook bijstand en steunverlening, allemaal containerbegrippen.'*

Gedurende observaties en informele gesprekken tijdens de stage bleek dat veel mensen nationale inzet associëren met hoofdtak 3, bijstand en steunverlening, wat vaak als bijkomstig wordt beschouwd. Dit onderstreept de verwarring rondom de definitie. De complexiteit van nationale inzet wordt vergroot door de diverse interpretaties. Om effectieve nationale inzet te waarborgen, is het noodzakelijk om een gedeeld begrip en gemeenschappelijke taal te ontwikkelen. Dit vraagt een integrale benadering waarin de verschillende aspecten en waardepatronen in samenhang worden bekeken. Een component wat hierbij van groot belang is, is de factor kennis die door een viertal respondenten is benoemd.

4] *'Daar begint agendering denk ik bij, bij het gezamenlijk vertrekpunt hebben, daar hoort kennis bij.'*

De definitiekwestie gaat hand in hand met de hoofdtaken van Defensie, nationale inzet wordt bekeken vanuit die hoofdtaken. Een respondent stelt zelfs dat de hoofdtaken wettelijk zijn vastgelegd, wat onjuist is. De hoofdtaken en nationale inzet moeten in breder perspectief geplaatst worden namelijk de grondwet, waaruit de opdracht voortkomt. Het denken in hoofdtaken creëert een specifiek interpretatiekader, het kinetische frame. Het kinetische frame beperkt de perceptie van nationale inzet tot voornamelijk bijstand en steunverlening, dit staat in contrast met een breder veiligheidsframe waarin Defensie brede verantwoordelijkheid heeft voor nationale veiligheid.

De tweede categorie heeft betrekking op het frame van het carrièreperspectief binnen het NI-domein. Het gaat om het gebrek aan een duidelijk carrière pad.

4] *'Ik hoorde dat er nog nooit een militair is die een NI-pad heeft bewandeld die generaal is geworden. Nou iedereen weet dat dan ook impliciet dus als je dit pad gaat bewandelen hoef je in ieder geval niet te rekenen op een generaalsstoel, dat doet wat.'*

Aansluitend op de definitie die niet in alle facetten van het bedrijf even helder is en het frame van de carrièrekansen, geven respondenten ook aan dat nationale inzet als het ware als 'hobby' gezien wordt.

4] *'Het was ook van NI, oh ja dat doen we er ook nog wel bij, en dat is dan vooral hoofdtak 3. Leuke hobby voor erbij een beetje.'*

15] *'En daarmee inderdaad is oorlog voeren verheven als daar is Defensie van, maar Defensie is dus van veel meer. En ja sommige vinden dat minder sexy.'*

Lang is nationale inzet ook een concept geweest waar externe legitimatie aan ontleend werd, zo stelt een respondent.

2] *'Daar bedoel ik mee dat in een tijd van besparingen en bezuinigingen je bestaansrecht probeert de verankeren, dan is dat in het verleden over de band van nationale inzet gegaan. Dus zorgen dat je steun krijgt voor Defensiecapaciteit die bedoeld zijn voor nationale inzet.'*

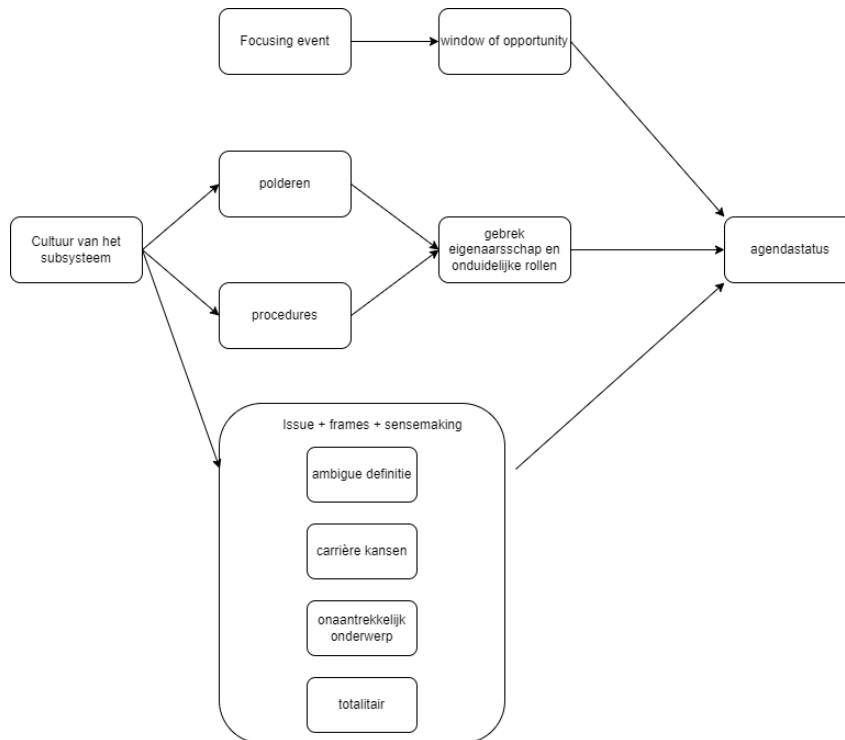
Ondanks dat het onaantrekkelijker gevonden wordt ten opzichte van kinetisch optreden, geven respondenten aan dat nationale inzet meer betekenisvol werk is en militairen positief in de picture plaatst. De andere kant is hierbij wel de factor afbreukrisico bestaat, er heerst soms een taboe om Defensie in te zetten in de openbare ruimte. De associatie met minder democratische landen wordt snel gemaakt wanneer Defensie tegenover burgers kunnen komen te staan, om die reden hangt er ook enige angst om Defensie in te zetten.

