

De wetgevende macht van de media?

Een kwantitatieve analyse van media-effecten op de behandeling van wetsvoorstellen

Lotte Melenhorst

ABSTRACT: The Legislative Power of the Media? A Quantitative Analysis of Media Effects on Lawmaking Processes

The media are a much-discussed subject in both the scientific and the public debate on the functioning of democracy. Nevertheless, there is relatively little empirical research on the effects of media on the most fundamental aspect of politics: the legislative process. However, this type of research is important because it helps us gain insight into the influence journalists exert. This study analyses the influence of media attention for bills on the legislative process in the Netherlands. A quantitative analysis of the newspaper coverage for recently discussed bills indicates that the parliamentary process is influenced by this coverage. This first study of media-effects on the Dutch legislative process suggests that more media-attention leads to the introduction of more amendments by both members of government and members of parliament.

KEYWORDS: media effects, legislation, policy process, lawmaking, Dutch politics, newspaper coverage

1. Inleiding

De afgelopen decennia zijn de media in relatie tot politiek en bestuur een dankbaar onderwerp van wetenschappelijk onderzoek geworden. Binnen de communicatiewetenschappen en in politicologisch onderzoek is er steeds meer aandacht voor de politieke invloed van de media. Behalve met het in kaart brengen van de media-aandacht die aan het politieke bedrijf geschonken wordt, houden wetenschappers zich vooral bezig met het analyseren van de invloed die de media uitoefenen op het functioneren van politieke actoren. Politici houden in hun gedrag namelijk sterk en in toenemende mate rekening met de media, een ontwikkeling die aangeduid

wordt als ‘mediatisering’. Ze passen zich aan aan de manier waarop journalisten opereren en anticiperen in hun beslissingen op de media-aandacht die hun optreden kan genereren. Journalisten en politici zijn in hun werk onlosmakelijk met elkaar verbonden geraakt, waardoor hun relatie een wederkerig karakter heeft gekregen (Davis, 2009; Strömbäck, 2008; Van Aelst & Walgrave, 2011).

Dat de media invloed uitoefenen op het politieke besluitvormingsproces lijkt op het eerste gezicht heel vanzelfsprekend. Politici zijn namelijk bij uitstek notoire mediavolgers, die gretig het laatste politieke nieuws consumeren. Bovendien geloven politici zelf dat de media veel macht hebben (Van Aelst *et al.*, 2008). En ook journalisten zijn steeds minder terughoudend als het gaat om de invloed die hun werkzaamheden hebben op de besluitvorming in Den Haag. Zo stelde de bekende politiek journaliste Dominique van der Heijde, in reactie op de Deense politieke tv-serie Borgen, dat “er echt dingen kunnen veranderen, van tafel kunnen gaan, omdat er door de media heel nadrukkelijk aandacht op wordt gevestigd”.¹ Empirisch bewijs dat de media de totstandkoming van beleid in Nederland daadwerkelijk beïnvloeden, ontbreekt nagenoeg volledig. Daarom onderzoeken we in deze studie een fundamenteel aspect van het politieke besluitvormingsproces, namelijk het tot stand komen van wetgeving. De centrale vraag is: in welke mate en op welke manier beïnvloedt mediaberichtgeving de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen? Om hierop een antwoord te formuleren, onderzoeken we wetsvoorstellen die gedurende het Nederlandse parlementaire jaar 2012-2013 behandeld zijn en de hierover verschenen krantenberichtgeving. Door middel van een regressieanalyse bestuderen we de media-invloed op de parlementaire behandeling van wetten. In het volgende theoretisch kader onderbouwen we eerst de verwachting dat media-aandacht invloed heeft op zowel het aantal bij wetsvoorstellen ingediende wijzigingen, als op de duur van het wetgevingsproces.

2. Theoretisch kader

Media en politiek zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Politici reageren op onderwerpen die uitgelicht worden in de media en journalisten doen verslag van debatten en stemmingen. Hun relatie heeft dus een wederkerig karakter (zie bijvoorbeeld Davis, 2009; Sellers, 2010; Strömbäck, 2008). Er is sprake van interactie tussen politici en journalisten, waarbij journalisten aan de ene kant reageren op het gedrag van politici, en politici aan de andere kant reageren op de door journalisten geproduceerde berichtgeving. Dat de media op politieke gebeurtenissen reageren is vanzelfsprekend, het is tenslotte een journalistieke kerntaak om het publiek te informeren en te rapporteren wat er in het parlement gebeurt (De Beus, Brants & Van Praag, 2011). Het omgekeerde is echter minder evident: er is geen regel die

stelt dat politici zich in debatten moeten baseren op mediaberichtgeving. Toch is het aannemelijk dat kranten, radio en televisie een belangrijke bron van informatie zijn voor politici. Door het interactieve karakter van de relatie tussen journalisten en politici is het echter moeilijk om het wetgevingsproces en het nieuwsproces van elkaar te onderscheiden (Cook, 2006). Juist vanwege de sterke verwevenheid van media en politiek is het de moeite waard de systemen van beïnvloeding binnen dit ‘politiek-publicitair complex’ (Vis, 1975) te ontrafelen. Een eerste stap daartoe is om uit deze complexe interactie de manieren waarop media-aandacht het politieke proces beïnvloedt te destilleren. In deze studie ligt de focus daarom op het proces van media-invloed, zonder daarbij een vorm van permanente wederkerigheid uit te sluiten.

In onderzoek naar de relatie tussen media en politiek wordt veelal gefocust op het begin van het politieke proces. De vraag is dan in hoeverre de media invloed uitoefenen op de onderwerpen die op de agenda komen te staan. Uit de groeiende hoeveelheid onderzoek naar agenda-setting blijkt dat de media-agenda en de politieke agenda sterk afhankelijk zijn van elkaar (Cobb & Elder, 1981; Davis, 2009; Walgrave, Soroka & Nuytemans, 2008). De belangrijkste conclusie luidt dat de media, door aandacht te besteden aan een onderwerp, kwesties op de politieke agenda kunnen zetten. Het is dan ook niet verwonderlijk dat Nederlandse politici de media als de belangrijkste politieke agenda-setter beschouwen (Andeweg & Thomassen, 2007; Van Aelst *et al.*, 2008).

In het onderzoek naar media en politiek kijken wetenschappers vaak niet veel verder dan de agenda-settende macht van actoren. De media worden vooral belangrijk geacht in het beginstadium van het proces (Soroka *et al.*, 2012). De politieke strijd is echter nog niet gestreden als een onderwerp op de politieke agenda geplaatst is. In feite is dit zelfs pas het begin van het politieke proces. Dat de relevante problemen en belangen gedefinieerd worden door de media (Bachrach & Baratz, 1962) en politieke actoren in hun gedrag gedwongen worden om te anticiperen op reacties in de media (Davis, 2007; Sellers, 2010) impliceert dat de media ook gedurende de ‘behandeling van het agendapunt’ een invloedrijke rol zouden kunnen spelen. Bovendien beïnvloeden de verschillende media elkaars agenda en imiteren journalisten elkaar (zie bijvoorbeeld Boyle, 2001; Golan, 2006; Vliegert & Walgrave, 2008). Hierdoor is de kans relatief groot dat als een onderwerp eenmaal aandacht heeft gekregen, de media spits zullen blijven op het verloop van het beleidsproces, in plaats van dat zij het negeren zodra het onder de aandacht is gebracht.

Een tweede beperking van bestaand onderzoek naar media en politiek is dat veelal de meer retorische, zogenaamd symbolische politieke agenda bestudeerd wordt (Walgrave & Van Aelst, 2006). Hoewel het te ver gaat te suggereren dat deze alleen betrekking heeft op de waan van de dag, wordt daarmee wel een agenda aangeduid die slechts beperkte politieke consequenties heeft. Een goed voorbeeld

van onderzoek naar beïnvloeding van de symbolische politieke agenda zijn studies naar parlementaire vragen (Van Aelst & Vliegthart, 2011; Van Santen, Helfer & Van Aelst, 2012; Vliegthart & Walgrave, 2010). Het vragenuurtje dat iedere dinsdagmiddag plaatsvindt in de Tweede Kamer wordt sterk beïnvloed door wat er de voorgaande dagen breed uitgemeten is in de media. Op de website van de Tweede Kamer staat bij iedere mondelinge vraag die gesteld wordt zelfs een hyperlink naar het nieuwsbericht waarop de vragensteller zich baseert. Hierin is Nederland niet uniek: ook in bijvoorbeeld het Spaanse parlement worden veel mondelinge vragen gesteld over onderwerpen waar veel media-aandacht voor is (Bonafont & Baumgartner, 2013). Maar dit soort onderzoek leert ons weinig over de vanwege de mogelijke consequenties minstens zo belangrijke vraag of media-aandacht ook invloed uitoefent op de substantiële politieke agenda (Brants & Voltmer, 2011). Met dit begrip wordt bedoeld op de meer inhoudelijke agenda: de politieke besluitvorming waarmee beleidsvoornemens worden omgezet in wet- en regelgeving. Wetenschappelijk onderzoek naar de eventuele invloed van media-aandacht op het wetgevingsproces (dat wil zeggen de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen) is echter schaars. Onderzoek naar agendabeïnvloeding in België toont aan dat de effecten op de symbolische agenda sterker zijn dan op de substantiële agenda (Walgrave *et al.*, 2008). Toch lijkt het daar met betrekking tot een aantal beleidsterreinen, zoals buitenlands beleid, sociale zaken en justitie, wel zo te zijn dat meer aandacht in kranten ertoe leidt dat de regering meer aandacht aan een onderwerp besteedt. Dit impliceert dat beleidsagenda's in ieder geval niet immuun zijn voor de media.

