



Uitvoeringsorganisaties in het nieuws

Dr. Nel Ruigrok
Prof. dr. Wouter van Atteveldt
Drs. Sarah Gagestein
Drs. Jolijn Mes
Drs. Lindi Boeije

Amsterdam, mei 2022

Inhoud

Samenvatting	3
1 Inleiding	8
2 Theoretisch kader: berichtgeving over uitvoeringsorganisaties	9
2.1. Nieuwsselectie, Framing & Sentiment	9
2.2 Verschillen tussen media	10
2.3 Nieuwscirculatie: nieuwsverhalen	11
2.4 Framing van het nieuws	12
2.5 Actoren in het nieuws	14
3 Uitvoeringsorganisaties in het nieuws	15
3.1 Uitvoeringsorganisaties in het nieuws over tijd	17
3.1 Nieuwsverhalen en nieuwswaarden	19
4 Frames in het nieuws	22
4.1 Frames in het nieuws: Kwalitatieve frame-analyse	22
4.2 Frames in het nieuws: Kwantitatieve inhoudsanalyse van de nieuwsverhalen	27
4.3 Constructieve en ondergravende nieuwsverhalen	28
5 Kenmerken van constructieve en ondergravende nieuwsverhalen	30
6 Media(typen) en constructieve en ondergravende nieuwsverhalen	32
6.1 Agendasettende rol van media	33
6.2 Kamervragen en media	35
7 Frames in constructieve en ondergravende nieuwsverhalen	37
8 Bronnen in constructieve en ondergravende nieuwsverhalen	39
9 Conclusie	41
Literatuur	44
Bijlage 1. Aandacht voor uitvoeringsorganisaties in diverse media	48
Bijlage 2. Aandacht voor de uitvoeringsorganisaties in de diverse type media	49
Bijlage 3. Uitwerking Nieuwsverhaal COA	51
Bijlage 4. Uitwerking Nieuwsverhaal Rijkswaterstaat	59
Bijlage 5. Het meten van overlap tussen media	66
Bijlage 6. Rapportage kwalitatieve analyse cases	67

Samenvatting

In het kader van de publicatie “de Staat van de Uitvoering” hebben we de intrinsieke mediabelangstelling voor het functioneren en presteren van de uitvoeringsorganisaties onderzocht aan de hand van de volgende overkoepelende onderzoeksvraag: *Hoe kenmerkt en ontwikkelt de berichtgeving over uitvoeringsorganisaties zich door de afgelopen vier jaren heen?*

Dataverzameling

Alle artikelen uit De Telegraaf, Algemeen Dagblad, NRC Handelsblad, de Volkskrant, Trouw en het Financieele Dagblad, NOS.nl en NU.nl tussen 1 januari 2018 tot en met 31 december 2021 waarin een uitvoeringsorganisatie wordt genoemd zijn verzameld. Daarnaast kijken we naar de ondertiteling van de nieuwsprogramma's uitgezonden via de publieke omroep in deze periode waarin een uitvoeringsorganisatie wordt genoemd. In totaal gaat het om 128.631 artikelen/nieuwsitems.

Methoden van onderzoek

Om te traceren op welke wijze de verschillende uitvoeringsorganisaties in het nieuws zijn gekomen, kijken we naar frames in het nieuws middels een kwalitatieve- en kwantitatieve inhoudsanalyse. We hebben hierbij gebruik gemaakt van een iteratief proces waarbij we na de kwantitatieve inhoudsanalyse een kwalitatieve inhoudsanalyse hebben uitgevoerd om vervolgens weer een kwantitatieve inhoudsanalyse uit te voeren.

Automatische Kwantitatieve inhoudsanalyse: Kwantitatieve inhoudsanalyse hebben we allereerst toegepast om zogenaamde *nieuwsverhalen* te traceren door te kijken naar de overlap in woordgebruik ('eigennamen' en 'zelfstandige naamwoorden') in de diverse artikelen. Dat is een indicatie dat de media over dezelfde gebeurtenis berichten. In totaal hebben we 38 nieuwsverhalen getraceerd over 20 verschillende uitvoeringsorganisaties.

Kwalitatieve inhoudsanalyse: De kwalitatieve frame-analyse is erop gericht om het onderzoeksmateriaal op een inductieve wijze en met een open blik te bekijken. Zo worden diverse aanwezige frames in het materiaal geïdentificeerd. Met deze kwalitatieve inhoudsanalyse is het mogelijk om de verhaallijn van de aanwezige frames te reconstrueren en de woorden waar duidelijk mee geframed wordt te verzamelen. Deze analyse resulteert in een differentiaal overkoepelende frames die kunnen worden onderverdeeld in drie typen frames:

1. **Constructieve frames:** Kritische tegenlezer, Verzameld vakmanschap, Plichtsbesef en Mensenclub;
2. **Ondergravende frames:** Missende menselijke maat, Vlindereffect, Geen grip, Kapotbezuinigd, Ivoren Toren, Schoothondje, Softies;
3. **Neutrale frames:** Begrensd & verplicht en Gedeelde verantwoordelijkheid.

Handmatige Kwantitatieve inhoudsanalyse: Vervolgens hebben we in de berichtgeving rond de eerder gevonden 38 nieuwsverhalen gekeken in hoeverre de uit de kwalitatieve analyse voortgekomen 13 overkoepelende frames terugkomen in de berichtgeving. We hebben hiervoor in totaal 2.914 artikelen gecodeerd.

Automatische Kwantitatieve inhoudsanalyse: Van de berichtgeving in de nieuwsverhalen hebben we ook gekeken in hoeverre media elkaar hebben beïnvloed in hun berichtgeving door te kijken naar de overlap tussen artikelen. Daarnaast hebben we gekeken naar de mate waarin de berichtgeving wordt genoemd in de

Kamervragen om zo vast te stellen in hoeverre de Kamervragen zijn gesteld naar aanleiding van nieuwsberichten.

Uitkomsten

De uitkomsten bespreken we aan de hand van de verschillende deelvragen.

Hoe vaak zijn de uitvoeringsorganisaties in de afgelopen 4 jaar genoemd in de media en wanneer waren zij vooral nieuwswaardig?

Het nieuws over uitvoeringsorganisaties wordt sterk gedreven door nieuwswaarden. Een groot aantal uitvoeringsorganisaties wordt niet of nauwelijks genoemd terwijl de meeste aandacht uitgaat naar politie en het Openbaar Ministerie. Echter, op het moment dat de coronapandemie uitbreekt verdwijnt het nieuws over politie en openbaar ministerie op de achtergrond. Het RIVM daarentegen wordt wel veelvuldig genoemd. De enorme impact op de samenleving maakt dat de pandemie en daarmee het werk van het RIVM heel nieuwswaardig wordt voor alle media.

De politie komt wel in het nieuws tijdens de pandemie wanneer er rellen uitbreken na het instellen van de avondklok. Dergelijke gebeurtenissen kennen nieuwswaarden als conflict en negativiteit wat ervoor zorgt dat het aandacht krijgt van de media. Dit geldt ook voor rampen (verliezen van containers op de Waddenzee waarbij Rijkswaterstaat veelvuldig wordt genoemd) en ongelukken (zoals met de Stint waarbij de Inspectie Leefbaarheid en Transport in het nieuws komt) of andere gebeurtenissen met een (grote) impact op de samenleving zoals de toeslagenaffaire (de Belastingdienst) en de toestroom van vluchtelingen (COA).

Welke frames worden gebruikt in de berichtgeving rondom de uitvoeringsorganisaties en in hoeverre is dit als positief of negatief te kwalificeren?

Het meeste nieuws rondom de nieuwsverhalen over uitvoeringsorganisaties is geschreven vanuit een constructief frame, een frame dat bijdraagt aan positieve beeldvorming rond een uitvoeringsorganisatie. Dit geldt voor 56% van de berichtgeving. Veruit het vaakst gaat het hierbij om het 'Plichtsbesef'-frame, oftewel een focus op de maatschappelijke rol van de organisatie in de samenleving. Ook zien we het frame waarbij de organisatie wordt neergezet als 'kritische tegenlezer' veelvuldig in het nieuws terugkomen. Hierbij is er sprake van een focus op expertise bij uitvoeringsorganisaties.

Aan de andere kant zien we de 'ondergravende frames', die bijdragen aan een negatieve beeldvorming rondom een uitvoeringsorganisatie. In totaal zien we deze frames in 31% van het nieuws terug. Binnen deze categorie zien we dat het frame 'Geen Grip' het meest voorkomt. Hierbij gaat het om een situatie waarin de uitvoeringsorganisatie geen grip heeft op de materie waar zij over gaat.

Het overige nieuws (13%) bestaat uit frames die zowel aan een positieve als aan een negatieve beeldvorming bij kunnen dragen: 'Begrensd & verplicht' en 'Gedeelde verantwoordelijkheid'. Beide frames komen terug in nieuwsverhalen waarbij er kritiek is op onder andere de uitvoeringsorganisaties, maar ook in nieuwsverhalen waarin juist naar anderen (ministerie, markt, burger) wordt gewezen als partij die iets te verwijten valt.

We zien een duidelijke tweedeling in de verschillende uitvoeringsorganisaties wat betreft het voorkomen van de frames. Bij een groot aantal organisaties zijn de constructieve frames het vaakst voorkomend in de berichtgeving. Dit is het geval bij ACM, IGJ, ILT, KNMI, KvK, Marechaussee, NFI, Rijkswaterstaat, SVB,

Staatsbosbeheer, DJI, UWV, Politie en OM. Aan de andere kant zien we uitvoeringsorganisaties waar het merendeel van de frames vallen in de categorie ondergravend. Het gaat hier om de Belastingdienst, CBR, COA, IND, NVWA en het RIVM. Om die reden hebben we de analyses verder uitgevoerd aan de hand van de tweedeling in *constructieve* en *ondergravende nieuwsverhalen*.

Hoeveel tijd verstrijkt tussen het eerste en laatste bericht over een bepaalde kwestie en wat zijn andere kenmerken van de nieuwsverhalen?

15 uitvoeringsorganisaties komen vooral met constructieve nieuwsverhalen (28) in de media, terwijl we van 6 uitvoeringsorganisaties 10 nieuwsverhalen traceren met vooral ondergravende frames. De constructieve nieuwsverhalen kennen gemiddeld minder artikelen dan ondergravende nieuwsverhalen, respectievelijk 74 en 85 artikelen. Ook zijn de artikelen gespreid over meer dagen bij ondergravende nieuwsverhalen (30,6 dagen) dan bij constructieve nieuwsverhalen (21,1 dagen) en is de duur van de nieuwsverhalen gemiddeld langer (63 dagen) bij ondergravende nieuwsverhalen dan bij constructieve nieuwsverhalen (44 dagen). De artikelen bij een ondergravend nieuwsverhaal zijn gemiddeld ook langer (544 woorden) dan de artikelen in constructieve nieuwsverhalen (482 woorden). Tenslotte zien we bij ondergravende nieuwsverhalen dat er gemiddeld meer verschillende media aandacht besteden aan het nieuwsverhaal (11,2) dan bij constructieve nieuwsverhalen (9,3).

Welke mediabronnen schrijven over de diverse uitvoeringsorganisaties?

De nieuwsvoorziening bij constructieve nieuwsverhalen ziet er anders uit dan bij ondergravende nieuwsverhalen. We zien dat de ondergravende nieuwsverhalen met name worden gedreven door de berichtgeving in de dagbladen. Zij nemen 55% van het nieuws voor hun rekening, gevolgd door de online nieuwssites (23%). De constructieve nieuwsverhalen worden door zowel dagbladen (42%) als online nieuwssites (46%) gedreven.

Verder zien we dat de aandacht voor de ondergravende nieuwsverhalen op televisie groter is in aanloop naar de piek in de aandacht en pas afneemt na de piek in de aandacht, om na een paar weken weer op te komen. Ook zien we dat er bij ondergravende nieuwsverhalen meer Kamervragen worden gesteld en dit is met name het geval in de weken na de piek in de aandacht.

Hoe vaak wordt een melding in één medium met gedeeltes dezelfde tekst hergebruikt/gekopieerd in andere media?

Tijdens nieuwsverhalen beïnvloeden media elkaar. We zien dat media gemiddeld bij de constructieve nieuwsverhalen een grotere agendasettende functie kennen dan bij ondergravende nieuwsverhalen. Blijkbaar zijn redacties bij ondergravende nieuwsverhalen eerder geneigd er eigen verhalen over te schrijven, terwijl ze bij de constructieve nieuwsverhalen eerder geneigd zijn andere media als bron te gebruiken.

We zien dat online nieuwsmedia veruit de meeste agendasettende invloed hebben. Dit geldt het sterkst voor NU.nl gevolgd door NOS.nl en deze invloed is het sterkst bij constructieve nieuwsverhalen. Dagbladen hebben ook een sterke invloed op de andere media. De meeste invloed bij de constructieve nieuwsverhalen is afkomstig van De Telegraaf, gevolgd door NRC Handelsblad. Opvallend is dat De Telegraaf minder agendasettend is bij ondergravende nieuwsverhalen. Blijkbaar is de krant daar eerder volgend. Aan de andere kant zijn Trouw en NRC Handelsblad bij ondergravende nieuwsverhalen agendasettend. De agendasettende

rol van Trouw is met name veroorzaakt door de nieuwsverhalen rond de Belastingdienst, waar Trouw een belangrijke rol in speelde.

Heeft de melding in de media ook geleid tot mediaberichten waaruit kan worden opgemaakt dat er Kamervragen zijn gesteld?

De interactie tussen de politiek en media laat zien dat binnen de ondergravende nieuwsverhalen vaker Kamervragen worden gesteld die niet gebaseerd zijn op de media (26%) dan bij de constructieve nieuwsverhalen (17%). Bij de constructieve nieuwsverhalen baseren de politici zich vaker op media (38%) dan bij de ondergravende verhalen (16%), waarbij het veelal gaat om regionale dagbladen of regionale omroepen. De Kamervragen die worden gesteld bij ondergravende nieuwsverhalen zijn vooral gebaseerd op programma's van de landelijke televisie (23%), met name Nieuwsuur speelt hier een belangrijke rol. Dagbladen spelen een iets grotere rol waar het gaat om constructieve nieuwsverhalen (21%) dan bij ondergravende nieuwsverhalen (16%).

Welke frames worden gebruikt in de berichtgeving rondom de uitvoeringsorganisaties en in hoeverre is dit als positief of negatief te kwalificeren?

Kijken we naar de frames in deze indeling dan zien we dat in de nieuwsverhalen waarin vooral ondergravend wordt geframed ook nog de nodige constructieve frames terug te vinden zijn (12%). Wat betreft de hoeveelheid nieuws zonder frames zien we dat dit percentage bij de ondergravende nieuwsverhalen iets lager ligt (10%) dan bij de constructieve nieuwsverhalen (11%).

Van deze nieuwsverhalen bekijken we de vier weken voor de week waarin de dag te vinden is met het meeste aandacht voor het nieuwsverhaal, de piek in de aandacht, en de vier weken na deze week (zie ook de volgende paragraaf). Bij ondergravende nieuwsverhalen is in de eerste week van een nieuwsverhaal en na de piek meer ruimte voor constructieve frames en ongeframed nieuws.

Welke actoren worden in de berichtgeving aan het woord gelaten?

Bij constructieve nieuwsverhalen gebruiken journalisten veel vaker de uitvoeringsorganisatie als bron van het nieuws (28%) dan bij de ondergravende nieuwsverhalen (15%). Ook komen daar veel vaker overige bronnen, zoals experts aan het woord (42%) dan bij ondergravende nieuwsverhalen (25%). Aan de andere kant komen bij ondergravende nieuwsverhalen veel vaker politici als bron in het nieuws (42%) dan bij constructieve nieuwsverhalen (15%). Ook het ministerie komt iets vaker als bron van het nieuws terug in de nieuwsverhalen die ondergravend zijn (17%) dan in de constructieve nieuwsverhalen (15%). Bij ondergravende nieuwsverhalen worden uitvoeringsorganisaties aan het begin van het nieuwsverhaal nog als bron van het nieuws gebruikt, maar naarmate het nieuwsverhaal zijn piek bereikt minder. Ook na de piek komen uitvoeringsorganisaties weer vaker aan het woord.

Conclusie

De totstandkoming van nieuws is een complex proces, waarbij de maatschappelijke ontwikkelingen, de beschikbaarheid van informatie, soorten bronnen en de keuzes van journalisten samen leiden tot het journalistieke eindproduct. Voor uitvoeringsorganisaties betekent dit dat zij vooral tot routine nieuws worden gereduceerd. De meeste uitvoeringsorganisaties worden niet of weinig genoemd of komen vooral in het nieuws wanneer het niet om de organisatie zelf gaat.

Dergelijk nieuws bepaalt niet de beeldvorming rond de uitvoeringsorganisaties, die wordt vooral bepaald door nieuwsverhalen waarbij de uitvoeringsorganisatie (meer) centraal staat in het nieuws en dan vooral wanneer deze nieuwsverhalen voornamelijk worden gevoed door negativiteit, controversie en een grote impact op de samenleving.

De meeste nieuwsverhalen zijn constructief van aard. Er zijn minder ondergravende nieuwsverhalen, maar die duren wel langer en kennen meer berichtgeving. De dynamiek is vooral ook een andere. De ondergravende nieuwsverhalen worden veeleer gedreven door dagbladen en televisieberichtgeving, terwijl constructieve nieuwsverhalen meer gedreven worden door online nieuwsberichten. Bij constructieve nieuwsverhalen komt de uitvoeringsorganisatie ook veel vaker als bron in het nieuws naar voren, terwijl de politici bij ondergravende nieuwsverhalen vooral aan het woord worden gelaten. Slechts in het begin van een ondergravend nieuwsverhaal is er ruimte voor de uitvoeringsorganisatie zelf als bron van het nieuws. Een periode waarin er ook nog artikelen zijn die vooral feitelijk van aard zijn. Naarmate een nieuwsverhaal vordert is er minder ruimte voor feitelijk nieuws en nemen andere bronnen het over.

I. Inleiding

In dit rapport doen we verslag van een groot aantal media-analyses in het kader van het programma Staat van de Uitvoering. Hierbij kijken we naar de berichtgeving over uitvoeringsorganisaties in de Nederlandse media in de periode van 2018 tot en met 2021.

Deze analyses zullen antwoord geven op de volgende onderzoeksvraag: *Hoe kenmerkt en ontwikkelt de berichtgeving over uitvoeringsorganisaties zich door de afgelopen vier jaren heen?*

Om deze trends in de berichtgeving over uitvoeringsorganisaties goed te kunnen begrijpen, is het nodig om de gegevens van de analyses te relateren aan wetenschappelijke kennis over het journalistieke productieproces en de effecten van nieuws op het publiek. Om die reden beginnen we in dit overkoepelende rapport met een theoretisch kader. Hierin beschrijven we de relevante theorie over de journalistiek in een veranderend medialandschap. Op deze manier kunnen we de verschillende onderzoeksvragen die ten grondslag liggen aan het onderzoek plaatsen in het kader van wat er al bekend is over dit onderwerp binnen de wetenschap.

Concreet houdt dit in dat we eerst de relevante theorie en uitkomsten uit ander onderzoek bespreken die leiden naar de deelvraag.

Na dit theoretische gedeelte beantwoorden we de deelvragen uit het onderzoek in aparte hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk over de hoeveelheid nieuws rondom uitvoeringsorganisaties komt ook de dataverzameling aan bod. Omdat het een iteratief proces betreft bespreken we per hoofdstuk de gebruikte methoden van onderzoek. Zo maken we gebruik van een automatische inhoudsanalyse bij de bespreking van de hoeveelheid nieuws en laten we zien dat het nieuws over uitvoeringsorganisaties vooral zichtbaar wordt in zogenaamde nieuwsverhalen. Vervolgens laten we met een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek zien dat de nieuwsverhalen zich laten indelen in nieuwsverhalen die veelal constructief of ondergravend zijn geframed. Op basis van deze indeling maken we vervolgens steeds een vergelijking in constructieve en ondergravende nieuwsverhalen. Dat doen we allereerst aan de hand van een aantal kenmerken van de verschillende nieuwsverhalen, gevolgd door een focus op verschillende mediatypen die berichten over uitvoeringsorganisaties en hun invloed op elkaar en op de Kamervragen. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de frames die zijn gevonden in de berichtgeving waarna we ook aandacht besteden aan de verschillende bronnen in het nieuws.

Bij de bespreking hiervan gaan we hier en daar nader in op twee specifieke cases die we hebben uitgewerkt, het nieuwsverhaal rond het COA en een nieuwsverhaal rond Rijkswaterstaat. De volledige uitwerking van deze nieuwsverhalen staan in bijlage 4 en 5. In de conclusie van dit rapport vatten we de resultaten samen, formuleren we een antwoord op de centrale onderzoeksvraag en relateren we de uitkomsten aan de eerder besproken theorie. Hierbij gaan we tevens in op de beperkingen van de methodes en de mogelijkheden voor vervolgonderzoek.

2. Theoretisch kader: berichtgeving over uitvoeringsorganisaties

Van nature zijn publieke organisaties zoals de uitvoeringsorganisaties eerder nieuwsmijdend dan nieuwszoekend. Zij voeren op de achtergrond de taken uit die grote invloed kunnen hebben op de samenleving, terwijl de gekozen politici, verantwoordelijk voor het beleid, juist in de schijnwerpers staan (Van Belle, 2003; Thorbjørnsrud, Ihlen & Ustad Figenschou, 2013). Toch spelen de media een belangrijke rol waar het gaat om de reputatie van uitvoeringsorganisaties. Deze reputatie kan worden beschreven als een al dan niet gunstige set van ideeën over een organisatie die leven onder het publiek (Carpenter & Krause, 2012; Maor, 2014). Dergelijke ideeën komen niet alleen tot stand door de dagelijkse praktijk die men ondervindt met uitvoeringsorganisaties, maar ook middels mediaberichtgeving. Media informeren burgers over het functioneren van de diverse publieke organisaties en roepen hen ter verantwoording (Jacobs & Schillemans, 2019).

Het nieuws dat de afgelopen vier jaar over de uitvoeringsorganisaties is verschenen, is voortgekomen uit een medialandschap dat sterk aan verandering onderhevig is. De commercialisering en digitalisering van media hebben ervoor gezorgd dat er veel nieuwe (online) media bij zijn gekomen die allemaal in dezelfde vijver vissen wat betreft de strijd om de nieuwsconsument en daarmee de advertentie-inkomsten. Hierdoor is nieuws *content* geworden dat verhandelbaar is (Van Aelst et al., 2017; Nielsen et al., 2019). Waar verschillende media vroeger sterk verschillende invalshoeken kenden omdat zij een verschillend publiek bedienden vanuit de periode van de verzuiling, zijn deze verschillende invalshoeken aanzienlijk minder sterk geworden en is er eerder sprake van accentverschillen.

De ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat de inhoud van het nieuws sterker dan vroeger wordt afgestemd op de wens van de consument. Zo worden redacties in hun nieuwsselectie beïnvloed door het klikgedrag van de bezoekers van de internetsites (Welbers et al., 2016). Toenemende concurrentie stimuleert bovendien dat journalisten zich spiegelen aan elkaar. Ze willen niet missen wat de ander heeft, wat leidt tot imitatiegedrag (Ruigrok et al., 2013).

Ook voor uitvoeringsorganisaties zijn deze ontwikkelingen van belang. Media spelen een steeds belangrijkere rol waar het gaat om het ter verantwoording roepen van publieke instituties (Bovens, 2007). Ook wordt de reputatie van een uitvoeringsorganisatie sterk bepaald door de manier waarop media over hen berichten (Busuioc & Lodge, 2019). Kortom, de ontwikkelingen hebben invloed op de nieuwsselectie, het gebruik van bronnen en de invalshoek van media, oftewel het frame waarin er wordt bericht over een onderwerp. Om die redenen relateren we deze aspecten van het journalistieke productieproces aan de geformuleerde onderzoeksvragen die centraal staan in dit rapport.

2.1. Nieuwsselectie, Framing & Sentiment

Nieuws is geen gegeven, maar een keuze; het resultaat van beslissingen van journalisten. Zij beslissen uit de veelheid van gebeurtenissen welke relevant zijn voor hun publiek. Een aantal criteria die altijd gelden voor nieuwswaardigheid:

- *Conflict en Negativiteit*: conflict tussen actoren en slecht nieuws is nieuwswaardiger dan overeenstemming tussen actoren en goed nieuws;
- *Onverwacht en niet-ambigu*: onverwacht, helder nieuws, is eerder nieuws dan een complexe gebeurtenis die al op de agenda stond;

- *Macht en personalisering*: gebeurtenissen, vooral rond machtige landen en bekende, machtige personen worden eerder nieuws dan abstracte ontwikkelingen;
- *Nabijheid*: hoe herkenbaarder het nieuws door geografische- of culturele nabijheid, hoe eerder de gebeurtenis nieuws wordt;
- *Impact*: gebeurtenissen met een grote impact, zeker in combinatie met nabijheid, zijn eerder nieuwswaardig dan andere gebeurtenissen. Denk hierbij aan rampen.

Een recent onderzoek, waarbij de focus ook sterk lag op de rol van nieuwe media, heeft naast deze nieuwswaarden nog andere aspecten van gebeurtenissen getraceerd die in het huidige medialandschap van belang zijn om nieuwswaardig te worden (Harcup & O'Neill, 2016):

- *Exclusiviteit*: Juist in een tijd waarin media sterk op elkaar gericht zijn uit angst om een 'scoop' te missen, is exclusiviteit belangrijk geworden. Het gaat er hierbij om als eerste het nieuws te brengen, of om een eigen productie op basis van onderzoek of interviews te publiceren;
- *Audio-visuels*: Nieuws dat kan worden geïllustreerd aan de hand van foto's of andere interactieve infographics zijn nieuwswaardiger dan nieuws dat 'slechts' een verhaal vertelt;
- *Deelbaarheid*: Gebeurtenissen die waarschijnlijk veel discussie oproepen op Facebook (via likes, commentaren en shares) of Twitter, Instagram etc. zullen eerder nieuwswaardig zijn.
- *Continuïteit en compositie*: wanneer een gebeurtenis eenmaal nieuws is, is de kans dat het nieuws blijft groter. Aan de andere kant is er concurrentie tussen gebeurtenissen.

Lang niet iedere uitvoeringsorganisatie kan op evenveel media-aandacht rekenen. Zij worden pas nieuws in tijden van crises of incidenten, of door de omvang van de organisatie of de grote impact van de organisatie op de samenleving zo blijkt uit eerder onderzoek (Maggetti, 2012; Schillemans & Van Thiel, 2009). Publieke organisaties in een politiek gevoelige omgeving hebben veelal een grotere kans om onder het vergrootglas van media en samenleving te komen dan organisaties die overwegend onder de radar opereren. Boukes en Vliegthart (2020) concluderen dat de volgende nieuwswaarden een rol spelen bij nieuwsverhalen over publieke organisaties: controversie en conflict, negativiteit, elite personen die een rol spelen en relevantie voor of invloed op de samenleving. Pollitt (2006, p. 39) zegt hierover dat politici en media opeens veel meer interesse tonen in publieke organisaties op het moment dat er sprake is van een schandaal of een ramp.

Met de ontwikkelingen zoals hierboven beschreven in het achterhoofd is het interessant om te weten wanneer een uitvoeringsorganisatie nieuwswaardig is of niet. Dit onderzoeken we aan de hand van de volgende onderzoeksvraag: *Hoe vaak zijn de uitvoeringsorganisaties in de afgelopen 4 jaar genoemd in de media en wanneer waren zij vooral nieuwswaardig?*

2.2. Verschillen tussen media

De hierboven besproken nieuwswaarden gelden voor ieder medium, maar het proces van nieuwsselectie wordt ook gestuurd door het profiel van een medium. De samenstelling en presentatie van het nieuws in De Telegraaf wijken af van die van NRC Handelsblad. In Nederland is dan ook sprake van pluriformiteit van berichtgeving. Zo laat onderzoek van Ruigrok et al. (2013) naar het nieuws op de voorpagina's in een periode van twee maanden zien dat er veel verschillende onderwerpen worden belicht: *"Het grootste deel van de onderwerpen komt slechts in één of twee media terug, waaruit we kunnen concluderen dat het daadwerkelijk verschil maakt welk medium men leest."* (Ruigrok et al., 2013: 12). In de woorden van Gans (1979: 147) moet een ideaal

nieuwsverhaal zowel ‘belangrijk’ (politiek of maatschappelijk relevant) zijn, als ‘interessant’ voor het publiek van het medium. Media zijn hierbij meer dan voorheen geneigd te kiezen voor ‘interessante’ onderwerpen. Onderzoek naar het klikgedrag van het publiek op internetsites laat zien dat het publiek zich vooral richt op nieuwswaarden als entertainment, celebrity's en verrassing. Deze keuzes bepalen vervolgens ook de inhoud, niet alleen van de nieuwssites, maar ook de papieren versies van de krant (Welbers et al., 2016). Toch zijn kwaliteitsmedia meer gericht op het zogenaamde *harde nieuws* zoals politiek, economie en buitenland, dan populaire media die meer gericht zijn op *soft nieuws* zoals entertainment, schandalen en human interest (Ruigrok et al., 2017).

Wat betreft het nieuws over publieke organisaties laat Jacobs (2014) zien dat media verschillen in hun aandacht voor uitvoeringsorganisaties. Net als bij ander onderzoek naar politiek nieuws (Ruigrok et al., 2017) laat zij zien dat kwaliteitskranten als NRC Handelsblad en de Volkskrant meer aandacht besteden aan uitvoeringsorganisaties dan populaire media zoals De Telegraaf en het Algemeen Dagblad. Met dit in het achterhoofd kijken we naar de verschillen in de aandacht voor uitvoeringsorganisaties in de diverse media aan de hand van de volgende onderzoeksvraag: *Welke mediabronnen schrijven over de diverse uitvoeringsorganisaties?*

2.3. Nieuwscirculatie: nieuwsverhalen

De commercialisering van het medialandschap heeft er ook voor gezorgd dat minder journalisten nog steeds dezelfde hoeveelheid berichtgeving moeten produceren, en soms zelfs meer. Hierdoor is een situatie ontstaan waarin journalisten veelvuldig gebruik maken van persberichten en andere media om hun nieuws te vergaren. Uit angst om een scoop te missen zijn journalisten heel sterk gericht op andere media en persbureaus wat betreft hun selectie van nieuws (Welbers et al., 2016). Deze ontwikkelingen hebben ook gevolgen voor de berichtgeving rondom uitvoeringsorganisaties.

Veel studies naar de invloed van media op het beleidsproces stellen dat de meeste invloed te vinden is in de agendasettende fase waarbij media de politieke agenda kunnen beïnvloeden (McCombs en Show, 1972; Walgrave en Van Aelst, 2006). Later in de fase van beslissen, implementatie en evaluatie hebben media minder invloed op het beleidsproces (Fawzi 2018). Invloed van media op de beeldvorming van publieke organisaties ontstaat eveneens wanneer er iets mis gaat. In haar oratie stelt hoogleraar Van Thiel (2012): *“Het merendeel van de grote aantallen [Rijksuitvoerings]organisaties (...) ziet u eigenlijk nooit in de krant of op tv.”* De uitvoeringsorganisaties komen pas in het nieuws wanneer het gaat om problemen, zoals een falend beleid. Zeker wanneer burgers, stakeholders en de media ervan overtuigd zijn dat er een diepliggend probleem aan ten grondslag ligt, kunnen uitvoeringsorganisaties onderwerp van gesprek worden.

Zoals onderzoek van Van Thiel en Schillemans (2009) laat zien is berichtgeving vaak gericht op een klein aantal gerucht makende affaires. Dit wordt ook onderkend door Tjeenk Willink (2018) die in zijn boek *Groter denken, kleiner doen* stelt dat wanneer er iets mis gaat in het beleid, de uitvoerders direct onder het vergrootglas komen te liggen van de media. Beeldvorming vindt juist plaats tijdens zo'n periode van verhoogde media-aandacht. Kepplinger en Habermeier (1995) spreken in zo'n geval van een ‘key-event’ dat een nieuwsgolf teweeg brengt. Tijdens zo'n periode zullen media geneigd zijn om over dergelijke zaken vaker dan normaal te publiceren en ook gerelateerd nieuws wordt daarmee nieuwswaardig. In andere woorden, de drempel wordt lager om over dit onderwerp te blijven publiceren (Brosius & Eps, 1995). Onderzoek van Ruigrok et al. (2013) laat zien dat dominante onderwerpen bijna de helft van het nieuws beheersen en dat er

sprake is van een papegaaiencircuit in Nederland: *“Ieder medium spreekt erover. Het journaal rent en masse van het ene onderwerp naar het andere.”* Voor een journalist is het vaak onzeker welke gebeurtenissen al of niet nieuwswaardig zijn, maar als andere media ergens over berichten (of als het eigen medium er eerder over heeft bericht) dan wordt een gebeurtenis vanzelf nieuwswaardig (Cook, 2005). Sterker nog, media zijn in sommige gevallen ook geneigd om zelf actief te zoeken naar gerelateerd nieuws, hiermee het nieuwsverhaal zelfs te versterken. In zo’n geval kan de nieuwsgolf zelfs uitmonden in een mediahype: *“een mediabrede, snel piekende nieuwsgolf die één gebeurtenis als startpunt heeft en die voor het grootste deel het gevolg is van zichzelf versterkende processen bij de nieuwsproductie”* (Vasterman, 2004, p. 31). Voor uitvoeringsorganisaties zijn deze periodes van verhoogde media-aandacht risicovol. Het publiek ontwikkelt een perceptie over de organisatie op basis van media-aandacht over tijd. Deze zogenaamde ‘reputational history’ zorgt ervoor dat het publiek een oordeel vormt over een organisatie op basis van eerdere aandacht (Coombs en Holladay, 2001) en wanneer deze eerder negatief is geweest zal dit zorgen voor een versterkt negatief beeld.

Kamerleden hebben tijdens een nieuwsverhaal een specifieke rol. Eerder onderzoek naar de relatie tussen media en Kamervragen laat zien dat driekwart van de Kamervragen tussen 2006 en 2011 gesteld zijn naar aanleiding van berichten in de media (Welbers et al., 2011). Het stellen van Kamervragen is ook voor de Kamerleden een manier om de verantwoordelijke minister ter verantwoording te roepen wanneer er iets mis gaat bij de uitvoeringsorganisaties, maar dit gebeurt veel minder vaak naar aanleiding van mediaberichtgeving dan bij andere Kamervragen. In haar onderzoek heeft Jacobs (2014) gekeken naar de mate waarin Kamerleden vragen stelden naar aanleiding van berichtgeving over publieke organisaties begin 2010. Zij concludeert dat slechts in een enkel geval er sprake is van een directe relatie tussen nieuwsberichten en Kamervragen. Dit is in lijn met onderzoek dat eerder is gedaan door de Raad voor het Openbaar Bestuur dat in 2005 concludeerde dat 9 procent van de Kamervragen over zbo’s (zelfstandige bestuursorganen) ging in de periode 2001-2004. Wel zien we meer Kamervragen in tijden van een eerder beschreven mediahype. Zo schrijven Van Doorn et al. (2011, p. 8) over een mediahype rond dakloze gezinnen: *“De krantenkoppen suggereerden een veel dramatischer beeld dan op basis van het onderzoek gerechtvaardigd was. Naar aanleiding van de alarmerende krantenberichten werden er opnieuw Kamervragen gesteld, waarmee de cirkel rond was.”*

Met deze ontwikkelingen in het achterhoofd onderzoeken we de dynamiek tussen verschillende media(typen). We doen dit aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- *Hoeveel tijd verstrijkt tussen het eerste en laatste bericht over een bepaalde kwestie en wat zijn andere kenmerken van nieuwsverhalen?*
- *Hoe vaak wordt een melding in één medium met goeddeels dezelfde tekst hergebruikt/gekopieerd in andere media?*
- *Heeft de melding in de media ook geleid tot mediaberichten waaruit kan worden opgemaakt dat er Kamervragen zijn gesteld?*

2.4. Framing van het nieuws

In het verlengde van de nieuwsselectie is het ook van belang om te kijken welke frames worden gehanteerd. Het proces van framen, oftewel framing, kan als volgt worden omschreven: *“Framing is het selecteren van bepaalde aspecten uit een waargenomen realiteit en die benadrukken, om zo een specifiek probleem, een causale interpretatie en een morele evaluatie en/of handelingsperspectief saillant te maken.”* (Entman, 1993, p. 52, vertaling door auteur). Het begrip saillantie staat hierbij centraal. Door bepaalde aspecten te benadrukken en andere niet, blijft er een

gereduceerd beeld over bij de ontvanger van de boodschap. Dit gereduceerde beeld is standvastig in een frame en kan middels één of enkele woorden overgedragen worden aan het publiek. Een frame hoeft in de praktijk overigens niet altijd om een probleem te draaien, maar ook om een positieve ontwikkeling, situatie of keuze. Of er nu een probleemframe of kansenframe wordt gebruikt: het frame bepaalt in welke verhalende richting de lezer of luisteraar gestuurd wordt als meest voor de hand liggende interpretatie.

Ook voor een uitvoeringsorganisatie is het van belang om bewust te zijn van framing door de media en door andere actoren. Zo schrijft Hans de Bruijn over frames rondom de toeslagenaffaire in een artikel in *Trouw* op 29 mei 2021. Hij stelt dat frames vooral goed landen wanneer er sprake is van een ‘onderstroom’ oftewel een ‘onderbuikgevoel’ in de samenleving. Sinds de toeslagenaffaire heerst er zo’n gevoel ten aanzien van de overheid als hardvochtige handhaver die geen vertrouwen heeft in de burgers en hun leven vernietigt. Voor media wordt het gebruik van zo’n frame verleidelijk omdat het appelleert aan een breed gedragen gevoel in de samenleving. De gevolgen ervan kunnen echter ernstig zijn. Zo laat onderzoek (Ecker et al., 2017) zien dat een frame dat maar vaak genoeg wordt gebruikt door de nieuwsconsumenten als waarheid wordt beschouwd. Daarnaast kan het gebruik van een frame een bepaald onderbuikgevoel versterken, waardoor er minder ruimte is voor een tegengestelde mening en het uiteindelijk kan bijdragen aan verdere polarisatie en wantrouwen richting de overheid (Ecker et al., 2017).