15] *'Er zitten ook vervelende dingen aan inzetten van de krijgsmacht, bijvoorbeeld tegen je eigen bevolking, toen in de jaren 80 met de marechaussee gehad met de krakersrellen met pantservoertuigen, dat geeft natuurlijk niet echt een lekker beeld.'*

5. Analyse

In het vorige hoofdstuk zijn de resultaten voortkomend uit de interviews beschreven. In dit hoofdstuk worden deze resultaten bekeken door de theoretische bril geschetst in hoofdstuk 2. In onderstaand figuur wordt het nieuwe conceptueel model geschetst, de uitleg van deze analyse vindt van rechts naar links plaats.

5.1 Conceptueel model



5.2 Agendastatus

Wat is nou precies de agendastatus? De gehanteerde definitie van agendering door Dearing en Rogers (1993) gaat over aandacht voor beleidsacties richting een onderwerp met betrekking tot een kwestie. Het gaat over vraagstukken waar beleidsmakers aandacht aan besteden. Het kan dus worden gesteld dat nationale inzet op de agenda aanwezig is, maar agendering is geen eenduidig fenomeen; het kent geen eenvoudig ja-of-nee antwoord. Het betreft eerder een kwestie van mate en gradatie: de vraag is niet of er agendering is, maar in welke mate deze plaatsvindt. De mate van agendering wordt bepaald door het capaciteitsvraagstuk en daaropvolgend prioritering die aan onderwerpen gegeven wordt. Niet ieder onderwerp kan behandeld worden omdat er geen oneindige financiën bestaan, welke onderwerpen wel behandeld worden is afhankelijk van de prioriteitsstelling die gemaakt wordt (Bachrach & Baratz, 1970).

Zoals in het conceptueel model geschetst wordt, wordt de agendastatus door drie lijnen beïnvloed. Allereerst is er de externe lijn, hier gaat het om een externe gebeurtenis die ervoor zorgt dat een issue dan wel ineens op de agenda komt. Vervolgens is er de interne stroming bestaande uit twee lijnen, allereerst de organisatorische lijn waar het gaat over de cultuur van het subsysteem. Daarnaast is er de lijn van het issue zelf waar het gaat over sensemaking en frames. In het conceptueel model in het theoretisch kader zijn concepten apart genomen omdat het gedestilleerd was uit verschillende literatuur. Nu blijkt na onderzoek dat een aantal concepten overlappen en dichter op elkaar liggen dan aanvankelijk gedacht. In onderstaande lijnen wordt dit nader toegelicht.

5.3. Externe lijn

Volgens Kingdon (2014) zijn er drie stromen die samen dienen te komen voor een window of opportunity. Allereerst is er de probleemstroom, deze komt in gevaar wanneer herverkiezingen in

gevaar komen. Deze is gevonden. De PVV stond bekend om haar Ruslandvriendelijke koers en vond steun aan Oekraïne een provocatie, tot de aanloop naar nieuwe verkiezingen in november 2023, Wilders wijzigde zijn Rusland koers en won de verkiezingen waardoor de partij nu in het kabinet stapt (Klaassen, 2024). De tweede stroom betreft de beleidsstroom in de vorm van een soep van beleidsoplossingen. Ook deze stroom is gevonden, in interviews wordt veelal het concept *whole of society* aangehaald als oplossing. De derde stroom is de politieke stroom ook deze zie je terug in het feit dat Nederland de 2% norm van de NAVO wettelijk gaat vastleggen (interne berichtgeving).

Het focusing event van de inval van Rusland heeft deze drie stromen doen versnellen en grijpt en daardoor vindt er nu een window of opportunity plaats die extra aandacht vestigt op de krijgsmacht. Nationale inzet kan hier op meeliften. Kingdon stelt echter dat voor het koppelen van deze stromen, en eventueel nationale inzet daaraan et koppelen, policy entrepreneurs nodig zijn. Deze zijn niet teruggevonden. Ook Herweg's (2015) toevoeging over political entrepreneurs zijn niet gevonden. Concluderend kan gesteld worden dat het focusing event een window of opportunity heeft veroorzaakt en dat datzelfde window de agendastatus versnelt, ook zonder policy of political entrepreneur.

5.4 Interne lijn

De interne lijn begint bij de cultuur van het subsysteem en deze heeft grote invloed op het organisatorische aspect en op het sensemaking aspect. Tevens heeft deze lijn erg veel overeenkomsten met de theorie van Bachrach en Baratz (1970) over macht en machtsbronnen, zij schrijven in hun werk over vier soorten machtsbronnen en deze komen allemaal terug. De eerste machtsbron gaat over onder andere de ideologie van een groep, deze is zichtbaar in het gebruik van frames en sensemaking rondom het onderwerp nationale inzet, bijvoorbeeld nationale inzet als onaantrekkelijk onderwerp. De tweede machtsbron is er een van prioritering waarbij nationale inzet vergeleken met het gevecht aan het oostfront aanzienlijk minder middelen toebedeeld krijgt. Dan stellen Bachrach en Baratz (1970) dat strategische planning cruciaal is, waarbij het handhaven van de status quo door besluiteloosheid een onderdeel vormt. Dit is zichtbaar bij de agendering van nationale inzet door gebrek aan eigenaarschap en onduidelijkheid omtrent rollen. De laatste bron gaat over de interactie tussen groepen, waarbij ook hier het gebrek aan eigenaarschap en onduidelijkheid omtrent rollen terugkomt.