Ten derde is het bestaande empirische onderzoek naar media-invloed op politieke processen en beleid vooral gericht op de Verenigde Staten. Uit deze studies blijkt dat beleid daar in principe gekenmerkt wordt door lange periodes van stabiliteit, maar dat vrij plotseling grote beleidsveranderingen doorgevoerd kunnen worden (Baumgartner & Jones, 1993 en 2002). Media-aandacht is een van de factoren die bijdraagt aan het ontstaan van zulke dramatische veranderingen in het beleidsproces. Doordat er sprake is van wederkerigheid, is de berichtgeving over politiek ook van invloed op het politieke proces (Cook, 2006; Sellers, 2010). Dit betekent dat de media aan de ene kant reageren op de politieke agenda, maar er aan de andere kant zelf invloed op uitoefenen (Wolfe, Jones & Baumgartner, 2013). Bovendien kan media-aandacht gevolgen hebben voor de snelheid waarmee voorstellen behandeld worden (Jones & Wolfe, 2010; Wolfe, 2012). Wat voor rol de media precies spelen als een onderwerp eenmaal op deze substantiële beleidsagenda staat, is echter nog onduidelijk, zeker binnen West-Europese parlementaire stelsels met coalitieregeringen. Ook zijn zowel de media als de politiek in de Nederlandse context heel anders georganiseerd (Brants & Van Praag, 2005, p. 14). Daardoor is het niet vanzelfsprekend dat de Amerikaanse conclusies hier van toepassing zijn.

Wat we wel weten is dat het Nederlandse wetgevingsproces over het algemeen maar op weinig media-aandacht kan rekenen. Vier op de vijf wetten krijgen über-

haupt geen persaandacht. Bovendien krijgt slechts 10% van alle wetsvoorstellen serieuze aandacht, dat wil zeggen: meer dan alleen enkele korte, descriptieve artikelen (Van Aelst, Veen & Van Holsteyn, 2012). Het handjevol wetten dat zulke serieuze aandacht van journalisten krijgt, ontvangt dan meteen ook relatief veel aandacht. Dit komt overeen met de media-aandacht voor Europese wetgeving in internationale kranten: een beperkt aantal wetten krijgt veel media-aandacht, terwijl de meeste wetgevingsprocessen volledig buiten de schijnwerpers van de media blijven (De Bruycker & Beyers, 2012).

Deze onderzoeksresultaten roepen de vraag op wat er gebeurt met de relatief kleine groep wetsvoorstellen die wel op media-aandacht kan rekenen. De centrale onderzoeksvraag van dit artikel luidt daarom: heeft media-aandacht voor wetgeving invloed op de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen? Behalve het directe contact tussen journalisten en politici kunnen diverse factoren een rol spelen bij dit beïnvloedingsproces. Zo proberen belanghebbenden het besluitvormingsproces te sturen, onder andere via lobbyisten (zie voor onderzoek naar belangengroepen o.a. Austen-Smith & Wright, 1992; Hall & Deardorff, 2006; Terkildsen, Schnell & Ling, 1998). Ook kunnen bijvoorbeeld de complexiteit van de wetgeving en de gevoeligheid van het thema een rol spelen bij de totstandkoming van een wet. Deze aspecten laten we in dit onderzoek echter buiten beschouwing, om ons te kunnen concentreren op de vraag in hoeverre media-aandacht invloed heeft op het wetgevingsproces. We maken in deze studie onderscheid tussen twee verschillende soorten invloed. Ten eerste zou media-aandacht namelijk consequenties kunnen hebben voor de wijzigingen die tijdens de behandeling van de wet voorgesteld worden. Ten tweede zou ze van invloed kunnen zijn op de duur van het wetgevingsproces.

Wijzigingsvoorstellen

Zowel vanuit de wetenschap als vanuit de praktijk wordt gesuggereerd dat media-aandacht invloed heeft op het Nederlandse wetgevingsproces. Zo legt Volkskrant- en BNR-journalist Kustaw Bessems een direct verband tussen een televisie-uitzending en de inhoud van een daarna aangenomen wetsvoorstel. Hij stelt dat een aflevering van Zembla, waarin – naar later bleek ten onrechte – werd beweerd dat er taakstraffen waren uitgedeeld voor zeer zware vergrijpen, “rechtstreeks effect had gehad op de wetgeving: de vrijheid van rechters om taakstraffen op te leggen werd beperkt” (Bessems, 2012). Brits onderzoek toont aan dat de media ook in de perceptie van politici invloed hebben op beleid en wetgevingsdebatten (Davis, 2009, p. 214). De precieze invloed die de media uitoefenen op het politieke besluitvormingsproces heeft tot nu toe relatief weinig wetenschappelijke aandacht gekregen (Van Aelst, 2013). Deze invloed van de massamedia op politieke elites kan vanwege hun positie en status echter grote consequenties hebben (Kepplin-

ger, 2007, p. 3). Media-aandacht zou invloed zou kunnen hebben, doordat ze de aandacht van beleidsmakers richt op specifieke problemen en oplossingen. Daarbij speelt een rol dat mediaberichtgeving impact heeft op burgers, waardoor er vervolgens publieke druk uitgeoefend kan worden op de besluitvorming. Bovendien wordt berichtgeving in de media door politici vaak gezien als een indicatie van de publieke opinie (Herbst, 1998; Kennamer, 1992; Pritchard & Berkowitz, 1993). Ook zonder dat er directe druk wordt uitgeoefend is het daardoor mogelijk dat politieke actoren negatieve berichten in de media beschouwen als signaal dat een plan onwenselijk wordt geacht. De media kunnen dus het discours van debatten beïnvloeden door de manier waarop zij een onderwerp onder de aandacht brengen (Soroka *et al.*, 2012). De substantiële politieke agenda wordt inhoudelijk beïnvloed door de manier waarop een kwestie geframed wordt in de media (Entman, 2004).

Met betrekking tot wetgeving zou mediaberichtgeving ertoe kunnen leiden dat politici elementen van een wetsvoorstel willen wijzigen. De berichtgeving kan politici van nieuwe informatie voorzien, die hun kijk op de voorliggende wetgeving verandert. Ook biedt ze politieke actoren een kans om zich op voor henzelf of voor hun partij belangrijke issues te profileren. Door een amendement in te dienen dat een wetsvoorstel wijzigt op een manier die in berichtgeving gesuggereerd wordt, kunnen politici vorm geven aan geluiden die in de media te horen zijn. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de wet waarmee huwelijksdwang, polygamie en besnijdenis strafbaar geworden zijn: na een succesvolle campagne van vrouwenorganisatie Femmes For Freedom diende de Partij van de Arbeid een amendement in om ook de gedwongen voortzetting van huwelijken strafbaar te stellen. Of dit een uniek voorbeeld of een veel voorkomend mechanisme is, weten we echter niet. Daarom luidt de eerste hypothese: *meer media-aandacht voor een wetsvoorstel leidt tot meer voorgestelde wijzigingen tijdens de parlementaire behandeling.*

Behandelingsduur

Er zijn echter meer media-effecten op het wetgevingsproces mogelijk dan puur op de inhoud van het erin vervatte beleid. Zo zou media-aandacht ook van invloed kunnen zijn op de lengte van het beleids- en besluitvormingsproces. Onderzoek naar de invloed van media-aandacht op de duur van het proces in de Verenigde Staten levert tegenstrijdige resultaten op. Aan de ene kant wordt gesuggereerd dat mediaberichtgeving kan bijdragen aan versnelling van het beleidsvormingsproces (Linsky, 1986; Livingston, 1997). Ze kan beleidsmakers en politici namelijk het gevoel geven dat ze een positie moeten innemen en tot een besluit komen. Bovendien kan media-aandacht de besluitvorming bespoedigen door de aandacht voor bepaalde argumenten en belangen te versterken (Jones & Wolfe, 2010). Door de behandeling van een wetsvoorstel te bespoedigen kan bovendien geprobeerd wor-

den om meer (negatieve) media-aandacht te voorkomen. Een tot de verbeelding sprekend Nederlands voorbeeld hiervan heeft betrekking op de in 2011 ingevoerde reparatiewet over identiteitskaarten. Op 9 september dat jaar oordeelde de Hoge Raad dat gemeentes geen leges meer mochten heffen voor ID-kaarten. Deze beslissing kreeg een enorme hoeveelheid media-aandacht, wat leidde tot een run op de gratis identiteitskaarten. Hierdoor zag de minister van Binnenlandse Zaken zich genoodzaakt met grote spoed een reparatiewet door het parlement te loodsen, die een nieuwe grondslag bood voor het heffen van leges. Op 11 oktober, amper een maand na de uitspraak van de Hoge Raad, hadden de beide Kamers al met deze wet ingestemd. De uitspraak van de Hoge Raad, in combinatie met de hoeveelheid media-aandacht die hieraan besteed werd, heeft de behandelingsduur danig bespoedigd. Of dit een incident is, of dat media-aandacht in algemene zin een versnellend effect heeft op de behandelingsduur van wetsvoorstellen, is echter onduidelijk.