Bij zowel nieuwswaarden als framing van het nieuws speelt de toon van het nieuws een belangrijke rol. Hoewel er tegenwoordig vaker ook goed nieuws te vinden is in het nieuws dan een aantal decennia geleden, blijft nieuws overwegend (zeer) negatief (Harcup & O’Neill, 2016). Dit zal voor het nieuws rondom uitvoeringsorganisaties niet anders zijn. Daarnaast is het ook interessant om te kijken waar de nadruk op ligt wat betreft het handelen van de uitvoeringsorganisaties. Een focus op datgene wat goed gaat, maakt dat burgers - zeker in tijden van crisis - meer vertrouwen hebben in de overheid en de uitvoeringsorganisaties, terwijl een focus op datgene wat negatief is eerder wantrouwen aanwakkert onder de bevolking.

Eerder stelden we al dat uitvoeringsorganisaties niet vaak in het nieuws komen. Als dat wel gebeurt dan gaat het vaak om feitelijke berichtgeving, aldus Jacobs (2014, p. 157). Zij schrijft dat *“berichtgeving over publieke organisaties – in tegenstelling tot wat vaak vermoed wordt – voor het overgrote deel niet bekritisierend is.”* Dit komt, zo laat onderzoek van Schillemans en Jacobs (2012) zien, omdat het meeste nieuws over publieke organisaties bestaat uit routineberichten waarin betrekkelijk neutrale feitelijkheden worden beschreven. Het bericht gaat dan eigenlijk niet over de organisatie, maar noemt de organisatie in de context van een (nieuwswaardige) gebeurtenis. Het zijn berichten die weinig indruk maken in de samenleving. Dit is anders tijdens een crisis of mediahype. Onderzoek wijst uit dat tijdens een dergelijke situatie de politiek, de media en het publiek terechtkomen in een ‘framingwedstrijd’ waarbij het gaat om de interpretatie van het probleem, de oorzaken van het probleem, de vraag wie verantwoordelijk is en oplossingen voor de toekomst (Entman, 1993; Boin et al., 2009). Juist tijdens dergelijke situaties publiceren media meer negatieve dan positieve berichten (Schillemans en Jacobs, 2014: 152). Bovendien, zo concluderen de auteurs, blijven dergelijke verhalen meer hangen omdat er veel gerelateerde berichtgeving verschijnt met dezelfde framing. De frames en teneur van de berichtgeving onderzoeken we aan de hand van de volgende onderzoeksvragen: *Welke frames worden gebruikt in de berichtgeving rondom de uitvoeringsorganisaties en in hoeverre is dit als positief of negatief te kwalificeren?*

2.5. Actoren in het nieuws

Journalisten maken veelvuldig gebruik van bronnen in hun berichtgeving. De keuze van bronnen bepaalt daardoor voor een deel ook de berichtgeving. Uit onderzoek blijkt dat journalisten geneigd zijn een eigen 'index' te hanteren van bronnen, waarbij de politieke elite als bron leidend is (Bennett et al., 2006). Ook in Nederland is deze voorkeur voor politieke actoren die de macht in handen hebben terug te zien (Scholten en Ruigrok 2006).

De sterke concurrentie en smaller wordende financiële basis betekenen dat media met steeds kleinere redacties werken, die wel hetzelfde aantal pagina's of programma's moeten vullen, hetgeen ook leidt tot veranderend brongebruik bij journalisten. Zo zijn media sterker dan voorheen geneigd berichtgeving te baseren op persberichten, soms afkomstig van persbureaus maar vaak ook van belanghebbende organisaties (Davies, 2008).

Daarnaast blijkt uit onderzoek dat, onder invloed van het veranderende medialandschap, veelvuldig actoren als bron van het nieuws worden gebruikt die weten in te spelen op nieuwswaarden zoals conflict en controverse (Ruigrok et al., 2017). Veelal gaat het hier om zogenaamde 'populisten' die met quotes die appelleren aan onderbuikgevoelens van het grote publiek het nieuws weten te bereiken (Aalberg et al., 2017). Dit gaat vaak ten koste van experts. De berichtgeving voorafgaand aan het Brexitreferendum in 2016 is hiervan een goed voorbeeld. Brexiteer Michael Gove zei tijdens de campagne dat de Britten *"have had enough of experts"* en dat bleek ook zo te zijn. De Britse media hebben zich tijdens de campagne sterk gericht op niet-expert bronnen en populistten. Dat zij met pakkende oneliners onwaarheden verkondigden werd daarbij gemakshalve genegeerd door veel media, die zelf vaak ook voorstander waren van een Brexit.

Ook waar het gaat om uitvoeringsorganisaties is het interessant om te kijken welke actoren aan het woord worden gelaten in het nieuws. Kuipers en Brändström (2020) stellen dat publieke instituten steeds vaker ter verantwoording worden geroepen door actoren die een informele rol vervullen in de beleidsvorming, zoals de media. Deze invloed van media op publieke instituten wordt ook door Bovens onderkent (2007, p. 455). Dimova (2009, p5.) constateert dat veel beschuldigingen die vanuit de oppositie worden geuit richting publieke instituten veelvuldig uit de berichtgeving in diverse media komen. Het brongebruik in de berichtgeving over uitvoeringsorganisaties onderzoeken we aan de hand van de volgende onderzoeksvraag: *Welke actoren worden in de berichtgeving aan het woord gelaten?*

3. Uitvoeringsorganisaties in het nieuws

Een eerste indicatie om zicht te krijgen op het functioneren en presteren van de uitvoeringsorganisaties betreft een analyse van de zichtbaarheid van de organisaties in de media. Oftewel de vraag wanneer uitvoeringsorganisaties voor journalisten interessant zijn om over te berichten. In de theorie bespraken we dat de meeste berichtgeving over uitvoeringsorganisaties routinematig is, maar dat zij op sommige momenten nieuwswaardig kunnen worden. Dit is bijvoorbeeld wanneer er sprake is van conflicten en controverses, van een grote impact op de samenleving of wanneer er een ramp of ongeluk plaatsvindt. In dit hoofdstuk kijken we naar die nieuwswaardigheid van de verschillende uitvoeringsorganisaties en geven hiermee antwoord op de volgende deelvraag: *Hoe vaak zijn de uitvoeringsorganisaties in de afgelopen 4 jaar genoemd in de media en wanneer waren zij vooral nieuwswaardig?*

De onderzoeksperiode loopt van 1 januari 2018 tot en met 31 december 2021: Dit betekent dat de data die geanalyseerd wordt, is geschreven en gepubliceerd in deze periode. Voor dit onderzoek analyseren we de grootste Nederlandse dagbladen: De Telegraaf, Algemeen Dagblad, NRC Handelsblad, de Volkskrant, Trouw en het Financieele Dagblad. Daarnaast wordt de berichtgeving over de uitvoeringsorganisaties verzameld zoals gepubliceerd op de nieuwssites van NU.nl en NOS.nl en kijken we naar de nieuwsprogramma's uitgezonden via de publieke omroep. Van deze programma's zijn de ondertitelingen beschikbaar via Beeld en Geluid.

Uit deze dataverzameling selecteren we de nieuwsitems waarin een van de namen of afkortingen van de uitvoeringsorganisaties voorkomt. Ook kijken we naar alle Kamervragen in de periode van het onderzoek waarin een van de uitvoeringsorganisaties worden genoemd. In totaal zijn er 128.631 artikelen en items verzameld. In onderstaande tabel geven we een overzicht per mediumtype. Zie bijlage 1 voor een uitgebreid overzicht.

Het meeste nieuws is te vinden op de online nieuwssites, met name NU.nl. Van de dagbladen zien we dat *De Telegraaf* veruit het vaakst een van de uitvoeringsorganisaties noemt, gevolgd door de andere dagbladen. In de Kamer komen de uitvoeringsorganisaties terug in 3.047 Kamervragen. Op de televisie vinden we de uitvoeringsorganisaties met name terug in de ondertiteling van Goedemorgen Nederland, gevolgd door het Journaal van 20.00 uur. In de talkshows worden de uitvoeringsorganisaties aanzienlijk minder vaak genoemd.

Tabel 3.1. Aandacht voor de uitvoeringsorganisaties in diverse mediatypen

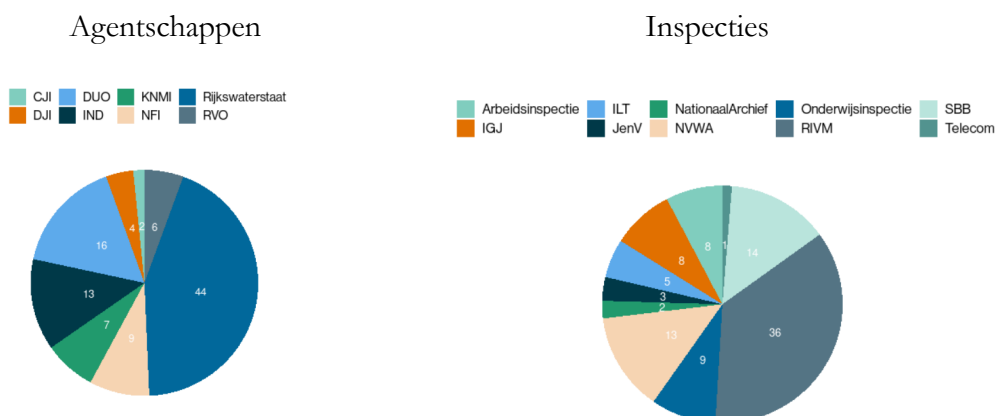
Medium(type)	Aantal artikelen
Kamervragen	3.047
Dagbladen	57.257
Online nieuwssites	61.358
Televisieprogramma's NPO	6.969
Totaal	128.631

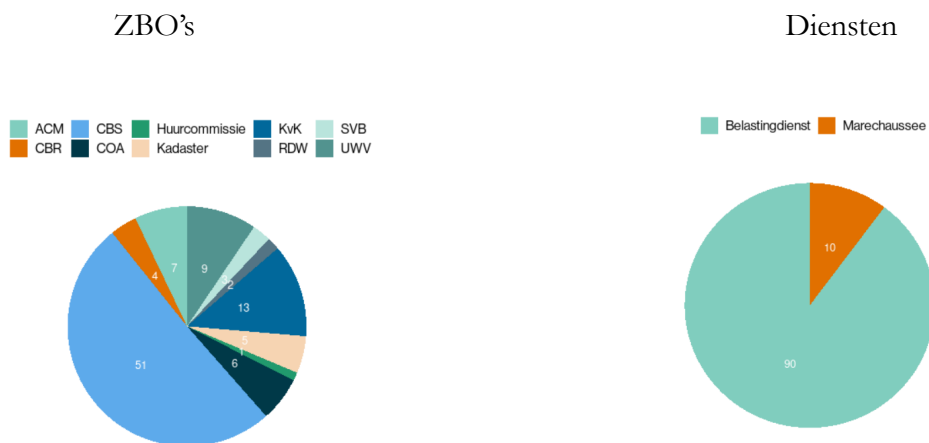
De uitvoeringsorganisaties kunnen worden ingedeeld in Agentschappen, Diensten, zbo's en Inspecties. De Politie en het OM worden apart geanalyseerd vanwege de grote hoeveelheid (routine)nieuws over deze organisaties. In tabel 2 een overzicht van het percentage nieuws dat een groep uitvoeringsorganisaties vertegenwoordigt in het nieuws. In bijlage 2 is precies te zien hoe vaak iedere uitvoeringsorganisatie in het nieuws kwam en maken we ook een uitsplitsing naar type media.

Tabel 3.2. Indeling van de uitvoeringsorganisaties

Soort organisatie	Naam van de uitvoeringsorganisatie	Percentage aandacht
Zbo	ACM, CAK, CBR, COA, Kadaster, Huurcommissie, KvK, RDW, SVB, Staatsbosbeheer, UWV, CBS	11%
Agentschappen	Agentschap Telecom, CJIB, CIBG, KNMI, DJI, DUO, IND, Justis, Logius, NFI, NVW, RvIG, RVO, RIVM, Rijkswaterstaat	7%
Diensten	Belastingdienst, Marechaussee	7%
OM	OM	16%
Politie	Politie	49%
Inspecties	Arbeidsinspectie, IGJ, ILT, JenV, Nationaal Archief, NVWA, Onderwijsinspectie	10%

We zien dat bijna de helft van de berichtgeving over uitvoeringsorganisaties gaat over de politie (49%). Daarnaast is ook het Openbaar Ministerie veelvuldig in het nieuws (16%). De aandacht voor de ZBO's (11%), Inspecties (10%), Agentschappen (7%) en Diensten (7%) is aanzienlijk minder. Een groot aantal uitvoeringsorganisaties komt niet of nauwelijks in het nieuws, zoals RvIG, Logius, Justis, CIZ, CIBG en CAK. Voor deze organisaties geldt dat zij in minder dan 60 publicaties zijn genoemd in de periode van 2018 tot en met 2021. Voor een totaaloverzicht zie bijlage 2 waarin we per uitvoeringsorganisatie weergeven hoe vaak zij in ieder mediumtype voorkomen. In onderstaande figuren geven we de aandacht weer voor individuele uitvoeringsorganisaties, waarbij we de organisaties achterwege laten die niet of nauwelijks in het nieuws zijn gekomen.





Figuur 3.1. Aandacht voor de verschillende uitvoeringsorganisaties

Binnen de Agentschappen gaat veruit de meeste aandacht uit naar Rijkswaterstaat (44%) gevolgd door DUO (16%) en de IND (13%). Het NFI wordt in 9% van het nieuws over agentschappen genoemd, terwijl de overige Agentschappen aanzienlijk minder vaak worden genoemd.

Wat betreft de inspecties zien we dat het RIVM veruit het vaakst in het nieuws is geweest (36%) gevolgd door Staatsbosbeheer (14%) en de NVWA (13%). De onderwijsinspectie wordt hier ook nog met enige regelmaat genoemd (9%) net als de Arbeidsinspectie en IGJ (beide 8%). De overige inspecties worden aanzienlijk minder vaak genoemd in het nieuws.

Als we kijken naar de zbo's dan zien we dat veruit de meeste aandacht uitgaat naar het CBS. Deze organisatie wordt veelvuldig genoemd wanneer het gaat om de stand van het land. Wanneer het nieuws gaat over het bedrijfsleven, wordt de Kamer van Koophandel genoemd. In totaal gaat 13% van het nieuws over zbo's. Ook de UUV (9%) en de ACM (7%) worden nog met regelmaat genoemd. De overige zbo's komen aanzienlijk minder in het nieuws.

De diensten bestaan uit de belastingdienst en de marechaussee en daar is de verdeling duidelijk. Veruit het meeste nieuws gaat over de Belastingdienst (90%), terwijl er aanzienlijk minder aandacht is voor de Marechaussee.

3.1. Uitvoeringsorganisaties in het nieuws over tijd

Het tweede deel van de deelvraag betreft de aandacht voor uitvoeringsorganisaties in de afgelopen vier jaar. In de onderstaande twee figuren wordt weergegeven in hoeverre de verschillende soorten uitvoeringsorganisaties worden genoemd in de media over tijd. Omdat veruit de meeste berichtgeving gaat over de politie, bekijken we hierbij allereerst de politie in een aparte figuur.

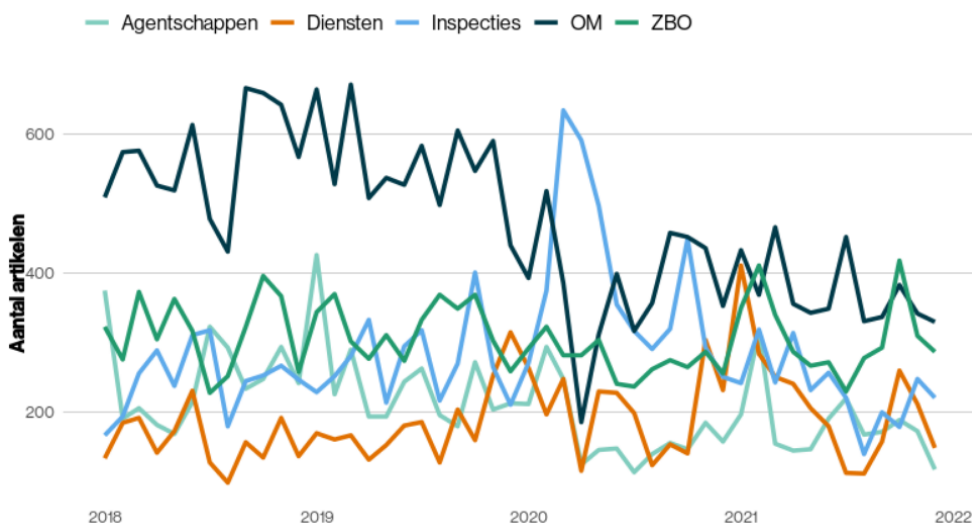
Eind 2018 is de politie veelvuldig in het nieuws met een groot aantal zaken die spelen, zoals het boerkaverbod, maar ook demonstraties voor of juist tegen Zwarte Piet en de vele berichten over moord en doodslag. De grootste piek in de aandacht is in het najaar van 2019 wanneer zowel klimaatactivisten als boeren protesteren en de politie op meerdere plaatsen moet ingrijpen.



Figuur 3.2. Aandacht voor de politie in het nieuws per maand

In de figuur zien we daarnaast vooral een daling voor de aandacht rondom de politie in 2020 toen de coronapandemie uitbrak en alle andere berichtgeving naar de achtergrond werd gedrukt. Tijdens de pandemie zien we nog wel een grote piek begin 2021 wanneer de politie overal in het land moet optreden omdat groepen Nederlanders protesteren tegen het instellen van de avondklok. Deze protesten lopen op verschillende plaatsen uit op rellen.

Ook wat betreft de andere uitvoeringsorganisaties, met uitzondering van het RIVM, zien we een sterke afname in de aandacht vanaf het moment dat corona ook in Nederland wordt geconstateerd (zie figuur 3). We zien vooral een sterke afname in de aandacht voor het OM in de berichtgeving wanneer de coronapandemie uitbreekt en het nieuws over het virus gaat overheersen. Aan de andere kant zien we juist dat inspecties in 2020 meer aandacht krijgen dan in de jaren ervoor. Dit komt vooral door de enorme aandacht voor het RIVM in deze periode.



Figuur 3.3. Aandacht voor groepen uitvoeringsorganisaties over tijd

De aandacht voor de Agentschappen wordt vooral gedomineerd door aandacht voor Rijkswaterstaat, zoals we hiervoor al zagen. In 2019 is er vooral veel aandacht voor Rijkswaterstaat wanneer het containerschip de MSC Zoe haar containers verliest in de Waddenzee. Daarnaast zien we iedere winter een kleine opleving in de aandacht voor Rijkswaterstaat wanneer er sprake is van storm of gladde wegen. In de zomer van 2021 komt Rijkswaterstaat vooral in het nieuws wanneer er overstromingen plaatsvinden in Limburg.

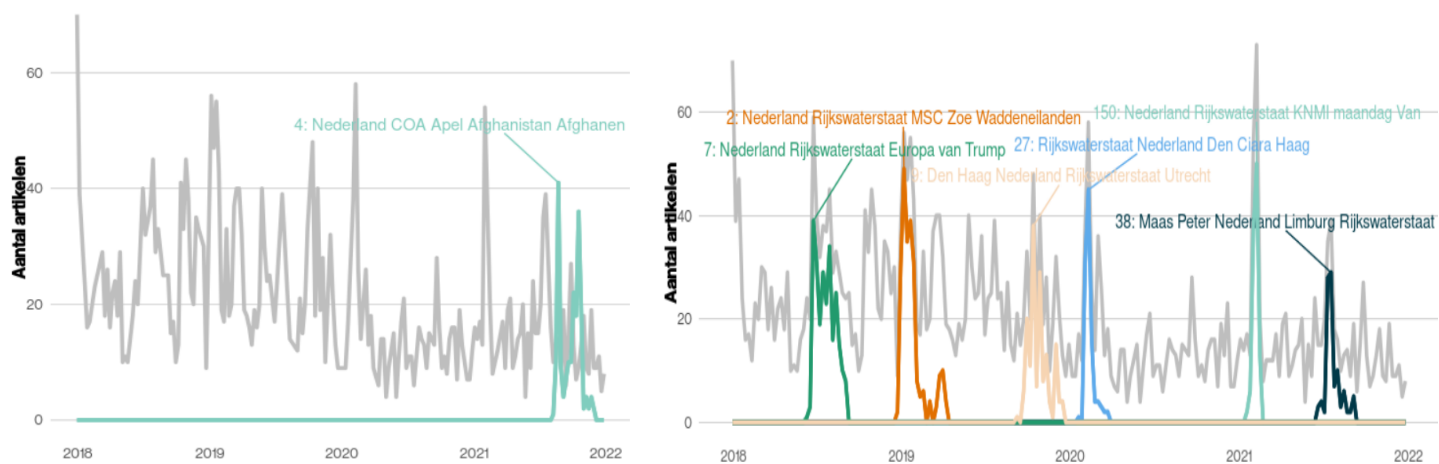
Begin 2021 lijkt Nederland na een jaar corona terecht te komen in een recessie en dat wordt breed uitgemeten in de media, met veel aandacht voor zowel het CBS als het UWV. Eind van het jaar komen de zbo's in het nieuws door de berichtgeving rond het COA wanneer blijkt dat zij de opvang van Afghaanse vluchtelingen nauwelijks aankunnen.

Tenslotte zien we een aantal pieken rond de diensten waarbij de grootste piek eind 2020 en begin 2021 gaat over de zogenaamde toeslagenaffaire. Eind 2020 presenteerde de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag haar rapport *Ongekend Onrecht*. Naar aanleiding van dit rapport trok de voormalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Lodewijk Asscher, zich op 14 januari 2021 terug als PvdA-lijsttrekker en een dag later stapte het volledige kabinet Rutte III op.

3.2. Nieuwsverhalen en nieuwswaarden

De hoeveelheid aandacht voor de verschillende uitvoeringsorganisaties laat zien dat de aandacht voor een organisatie wordt gedreven door nieuwswaarden. Wanneer een andere gebeurtenis, zoals de uitbraak van een pandemie, urgenter is, zal de berichtgeving voor een uitvoeringsorganisatie op de achtergrond raken. Wanneer er echter sprake is van een ramp (verloren containers, overstromingen in Limburg) of een schandaal (toeslagenaffaire) dan zien we juist dat de berichtgeving toeneemt voor een uitvoeringsorganisatie. Om die reden is het vooral van belang om te kijken naar zogenaamde *nieuwsverhalen* rondom uitvoeringsorganisaties in plaats van puur naar de hoeveelheid berichtgeving. Zoals we ook in de theorie al bespraken zijn deze nieuwsverhalen ook belangrijk omdat het juist tijdens deze nieuwsverhalen is dat een reputatie van een uitvoeringsorganisatie wordt gevormd. De beeldvorming van uitvoeringsorganisaties wordt sterk bepaald door de mediaberichtgeving. Deze beeldvorming komt vooral naar voren wanneer er sprake is van ophef. Zoals Schillemans en Van Thiel (2009) al stelden in hun onderzoek naar media en ZBO's is de berichtgeving over dergelijke organisaties gericht op een klein aantal – maar wel geruchtmakende affaires (Schillemans & Van Thiel 2009).

Om die reden zijn we dan ook in de ruim 120.000 artikelen en items over de uitvoeringsorganisaties op zoek gegaan naar de zogenaamde nieuwsverhalen, waarin het nieuws echt *over* de organisatie gaat of over een gebeurtenis waarbij de organisatie een (grote) rol speelt. Deze nieuwsverhalen hebben we getraceerd door te kijken naar de overlap in woordgebruik in de diverse artikelen in een tijdsspanne van twee weken. Wanneer er genoeg overlap bestaat op het niveau van zogenaamde 'eigennamen' en 'zelfstandige naamwoorden' in een artikel, dan betekent dit dat er sprake is van dezelfde gebeurtenis waarover de media berichten (bij de meeste uitvoeringsorganisaties is dit 10%, bij de politie en het OM 20%). Vervolgens hebben we deze artikelen geclusterd tot nieuwsverhalen. Voorbeelden van deze clustering worden hieronder in figuur 4 weergegeven.



Figuur 3.4. Nieuwsverhalen rond het COA en Rijkswaterstaat

In het linker figuur gaat het om het nieuwsverhaal rond de gevluchte Afghaanse vluchtelingen die moesten worden opgevangen door de COA en de problematiek die daarbij kwam kijken (zie voor een nadere uitwerking van dit nieuwsverhaal bijlage 3). In eerdere periodes werd het COA ook genoemd, al gaat het daar niet om een daadwerkelijk nieuwsverhaal maar om meer incidentele nieuwsberichten (of kleinere nieuwsverhalen). In het rechter figuur zien we een aantal nieuwsverhalen rondom Rijkswaterstaat. Hierbij gaat het meestal om nieuwsverhalen rondom een specifieke gebeurtenis en niet om Rijkswaterstaat zelf. In de winter gaat het om extreem weer, zoals de stormen en gladheid. In de zomer van 2021 ging het over de overstroming in Limburg. Ook zien we een nieuwsverhaal rondom de containers die begin 2019 van de MSC Zoe vielen en in de Waddenzee terecht kwamen. Dit nieuwsverhaal is nader beschreven in bijlage 4.

Zoals eerder al gesteld, komt een aantal uitvoeringsorganisaties niet of nauwelijks voor in het nieuws. Hierbij gaat het om het CAK, CIBG, Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), DJI, Justis, Huurcommissie, RDW, RvIG, Agentschap Telecom. Van deze organisaties hebben we dan ook geen nieuwsverhalen kunnen traceren. Ditzelfde geldt voor andere uitvoeringsorganisaties zoals DUO. Zij komen wel veelvuldig voor maar nooit in een echt nieuwsverhaal, ditzelfde geldt voor de Onderwijsinspectie.

In totaal hebben we 79 nieuwsverhalen getraceerd van 21 verschillende uitvoeringsorganisaties, waarvan we er 38 hebben gekozen om mee te nemen in een handmatige codering. We hebben deze nieuwsverhalen gekozen omdat ze verdeeld zijn over de verschillende uitvoeringsorganisaties en hiermee een representatief beeld geven van de dynamiek binnen de nieuwsverhalen.

Binnen deze nieuwsverhalen speelt negativiteit de hoofdrol. Nieuws is nu eenmaal vaker negatief dan positief. Wel zien we soms een nieuwsverhaal gerelateerd aan positief nieuws, bijvoorbeeld wanneer de SVB wordt genoemd in een nieuwsverhaal rondom extra investeringen in de samenleving. Omdat het bij de nieuwsverhalen gaat over uitvoeringsorganisaties speelt de nieuwswaarde relevantie voor en impact op de samenleving ook een belangrijke rol. Daarnaast zien we dat bij sommige verhalen controversie en conflict meespeelt.

Samenvattend kunnen we in antwoord op de deelvraag *Hoe vaak zijn de uitvoeringsorganisaties in de afgelopen 4 jaar genoemd in de media en wanneer waren zij vooral nieuwswaardig?* het volgende stellen:

- De aandacht in de media verschilt heel sterk per uitvoeringsorganisatie zoals in detail te zien is in bijlage 2.
- Veruit het meeste nieuws gaat naar de politie en het OM, een groot aantal uitvoeringorganisaties komt niet of nauwelijks in het nieuws.
- Het nieuws over uitvoeringsorganisaties wordt sterk gedreven door nieuwswaarden. Alle uitvoeringsorganisaties, op het RIVM na, kregen in de media minder aandacht toen de pandemie uitbrak.
- Wanneer uitvoeringsorganisaties in het nieuws komen is het meestal rondom negativiteit zoals rampen en ongelukken of situaties met een grote impact op de samenleving, zoals de toelagenaffaire of de toestroom van vluchtelingen.

4. Frames in het nieuws

Om te traceren op welke wijze de verschillende uitvoeringsorganisaties in het nieuws zijn gekomen, kijken we naar frames in het nieuws. Dit doen we op verschillende wijze. Allereerst kijken we op een inductieve wijze naar de berichtgeving en traceren we welke frames hier worden gebruikt. Dit is de hieronder beschreven kwalitatieve frame-analyse. Vervolgens kijken we kwantitatief hoe vaak de gevonden overkoepelende frames in de nieuwsverhalen voorkomen zoals we eerder hebben gevonden.

4.1. Frames in het nieuws: Kwalitatieve frame-analyse

De kwalitatieve inhoudsanalyse wordt gedaan aan de hand van een methode ontwikkeld door Baldwin Van Gorp (2004, 2007) en verder ontwikkeld door Sarah Gagstein (2015). Zie bijlage 6 voor de gehele rapportage van de kwalitatieve frame-analyse. Hieronder volgt een samenvatting.

De kwalitatieve frame-analyse is erop gericht om het onderzoeksmateriaal grondig te bekijken met een open blik. Die open blik is belangrijk om niet te snel te gaan duiden, om tunnelvisie te vermijden en diverse aanwezige frames in het materiaal te identificeren. Met deze kwalitatieve inhoudsanalyse is het mogelijk om de verhaallijn van de aanwezige frames te reconstrueren en de woorden waar duidelijk mee geframed wordt te verzamelen. Dit zijn overigens niet per definitie de meest voorkomende woorden, want soms kan één klein woordje al veel impact hebben op de interpretatie van een tekst. De methode bestaat uit drie analyserondes, waarbij het onderzoeksmateriaal telkens opnieuw wordt bekeken en beoordeeld.

Tabel 4.1. De framingmatrix zoals gehanteerd in deze analyse

Naam Frame	Gebeurtenis	Hoodrol	Andere rol(len)	Handelings-perspectief	<i>Framing devices</i>
Typerende naam	Welk probleem staat centraal?	Wie of wat wordt als veroorzaker aangeduid?	Wie of wat lijdt onder het probleem?	Wat moet er gebeuren, wat is de oplossing?	Welke metaforen, stereotypen, emotionele woorden zijn gebruikt?
Bij de problematiserende frames	Welke gebeurtenis staat centraal?	Wie of wat speelt de hoofdrol in het frame?	Welke bijrollen zijn er nog meer prominent?	Welk handelings-perspectief is geboden?	Welke woorden, vergelijkingen en beeldspraak zijn gebruikt?

Fase 1: open coderen. Eerst wordt het onderzoeksmateriaal onderzocht op opvallende talige keuzes, oftewel de *framing devices*. Dankzij de *framing devices* zijn de gebruikers van een bepaald frame in staat om het frame over te brengen op een ander. Er wordt gekeken naar: woordkeuze, metaforen, stereotypen, slagzinnen, exemplarische gevallen en beelden. In deze fase van open coderen worden *framing devices* aangemerkt zonder dat er een oordeel geveld wordt.

Fase 2: casual coderen. Op basis van de gevonden *framing devices* wordt het materiaal opnieuw doorgenomen, waarbij vergelijkbare uitingen worden gegroepeerd. Dankzij de ‘stapeltjes’ die vervolgens ontstaan, kan een eerste raamwerk gemaakt worden van de ruwe verhalende elementen (de *reasoning devices*) die uit de *framing devices* lijken te volgen. Ook in deze fase onthouden de onderzoekers zich van definitieve

uitspraken. Dit volgt pas in fase 3. Het raamwerk dient als eerste basis om de frames te reconstrueren. De reden waarom in deze fase voorzichtig naar de verhaalelementen wordt gekeken, is om zo objectief mogelijk naar het materiaal te blijven kijken.

Fase 3: definitief coderen. In deze fase wordt het materiaal nogmaals beoordeeld en wordt het ruwe raamwerk van fase 2 bijgewerkt en verfijnd totdat de essentie van de frames teruggehaald is. De definitieve codering levert een aantal definitieve ‘stapels’ met uitingen op, waarmee een volledige matrix met alle ingrediënten van het frame gemaakt kan worden.

Verantwoording cases-aanpak, keuze cases en meta-analyse

In dit onderzoek is gezocht naar overkoepelende frames via zes specifieke cases. Hier is voor gekozen omdat het ophalen van alle issueframes niet haalbaar is via een kwalitatieve analyse. Daarbij is het ook niet per se interessant om alle mogelijk issuesframes te hebben, omdat deze soms erg tijd- en onderwerpgebonden kunnen zijn. Juist de terugkerende frames over cases heen, bieden een duidelijk overzicht van welke frames door media en mediagebruikers worden gehanteerd om verschillende Rijksuitvoeringsorganisaties te bezien en te beoordelen. Frames worden naarmate ze vaker worden ingezet namelijk steeds ‘stugger’, oftewel steeds gemakkelijker te herkennen en te gebruiken voor journalisten en mediaconsumenten. Deze terugkerende frames zijn daarom niet alleen interessant om mee terug te kijken, maar ook om vooruit te kijken voor uitvoeringsorganisaties. Juist omdat deze frames stug zijn, zullen ze te pas en onpas bij gebeurtenissen door media weer uit de kast getrokken worden. Voor de keuze van de cases is uitgegaan van een aantal voorwaarden:

1. **Zes verschillende uitvoeringsorganisaties.** Niet alleen omdat de cases dan individueel waardevoller zijn omdat de betrokken organisaties (en organisaties die een duidelijke verwantschap ervaren met de gekozen organisaties) een specifieke analyse krijgen van de frames rond hun organisatie, maar ook omdat de teruggevonden overkoepelende frames van grotere waarde zijn als zij terugkomen bij zeer uiteenlopende organisaties;
2. **Specifieke nieuwsverhalen in plaats van gefragmenteerde corpora.** Afgebakende cases leveren een helderder framingbeeld op dan onderwerpen die lastig te vatten zijn. Daarom is ervoor gekozen om de cases te kiezen op incidenten of gebeurtenissen waar door verschillende media over geschreven werd. Juist hier spelen frames een belangrijke rol en daarbij is een concrete gebeurtenis of incident juist ook een aanleiding voor media om hierover te schrijven;
3. **Een mix van ‘grote’ en ‘kleinere’ nieuwsverhalen.** Er is gekozen om de meest pregnante cases op te nemen die grote impact hebben gehad op het functioneren van uitvoeringsorganisaties in de meest brede zin (bijv. toeslagenaffaire en optreden politie bij corona-rellen), maar ook juist voor kleinere cases waarbij er niet per se een schandaal of misstap centraal stond (bijv.: optreden politie rellen in Den Bosch en Eindhoven). Door deze mix is er voldoende aandacht voor zowel de aanwezige problematiserende en deproblematiserende frames rond uitvoeringsorganisaties.

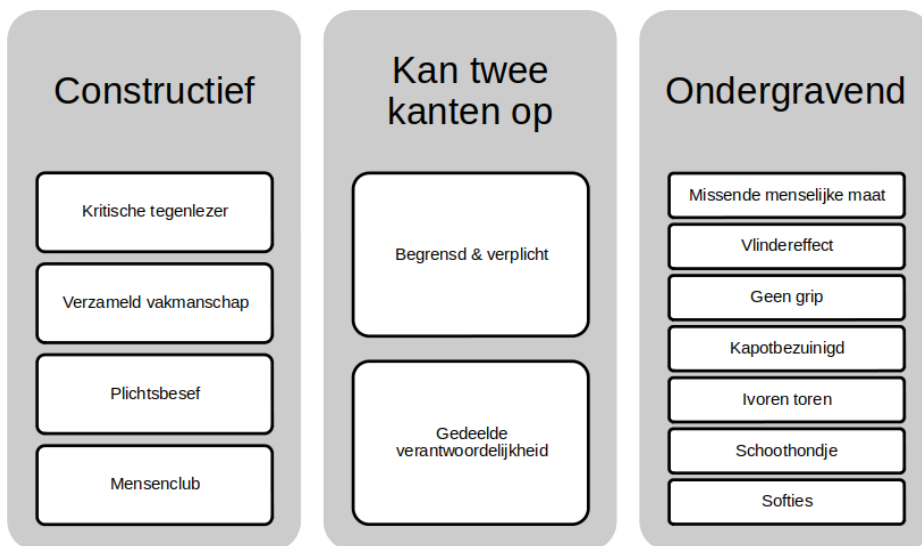
Dit heeft geresulteerd in de volgende zes cases:

1. Belastingdienst - Toeslagenaffaire (51 artikelen)
2. Staatsbosbeheer – Afschieten herten Oostvaardersplassen (40 artikelen)
3. ILT – Ongeluk met de Stint (35 artikelen)
4. Politie – Avondklokrellen in o.a. Eindhoven en Den Bosch (50 artikelen)

5. NVWA – Fipronil in eieren (47 artikelen)
6. OM – Lekken foto kroongetuige (37 artikelen)

Voor elk van de zes afzonderlijke analyses is een framingmatrix (met korte toelichting) ontwikkeld op basis van de analyse. Deze analyses leveren elk typische issueframes op, die specifiek omschreven zijn binnen de case. Een meta-analyse is gedaan om vanuit de specifieke issueframes uit de verschillende cases in kaart te brengen welke frames ook overkoepelend en terugkerend zijn. Deze frames zijn verder geabstraheerd en opnieuw benoemd en beschreven. Aan wat voor beeldvorming over uitvoeringsorganisaties dragen deze terugkerende frames bij? Welke frames portretteren uitvoeringsorganisaties op een negatieve wijze en welke frames tonen juist een constructief beeld? Zijn er paartjes van frames en counterframes te ontwaren?