5.4.1. Organisatorisch

De tweede interne lijn, de organisatorische lijn, bestond in het oorspronkelijke conceptuele model niet zoals we deze nu kennen. Er is nu meer aandacht voor de cultuur in het subsysteem, en het subsysteem als veroorzaker van polderen en procedures met tot gevolg gebrek aan eigenaarschap en onduidelijkheid in rollen. Zoals gesteld zijn de concepten niet geheel nieuw en tonen ze overeenkomsten met het werk van Bachrach en Baratz (1970).

Sabatier en Jenkins Smith (1993) hebben literatuur geschreven over machtsverhoudingen en hoe een coalitie tracht haar kernovertuigingen om te zetten in openbaar beleid. Sabatier en Jenkins-Smith (1993) schrijven over hoe actoren bestaande uit mensen met dezelfde geloofsovertuigingen geaggregeerd worden in advocacy coalitions. Aan de hand van resultaten kan geconcludeerd worden dat het om de policy core beliefs gaat, want er wordt wel degelijk geïnvesteerd om kernovertuigingen toe te passen om beleidskernovertuigingen in dat subsysteem te ontwikkelen. Echter in het werk van Sabatier en Jenkins-Smith (1993) draait het om het winnen van de agenda, dit is bij polderen niet het geval. Polderen is ingeregeld om tot consensus te komen. Tevens liggen polderen en de cultuur van het subsysteem erg dicht tegen elkaar aan. Polderen is een Nederlands fenomeen van beleidsproductie en staat bekend om middels overlegstructuren consensus te zoeken, verbinden van partijen en compromissen sluiten (Geul, 2018). Macht is hierbij een belangrijke factor, maar waar macht in de theorie vooral wordt geduid om beoogde effecten op anderen teweeg te brengen (Tromp, 2002; Wrong 1979), is macht binnen het poldermodel vaak juist verdeeld. Maar dit leidt binnen de Landmacht tot een gebrek aan eigenaarschap en onduidelijkheid omtrent rolverdeling. Bachrach en

Baratz (1970) hebben meer aandacht voor het relationele karakter van macht, dit ziet men ook beter terugkomen in het polderen. Zoals bij 5.4 is omschreven ziet men de machtsbronnen van Bachrach en Baratz (1970) terugkomen in de vorm van cultuur die op haar beurt weer invloed uitoefent op de concepten van polderen, procedures en het eigenaarschap. Desondanks kan er niet duidelijk één machtsspeler geïdentificeerd worden die gebruikt maakt van diezelfde machtsbronnen, dit is tevens inherent aan het gebrek aan eigenaarschap. Van het concept procedures werd al aangenomen dat deze invloed had op de agendastatus, dus dat is in lijn met de theorie (Bachrach & Baratz, 1970). Echter hebben de onderzoeksresultaten laten zien dat de causaliteitsrelatie zich andersom bevindt. Er werd verondersteld dat procedures invloed hebben op het subsysteem en daarmee de agendavorming, echter heeft de cultuur van het subsysteem invloed op de procedures.

Samenvattend, de agendastatus wordt vertraagd door een combinatie van gebrek aan eigenaarschap, onduidelijkheid in rollen, uitgebreide overlegstructuren door middel van het poldermodel, bureaucratische procedures beïnvloed door de cultuur en een verdeelde machtsstructuur die efficiënte besluitvorming belemmert. Deze factoren tezamen zorgen ervoor dat de besluitvormingsprocessen langzamer en minder efficiënt verlopen wat de agendastatus vertraagt.

5.4.2 Sensemaking en framing

Eerder werd gedacht dat alles te duiden was aan de dimensies van het issue zelf en dat dat binnen een systeem van sensemaking plaatsvond. Echter blijkt uit de resultaten dat dit allemaal tegelijkertijd gebeurt, het issue wordt geframed, gedeeltelijk aan de hand van de dimensies en gedeeltelijk aan de hand van bestaande cultuur in het subsysteem en tegelijkertijd vindt sensemaking plaats ook aan de hand van de bestaande cultuur in het subsysteem. Literatuur over sensemaking en framing ondersteunt dit en stelt dat mensen frames gebruiken om de alledaagse realiteit te begrijpen (Dodge & Metze, 2024). Rein en Schön (1994) stellen dat framing een perspectief creëert van waaruit men een beleidsprobleem interpreteert. Sensemaking studies nemen vaak dit sociaal-culturele aspect in overweging, daarom wordt framing vaak beschouwd als een sensemakingproces met culturele invloeden. De benadering van framing is geworteld in het werk van Rein en Schön, dat voortbouwt op Weick (1979) (Dodge & Metze, 2024). Voorheen leek het dat sensemaking om alles heen stond, maar nu blijkt dat de cultuur van het subsysteem sensemaking beïnvloedt en het op die wijze terugkomt in de vorm van frames die bestaan rondom het issue. De frames die gedestilleerd zijn uit de resultaten en die van invloed zijn op de agendering zijn: ambigue definitie, carrièrekansen, onaantrekkelijk onderwerp en totalitair optreden. Sensemaking geldt als een heuristische manier om de wereld te begrijpen en framing is daarbij een tool.