Aan de andere kant is er namelijk empirisch onderzoek dat aantoont dat media-aandacht het wetgevingsproces juist vertraagt. De periode tussen de introductie van een wetsvoorstel en de definitieve stemming blijkt in de VS significant langer te zijn als er veel media-aandacht voor het wetsvoorstel is (Wolfe, 2012). Dit duidt erop dat berichtgeving in de media het gedrag van parlementariërs en bewindspersonen zodanig kan beïnvloeden, dat zij de behandeling vertragen. Een reden is dat media-aandacht het wetgevingsproces, en daardoor ook nieuwe argumenten en belangen, zichtbaar maakt (Wolfe, 2012, p. 116). Politici kunnen daardoor meer tijd nodig hebben om tot een uiteindelijke afweging over een wet te komen. Ze kunnen bijvoorbeeld behoefte hebben aan extra informatie, die ze inwinnen door aanvullende vragen te stellen aan de bewindspersoon of door betrokken belangengroepen te horen. Ook is het mogelijk dat bewindspersonen er zelf voor kiezen de behandeling van een wetsvoorstel vooruit te schuiven, zodat zij meer tijd hebben om zich te verzekeren van steun voor hun plannen.

Beide opties, zowel vertraging als versnelling van de behandeling, zijn theoretisch mogelijk en plausibel. Daarom formuleren we de tweede hypothese in beide richtingen. Omdat onderzoek aan de ene kant suggereert dat media-aandacht het wetgevingsproces vertraagt, luidt variant a: *meer media-aandacht voor een wetgevingsproces leidt ertoe dat de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel korter duurt*. Omdat empirisch onderzoek ook laat zien dat politici bij veel media-aandacht 'op de rem gaan staan', luidt variant b: *meer media-aandacht voor een wetgevingsproces leidt ertoe dat de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel langer duurt*.

Wetgeving in Nederland

De Nederlandse wetgevingsprocedure wijkt niet enorm af van de situatie in andere parlementaire systemen (Van Schagen, 1997). Het wetgevingsproces is deels be-

paald in de Grondwet en deels gebaseerd op al dan niet in de Reglementen van Orde vastgelegde gebruiken. Kenmerkend is ten eerste dat, hoewel zowel ministers als Tweede Kamerleden het recht hebben om een wet te initiëren (Andeweg & Irwin, 2009, p. 152), er in vergelijking met andere landen maar heel weinig initiatiefwetten worden ingediend. Vrijwel alle wetsvoorstellen zijn afkomstig van leden van de regering (Andeweg & Irwin, 2009; Bovend'Eert & Kummeling, 2010, p. 198). Om die reden is het dan ook weinig zinvol om beide soorten wetgevingsprocessen separaat aan een analyse te onderwerpen. Het wetgevingsproces begint bij de Tweede Kamer, waar de wet – nadat advies is ingewonnen bij de Raad van State – bij Koninklijke boodschap ingediend wordt. De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel begint ermee dat de wet in handen gesteld wordt van een Kamercommissie. Als een wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen is, wordt het naar de Eerste Kamer gestuurd. Is het daar ook aangenomen, dan wordt de wet ondertekend en gepubliceerd in het *Staatsblad*. Hoewel de Koning of minister in theorie ondertekening zou kunnen weigeren, gebeurt dit in de praktijk vrijwel nooit (Bovend'Eert & Kummeling, 2010, p. 203). Dit betekent dat het eindresultaat van het wetgevingsproces feitelijk bekend is, zodra de Eerste Kamer erover gestemd heeft.

Vanaf het moment dat een wetsvoorstel in handen is gesteld van een Tweede Kamercommissie, kunnen er door Kamerleden amendementen ingediend worden. Middels amendering van een wetsvoorstel wordt de tekst van de wet aangepast. Hiervoor moet een amendement een meerderheid van stemmen krijgen in de Tweede Kamer. De leden van de Eerste Kamer mogen geen amendementen indienen.² Zowel de Tweede als de Eerste Kamer heeft het recht om moties in te dienen. Moties bevatten meningen en verzoeken van Kamerleden. Ook voor moties geldt dat ze aangenomen zijn als een Kamermeerderheid voor stemt. Bewindslieden zijn niet verplicht om in een motie opgenomen verzoeken, die vaak betrekking hebben op de uitvoering of evaluatie van wetten, uit te voeren. Hoewel moties dus geen feitelijke wijzigingen van de wettekst zijn, zijn ze wel verbonden aan een specifiek wetsvoorstel en kunnen ze beschouwd worden als een informele wijziging van de wet. Beide soorten wijzigingen zijn dus interessant om te onderzoeken.

Tot het moment dat in de Tweede Kamer gestemd wordt over een wetsvoorstel kan de minister zelf echter nog veranderingen aanbrengen in zijn of haar wetsvoorstel middels een nota van wijziging. Met zo'n nota verandert de minister direct de tekst van het voorliggende wetsvoorstel. Daarom verschijnt nadat een nota van wijziging is ingediend ook een gewijzigd voorstel van wet. Over nota's van wijziging hoeft niet gestemd te worden in de Kamer. Omdat het echter ook een manier is om een wetsvoorstel gedurende de parlementaire behandeling aan te passen, zijn behalve ingediende moties en amendementen ook nota's van wijziging interessant voor dit onderzoek.

Verder kent het Nederlandse wetgevingsproces geen valbijprocedure, wat betekent dat de behandeling van een wetsvoorstel in theorie oneindig kan duren

(Andeweg & Irwin, 2009; Van Schagen, 1997; Voermans *et al.*, 2012, p. 115). In vrijwel alle andere West-Europese landen bestaat een dergelijke procedure wel, waardoor alle aanhangige wetsvoorstellen na ontbinding van het parlement en/of een kabinetswissel komen te vervallen. Het ontbreken van deze regel heeft tot gevolg dat de behandelingsduur van wetsvoorstellen in Nederland heel lang kan zijn en dat bij de behandeling geen rekening gehouden hoeft te worden met het risico dat een wetsvoorstel vervalt. Bovendien heeft het als gevolg dat vrijwel alle wetten die ingediend worden bij de Tweede Kamer, ook aangenomen worden. Dat blijkt uit de cijfers: in de periode 1995-2008 werden jaarlijks gemiddeld zo'n 260 wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer ingediend.³ In de ons omringende landen is het jaarlijkse gemiddelde ongeveer 250; dus wat dit betreft loopt Nederland aardig in de pas (Bräuning & Debus, 2009, p. 819). Het aantal wetsvoorstellen dat jaarlijks in stemming wordt gebracht in zowel de Tweede Kamer (256) als de Eerste Kamer (259) is daar ongeveer gelijk aan.⁴ Slechts een heel klein aantal wetsvoorstellen bereikt dus nooit de status van 'wet', ofwel omdat er niet mee ingestemd is, ofwel omdat de indiener het wetsvoorstel ingetrokken heeft. Dit betekent dat het niet zozeer interessant is om te onderzoeken of media-aandacht in Nederland invloed heeft op of een wet het haalt, maar dat het des te boeiender is te analyseren of media-aandacht consequenties heeft voor de behandelingsduur.