De kwalitatieve analyse heeft in de berichtgeving 13 overkoepelende frames blootgelegd die kunnen voorkomen in de berichtgeving rond de verschillende uitvoeringsorganisaties. Deze frames kunnen worden onderverdeeld in constructieve frames, in ondergravende frames en frames die zowel negatief als positief kunnen voorkomen in een artikel, oftewel de neutrale frames, zoals te zien is in onderstaande figuur.



Figuur 4.1. Indeling van de frames in drie groepen

Hieronder worden de terugkerende frames in een matrix gepresenteerd en daarna verder uitgewerkt in hoe ze teruggevonden werden in het onderzoekscorpus bij de cases en welke framing devices (talige uitingen) herkenbaar zijn. Wanneer is een frame ‘terugkerend’ te noemen? Dit is op twee manieren aangevlogen. Enerzijds is gekeken of de frames bij meerdere issues speelden (als issueframe) waar hetzelfde abstractere thema achter verborgen zat. Dit was het geval bij 11 van de 13 gedefinieerde frames. Bij de overige twee is ervoor gekozen om deze als ‘terugkerend’ te labelen en dit te toetsen in de deductieve analyse waarbij werd gekeken naar artikelen waarbij andere uitvoeringsorganisaties centraal stonden. In beide gevallen werd het frame bij andere organisaties teruggevonden en is het frame dus daadwerkelijk terugkerend te noemen.

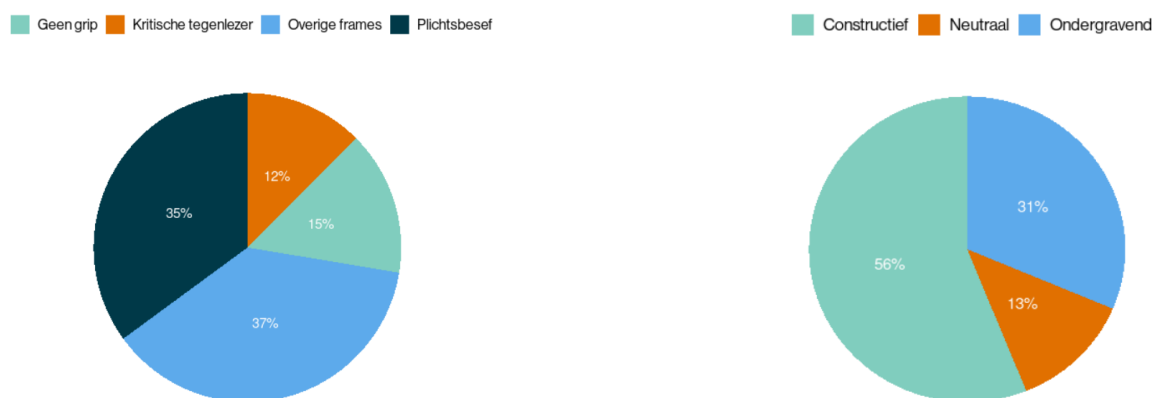
Tabel 4.2. Overzicht van de terugkerende frames

Naam frame	Gebeurtenis	Veroorzaker of hoofdrol	Andere tol(len)	Handelingsperspectief
Missende menselijke maat	De RUO heeft meer oog voor systematiek dan voor de mens in dat systeem. Daardoor vallen er onterechte slachtoffers en dit alles gaat ten koste van het vertrouwen in het systeem en overheid.	RUO als organisatie zonder compassie en luisterend oor. Men gaat uit van het slechte en oordeelt bikkelhard over de burger.	Burgers die zodra ze met zo'n organisatie te maken krijgen verpletterd raken zonder kans op eerlijk weerwoord.	Breng de menselijk maat terug door beter te luisteren en te zorgen dat de mens weer centraal komt te staan in de systemen.
Vlindereffect	Door een relatief kleine fout bij een RUO of andere stakeholder kan er een ramp ontstaan zonder dat dit op tijd wordt opgemerkt en een olietanker is niet snel gekeerd.	RUO als organisatie met goede bedoelingen maar niet altijd voldoende overzicht zodat foutjes gaan etteren, zeker omdat ze met anderen samen moeten werken die ook fouten maken.	Burgers die slachtoffer worden van zo'n fout die dan pas te laat (of niet) wordt rechtgezet met alle gevolgen van dien: enorme consequenties.	Zorg voor meer 'alarmbellen' zodat fouten sneller opgepakt kunnen worden want achteraf repareren is eigenlijk niet of nauwelijks te doen.
Kritische tegenlezer	Alleen de RUO kent het werkveld en snapt de complexe dynamiek en waarschuwt voor problemen als een onuitvoerbaar plan wordt gepresenteerd vanuit de wetgever/politiek.	RUO als organisatie waar de meest vakspecifieke kennis zit en die onafhankelijk opereert op basis van eigen kennis en kunde.	Ministeries en politiek als 'wensende' partijen die niet altijd snappen wat de consequenties van hun wens zijn of gewoon 'politiek bedrijven'.	Laat het oordeel aan de RUO en neem hun signalen serieus. Als een RUO zegt: 'niet doen' dan moet je terug naar de tekentafel als beleidsmaker.
Geen grip	Belangrijke dingen die te maken hebben met oa. veiligheid, eerlijkheid, rechtvaardigheid moeten zorgvuldig onder controle gehouden worden, maar daar gaan nu te vaak dingen mis.	RUO als organisatie die achter de feiten aanloopt en/of geen grip krijgt op de materie waar het over moet oordelen/handhaven.	Burgers en betrokkenen die steeds wantrouwend worden: kun je nog wel vertrouwen op deze RUO?	Verbeter de interne organisatie zodat zo'n fout nooit meer voorkomt want RUO's kunnen zich dit niet veroorloven.
Begrensd & verplicht	Aan het uitvoeren van beleid zitten zowel grenzen als moetjes dankzij de wet: soms kunnen dingen niet of moet juist iets. Wat de RUO zelf vindt, is niet zo van belang. Daarbij is alles doen ook niet mogelijk, daar is de markt/samenleving te groot en complex voor.	RUO als uitvoerder van beleid, waarbij er duidelijke grenzen (zowel aan wat men <i>mag</i> en wat er <i>kan</i>) en plichten zijn waar men aan gebonden is: zo werkt het nu eenmaal.	Ministeries en politiek als begrenzer en verplichter: zij bepalen wat een RUO precies doet en hoe omdat zij de wet bepalen. Ook bepalen zij de focus voor de RUO's.	Besef dat een RUO verantwoordelijk is voor de uitvoering en niet voor het beleid dat erboven hangt: dat komt vanuit het kabinet en TK.
Kapotbezuinigd	Hoewel de maatschappij en technologie steeds complexer wordt, wordt er eerder bezuinigd op RUO's dan dat er geïnvesteerd wordt. Daardoor staan zij onder druk.	RUO als onderbezet en overwerkt die roeit met de riemen die men heeft en probeert met weinig middelen toch zo goed mogelijk te werken.	Kabinet en politiek die flink hebben beknipt op RUO's in de afgelopen jaren zonder te erkennen dat dit altijd ten koste van kwaliteit zal gaan.	Meer geld betekent meer werk kunnen verrichten en meer zorgvuldigheid. Dus zorg voor meer geld zodat men het werk echt goed kan (blijven) doen.

Gedeelde verantwoordelijkheid	In een democratie draagt iedereen een zekere verantwoordelijkheid. Wanneer iets misloopt moeten alle belanghebbenden reflecteren op hun eigen rol.	RUO als onterecht mikpunt van kritiek. Zij zijn zichtbaar en daarom makkelijk aan te pakken, maar zeker niet als enige verantwoordelijk.	Burgers, bedrijven, andere instellingen, ministeries en politiek: allen moeten in de spiegel kijken en reflecteren op hun rol en verantwoordelijkheid.	Hoge bomen vangen veel wind, maar RUO's opereren in samenwerking. Dus verantwoordelijkheid moet eerlijk verdeeld worden.
Ivoren toren	Er is een kloof tussen RUO's en de samenleving. De RUO weet niet wat er speelt, geeft er niks om of weigert verantwoording af te leggen.	RUO die een ongezonde (angst)cultuur heeft, geen link met de 'normale' wereld of niets doet met signalen van buitenaf.	Burger die vraagt om hulp en/of verantwoording maar dit niet krijgt en medewerkers van de RUO die bang zijn om tegen leidinggevenden in te gaan.	Zorg voor een veilige cultuur bij RUO's en voor voldoende tegenspraak zodat kritiek wordt gehoord en er echt transparant gewerkt kan worden.
Verzameld vakmanschap	RUO's spelen een belangrijke rol in de samenleving omdat zij zorgen dat beleid goed wordt omgezet naar de praktijk en er goed gehandhaafd wordt op de regels.	RUO als verzameling kritische vakmensen met grote motivatie om hun werk zo goed mogelijk uit te voeren.	Overheden als opdrachtgever en mensen/bedrijven die controle/toezicht/regels nodig hebben om zuiver op de graat te blijven.	Geef RUO's de ruimte die ze nodig hebben om hun werk goed te doen en vertrouwen op hun oordelen en output.
Plichtsbefef	De maatschappij functioneert alleen goed als iedereen zich ervoor inzet en RUO's zijn een mooi voorbeeld van hoe dat eruit ziet in de praktijk; werken voor de maatschappij.	RUO als organisatie met het welzijn van de samenleving centraal: zij werken namens de samenleving en nemen die opdracht heel serieus.	Maatschappij die mandaat geeft aan RUO's om belangrijke dingen uit te voeren, hierop vertrouwt en hun handelen interpreteert als 'voor ons'.	Ga zo door en zorg dat deze RUO's die het beste voor hebben met de burger hun werk goed zo goed mogelijk kunnen blijven doen.
Mensenclub	Organisaties zoals RUO's bestaan uit mensen en daar is ruimte voor persoonlijke overwegingen, twijfels en foutjes. Je gaat staan voor je eigen mensen en respecteert hun mening.	RUO als organisatie waar geluisterd wordt naar de persoonlijke verhalen van medewerkers en gezorgd wordt voor elkaar.	Samenleving die het belangrijk vindt dat mensen hun grenzen en zorgen kunnen aangeven bij hun werkgever.	Bewaak de ruimte die er is bij RUO's om te zeggen wat je denkt en voelt zodat het veilige organisaties blijven.
Schoothondje	De onafhankelijkheid van RUO's is in het geding omdat de invloed vanuit en loyaliteit aan ministeries te groot is. Het worden op deze manier <i>politieke</i> instellingen en dat is zorgelijk.	RUO als club die te nauwe banden met ministerie onderhoudt en daardoor geen 'nee' kan of wil verkopen en soms zelfs een minister uit de wind houdt.	Ministeries in rol van marionet die niet alleen kaders maar ook uitvoering bepalen en geen advies vragen maar vooral organiseren wat ze willen horen.	Er kan geen sprake zijn van lippendienst aan ministeries, zorg dat RUO's <i>echt</i> onafhankelijk opereren zodat zij te allen tijde kritisch blijven.
Softies	RUO's zijn bedoeld om te controleren, te handhaven en te zorgen dat regels in de praktijk ook worden toegepast. Dit doet men te soft waardoor er ruimte komt voor chaos en valsspelen door burgers en/of bedrijven.	RUO als zacht ei die niet echt iets voor elkaar krijgt. Hun instelling is te soft en naïef om de verhardende samenleving voldoende onder de duim te houden.	Burgers en/of organisaties als verhardde tegenstander die soms ook doorhebben dat ze toch niet 'gepakt' gaan worden.	Zorg dat er meer strijd lust en moed bij RUO's terechtkomt zodat zij succesvol kunnen optreden en misbruik van publieke middelen kunnen handhaven.

4.2. Frames in het nieuws: Kwantitatieve inhoudsanalyse van de nieuwsverhalen

Om te traceren in hoeverre het nieuws over de uitvoeringsorganisaties geframed wordt en of dit positieve of negatieve framing betreft, hebben we de berichtgeving rond de eerder beschreven 38 nieuwsverhalen handmatig gecodeerd. Hierbij hebben we gekeken in hoeverre de uit de kwalitatieve analyse voortgekomen 13 overkoepelende frames ook terugkomen in de berichtgeving van deze 38 nieuwsverhalen. We hebben hiervoor in totaal 2.914 artikelen gecodeerd afkomstig uit 38 nieuwsverhalen die gevonden zijn in de berichtgeving. In totaal ging het hierbij om 20 verschillende uitvoeringsorganisaties. In figuur 6 geven we een overzicht van de gevonden frames in al het nieuws. Daarnaast geven we ook direct de verdeling weer in de drie groepen frames zoals hierboven beschreven.



Figuur 4.2. Voorkomen van de frames in het nieuws

Het meeste nieuws rondom de nieuwsverhalen over uitvoeringsorganisaties is geschreven vanuit een constructief frame. Dit geldt voor 56% van de berichtgeving. Veruit het vaakst gaat het hierbij om het ‘Plichtsbesef’-frame, oftewel een focus op de maatschappelijke rol van de organisatie in de samenleving. Ook zien we het frame waarbij de organisatie wordt neergezet als ‘kritische tegenlezer’ veelvuldig in het nieuws terugkomen. Hierbij is er sprake van een focus op expertise bij uitvoeringsorganisaties. De overige frames komen minder vaak voor.

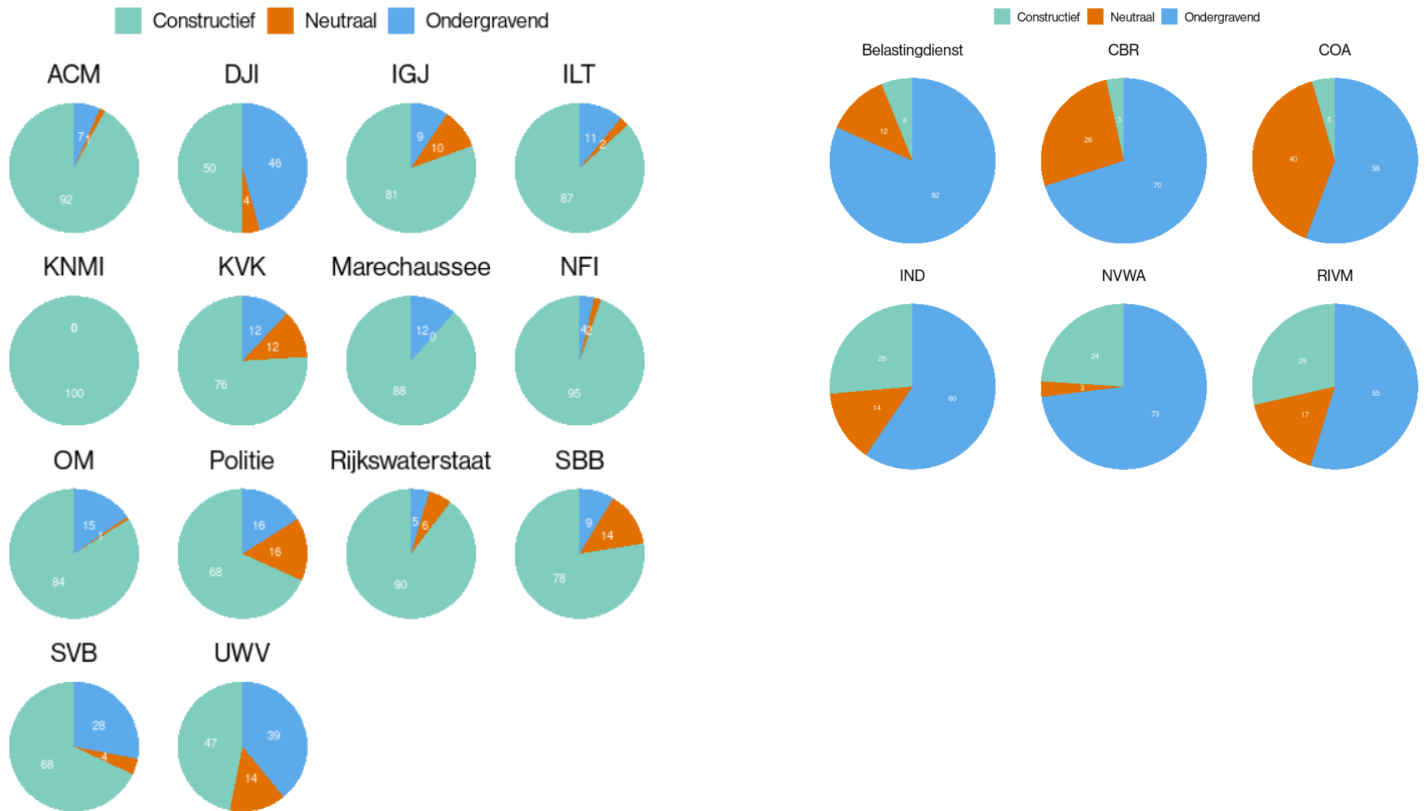
Aan de andere kant zien we de ‘ondergravende frames’. In totaal zien we deze frames in 31% van het nieuws terug. Binnen deze categorie zien we dat het frame ‘Geen Grip’ het meest voorkomt. Hierbij gaat het om een situatie waarin de uitvoeringsorganisatie geen grip heeft op de materie waar zij over gaan. De overige frames komen aanzienlijk minder vaak voor.

De twee ‘neutrale’ frames komen terug in 13% van het nieuws. Hierbij gaat het om het ‘Gedeelde verantwoordelijkheid’-frame in 7% van het nieuws. De focus ligt dan op uitvoeringsorganisaties die niet alleen werken: er is een gedeelde verantwoordelijkheid met andere stakeholders (markt, overheden, burgers), dus wanneer er dingen mislopen of anders lopen, moeten alle betrokkenen kritisch op hun eigen rol reflecteren. Het frame ‘Begrensd en verplicht’ komt terug in 6% van het nieuws en hierbij ligt de focus op de uitvoering. uitvoeringsorganisaties worden geacht binnen de kaders te werken die zij krijgen. Sommige dingen zijn niet toegestaan of er is geen bevoegdheid voor, terwijl andere zaken juist weer op een specifieke manier moeten.

Daarnaast kan niet alles; er zitten natuurlijke grenzen aan controle of uitvoering door de capaciteit binnen een uitvoeringsorganisatie. Deze bevindingen zijn in lijn met eerder onderzoek. Zo heeft de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties onderzoek gedaan naar de problemen binnen een aantal uitvoeringsorganisaties en concludeerde dat de meeste uitvoeringsorganisaties naar behoren functioneren (TCU, 2021).

Constructieve en ondergravende nieuwsverhalen

In figuur 7 geven we per uitvoeringsorganisatie weer in hoeverre constructieve, ondergravende of neutrale frames voorkomen in de berichtgeving.



Figuur 4.3. Frames in het nieuws van de verschillende uitvoeringsorganisaties

Constructieve nieuwsverhalen en ondergravende nieuwsverhalen

We zien een duidelijke tweedeling in de verschillende uitvoeringsorganisaties wat betreft het voorkomen van de frames.

Bij een groot aantal organisaties zijn de constructieve frames het vaakst voorkomend in de berichtgeving. Dit is het geval bij ACM, IGJ, ILT, KNMI, KVK, Marechaussee, NFI, Rijkswaterstaat, SVB, Staatsbosbeheer, DJI, UWV, Politie en OM. Aan de andere kant zien we uitvoeringsorganisaties waar het merendeel van de frames vallen in de categorie ondergravend. Het gaat hier om de Belastingdienst, CBR, COA, IND, NVWA en het RIVM.

Met in het achterhoofd dat juist tijdens negatieve nieuwsverhalen de beeldvorming van uitvoeringsorganisaties wordt bepaald, zullen we in de analyses hierna steeds een onderscheid maken tussen constructieve nieuwsverhalen (de nieuwsverhalen rond de organisaties waar constructieve frames overheersen) en ondergravende nieuwsverhalen (de nieuwsverhalen rond organisaties waar ondergravende frames overheersen).

Samenvattend kunnen we in antwoord op de volgende deelvraag: *Welke frames worden gebruikt in de berichtgeving rondom de uitvoeringsorganisaties en in hoeverre is dit als positief of negatief te kwalificeren?* Het volgende stellen:

- Het meeste nieuws (56%) rondom de nieuwsverhalen over uitvoeringsorganisaties is geschreven vanuit een constructief frame, waarbij het 'Plichtsbesef'-frame de boventoon voert.
- In 31% van de gevallen vinden we een ondergravend nieuwsframe waarbij 'Geen Grip' de boventoon voert.
- Veruit de meeste uitvoeringsorganisaties worden vooral constructief geframed. Zes uitvoeringsorganisaties komen vooral met ondergravende frames in het nieuws.
- We kunnen hierdoor de nieuwsverhalen in twee groepen opdelen: constructieve en ondergravende nieuwsverhalen.

5. Kenmerken van constructieve en ondergravende nieuwsverhalen

Wanneer het gaat om de beeldvorming van de uitvoeringsorganisaties wordt deze voornamelijk bepaald in perioden waarin er sprake is van nieuwsverhalen. Wanneer er constructieve frames de overhand hebben in de berichtgeving zal dit een ander effect hebben op de beeldvorming rondom de uitvoeringsorganisaties dan wanneer de ondergravende frames de overhand hebben. Om die reden delen we nieuwsverhalen op in deze twee groepen en daarmee ook de verschillende organisaties. Van deze nieuwsverhalen hebben we vervolgens een aantal kenmerken getraceerd zoals te zien in tabel 5. Hiermee geven we onder andere antwoord op de vraag: *Hoeveel tijd verstrijkt tussen het eerste en laatste bericht over een bepaalde kwestie en wat zijn andere kenmerken van nieuwsverhalen?*

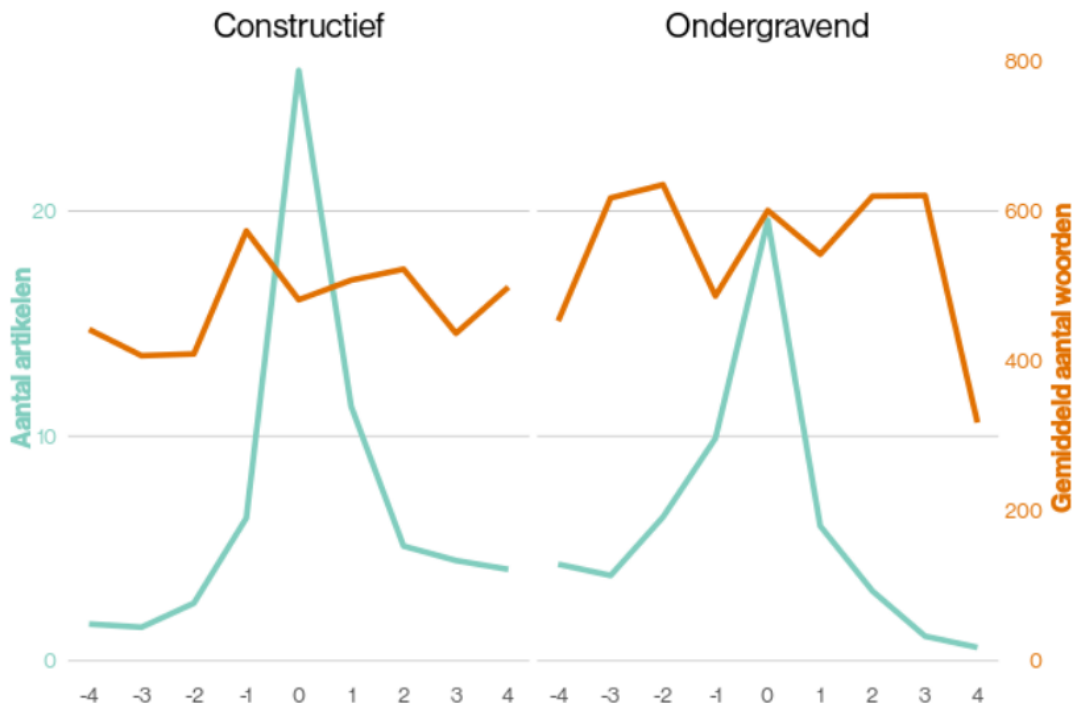
Tabel 5.1. Kenmerken van constructieve en ondergravende nieuwsverhalen

	Constructief	Ondergravend
Aantal organisaties	15	6
Aantal nieuwsverhalen	28	10
Gemiddeld aantal artikelen	74	85
Gemiddelde duur van een nieuwsverhaal	44	63
Gemiddeld aantal dagen daadwerkelijk nieuws	21.1	30.6
Gemiddelde aantal woorden per artikel (zonder ondertiteling)	482	544
Gemiddeld aantal verschillende media	9.3	11.2

We zien dat er meer nieuwsverhalen zijn te vinden in de berichtgeving rond uitvoeringsorganisaties die vooral met constructieve frames in het nieuws komen. Het gaat om 15 uitvoeringsorganisaties die vooral constructief in het nieuws komen, in 28 nieuwsverhalen en 6 uitvoeringsorganisaties die vooral met ondergravende frames in het nieuws komen, in 10 nieuwsverhalen. De nieuwsverhalen die constructief zijn kennen gemiddeld minder artikelen dan de nieuwsverhalen waarin uitvoeringsorganisaties voorkomen waarbij de frames vooral ondergravend zijn, respectievelijk 74 en 85 artikelen. Ook zijn de artikelen gespreid over meer dagen bij ondergravende nieuwsverhalen (30,6 dagen) dan bij constructieve nieuwsverhalen (21,1 dagen) en is de duur van de nieuwsverhalen gemiddeld langer (63 dagen) bij ondergravende nieuwsverhalen dan bij constructieve nieuwsverhalen (44 dagen). De artikelen bij een ondergravend nieuwsverhaal zijn gemiddeld ook langer (544 woorden) dan de artikelen in constructieve nieuwsverhalen (482 woorden). Tenslotte zien we bij ondergravende nieuwsverhalen dat er gemiddeld meer verschillende media aandacht besteden aan het nieuwsverhaal (11,2) dan bij constructieve nieuwsverhalen (9,3).

Een dynamiek die we blootleggen gaat over het aantal artikelen en de lengte van artikelen over tijd. In figuur 8 geven we dit weer. We hebben alle nieuwsverhalen ingedeeld in een gestandaardiseerde periode van vier weken voor en weken na de piek van het nieuwsverhaal. Deze piek wordt bepaald door de hoeveelheid artikelen. De dag waarop de meeste artikelen verschijnen over het nieuwsverhaal is de piek, de 0 op de x-as in

de figuur. Vervolgens hebben we gekeken naar de vier weken ervoor en de vier weken erna en bepaald wat het gemiddeld aantal artikelen was dat werd gepubliceerd in die weken en wat de gemiddelde lengte van deze artikelen was. Hierbij hebben we de televisieprogramma's uit de analyse gelaten omdat de ondertiteling van een hele uitzending de gegevens te sterk zou beïnvloeden.



Figuur 5.1. Aantal artikelen en gemiddelde lengte van de artikelen in de weken rond de piek

We zien dat het verloop van de constructieve nieuwsverhalen een iets andere is dan die van ondergravende nieuwsverhalen. Bij de constructieve nieuwsverhalen worden veruit de meeste berichten gepubliceerd in de week van de piek. Bij de ondergravende nieuwsverhalen zien we een iets meer geleidelijke aanloop naar de piek in de aandacht. Aan de andere kant zien we dat de aandacht bij ondergravende nieuwsverhalen na de piek sneller minder wordt dan bij de constructieve nieuwsverhalen. Wat ook opvalt is het verschil in lengte van de artikelen. We zagen al dat bij ondergravende nieuwsverhalen de gemiddelde lengte van artikelen langer is. Bij constructieve nieuwsverhalen is de lengte van de artikelen redelijk hetzelfde over tijd, terwijl bij ondergravende artikelen de eerste weken en laatste weken de artikelen aanzienlijk korter zijn.

Samenvattend kunnen we in antwoord op onder andere de deelvraag *Hoeveel tijd verstrijkt tussen het eerste en laatste bericht over een bepaalde kwestie en wat zijn andere kenmerken van nieuwsverhalen?* het volgende stellen:

- Constructieve nieuwsverhalen zijn korter van duur (44 dagen) dan ondergravende nieuwsverhalen (63 dagen) en bevatten ook minder dagen daadwerkelijk nieuws (21,1 dagen versus 30,6);
- Constructieve nieuwsverhalen kennen gemiddeld minder artikelen (74) dan ondergravende nieuwsverhalen (85);
- De artikelen binnen een ondergravend nieuwsverhaal zijn langer en worden door meer verschillende media gepubliceerd.

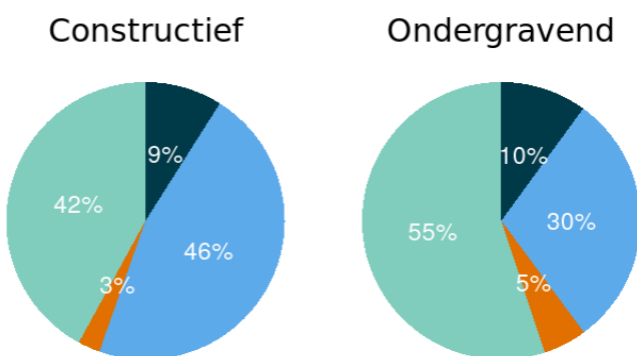
6. Media(typen) en constructieve en ondergravende nieuwsverhalen

Het veranderende medialandschap treft alle media en op sommige punten lijken media op elkaar zoals Schudson (2003) laat zien, maar aan de andere kant kennen media ook duidelijke verschillen (Boukes & Vliegthart, 2020). De nieuwsvoorziening in dagbladen is anders dan die op televisie en de nieuwsvoorziening op de nieuwssites is weer anders dan die uit dagbladen (Morrison et al 2022). Uit de theorie bleek al dat het nieuws over uitvoeringsorganisaties veelal routinenieuws is, maar dat er wel verschil in aandacht is tussen de verschillende media. Zo worden uitvoeringsorganisaties meer genoemd in de zogenaamde kwaliteitskranten de Volkskrant, NRC Handelsblad en Trouw dan in de populaire dagbladen zoals De Telegraaf en het Algemeen Dagblad. In deze paragraaf kijken we naar de rol van verschillende mediatypen waarmee we antwoord geven op de volgende onderzoeksvraag: *Welke mediabronnen schrijven over de diverse uitvoeringsorganisaties?*

We zien een duidelijk verschil in mate waarin verschillende nieuwsverhalen worden besproken in de diverse mediatypen (zie figuur 9). Bij nieuwsverhalen waarin organisaties centraal staan die vooral constructief in het nieuws komen zien we dat de online nieuwssites het meeste nieuws voor hun rekening nemen (46%) gevolgd door de dagbladen (42%). Bij de nieuwsverhalen die ondergravend zijn, is dat anders. Daar is 55% van het nieuws afkomstig uit dagbladen en 23% uit online nieuwssites.

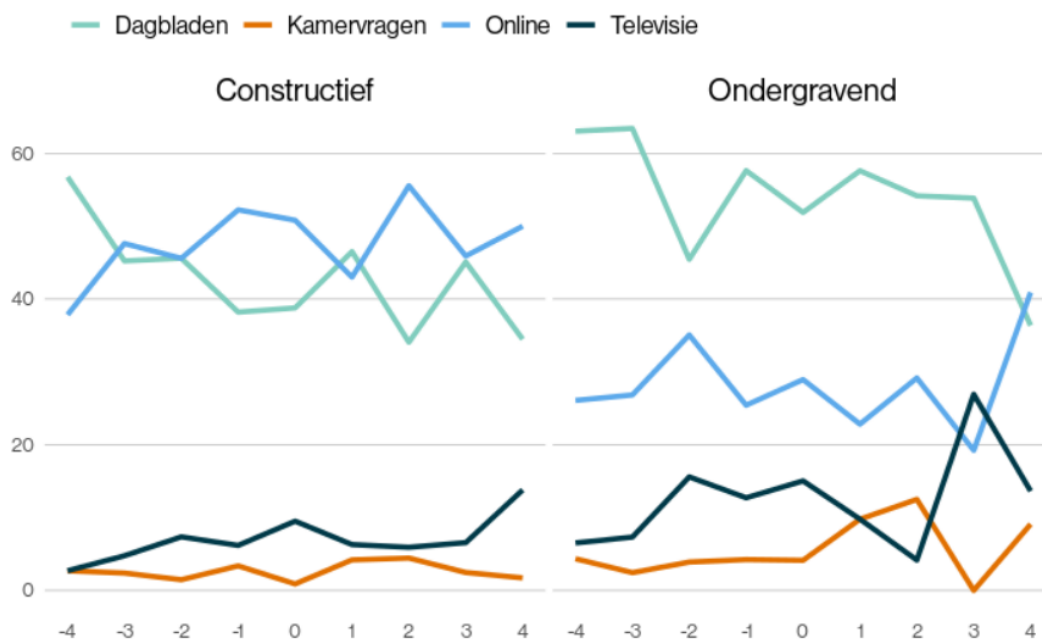
Verder valt op dat de rol van zowel televisie als de Tweede Kamer iets groter is bij ondergravende nieuwsverhalen, dan bij de nieuwsverhalen die met name constructief zijn van toon. Bij de ondergravende nieuwsverhalen nemen de televisieprogramma's 10% van het nieuws voor hun rekening, terwijl dit bij de constructieve nieuwsverhalen 9% is. Ook zien we meer Kamervragen (5%) bij de ondergravende nieuwsverhalen dan bij de constructieve nieuwsverhalen (3%).

■ Dagbladen ■ Kamervragen ■ Online ■ Televisie



Figuur 6.1. Aandacht voor nieuwsverhalen in diverse type media

Deze rollen zijn ook duidelijk te zien als we kijken naar de aandacht in de diverse mediatypen per week rondom de piek. In figuur 10 is dit te zien. De piek in de aandacht staat weergegeven op het 0-punt op de x-as en we kijken naar de relatieve aandacht voor het nieuwsverhaal in de verschillende mediatypen in die week en in de vier weken ervoor en erna. Hierbij moeten we wel aantekenen dat dit een gestandaardiseerde analyse is. Niet ieder nieuwsverhaal duurde even lang en kende hetzelfde verloop, waardoor het verloop van de aandacht in sommige periodes sterk wordt bepaald door enkele nieuwsverhalen.



Figuur 6.2. Aandacht voor nieuwsverhalen in type media over tijd

We zien dat de ondergravende nieuwsverhalen met name worden gedreven door de berichtgeving in de dagbladen. De constructieve nieuwsverhalen worden door zowel dagbladen als online nieuwssites gedomineerd. Vooral zien we dat de berichtgeving op televisie een grotere rol speelt bij ondergravende nieuwsverhalen in aanloop naar de piek in de aandacht. Na de piek neemt de berichtgeving op televisie af om na een paar weken weer op te komen. Ook zien we dat er bij ondergravende nieuwsverhalen meer Kamervragen worden gesteld en dit is met name het geval in de weken na de piek in de aandacht.

Samenvattend kunnen we in antwoord op de deelvraag *Welke mediabronnen schrijven over de diverse uitvoeringsorganisaties?* het volgende stellen:

- Constructieve nieuwsverhalen worden vooral verslagen in nieuwssites, terwijl de dagbladen het meest publiceren over ondergravende nieuwsverhalen;
- De rol van televisie en Kamervragen is iets groter bij ondergravende nieuwsverhalen dan bij constructieve nieuwsverhalen;
- Vooral in aanloop naar de piek in de aandacht bij een ondergravend nieuwsverhaal wordt het verhaal gevoed door dagbladen en televisie.

6.1. Agendasettende rol van media

Het is vooral tijdens de geruchtmakende affaires dat de beeldvorming van uitvoeringsorganisaties tot stand komt. Op basis van ngrams (woordcombinaties) kunnen we kijken hoeveel van een artikel is overgenomen (Welbers, 2016) en kunnen we deze gegevens per artikel samennemen naar het niveau van het medium en bepalen hoeveel procent van de berichten gemiddeld door een medium is overgenomen.

Tijdens nieuwsverhalen en helemaal tijdens mediahypes zijn media geneigd om naar elkaar te kijken om maar niets te hoeven missen. Hiermee beïnvloeden media elkaar. Deze zogenaamde intermedia agendasetting (Moy et al 2016) traceren we in dit onderzoek door te kijken naar de overlap tussen de verschillende artikelen

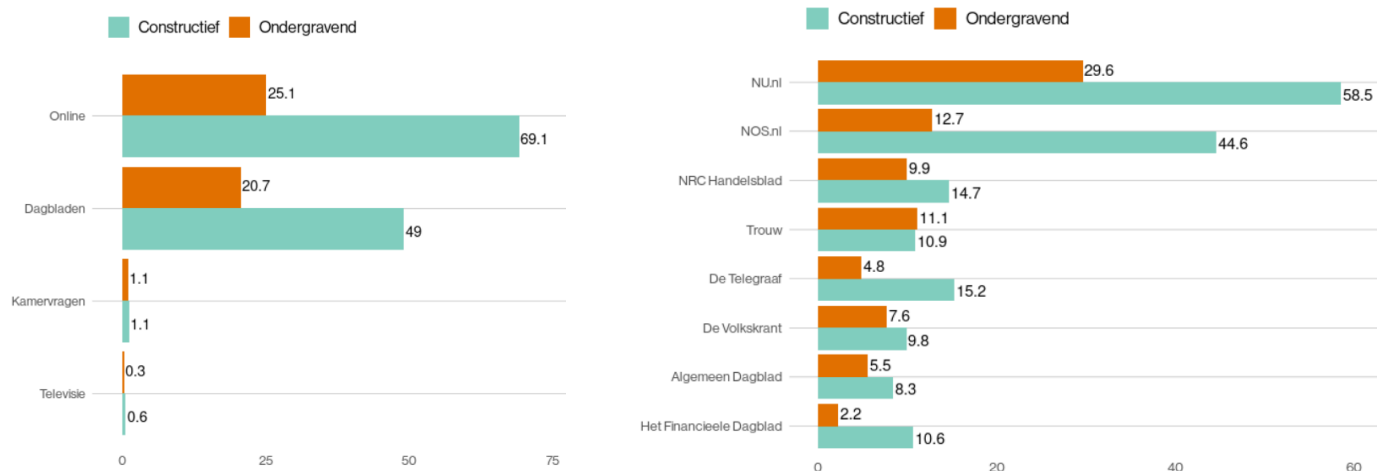
binnen de nieuwsverhalen waarbij we rekening houden met een publicatiemoment van de artikelen (zie bijlage 5 voor een toelichting op deze methode). Hiermee geven we antwoord op de volgende deelvraag: *Hoe vaak wordt een melding in één medium met goeddeels dezelfde tekst hergebruikt/gekopieerd in andere media?*

Uit onderzoek van Welbers et al. (2018) is gebleken dat wanneer er sprake is van een overlap van 0.3 we al kunnen spreken van een agendasettende rol van een artikel. Nadere inspectie van de data laat echter zien dat een overlap van .45 bij uitvoeringsorganisaties een betere maat is om te kunnen spreken van hetzelfde nieuwsverhaal in de berichtgeving.