Kenmerkend voor nationale inzet en de agendering ervan is de ambigue definitie ervan. Cobb en Elder (1972) schreven over de kenmerken van een issue dat dat deze niet een groter publiek bereiken wanneer ze ingekaderd en concreet zijn. In de interviews kwam terug dat er verwarring over de definitie bestaat en nationale inzet als een containerbegrip wordt ervaren. Dit sluit niet aan op de theorie van Cobb en Elder, echter hun theorie is afgebakend op het grotere publiek, met name de 'gewone' burger. Cobb en Elder (1972) stellen ook dat een issue algemeen en langdurig dient te zijn, door de ambigue definitie en de huidige geopolitieke spanningen kan gesteld worden dat nationale inzet een erg algemeen en langdurig agendaonderwerp zal zijn. Ook stellen Cobb en Elder (1972) dat een onderwerp niet te complex en exceptioneel moet zijn. Nationale inzet in een artikel 5 scenario is ontzettend complex maar tevens niet exceptioneel.

De agendastatus van nationale inzet wordt vertraagd door de ambigu definitie en de verwarring die daaruit voortkomt, de complexiteit van het onderwerp en de verschillende frames die heersen rondom het onderwerp van nationale inzet. De aspecten van sensemaking en framing spelen door middel van ideologie een cruciale rol in hoe het onderwerp wordt geagendeerd, wat leidt tot vertraging in het proces.

6. Conclusie

In de huidige wereld met geopolitiek spanningen is een gebalanceerde agenda van groot belang. Maar welke factoren maken nou dat nationale inzet niet de hoogste prioriteit geniet? Die vraag heeft geleid tot de volgende hoofdvraag: 'welke factoren zijn van invloed op de succesvolle agendering van nationale inzet binnen Defensie?'

Allereerst is er onderzocht welke factoren in de literatuur naar voren komen. Hiervoor is agendasetting literatuur gecombineerd met organisatorische sensemaking theorie. Hierin is gevonden dat alle variabelen worden ingebed in het proces van sensemaking. Binnen dit proces wordt duidelijk dat het succes van agendasetting afhangt van de context waarin het plaatsvindt, namelijk het beleidssubstelsysteem, ook wel de arena genoemd. Dit beleidssubstelsysteem huisvest verschillende coalities die beschikken over macht en machtsbronnen. Bovendien omvat het substelsysteem een policybroker die in staat is om kwesties al dan niet te bevorderen. Deze vier concepten interacteren ook met elkaar. Het functioneren van dit substelsysteem wordt beïnvloed door drie factoren: a) past het binnen de procedures? Zoals Bachrach en Baratz hebben omschreven. B) wat zijn kenmerken van het issue zelf? volgens Cobb en Elder en c) vindt een focusing event plaats met daaropvolgende window of opportunity? volgens Kingdon.

Uit het onderzoek is gebleken dat de agendavorming drie lijnen volgt, waarbinnen die lijnen een verscheidenheid van factoren de agendastatus beïnvloeden. De externe lijn omvat Kingdon's focusing event, dat leidt tot een window of opportunity. De inval van Rusland in Oekraïne, die eigenlijk al in 2014 begon met de annexatie van de Krim, fungeert als een dergelijk focusing event en heeft de aandacht voor de krijgsmacht opnieuw bevestigd.

De tweede lijn bestaat allereerst uit de organisatorische lijn. De cultuur van het substelsysteem oefent invloed uit op procedures, zoals de doorstroom van functies na drie jaar. Tevens heeft de cultuur van het substelsysteem ook tot gevolg een poldercultuur, deze twee facetten samen leiden tot een gebrek aan eigenaarschap en onduidelijkheid omtrent rollen, medewerkers binnen Defensie praten veel over elkaar maar in mindere mate met elkaar. Veel partijen wijzen naar elkaar en het ontbreekt, mede door een onduidelijke C2-structuur, aan eigenaarschap.

De cultuur van het substelsysteem beïnvloedt tevens de interne lijn, dus in totaal de derde lijn. Binnen de derde lijn zien we terug dat het issue zelf gedomineerd wordt door frames en sensemaking, wat een effectief debat over de inhoud in de weg staat. Frames en sensemaking beïnvloeden de ambiguïteit van de definitie, de perceptie op carrièrekansen, de aantrekkelijkheid van het onderwerp en de perceptie over het totalitair optreden.

Al deze factoren tezamen leiden tot een gebrekkige agendastatus van nationale inzet binnen Defensie.

7. Discussie

Validiteit

Het is lastig om bij kwalitatief onderzoek de validiteit precies te bepalen, wel kan erop gereflecteerd worden. De interne validiteit lijkt goed. Aan de hand van wetenschappelijk en bewezen literatuur is de operationalisatie gemaakt en daarop gebaseerd zijn de interviewvragen opgesteld. Tevens zijn de interviewvragen gecontroleerd door derden zodat er zeker gesteld kan worden dat er gemeten zou worden wat beoogd werd te meten, zonder sturende vragen te stellen. Tegelijk was het interview tot bepaalde mate inductief, dit is ook terug te zien in de nieuwe resultaten die naar voren zijn gekomen aan de hand van de verzamelde data.

De externe validiteit kan wat lager uitvallen dan vooraf bedacht. Dit komt omdat cultuur in vele mate een grotere rol speelt dan aanvankelijk gedacht werd. Het onderzoek heeft zich afgebakend tot de Koninklijke Landmacht, aanvankelijk werd verondersteld dat de resultaten ook voor andere krijgsmacht delen konden gelden. Omdat cultuur dus erg bepalend is en tevens de cultuur onder de verschillende Defensieonderdelen sterk kan verschillen, is niet met zekerheid te zeggen of het onderzoek extern valide is. Desondanks lijkt het dat de andere OPCO's ook voornamelijk de blik op het oosten hebben, maar het is niet onderzocht of cultuur hier ten grondslag ligt of dat zij meer uitgaan van een bepaalde risico-inschatting.