3. Data en methoden

Om de hypothesen te toetsen analyseren we in deze studie alle 76 wetsvoorstellen die in de eerste helft van het parlementaire jaar 2012-2013 wet geworden zijn.⁵ Het onderzoek beperkt zich dus tot wetsvoorstellen die het gehele wetgevingsproces doorlopen hebben. Omdat de behandelingsduur van wetten sterk verschilt, mede vanwege het ontbreken van een valbijprocedure, bestaat de dataset uit zeer diverse wetsvoorstellen in termen van origine, onderwerp en moment van indiening. De dataset bevat alle wetten waarover in deze periode door de Eerste Kamer gestemd is. Er zijn in deze tijdsspanne geen wetsvoorstellen verworpen. Omdat we twee verschillende mogelijke effecten op het wetgevingsproces onderscheiden, bekijken we van al deze wetten ten eerste hoeveel wijzigingen er bij het wetsvoorstel zijn ingediend. Hiervoor zijn het aantal door de minister verstuurde nota's van wijziging, het aantal in de Tweede Kamer ingediende amendementen en het aantal in het gehele parlement ingediende moties bij elkaar opgeteld. Hoewel bij wetsvoorstellen ingediende moties een meer symbolisch karakter hebben dan nota's van wijziging en amendementen, kunnen zij *de facto* als wijzigingsvoorstellen beschouwd worden. Ondanks dat de tekst van de wet er niet door aangepast wordt, stellen zij namelijk wel een verandering voor met betrekking tot bijvoorbeeld de inter-

pretatie, uitvoering of evaluatie van de wet. Ten tweede bestuderen we de totale behandelingsduur in weken, gemeten vanaf de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer tot en met de stemming erover in de Eerste Kamer.

Vervolgens is per wet geteld hoeveel media-aandacht er was voor ieder wetsvoorstel. Omdat voordat een wetsvoorstel ingediend is vaak al langere tijd bekend is dat dit eraan zit te komen, hebben we gezocht naar berichtgeving vanaf een jaar voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer, tot en met de dag waarop over het wetsvoorstel gestemd is door de Eerste Kamer.⁶ Dit betekent dat de periode waarin gezocht is naar media-aandacht voor ieder wetsvoorstel uniek is. Middels LexisNexis zijn alle artikelen verzameld die over elke wet in de nationale kranten gepubliceerd zijn.⁷ Hoewel parlementariërs audiovisuele media vaak als invloedrijker beschouwen (Van Aelst & Walgrave, 2011, p. 299), is het geen probleem dat dit onderzoek op krantenberichtgeving focust, omdat empirisch onderzoek bewezen heeft dat kranten in werkelijkheid meer invloed hebben op politiek dan audiovisuele media (Walgrave *et al.*, 2008). Bovendien is uit eerder onderzoek gebleken dat het televisienieuws de richting van de kranten volgt (Reese & Danielian, 1989) en dat kranten een sterkere invloed hebben op televisienieuws dan vice versa (Golan, 2006; Vliegenthart & Walgrave, 2008). We kunnen er dus vanuit gaan dat als er op televisie aandacht wordt besteed aan een politiek onderwerp, er in de krant over is geschreven.

De stelregel die gebruikt is voor het selecteren van de relevante artikelen luidt dat in ieder artikel minimaal één keer impliciet of expliciet verwezen moet worden naar het voornemen of voorstel van de indiener om een kwestie in wetgeving vast te leggen. De reden waarom impliciete verwijzingen ook in beschouwing zijn genomen, is het feit dat journalisten in artikelen zelden expliciet refereren aan een wetsvoorstel. In plaats van de titel van de wet te vermelden of zelfs het woord 'wetsvoorstel' te noemen, schrijven zij vaak over een 'voornemen' of 'plan' van de minister. Ook wordt er veelal gerefereerd aan debatten in de Eerste of Tweede Kamer, zonder dat daarbij vermeld wordt dat het, bijvoorbeeld, een wetgevingsoverleg betreft. De zoektermen zijn opgesteld door de auteur op basis van een vaste systematiek. Eerst is op basis van de naam van de wet en equivalenten daarvan naar artikelen gezocht. Daarna heeft de auteur zich ingelezen in de wet en op basis hiervan aanvullende en bredere zoektermen geformuleerd. Hieraan zijn afkortingen (bv. WNT voor de Wet normering topinkomens), synoniemen (bv. topinkomen en topsalaris en topfunctionaris en topbestuurder), diverse spellingswijzen (bv. semipublieke en semi-publieke) en alledaagse varianten (bv. 'Balkenendenorm') van de begrippen toegevoegd. Vervolgens is de zoekterm uitgebreid met onderwerpen uit de officiële samenvatting van het wetsvoorstel en met aspecten die in eventuele amendementen en moties aan de orde zijn gesteld. Tot slot zijn alle zoekresultaten nagelopen om irrelevante artikelen uit te sluiten en is middels een bredere zoekterm gecontroleerd of er geen relevante artikelen ontbraken.

Methoden

Om te bestuderen of er sprake is van een verband tussen media-aandacht voor wetten en een aantal kenmerken van het wetgevingsproces wordt eerst samenhang getoetst. Uit de Shapiro-Wilktest voor normaliteit blijkt dat alle in de analyse opgenomen variabelen niet normaal verdeeld zijn. Daarom kiezen we voor Spearman's correlatietoets. Om vervolgens de media-effecten te analyseren worden twee regressieanalyses uitgevoerd. Een reguliere regressieanalyse is alleen geschikt wanneer er sprake is van normaal verdeelde, continue variabelen. Omdat de afhankelijke variabelen in dit onderzoek telvariabelen zijn en voor beide geldt dat het gemiddelde niet gelijk is aan de variantie, is de negatieve binomiale regressieanalyse de meest geschikte methode. In de eerste analyse is de afhankelijke variabele het totale aantal ingediende wijzigingen, in de tweede analyse is de totale behandelingsduur in weken de afhankelijke variabele. Omdat we in deze studie geïnteresseerd zijn in het media-effect, wordt de invloed van media-aandacht op het wetgevingsproces getoetst, en niet het omgekeerde effect. De primaire verklarende variabele is daarom in beide regressiemodellen het aantal over het wetsvoorstel gepubliceerde artikelen.

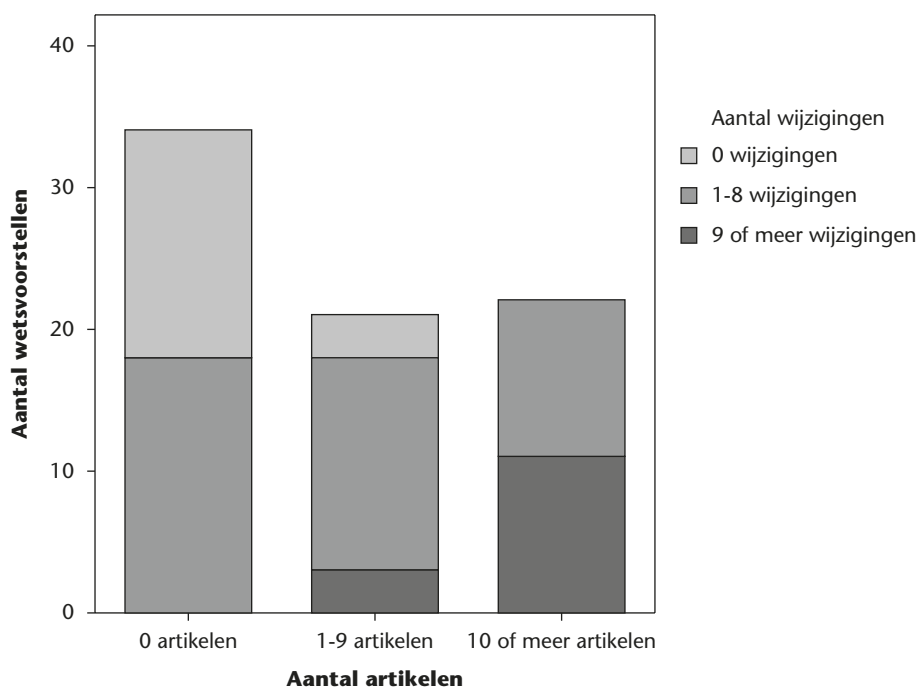
Daarnaast nemen we in de analyse een aantal controlevariabelen op, waardoor we de eventuele invloed van de media-aandacht kunnen onderscheiden van kenmerken van het wetsvoorstel zelf. Ten eerste controleren we in de eerste analyse voor de behandelingsduur, omdat een langere behandeling meer gelegenheid geeft voor het indienen van wijzigingsvoorstellen. In de tweede analyse controleren we in plaats daarvan voor het aantal ingediende wijzigingen, omdat de behandeling hiervan mogelijk substantieel meer tijd kost. Ten tweede controleren we in beide analyses voor de oorsprong van het wetsvoorstel, middels een dummyvariabele die aangeeft of een wet gebaseerd is op een internationaal verdrag of een EU-richtlijn. Omdat de wet in dat geval een reeds op internationaal niveau genomen besluit implementeert, is het onwaarschijnlijk dat daarbij nog veel veranderingen worden voorgesteld of dat de behandeling lang duurt. Tot slot controleren we voor de mate van politiek conflict over het wetsvoorstel, om de gevoeligheid van het onderwerp op zichzelf te kunnen onderscheiden van het media-effect. Dat er sprake is van grote politieke verdeeldheid omtrent een wet zou namelijk een reden kunnen zijn voor journalisten om over het wetsvoorstel te schrijven. Door hiervoor te controleren schept de analyse meer duidelijkheid over media-effect, ongeacht de mate van politiek conflict. Als indicator daarvoor gebruiken we een dummyvariabele die aangeeft of er ofwel in de Tweede Kamer, ofwel in de Eerste Kamer, ofwel in beide Kamers verdeeld is gestemd over het wetsvoorstel, of dat het wetsvoorstel met algemene stemmen of zonder stemming is aangenomen.