We hebben vervolgens per medium gekeken naar het aantal artikelen dat gemiddeld door het medium per nieuwsverhaal wordt beïnvloed. In figuur 11 (links) hebben we deze gegevens bekeken op het niveau van mediatypen, terwijl we in figuur 11 (rechts) kijken naar de individuele dagbladen en online nieuwssites. Hierbij geven we het aantal artikelen weer dat gebaseerd is op artikelen uit het genoemde medium of mediatype.

Overigens moet hierbij worden aangetekend dat deze analyse alleen kijkt naar overlap tussen de artikelen, zonder precies te weten waar een individuele journalist zijn of haar nieuws vandaan heeft. Zo kan het ook zijn dat alle media dezelfde bron van een derde partij hebben gebruikt, bijvoorbeeld een persbericht dat is uitgestuurd door een uitvoeringsorganisatie, maar dat NU.nl (of een ander medium) het eerder op de site had staan dan de overige media.

Figuur 6.3. Agendasetting van mediatype en individuele media



Leesvoorbeeld: Bij ondergravende nieuwsverhalen vinden we gemiddeld 25,1 artikelen terug die zijn gebaseerd op artikelen van online nieuwssites.

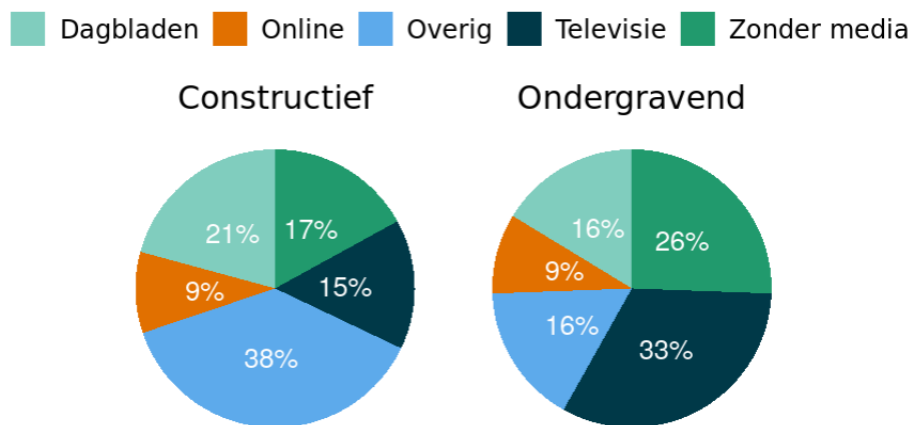
We zien dat media gemiddeld bij de constructieve nieuwsverhalen een grotere agendasettende functie kennen dan bij ondergravende nieuwsverhalen. Blijkbaar zijn redacties bij ondergravende nieuwsverhalen eerder geneigd er eigen verhalen over te schrijven, terwijl ze bij de constructieve nieuwsverhalen eerder geneigd zijn andere media als bron te gebruiken.

We zien dat online nieuwsmedia veruit de meeste agendasettende invloed hebben. Dit geldt het sterkst voor NU.nl gevolgd door NOS.nl en deze invloed is het sterkst bij constructieve nieuwsverhalen. Dagbladen hebben ook een sterke invloed op de andere media. De meeste invloed bij de constructieve nieuwsverhalen is afkomstig van De Telegraaf, gevolgd door NRC Handelsblad. Opvallend is dat De Telegraaf minder agendasettend is bij ondergravende nieuwsverhalen. Blijkbaar is de krant daar eerder volgend. NRC aan de andere kant is ook bij de ondergravende nieuwsverhalen agendasettend, zij het dat Trouw hierbij een sterkere agendasettende functie kent. Dit is met name veroorzaakt door de nieuwsverhalen rond de Belastingdienst, waar Trouw een belangrijke rol in speelde.

6.2. Kamervragen en media

De interactie tussen de politiek en media is ook belangrijk tijdens een nieuwsverhaal, zo bleek eerder uit de theorie. In deze paragraaf kijken we naar die interactie aan de hand van de volgende deelvraag: *Heeft de melding in de media ook geleid tot mediaberichten waaruit kan worden opgemaakt dat er Kamervragen zijn gesteld?*

We hebben per Kamervraag in het nieuwsverhaal gekeken of deze gesteld was op basis van een bericht in de media. Zo ja, dan hebben we dit verder uitgesplitst naar soort media: dagbladen, online nieuwssites, televisie en overige media. In onderstaande figuur geven we weer in hoeverre Kamervragen gesteld zijn op basis van informatie in andere media.



Figuur 6.4. Kamervragen gebaseerd op media

We zien dat er binnen de ondergravende nieuwsverhalen vaker Kamervragen worden gesteld die niet gebaseerd zijn op de media (26%) dan bij de constructieve nieuwsverhalen (17%). Bij de constructieve nieuwsverhalen baseren de politici zich vaker op overige media (38%) dan bij de ondergravende verhalen (16%), waarbij het veelal gaat om regionale dagbladen of regionale omroepen. De Kamervragen die worden gesteld bij ondergravende nieuwsverhalen zijn vooral gebaseerd op programma's van de landelijke televisie (23%), met name Nieuwsuur speelt hier een belangrijke rol. Dagbladen spelen een iets grotere rol waar het gaat om constructieve nieuwsverhalen (21%) dan bij ondergravende nieuwsverhalen (16%).

Samenvattend kunnen we in antwoord op onder andere de volgende deelvragen:

- *Hoe vaak wordt een melding in één medium met goeddeels dezelfde tekst hergebruikt/gekopieerd in andere media?*
- *Heeft de melding in de media ook geleid tot mediaberichten waaruit kan worden opgemaakt dat er Kamervragen zijn gesteld?*

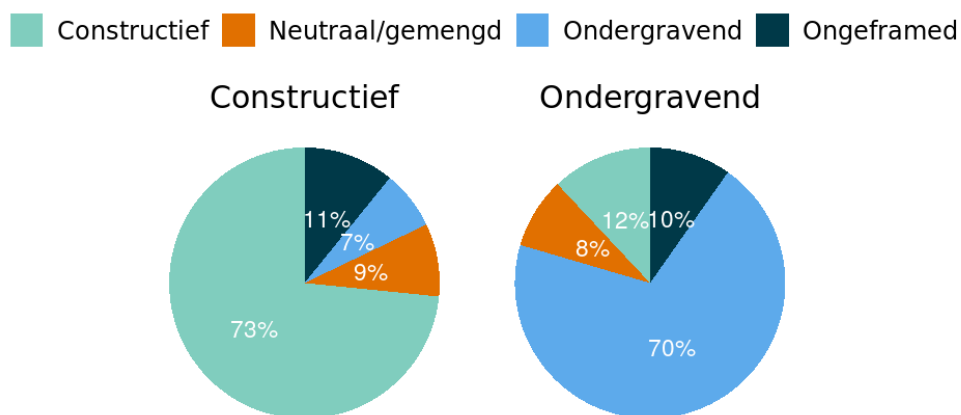
het volgende stellen:

- Bij de constructieve nieuwsverhalen kennen media een sterkere agendasettende functie dan bij ondergravende nieuwsverhalen.
- Online nieuwssites zijn het sterkst agendasettend, vooral NU.nl (al kan het ook zo zijn dat zij sneller zijn met het publiceren van een artikel)
- Er zijn Kamervragen die niet gebaseerd zijn op media in ondergravende nieuwsverhalen dan in constructieve nieuwsverhalen.

7. Frames in constructieve en ondergravende nieuwsverhalen

Een andere dynamiek die we hebben onderzocht is de mate van framing in de diverse nieuwsverhalen, waarbij we ook expliciet hebben gekeken naar de artikelen zonder aanwijsbare frames, wat veelal een feitelijke beschrijving van de gebeurtenissen betekent. Met deze analyse geven we in meer detail antwoord op de deelvraag: *Welke frames worden gebruikt in de berichtgeving rondom de uitvoeringsorganisaties en in hoeverre is dit als positief of negatief te kwalificeren?*

In onderstaande figuur zien we dat de constructieve nieuwsverhalen logischerwijs het meest constructief worden geframed met maar weinig ondergravende frames (7%).



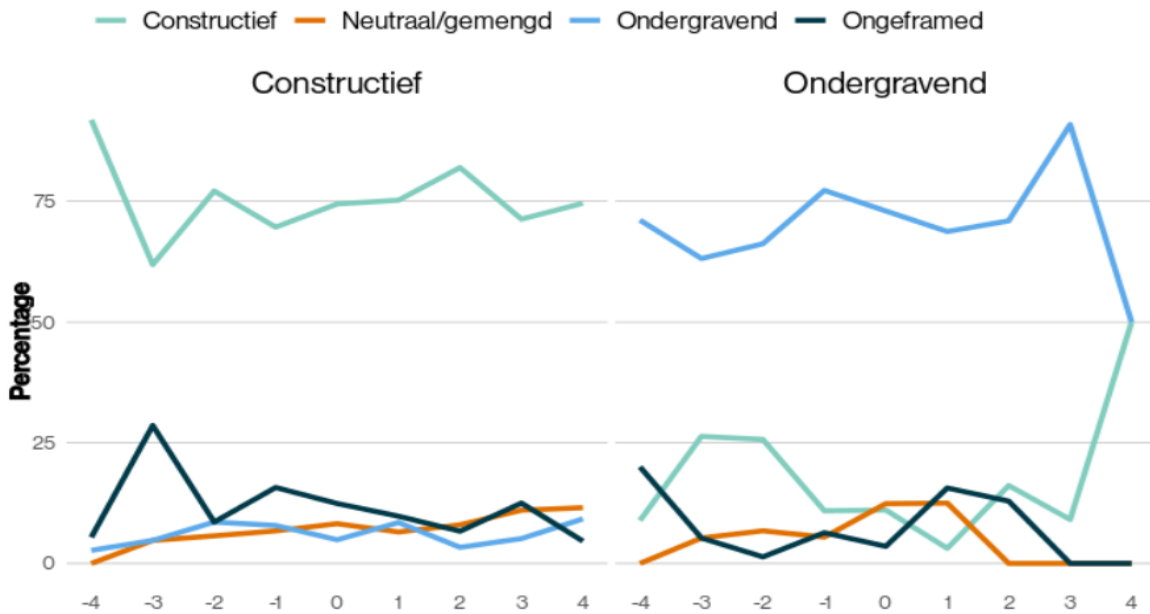
Figuur 7.1. Soorten nieuws in constructieve en ondergravende nieuwsverhalen

In de nieuwsverhalen waarin vooral ondergravend wordt geframed vinden we ook nog de nodige constructieve frames terug (12%). Wat betreft de hoeveelheid nieuws zonder frames zien we dat dit percentage bij de ondergravende nieuwsverhalen iets lager ligt (10%) dan bij de constructieve nieuwsverhalen (11%).

Interessant is echter wanneer we kijken naar het verloop van de nieuwsverhalen en de mate waarin we de framing terugvinden in de verschillende nieuwsverhalen zoals in figuur 14 te zien is.

We zien hier wederom een periode van vier weken voor de piek van het nieuwsverhaal en vier weken erna. Wanneer we de constructieve nieuwsverhalen bekijken, dan zien we dat er in de eerste weken van een nieuwsverhaal meer nieuws te vinden is zonder frame en iets minder constructief geframed nieuws, maar verder blijft het over tijd redelijk stabiel.

Dit is iets anders bij de ondergravende nieuwsverhalen. Daar zien we dat het ondergravende frame tijdens de hele periode dominant is, maar in het begin van het nieuwsverhaal zien we ook artikelen die niet geframed zijn. Bovendien is er in die weken ook nog ruimte voor constructieve frames. Ook na de piek van het nieuws is er weer iets meer ruimte voor feitelijke artikelen en constructieve frames.



Figuur 7.2. Soorten nieuws in constructieve en ondergravende nieuwsverhalen over tijd

Samenvattend kunnen we als gedetailleerder antwoord op de deelvraag *Welke frames worden gebruikt in de berichtgeving rondom de uitvoeringsorganisaties en in hoeverre is dit als positief of negatief te kwalificeren?* het volgende stellen:

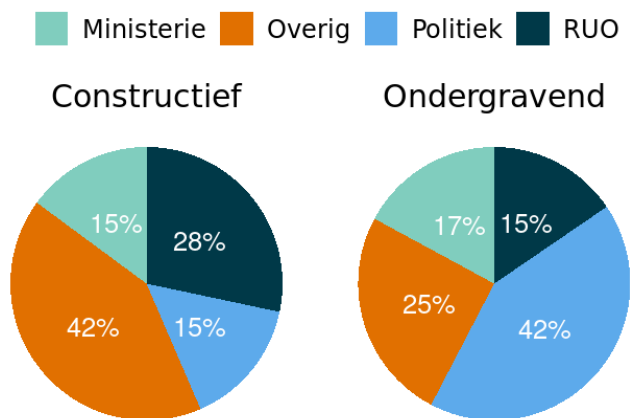
- Iets meer nieuws zonder frames wordt gevonden in ondergravende nieuwsverhalen dan in constructieve nieuwsverhalen.
- Bij ondergravende nieuwsverhalen is in de eerste week van een nieuwsverhaal en na de piek meer ruimte voor constructieve frames en ongeframed nieuws.

8. Bronnen in constructieve en ondergravende nieuwsverhalen

Het brongebruik in de berichtgeving is belangrijk wanneer het gaat om de beeldvorming rondom de uitvoeringsorganisaties. Onderzoek (Scholten & Ruigrok, 2006) wijst uit dat actoren die zelf aan het woord komen een hoger mediagezag kennen dan actoren waarover slechts wordt gerapporteerd. Wanneer een actor aan het woord wordt gelaten is er ook de mogelijkheid om zelf een frame neer te zetten. Dit kan de reputatie van een actor ten goede komen. Om die reden kijken we naar het brongebruik in de berichtgeving in constructieve nieuwsverhalen en ondergravende nieuwsverhalen en beantwoorden de de volgende deelvraag: *Welke actoren worden in de berichtgeving aan het woord gelaten?*

Om de actoren in de artikelen te traceren, maken we gebruik van recente NLP-technieken. In ons onderzoek gebruiken we hiervoor het open source programma R waarbinnen verschillende pakketten zijn ontwikkeld om syntactische analyses uit te voeren. Allereerst wordt van alle zinnen van de documenten de syntactische structuur blootgelegd. Door te zoeken naar bepaalde patronen kan hier automatisch het citeren of parafraseren van bronnen in herkend worden. Met behulp van deze technieken, gecombineerd met een lijst van namen van politici en andere actoren die voor uitvoeringsorganisaties van belang zijn (bijvoorbeeld experts), kan hiermee automatisch bepaald worden hoeveel bronnen in een artikel aangehaald worden en hoe die verdeeld zijn over categorieën.

We hebben hierbij de bronnen ingedeeld in vier groepen. De uitvoeringsorganisatie zelf, de politieke actoren (zoals Tweede Kamerleden), het ministerie en overige bronnen (zoals de media, experts en burgers). In onderstaande figuur zien we de verdeling in de aandacht voor deze bronnen in constructieve nieuwsverhalen en ondergravende nieuwsverhalen.



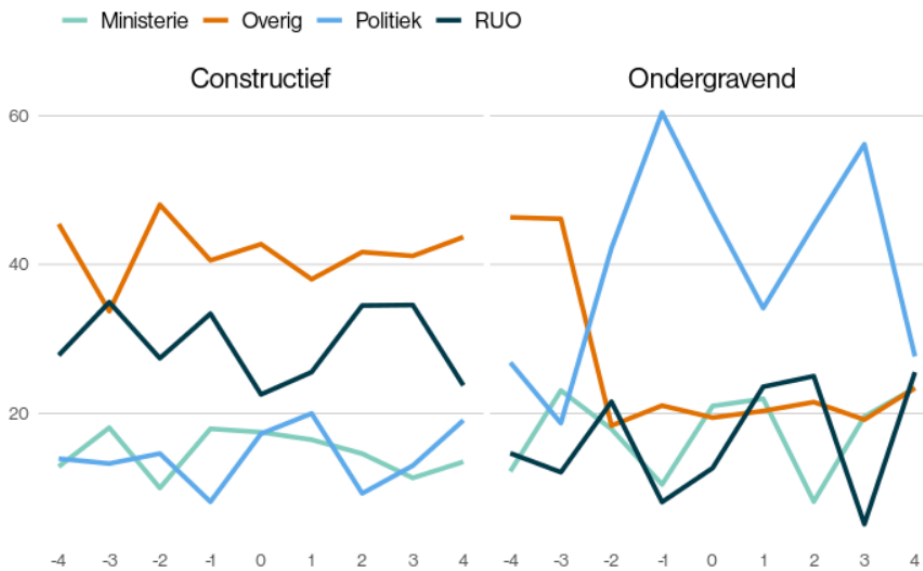
Figuur 8.1. Bronnen in constructieve en ondergravende nieuwsverhalen

We zien dat er grote verschillen zijn in de mate waarin de verschillende actoren als bron worden gebruikt in de berichtgeving. Bij constructieve nieuwsverhalen gebruiken journalisten veel vaker de uitvoeringsorganisatie als bron van het nieuws (28%) dan bij de ondergravende nieuwsverhalen (15%). Ook komen daar veel vaker overige bronnen, zoals experts aan het woord (42%) dan bij ondergravende nieuwsverhalen (25%). Aan de andere kant komen bij ondergravende nieuwsverhalen veel vaker politici als bron in het nieuws (42%) dan bij

constructieve nieuwsverhalen (15%). Ook het ministerie komt iets vaker als bron van het nieuws terug in de nieuwsverhalen die ondergraving zijn (17%) dan in de constructieve nieuwsverhalen (15%).

De overige bronnen hebben sterk de overhand in de constructieve nieuwsverhalen. De uitvoeringsorganisaties worden daarnaast veelvuldig als bron van het nieuws gebruikt door de journalisten. Dit is iets meer het geval in het begin van het nieuwsverhaal en na de piek van het verhaal, zoals figuur 16 laat zien. Wanneer het verhaal zich ontwikkelt zien we dat er ook andere bronnen, eerst het ministerie en dan de politiek als bron in het nieuws worden gebruikt door de journalisten. Na de piek in het nieuws zien we deze bronnen minder en worden de uitvoeringsorganisaties weer vaker geciteerd.

Bij de ondergravende nieuwsverhalen zien we een ander beeld. Daar worden overige bronnen in de eerste weken van het nieuwsverhaal het vaakst geciteerd, maar daarna voeren de politici de boventoon in het nieuws. De uitvoeringsorganisaties komen aan het begin van het nieuwsverhaal nog aan het woord maar naarmate het nieuwsverhaal zich ontwikkelt moeten zij vooral plaatsmaken voor politici en in mindere mate voor overige bronnen en het ministerie. Pas na de piek van het nieuwsverhaal komen uitvoeringsorganisaties vaker als bron van het nieuws naar voren al blijven politici wel dominant. Ook het ministerie wordt dan nog als bron genoemd.



Figuur 8.2. Bronnen in constructieve en ondergravende nieuwsverhalen over tijd

Samenvattend kunnen we in antwoord op de deelvraag *Welke actoren worden in de berichtgeving aan het woord gelaten?* het volgende concluderen:

- Bij constructieve nieuwsverhalen worden de uitvoeringsorganisaties vaker als bron van het nieuws gebruikt door de journalisten dan bij ondergravende nieuwsverhalen.
- Politieke actoren spelen een belangrijkere rol bij ondergravende nieuwsverhalen dan bij constructieve nieuwsverhalen.
- Bij ondergravende nieuwsverhalen worden uitvoeringsorganisaties aan het begin van het nieuwsverhaal nog als bron van het nieuws gebruikt, maar naarmate het nieuwsverhaal zijn piek bereikt minder. Ook na de piek komen uitvoeringsorganisaties weer vaker aan het woord.

9. Conclusie

In deze conclusie geven we antwoord op de overkoepelende vraag: *Hoe kenmerkt en ontwikkelt de berichtgeving over uitvoeringsorganisaties zich door de afgelopen vier jaren heen?* Dit doen we aan de hand van een aantal deelvragen die centraal stonden in het onderzoek. In dit afsluitende hoofdstuk zullen we deze deelvragen beantwoorden en daarbij ingaan op de bredere betekenis van deze bevindingen.

Hoe vaak zijn de uitvoeringsorganisaties in de afgelopen 4 jaar genoemd in de media en wanneer waren zij vooral nieuwswaardig?

Dit onderzoek laat zien dat het nieuws over uitvoeringsorganisaties geen directe afspiegeling vormt van wat er door de organisaties wordt gedaan. Niet alle uitvoeringsorganisaties komen aan bod in het nieuws en als dit al gebeurt dan is het nieuws vooral routinematig, waarbij er puur verslag wordt gedaan van hun functie in de samenleving. Dit is in overeenstemming met eerder onderzoek naar uitvoeringsorganisaties. De beeldvorming over uitvoeringsorganisaties ontstaat niet tijdens het routinematige nieuws, maar veeleer tijdens zogenaamde nieuwsverhalen, periodes van verhoogde aandacht voor de uitvoeringsorganisaties en tijdens deze periodes worden de verhalen vooral gedreven door nieuwswaardes zoals een (groot) conflict, een ramp of ongeluk of wanneer een gebeurtenis een grote impact heeft op de samenleving. Ook dit is in lijn met eerder onderzoek. Bovendien laat het onderzoek zien dat media, wanneer een uitvoeringsorganisatie eenmaal in het nieuws is, de neiging hebben gerelateerd nieuws te brengen, waarmee het nieuwsverhaal verder wordt gevoed.

Welke frames worden gebruikt in de berichtgeving rondom de uitvoeringsorganisaties en in hoeverre is dit als positief of negatief te kwalificeren?

Met het meeste nieuws over uitvoeringsorganisatie als routinematig nieuws, is het niet verwonderlijk dat het meeste nieuws rondom de nieuwsverhalen over uitvoeringsorganisaties is geschreven vanuit een constructief frame, waarbij veruit het vaakst het 'Plichtsbesef'-frame, oftewel een focus op de maatschappelijke rol van de organisatie in de samenleving, terug te vinden is in het nieuws.

Wel zien we dat nieuws ook ondergravende frames kan bevatten en dan met name het 'Geen Grip'-frame zien we terug in het nieuws. Hierbij gaat het om een situatie waarin de framegebruiker vindt dat de uitvoeringsorganisatie geen grip heeft op de materie waar zij over gaat.

Deze bevindingen zorgen ervoor dat er een duidelijke tweedeling in de verschillende uitvoeringsorganisaties te zien is wat betreft de berichtgeving. Bij een groot aantal organisaties zijn de constructieve frames het vaakst voorkomend in de berichtgeving. Dit is het geval bij ACM, IGJ, ILT, KNMI, KvK, Marechaussee, NFI, Rijkswaterstaat, SVB, Staatsbosbeheer, DJI, UWV, Politie en OM. Aan de andere kant zien we uitvoeringsorganisaties waar het merendeel van de frames vallen in de categorie ondergravend. Het gaat hier om de Belastingdienst, CBR, COA, IND, NVWA en het RIVM. Om die reden hebben we de analyses verder uitgevoerd aan de hand van de tweedeling in *constructieve* en *ondergravende* nieuwsverhalen.

Hoeveel tijd verstrijkt tussen het eerste en laatste bericht over een bepaalde kwestie en wat zijn andere kenmerken van de nieuwsverhalen?

De nieuwsverhalen verschillen sterk in lengte, maar gemiddeld duren de constructieve nieuwsverhalen minder lang dan de ondergravende nieuwsverhalen. Dit duidt erop dat media, wanneer er eenmaal een negatief nieuwsverhaal zich ontvouwt, geneigd zijn hier meer over te publiceren. Ook bij constructieve nieuwsverhalen

is dit te zien, maar sterker bij ondergravende nieuwsverhalen omdat negativiteit nu eenmaal een sterkere nieuwswaarde kent dan het routinewerk van uitvoeringsorganisaties. Dit leidt er ook toe dat ondergravende nieuwsverhalen gemiddeld meer artikelen kennen dan constructieve nieuwsverhalen en dat deze artikelen gemiddeld ook langer zijn. Wanneer een nieuwsverhaal eenmaal op de radar staat van de media, dan blijft het er langer op staan en gaan journalisten gerelateerde berichten en achtergronden publiceren.

Welke mediabronnen schrijven over de diverse uitvoeringsorganisaties?

De nieuwsvoorziening bij constructieve nieuwsverhalen ziet er anders uit dan bij ondergravende nieuwsverhalen. Niet alleen zien we gemiddeld minder verschillende mediabronnen bij constructieve nieuwsverhalen dan bij ondergravende nieuwsverhalen, we zien ook dat de ondergravende nieuwsverhalen met name worden gedreven door de berichtgeving in de dagbladen. Aan de andere kant worden constructieve nieuwsverhalen in iets sterkere mate gedreven door online nieuwsberichten, gevolgd door de dagbladen. Daarnaast zien we dat de aandacht voor de ondergravende nieuwsverhalen op televisie groter is dan bij constructieve nieuwsverhalen. Deze televisie-aandacht speelt vooral in aanloop naar de piek van het nieuwsverhaal een rol. Ook zien we dat er bij ondergravende nieuwsverhalen meer Kamervragen worden gesteld en dit is met name het geval in de weken na de piek in de aandacht.

Hoe vaak wordt een melding in één medium met goeddeels dezelfde tekst hergebruikt/gekopieerd in andere media?

Tijdens een nieuwsverhaal beïnvloeden de media ook elkaar. Deze zogenaamde intermedia agendasetting zien we ook bij de nieuwsverhalen rond uitvoeringsorganisaties terug. We zien dat online nieuwsmedia veruit de meeste agendasettende invloed hebben. Dit geldt het sterkst voor NU.nl gevolgd door NOS.nl en deze invloed is het sterkst bij constructieve nieuwsverhalen. De sterkere invloed bij constructieve nieuwsverhalen vergeleken met ondergravende nieuwsverhalen kan verklaard worden door het routinematige schrijven over de uitvoeringsorganisaties door de journalisten. In zo'n geval grijpen zij eerder naar andere media als bron van hun nieuws, terwijl ze bij een ondergravend nieuwsverhaal eerder geneigd zijn er dieper in te duiken en er eigen verhalen over te schrijven. Dit is vooral te zien bij de verschillen tussen de dagbladen. De Telegraaf is minder agendasettend bij ondergravende nieuwsverhalen dan bij constructieve nieuwsverhalen. Blijkbaar is de krant daar eerder volgend, terwijl kranten als NRC Handelsblad en Trouw bij ondergravende nieuwsverhalen meer agendasettend zijn.

Heeft de melding in de media ook geleid tot mediaberichten waaruit kan worden opgemaakt dat er Kamervragen zijn gesteld?

Naast een onderlinge dynamiek hebben media ook invloed op de Tweede Kamer. Dit komt vooral tot uitdrukking in de vorm van Kamervragen die gesteld worden naar aanleiding van berichten in de media. Bij constructieve nieuwsverhalen worden Kamervragen vaker gesteld op basis van de mediaberichtgeving dan bij ondergravende nieuwsverhalen. In lijn met de media zelf doen Kamerleden bij een ondergravend nieuwsverhaal ook meer eigen onderzoek dan bij een constructief nieuwsverhaal. Eerder zagen we al dat Televisie een belangrijke rol speelt in de berichtgeving rond ondergravende nieuwsverhalen. Dit is ook het geval wat Kamervragen betreft. De Kamervragen die worden gesteld bij ondergravende nieuwsverhalen zijn vooral gebaseerd op programma's van de landelijke televisie waarbij Nieuwsuur een belangrijke rol speelt.

Welke frames worden gebruikt in de berichtgeving bij constructieve en ondergravende nieuwsverhalen?

Eerder zagen we al dat er vooral constructieve frames te vinden zijn in het nieuws en dat we op basis van de frames een indeling kunnen maken in nieuwsverhalen die constructief of ondergravend zijn. Wanneer we vervolgens kijken naar frames die in deze nieuwsverhalen naar voren komen dan zien we dat in de ondergravende nieuwsverhalen ook nog de nodige constructieve frames terug te vinden zijn (12%) terwijl er weinig ondergravende frames (7%) te vinden zijn in de verhalen die vooral constructief geframed zijn. Wat betreft de hoeveelheid nieuws zonder frames zien we dat dit percentage bij de ondergravende nieuwsverhalen iets lager ligt (10%) dan bij de constructieve nieuwsverhalen (11%). De nieuwsartikelen zonder frames zijn vooral feitelijke verslagen van de gebeurtenissen en zijn vooral in het begin van een nieuwsverhaal te vinden. Bij ondergravende nieuwsverhalen is in de eerste week van een nieuwsverhaal en na de piek meer ruimte voor constructieve frames en ongeframed nieuws.

Welke actoren worden in de berichtgeving aan het woord gelaten?

Bij constructieve nieuwsverhalen gebruiken journalisten veel vaker de uitvoeringsorganisatie als bron van het nieuws (28%) dan bij de ondergravende nieuwsverhalen (15%). Ook komen daar veel vaker overige bronnen, zoals experts aan het woord (42%) dan bij ondergravende nieuwsverhalen (25%). Aan de andere kant komen bij ondergravende nieuwsverhalen veel vaker politici als bron in het nieuws (42%) dan bij constructieve nieuwsverhalen (15%). Ook het ministerie komt iets vaker als bron van het nieuws terug in de nieuwsverhalen die ondergravend zijn (17%) dan in de constructieve nieuwsverhalen (15%). Bij ondergravende nieuwsverhalen worden uitvoeringsorganisaties aan het begin van het nieuwsverhaal nog als bron van het nieuws gebruikt, maar naarmate het nieuwsverhaal zijn piek bereikt minder. Ook na de piek komen uitvoeringsorganisaties weer vaker aan het woord.

Over het algemeen kunnen we concluderen dat journalisten wanneer het gaat om uitvoeringsorganisaties vooral vanuit routine publiceren. Veruit het meeste nieuws lijkt puur te gaan over het werk van de uitvoeringsorganisaties en dit is relatief positief nieuws omdat het nieuwsverhalen zijn vanuit een constructief frame. Het beeld van uitvoeringsorganisaties wordt echter sterker bepaald door negativiteit dat tot uitdrukking komt in de ondergravende nieuwsverhalen. Hierbij zien we een aantal patronen terug in de berichtgeving die herkenbaar zijn bij andere nieuwsverhalen of mediahypes. Zo worden de ondergravende nieuwsverhalen in veel verschillende media besproken en speelt televisie een belangrijke rol. Deze berichtgeving zorgt ook weer voor andere berichten in media en leidt ook tot Kamervragen. Daarnaast zijn media bij een ondergravend nieuwsverhaal geneigd om ook gerelateerde berichten te schrijven over de uitvoeringsorganisatie. Een dergelijk nieuwsverhaal wordt tevens snel politiek door een focus op politieke bronnen, terwijl de uitvoeringsorganisatie veel minder vaak (dan in het begin van een nieuwsverhaal) aan het woord wordt gelaten. Het overheersende frame wordt hierbij na een eerste week waarin het nieuws nog feitelijk is, dan ook ondergravend en daarmee negatief.

In dit onderzoek hebben we ons met name gericht op een vergelijking van een veelheid van nieuwsverhalen. De twee uitgewerkte cases laten zien dat ieder nieuwsverhaal een eigen dynamiek heeft en meer onderzoek gericht op een of enkele van dergelijke nieuwsverhalen kan nog meer inzicht geven in de interactie tussen uitvoeringsorganisaties, media en politiek.

Literatuur

- Aalberg, T., Esser, F., Reinemann, C., Strömbäck, J., & Vreese, C. H. (Eds.). (2017). *Populist political communication in Europe*. London: Routledge.
- Aelst, P van., Van Santen, R., Melenhorst, L., & Helfer, L. (2015). Van de krant naar de Kamer en terug? Een studie naar media-aandacht als inspiratie voor en resultaat van het Nederlandse vragenuur. *Res publica: tijdschrift voor politieke wetenschappen/Politologisch Instituut.-Leuven, 1959-2018*, 57(4), 433-457.
- Aelst, P. van., Strömbäck, J., Aalberg, T., Esser, F., Vreese, C. de, Matthes, J., Hopmann, D., Salgado, S., Hubé, N., Stepińska, A., Papathanassopoulos, S., Berganza, R., Legnante, G., Reinemann, C., Sheaffer, T., & Stanyer, J. (2017). Political communication in a high-choice media environment: A challenge for democracy? *Annals of the International Communication Association*, 41(1), 3–27. <https://doi.org/10.1080/23808985.2017.1288551>
- Atteveldt, W. van, Sheaffer, T., Shenhav, S. R., & Fogel-Dror, Y. (2017). Clause analysis: Using syntactic information to automatically extract source, subject, and predicate from texts with an application to the 2008–2009 Gaza War. *Political Analysis*, 25(2), 207-222.
- Atteveldt, W. van, Van der Velden, M. A., & Boukes, M. (2021). The Validity of Sentiment Analysis: Comparing Manual Annotation, Crowd-Coding, Dictionary Approaches, and Machine Learning Algorithms. *Communication Methods and Measures*, 15(2), 121-140.
- Belle, D.A. van (2003). Bureaucratic Responsiveness to the News Media: Comparing the Influence of The New York Times and Network Television News Coverage on US Foreign Aid Allocations, *Political Communication* 20(3): 263-285
- Bennett, W. L., Lawrence, R. G., & Livingston, S. (2006). None dare call it torture: Indexing and the limits of press independence in the Abu Ghraib scandal. *Journal of Communication* 56(3), 467-485.
- Boin, A., 't Hart, P., & McConnell, A. (2009). Crisis exploitation: Political and policy impacts of framing contests. *Journal of European Public Policy* 16(1), 81–106.
- Boukes, M., & Vliegthart, R. (2020). A general pattern in the construction of economic newsworthiness? Analyzing news factors in popular, quality, regional, and financial newspapers. *Journalism*, 21(2), 279-300.
- Boukes, M., Vliegthart, R. (2020). A general pattern in the construction of economic newsworthiness? Analyzing news factors in popular, quality, regional, and financial newspapers. *Journalism*, 21(2), 279–300. <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1177/1464884917725989>
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. *European law journal*, 13(4), 447-468.
- Brosius, H. B., & Eps, P. (1995). Prototyping through key events: News selection in the case of violence against aliens and asylum seekers in Germany. *European Journal of Communication* 10(3), 391-412.
- Busuioc, M., & Lodge, M. (2017). Reputation and accountability relationships: Managing accountability expectations through reputation. *Public Administration Review*, 77(1), 91-100.
- Carpenter, D. P., & Krause, G. A. (2012). Reputation and public administration. *Public administration review*, 72(1), 26-32.
- Chong, D., & Druckman, J. N. (2007). Framing theory. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 10, 103-126.
- Clarke, J., & Newman, J. (2017). ‘People in this country have had enough of experts’: Brexit and the paradoxes of populism. *Critical Policy Studies*, 11(1), 101-116; Bennett, S. (2019). ‘Crisis’ as a discursive strategy in Brexit referendum campaigns. *Critical Discourse Studies*, 16(4), 449-464.