Beperkingen/ implicaties

De oorzaak-gevolg relatie tussen de factoren is naar blijk van onderzoek anders. Eerst leek het alsof verschillende factoren invloed hadden op het subsysteem, maar na analyse blijkt dat de cultuur van het subsysteem aanstichter is voor de interne factoren. Het issue zelf met de bestaande waarden is gebleven, maar het proces van sensemaking is daarin gestopt, ten opzichte van het feit dat verondersteld werd dat álles binnen het proces van sensemaking zou gebeuren. Dit is te verklaren omdat een verscheidenheid aan literatuur is gebruikt, literatuur die conventioneel niet gecombineerd wordt. Procedures zijn zowel in de literatuur gevonden als in de resultaten. Polderen en eigenaarschap en rollen zijn nieuw en toegevoegd aan het model.

Vrijheidsgraadtoevoegingen

De agendatheorie blijft vrij vaag en ambigue en er is een grote rol voor toeval weggelegd, met name in het focusing event van Kingdon. Andere theorieën zoals advocacy coalition framework doen wel een poging tot meer de gehele context in acht te nemen, echter zijn de auteurs Amerikaans en is hun werk ook daarop gebaseerd, terwijl Nederland bekend staat om haar poldercultuur. Er is dus niet één agendatheorie die naadloos aansluit, dus blijft het vergelijken, analyseren en toepassen van verschillende theorieën erg nuttig.

Ten opzichte van het oude en het nieuwe conceptueel model zijn er een aantal zaken die de aandacht vangen. Het focusing event en window of opportunity zijn teruggevonden in de resultaten en daarmee blijven staan, maar de vraag die rest is wel hoe focusing is zo'n focusing event? Er zijn meerdere focusing events opgehaald in de resultaten, maar in de literatuur lijkt er geen aandacht te zijn voor de grootte van een focusing event en de impact daarvan wat ervoor zorgt dat men om sommige events simpelweg niet heen kan. Een dergelijk event zoals de inval van Rusland in Oekraïne heeft dermate grote implicaties op de internationale geopolitieke situatie. Wat hier op aansluit gaat over de kenmerken van het issue, risico is daar tevens een onderdeel van. Situaties die dermate dreigend worden ervaren, genereren over het algemeen meer awareness.

Bachrach en Baratz stellen dat procedures de agendastatus kunnen bemoeilijken, maar zij hebben het over opgelegde procedures. Binnen Defensie doen zij zelf mee aan de procedures die onderdeel van de cultuur zijn. Ze blijven polderen en zich laten leiden door procedures, ook wanneer dit hun eigen agendapunt bemoeilijkt. Niemand kiest ervoor om hier tegenin te druisen. Dit is bijzonder aangezien hierover niks in de theorie staat.

Agendatheorie gaat uit van bestaande fracties die tegen elkaar zijn, hierdoor leidt het doordrukken van agendapunten doorgaans tot verbeterde carrièrekansen. In het geval van Defensie gaat het niet om twee (of meer) verschillende fracties, maar één organisatie waar binnen meningsverschillen omtrent de agenda bestaan. Agendavorming binnen een organisatie vereist dat grote delen van de organisatie 'te vriend' worden gehouden, in tegenstelling tot de agendasetting literatuur die veelal de macht tussen verschillende groepen beschrijft. Dit geeft een hele andere dynamiek. En binnen die dynamiek zie je dat cultuur, carrièrekansen en het polderen van invloed zijn. Ik heb agendasetting literatuur toegepast, maar eigenlijk dekt die literatuur onvoldoende de lading.

8. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt naar aanleiding van het onderzoek een drietal aanbevelingen gedaan.

1. Vervolgonderzoek

De eerste aanbeveling is voor toekomstig onderzoek. Zoals gesteld is alleen agendasetting theorie ontoereikend om toegepast te worden binnen organisaties. Het is daarom nuttig om meer onderzoek te doen naar agendavorming binnen organisaties. Het conceptueel model kan hiervoor als leidraad dienen en tevens getoetst worden.

2. Helderheid omtrent definitie

Er is geconstateerd dat de definitie van NI als ambigue ervaren wordt, dit betekent dat er verschillende meningen zijn over wat de definitie zou moeten behelzen. Dit leidt tot verwarring en inefficiëntie bij uitvoering van de taken. Een heldere, eenduidige definitie is essentieel voor een effectieve operationele inzet. Dit dient bij elkaar gebracht te worden. Dit dient gedaan te worden door op de eerste plaats te onderzoeken of de huidige definitie toereikend is. Vervolgens is het van belang hoe de juiste definitie intern gecommuniceerd wordt, zodat er geen ruimte meer is voor ambiguïteit. Het is van belang om een communicatiecampagne op te starten om de definitie onder de aandacht te brengen binnen de organisatie, hiervoor kunnen diverse bestaande communicatiekanalen gebruikt worden zoals nieuwsbrieven, interne memo's en het intranet. Defensie kan nog een stap verder gaand door trainingssessies en workshops te organiseren om medewerkers vertrouwd te laten raken met de definitie en de implicaties die het heeft voor hun werkzaamheden.