In totaal werden er bij de 76 wetten in deze dataset 91 nota's van wijziging, 213 amendementen en 149 moties ingediend. Bij een kwart van de wetten werden

helemaal geen wijzigingen voorgesteld. Gemiddeld werden er, de wetten waarbij geen wijzigingen zijn ingediend buiten beschouwing latend, 8 wijzigingsvoorstellen gedaan per wet. De parlementaire behandeling duurde gemiddeld ongeveer 59 weken. Bijna de helft (45%) van de wetten heeft nooit enige media-aandacht gekregen. Over een kwart van de wetsvoorstellen werden slechts enkele artikelen geschreven en de resterende 25% kreeg substantiële media-aandacht (10 of meer artikelen).

4. Resultaten

Het verband tussen de hoeveelheid media-aandacht en het aantal ingediende wijzigingen wordt duidelijk zichtbaar in Figuur 1. Van de wetten die geen media-aandacht hebben gekregen is bij ongeveer de helft geen enkele wijziging voorgesteld en bij de helft slechts een aantal wijzigingen (maximaal 8). Er zijn geen wetten zonder media-aandacht waarbij toch veel (minimaal 9) wijzigingsvoorstellen zijn gedaan.

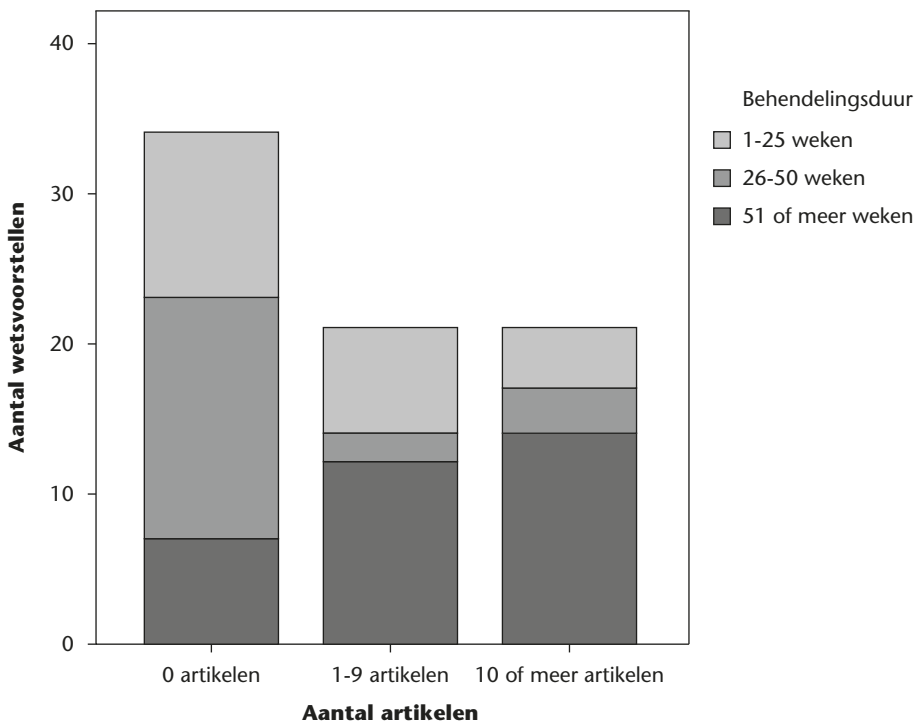


FIGUUR 1. Verband tussen aantal artikelen, aantal wetsvoorstellen en aantal wijzigingen.

DE WETGEVENDE MACHT VAN DE MEDIA?

Dit is precies andersom bij de wetten waarover veel geschreven is. Bij al deze wetten zijn namelijk wijzigingen ingediend. Het aantal wijzigingen is ongeveer gelijk verdeeld tussen slechts een paar of echt een substantieel aantal wijzigingen. Bij de wetten die enige media-aandacht kregen (1-9 artikelen) zijn in het merendeel van de gevallen ook enkele wijzigingen voorgesteld. Dit wekt de suggestie dat hoe meer artikelen er geschreven worden over een wetsvoorstel, des te meer nota's van wijziging, moties en amendementen erbij worden ingediend.

Ook met betrekking tot de behandelingsduur lijkt er sprake te zijn van een verband (zie Figuur 2), al is dat in vergelijking iets zwakker. Van de wetten die geen media-aandacht hebben gekregen, heeft het merendeel een middellange behandelingsduur (26-50 weken). Van de wetsvoorstellen waarover 1-9 artikelen zijn verschenen zijn er meer waarbij de behandeling lang duurde (51 weken of meer), en dit aantal neemt verder toe bij de wetten waarvoor er veel media-aandacht was. Daarentegen is het aantal wetsvoorstellen waarvan de behandeling slechts 25 weken of minder duurde en die bovendien (veel) media-aandacht kregen beperkt. Deze resultaten suggereren dat wetsvoorstellen waarover in de pers geschreven wordt vaker onderdeel zijn van een middellang of lang wetgevingsproces. Besluitvormingsprocessen waarover niet geschreven wordt, zijn vaker relatief kort of zelfs zeer kort.



FIGUUR 2. Verband tussen aantal artikelen, aantal wetsvoorstellen en behandelingsduur.

De correlatietoets van media-aandacht en het verloop van het wetgevingsproces levert een aantal significante verbanden op. Uit Tabel 1 blijkt ten eerste dat er een verband is (.265) tussen de hoeveelheid media-aandacht en de duur van de behandeling van het wetsvoorstel. Krijgt een wetsvoorstel meer media-aandacht, dan is de behandelingsduur langer, of vice versa. Ten tweede blijkt er een sterk verband te zijn tussen de hoeveelheid media-aandacht en het aantal wijzigingen dat ingediend wordt tijdens de behandeling van het wetsvoorstel.

TABEL 1. **Correlatie (Spearman's rho) aantal wijzigingen, behandelingsduur en aantal artikelen.**

	Nota's van wijziging	Amendementen	Moties Tweede Kamer	Moties Eerste Kamer	Duur (weken)	Aantal artikelen
Nota's van wijziging	–					
Amendementen	.518***	–				
Moties Tweede Kamer	.290**	.652***	–			
Moties Eerste Kamer	.259*	.431***	.401***	–		
Duur (weken)	.319**	.493***	.301**	-.022	–	
Aantal artikelen	.249*	.651***	.698***	.438***	.265*	–

Noot. N = 76. * p < .05. ** p < .01. *** p < .001 (eenzijdige toets).

Als een wet meer media-aandacht krijgt, worden er significant meer nota's van wijziging (.249), amendementen (.651) en moties in zowel de Tweede (.698) als de Eerste Kamer (.438) bij ingediend, of vice versa. Het verband tussen de door Tweede Kamerleden ingediende moties en amendementen en het totale aantal artikelen is het sterkst. De verschillende soorten wijzigingen blijken ook met elkaar samen te hangen. De kans is dus groot dat als er door de minister nota's van wijziging worden ingediend, er bijvoorbeeld ook amendementen voorgesteld worden in de Tweede Kamer.

Deze resultaten geven ons een belangrijke indicatie van de relatie tussen media en wetgeving: namelijk dat de hoeveelheid media-aandacht en het verloop van het wetgevingsproces sterk verband houden met elkaar. Aan de wetsvoorstellen waarover veel artikelen worden geschreven blijkt nog veel te worden gesleuteld. Zowel ministers als leden van de beide Kamers der Staten-Generaal stellen bij dit soort wetten veranderingen voor, waarvoor vervolgens weer media-aandacht is. Daarnaast is er sprake van samenhang tussen persaanbacht en het aantal weken dat de behandeling in beide Kamers uiteindelijk duurt. Journalisten en politieke actoren bewegen zich met betrekking tot wetgeving in dezelfde richting. Zijn politici bovengemiddeld actief tijdens het besluitvormingsproces, dan zijn de journalisten dat ook, en vice versa.