- Cook, T.E. (2005). *Governing with the News. The News Media as a Political Institution*. Chicago: The University of Chicago Press 2005.
- Coombs, W. T., & Holladay, S. J. (2001). An extended examination of the crisis situations: A fusion of the relational management and symbolic approaches. *Journal of public relations research*, 13(4), 321-340.
- Davies, N. (2008). Flat earth news: An award-winning reporter exposes falsehood. *Distortion and Propaganda in the Global Media*, Chatto & Windus, London.
- Dimova, G. (2019). *Democracy beyond elections: Government accountability in the media age*. Springer Nature. <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1007/978-3-030-25294-6>
- Doorn, L. V., Graaf, W. D., Akkermans, C., & Kloppenburg, R. (2011). Alarm over dakloze gezinnen. Reconstructie van een mediahype. *Journal of SocialIntervention: Theory and Practice*, 20(4), 5-20.
- Ecker, U. K., Hogan, J. L., & Lewandowsky, S. (2017). Reminders and repetition of misinformation: Helping or hindering its retraction?. *Journal of Applied Research in Memory and Cognition*, 6(2), 185-192.
- Eilders, C. (2006). News factors and news decisions. Theoretical and methodological advances in Germany. *Communications*, 31(1), 5–24. <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1515/COMMUN.2006.002>
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of communication*, 43(4), 51-58.
- Fawzi, N. (2018). Beyond policy agenda-setting: political actors' and journalists' perceptions of news media influence across all stages of the political process. *Information, Communication & Society*, 21(8), 1134-1150.
- Fredriksson, M., Schillemans, T., & Pallas, J. (2015). Determinants of organizational mediatization: An analysis of the adaptation of Swedish government agencies to news media. *Public Administration*, 93(4), 1049–1067.
- Gagestein, S. (2015). Kwalitatief framingonderzoek als middel voor vergroting van de overtuigingskracht in publieksvoorlichting en reclame. *KWALON Tijdschrift voor Kwalitatief Onderzoek*, 20(1), 53-58.
- Gans, H. J. (1979). The messages behind the news. *Columbia Journalism Review*, 17(5), 40.
- Gorp, B. van, (2004). *Frames in the news media. An inquiry into the theoretical and methodological opportunities of the framing concept with studies of the coverage of the asylum issue and its effects* (Publicatienr. 3158473) [Dissertatie, Universiteit Antwerpen]. ProQuest Dissertations Publishing.
- Gorp, B. van, (2007). Het reconstrueren van frames via inductieve inhoudsanalyse: uitgangspunten en procedures. *KWALON Tijdschrift voor Kwalitatief Onderzoek*, 12(2), 13-18.
- Jacobs, S. H. J. (2014). *Media & verantwoording over incidenten: Gevolgen voor publieke organisaties* (Doctoral dissertation, University Utrecht).
- Jacobs, S., & Schillemans, T. (2019). Media and public accountability: Typology and research agenda. *Media and governance: Exploring the role of news media in complex systems of governance* 33-53.
- Kepplinger, H. M., & Habermeier, J. (1995). The impact of key events on the presentation of reality. *European journal of communication*, 10(3), 371-390.
- Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology*. Sage publications.
- Kuipers, S.L. and Brändström, A. (2020) 'Accountability and Blame Avoidance After Crises, In *Oxford Encyclopedia of Crisis Analysis*. Oxford University Press (Stern et al, eds.). doi:10.1093/acrefore/9780190228637.013.1498.
- Maggetti, M. (2012). 'The media accountability of independent regulatory agencies', *European Political Science Review*, 3: 385-408.

- Mann, L., Doosje, B., Konijn, E.A., Nickolson, L., Moore, U. & Ruigrok, N. (2015). *Indicatoren en manifestaties van weerbaarheid van de Nederlandse bevolking tegen radicalisering Een theoretische en methodologische verkenning*. Den Haag: WODC.
- Maor, M. (2014). Theorizing bureaucratic reputation. In *Organizational reputation in the public sector* (pp. 31-50). Routledge.
- McCombs, M. E., & Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public opinion quarterly*, 36(2), 176-187.
- Morrison, J., Birks, J., & Berry, M. (Eds.). (2022). *The Routledge companion to political journalism*. Routledge.
- Moy, P., Tewksbury, D., & Rinke, E. M. (2016). Agenda-setting, priming, and framing. *The international encyclopedia of communication theory and philosophy* 1-13.
- Nielsen, R. K. (2019). Economic contexts of journalism. In *The handbook of journalism studies* (pp. 324-340). Routledge.
- O'Neill, D., & Harcup, T. (2016). What is news?: News values revisited (again). *Journalism Studies*.
- Opperhuizen, A. E., Klijn, E. H., Schouten, K. (2020). How do media, political and regulatory agendas influence one another in high risk policy issues? *Policy & Politics*, 48(3), 461-483. <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1332/030557319X15734252420020>
- Pollitt, C. (2006). Performance management in practice: A comparative study of executive agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 25-44.
- ROB (2005). *Niet teveel geraagd! Een analyse van Kamervragen*. Den Haag.
- Ruigrok, N., Schaper, J., Welbers, K., Denekamp, M., Jacobi, C., & Huiberts, E. (2013). *Het Nederlandse Media Landschap Een Papegaaiencircuit*. Amsterdam: Nederlandse Nieuwsmonitor.
- Ruigrok, N. Van Atteveldt, W. (2020). *Buitenlandse Zaken & (social) media: Mediatrends & Strategie*. Onderzoeksrapport.
- Ruigrok, N. Van Atteveldt, W., Gagestein, S., Slotboom, A. & Jacobi, C. (2014). *Media en Jeugdcriminaliteit. Een onderzoek naar de mediaberichtgeving in vergelijking met de feitelijke ontwikkelingen*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Ruigrok, N., Gagestein, S., Van Atteveldt, W. & Van Keulen, R. (2017). '15 minutes of fame' *De invloed van Nederlandse media tijdens de verkiezingscampagne van 2017*. (compilatie van gegevens) Onderzoeksrapport. Amsterdam: LJS Nieuwsmonitor. Geraadpleegd op <http://nieuwsmonitor.org/wp-content/uploads/onderzoeksrapport-MediaPolitiek.pdf>
- Schillemans, T. & Jacobs, S. (2014). 'Between a rock and a hard place:Framing public organizations in the news'. In: Josef Pallas, Lars Strannegård,Stefan Jonsson (eds). *Organizations and the media: Organizing in a mediatized world*. pp: 147-161. New York: Routledge.
- Schillemans, T. & S. Jacobs (2012). Beeldenstrijd. Framing van en door publieke organisaties in de media, *Bestuurskunde* 21(4), p. 21-32.
- Schillemans, T. & S. van Thiel. (2009). Onbekend en onbemind. Beeldvorming over zelfstandige bestuursorganen'. *Bestuurswetenschappen*, 6, p. 53-72.
- Scholten, O., & Ruigrok, P. C. (2006). *Politiek en politici in het nieuws in vijf landelijke dagbladen*. Stichting Het Persinstituut, De Nederlandse Nieuwsmonitor.
- Thorbjørnsrud, K. . Ø. Ihlen & T. Ustad Figenschou (2013). Mediatization in New Areas: The Changed Role of Public Bureaucracies, in: J. Pallas & L. Strannegård (eds). *Organizations and the Media. Organizing in a Mediatized World*.
- Twist, M. van, Klijn, E.H. & Steen, M. v.d. (2013). Over hijgerigheid en lange adem: een verkenning van de relatie tussen toezicht en media, WRR-webpublicatie, nr. 67,

<www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-webpublicaties/2013_01_10_WRR_Webpublicatie_67.pdf

- Thiel, S. V. (2012). *Are you being served? De opbrengsten van verzelfstandiging van overheidsorganisaties*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Vasterman, P. L. M. (2004). *Mediahype*. Amsterdam: Deil/Uitgeverij Aksant. Van der Voort.(1986). *Potter, JW (2003). The, 11*, 70-74.
- Vliegenthart, R. (2012). *U kletst uit uw nek. Over de relatie tussen politiek, media en de kiezer*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Vries, W. de, van Cranenburgh, A., Bisazza, A., Caselli, T., van Noord, G., & Nissim, M. (2019). *Bertje: A dutch bert model*. arXiv preprint arXiv:1912.09582.
- Walgrave, S., & Van Aelst, P. (2006). The contingency of the mass media's political agenda setting power: Toward a preliminary theory. *Journal of communication* 56(1), 88-109.
- Welbers, K., van Atteveldt, W., Kleinnijenhuis, J., Ruigrok, N., & Schaper, J. (2016). News selection criteria in the digital age: Professional norms versus online audience metrics. *Journalism*, 17(8), 1037–1053. <https://doi.org/10.1177/1464884915595474>
- Welbers, K., W. van Atteveldt, J. Schaper & N. Ruigrok (2011) *Regeert de waan van de dag? De interactie tussen Parlement en media*. www.nieuwsmonitor.net.
- Willink, H. T. (2018). *Groter Denken, Kleiner Doen*. Amsterdam: Prometheus.

Bijlage I. Aandacht voor uitvoeringsorganisaties in diverse media

Medium(type)	Aantal artikelen
Kamervragen	3047
Algemeen Dagblad	8949
De Telegraaf	17185
De Volkskrant	7927
Het Financieele Dagblad	4812
NRC Handelsblad	9381
Trouw	9003
Dagbladen	57257
NOS.nl	20708
NU.nl	40650
Online nieuwssites	61358
Buitenhof	97
EenVandaag	752
Goedemorgen Nederland	2416
Nieuwsuur	1197
NOS Journaal 20h	1324
Talkshow 19h	393
Talkshow 22h	790
Televisieprogramma's NPO	6969

Bijlage 2. Aandacht voor de uitvoeringsorganisaties in de diverse type media

In onderstaande tabel geven we een overzicht van de mate van aandacht voor de diverse uitvoeringsorganisaties in de diverse typen media. Omdat er in één artikel sprake kan zijn van meerdere uitvoeringsorganisaties, zijn de totale aantallen hoger dan hierboven geschetst.

In de analyses gaat het in totaal om 140.477 items/artikelen. 60.014 in de dagbladen, 65.9946 op de online sites en 10.934 keer in ondertiteling op televisie. Ook zijn er 3.583 Kamervragen gevonden waarin een van de uitvoeringsorganisaties worden genoemd.

Uitvoeringsorganisatie	Dagbladen	Kamervragen	Online	Televisie	Totaal
Politie	23106	495	40719	4440	68760
OM	10593	384	10449	1319	22745
Belastingdienst	5626	349	1861	634	8470
CBS	4139	117	2642	693	7591
RIVM	1692	353	1655	1745	5445
Rijkswaterstaat	1915	117	2003	272	4307
SBB	1193	32	565	132	1922
KvK	1352	60	380	102	1894
NVWA	844	252	661	76	1833
DUO	754	52	550	281	1637
UWV	770	152	292	260	1474
IND	750	133	343	128	1354
Onderwijsinspectie	1018	50	48	129	1245
IGJ	543	200	408	24	1175
ACM	749	110	154	49	1062
Arbeidsinspectie	617	116	286	35	1054
Marechaussee	423	31	430	60	944
COA	432	74	297	98	901
NFI	414	12	373	50	849
Kadaster	522	13	193	21	749

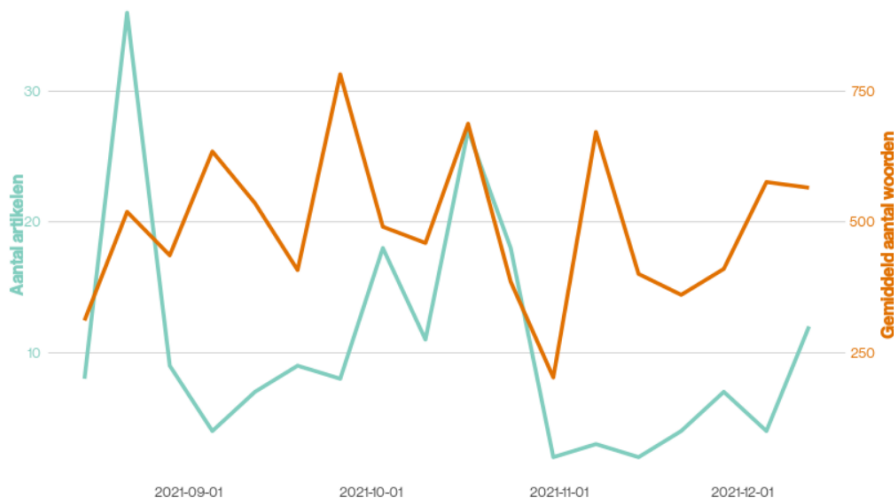
Uitvoeringsorganisatie	Dagbladen	Kamervragen	Online	Televisie	Totaal
ILT	370	80	247	26	723
KNMI	162	29	340	181	712
RVO	338	87	128	19	572
CBR	276	33	179	67	555
JenV	220	32	184	22	458
DJI	209	32	139	6	386
SVB	249	29	77	19	374
NationaalArchief	263	3	46	11	323
RDW	129	22	97	21	269
Telecom	104	13	59	2	178
Huurcommissie	66	61	32	4	163
CJI	80	21	56	2	159
CAK	28	14	7	5	54
Justis	18	8	13	0	39
Logius	15	2	21	0	38
CIZ	14	6	2	1	23
RvIG	14	3	6	0	23
CIBG	7	6	4	0	17

Bijlage 3. Uitwerking Nieuwsverhaal COA

Inleiding

Dit nieuwsverhaal gaat over de Rijksuitvoeringsorganisatie COA en speelt vanaf de zomer in 2021 wanneer er veel Afghaanse vluchtelingen naar Nederland komen en duurt tot eind van dat jaar. In deze bijlage bespreken we dit nieuwsverhaal in meer detail waarbij we de analyses volgen die we ook hebben uitgevoerd voor de vergelijking tussen constructieve en ondergravende nieuwsverhalen.

In onderstaande figuur geven we het aantal artikelen weer per week (groene lijn) en de gemiddelde lengte van de artikelen per week (oranje lijn).



Figuur 3.1. Aandacht in het nieuws voor het werk van het COA

We zien dat het nieuwsverhaal rond COA eigenlijk meer pieken heeft. In de eerste week van het nieuwsverhaal, eind augustus, zijn er zelfs meer artikelen verschenen dan in de week van 20 oktober, de week waarin de dag met de meeste artikelen zich bevindt. Die dag waren er 19 artikelen over het onderwerp.

De eerste piek is eind augustus te zien wanneer er veel artikelen verschijnen over de komst van Afghaanse vluchtelingen naar Nederland, nadat de Taliban in Afghanistan de macht hebben gegrepen. *“Buffelen om iedereen op tijd weg te krijgen”*, aldus het Algemeen Dagblad op 24 augustus 2021. Er is ook nieuws over demonstraties tegen de komst van de vluchtelingen zoals in de Volkskrant valt te lezen *“Demonstratie bij noodopvanglocatie voor Afghanen Harskamp in Ede”*, al worden die in NRC Handelsblad direct bekritiseerd door minister Kaag *“Demonstratie tegen Afghanen harteloos”*. In feite kan deze piek in het nieuws worden gezien als een key-event, waardoor het nieuws op de media-agenda blijft en de drempel om erover te publiceren lager wordt.

De weken na deze piek in het nieuws wordt de aandacht minder maar blijft het wel in het nieuws. De aandacht neemt toe wanneer het COA laat weten dat de opvang lastig wordt. Zo kopt De Telegraaf op 30 augustus *“COA waarschuwt voor ‘krakende’ asielopvang”*. Gerelateerd nieuws volgt half september wanneer het gaat over statushouders die een woning weigeren *“AZC mag woningweigerders de deur wijzen,”* aldus De Telegraaf op 14 september 2021. Ook dit is een teken van een key-event. Gerelateerd nieuws wordt nu ook door de media gebracht. In deze periode zien we ook de eerste Kamervragen in het nieuws verschijnen. Op 15

september 2021 worden er twee Kamervragen gesteld. Een door de SP over het geringe aantal opvangplekken bij het COA en een door de PVV over de woningweigering door statushouders.

De berichten over de opvang van de Afghanen en de zoektocht naar woningen voor statushouders vult de media ook de weken erna. Vooral De Telegraaf schrijft veel over het onderwerp, zoals op 22 september *“Leeuwarden overweegt noodopvang asielzoekers”* en *“Lege gevangenis heeft plek voor 750 asielzoekers”* (1 oktober 2021). Deze berichtgeving leidt wederom tot een Kamervraag begin oktober. Daar komt een Kamervraag bij wanneer staatssecretaris Broekers-Knol zegt dat ze gemeenten zal dwingen vluchtelingen op te vangen wanneer er teveel vluchtelingen aan de grens staan. Inmiddels gaat het nieuws niet alleen maar over de acute problematiek bij het COA maar worden er ook analyses geschreven die gaan over de dieperliggende problematiek bij de uitvoeringsorganisatie. Zo schrijft de Volkskrant op 9 oktober 2021 *“Door de forse bezuinigingen op het COA en de Immigratie- en Naturalisatiedienst duurden asielprocedures almaar langer. Sommige asielzoekerscentra gingen op slot, personeel werd naar huis gestuurd en bewoners werden samengevoegd in andere azc’s.”*

In de derde week van oktober verschijnen er wederom veel berichten in de media over de moeizame opvang van de vluchtelingen. NU.nl schrijft op 20 oktober *“Staatssecretaris Broekers-Knol bezoekt overvolle opvanglocatie Ter Apel”*. Deze dag is de daadwerkelijke piek in de aandacht met 19 artikelen op 20 oktober 2021. Ook op televisie komt deze beslissing terug. Het journaal van 20u besteedt er aandacht aan en de commissaris van de Koning in Groningen, Rene Paas is te gast bij Op1. In deze week zien we ook weer Kamervragen. Zo wordt er naar aanleiding van het NOS.nl artikel *“750 vluchtelingen brengen nacht door in Ter Apel, terwijl plek was voor 275”* op 20 oktober een Kamervraag gesteld door GroenLinks over het gebrek aan daadkracht om noodopvang te organiseren.

In november publiceren de media aanzienlijk minder nieuws over het onderwerp. NU.nl schrijft nog wel op 2 november *“COA heeft extra plekken voor asielzoekers, maar verminderde druk is tijdelijk.”* en op 25 november schrijft Trouw *“Aanmeldcentrum Ter Apel weer overvol”*. Half december eindigt het nieuwsverhaal met berichten over gedwongen opvang door gemeenten. Zo schrijft het Algemeen Dagblad op 13 december 2021 *“Eerste gemeenten gedwongen tot opvang.”*

Kenmerken van het nieuwsverhaal en dynamiek

Dit nieuwsverhaal kent een aantal kenmerken zoals we die ook hebben gepresenteerd voor de ondergravende en constructieve nieuwsverhalen.

Tabel 3.1 Kenmerken van het nieuwsverhaal rond COA

Kenmerken	Aantallen
Aantal artikelen	228
Aantal dagen	136
Aantal dagen daadwerkelijk nieuws	82
Gemiddeld aantal woorden	507
Aantal verschillende media	14

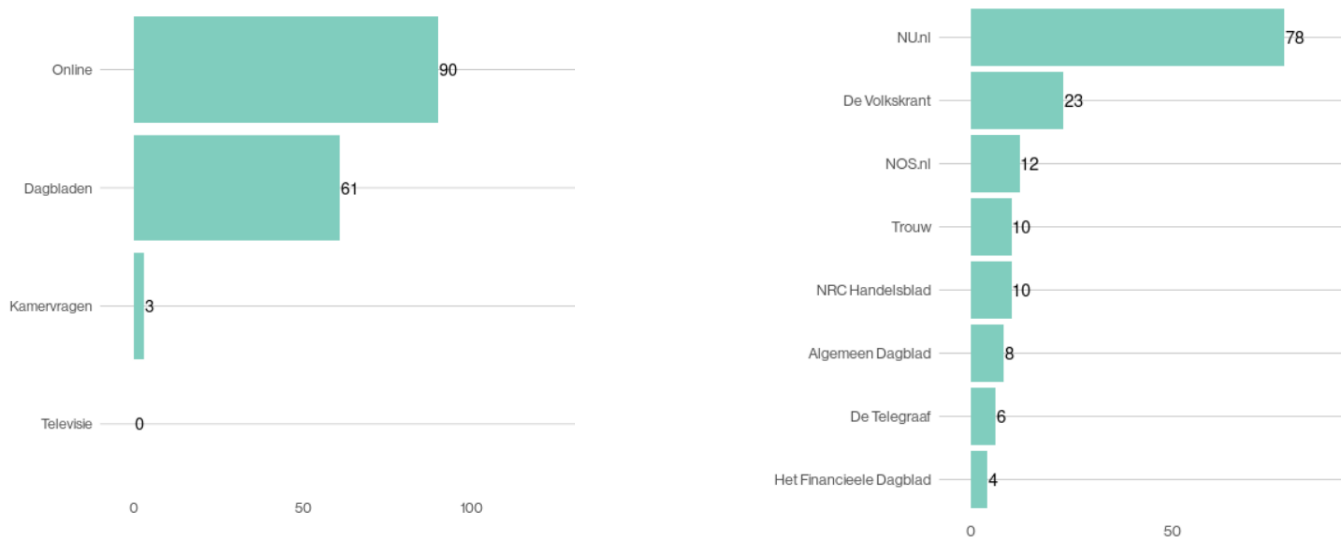
We zien dat het nieuwsverhaal een aantal maanden duurden, het hele najaar van 2021 kwam het verhaal op verschillende momenten terug. In totaal betrof het 136 dagen, waarvan er in 82 dagen daadwerkelijk nieuws was. In totaal vonden we 228 berichten rondom het nieuwsverhaal die gemiddeld 507 woorden kenden en gepubliceerd werden door 14 verschillende media.

Dynamiek van het nieuwsverhaal

Tijdens nieuwsverhalen en helemaal tijdens mediahypes zijn media geneigd om naar elkaar te kijken om maar niets te hoeven missen. Hiermee beïnvloeden media elkaar. Deze zogenaamde intermedia agendasetting (Moy et al. 2016) traceren we in dit onderzoek door te kijken naar de overlap tussen de verschillende artikelen binnen de nieuwsverhalen waarbij we rekening houden met een publicatiemoment van de artikelen (zie bijlage 5 voor een toelichting op deze methode). Hiermee geven we antwoord op de volgende deelvraag: *Hoe vaak wordt een melding in één medium met goeddeels dezelfde tekst hergebruikt/gekopieerd in andere media?*

We hebben per medium gekeken naar het aantal artikelen dat gemiddeld door het medium per nieuwsverhaal wordt beïnvloed. In figuur 3.2 (links) hebben we deze gegevens bekeken op het niveau van mediatypen, terwijl we in het rechter figuur kijken naar de individuele dagbladen en online nieuwssites. Hierbij geven we het aantal artikelen weer dat gebaseerd is op artikelen uit het genoemde medium of mediatype. Oftewel, in hoeverre wordt de agenda in de media beïnvloed door andere media?

Figuur 3.2 Agendasetting van mediatype en individuele media



Leesvoorbeeld: Bij het COA nieuwsverhaal vinden we 90 artikelen terug die zijn gebaseerd op artikelen van online nieuwssites.

We zien dat de online nieuwsmedia de meeste invloed hebben op de andere media in dit nieuwsverhaal. Met name de berichtgeving van NU.nl wordt door de andere media overgenomen. Daarnaast zijn het de dagbladen die de agenda van de andere media beïnvloeden. Hierbij gaat het met name om de Volkskrant (28 artikelen)

en Trouw (22 artikelen). De Kamervragen vinden we ook terug in de media en in een geval wordt het nieuws zoals gevonden op televisie ook teruggevonden in de media.

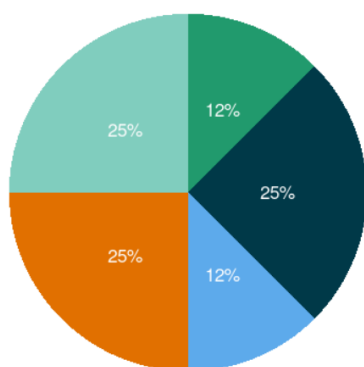
Overigens moet hierbij worden aangetekend dat deze analyse alleen kijkt naar overlap tussen de artikelen, zonder precies te weten waar een individuele journalist zijn of haar nieuws vandaan heeft. Zo kan het ook zijn dat alle media dezelfde bron van een derde partij hebben gebruikt, bijvoorbeeld een persbericht dat is uitgestuurd door een uitvoeringsorganisatie, maar dat NU.nl (of een ander medium) het eerder op de site had staan dan de overige media. Daardoor is er overlap tussen NU.nl en de overige media en komt dat in deze analyse terug als agendasettende functie van NU.nl, terwijl het dus kan zijn dat men allemaal een persbericht van de uitvoeringsorganisatie heeft gebruikt.

Dynamiek Kamervragen

De interactie tussen de politiek en media is ook belangrijk tijdens een nieuwsverhaal, zo bleek eerder uit de theorie. In deze paragraaf kijken we naar die interactie aan de hand van de volgende deelvraag: *Heeft de melding in de media ook geleid tot mediaberichten waaruit kan worden opgemaakt dat er Kamervragen zijn gesteld?*

We hebben per Kamervraag in het nieuwsverhaal gekeken of deze gesteld was op basis van een bericht in de media. Zo ja, dan hebben we dit verder uitgesplitst naar soort media: dagbladen, online nieuwssites, televisie en overige media. In onderstaande figuur geven we weer in hoeverre Kamervragen gesteld zijn op basis van informatie in andere media.

■ Dagbladen ■ Online ■ Overig ■ Televisie ■ Zonder media



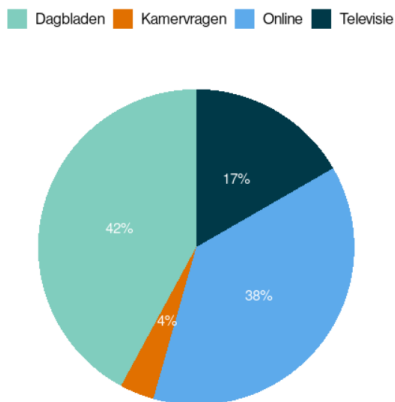
Figuur 3.3. Mediatypen waarop Kamervragen rond het COA nieuwsverhaal zijn gebaseerd

We zien dat Kamervragen zowel gebaseerd zijn op berichtgeving op televisie, als op berichtgeving in de dagbladen en op de online nieuwssites. Hierbij moet worden aangetekend dat Kamervragen vaak verwijzen naar meer dan één nieuwsartikel. Een klein percentage Kamervragen, 12% oftewel 1 Kamervraag is in dit nieuwsverhaal gesteld zonder dat er een medium wordt genoemd. Het gaat hierbij om een vraag van de SP: “De opvangplekken bij het COA” waarin wordt gevraagd hoeveel opvangplekken er onder Rutte I en Rutte II zijn verdwenen als gevolg van bezuinigingen. Eveneens is er een Kamervraag gesteld op basis van een televisie uitzending van WNL “De asielinstream en de uitspraken van staatssecretaris Broekers-Knol” 7 oktober 2021.

Aandacht per mediumtype

In onderstaande figuur geven we de aandacht voor het nieuwsverhaal in de diverse mediatypen weer.

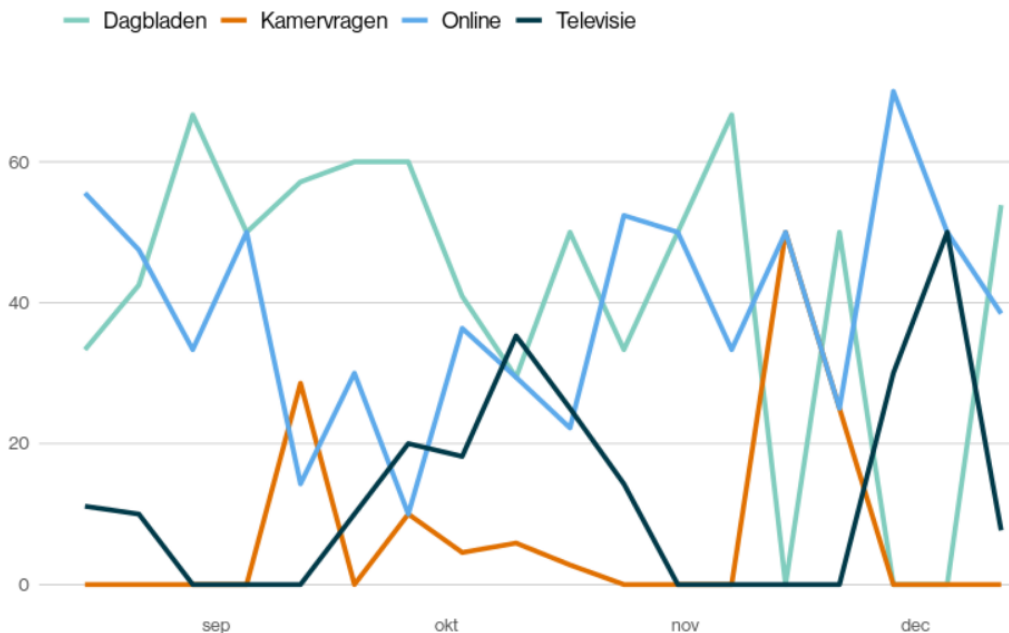
We zien dat veruit het meeste nieuws te vinden is in de dagbladen (42%). Binnen de dagbladen vinden we het meeste nieuws in De Telegraaf, gevolgd door Trouw en de Volkskrant. De online nieuwssites nemen ook veel nieuws voor hun rekening (38%) waarbij opvalt dat NU.nl veruit het meeste publiceert over dit nieuwsverhaal (32% tegenover 6% door NOS.nl). Ook zien we dat er relatief veel aandacht voor het nieuwsverhaal is op televisie (17%, tegenover gemiddeld 10% bij ondergravende nieuwsverhalen). Het overige nieuws betreft de Kamervragen (4% tegenover gemiddeld 5% bij ondergravende nieuwsverhalen).



Figuur 3.4. Aandacht voor COA in diverse mediatypen

Aandacht per mediumtype per week

Om inzicht te krijgen in de dynamiek van het nieuws hebben we gekeken naar de aandacht voor het nieuwsverhaal in de diverse mediatypen over tijd. In onderstaande figuur geven we dit weer.

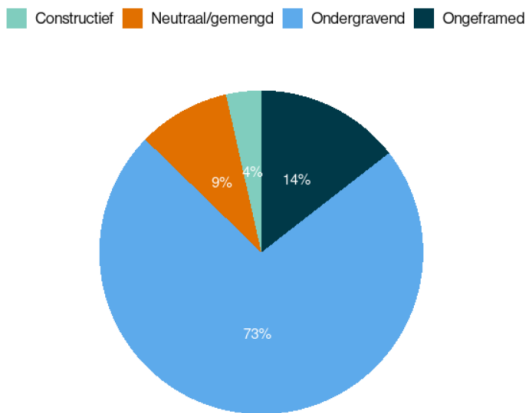


Figuur 3.5. Aandacht voor COA in diverse mediatypen per week

We zien dat het nieuws sterk gedreven wordt door de dagbladen. Zij nemen de meeste weken het grootste deel van de berichtgeving voor hun rekening. Alleen in de eerste weken zijn het de online nieuwssites die meer nieuws publiceren. In deze weken zien we ook dat de televisie aandacht besteedt aan het nieuwsverhaal. Na een paar weken komen de eerste Kamervragen en neemt ook de aandacht op televisie verder toe. In oktober, een week voor de week waarin de piek van het nieuwsverhaal te vinden is, domineert het nieuws op televisie zelfs. De weken die volgen zijn wisselend, ook omdat er periodes zijn waarin er dagen geen nieuws te vinden zijn. Wel zien we dat de dagbladen en online nieuwssites het nieuws blijven volgen en er vervolgens weer Kamervragen worden gesteld. Aan het einde van het nieuwsverhaal zijn ook de televisieprogramma's weer geïnteresseerd in het nieuws.

Frames in het nieuws

In onderstaande figuur geven we het gebruik van de frames weer in de verschillende soorten media. Hierbij hebben we ook gekeken naar de berichten waarin niet wordt geframed, oftewel de feitelijke berichtgeving.

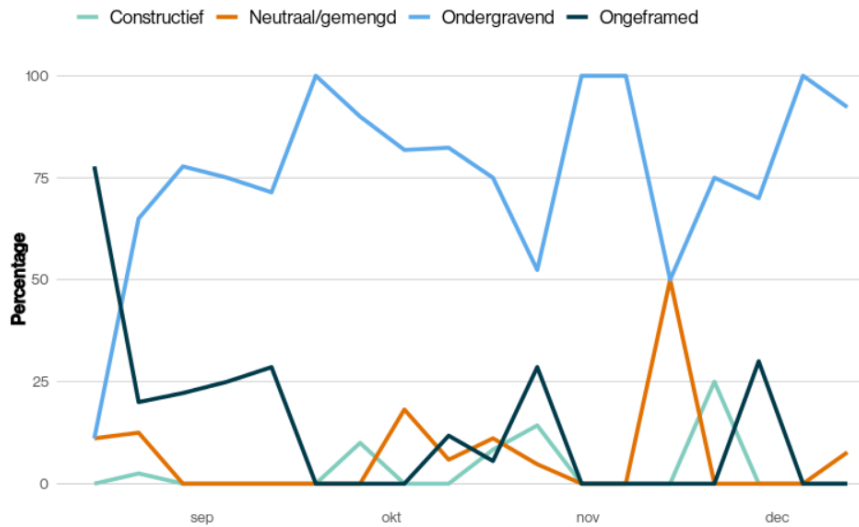


Figuur 3.6. Frames in het nieuws over het COA

Veruit het meeste nieuws wordt geschreven vanuit een ondergravend frame. In 73% van het nieuws vinden we zo'n frame terug. Dit is meer dan bij de gemiddelde ondergravende nieuwsverhalen, waar het percentage op 70% ligt. In 9% van de artikelen is een neutraal frame gevonden, iets meer dan gemiddeld (8%), terwijl er in 4% van het nieuws ook een constructief frame werd gebruikt door de journalisten. Dit is aanzienlijk minder dan gemiddeld, waar in 12% van de artikelen ook een constructief frame werd gevonden. De niet geframede artikelen tenslotte, vormen 14% van het totale nieuws. Dit is meer dan bij een gemiddeld ondergravend nieuwsverhaal waar in 10% van het nieuws geen frame werd aangetroffen.

Dynamiek van de frames over tijd

In onderstaande figuur hebben we gekeken naar de dynamiek van de frames zoals hierboven beschreven. In de eerste week van het nieuwsverhaal zijn er vooral artikelen te vinden zonder frame. Deze artikelen beschrijven vooral de feitelijke gang van zaken rond de vluchtelingen die in Nederland aankomen. De weken daarop neemt het nieuws met vooral een ondergravend frame de overhand en dit blijft het geval tijdens het hele nieuwsverhaal. Heel af en toe zijn er artikelen te vinden die feitelijk zijn of neutraal van toon, maar het zijn vooral de ondergravende frames die domineren.

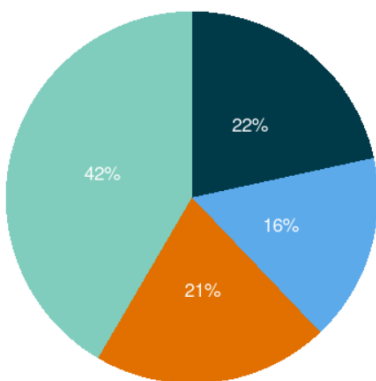


Figuur 3.7. Frames in het nieuws over COA over tijd

Bronnen in het nieuws

Voor het verloop van een nieuwsverhaal is het belangrijk te kijken naar de bronnen in het nieuws. Immers: als bron van het nieuws is er de mogelijkheid om het frame van het nieuwsverhaal te beïnvloeden. In de onderstaande figuur geven we weer in hoeverre verschillende bronnen terug te vinden zijn in het nieuwsverhaal rond de opvang van de Afghaanse vluchtelingen.

COA Ministerie Overig Politiek

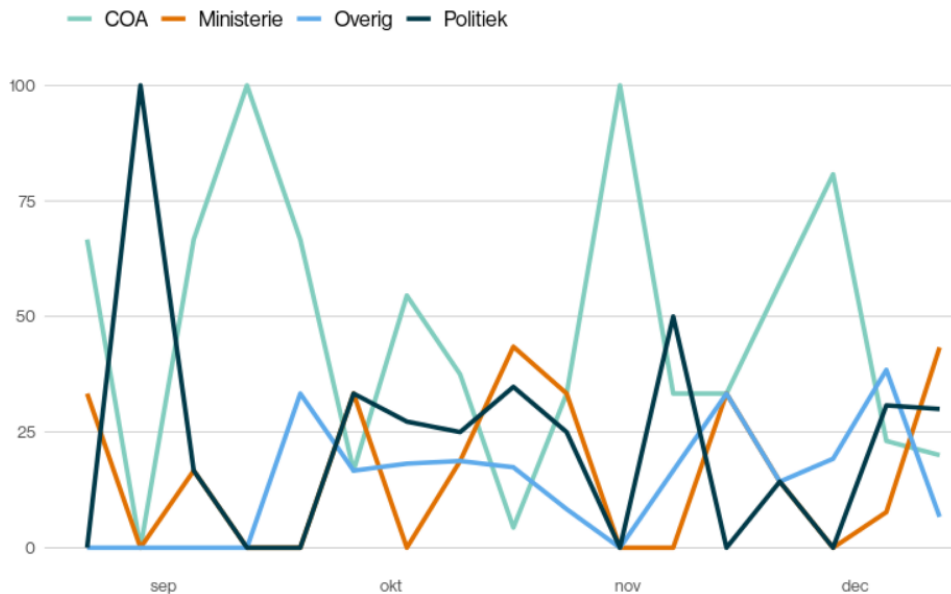


Figuur 3.8. Bronnen in het nieuws over COA

We zien dat het COA in 42% van de gevallen als nieuwsbron wordt gebruikt in het nieuws. Dit is aanzienlijk meer dan bij een gemiddeld ondergravend nieuwsverhaal waar uitvoeringsorganisaties 15% van de bronnen vertegenwoordigen. De politiek domineert bij een gemiddeld ondergravend nieuwsverhaal met 42% van de bronnen, hier vormen zij 22% van de bronnen in het nieuws. Het ministerie wordt iets vaker gebruikt als bron (21%) dan bij een gemiddeld ondergravend nieuwsverhaal (17%). Overige bronnen zien we bij het COA-nieuwsverhaal minder vaak terug (16%) dan bij een gemiddeld ondergravend nieuwsverhaal (25%).

Bronnen in het nieuws over tijd

Bronnen spelen een belangrijke rol bij een nieuwsverhaal om op die manier ook van invloed te kunnen zijn op het overheersende frame in het verhaal. In onderstaande figuur kijken we om die reden naar de mate waarin de verschillende bronnen in het nieuws komen, maar nu per week.



Figuur 3.9 Bronnen in het nieuws over COA over tijd

We zien dat in de eerste week, waarin we eerder zagen dat er vooral feitelijke nieuwsberichten te vinden zijn, het COA relatief veel als bron van het nieuws wordt genoemd. Daarnaast wordt ook het ministerie gebruikt als bron van het nieuws in die week. In de weken erna, wanneer er minder nieuws te vinden is, worden vooral politici en het COA gebruikt als bron. Wanneer het nieuwsverhaal zijn piek bereikt, rond 20 oktober, en de minister heeft laten weten maatregelen te nemen om de opvang voor elkaar te krijgen, zien we dat het COA relatief weinig als bron van het nieuws wordt gebruikt maar dat het vooral de politiek en het ministerie zijn die in het nieuws aan het woord komen.