3. Verduidelijking van de C2 structuur

De derde aanbeveling heeft betrekking op het opzetten van een duidelijke command en control (C2) structuur met een eenhoofdige leiding die eigenaarschap toont zodat rollen duidelijk worden. Een eenhoofdige leiding zorgt voor helderheid, verantwoordelijkheid en een effectieve besluitvorming wat cruciale succesfactoren zijn voor nationale inzet.

Er zijn momenteel ontwikkelingen gaande om een operationeel hoofdkwartier (OHK) op te zetten. Het is essentieel dat deze nieuwe structuur de functie van eigenaarschap en coördinatie inbedt. Door deze verantwoordelijkheid bij het OHK te beleggen, kan men de versnippering van spelers binnen het domein verminderen en de samenwerking verbeteren.

Aandachtspunten voor het OHK:

- Het is belangrijk dat het OHK een centrale rol speelt in het verduidelijken en communiceren van de definitie van NI
- Het OHK moet duidelijk de leiding nemen en verantwoordelijk zijn voor alle aspecten van nationale inzet

Om ervoor te zorgen dat het OHK effectief functioneert en serieus genomen wordt is het op basis van dit onderzoek aan te raden om iemand hoog in de organisatie, in de rang van generaal, voor langere tijd te verbinden aan het OHK. Deze persoon fungeert als belangrijke ruggensteun, biedt legitimiteit en versterkt de nieuwe positie van het OHK binnen de organisatie.

De combinatie van een eenhoofdige leiding en een goed gestructureerde C2 structuur zorgt voor eenduidige besluitvorming, meer samenwerking, en efficiënte en effectiviteit.

9. Literatuurlijst

- AD (2024) *Net nu wilders zijn ruslandkoers verlegt, ontploft er een affaire die zijn achilleshiel raakt*. Geraadpleegd op 8 juli 2024 van <https://www.ad.nl/politiek/net-nu-wilders-zijn-ruslandkoers-verlegt-ontploft-er-een-affaire-die-zijn-achilleshiel-raakt~a75c1a8f/>
- Bachrach, P., Baratz, M. S. (1970), *Poverty and power: theory and practice*, Oxford, Oxford University Press
- Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. (1991). *Agenda Dynamics and Policy Subsystems*. *The Journal of Politics*, 53(4), 1044-1074
- Bekkers, V., & Meijer, A. (2010). *Cocreatie in de publieke sector. Een verkennend onderzoek naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burger*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers.
- Birkland, T. A. (1998). *Focussing Events, Mobilization, and Agenda Setting*. *Journal of Public Policy*, 53-74
- Bosman, J. (2024) *Russische politicus pleit voor nucleaire aanval op Nederland: het is een kwestie van één dag*. Geraadpleegd op 9 mei 2024 van <https://www.ad.nl/buitenland/russische-politicus-pleit-voor-nucleaire-aanval-op-nederland-het-is-een-kwestie-van-een-dag~aeb70572/#:~:text=Rusland%20moet%20een%20nucleaire%20aanval,Rotterdam%20een%20dik%20doelwit>
- Cairney, P. (2020) *Understanding public policy: theories and issues*.
- Cairney, P. (2013). *Standing on the Shoulders of Giants: How Do We Combine the Insights of Multiple Theories in Public Policy Studies?* *Policy Studies Journal*, 41(1), 1–21. <https://doi.org/10.1111/psj.12000>
- Cobb, R.W., Elder, C.D., (1971) *The politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory*. In: *Journal of Politics* Vol. 33. No. 4. pp. 892-915
- Tromp, B. (2007). *De wetenschap der politiek : Verkenningen*. <https://doi.org/10.5117/9789053565780>
- Dearing, J.W., Rogers, E.M., (1996) *Agenda Setting*. Thousand Oaks, Sage Publications.
- Dodge, J., Metze, T. *Approaches to policy framing: deepening a conversation across perspectives*. *Policy Sci* **57**, 221–256 (2024). <https://doi.org/10.1007/s11077-024-09534-9>
- De Boer (2023, 29 november). *Focus steeds meer op hoofdtak 1 van Defensie*. 06 | de Vliegende Hollander. Geraadpleegd op 6 juni 2024 van https://magazines.defensie.nl/vliegendehollander/2023/11/06_focus-steeds-meer-op-hoofdtak-1-van
- Geul, A. (2018). *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie: zes beproefde methodieken van beleidsontwikkeling*.
- Gioia, D. A., & Chittipeddi, K. (1991). *Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation*. *Strategic Management Journal*, 12(6), 433–448. <https://doi.org/10.1002/smj.4250120604>

Hagenaars, P. (2019) *Het Territoriaal Operatiecentrum : een investering in onze nationale veiligheid*. Geraadpleegd op 29 juli 2024 van <https://bibliotheeknlida.contentdm.oclc.org/digital/collection/p21075coll13/id/1017/>

Herweg, N., Huß, C., & Zohlnhöfer, R. (2015). Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework. *European Journal of Political Research*, 54(3), 435–449. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12089>

Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal Of Public Policy*, 14(2), 175–203. <https://doi.org/10.1017/s0143814x00007431>

Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives and public policies*

Ministerie van Defensie. (2022, November 18). Ernstig verslechterde veiligheidssituatie. Defensienota 2022 | Defensie.nl. <https://www.defensie.nl/onderwerpen/defensienota-2022/lezen/ernstig-verslechterde-veiligheidssituatie>

Moody, R.F.I. (2010) Mapping power: geographical information systems, agenda-setting and policy design, Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam

Ministerie van Defensie (2020) *defensie visie 2035: vechten voor een veilige toekomst*. Geraadpleegd op 5 maart 2024 van <https://www.defensie.nl/onderwerpen/defensievisie-2035/eigenschappen-en-inrichtingsprincipes>