Dat de werkzaamheden van de verschillende Haagse actoren sterk verweven zijn, is een relevante bevinding. Dit bevestigt de idee dat de relatie tussen politici en

journalisten een wederkerig karakter heeft. Aan de ene kant reageren journalisten op het gedrag van politici, aan de andere kant handelen politici naar aanleiding van mediaberichtgeving. Deze studie wordt echter gedreven door de vraag of er sprake is van media-effecten, en zo ja, wat voor effecten dit dan zijn, en niet door de vraag of de media-aandacht voor wetgeving verklaard kan worden door kenmerken van het wetgevingsproces. Leidt meer journalistieke aandacht voor een wetsvoorstel ertoe dat politici middels wijzigingsvoorstellen gehoor geven aan standpunten die in de media geuit worden? En leidt meer media-aandacht ertoe dat de behandeling van een wetsvoorstel door politieke actoren versneld of vertraagd wordt?

Regressieanalyses

Onze eerste verwachting was dat de media invloed uitoefenen op de inhoud van wetsvoorstellen. Tabel 2 toont de exponentiële regressiecoëfficiënten ($\text{Exp}(B)$)⁸ en de standaardafwijkingen. De resultaten suggereren dat de hoeveelheid media-aandacht voor een wet inderdaad effect heeft op het aantal wijzigingen dat door bewindspersonen en parlementariërs ingediend wordt gedurende de behandeling van een wetsvoorstel. Bij een wetsvoorstel waarover meer artikelen verschijnen, worden significant meer wijzigingen ingediend. Het verwachte aantal wijzigingen dat bij een wetsvoorstel wordt ingediend neemt met 1% toe per artikel ($\text{Exp}(B) = 1.011$, $p = 0.001$) dat erover gepubliceerd wordt. Dit betekent dat media-aandacht invloed heeft op het aantal verwachte wijzigingen als we de scores op de controlevariabelen constant houden. Bij een wet waarover 10 artikelen zijn gepubliceerd kunnen we drie wijzigingsvoorstellen verwachten. Zijn er 30 artikelen verschenen over een wetsvoorstel, dan stijgt de verwachte waarde naar vier wijzigingen. Bij wetten met 70 artikelen kunnen we 6 wijzigingen verwachten.⁹ Zelfs als we controleren voor de behandelingsduur van het wetsvoorstel, de oorsprong van het plan en de mate van politiek conflict, is er sprake van een significant effect van media-aandacht op het aantal wijzigingen.

TABEL 2. **Media-invloed op wijzigingen: resultaten van de negatieve binomiale regressieanalyse.**

Kenmerken	Aantal ingediende wijzigingen	
	Exp(B)	Standaardafwijking
(constante)	1.855*	.2963
Media-aandacht	1.011**	.0033
Duur (weken)	1.006*	.0029
Oorsprong (0 = Nederlands, 1 = internationaal)	0.435*	.3616
Politiek conflict (0 = geen, 1 = verdeelde stemming)	2.147**	.2812

Noot. N = 76. * $p < .05$. ** $p < .01$. *** $p < .001$.

Als er meer aandacht aan een wetsvoorstel wordt besteed door de nationale pers, worden er ook meer nota's van wijziging, moties en/of amendementen ingediend tijdens de parlementaire behandeling ervan – ongeacht behandelingsduur, oorsprong en politiek conflict.¹⁰

Onze tweede verwachting was dat media-aandacht de behandelingsduur van wetsvoorstellen versnelt of vertraagt. Uit de analyse (zie Tabel 3) blijkt dat de hoeveelheid media-aandacht geen significant effect heeft op de duur van de behandeling van wetsvoorstellen in het parlement. Het aantal artikelen dat gepubliceerd wordt over een wetsvoorstel is niet van invloed op de totale behandelingsduur ervan. De behandelingsduur van wetsvoorstellen blijkt niet eenduidig verband te houden met de hoeveelheid media-aandacht. Ook met de controlevariabelen in het model, die alle drie ook geen significant effect hebben op de behandelingsduur, is het hoofdeffect niet significant.

TABEL 3. **Media-invloed op behandelingsduur: resultaten van de negatieve binomiale regressieanalyse.**

Kenmerk	Behandelingsduur in weken	
	Exp(B)	Standaardafwijking
(constante)	55.147***	.2004
Media-aandacht	1.002	.0024
Aantal wijzigingen	1.007	.0189
Oorsprong (0 = Nederlands, 1 = internationaal)	0.599	.2854
Politiek conflict (0 = geen, 1 = verdeelde stemming)	1.149	.2518

Noot. N = 76. * $p < .05$. ** $p < .01$. *** $p < .001$.

5. Conclusie en discussie

Dat de politieke journalistiek en de parlementaire praktijk elkaar beïnvloeden staat buiten kijf. Toch is nog grotendeels onbekend of media-aandacht invloed uitoefent op de meer substantiële vormen van politiek, zoals de totstandkoming van wetgeving. Uit de voorliggende studie blijkt dat media-aandacht van invloed is op de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen. Hoewel het effect niet heel sterk is, neemt het verwachte aantal wijzigingen toe naarmate er meer artikelen over de wet gepubliceerd zijn. Dit wijst erop dat de media niet alleen de symbolische, maar ook de substantiële politieke agenda kunnen beïnvloeden. Ook reikt deze invloed verder dan de beginfase van het politieke proces. Als er meer aandacht aan een wetsvoorstel wordt besteed door de nationale pers,

worden er significant meer nota's van wijziging, moties en/of amendementen ingediend tijdens de parlementaire behandeling. Per artikel dat over een wetsvoorstel wordt gepubliceerd neemt het verwachte aantal wijzigingen toe met 1%. Wetten die ruimschoots media-aandacht kregen en waarbij veel aanpassingen zijn voorgesteld zijn onder andere de Wet Passend Onderwijs (60 wijzigingsvoorstellen), de Aanbestedingswet (33 wijzigingsvoorstellen) en de Wet Normering Topinkomens (24 wijzigingsvoorstellen). Het effect blijft significant als we controleren voor de behandelingsduur van het wetsvoorstel, de oorsprong van het plan en de mate van politiek conflict. Deze resultaten ondersteunen de eerste hypothese: hoe meer aandacht de media besteden aan wetgeving, hoe groter de kans dat er tijdens de behandeling wijzigingen bij de wet voorgesteld worden. Hierbij moet opgemerkt worden dat heel wat wetten volledig aan de aandacht van journalisten ontsnappen, waardoor deze wetten niet onderhevig zijn aan media-invloed. Bovendien kan op basis van deze studie niet uitgesloten worden dat de uitkomst mogelijk het gevolg is van het (tevens) bestaan van een omgekeerde relatie. Middels deze analyse is namelijk niet vast te stellen of er ook een effect is van het wetgevingsproces op de media-aandacht, terwijl het plausibel is dat journalisten hun werkzaamheden in sterke mate laten beïnvloeden door het politieke proces.

Uit de tweede analyse blijkt dat media-aandacht geen significant effect heeft op de tijd die de behandeling van een wetsvoorstel duurt. De hypothesen met betrekking tot de behandelingsduur, die verwachtten dat de behandeling korter, respectievelijk langer zou duren, moeten daarom verworpen worden. Vermoedelijk kan het ontbreken van een verband tussen de hoeveelheid pers-aandacht en de snelheid waarmee het wetsvoorstel behandeld is, verklaard worden doordat media-aandacht het proces zowel kan versnellen als vertragen. Deze beide effecten heffen elkaar dan op. Er zijn 'trage' wetten die op veel aandacht kunnen rekenen, maar ook 'snelle' wetten waarvoor veel aandacht is en 'trage' wetten waaraan weinig of zelfs helemaal geen aandacht wordt besteed. Het is bovendien goed mogelijk dat de media-aandacht politici er in sommige gevallen toe beweegt de parlementaire behandeling te bespoedigen – mogelijk zelfs terwijl andere politici tegelijkertijd proberen de behandeling te vertragen. Het is niet denkbeeldig dat de minister of staatssecretaris en coalitiepartijen een wetsvoorstel dat sterk onder de aandacht van de media is het liefst zo snel mogelijk door de beide Kamers willen loodsen, terwijl leden van de oppositiepartijen er alles aan zullen doen om de behandeling te vertragen.