Conclusie

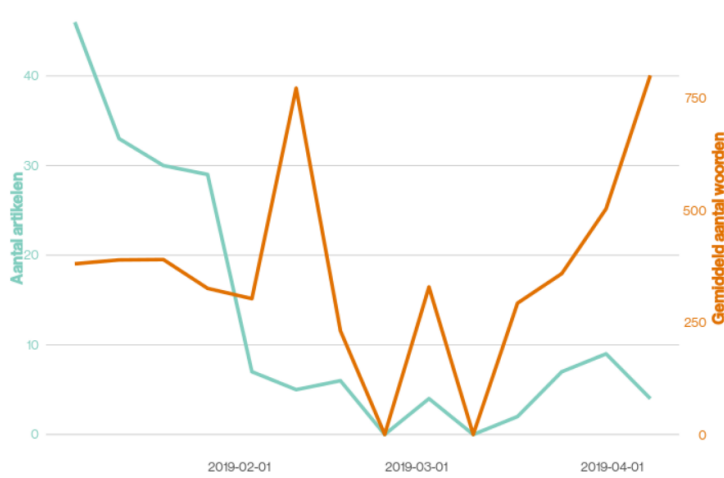
De aandacht voor het COA werd gedreven door een feitelijke gebeurtenis: de aankomst van een grote groep vluchtelingen uit Afghanistan. Een gebeurtenis die als negatief te kwalificeren is door de aanwezigheid van veel conflict met ook impact op de samenleving. Naast deze verhaallijn gaat het in de berichtgeving echter ook over het COA zelf en de onderliggende problemen bij de organisatie. Hiermee wordt het nieuwsverhaal langer en intenser dan een gemiddeld ondergravend nieuwsverhaal, dat vooral wordt gedreven door nieuws uit de dagbladen en de televisieprogramma's. Dergelijk nieuws zorgt op meerdere momenten voor Kamervragen. In de eerste week van het nieuwsverhaal is de toon van het nieuws nog neutraal met artikelen waarin geen frame wordt gevonden, maar vervolgens is het ondergravende frame dominant in het nieuws. In de eerste week van het nieuwsverhaal komt het COA ook nog als bron van het nieuws naar voren, maar daarna zijn het vooral de politiek en het ministerie die als bron van het nieuws worden gebruikt.

Bijlage 4. Uitwerking Nieuwsverhaal Rijkswaterstaat

Inleiding

Dit nieuwsverhaal gaat over de Rijksuitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat en speelt begin 2019 wanneer het vrachtschip MCS Zoe een groot aantal containers verliest in de Waddenzee. Deze ramp is het hoofdonderwerp in het nieuwsverhaal, maar ook gerelateerde gebeurtenissen zoals een bijna-ramp met de Merwededebrug en het sluiten van de Afsluitdijk vormen onderdeel van dit nieuwsverhaal. In deze bijlage bespreken we dit nieuwsverhaal in meer detail. Hierbij zullen we dezelfde analyses uitvoeren als in het hoofdrapport.

In onderstaande figuur geven we het verloop van het nieuwsverhaal rond Rijkswaterstaat weer per week. De groene lijn staat voor het aantal artikelen per week dat is verschenen (linker y-as) en de oranje lijn staat voor de gemiddelde lengte van de artikelen per week (rechter y-as).



Figuur 4.1. Aandacht in het nieuws voor het werk van Rijkswaterstaat

In figuur 4.1 is duidelijk dat het nieuwsverhaal begint met het overboord slaan van containers in de Waddenzee. NOS.nl schrijft op 2 januari onder de kop “270 containers overboord geslagen bij Wadden, sommige met giftige stof” over de MSC Zoe op basis van het nieuws van RTV Noord. Twee dagen later besteedt Nieuwsuur aandacht aan de containers en publiceert daar ook een artikel over waarin de burgemeester van Ameland wordt geciteerd “Gemiddeld vallen 150 zeecontainers per jaar in de Waddenzee”

De week erna is de piek van de aandacht omdat er op @ de meeste artikelen te zien waren in het nieuws. Hiermee begint dit nieuwsverhaal na een kleine aanloop met een piek waarna het nog een paar keer terugkomt in het nieuws. In de week van de piek zien we twee Kamervragen die worden gesteld. Een Kamervraag door het CDA en een Kamervraag door de PvdA, beide naar aanleiding van een artikel van de NOS over mogelijk giftige stoffen aan boord van de containers. Het CDA heeft vooral vragen over de procedure. Hoe wordt samengewerkt met Duitsland en wie is waarvoor precies verantwoordelijk? Bovendien worden vragen gesteld over de manier waarop de containers eigenlijk vast zaten op het schip. De Kamervraag

van de PvdA is gericht op de gevolgen van deze ramp voor het milieu en hoe deze in de toekomst kunnen worden voorkomen. De PvdA verwijst ook naar de uitzending van Nieuwsuur zoals hierboven genoemd.

In de week erna is de berging nog steeds in het nieuws, zij het aanzienlijk minder. “Harde wind dwarsboomt berging,” kopt De Telegraaf op 15 februari. In deze week zien we ander nieuws waarbij Rijkswaterstaat een rol speelt. Het gaat om een afgewende ramp met de Merwededebrug “Nederland ‘ontsnapt aan ramp’ met Merwededebrug” (de Volkskrant 18 januari 2019). Er volgen ook Kamervragen door D66 over het toezicht op de bruggen en of het waar is dat Rijkswaterstaat de scheurtjes eerder nog niet als acuut gevaar onderkende.

Het nieuws over de containers blijft in de weken die volgen wel steeds terugkomen in de media. Zo kopt het AD op 7 februari “Meer containers in zee” en komt NRC Handelsblad op 13 februari met een achtergrondverhaal “In weer en wind sjoeren aan containers.” Een week later publiceert NOS.nl over de schoonmaak van de aangespoelde spullen uit diverse containers onder de kop “Bordjes en extra afvalbakken moeten uitnodigen tot schoonmaak Wadden.”

Ook in maart 2019 blijft het nieuws terugkomen. Zo schrijft NOS op de website op 20 maart over aangespoelde spullen van de MCS Zoe onder de kop “20 kuub aangespoelde plastic rommel van Rottumeroog weggehaald.” Op 29 en 30 maart besteden Nieuwsuur en EenVandaag ook aandacht aan de bedreiging van het aangespoelde plastic voor de natuur op de Wadden. Ook zien we op 18 maart een Kamervraag gesteld naar aanleiding van gerelateerd nieuws over de afsluiting van de Afsluitdijk voor enkele jaren. In de weken na de Kamervraag zien we nieuws over de afsluitdijk terug in de media (Fietsers te hoop voor Afsluitrit, De Telegraaf, 1 april 2019) al zien we ook begin april wederom nieuws over het containerschip, zij het ook gerelateerd. Zo schrijft Trouw op 4 april “Containerramp leidt tot vondst van zestiende-eeuws wrak.” Op april zien we de laatste artikelen verschijnen binnen dit nieuwsverhaal nadat er een hoorzitting is geweest in de Tweede Kamer met een aantal experts. Zo schrijft de Volkskrant op 11 april “Veel kan beter, daar boven de Wadden” en NRC Handelsblad kopt diezelfde dag “Waddenregio wil na ongeluk meer dan een luisterend oor.”

Kenmerken van het nieuwsverhaal en dynamiek

Dit nieuwsverhaal kent een aantal kenmerken zoals we die ook hebben gepresenteerd voor de ondergravende en constructieve nieuwsverhalen.

Tabel 4.1. Kenmerken van het nieuwsverhaal rond Rijkswaterstaat

Kenmerken	Aantallen
Aantal artikelen	231
Aantal dagen	104
Aantal dagen daadwerkelijk nieuws	57
Gemiddeld aantal woorden	398
Aantal verschillende media	13

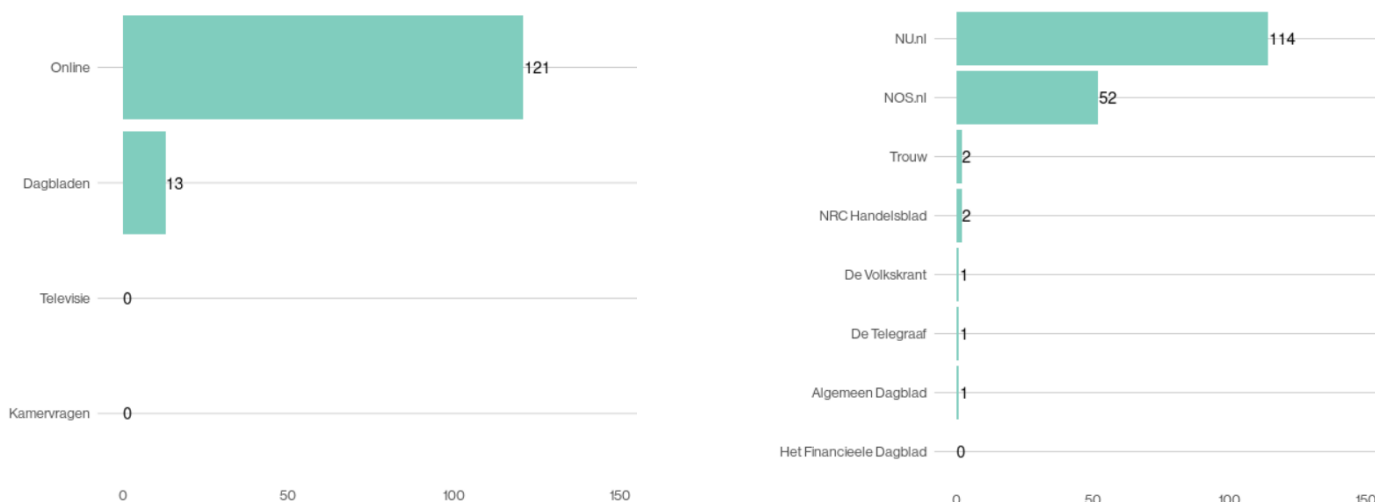
We zien dat het verhaal meer dan 100 dagen in het nieuws blijft, terwijl 57 dagen daadwerkelijk nieuws is verschenen. Dit is veel langer dan de gemiddelde constructieve nieuwsverhalen die gemiddeld 21 dagen nieuws kennen. Ook het totale aantal artikelen (231) is aanzienlijk meer dan het gemiddelde aantal (74). artikelen verschenen in dit nieuwsverhaal en waren er 13 verschillende media die er aandacht aan besteedden. Gemiddeld zijn de artikelen 398 woorden lang.

Dynamiek

Tijdens nieuwsverhalen en helemaal tijdens mediahypes zijn media geneigd om naar elkaar te kijken om maar niets te hoeven missen. Hiermee beïnvloeden media elkaar. Deze zogenaamde intermedia agendasetting (Moy et al. 2016) traceren we in dit onderzoek door te kijken naar de overlap tussen de verschillende artikelen binnen de nieuwsverhalen waarbij we rekening houden met een publicatiemoment van de artikelen (zie bijlage 5 voor een toelichting op deze methode). Hiermee geven we antwoord op de volgende deelvraag: *Hoe vaak wordt een melding in één medium met goeddeels dezelfde tekst hergebruikt/gekopieerd in andere media?*

We hebben per medium gekeken naar het aantal artikelen dat gemiddeld door het medium per nieuwsverhaal wordt beïnvloed. In figuur 4.2 (links) hebben we deze gegevens bekeken op het niveau van mediatypen, terwijl we in figuur 4.2 (rechts) kijken naar de individuele dagbladen en online nieuwssites. Hierbij geven we het aantal artikelen weer dat gebaseerd is op artikelen uit het genoemde medium of mediatype. Oftewel, in hoeverre wordt de agenda in de media beïnvloed door andere media?

Figuur 4.2 Agendasetting van mediatype en individuele media



Leesvoorbeeld: Bij het Rijkswaterstaat nieuwsverhaal vinden we 121 artikelen terug die zijn gebaseerd op artikelen van online nieuwssites.

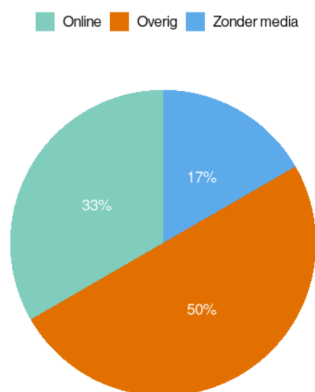
We zien dat het nieuws vooral wordt beïnvloed door de online nieuwssites. Dagbladen beïnvloeden het nieuws aanzienlijk minder. De tijdscomponent heeft hier ongetwijfeld mee te maken. De online sites zijn niet gebonden aan een tijd en zullen daardoor meer invloed hebben op de ochtendkranten dan andersom.

Overigens moet hierbij worden aangetekend dat deze analyse alleen kijkt naar overlap tussen de artikelen, zonder precies te weten waar een individuele journalist zijn of haar nieuws vandaan heeft. Zo kan het ook zijn dat alle media dezelfde bron van een derde partij hebben gebruikt, bijvoorbeeld een persbericht dat is uitgestuurd door een uitvoeringsorganisatie, maar dat NU.nl (of een ander medium) het eerder op de site had staan dan de overige media. Daardoor is er overlap tussen NU.nl en de overige media en komt dat in deze analyse terug als agendasettende functie van NU.nl, terwijl het dus kan zijn dat men allemaal een persbericht van de uitvoeringsorganisatie heeft gebruikt.

Dynamiek Kamervragen

De interactie tussen de politiek en media is ook belangrijk tijdens een nieuwsverhaal, zo bleek eerder uit de theorie. In deze paragraaf kijken we naar die interactie aan de hand van de volgende deelvraag: *Heeft de melding in de media ook geleid tot mediaberichten waaruit kan worden opgemaakt dat er Kamervragen zijn gesteld?*

We hebben per Kamervraag in het nieuwsverhaal gekeken of deze gesteld was op basis van een bericht in de media. Zo ja, dan hebben we dit verder uitgesplitst naar soort media: dagbladen, online nieuwssites, televisie en overige media. In onderstaande figuur geven we weer in hoeverre Kamervragen gesteld zijn op basis van informatie in andere media.



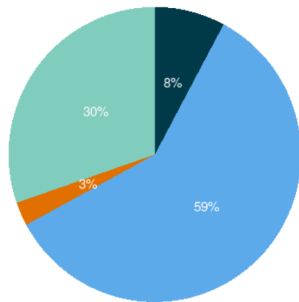
Figuur 4.3. Mediatypen waarop Kamervragen rond Rijkswaterstaat zijn gebaseerd

We zien dat Kamervragen zowel gebaseerd zijn op berichtgeving op televisie, in de dagbladen en op de online nieuwssites. Hierbij moet worden aangetekend dat Kamervragen vaak verwijzen naar meer dan één nieuwsartikel. Een klein percentage Kamervragen, 12% oftewel 1 Kamervraag is in dit nieuwsverhaal gesteld zonder dat er een medium wordt genoemd. Het gaat hierbij om een vraag van de SP: “De opvangplekken bij het COA” waarin wordt gevraagd hoeveel opvangplekken er onder Rutte I en Rutte II zijn verdwenen als gevolg van bezuinigingen. Eveneens is er een Kamervraag gesteld op basis van een televisie uitzending van WNL “De asielinstream en de uitspraken van staatssecretaris Broekers-Knol” 7 oktober 2021.

Aandacht per mediumtype

In onderstaande figuur geven we de aandacht voor het nieuwsverhaal in de diverse mediatypen weer.

■ Dagbladen ■ Kamervragen ■ Online ■ Televisie

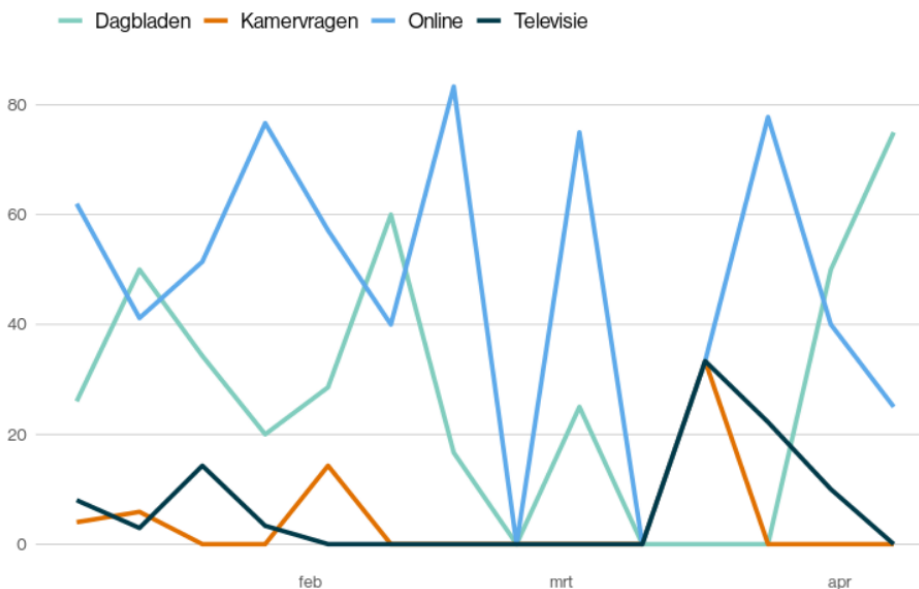


Figuur 4.4. Aandacht voor Rijkswaterstaat in diverse mediatypen

De berichtgeving op de online sites vormt 59% van het totale nieuws. Dit is meer dan gemiddeld bij constructieve nieuwsverhalen waar online sites 46% van het totale nieuws vertegenwoordigen. Dagbladen vormen 30% van het nieuws over Rijkswaterstaat, waar dit gemiddeld 42% is. De televisie vormt 9% van het nieuws (gemiddeld 8%) en de Kamervragen vertegenwoordigen 2% van het totale nieuws, terwijl dat gemiddeld 3% is.

Aandacht per mediumtype over tijd

Om inzicht te krijgen in de dynamiek van het nieuws hebben we gekeken naar de aandacht voor het nieuwsverhaal in de diverse mediatypen over tijd. In onderstaande figuur geven we dit weer.



Figuur 4.5. Aandacht voor Rijkswaterstaat in diverse mediatypen per week

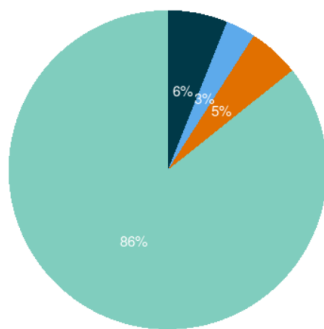
Het verloop van het nieuwsverhaal laat zien dat het vooral de online nieuwssites zijn die het nieuws domineren. Alleen in de tweede week, half februari, en aan het einde van het nieuwsverhaal zien we dat dagbladen meer aandacht besteden aan het nieuwsverhaal dan de online sites. Hierbij gaat het veelal om achtergronden en analyses. Ook zien we dat de televisie in het begin aandacht besteedt aan de ramp met de containers en daarna tegen het einde van het nieuwsverhaal. Op dat moment gaan zowel EenVandaag als

Nieuwsuur in op de gevolgen van de ramp voor de Waddeneilanden en het milieu in de Waddenzee. Ook zien we in de laatste week dat de dagbladen vooral aandacht besteden aan de hoorzitting die de Tweede Kamer heeft gehouden rondom de ramp.

Frames in het nieuws

In onderstaande figuur geven we het gebruik van de frames weer in de verschillende soorten media. Hierbij hebben we ook gekeken naar de berichten waarin niet wordt geframed, oftewel de feitelijke berichtgeving.

Constructief Neutraal/gemengd Ondergravend Ongeframed



Figuur 4.6. Frames in het nieuws over Rijkswaterstaat

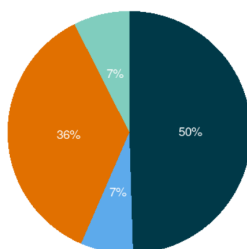
We zien dat het nieuws vooral constructief wordt geframed. In 86% van de artikelen vinden we een constructief frame. Dit is nog veel meer dan gemiddeld in de constructieve nieuwsverhalen (73%). Aan de andere kant vinden we minder nieuws dat geen frame bevat (6% tegenover 11% gemiddeld) en zijn er ook minder artikelen met een neutraal of gemengd frame te vinden (5% tegenover 9% gemiddeld). Tenslotte vinden we ook aanzienlijk minder ondergravende frames terug (3%) dan gemiddeld (7%).

De dominantie van het constructieve frame in het nieuwsverhaal maakt dat een vergelijking over tijd, zoals we eerder wel hebben gedaan bij de vergelijking tussen constructieve en ondergravende nieuwsverhalen en bij het nieuwsverhaal rond het COA, niet zinvol is.

Bronnen in het nieuws

In de onderstaande figuur geven we weer in hoeverre verschillende bronnen terug te vinden zijn in het nieuwsverhaal rond Rijkswaterstaat begin 2019.

Ministerie Overig Politiek Rijkswaterstaat

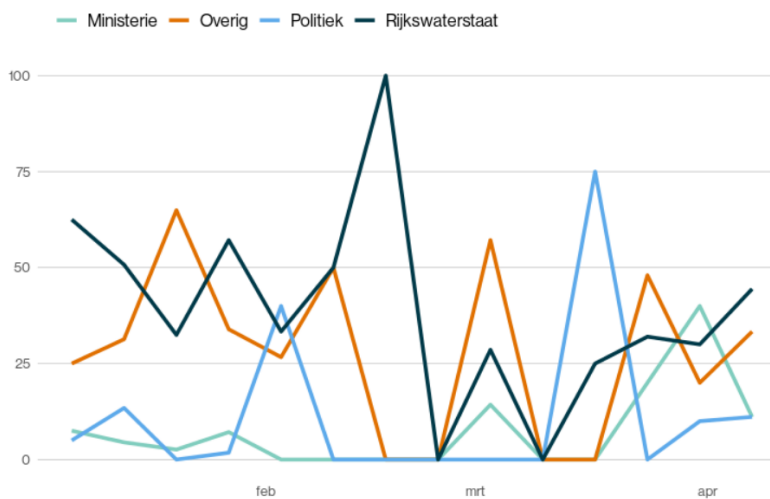


Figuur 4.7. Bronnen in het nieuws over Rijkswaterstaat

We zien dat Rijkswaterstaat in de helft van de gevallen dat er er een bron wordt gebruikt degene is die wordt geciteerd in het nieuws. Dit is aanzienlijk meer dan gemiddeld bij een constructief nieuwsverhaal waar een uitvoeringsorganisatie in 28% van de gevallen als bron wordt geciteerd. Overige bronnen, zoals experts, belangenverenigingen en burgers vormen 36% van de bronnen, terwijl dit gemiddeld juist vaker gebeurt (42%). De politiek en het ministerie worden aanzienlijk minder vaak geciteerd, in 7% van de gevallen zijn zij bron van het nieuws. Bij een gemiddeld constructief nieuwsverhaal is dit juist vaker. Gemiddeld worden zowel politiek als het ministerie daar in 15% van de gevallen als nieuwsbron gebruikt door de journalisten.

Bronnen in het nieuws over tijd

In onderstaande figuur kijken we naar de mate waarin de verschillende bronnen in het nieuws komen, maar nu per week.



Figuur 4.8. Bronnen in het nieuws over Rijkswaterstaat over tijd

We zien dat aan het begin van het nieuwsverhaal het vooral Rijkswaterstaat is die als bron van het nieuws optreedt. In de weken erna zien we meer experts en belangenverenigingen in het nieuws verschijnen die hun licht laten schijnen op de situatie. De politiek volgt in februari. Ook aan het einde van het nieuwsverhaal zien we de politiek meer als bron van het nieuws en dit geldt ook voor het ministerie.

Conclusie

Het nieuwsverhaal rond Rijkswaterstaat is langer en intenser dan het gemiddelde constructieve nieuwsverhaal. Het wordt sterk gedreven door de berichtgeving op online nieuwssites. Sterker nog dan bij andere constructieve nieuwsverhalen. Hierbij wordt ook nog sterker dan bij andere nieuwsverhalen geschreven vanuit een constructief frame. De werkzaamheden van Rijkswaterstaat zelf staan niet ter discussie, de negativiteit in het nieuws komt van de ramp waarmee Rijkswaterstaat te kampen heeft. Dit zorgt er ook voor dat er minder dan gemiddeld aandacht is voor Rijkswaterstaat in de Kamervragen en dat de uitvoeringsorganisatie zelf vooral aan het woord is in de media.

Bijlage 5. Het meten van overlap tussen media

Bij zowel het traceren van nieuwsverhalen als bij het bepalen van de agendasettende functie van media kijken we naar de overlap van de nieuwsberichten. Wanneer er sprake is van letterlijke overlap van teksten kan dat een indicatie zijn van directe invloed, alhoewel het nooit uit te sluiten is dat beide teksten putten uit een eerdere derde bron, zoals een persconferentie, persbericht of rapport.

Naast directe invloed is het mogelijk dat een medium een agendasettende invloed heeft, zelfs als berichten niet direct overgenomen worden: doordat het medium ergens over bericht komt het op de radar van journalisten te staan en gaan ze zelf op onderzoek uit of richten zich op een andere bron. Door te kijken in hoeverre een item over hetzelfde nieuwsfeit gaat als een eerder nieuwsbericht kan bepaald worden in hoeverre er sprake is van deze indirecte invloed.

Om de nieuwsverhalen te bepalen en om invloed van media op elkaar te bepalen kijken we naar de overeenkomsten tussen de nieuwsberichten, waarbij we rekening houden met de tijd waarop een nieuwsbericht is gepubliceerd. Voor de nieuwsverhalen hebben we gekeken naar een periode van twee weken voor en na een artikel waarbinnen artikelen op elkaar moeten lijken. Voor de agendasettende functie van media vergelijken we alleen artikelen die na het artikel dat als bron wordt gezien zijn gepubliceerd en hanteren daar een periode van 24 uur.

Om de overeenkomsten te traceren is een aantal stappen nodig waarvoor verschillende programma's bestaan. In het bijzonder gebruiken we automatische taalkundige ontleding (Part-of-Speech tagging) van alle teksten. Bij deze ontleding wordt de woordsoort (werkwoord, eigennaam, etc.) van elk woord bepaald. Om dit te doen is een groot aantal programma's beschikbaar. We hebben de kwaliteit van een drietal vrij beschikbare open source programma's naast elkaar bekeken. Het gaat hierbij om UDPipe¹, SpaCy² en Stanza³.

Na een vergelijking van de verschillende manieren om de tokens van de teksten te traceren hebben we besloten verder te gaan met Stanza. De verschillen tussen UDPipe aan de ene kant en SpaCy en Stanza aan de andere kant waren aanzienlijk. Veel vaker werden de eigennamen en zelfstandige naamwoorden goed gevonden door de laatste twee programma's. Tussen Stanza en SpaCy waren de verschillen heel klein. Stanza gaat na inspectie iets beter om met citaten aan het begin van een zin, waardoor er iets beter eigennamen worden herkend. Om die reden zijn we verder gegaan met Stanza.

Mate van overlap

Vervolgens hebben we een aantal maten ontwikkeld om het criterium te bepalen voor de mate van overlap. We hebben hierbij gekeken naar de mate van overlap van zowel eigennamen als zelfstandige naamwoorden. Eerder onderzoek (Welbers et al. 2016) laat zien dat dit een goede indicatie is dat een artikel over dezelfde gebeurtenis gaat. In dit onderzoek wordt een overlap van .3 gehanteerd om de overlap vast te stellen.

Wij hebben verschillende criteria gehanteerd op basis van een handmatige inspectie van een groot aantal artikelen. Bij de nieuwsverhalen hebben we bepaald dat een overlap van .10 al een indicatie is dat het nieuws over dezelfde gebeurtenis gaat. Bij de politie en het OM hebben we dit criterium op .20 vastgesteld.

Bij de bepaling van de agendasettende functie van media hebben we na bestudering van 50 artikelen in verschillende nieuwsverhalen dit criterium verhoogd naar .45 om er zeker van te zijn dat het artikel ook daadwerkelijk over hetzelfde onderwerp gaat wanneer we kijken naar de agendasettende invloed.

¹ <https://cran.r-project.org/web/packages/udpipe/vignettes/udpipe-annotation.html>

² <https://spacy.io/>

³ <https://stanfordnlp.github.io/stanza/>

Bijlage 6. Rapportage kwalitatieve analyse cases

Inhoudsopgave

<i>Verantwoording methode</i>	63
<i>Verantwoording cases-aanpak, keuze cases en meta-analyse</i>	64
<i>Omschrijving gekozen cases</i>	65
<i>Corpussamenstelling</i>	67
<i>Verantwoording betrouwbaarheid analyses</i>	67
<i>Case 1: Belastingdienst – Toeslagenaffaire</i>	68
<i>Case 2: Staatsbosbeheer – Afschot herten Oostvaardersplassen</i>	72
<i>Case 3: Openbaar Ministerie – lekken foto kroongetuige</i>	75
<i>Case 4: NVWA – Fipronil in eieren</i>	77
<i>Case 5: ILT – Onderzoek toedracht ongeluk Stint</i>	80
<i>Case 6: Politie – Avondklokrellen</i>	83
<i>Terugkerende frames: breder toepasbaar dan issueframes</i>	86
<i>Frames opgedeeld in invloed op beeldvorming</i>	93
<i>Deductieve check: waar kom je de frames bij andere RUO's tegen?</i>	93
<i>Deductieve check CBR</i>	97

Verantwoording methode

Om bestaande frames in de media te destilleren, is gebruik gemaakt van een kwalitatieve inhoudsanalyse op basis van een methode ontwikkeld door Baldwin Van Gorp (2004, 2007) en verder is ontwikkeld door Sarah Gagstein (2015). Deze methode is erop gericht om het onderzoeksmateriaal grondig te bekijken met een open blik. Die open blik is belangrijk om niet te snel te gaan duiden, om tunnelvisie te vermijden en diverse aanwezige frames in het materiaal te identificeren. Met deze kwalitatieve inhoudsanalyse is het mogelijk om de verhaallijn van de aanwezige frames te reconstrueren en de woorden waar duidelijk mee geframed wordt te verzamelen. Dit zijn overigens niet per definitie de meest voorkomende woorden, want soms kan één klein woordje al veel impact hebben op de interpretatie van een tekst. De methode bestaat uit drie analyserondes, waarbij het onderzoeksmateriaal telkens opnieuw wordt bekeken en beoordeeld.

Fase 1: open coderen. Eerst is het onderzoeksmateriaal onderzocht op opvallende talige keuzes, oftewel de *framing devices*. Dankzij de *framing devices* zijn de gebruikers van een bepaald frame in staat om het frame over te brengen op een ander. Gekeken is naar: woordkeuze, metaforen, stereotypen, slagzinnen, exemplarische gevallen en beelden. In deze fase van open coderen zijn *framing devices* aangemerkt zonder dat er een oordeel geveld wordt.

Fase 2: casual coderen. Op basis van de gevonden *framing devices* is het materiaal opnieuw doorgenomen, waarbij vergelijkbare uitingen worden gegroepeerd. Dankzij de 'stapeltjes' die vervolgens ontstaan kan een eerste raamwerk gemaakt worden van de ruwe verhalende elementen (de *reasoning devices*) die uit de *framing devices* lijken te volgen. Ook in deze fase onthielden de onderzoekers zich van definitieve uitspraken. Dit volgt pas in fase 3. Het raamwerk dient als eerste basis om de frames te reconstrueren. De reden waarom in deze fase voorzichtig wordt gekeken naar de verhaalelementen is om zo objectief mogelijk naar het materiaal te blijven kijken.

Fase 3: definitief coderen. In deze fase is het materiaal nogmaals beoordeeld en is het ruwe raamwerk van fase 2 bijgewerkt en verfijnd totdat de essentie van de frames teruggehaald is. De definitieve codering levert een aantal

definitieve ‘stapels’ met uitingen op, waarmee een volledige matrix met alle ingrediënten van het frame gemaakt kan worden.

Tabel 6.1: De framingmatrix zoals gehanteerd in deze analyse

Naam frame	Gebeurtenis	Hoofdrol	Andere rol(len)	Handelings-perspectief	Framing devices
Typerende naam	Welk probleem staat centraal?	Wie of wat wordt als veroorzaker aangeduid?	Wie of wat lijdt onder het probleem?	Wat moet er gebeuren, wat is de oplossing?	Welke metaforen, stereotypen, emotionele woorden zijn gebruikt?
Bij deproblemati-serende frames	Welke gebeurtenis staat centraal?	Wie of wat speelt de hoofdrol in het frame?	Welke bijrollen zijn er nog meer prominent?	Welk handelings-perspectief is geboden?	Welke woorden, vergelijkingen en beeldspraak zijn gebruikt?

Verantwoording cases-aanpak, keuze cases en meta-analyse

In dit onderzoek is gezocht naar overkoepelende frames via zes specifieke cases. Hier is voor gekozen omdat het ophalen van *alle* issueframes niet haalbaar is via een kwalitatieve analyse. Daarbij is het ook niet per se interessant om alle mogelijk issuesframes te hebben, omdat deze soms erg tijd- en onderwerp gebonden kunnen zijn. Juist de terugkerende frames over cases heen, bieden een duidelijk overzicht van welke frames door media en mediagebruikers worden gehanteerd om verschillende RUOs (hierna: RUO('s)) te bezien en te beoordelen. Frames worden naarmate ze vaker worden ingezet namelijk steeds ‘stugger’, oftewel steeds gemakkelijker te herkennen en te gebruiken voor journalisten en mediaconsumenten. Deze terugkerende frames zijn daarom niet alleen interessant om mee terug te kijken, maar ook om vooruit te kijken voor RUO's. Juist omdat deze frames stug zijn, zullen ze te pas en onpas bij gebeurtenissen door media weer uit de kast getrokken worden.

Voor de keuze van de cases is uitgegaan van een aantal voorwaarden:

1. *Zes verschillende RUO's.* Niet alleen omdat de cases dan individueel waardevoller zijn omdat de betrokken organisaties (en organisaties die een duidelijke verwantschap ervaren met de gekozen organisaties) een specifieke analyse krijgen van de frames rond hun organisatie, maar ook omdat de teruggevonden overkoepelende frames van grotere waarde zijn als zij terugkomen bij zeer uiteenlopende organisaties;
2. *Specifieke nieuwsverhalen in plaats van gefragmenteerde corpora.* Afgebakende cases leveren een helderder framingbeeld op dan onderwerpen die lastig te vatten zijn. Daarom is ervoor gekozen om de cases te kiezen op incidenten of gebeurtenissen waar door verschillende media over geschreven werd. Juist hier spelen frames een belangrijke rol en daarbij is een concrete gebeurtenis of incident juist ook een aanleiding voor media om hier over te schrijven;
3. *Een mix van 'grote' en 'kleinere' nieuwsverhalen.* Er is gekozen om de meest pregnante cases op te nemen die grote impact hebben gehad op het functioneren van RUO's in de meest brede zin (bijv.: toeslagenaffaire), maar ook juist voor kleinere cases waarbij er niet per se een schandaal of misstap centraal stond (bijv.: optreden politie rellen in Den Bosch en Eindhoven). Door deze mix is er voldoende aandacht voor zowel de aanwezige problematiserende en deproblematiserende frames rond RUO's.

Voor elk van de zes afzonderlijke analyses is een framingmatrix (met korte toelichting) ontwikkeld op basis van de analyse. Deze analyses leveren elk typische issueframes op, die specifiek omschreven zijn binnen de case. Een meta-analyse is gedaan om vanuit de specifieke issueframes uit de verschillende cases in kaart te brengen welke frames ook overkoepelend en terugkerend zijn. Deze frames zijn verder geabstraheerd en opnieuw benoemd en

beschreven. Aan wat voor beeldvorming over RUO's dragen deze terugkerende frames bij? Welke frames portretteren RUO's op een negatieve wijze en welke frames tonen juist een constructief beeld? Zijn er paartjes van frames en counterframes te ontwaren?

Omschrijving gekozen cases

Belastingdienst - Toeslagenaffaire

Rond de 26.000 ouders zijn slachtoffer geworden van fraudeverdenkingen met kindertoeslag. Dit wordt geweten aan een harde fraudeaanpak van de Belastingdienst van 2013 tot en met zeker 2019. Ouders moesten bij fouten de gehele kindertoeslag terugbetalen en kwamen hierdoor in grote financiële problemen. In september 2018 kwam de affaire aan het licht. Dit leidde toen tot het aftreden van de staatssecretaris van Financiën Menno Snel. Het onderzoek 'Ongekend onrecht' sprak over 'institutionele vooringenomenheid' en noemden de werkwijze 'discriminerend'. Na dit onderzoek trok voormalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Lodewijk Asscher zich in januari 2021 terug als lijsttrekker. Enkele dagen later diende het voltallige kabinet-Rutte III zijn ontslag in en vertrok voormalig staatssecretaris van Financiën Eric Wiebes per direct. Ook in de afwikkeling van de toeslagenaffaire is er veel kritiek op de aanpak en de snelheid.

Deze case is een 'must have' omdat deze gebeurtenissen en de verslaggeving eromheen grote impact hebben gehad op Nederland. Het wordt vaak aangehaald als vergelijking bij andere problemen binnen de overheid: 'is dit de nieuwe toeslagenaffaire?' Daarom ligt het in de lijn der verwachting dat de frames rond de toeslagenaffaire een dominante plek binnen het denken over RUO's innemen.