Ministerie van Defensie: Kamerstuk 26900, nr. 2 | *Overheid.nl > Officiële bekendmakingen*. (1999, November 29). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26900-2.html>

Ministerie van Defensie. (2023, November 17). Wat doet Defensie? Over Defensie | Defensie.nl. <https://www.defensie.nl/onderwerpen/overdefensie/het-verhaal-van-defensie/wat-doet-defensie>

Ministerie van Defensie. (2023a, January 16). Host nation support voor troepenverplaatsingen. Internationale Samenwerking | Defensie.nl. <https://www.defensie.nl/onderwerpen/internationale-samenwerking/host-nation-support>

Ministerie van Defensie. (2023, 16 januari). *Host nation support voor troepenverplaatsingen*. Internationale Samenwerking | Defensie.nl. [https://www.defensie.nl/onderwerpen/internationale-samenwerking/host-nation-support#:~:text=Het%20Territoriaal%20Operationeel%20Centrum%20\(TOC,zij%20de%20grens%20over%20zijn.](https://www.defensie.nl/onderwerpen/internationale-samenwerking/host-nation-support#:~:text=Het%20Territoriaal%20Operationeel%20Centrum%20(TOC,zij%20de%20grens%20over%20zijn.)

NATO 1949 https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=nl

Rein, M., & Schön, D. (1993). Reframing Policy Discourse. In F. Fischer & J. Forrester (Eds.). (Ed.), *The argumentative turn in policy analysis and planning* (pp. 145–166). Duke University Press.

Rosness, Ragnar & Evjemo, Tor Erik & Haavik, Torgeir & Wærø, Irene. (2015). Prospective sensemaking in the operating theatre. *Cognition, Technology & Work*. 18. 10.1007/s10111-015-0346-y.

Sabatier, P.A., Jenkins-Smith, H.C., (eds.) (1993) *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Westview Press

van Thiel, S. (2022). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. (4 ed.) <https://www.coutinho.nl/nl/bestuurskundig-onderzoek-9789046908037>

Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. SAGE.

Dennis Wrong, *Power. Its forms, bases and uses*, Oxford: Blackwell, (1979), second edition, Chicago: University of Chicago Press, 1989. Hier wordt verwezen naar de eerste editie.

Bijlage

Bijlage 1: topic list

Interview

Introductie:

- Respondent bedanken voor genomen moeite
- Onderwerp en doel onderzoek
- Waarom dit interview
- De structuur van het interview
- Condities voor deelname (anonimiteit, toestemming)
- Opname
- Transcript toesturen

Definitie agenda:

Aandacht voor beleidsacties richting een onderwerp met betrekking tot een kwestie. Het gaat over vraagstukken waar beleidsmakers hun **aandacht** aan besteden.

Definitie NI:

ationale inzet betreft de inzet van de krijgsmacht ter uitvoering van haar drie hoofdtaken binnen het koninkrijk der Nederlanden. Naast de bescherming van ons grondgebied en de ondersteuning aan missies zijn dat taken ter ondersteuning van civiele autoriteiten bij onder meer de handhaving van de openbare orde, de rechtsorde, de bestrijding van rampen en beheersing van crises. Binnen NI kan onderscheid gemaakt worden nationale operaties (hoofdtak 1 en gevolg 2) en nationale taken (3^e hoofdtak)

De hoofdvraag van het onderzoek luidt: welke factoren zijn van invloed op de agendering van nationale inzet?

Als ik deze aan u stel, wat zijn hierbij uw eerste gedachten?

Issue

- kan u uitleggen waar het probleem naar uw mening over gaat?
- Vind u meer urgentie van NI belangrijk? Waarom wel/niet?

Sensemaking:

- Hoe wordt er intern tegen NI aangekeken? Door wie?
- Hoe probeert u de complexiteit van NI te begrijpen?
- Intern staat met name het van oost-naar-west denken centraal, wat vindt u daarvan?
 - o Kunt u uitleggen wat voor u van oost-naar-west denken inhoudt?

Agendering van NI lijkt een probleem door capaciteitsprobleem

➔ Vervolg vraag; hoe geef je NI vereiste aandacht ondanks dat capaciteitsprobleem?

Focusing event:

- Denkt u dat er recente gebeurtenissen of situaties zijn die aanleiding geven tot deze kwestie naar voren gebracht en zo ja, welke?
- Kunt u een voorbeeld geven van een plotselinge gebeurtenis waarin de agendering van nationale inzet binnen defensie duidelijk werd beïnvloed door externe factoren?
- Is na een dergelijke gebeurtenis het onderwerp nationale inzet op een andere manier besproken? Merkt u meer of minder urgentie na een dergelijke gebeurtenis? (hoe komt het dat de urgentie na loop van tijd toch weer vaak afzwakt?)

Window of opportunity

- Denkt u dat er intern ruimte is voor acceptatie voor meer urgentie van NI? Waarom?
- Denkt u dat veel mensen al een mening hebben over NI? Waarom?
- Denkt u dat de mening over meer prioritering voor NI positief of negatief is? Waarom?
- Denkt u dat dit het moment is om deze kwestie naar voren te brengen? Waarom wel/niet?

Procedures

- Zijn er procedures intern die het kunnen bemoeilijken om meer urgentie aan NI te geven?
- Zijn er procedures die intern kunnen helpen om meer urgentie aan NI te geven?