Er zijn zowel hele korte als hele lange wetgevingsprocessen die veel media-aandacht gegenereerd hebben. De initiatiefwet waarmee het verboden werd dieren te houden of te doden vanwege hun pels is een voorbeeld van een vrij traag proces dat veel media-aandacht kreeg, net als de Wet financiering politieke partijen. Ook tijdens het langdurige proces rondom de Wet normering topinkomens is in de

media uitgebreid geschreven over de hoogte van de beloning van bestuurders en andere functionarissen in verschillende sectoren. Doordat er telkens weer nieuwe elementen van het wetsvoorstel werden uitgelicht in de media, waren er steeds weer nieuwe onderwerpen waarover de Kamer wilde spreken, zoals de vraag of de wet wel verregaand genoeg was. Bovendien werd het proces in de Eerste Kamersfase opgehouden, doordat er opnieuw advies werd gevraagd aan de Raad van State. Het feit dat de definitieve besluitvorming relatief lang op zich liet wachten lijkt in dit geval verband te houden met de uitgebreide berichtgeving over de wet. Aan de andere kant zijn er allerlei relatief snel behandelde wetsvoorstellen die veel media-aandacht gekregen hebben, zoals de wet waarmee de langstudeerboete werd ingetrokken en het Belastingplan.

Nader onderzoek zou hierover meer duidelijkheid kunnen verschaffen, net als over een aantal andere vervolgvragen die dit onderzoek oproept. Dat er sprake lijkt te zijn van een effect van media-aandacht op de wijzigingen die worden ingediend, zegt namelijk nog weinig over hoe dit mechanisme precies werkt. Omdat in deze studie alleen de hoeveelheid media-aandacht is gemeten en niet de inhoud van de berichtgeving, verschaft ze weinig inzicht in de precieze werking van het causale mechanisme. Media-aandacht kan een aanleiding zijn om een wijziging voor te stellen, bijvoorbeeld omdat een artikel consequenties van een wet schetst die eerder nog niet bekend waren. Ook kunnen politici negatieve berichtgeving over een bepaald aspect van een voorgestelde wet beschouwen als signaal dat er weinig draagvlak voor is. Daarnaast kan media-aandacht voor een wet een kans zijn voor een politicus om zich te profileren of om zichtbaar te maken wat het standpunt is van zijn of haar partij. Er is onderzoek in de vorm van casestudies nodig om het gedrag van politici als gevolg van media-aandacht beter te begrijpen. Door gedetailleerd onderzoek naar die interacties kunnen deze processen blootgelegd worden. Nader onderzoek zou ook duidelijk kunnen maken of media-aandacht ervoor kan zorgen dat een wetsvoorstel nooit de status van 'wet' bereikt. Als er veel negatief bericht wordt over een wet, zou de steun ervoor weg kunnen vallen. Ook zou het de minister ertoe kunnen bewegen om een wet terug te trekken of helemaal niet in te dienen.

Bovendien zou vervolgonderzoek dieper moeten ingaan op de complexe causaliteit van de relatie. Door een gedetailleerde reconstructie van het gedrag van journalisten, Kamerleden en leden van het kabinet kan worden nagegaan of er voornamelijk een media-effect optreedt, of dat meer wijzigingen de reden kunnen zijn dat er media-aandacht ontstaat. Vanwege het interactieve karakter van de relatie tussen politici en journalisten is het namelijk goed mogelijk dat journalisten reageren op het gedrag van politici, waarna de politici weer handelen naar aanleiding van de berichtgeving, enzovoort. Het proces van media-invloed zou daarmee de ene kant van het verhaal vormen, politieke beïnvloeding van de berichtgeving over het wetgevingsproces de andere kant. Deze studie suggereert dat mediaberichtgeving

niet zonder gevolg is, maar dat journalisten, als ze aandacht besteden aan een wet, invloed uitoefenen op het gedrag van Kamerleden en bewindspersonen tijdens de behandeling van wetsvoorstellen.

Noten

1. *Nieuwsuur*, uitzending 24 mei 2013, item 'Deense 'Borgen' is cultstatus voorbij'.
2. Wel kan de Eerste Kamer de behandeling van een wetsvoorstel aanhouden, totdat de Tweede Kamer een aanvullende wet aangenomen heeft die tegemoetkomt aan eventuele bezwaren (Andeweg & Irwin, 2009, p. 149).
3. Informatie afkomstig uit het in 2009 door de Tweede Kamer gepubliceerde rapport 'Vertrouwen en zelfvertrouwen. Uitkomsten en vervolg Parlementaire zelfreflectie'.
4. Informatie afkomstig uit het document 'Jaarcijfers 2011' van de Tweede Kamer en uit de overzichten van de doorlooptijden van wetsvoorstellen op de website van de Eerste Kamer (via http://www.eerstekamer.nl/doorlooptijden_wetsvoorstellen_8).
5. Het betreft de periode september 2012 – maart 2013.
6. Uitzonderingen daarop zijn de wetten die behoren tot het Belastingplan 2013: daarvoor is alleen vanaf 1 april 2012 gezocht, omdat de zoektermen in de voorgaande periode resultaten opleverden die betrekking hadden op het Belastingplan 2012.
7. Dit zijn het *AD/Algemeen Dagblad*, *Boerderij Vandaag*, *Dag*, *Dagblad De Pers*, *De Telegraaf*, *De Volkskrant*, *Het Financieele Dagblad*, *Het Parool*, *Metro*, *Nederlands Dagblad*, *NRC.NEXT*, *NRC Handelsblad*, *Reformatorisch Dagblad*, *Spits*, *Trouw*.
8. Bij negatieve binomiale regressieanalyse zijn coëfficiënten natuurlijke logaritmes van de verwachte successen. Om de effecten op de afhankelijke variabele te kunnen interpreteren worden zij daarom omgerekend tot deze *incidence rate ratios* (zie voor een nadere uitwerking bijvoorbeeld Coxe, West & Aiken, 2009).
9. Zie appendix I. De betrouwbaarheid van de voorspelde waarden neemt af bij hogere scores op de variabele media-aandacht. Indien we in plaats van deze primaire onafhankelijke variabele de log van de variabele media-aandacht in dit model gebruiken kunnen we de verwachte waarden met iets grotere zekerheid voorspellen. Dit leidt tot vergelijkbare resultaten.

10. De controlevariabelen laten ook significante verbanden zien. Als de behandeling van een wetsvoorstel langer duurt, kunnen er meer wijzigingen worden verwacht. Wat bovendien opvalt, is dat het verwachte aantal ingediende wijzigingen bij wetsvoorstellen die hun oorsprong buiten Nederland hebben ruim half zo klein is als bij Nederlandse wetsvoorstellen. Als er politiek conflict bestaat rondom een wet is het verwachte aantal wijzigingsvoorstellen ruim twee keer zo groot als bij wetsvoorstellen waarbij hier geen sprake van is.

Bibliografie

- Andeweg, R.B. & Irwin, G.A. (2009). *Governance and Politics of the Netherlands* (3rd ed.). Houndmills: Palgrave.
- Andeweg, R. & Thomassen, J. (2007). *Binnenhof van binnenuit. Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*. Den Haag: Raad voor openbaar bestuur.
- Austen-Smith, D. & Wright, J.R. (1992). Competitive Lobbying for a Legislator's Vote. *Social Choice and Welfare*, 9 (3), 229-257.
- Bachrach, P. & Baratz, M. (1962). Two Faces of Power. *American Political Science Review*, 56 (4), 941-952.
- Baumgartner, F.R. & Jones, B.D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F.R. & Jones, B.D. (2002). *Policy Dynamics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bessem's, K. (2012, 15 december 2012). Wij media zijn de macht. En we moeten elkaar controleren, *De Volkskrant*.
- Bonafont, L.C. & Baumgartner, F.R. (2013). Newspaper Attention and Policy Activities in Spain. *Journal of Public Policy*, 33 (1), 65-88.
- Bovend'Eert, P.P.T. & Kummeling, H.R.B.M. (2010). *Het Nederlandse Parlement* (11e ed.). Deventer: Kluwer.
- Boyle, T.P. (2001). Intermedia Agenda Setting in the 1996 Presidential Election. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 78 (1), 26-44.
- Brants, K. & Van Praag, P. (2005). De media hebben het gedaan. In K. Brants & P. van Praag (Eds.), *Politiek en media in verwarring. De verkiezingscampagnes in het lange jaar 2002*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Brants, K. & Voltmer, K. (Eds.). (2011). *Political Communication in Postmodern Democracy. Challenging the Primacy of Politics*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Braüninger, T. & Debus, M. (2009). Legislative Agenda-setting in Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research*, 48 (6), 804-839.