Staatsbosbeheer – Afschieten herten Oostvaardersplassen

Natuurgebied de Oostvaardersplassen wordt beheerd door Staatsbosbeheer. In dit gebied leven onder andere uitgezette runderen, paarden en edelherten. Het gebied werd ontworpen met het idee om de grote grazers op een volledig natuurlijke manier te laten leven. Dit houdt in dat bijvoorbeeld kadavers van dode dieren blijven liggen en de dieren ook bij grote voedseltekorten niet worden bijgevoerd. Er ontstond ophef omdat er in de Oostvaardersplassen niet voldoende voedsel te vinden was voor de uitdijende groepen grote grazers, zoals edelherten, konikpaarden en hekrunderen. Sindsdien is besloten dat Staatsbosbeheer de aantallen dieren binnen de perken houdt door edelherten af te schieten. Ook dit leidt weer tot publieke discussie, WOB-verzoeken, rechtszaken en demonstranten in het gebied.

Deze case is interessant omdat er veel publieke discussie over het beheer ontstond wat vanuit diverse perspectieven en bronnen werd aangevlogen. Hoe wordt Staatsbosbeheer neergezet en welke conclusies over de kwaliteit van hun werk komen daarbij kijken?

ILT – Ongeluk met de Stint

De Stint is een elektrisch voertuig dat is ontworpen voor het vervoer van meerdere kinderen tegelijk. Op 20 september 2018 raakte een Stint in Oss betrokken bij een ernstig ongeval op het spoor. Vier kinderen tussen 4 tot 8 jaar kwamen daarbij om het leven en de bestuurster en een vijfde kind raakten zwaargewond. Ooggetuigen gaven aan dat zij niet meer kon remmen. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) begon daarna een verkennend onderzoek naar de mogelijke oorzaak van het ongeluk met de Stint. Onderzoek aan andere exemplaren van hetzelfde type brachten mogelijke technische problemen aan het licht. De Stint werd door de minister van de weg gehaald, wat leidde tot onrust bij kinderdagverblijven. Er werd een rechtszaak aangespannen om de Stints weer te mogen gebruiken. Daarbij speelde ook mee dat er steeds meer nieuwsberichten verschenen met de bewering dat de reactie van de minister overtrokken zou zijn geweest. De fabrikant en de gebruikers van de Stint eisten een schadevergoeding van de overheid. De minister van Infrastructuur en Waterstaat, Van

Nieuwenhuizen, ging hiertegen in hoger beroep, maar dit werd eind december 2021 door de Raad van State afgewezen.

Deze case is interessant omdat er, naarmate er meer informatie bekend werd, verschillende perspectieven ontstonden: was het goed dat op basis van onderzoek van ILT de minister had besloten de Stint van de weg te halen of werd deze beslissing eigenlijk meer gedreven door beeldvorming? Er kwam kritiek op het onderzoek van ILT en de relatie met het ministerie. Hoe wordt ILT hierbinnen geportretteerd?

Politie – Avondklokrellen in o.a. Eindhoven en Den Bosch

Op 20 januari 2021 kondigde het kabinet-Rutte III aan een landelijke avondklok te willen invoeren als middel om het aantal coronabesmettingen tegen te gaan. Het was een aantal avonden bij het ingaan van de avondklok onrustig in een groot aantal plaatsen in Nederland. In onder meer Rotterdam, Amsterdam, Den Bosch, Haarlem, Den Haag en Breda waren grote groepen relschoppers op straat. Ze staken auto's in brand, staken illegaal vuurwerk af, plunderden en vernielden winkels en andere gebouwen en gebruikten geweld tegen handhavers en journalisten. Op meerdere plaatsen werd de ME ingezet. Er werden mensen aangehouden en noodbevelen afgekondigd voor diverse plaatsen. Er kwamen veroordelingen voor relschoppers, variërend van gevangenisstraffen tot taakstraffen.

Deze case is interessant omdat het een uitzonderlijke situatie beschrijft waarin de politie moest optreden en de gemoederen hoog opliepen. Hoe wordt er geoordeeld over de aanpak in de media?

NVWA – Fipronil in eieren

Bloedluis bij kippen is een zeer hardnekkig probleem, waar pluimveehouders maar moeilijk vanaf komen. Middelen hebben vaak wel effect, maar bloedluizen volledig uitroeien blijft lastig. Totdat in 2014 een wondermiddel op de markt komt van het bedrijf Chickfriend. Al snel wordt het middel omarmd door de pluimveesector: eindelijk is er een middel dat effectief is tegen de bloedluis. Later werd echter duidelijk dat er het verboden middel fipronil in zat, dat uiteindelijk zelfs in de eieren terecht was gekomen. Aangezien de volksgezondheid mogelijk op het spel stond, besloot de NVWA de 181 boerderijen waar met het verboden bestrijdingsmiddel is gewerkt, te blokkeren: er mochten zowel geen kippen, geen eieren als geen mest van het terrein meer af. Miljoenen eieren werden uit de schappen gehaald en vernietigd, boeren moesten hun kippen ruimen.

Deze case is interessant omdat het een enorme impact heeft gehad op de gehele samenleving. Een groot aantal pluimveebedrijven heeft de gevolgen ervan ondervonden, er was grote onrust in het land en nog steeds spreekt men over 'de fipronil-crisis'. Het is een case die een groter tijdsbestek in beslag nam en waar veel over is geschreven.

OM – Lekken foto kroongetuige

Deze case draait om het Marengo-proces, de zaak waarin onder andere Ridouan Taghi terechtstaat. De kroongetuige, Nabil B. heeft een deal gemaakt met het OM: in ruil voor strafvermindering voorziet B. het OM van informatie. B. heeft bekend bij meerdere liquidaties betrokken te zijn geweest en zijn belastende getuigenissen vormen samen met ontsleutelde chatberichten het belangrijkste bewijs tegen de criminele organisatie van Taghi. B. is dus erg belangrijk voor zowel het OM als voor Taghi: niet alleen strafvermindering is belangrijk voor de kroongetuige, ook bescherming van hemzelf en zijn familie zijn van belang. Daarom wordt afgesproken dat B. niet herkenbaar bij het proces betrokken zal zijn. Tussen april en december 2019 is de foto van B. echter drie keer per ongeluk aan het strafdossier van het Marengo-proces toegevoegd dat verspreid werd onder alle procespartijen. Het OM probeerde de foto terug te krijgen, maar slaagde daar niet altijd in. Ook is B. in die periode per ongeluk

kort te zien op een scherm in de perskamers. B.'s foto komt in juni 2020 nog een keer in een ander strafdossier terecht, waarin B. verdachte is.

Deze case is interessant voor het onderzoek omdat het over een specifieke situatie gaat: het nadeel is in deze case voornamelijk voor de kroongetuige zelf. Hoe reageert de samenleving op zo'n issue-specifieke situatie? En heeft dat weerslag op het OM als geheel?

Corpussamenstelling

Bovenstaande zes cases hebben uiteindelijk geresulteerd in een inductief onderzoekscorpus van 260 artikelen. Deze artikelen zijn door de framingexperts handmatig uit een groter aanbod van een automatisch gegenereerd corpus gedestilleerd, op basis van de eis dat de artikelen over de specifieke nieuwsverhalen en desbetreffende RUO's gingen. De onderzoekers hebben doorgezocht tot zij per case een verzadigd corpus hadden verzameld. Dat betekent dat meer uitingen geen grotere variatie aan frames meer zullen opleveren. Tabel 6.2 geeft een overzicht van de verschillende bronnen per case.

Tabel 6.2: Bronnenoverzicht

	Politie	NVWA	OM	SBB	ILT	BD
Trouw	7	7	3	4	3	7
AD	7	7	6	4	5	5
Telegraaf	8	4	7	7	6	6
NOS	8	8	7	6	5	7
Volkskrant	7	6	3	5	8	6
NU.nl	7	5	7	8	5	7
NRC	7	7	3	5	3	6
FD	-	-	1	1	-	7
Totaal	50	47	37	40	35	51

Verantwoording betrouwbaarheid analyses

Om de betrouwbaarheid van de gecodeerde frames te garanderen, is gewerkt met drie codeurs. De codeurs codeerden elk verschillende cases en stelden een overzichtelijke framingmatrix op. Bij twijfel is overlegd om zeker te weten dat elke case zorgvuldig en consistent is gecodeerd. In de eerste plaats is er een interbeoordelaarsbetrouwbaarheidstoets uitgevoerd op een van de cases. Het gehele corpus is door twee verschillende codeurs gecodeerd om te kijken of zij dezelfde frames herkennen. In totaal zijn er 141 coderingen aangebracht in het corpus, waarvan de twee codeurs bij 7 items verschillende coderingen aanbrachten. Dit is 4,9% van het totaal aantal coderingen. Na overleg bleek dat de verschillen terug te voeren waren op een onduidelijkheid in een van de frames. Dit is aangescherpt. Deze toets laat zien dat de codeurs op dezelfde manier te werk zijn gedaan bij de coderingsfase.

In de tweede plaats is de meta-analyse ook door drie codeurs apart uitgevoerd, waarna de resultaten met elkaar vergeleken werden. Zo vormde de meta-analyse meteen ook een soort interbeoordelaarsbetrouwbaarheidstoets, waarbij de codeurs konden controleren of de frames op een objectieve manier zijn vastgesteld. Er waren geen verschillen in de indeling bij de drie codeurs.

Case 1: Belastingdienst – Toeslagenaffaire

Naam frame	Gebeurtenis	Veroorzaker of hoofdrol	Andere rol(len)	Handelingsperspectief	Framing devices
Vermorzelende overheidsmachine	Burgers raken verstrikt in kille overheidsmachine BD zonder menselijke maat in een 'uit de hand gelopen fraudejacht'	BD als dienst die systeem verkiest boven burger en ten koste van wat dan ook rotte appels wilde vinden	Burger als slachtoffer van systeem wat armoede, stress en onrecht veroorzaakt, zonder eerlijke kans	Breng de menselijke maat terug, zie de burger en luister	Spijkerharde uitvoering, harde doelstellingen, morele corruptie, jarenlange problemen, levens kapot gemaakt, dupe, afpakjesdag
Kleine fouten, grote gevolgen	Met kleine foutjes ontstond een wirwar aan grote problemen met 'wicked' consequenties die wellicht te groot zijn geworden om écht op te lossen	BD als welwillende organisatie die mensen verkeerd beoordeelde dankzij foute systematiek en in dezelfde fouten kan blijven trappen	Burger die door fout in een stroomversnelling van financiële problemen kwam met vreselijke persoonlijke gevolgen	Zoek dossiers uit met oog voor <i>alle</i> consequenties die men had na gemaakte fouten en herstel dit zo goed mogelijk	Taai, bodemloze put, moeilijk oplosbaar, stroperig, sneeuwbal
Ivoren toren & oogkleppen	De BD heeft jaren lak aan de burger gehad en nam signalen niet serieus. Met groot onrecht als gevolg voor de getroffen	De BD als club zonder feeling met de 'normale burger' en zonder oor voor in- en externe kritiek die vooral probeerde eigen straat schoon te veegen	De mensen die zich het minst kunnen verdedigen werden juist 'gepakt' en kregen lang geen stem	Vervang elite voor 'normale' mensen bij BD en wees voortaan volledig transparant over de manier van werken	Vlakke leercurve, niet gehoord, onveilige sfeer, angstcultuur, prestatienormen, afvink-cultuur, gescheiden werelden
Fout aangestuurd	Door een politieke doorgeslagen zucht naar fraudecontrole ontstond een verrotte aanpak. Soms: tipje van de sluier, er komt nog meer	Kabinet en/of TK stuurde aan op rücksichtsloze fraudeaanpak zonder echt te snappen waar dit toe zou leiden: waan van de dag. Soms breder: overheid is een enabler van fout gedrag rond discriminatie en privacy-issues	BD als <i>uitvoerder</i> van politieke ideologie en burger als slachtoffer van dit gedachtengoed	Geef BD nieuw kader en laat politiek (soms: en burger) reflecteren op doorgeslagen resultaat van politieke wens	Bestuurscultuur, disfunctioneren politiek, in de spiegel kijken, waan van de dag, beerput, dubbele nationaliteit, privacywet, bodemloze put, gevoelige gegevens, etniciteit, niet geïnformeerd
Stukbezuinigd	Er is jarenlang structureel te weinig geld gegaan naar de BD wat heeft geleid tot onzorgvuldige aanpak	Kabinet heeft te veel bezuinigd op BD zonder oog voor in stand houden van kwaliteit	BD als onderbezette dienst die niet anders kon dan automatiseren	Bied de BD voldoende financiële ruggengraat om weer een sterke dienst te worden	Algoritmes, mensenwerk vervangen voor software, bezuinigingen
Veranderen kost tijd, we zijn onderweg	Grote problemen vragen om zorgvuldige aanpak en tijd om het echt goed op te lossen	Overheid moet BD verbeteren met toezicht, goed beleid, extra inzet en financiële middelen	De gedupeerden en alle burgers moeten vertrouwen terugkrijgen door goede afwikkeling	BD en politiek moeten goed nadenken over beste strategie, integer handelen en duidelijk communiceren over status	Meer tijd dan verwacht, taai proces, meer tijd en veiligheid, cultuur verbeteren,
Chaos bezweren	In de ontstane onrust & extra werkdruk ligt misbruik van regelingen en schade aan 'normale operatie' op de loer	BD staat zwaar onder druk met al het extra werk dat binnenstroomt en moet alert blijven op kwaliteit van het werk	Grote groep burgers die zich (on)terecht gedupeerde voelen en politiek die aandringt	Haastige spoed is zelden goed. Dit moet tactisch aangepakt worden om het niet erger te maken	UHT zucht onder aanvragen, integrale behandeling, bureaucratische nachtmerrie

Frame *Vermorzelende overheidsmachine*

In dit frame wordt de Belastingdienst als het kilste verlengstuk van de overheid gepresenteerd: als een machtige dienst zonder binding met de burger en met als belangrijkste doel: het systeem zelf in standhouden en keihard optreden tegen vermeende fraude. In het frame wordt vaak verwezen naar een Kafkaëske situatie waarin de individuele burger zich niet kan verweren tegen een potdicht systeem waar niet tegen te vechten valt. De dienst (en de hele overheid) wordt in dit frame als een homogene, mensloze machine geportretteerd die geen *mensen* maar slechts *aangiftes* gezien zou hebben. Er wordt door de framegebruiker geen erkenning gegeven aan de individuele medewerkers die hun werk doen bij de dienst. In zekere zin maakt de framegebruiker zich dus soms schuldig aan wat hij/zij de Belastingdienst/overheid verwijt: geen oog hebben voor de mensen binnen het systeem.

In dit frame staat de oproep om terug te keren naar de menselijke maat centraal: erken het individu in elke zaak en luister naar diens verhaal. Dit frame is zeer negatief omdat het niet alleen verwijst naar de Belastingdienst op een zeer negatieve wijze, maar ook naar de gehele overheid als opdrachtgever. Het frame richt zich met name op vertrouwen en verwijt de Belastingdienst (en de overheid als opdrachtgever) een gebrek aan empathie waardoor de burger geen vertrouwen meer kan hebben in de dienst. In sommige gevallen wordt ook de Raad van State en de Rechtspraak aangehaald als onderdeel van de machinerie: zij volgden klakkeloos het oordeel van de Belastingdienst in plaats van kritisch te kijken naar hoe dit oordeel tot stand was gekomen. Het vertrouwen in de hele rechtstaat en overheid raakt zo

direct en indirect beschadigd. De verhalen van slachtoffers staan zeer centraal, waarbij zij als machteloos slachtoffer zonder eerlijke kans worden geportretteerd. Alles is hen afgenomen en er was niets wat zij konden doen.

Frame *Kleine fouten, grote gevolgen* → *butterfly effect*

In dit frame wordt de nadruk gelegd op de 'route' van de toeslagaffaire. Waar is het begonnen, waarom ging het mis en welke consequenties had dit? In dit frame wordt de Belastingdienst niet per se als kwaadaardig geduid (in tegenstelling tot het *Vermorzelende overheidsmachine*-frame), maar wel als een organisatie die systematisch fouten in het system liet sluipen en hier zelf steeds meer de grip op verloor, vergelijkbaar met het monster van Frankenstein. Veelal wordt gerefereerd aan de consequenties hiervan als een soort 'olievlek' waarbij niet alleen steeds zichtbaarder wordt hoeveel mensen geraakt zijn door de impact van een onzorgvuldige systematiek, maar ook hoe de consequenties hiervan zich steeds verder verspreiden in de vorm van schulden, psychische problematiek, uithuisplaatsingen en/of armoede. Wat begon met een administratieve fout gebaseerd op foute aannames, eindigde voor mensen met een kapotgemaakt leven op vele fronten.

In het handelingsperspectief wordt de nadruk gelegd op het in kaart brengen van de hele 'route' waarop het misging zodat alle fouten gevonden en hersteld kunnen worden, al is de framegebruiker niet erg overtuigd dat het tij gemakkelijk gekeerd kan worden. Het frame is gebaseerd op de waarde: zorgvuldigheid. Om het op te lossen moet elke steen nu omgekeerd worden en moet erkend worden dat de problemen 'wicked' zijn; een veelkoppig monster. In dit frame wordt ook vaak verwezen naar de 'stropigheid' van de afwikkeling om enerzijds te tonen hoe diepgravend de consequenties waren, maar anderzijds ook om te laten zien hoe ernstig het systeem beschadigd is en het niet een kwestie van 'even afwickelen' is. Ondanks dat de framegebruikers niet inherent negatief zijn over de intenties bij de Belastingdienst, ziet men het toch somber in. In hoeverre lukt het nog om de nodige veranderingen binnen de dienst door te voeren? Omdat het systeem in de basis beschadigd is, zullen immers telkens dezelfde fouten gemaakt kunnen worden. Zolang niet *alle* fouten zijn opgespoord en hersteld, is de Belastingdienst eigenlijk vleuggellam, aldus de framegebruikers. Dit frame wordt ook gehanteerd in artikelen over de hersteloperatie: dezelfde fouten zouden weer gemaakt worden.

Frame *Ivoren toren & oogkleppen*

Dit zeer problematiserende frame legt de nadruk op de vermeende verstoorde houding binnen de Belastingdienst. Er zou niet of nauwelijks geluisterd worden naar signalen vanuit de buitenwereld dat er zaken misgaan. Dat wordt op een aantal manieren verder ingevuld. In de eerste plaats zou er een sprake zijn van een hautaine houding waarbij mensen niet serieus genomen zouden zijn. In tegenstelling tot het frame 'Vermorzelende overheidsmachine' ligt dat niet aan de manier van werken maar aan de mensen die er werken: zij kiezen ervoor om zich op te sluiten in een ivoren toren en zich niets aan te trekken van wat er in de buitenwereld gebeurt. Zeker omdat het veelal over mensen gaat die ver afstaan van de hoogopgeleide managers die over het beleid gaan. In het frame wordt veelal aangehaald dat de managementlagen nauwelijks feeling hadden met de belevingswereld van de mensen op de werkvloer en met burgers die klem kwamen te zitten en dit tevergeefs aankaartten bij bijvoorbeeld de Belastingtelefoon. Soms wordt het ministerie van Financiën hierbij ook genoemd, maar soms ook echt specifiek de Belastingdienst.

In de tweede plaats zou er sprake zijn van een 'wegkijkcultuur', een 'angstcultuur' en een cultuur waarbij vooral op resultaten en kwantiteit werd gestuurd in plaats van kwaliteit en goede dienstverlening. Er werd, aldus het frame, geen onderscheid meer gemaakt tussen serieuze fraude en een kliksignaal van een boze buurman en hier werd intern voor weggekeken. Mensen die intern kritiek leverden, werden niet gehoord of er werd niets mee gedaan. Tot slot wordt in dit frame soms aangehaald dat de Belastingdienst diverse pogingen ondernomen zou hebben om het probleem te downsize of om bewijsmateriaal te verstoppert. Het schetst een beeld van een organisatie die niet bereid was, of is, om te leren van dingen die misgaan. De framegebruiker ziet namelijk niet hoe dezelfde mensen het in de toekomst echt beter zullen doen. De Belastingdienst zal in ieder geval absolute openheid van zaken moeten geven volgens de gebruikers van dit frame en met het gedrag tonen dat zij het vertrouwen weer waard zijn.

Frame *Fout aangestuurd*

Dit frame verlegt de schuldvraag naar een andere partij: het zouden het kabinet en de Tweede Kamer zijn die verantwoordelijk zijn voor het mismanagement van de Belastingdienst en de daaruit volgende toeslagenaffaire. De Belastingdienst heeft simpelweg uitgevoerd wat hen werd opgedragen. Wellicht niet op een goede wijze, maar onder zware politieke druk zijn ze bezweken. De framegebruikers verwijzen hierbij terug naar de 'Bulgarenfraude'. Daar is het

balletje gaan rollen. Politiek en burger buitelden toen over elkaar heen om te roepen om strengere fraudemaatregelen. De Belastingdienst is daarna een werkwijze gaan optuigen die hierbij moest helpen. De framegebruiker vindt dat de politiek dus uiteindelijk eindverantwoordelijke voor dit debacle is. De Belastingdienst heeft dit immers niet zelf bedacht, maar is gaan uitvoeren wat gevraagd werd. Een groot aantal burgers werd hier vervolgens onterecht slachtoffer van, ondanks dat iedereen opereerde met goede intenties.

De framegebruiker benoemt dat alle betrokkenen 'in de spiegel moeten kijken' om hun eigen verantwoordelijkheid te erkennen. In een enkel geval wordt de Tweede Kamer expliciet benoemd als een betrokkene die eigenlijk nog niet aan reflectie heeft gedaan. Het kabinet is gevallen en heeft daarmee verantwoordelijkheid genomen. Maar de Tweede Kamer erkent de eigen rol onvoldoende en het is daarmee volgende de framegebruikers de vraag of zij hun lesje wel geleerd hebben. Zij zouden zich nog altijd laten leiden door de waan van de dag, te veel bezig zijn met effectbejag (sexy onderwerpen) en een door incidenten gedreven wisselwerking tussen Kamer en media. Het kabinet wordt soms verweten dat zij té veel loyaliteit van hun ambtenaren eisen, wat ten koste gaat van het organiseren van gezonde tegenspraak. Ook wordt in dit frame ook verwezen naar de 'politieke bemoeienis' bij de hersteloperatie, waarbij er telkens toezeggingen gedaan worden aan de gedupeerden die niet waargemaakt kunnen worden of de uitvoering ervan steeds verder compliceren. Zo ziet de framegebruiker onder andere de Catshuisregeling als een voornamelijk politiek sympathieke zet en de verruiming naar andere toeslagenfouten als een domme zet die voortkomt uit een politiek statement waarbij er te weinig is gekeken naar de uitvoerbaarheid.

Soms ziet de framegebruiker de toeslagaffaire als een onderdeel van een groter probleem. Er zouden namelijk structurele problemen zijn die vaak dezelfde kwetsbare groep raakt: institutioneel racisme en discriminatie en terugkerende privacy-issues. De toeslagaffaire is daarmee het topje van de ijsberg en zegt vooral iets over het functioneren van overheidsinstellingen in zijn algemeenheid. Dit oplossen gaat dus veel verder dan het afwickelen van de gedupeerde mensen; het hele systeem moet op de schop. De burger zijn grondrechten blijven anders – in een nieuwe context – gewoon weer geschonden worden. Veelal wordt er ook verwezen naar andere fouten die zijn gemaakt (bijvoorbeeld: huurtoeslag en UWV) om te laten zien dat we nog veel meer ellende kunnen verwachten uit 'de beerput'.

Frame *Stukbezuinigd*

In dit frame wordt de toeslagenaffaire als een resultaat van een te strenge bezuiniging gezien. Doordat de Belastingdienst steeds meer werk moest gaan verrichten met steeds minder geld, kon men niet anders dan een deel van de processen te automatiseren. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een onzorgvuldige aanpak dat steeds verder heeft kunnen escaleren. Structureel onderbezet had de dienst niet veel anders kunnen doen, dus in dit frame wordt niet de Belastingdienst niet als verantwoordelijke neergezet. Het is het kabinet dat ervoor koos om minder geld vrij te maken.

Frame *Veranderen kost tijd, we zijn onderweg*

In dit frame wordt erkend dat er grote problemen zijn en dat er dus ook de tijd genomen moet worden om deze zorgvuldig op te lossen. Het is een 'taai proces' waarbij de complexiteit vraagt om tijd en veel aandacht. Het gaat niet alleen om het afhandelen van de cases van gedupeerde mensen, maar ook om het aanpassen van het systeem waardoor dit niet meer kan en zal gebeuren. Daarvoor is grote zorgvuldigheid nodig om zeker te weten dat het probleem in al zijn complexiteit wordt aangevlogen. Ook wordt er vaak benoemd dat er meer toezicht moet komen, zodat fouten voortaan sneller zichtbaar worden en niet zo lang kunnen door etteren. Dit frame is de optimistische tegenhanger van het 'Kleine fouten, grote gevolgen'-frame, waarbij de gebruikers van dit frame geloven in een goede afloop. Niet morgen of binnenkort, maar uiteindelijk wel. Een aantal belangrijke stappen is gezet, men is onderweg. De inzet moet zijn: een schone lei en een ouderwets 'saaie' Belastingdienst. De framegebruiker zegt ook: dat mag wat kosten, want dit doet ertoe voor iedereen in Nederland. Het gaat namelijk niet alleen om geld, maar ook om vertrouwen, transparantie en regie. En dat krijg je niet zomaar. Daarvoor moet je de onderste steen boven halen en een goed contact met betrokkenen staat voorop. Heel soms wordt ook benadrukt wat er al goed gaat: mensen zijn blij met de oprechte aandacht, het luisterende oor en het persoonlijk contact.

Frame *Chaos bezweren*

In dit frame staat de onduidelijkheid en onrust in de huidige aanpak centraal. Dit frame kijkt dan ook eerder vooruit dan terug. Er wordt in dit frame gewaarschuwd voor komende mogelijke problemen als resultaat van de toeslagaffaire en de afwikkeling hiervan. Op de eerste plaats wordt gesteld dat er een forse toeloop is in het dossiers dat beoordeeld moet

worden als resultaat van het openzetten van meerdere toeslageregelingen. Dat betekent veel meer werk (en dus meer tijd voordat alles is afgerond) en meer werkdruk. De druk om snel te werken mag niet ten koste van de kwaliteit van de afhandeling gaan. Daarnaast wordt er ook gewaarschuwd dat bij een té ruimhartige aanpak er ook weer problemen kunnen ontstaan: als mensen onrechtmatig geld terugkrijgen dat later weer teruggevorderd moet worden, worden nieuwe financiële problemen voor mensen gecreëerd. Tot slot zijn er ook veel mensen die zich melden die zichzelf wel gedupeerd voelen, maar het niet zijn. Zij gingen bijvoorbeeld minder werken of meer verdienen en moesten daardoor een deel terugbetalen. Het is belangrijk dat dit duidelijk wordt gecommuniceerd en mensen geen valse hoop wordt gegeven of beloftes worden gedaan die helemaal niet opgaan voor hen. Want hoe meer toeloop, hoe langer echte gedupeerde mensen moeten wachten. In dit frame wordt dan ook opgeroepen tot terughoudendheid; zorg dat er ruimte blijft voor een zorgvuldige afwikkeling.

Case 2: Staatsbosbeheer – Afschot herten Oostvaardersplassen

Naam frame	Gebeurtenis	Veroorzaker of hoofdrol	Andere rol(len)	Handelingsperspectief	Framing devices
Onder zware druk	SBB staat onder zware druk door de moeilijk uitvoerbare opdracht dankzij tijdsdruk (jachtseizoen), een groot gebied en weersomstandigheden	SBB als uitvoerder die beperkt wordt door omstandigheden waar zij zelf weinig aan kunnen doen	Burger die boos is zonder te snappen en daardoor onhandige dingen doet (bijvoeren, actie-voeren) wat het probleem verergert	Erken dat het misschien niet ligt aan SBB als een opdracht onvoldoende uitgevoerd kan worden, maar aan de omstandigheden	Kortere periode, gezonde herten afschieten is lastiger, groot gebied
Gedeelde verantwoordelijkheid	SBB is niet de enige met impact op hoe het gaat in de Oostvaarders-plassen. Ook bezoekers en Provincie zijn stakeholder met verantwoordelijkheid	SBB als uitvoerder (niet bedenker) van beleid, maar toch mikpunt van kritiek & bedreigingen omdat hoge bomen veel wind vangen	Burger die zich verzet maar de 'verkeerde' bedreigt en provincie als bedenkende opdrachtgever die onvoldoende draagvlak weet te organiseren	SBB voert alleen uit, dus bij klachten moet de burger zich tot de opdrachtgever wenden. Laat boswachters hun werk doen	Bedreigingen, in de weg lopen, hekken openknippen, bijvoeren
Experts met liefde en respect natuur	Natuurbeheer is een complex vraagstuk wat je het over moet laten aan de experts en hun oordeel moet vertrouwen	SBB als gepassioneerde club met veel expertise, ervaring en een groot hart voor natuur en respect voor natuurlijke processen	Burger wordt betrokken in de natuur door SBB en Provincie die tellingen aan SBB overlaat	Laat SBB met hun expertise doen wat nodig is en vertrouw op hun inschattingen en motivatie: ze leven voor natuur	Natuurlijke hebbert, expertise, onderzoek, inzichten
Namens de samenleving	Nederlandse natuur wordt belangrijk gevonden in NL en beheer is dus namens ons allen	SBB die namens NL beheert en dus ook verantwoording aflegt en moet luisteren naar burger	Burger die beleid wil kunnen begrijpen & in de rechtszaal verantwoording kan eisen	Voer alleen beleid uit wat te rechtvaardigen valt en zoek actief naar draagvlak	Draagvlak zoeken, uitleggen, meenemen
Plek waar mensen werken	Bij lastige taken moet er ruimte zijn voor twijfels en gewetensbezwaren want het zijn allemaal mensen	SBB als een organisatie met individuele boswachters die hun eigen afweging mogen maken	Nederland waar we werknemers hun grenzen laten aangeven	Boswachters met bezwaren tegen afschot herten mogen er zijn, dat kun je intern goed oplossen	Gewetensbezwaren, moeite hebben met, morele bezwaren
Laboranten/Frankensteen	Wat er in NL gebeurt kan gewoon echt niet: dieren OVP worden als labratten gebruikt in een falend experiment	SBB als kille laborant die experimenteert in een 'dierentuin' waar ze controle over verloren en gaan 'fixen' wat ze niet begrijpen en erover liegen	Provincie & SBB worden in dit frame vaak als één 'mastermind' gezien. Burger die wordt voorgelogen door SBB. Dieren als labrat	Laat beheer over aan partij die wèl om natuur geeft en respect heeft voor dieren	Hongerdoed, falen, crepeerbeleid, dierentuin

Frame **Onder zware druk**

In dit frame staat centraal dat Staatsbosbeheer slechts de *uitvoerder* van beleidsplannen is. Zij maken ze niet, ze voeren ze alleen uit. Toch komen de problemen bij de uitvoering bij hen als organisatie terecht. Zo zou het een grote en lastige klus zijn om binnen het korte tijdsbestek het gevraagde natuurbeheer (schieten edelherten) uit te voeren. Dat komt in de eerste plaats door de inhoud van de taak (het is lastiger om gezonde herten te schieten dan verzwakte) binnen het daarvoor aangewezen jachtseizoen.

Frame **Gedeelde verantwoordelijkheid**

In dit frame wordt benadrukt dat Staatsbosbeheer moeite heeft met het uitvoeren van het beleid. Dat komt – in tegenstelling tot het voorgaande frame – niet door de aard of fysieke context van het werk, maar door de andere stakeholders. Er wordt vaak benoemd dat er vertraging ontstaat door rechtszaken en de aanwezigheid van demonstranten waardoor er zeer voorzichtig gewerkt moet worden. Daarnaast wordt het werk ook zwaarder omdat er zo veel kritiek en zelfs bedreigingen vanuit actiegroepen komen. Mensen voeren op eigen initiatief dieren in de Oostvaardersplassen bij waardoor het beheerderswerk vanuit Staatsbosbeheer bemoeilijkt wordt. De

sterke maatschappelijke emoties hebben hun weerslag op het beleid en op de uitvoering waardoor het alleen maar lastiger wordt. Individuele boswachters moeten dit ontgelden en moeten zelfs vrezen voor hun veiligheid. Dit, terwijl zij het beleid helemaal niet bepalen maar gewoon een opdracht krijgen die ze naar eer en geweten uitvoeren. Omdat Staatsbosbeheer bekend is, richt de volkswoede zich op hen. Hoge bomen vangen veel wind.

Frame Experts met liefde & respect natuur

In dit frame wordt benadrukt dat Staatsbosbeheer veel expertise heeft als het gaat om natuurbeheer, maar ook een enorme passie voor het werk heeft. De organisatie bestaat uit professionele individuen die elke dag gemotiveerd en onderbouwd hun werk doen, trots zijn op hun werk en genieten van de natuur die zij beheren. Zij respecteren de natuur, dus ook de pijnlijke, wrede kanten ervan. Natuur- en faunabeheer wordt uitgevoerd met respect voor wat de natuur echt *is*, niet op basis van een sprookje. In dit frame is geen ruimte voor twijfel aan het oordeel van Staatsbosbeheer: de tellingen, analyses en oordelen zijn gebaseerd op zorgvuldig werk. Ze zijn zeer zorgvuldig: is er bijvoorbeeld actievoerder in het gebied zijn wordt er goed over nagedacht hoe hier mee om te gaan om hun veiligheid te garanderen op een manier die de natuur niet schaadt (bijv. inzet cameradrones). Staatsbosbeheer zal altijd voor de optie gaan in beheer waarbij zo respectvol mogelijk gehandeld wordt. Afschieten van herten is dus de verstandige en noodzakelijke keuze, al is er niets leuks aan. Uiteindelijk vaart de natuur wel bij het natuurbeheer dat wordt uitgevoerd omdat zij oog hebben voor het grotere plaatje, namelijk ontwikkeling over meerdere jaren en balans in biodiversiteit.

Frame Namens de samenleving

In dit frame staat centraal dat Staatsbosbeheer namens de samenleving opereert. Dat betekent dat Staatsbosbeheer in het belang van de Nederlander aan natuurbeheer werkt en dat de gemaakte keuzes uitlegbaar moeten zijn. De organisatie gaat dan ook het gesprek aan met de burger om uit te leggen wat er moet gebeuren en wacht met uitvoering totdat er is getoetst of het ook allemaal juridisch waterdicht is. Het kan ook zijn dat de wensen van de burger niet stroken met wat er nodig is om natuurbeheer zo goed mogelijk in te vullen. In dit geval moet er ook gewerkt worden aan maatschappelijk draagvlak door de dialoog aan te gaan, kennis te delen en heel transparant te tonen wat er gebeurt, op welke manier en waarom. Is dat draagvlak er echt niet? Dan moeten er andere keuzes gemaakt worden aangezien de Nederlandse natuur van ons allemaal is en natuurbeheer onderdeel van het democratisch proces. Tot slot wordt er soms benadrukt dat Staatsbosbeheer ook op andere manieren de verbinding met de samenleving zoekt, bijvoorbeeld door hertenvlees ook aan te bieden bij voedselbanken en mensen met een beperking tot de arbeidsmarkt of taakstraffen aan te nemen.

Frame Plek waar mensen werken

Dit frame benadrukt dat Staatsbosbeheer geen homogeen blok is, maar een club met mensen met hun eigen waarden en overtuigingen. Dat betekent dat er intern ruimte is voor discussie en dat individuele boswachters kunnen aangeven dat ze bepaalde taken niet willen uitvoeren. Hebben ze er bijvoorbeeld moeite mee om gezonde edelherten te schieten? Dan worden er andere mensen gevraagd die dat wel willen doen. Dat mag gewoon bestaan binnen de organisatie.

Frame Laboranten/Frankensteen

Dit frame is zeer negatief ten aanzien van het natuurbeheer door Staatsbosbeheer. De organisatie wordt neergezet als een kille club die weinig om natuur geeft en weinig expertise inzet. Wat opvalt is dat de gebruiker van het frame weinig onderscheid lijkt te maken tussen de opdrachtgever (Provincies) en de opdrachttuitvoerder (Staatsbosbeheer). De framegebruiker geeft aan dat het beheer inhumain is en dat Staatsbosbeheer een situatie heeft gecreëerd waar ze geen controle meer over hebben (een soort monster van Frankenstein). Ze wilden iets creëren wat onmogelijk bleek, maar nemen nu niet hun publieke verantwoordelijkheid voor het feit dat ze te groots gedroomd hebben. Alles wat Staatsbosbeheer nu zou doen, is het bewijs van het eigen falen. De dieren in de Oostvaardersplassen betalen de prijs. In sommige gevallen wordt het natuurgebied geframed als een soort 'experiment' of 'dierentuin' waarbij Staatsbosbeheer handelt met weinig respect voor de dieren. In een beschaafd land kan het niet zo zijn dat dieren zo'n gruwelijke hongerdood sterven, aldus de framegebruiker. Staatsbosbeheer

zou ook liegen en zaken verbergen voor de burger om het eigen falen en hun onzuivere motieven te verhullen. De enige echte oplossing is deze organisatie van het beheer afhalen, zij kunnen het niet (meer) repareren.