Subsysteem

Coalities/ Policybroker:

- Wie beschouwt u ook als andere actoren of belanghebbenden die zich met dit probleem bezighouden? Zowel positief of negatief
- Wat is volgens u hun standpunt in deze kwestie?
- Als ik u vraag welke actor het grootste effect heeft op NI en de agendastatus, wie zou dat zijn en waarom?

Macht en machtsbronnen:

- Wie bepaalt de beleidslijn en daarmee het oost-naar-west denken?
- Zijn er actoren die meer urgentie van NI kunnen verhinderen? Wie?
- Zijn er actoren die kunnen bijdragen aan meer urgentie voor NI?
- Wat maakt dat kinetisch optreden belangrijker wordt gezien dan NI?
- Wat maakt dat mensen vaak de urgentie niet zien van NI?
- Wordt het onderwerp NI niet-legitiem gemaakt? Door wie?

Overig:

Wat zijn volgens u mogelijkheden en kansen binnen Nationale inzet?

Wie moet ik nog spreken voor mijn onderzoek?

Laatste vraag; heb ik iets niet gevraagd rondom dit thema wel belangrijk is om mee te nemen?

Afsluiting:

- Bedanken voor deelname en genomen moeite
- Condities herhalen

Bijlage 2: onderzoekspopulatie

Datum van interview	Afdeling	Subafdeling/ functie
15 april 2024	13 Lichte brigade	Regionaal militair commandant
16 april 2024	Directie training en operaties	Kenniscentrum Nationale Inzet
18 april 2024	Directie training en operaties	TOC
22 april 2024	Directie training en operaties	Strategy & planning
23 april 2024	11 luchtmobiele brigade	Hoofd NATOPS
24 april 2024	OTC Genie	Kenniscentrum genie
29 april 2024	Koninklijke militaire academie	Faculteit militaire wetenschappen
30 april 2024	Operationeel ondersteuningscommando Land	
1 mei 2024	Ministerie van defensie	Directie operaties (DOPS)
1 mei 2024	43 gemechaniseerde brigade	Regionaal militair commandant
2 mei 2024	OTC	Land training centre en land warfare centre
3 mei 2024	Ministerie van Defensie	Directie operaties
6 mei 2024	Directie training en operaties	Kenniscentrum nationale inzet
6 mei 2024	Ministerie van Defensie	Directie Operaties (DOPS)
14 mei 2024	Ministerie van Defensie	Directoraat-generaal beleid
26 mei 2024	Ministerie van Defensie	Directie aansturen operationele gereedheid

Bijlage 3: Operationalisatieschema

Concept	Definitie	Dimensie	Indicatoren
Focusing Event	Een plotselings gebeurtenis die relatief ongebruikelijk is, redelijkerwijs kan worden gedefinieerd als schadelijk of de mogelijkheid heeft tot toekomstige schade, waarbij de schade is geconcentreerd in een bepaald geografisch gebied of een bepaalde belangengemeenschap en die tegelijkertijd bekend is bij beleidsmakers en het publiek. (vertaald)		- Perceptie respondent van aanwezigheid focusing event (Moody, 2010) - Perceptie respondent invloed focusing event op agendering (Moody, 2010) - Perceptie respondent veranderen van beeldvorming NI naar aanleiding van focusing event (Moody, 2010)
Window of opportunity	Een momentum waar de drie stromen bij elkaar komen		- Perceptie respondent over acceptatie van meer urgentie NI (Moody, 2010) - Mening respondent over meer urgentie voor NI (Moody, 2010) - Perceptie respondent over momentum voor NI (Moody, 2010)
Issue	Definitie NI	Kenmerken	- Perceptie respondent of NI de volgende kenmerken heeft: - Concreet vs abstract - Specifiek vs algemeen - Kortdurend vs langdurig - Complex vs simpel - Routine vs exceptioneel (Cobb & Elder, 1972)
		Issue en bestaande waarden	- Mening respondent over het issue en daarbij behorende waarden (Moody, 2010)
Procedures			- De mate waarin respondenten van mening zijn dat procedures hinderen (Bachrach & Baratz, 1970) - De mate waarin respondenten van mening dat procedures helpen (Bachrach & Baratz, 1970)
Subsysteem	‘Hier gebeurt het’. Dit is de arena waar macht, coalities, hulpbronnen en de policybroker elkaar ontmoeten om NI wel of niet	Coalities	- Welke actoren kan de respondent identificeren (Moody, 2010) - De perceptie van de respondent over de standpunten van deze actoren (Moody, 2010)

	een hogere agendastatus te geven.	Macht: Macht is het vermogen van sommige personen om beoogde en voorziene effecten op anderen teweeg te brengen' (Wrong, 1979)	- Perceptie van de respondent of een bepaalde actor de kwestie kan verhinderen (Moody, 2010) - Perceptie van de respondent of een bepaalde actor bij kan dragen aan meer urgentie voor NI? (Moody, 2010)
		Hulpbronnen	- Perceptie respondent over waarom bepaalde actoren kunnen verhinderen (Moody, 2010) - Perceptie respondent over waarom bepaalde actoren kunnen bijdragen (Moody, 2010)
		Policybroker; onderhandelaar	- Perceptie respondent over welke actor als policybroker kan optreden
Sensemaking	'het proces waardoor mensen zin en betekenis geven aan hun ervaring in organisatorische contexten.' (Weick, 1995)		- Perceptie respondent over mening NI intern - Mening respondent over complexiteit van NI - Mening respondent over het van oost-naar-west denken
Succesvolle agendering			NI op de agenda ja/nee