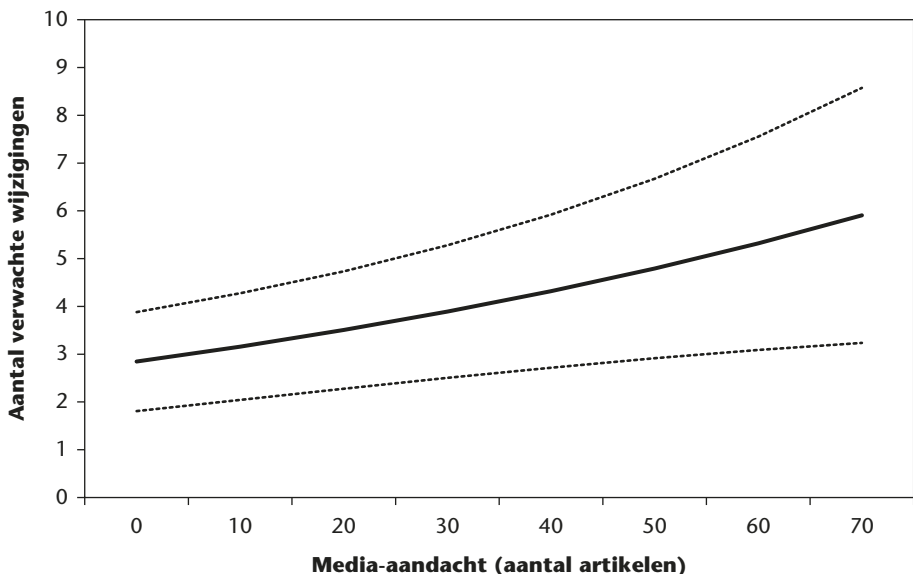
- Cobb, R.W. & Elder, C.D. (1981). Communication and Public Policy. In D.S. Nimmo & K.R. Sanders (Eds.), *Handbook of Political Communication* (pp. 391-416). Beverly Hills: Sage.
- Cook, T.E. (2006). The News Media as a Political Institution: Looking Backward and Looking Forward. *Political Communication*, 23 (2), 159-171.
- Coxe, S., West, S.G. & Aiken, L.S. (2009). The Analysis of Count Data: A Gentle Introduction to Poisson Regression and Its Alternatives. *Journal of Personality Assessment*, 91 (2), 121-136.
- Davis, A. (2007). Investigating Journalist Influences on Political Issue Agendas at Westminster. *Political Communication*, 24 (2), 181-199.
- Davis, A. (2009). Journalist-source Relations, Media Reflexivity and the Politics of Politics. *Journalism Studies*, 10 (2), 204-219.
- De Beus, J., Brants, K. & Van Praag, P. (2011). Media en hun rol in de Nederlandse democratie. In J. Thomassen & R. Andeweg (Eds.), *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie* (pp. 387-406). Leiden: Leiden University Press.
- De Bruycker, I. & Beyers, J. (2012). *Balanced or Biased? Interest Groups and Legislative Lobbying in the European News Media*. Paper voorgesteld op de 4th ECPR Graduate Conference, Bremen.
- Entman, R.M. (2004). *Projections of Power. Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Golan, G. (2006). Inter-media Agenda Setting and Global News Coverage. *Journalism Studies*, 7 (2), 323-333.
- Hall, R.L. & Deardorff, A.V. (2006). Lobbying as Legislative Subsidy. *American Political Science Review*, 100 (1), 69-84.
- Herbst, S. (1998). *Reading Public Opinion: How Political Actors View the Democratic Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, B.D. & Wolfe, M. (2010). Public Policy and the Media: The Interplay of Mass Communication and Political Decision Making. In S. Koch-Baumgarten & K. Voltmer (Eds.), *Public Policy and the Mass Media: An Information Processing Approach* (pp. 17-43). New York: Routledge.
- Kennamer, D. (Ed.). (1992). *Public Opinion, The Press and Public Policy*. Westpoint, CT: Praeger Publishers.
- Kepplinger, H.M. (2007). Reciprocal Effects: Toward a Theory of Mass Media Effects on Decision Makers. *Harvard International Journal of Press/Politics*, 12 (2), 3-23.
- Linsky, M. (1986). *Impact: How the Press Affects Federal Policy Making*. New York: W.W. Norton, Incorporated.
- Livingston, S. (1997). Beyond the 'CNN-effect': The Media-foreign Policy Dynamic. In P. Norris (Ed.), *Politics and the Press: The News Media and their Influences* (pp. 291-314). Boulder: Lynne Rienner.

- Pritchard, D. & Berkowitz, D. (1993). The Limits of Agenda-setting: The Press and Political Responses to Crime in the United States, 1950-1980. *International Journal of Public Opinion Research*, 5 (1), 86-91.
- Reese, S.D. & Danielian, L.H. (1989). Intermedia Influence and the Drugs Issue: Converging on Cocaine. In P.J. Shoemaker (Ed.), *Communication Campaigns about Drugs: Government, Media, and the Public* (pp. 29-45). Hillsdale NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Sellers, P. (2010). *Cycles of Spin. Strategic Communication in the US Congress*. New York: Cambridge University Press.
- Soroka, S., Lawlor, A., Farnsworth, S. & Young, L. (2012). Mass Media and Policymaking. In E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett & X. Wu (Eds.), *Routledge Handbook of the Policy Process*. London: Routledge Chapman & Hall.
- Strömbäck, J. (2008). Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics. *International Journal of Press Politics*, 13 (3), 228-246.
- Terkildsen, N., Schnell, F.I. & Ling, C. (1998). Interest Groups, the Media, and Policy Debate Formation: An Analysis of Message Structure, Rhetoric, and Source Cues. *Political Communication*, 1 (1), 45-61.
- Van Aelst, P. (2014) (te verschijnen). Media, Political Agendas and Public Policy. In C. Reinemann (ed.), *Handbook of Political Communication*. Berlin: De Gruyter-Mouton.
- Van Aelst, P., Brants, K., Van Praag, P., De Vreese, C., Nuytemans, M. & Van Dalen, A. (2008). The Fourth Estate as Superpower? An Empirical Study on Perceptions of Media Power in Belgium and the Netherlands. *Journalism Studies*, 9 (4), 494-511.
- Van Aelst, P., Veen, J. & Van Holsteyn, J. (2012). *From Conception to Birth: Media Influence on the Lawmaking Process*. Paper voorgesteld op de Comparative Agenda Project Meeting in Reims, juni 2012.
- Van Aelst, P. & Vliegthart, R. (2011). *Studying the Tango: An Analysis of Parliamentary Questions and Press Coverage in the Netherlands*. Paper voorgesteld op de Conference of the ECREA Political Communication section, 20-21 oktober 2011, Madrid.
- Van Aelst, P. & Walgrave, S. (2011). Minimal or Massive? The Political Agenda Setting Power of the Mass Media According to Different Methods. *International Journal of Press Politics*, 16 (3), 295-313.
- Van Santen, R., Helfer, L. & Van Aelst, P. (2012). When News is Politics and Politics Becomes News: A Reciprocal Analysis of Parliamentary Questions and Press Coverage in Four West-European Countries. voorgesteld op het Politicologenetmaal 2012 (Amsterdam); ECREA 2012 (Istanbul); NIG 2012 (Leuven).
- Van Schagen, J. (1997). The Principle of Discontinuity and the Efficiency of the Legislative Process. *The Journal of Legislative Studies*, 3 (4), 115-125.
- Vis, J. (1975). Parlementaire pretenties, praktijken en problemen. In H. Daalder (Ed.), *Parlement en politieke besluitvorming in Nederland*. Alphen a/d Rijn: Samsom.

- Vliegthart, R. & Walgrave, S. (2008). The Contingency of Intermedia Agenda Setting. A Longitudinal Study in Belgium. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 85 (4), 860-877.
- Vliegthart, R. & Walgrave, S. (2010). When the Media Matter for Politics: Partisan Moderators of Mass Media Influence on Parliament in Belgium, 1993-2000. *Party Politics*, gepubliceerd op 11 juni 2010 als doi:2010.1177/1354068810366016.
- Voermans, W. & Ten Napel, H.-M. (2012). *Legislative Processes in Transition: Comparative Study of the Legislative Processes in EU Countries*. Leiden Law School Research Papers. Beschikbaar op <http://ssrn.com/abstract=2188870>.
- Walgrave, S., Soroka, S. & Nuytemans, M. (2008). The Mass Media's Political Agenda-Setting Power: A Longitudinal Analysis of Media, Parliament, and Government in Belgium (1993 to 2000). *Comparative Political Studies*, 416, 814-836.
- Walgrave, S. & Van Aelst, P. (2006). The Contingency of the Mass Media's Political Agenda-setting Power. Towards a Preliminary Theory. *Journal of Communication*, 56 (1), 88-109.
- Wolfe, M. (2012). Putting on the Brakes or Pressing on the Gas? Media Attention and the Speed of Policymaking. *Policy Studies Journal*, 40 (1), 109-126.
- Wolfe, M., Jones, B.D. & Baumgartner, F.R. (2013). A Failure to Communicate: Agenda-Setting in Media and Policy Studies. *Political Communication*, 3 (2), 175-192.

Appendix I

Verwacht aantal wijzigingen bij hoeveelheid media-aandacht (behorend bij Tabel 2).



Noot. De gestreepte lijnen tonen het 95% betrouwbaarheidsinterval.