Case 3: Openbaar Ministerie – lekken foto kroongetuige

Naam frame	Gebeurtenis	Hoofddrol	Andere rol(len)	Handelingsperspectief	Framing devices
Pijnlijke blunder	Voor de zoveelste keer is er een heel pijnlijke blunder begaan door het OM. De kroongetuigen & mensen er omheen lopen daardoor onnodig veel gevaar.	OM als opperblunderaar; keer op keer gaat het weer mis	Kroongetuigen en mensen daar omheen die last hebben van geblunder. Soms ook kroongetuige in ander proces waarvan de foto ook is gedeeld.	Is er niet echt. Soms zelfs gelatenheid: wat kun je eraan doen? Het is nu eenmaal een zootje daar.	Blunder, megablunder, opnieuw de fout in, alles gaat fout, zoveelste keer
Foutje bedankt	Er is onbedoeld een fout gemaakt. Stom, maar geen ramp.	OM die een vergissing is begaan.	Advocaten waar de foto bij terecht is gekomen.	Proberen te redden wat er te redden valt door foto terug te vragen.	Mensenwerk. Vergissing. Heel vervelend. Onbedoeld.
OM als machine	Het OM heeft meer oog voor opsporing dan voor de mensen die erbij betrokken zijn.	OM die geen oog voor de mensen in het proces heeft, de cultuur bij OM waardoor niemand aan bel durft of wil trekken en waardoor onnodige fouten worden gemaakt.	Advocaat van kroongetuige aan het woord. Kroongetuige en mensen daar omheen die pineut zijn van deze werkwijze (slechte beveiliging bijv.)	Vooraf vingerwijzen, maar logisch uit narratief: cultuurverandering	Vertrouwen, falen op ieder vlak, moeizame verhouding, niemand trekt aan de bel, meer oog voor opsporing dan voor de mensen
Afleidings-manoeuvre	Er is een fout gemaakt door het OM, maar we moeten het eigenlijk hebben over de advocaten en de kranten die nog iets ergers hebben gedaan.	Advocaten die de foto hebben doorgespeeld aan de krant en/of de krant die de foto heeft gepubliceerd.	OM aan het woord. Kroongetuige etc. die extra in gevaar worden gebracht. Anderen die deze 'afleidingsmanoeuvre' van het OM doorzien.	We moeten de focus leggen op de juiste dingen. Degenen die een echt grote fout zijn begaan aankijken en evt. aanpakken.	Mini-boetkleedje, aandacht afleiden, 'we schrikken nog meer van', onverantwoord risico genomen
Mijnenveld	De zaak is te groot voor het OM, waardoor (grote) fouten worden gemaakt. Ze kunnen het niet aan.	OM die het niet aankan.	Grapperhaus die OM op het matje roept, Landelijk Parket die de zaak gaat onderzoeken, advocaat van kroongetuige aan het woord.	Zaak moet worden onderzocht en werkwijze tegen het licht gehouden zodat het niet meer gebeurt. Soms ook gelatenheid: het gaat helemaal mis en we kunnen er niets aan doen.	Werkwijze tegen het licht houden, Grapperhaus, zaak hoog opgenomen, grondig onderzocht, mijnenveld, boobytraps, ongekend grote strafzaak

Frame *Pijnlijke blunder*

Het OM heeft (voor de zoveelste keer) een heel pijnlijke blunder begaan. De kroongetuige (en de mensen die daar omheen staan) moeten worden beschermd door het OM en nota bene die partij faalt. Dat heeft grote gevolgen en daarom is elke blunder ook zo pijnlijk. De broer van de kroongetuige is al gedood, zijn advocaat ook. Een andere broer heeft een einde moeten maken aan zijn veelbelovende carrière... er staat veel op het spel en dat wordt steeds pijnlijker elke keer als het misgaat. Ook andere getuigen zullen wellicht minder geneigd zijn om mee te werken, als ze zien wat voor fouten er gemaakt worden en hoe dat invloed heeft op het leven van de kroongetuige.

Frame *Foutje bedankt*

Dit frame komt voornamelijk voor bij monde van het OM zelf. Ze geven aan dat er inderdaad een fout is gemaakt, maar dat het OM probeert de schade te beperken door de foto's terug te vragen. De nadruk ligt in dit frame op dat het gaat om een onbedoelde vergissing. Stom, maar geen megaramp. Bij het OM werken nu eenmaal mensen en mensen maken fouten. Heel vervelend, maar onbedoeld.

Frame *OM als machine*

Dit frame wordt in het corpus voornamelijk gebruikt door de advocaat van de kroongetuige. Hij verwijt het OM meer oog te hebben voor opsporing dan voor de mensen die erbij betrokken zijn. Daardoor zijn al zeer gevaarlijke situaties ontstaan met de dood tot gevolg, zoals bij de broer en vorige advocaat van Nabil B. Deze cultuur binnen het OM zorgt ervoor dat niemand binnen de organisatie aan de bel trekt, dat er te weinig oog voor de mensen in het systeem is en dat er fouten worden gemaakt.

Frame Afleidingsmanoeuvre

Het OM geeft in dit frame toe dat het een fout heeft gemaakt, maar verschuift direct de aandacht naar een ander die, volgens hen, nog iets veel ergers heeft gedaan. Het gaat daarbij om de advoca(a)t(en) die de foto hebben doorgezet naar de krant, en/of de krant (De Telegraaf) die de foto heeft gepubliceerd. Volgens het OM hebben deze bronnen de kroongetuige en anderen nog extra in gevaar gebracht. In een veelvoorkomende variant op dit frame, komt niet het OM aan het woord maar een ander die deze tactiek 'doorziet' als afleidingsmanoeuvre en dat ook zo benoemt.

Frame Mijneveld

Het gaat hier om zo'n uitzonderlijk grote en ingewikkelde zaak, dat het mogelijk is dat het de pet van het OM te boven gaat. Het OM is gewoon niet toegerust om met een zaak van deze grootte om te kunnen gaan. Daarom maken ze fouten. Soms is het handelingsperspectief niet duidelijk (moeten we berusten in de situatie? Moet het OM van de zaak afgehaald worden (en wat dan?))? Of moet er juist veel groter en zwaarder geschut komen? Soms wordt expliciet gewezen naar dat de zaak doorgelicht gaat worden door het Landelijk Parket en de top van het OM bij Grapperhaus op het matje geroepen wordt om zich te verantwoorden.

Case 4: NVWA – Fipronil in eieren

Naam frame	Gebeurtenis	Hoofdrol	Andere rol(len)	Handelingsperspectief	Framing devices
Laks & laat	Er is niet goed en/of te laat ingegrepen.	NVWA als grote boosdoener. Die heeft haar zaakjes niet op orde en er een potje van gemaakt.	De pluimveesector die de dupe is van de nalatigheid van de NVWA. Soms ook de burgers die (onnodig) angstig zijn geworden.	NVWA moet opdraaien voor de gemaakte kosten, want als zij eerder hadden ingegrepen was erger voorkomen. Soms ook oog op toekomst: hoe kunnen we dit voorkomen?	Te laat, onrechtmatig, fouten, een potje ervan gemaakt, paniek, verwarring, onduidelijk, zwalken, voorkomen (in de toekomst), geluk gehad
Juist gehandeld	Er is juist gehandeld. Het had wat voortvarender gekund, maar binnen de grenzen van wat mogelijk was zijn de juiste keuzes gemaakt.	NVWA als club die beperkingen heeft maar echt haar best doet, hard werkt & juiste keuzes maakt.	Rechter die deze uitspraak doet. Soms andere mensen die wordt verweten onterecht te klagen over NVWA.	NVWA moet met rust gelaten worden zodat zij zich kunnen richten op hun werk	Keuzes moeten nemen, grenzen, hard werken
Samen verantwoordelijk	Iedereen heeft steken laten vallen en daardoor kon het zo gigantisch uit de klauwen lopen.	Alle partijen die schuld hebben: NVWA, politiek, sector en Chickfriend.	Onderzoekscommissie die tot deze conclusie is gekomen.	Probleem is groter dan alleen 1 partij, kijk ook op andere plekken waar en hoe het beter kan.	Voedselveiligheid onderaan het prioriteitenlijstje, iedereen gefaald
Kapot-bezuinigd	Door bezuinigingen reorganisaties en fusies werkt het systeem niet meer.	Politiek als verantwoordelijke voor probleem & oplossing.	NVWA als systeem dat niet goed werkt buiten eigen schuld om.	Meer geld naar NVWA, minder focus op efficiëntie, meer op kwaliteit.	Bezuinigen, fusie, reorganisaties, efficiëntie.
Hand in eigen boezem	Er wordt te makkelijk naar de NVWA gewezen als dader, terwijl de verantwoordelijkheid bij andere actoren ligt.	NVWA als slachtoffer	Pluimveesector die zelf verantwoordelijkheid heeft om te weten wat er op het erf gebeurt. Soms ook burgers die verantwoordelijkheid hebben en niet moeten zeuren om regels & toezicht.	Sector en burgers moeten in de spiegel kijken en niet zo snel wijzen naar de toezichthouder.	Verantwoordelijk, hand in eigen boezem steken
(Te) harde handhaver	Er is hard ingegrepen, misschien té hard, zonder te kijken naar alternatieven. Ook: het systeem is onveilig: mensen durven geen incidenten te melden uit angst dat hun bedrijf wordt gesloten.	NVWA als (te) harde handhaver die precies de regels volgt maar de menselijke maat uit het oog verloren is.	Sector die het slachtoffer is van een groot, alles verpletterend monster. Boeren en anderen die wel zouden willen melden maar uit angst dat niet doen.	Aandacht voor de mens in het geheel: meedenken met de sector, beter kijken naar alternatieven en de menselijke maat terugbrengen.	Melden, norm = norm, regels, te rigoureuus, kansloos, vechten tegen de staat
Tandeloze tijger	De NVWA heeft niet de wettelijke mogelijkheden om echt goed in te grijpen.	NVWA als slachtoffer van de situatie	Politiek als verantwoordelijke voor probleem en oplossing	Politiek moet de situatie voor de NVWA werkbaar te maken zodat ze echt goed kan ingrijpen.	Slagkracht, wettelijke mogelijkheden

Frame Laks & laat

Er is door de NVWA niet goed en/of te laat ingegrepen. Niemand nam verantwoordelijkheid, de situatie is niet goed ingeschat en er is onrechtmatig of laks gehandeld. Het is vooral een knullige opeenstapeling van fouten: er zijn tips genegeerd, er is advies gegeven zonder gedegen onderzoek en er is in het algemeen een potje gemaakt van de situatie. Door een gebrek aan duidelijke communicatie en een consistent beleid is een veel groter probleem ontstaan dan er in essentie was. De sector is hier de dupe van, want erger had voorkomen kunnen worden als de NVWA wel direct en adequaat zou hebben gehandeld. Nu heeft de sector niet eens de kans gekregen om op tijd te kunnen ingrijpen, waardoor er veel schade is ontstaan. Het is dan ook logisch dat de NVWA opdraait voor de onnodige geleden schade. Een ander handelingsperspectief binnen hetzelfde frame focust op hoe eenzelfde situatie in de toekomst voorkomen kan. Worden. Ook burgers hebben last gehad van het blunderen van de NVWA, want hen is onnodige angst aangepraat. Binnen dit frame wordt vaak het voorbeeld aangehaald van een bestuurder van de NVWA die in Nieuwsuur onverwachts aankondigde dat je beter even geen eieren kon eten, wat leidde tot een instorting van de markt.

Frame Juist gehandeld

Er had in de fipronil-affaire inderdaad wel iets voortvarender ingegrepen kunnen worden en niet alles heeft even gelukkig uitgekapt, maar volgens de gebruikers van dit frame heeft de NVWA zeker juist gehandeld. Je hebt nu eenmaal te maken met begrensde mogelijkheden, dus je moet onvermijdelijk kiezen. Dat heeft de NVWA gedaan en daarbij juiste keuzes gemaakt. Er wordt daar hard gewerkt binnen de mogelijkheden en het is te makkelijk om 'maar' naar de NVWA te wijzen met wijsheid achteraf. Dit frame is voornamelijk (maar niet uitsluitend) teruggevonden in de uitspraak van de rechtszaak van de LTO vs. de NVWA.

Frame Samen verantwoordelijk

Er is niet één schuldige aan te wijzen: alle partijen hebben schuld en daardoor kon het zo gigantisch uit de klauwen lopen. Verantwoordelijkheid werd doorgeschoven en bij iedereen stond voedselveiligheid onderaan het prioriteitenlijstje, terwijl dat juist bovenaan moet staan. De NVWA was niet goed voorbereid en heeft niet goed gehandeld toen meldingen binnenkwamen, de politiek heeft te veel geld weggehaald bij de toezichthouder en fusie na reorganisatie er doorheen geduwd, de boeren hadden beter moeten opletten en moeten controleren wat er in het bestrijdingsmiddel zat en natuurlijk had Chickfriend in eerste instantie nooit het verboden middel mogen gebruiken. Het probleem is dus groter dan 1 partij en dus moeten we op alle vlakken kijken hoe het beter kan. Dit frame is vooral gevonden in verslaglegging over het rapport van commissie Sorgdrager

Frame Kapotbezuinigd

In dit frame ligt de nadruk op waarom het systeem niet goed werkt, en dat is jarenlange bezuinigingen, reorganisaties en fusies. Daardoor is de NVWA overbelast en weten medewerkers niet meer bij wie ze moeten zijn. Het gaat in dit frame niet om individuen die fouten hebben gemaakt, maar om het systeem dat niet werkt. De politiek is in dit frame zowel verantwoordelijk voor het probleem als de oplossing: zij moet minder focussen op efficiëntie, meer op kwaliteit. Er moet niet meer bezuinigd worden op de toezichthouders, soms wordt gevraagd om juist meer geld voor de toezichthouders.

Frame Hand in eigen boezem

Dit frame roept op tot zelfreflectie en stelt dat er te makkelijk naar de NVWA wordt gewezen als grote boeman, terwijl de verantwoordelijkheid bij andere actoren ligt. Dit frame lijkt een beetje op het 'Samen verantwoordelijk'-frame, maar in het 'Hand in eigen boezem'-frame wordt de NVWA expliciet neergezet als slachtoffer. De pluimveesector is verantwoordelijk voor deze affaire, omdat boeren zelf moeten weten wat er op hun erf gebeurt. Soms krijgen burgers ook een verantwoordelijkheid in dit frame, omdat zij niet zoveel commentaar zouden moeten hebben op regels en toezicht.

Frame (Te) harde handhaver

De NVWA is een harde handhaver die de regels precies volgt. Dat heeft als consequentie dat er ook soms té hard wordt ingegrepen, terwijl er betere en minder rigoureuze alternatieven zijn. De NWA wordt verweten oogkleppen

op te hebben: alleen de regels worden opgevolgd en er wordt niet meegedacht met de sector. Binnen dit frame wordt de NVWA als hardvochtige machine voorgesteld die geen oog (meer) heeft voor de mens in het systeem. Daardoor is een onveilige situatie ontstaan waarin boeren zich ongehoord en onveilig voelen.

Frame *Tandeloze tijger*

De NVWA heeft volgens dit frame niet de wettelijke mogelijkheden om écht goed in te grijpen. Ze willen wel, maar hun handen zijn gebonden. De toezichthouder heeft in dit geval dus een slachtofferrol en de politiek is de verantwoordelijke voor zowel probleem als oplossing. Die oplossing houdt in dat de politiek de situatie voor de NVWA werkbaar moet maken d.m.v. wetswijzigingen, zodat ze echt goed kan ingrijpen.

Case 5: ILT – Onderzoek toedracht ongeluk Stint

Naam frame	Gebeurtenis	Veroorzaker of hoofdrol	Andere rol(len)	Handelingsperspectief	Framing devices
Natuurlijke grens aan controle	Een toezichthouder kan niet altijd alles onder controle houden omdat er zoveel gaande is en dingen snel veranderen.	ILT houdt met eer en geweten zo goed mogelijk toezicht met de beperkte middelen die er zijn.	Markt waar van alles verandert – wat ook niet altijd netjes doorgegeven wordt.	Accepteren dat dingen soms mis kunnen gaan omdat ILT niet overal tegelijk kan zijn.	160 onderwerpen onder de hoede, geen exacte grens, eigen verantwoordelijkheid, niet gemeld, wijzigingen doorgevoerd, kan/kunnen niet alles controleren
Kritische, onafhankelijke toezichthouder	Goed toezicht betekent lastige vragen stellen, zorgvuldig onderzoek doen en waar het kan risico's uitsluiten.	ILT is een kritische onderzoeker die geen risico's accepteert als het om de veiligheid gaat.	Markt waarin commerciële overwegingen het kunnen winnen van zorgvuldigheid.	Geef ILT de ruimte grondig onderzoek te doen en vertrouw hun inzichten.	Onderzoek(en)/onderzocht(en), inspectie, werkhypothese, technische constructie, veiligheid, (technische) mankement(en), gashendel, 0-stroomkabel resultaten, (onderzoeks)rapport, veiligheidsrisico('s), naar voren (is/zijn) gekomen, blootgelegd, aan het licht gebracht, tegen het licht (ge)houden
Geen grip op de markt	Een toezichthouder die geen controle op de markt heeft, is als een tandeloze tijger; geen slagkracht en overmacht.	ILT houdt vooral de schone schijn op dingen onder controle te hebben, maar in de praktijk is dat vaak niet het geval.	Markt die onder de radar van de toezichthouder zijn eigen gang kan gaan.	Zorg voor meer slagkracht bij de toezichthouder.	Geen/nooit/te weinig/onvoldoende/gebrek aan toezicht, strengere regelgeving, zonder afspraken te maken over toezicht, niet zorgvuldig genoeg, toelatingsonderzoek, toetsingscriteria, actiever opstellen
Té voorzichtig	Incidenten horen erbij, die moet je beoordelen voor wat ze zijn en van een mug geen olifant maken.	ILT die overtrokken reageert op incidenten, waardoor er te grote consequenties volgen met forse schade.	Gebruikers/markt die onder zware druk komt en maanden afwachten tot 'echte' conclusies komen.	Schiet niet meteen in de kramp bij incidenten en doe eerst onderzoek voordat je conclusies trekt.	Op hol slaan/geslagen/sloeg op hol, verklaring intrekken/schrappen, aanvullende verklaring, nuance, vergaande maatregel, geen deugdelijke opzet, twijfel gezaaid/zaaien, niet onderbouwd, overtrokken interpretatie, onjuiste conclusie, onterecht
Politiek schoothondje	Er is een te nauwe band tussen toezichthouder en ministerie en dat zie je terug in het handelen.	ILT die zich als schoothondje van de minister laat instrueren t.a.v. onderzoek en resultaten.	Ministerie als 'baas' van ILT en burger die wordt misleid of voor de leeuwen wordt gegooid als <i>bad guy</i> om de minister te redden.	Laat ILT echt onafhankelijk het werk doen, minister moet echt afstand houden.	Van de weg willen/wilden hebben, nooit interesse, zondebok, selectief, (abusievelijk) weggelaten, onvolledige, onjuiste informatie
Ivoren toren	Als het misgaat, probeert de toezichthouder dit weg te poetsen uit angst voor represailles.	ILT probeert fouten weg te werken, zodat het lijkt alsof hen niets te verwijten valt (soms samen met minister).	Burger die de ILT niet medeverantwoordelijk kan houden en tot de orde kan roepen.	Wees transparant en erken gemaakte fouten, leer ervan en neem je verantwoordelijkheid.	Op zoek naar bewijs/ zoeken naar bewijs, wegpoetsen/weg te poetsen, fout gegaan, toedekken van eigen fouten, geheimhouden

Frame *Natuurlijke grens aan controle*

Gebruikers van dit frame benadrukken dat ILT toezicht moet houden op een markt waar veel gaande is en dingen snel veranderen. Zo komen er jaarlijks ontzettend veel nieuwe voertuigen op de weg en worden bij huidige modellen en voertuigen veel wijzigingen doorgevoerd. Deze wijzigingen worden door fabrikanten overigens ook niet altijd gemeld. Binnen dit constructieve frame wordt erkend dat ILT niet alles op de markt altijd even goed inspecteert en onder controle heeft, maar wordt de schuld niet bij ILT zelf gelegd. De snel veranderende markt en (door fabrikanten) niet doorgegeven wijzigingen leiden volgens de framegebruiker tot een natuurlijke grens wat betreft de mate waarin ILT toezicht kan houden. Het is in de ogen van de framegebruikers onmogelijk en onhaalbaar dat ILT elk product of voertuig uitvoerig test onder elk denkbaar scenario; daarvoor zijn de aanwezige

middelen (tijd, geld en mensen) te beperkt aanwezig. De logische conclusie die hieruit volgt, is dat men moet accepteren dat dingen soms mis kunnen gaan en dat ongelukken nou eenmaal gebeuren. Als burger moet je zelf ook voorzichtig zijn en blijven nadenken bij wat je doet.

Frame Kritische, onafhankelijke toezichthouder

Binnen dit frame wordt ILT als een kritische, onafhankelijke toezichthouder beschouwd. Het is volgens framegebruikers de taak van ILT om goed toezicht te houden. Daaronder wordt verstaan dat ILT fabrikanten lastige vragen stelt wanneer dat nodig is en daarnaast zorgvuldig onderzoek doet. Voordat een product tot de markt wordt toegelaten, moet deze eerst voldoen aan strenge eisen om de kwaliteit en veiligheid voor de consument te waarborgen. Daarnaast is het ook de taak van ILT om de producten uitvoerig te testen onder verschillende omstandigheden, zodat eventuele risico's uitgesloten kunnen worden. Framegebruikers zijn van mening dat ILT haar taken serieus neemt en als onderzoeker een kritische rol aanneemt. ILT accepteert geen risico's als het om veiligheid gaat, zeker niet op een markt waarin commerciële overwegingen het nog wel eens kunnen winnen van zorgvuldigheid. Binnen dit frame wordt aangestuurd op vertrouwen in ILT als toezichthouder. Geef hun de ruimte voor het verrichten van grondig onderzoek en vertrouw op de inzichten die hun onderzoek oplevert.

Frame Geen grip op de markt

Volgens gebruikers van dit frame heeft ILT geen grip op de markt doordat ze geen slagkracht hebben en er sprake is van overmacht. De toezichthouder kan daarom ook wel gezien worden als een tandeloze tijger. Hoewel ILT naar de buitenwereld wil laten lijken alsof zij alles onder controle hebben en daadwerkelijk streng toezicht houden, blijkt dit in de praktijk vaak niet het geval te zijn. Volgens de framegebruiker komt dit vooral omdat de markt onder de radar van ILT kan opereren. Fabrikanten weten dat ze hun gang kunnen gaan, omdat de kans klein is dat ILT productiefouten of andere risico's ontdekt. Om meer grip op de markt te kunnen krijgen, is het volgens framegebruikers essentieel dat er meer slagkracht bij de toezichthouder komt. Om dat te bereiken moet ILT meer en grondiger toezicht houden en harder handhaven bij fouten en ongelukken.

Frame Te voorzichtig

Gebruikers van dit frame vinden dat ILT overtrokken reageert op incidenten. Er worden volgens hen te stevige conclusies getrokken op basis van onvoldoende ondersteunend bewijs. Dit heeft niet alleen grote gevolgen voor de fabrikant, maar ook gebruikers en consumenten ondervinden forse schade doordat het product of voertuig in een vlaag van paniek door ILT van de markt gehaald wordt. Doordat geschikte alternatieven soms ontbreken, moeten consumenten voor dure oplossingen kiezen, met grote financiële en praktische gevolgen van dien. Volgens de framegebruiker komen consumenten en markt door de overtrokken reactie van ILT dus onder zware druk te staan en moeten zij maanden afwachten tot ILT met 'echte' conclusies komt. Gebruikers van dit frame redeneren dan ook dat ILT te voorzichtig is en bij sommige incidenten van een mug een olifant maakt. Volgens hen zijn incidenten niet altijd te voorkomen en moet ILT eerst grondig onderzoek doen voor ze direct overtrokken conclusies trekken die grote gevolgen hebben.

Frame Politiek schoothondje

Binnen dit frame wordt de onafhankelijkheid van ILT sterk betwist. Hoewel ILT als onafhankelijk orgaan toezicht zou moeten op de markt, gebeurt dit niet in de praktijk, aldus de framegebruiker. Toezichthouder ILT heeft volgens hen te nauwe banden met het ministerie en bewijs daarvoor is te vinden in het handelen van de minister en ILT zelf. Zo laat ILT zich als 'schoothondje van de minister' instrueren ten aanzien van onderzoek en resultaten. Het ministerie zou onderzoeksresultaten naar haar hand zetten of selectief gebruiken om zo de burger en de rest van de regering te misleiden en/of voor de leeuwen te gooien. De achterliggende reden hiervoor is om de te intuïtief en emotioneel genomen beslissingen van de minister te vergoelijken en haar positie te redden. Volgens de framegebruiker is het noodzakelijk dat ILT écht als onafhankelijk orgaan haar werk doet en dat de minister en het ministerie daarbij afstand moeten nemen om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten. Alleen op basis daarvan zullen vervolgens juiste beslissingen genomen kunnen worden.

Frame Ivoren toren

Binnen dit frame ligt de focus op ILT die haar verantwoordelijkheid voor gemaakte fouten niet wil nemen. Framegebruikers zijn van mening dat het menselijk is om fouten te maken, maar dat men dan wel transparant moet zijn over deze fouten, zodat men ervan kan leren. Volgens gebruikers van dit frame probeert ILT nu juist gemaakte fouten en onvolledige controles weg te poetsen uit angst voor represailles. Door hun fouten weg te werken, wekken ze de schijn dat hen niets te verwijten valt. Dit is problematisch, want ILT opereert als onafhankelijk orgaan en burgers hebben daardoor het idee dat ze ILT niet tot de orde kunnen roepen, wanneer ze het idee hebben dat er misstanden zijn binnen het orgaan. Het is volgens de framegebruiker dan ook van groot belang dat ILT transparant is over gemaakte fouten, deze erkent, ervan leert en dat zij vervolgens hun verantwoordelijkheid nemen.

Case 6: Politie – Avondklokrellen

Naam frame	Gebeurtenis	Veroorzaker of hoofdrol	Andere rol(len)	Handelingsperspectief	Framing devices
<i>Juist gehandeld</i>	Tijdens de avondklokrellen heeft de politie juist gehandeld en/of hadden zij de situatie onder controle.	Coronademonstranten en relschoppers die respectievelijk op vreedzame/agressieve wijze de openbare orde verstoren.	Politie die probeert zo goed mogelijk te handelen in een extreme situatie om de veiligheid van burgers en openbare orde te bewaken.	De politie heeft juist gehandeld en zou in de toekomst op dezelfde wijze moeten handelen.	Juiste/goede aanpak, uiterste best, onder controle
<i>Te soft</i>	Politie moet harder optreden tegen relschoppers. Relschoppers worden te soft gestraft voor hun daden.	Relschoppers die de binnenstad plunderen, vernielen en agressie vertonen naar politie.	Politie die te preventief, soft en goedwillend te werk gaat en daardoor de boel laat escaleren.	Harder straffen en aanpakken leert relschoppers geeft het signaal dat dergelijk gedrag onacceptabel is en serieuze gevolgen heeft.	Te soft, te preventief, harder/zware straffen, lesje leren, eigen schuld, harder optreden
<i>Escalatie</i>	Politie had de rellen niet onder controle. Enerzijds door te laat ingrijpen, anderzijds vanwege een nieuwe en lastige situatie.	Politie die rellen niet onder controle krijgt en daardoor soms excessief geweld moet inzetten.	Demonstranten en relschoppers die elkaar opjutten. Hulpdiensten die te laat worden gealarmeerd over de situatie.	Politie moet eerder ingrijpen en beter communiceren met andere hulpdiensten om te voorkomen dat het volgende keer zo escaleert.	Escaleren/geëscaleerd, escalatie, uit de hand ge-lopen, niet onder controle, excessief (politie)geweld
<i>Rode lap op een stier</i>	Het inzetten van politie en ME kan juist agressie opwekken bij relschoppers en de boel laten escaleren.	Relschoppers die zich niet gehoord voelen en zich agressief opstellen tegenover politie.	Politie die relschoppers uit elkaar probeert te drijven om de openbare orde weer tot rust te brengen.	Politie kan beter preventief te werk gaan of de burger warmer benaderen.	Agressie opwekken/opgewekt
<i>Politieagent is ook mens</i>	Het mikpunt worden van rellen en geweld heeft grote impact op de mens achter de agent.	Agenten die kampen met verwondingen en/of mentale klachten na gewelddadige incidenten.	Samenleving die steeds harder wordt en waarin steeds meer en ernstiger geweld tegen politie wordt gebruikt.	Wat meer oog voor de mens achter de agent. Er moet goede begeleiding voor politieagenten zijn.	Mentale klachten, mens achter de agent, impact op mens/agent, verwondingen bij agent
<i>Beste voor met de burger</i>	Politie heeft het beste voor met de burger en is er voor ieder(s veiligheid). Zonder hen zou alles uit de hand lopen.	De politie die aanstichters van geweld aanhoudt zodat goedwillende demonstranten hun recht kunnen uitoefenen.	Buurtvaders en -moeders, voetbalsupporters die de politie ondersteunen door verbinding te zoeken met de buurt.	Door verbinding te zoeken met de samenleving, kan de politie in extreme situaties het verschil maken.	Verbinding zoeken, buurt-vaders/buurtmoeders, veiligheid van de burger
<i>Kapotbezuinigd</i>	Politie kampt door bezuinigingen met grote capaciteitsproblemen.	Politieagenten die moeite hebben hun taken uit te voeren door corona, hoge werkdruk.	Regering die afgelopen jaren sterk heeft bezuinigd op politie, met capaciteitsproblemen als gevolg.	Er moet door de overheid meer geld geïnvesteerd worden in politie.	Capaciteitsproblemen, hoge werkdruk, te weinig geld, bezuinigingen, bezuinigen, bezuinigd
<i>Niet trots</i>	Politie heeft last van interne problemen. Hierdoor zijn veel agenten niet trots op hun werk of eigen organisatie.	Agenten die zich schamen voor de eigen organisatie en/of hun werkzaamheden.	De maatschappij waaraan agenten verantwoording moeten afleggen over hun werk.	Interne problemen aanpakken zodat men ervan kan leren, in de toekomst niet dezelfde fouten maakt en weer trots kan zijn.	Racisme door agenten, intimidatie op de werkvloer, schaamte, niet trots, onveilige werksfeer
<i>Gebonden aan regels</i>	Politie kan niet altijd de gewenste aanpak hanteren. Zij zijn gebonden aan regels.	Politie die niet altijd op tijd kan ingrijpen en niet altijd kan doen en laten wat zij zou willen.	De overheid die met wetgeving probeert haar burgers te beschermen.	Wet- en regelgeving is er om de burger te beschermen, accepteer als politie dat niet altijd de beste aanpak gekozen kan worden.	Gebonden aan regels, wet- en regelgeving

Frame *Juist gehandeld*

Volgens gebruikers van dit frame heeft de politie tijdens de rellen juist gehandeld en hadden zij de situatie onder controle. De framegebruiker benadrukt dat de politie niet onfeilbaar is, maar dat zij probeert zo goed mogelijk te handelen in een extreme situatie. De Nederlandse burger heeft recht om te demonstreren (mits er geen verbod is opgelegd), maar wanneer de openbare ernstig verstoord wordt, grijpt de politie in. Deze grens ligt volgens de framegebruiker bij geweldpleging. Wanneer grote groepen bij elkaar komen om te demonstreren, is het voor politie (ME) lastig om onderscheid te maken tussen vreedzame demonstranten en agressieve relschoppers. Wanneer de politie demonstranten en relschoppers meerdere waarschuwingen heeft gegeven om het gebied te verlaten, is het volgens de framegebruiker hun eigen schuld wanneer de politie geweld tegen ze gebruikt. Geweld zal op dat moment noodzakelijk zijn geweest voor het bewaken en handhaven van de openbare orde. Binnen dit frame wordt benadrukt dat de focus moet liggen op de-escalatie: door de menigte op te breken en aan te spreken kunnen escalatie en rellen voorkomen worden. Wanneer de ME te laat arriveert, dan staat er al een menigte en is de kans groot dat de boel escaleert volgens de framegebruiker.

Daarnaast redeneert de framegebruiker dat de politie, en dan specifiek de Mobiele Eenheid (ME), is opgeleid om juist te handelen in extreme situaties en dergelijke situaties de kop in te drukken. De politie zal het dus altijd winnen van de relschoppers. Nederland kent een model waarbij ME'ers als normale agenten worden ingezet, maar worden opgeroepen wanneer de politie ergens veel onrust verwacht. Framegebruikers zijn van mening dat dit 'flexmodel' een erg nuttig model is dat geweld voorkomt. Wanneer de politie de ME als fulltime dienstverband zou inzetten, zou dit zijn als "een hamer die op zoek gaat naar een spijker", aldus de framegebruiker.

Frame *Te soft*

Dat tijdens de rellen de boel zo ernstig escaleerde, komt volgens gebruikers van het frame 'Te soft' grotendeels doordat de politie te soft, te goedwillend en te preventief te werk gaat. Wanneer er harder was opgetreden, had de politie de groep demonstranten en relschoppers sneller uit elkaar kunnen drijven en hadden relschoppers niet de kans gekregen om steden te plunderen en vernielen. Volgens gebruikers van dit frame mag de politie harder mogen en moeten optreden tegen relschoppers en mensen die de openbare orde verstoren of in gevaar brengen. Door excessief geweld te gebruiken, ondermijnen deze personen namelijk de democratie en het respect voor elkaar en daar mag hard tegen opgetreden worden, aldus de framegebruiker. De framegebruiker erkent daarbij dat het voor de politie lastig is om relschoppers en demonstranten niet met elkaar te verwarren, maar dat tegen beide partijen geweld gebruikt mag worden, wanneer er sprake van geweld is richting de politie. Dit is volgens de framegebruiker ontoelaatbaar en zal hard aangepakt moeten. Relschoppers harder aanpakken en strenger straffen leert hun een lesje en geeft de rest van de samenleving een signaal dat dergelijk gedrag niet wordt geaccepteerd en serieuze gevolgen heeft.

Frame *Niet onder controle*

Binnen dit frame ligt de nadruk op de politie die de rellen niet onder controle had. Dit heeft volgens de framegebruiker verschillende oorzaken. Ten eerste omdat de politie te laat heeft ingegrepen. De ME is in Nederland een nevenfunctie: dit betekent in de praktijk dat de ME bij onverwachte spanning en gevaar nog 'opgetrommeld moet worden', wat leidt tot een erg trage reactietijd. In die tijd kan de boel al ernstig escaleren, waardoor de ME de situatie nog maar lastig onder controle kan krijgen wanneer zij uiteindelijk ter plaatse zijn. Het enige redmiddel dat de ME op dat moment nog kan inzetten is geweld om de menigte uit elkaar te drijven. Ten tweede laat de communicatie tussen politie en andere partijen ook vaak te wensen over. Hierdoor worden politieagenten, maar ook hulpverleners nog te vaak verrast door een aanstormende menigte en zijn ze hulpeloos tegen al het geweld.

Daarnaast benadrukt de framegebruiker dat de boel zo kon escaleren, omdat de politie afgelopen jaar/jaren te maken heeft met een nieuwe, lastige en onbegrijpelijke situatie. Binnen dit frame wordt vaak benadrukt dat dergelijk geweld zoals bij de rellen in Eindhoven en Den Bosch de afgelopen decennia niet meer gebruikelijk zijn. De politie (specifiek ME) is niet gewend aan dergelijke extreme situaties en het is voor hen nieuw om te moeten handelen onder zulke omstandigheden. Daarbij is er onder relschoppers, maar ook burgers in het algemeen,

tegenwoordig een nieuwe, kwaadaardige houding richting de politie, die grotendeels veroorzaakt wordt door verspreiding van *fake news* via sociale media. Agenten ervaren daardoor dat sommige relschoppers een persoonlijke fixatie op hen hebben. Daarnaast juttten relschoppers en demonstranten elkaar (zowel ter plaatse als op sociale media) sterk op, waardoor een hoop demonstranten zich laten meeslepen en over gaan tot agressief en impulsief gedrag. Om in de toekomst dergelijke escalaties te voorkomen, moet de politie volgens de framegebruikers preventiever te werk gaan en eerder ingrijpen. Ook zal er volgens hen beter gecommuniceerd moeten worden tussen verschillende hulpdiensten.

Frame Rode lap op een stier

Volgens gebruikers van dit frame kan het inzetten van politie (en dan specifiek ME en het leger) juist agressie opwekken bij relschoppers en de boel laten escaleren. Personen die zich niet gehoord of gezien voelen in de samenleving, zullen door het zien van politie alleen maar meer het gevoel krijgen alsof de samenleving 'tegen hen is', wat juist agressie opwekt. Het inzetten van politie in zulke situaties werkt als het ware als een rode lap op een stier. Framegebruikers benadrukken dat de politie ten alle tijden gezag moet hebben, maar dat dat gezag ook als negatief of eng beschouwd kan worden door andere personen. Volgens de framegebruiker is het daarom beter om als politie in plaats van in het heetst van de strijd in te grijpen en olie op het vuur te gooien, juist preventief te werk te gaan en de politie warmer te benaderen.

Frame Politieagent is ook mens

De focus binnen dit frame ligt op de mens achter de agent: het zware werk dat zij doen heeft impact op de persoon zelf. De politie wordt door framegebruikers gezien als een organisatie die steeds verder onder druk komt te staan door de heftige situaties waarin agenten de werk moeten gaan. Agenten worden het mikpunt van de rellen en ernstig geweld en dat doet iets met een mens. Framegebruikers zien een verharding van de samenleving, waarbij steeds vaker ernstig geweld tegen politie (maar ook andere hulpverleners) wordt gebruikt. Zo wordt binnen dit frame benoemd dat agenten niet alleen corona oplopen door hun werkzaamheden, maar ook kampen met verwondingen en/of mentale klachten na gewelddadige incidenten. Het is dan ook belangrijk dat er verder wordt gekeken dan het uniform en dat er meer oog komt voor de mens achter de agent. Niet alleen door burgers en de politiek moet er meer begrip en aandacht komen voor het werk van politieagenten, maar ook bij de politie zelf moet er goede begeleiding en support zijn voor de fysieke en mentale klachten waar agenten mee kunnen kampen door hun zware, ingrijpende werk en moeilijke werkomgeving.

Frame Beste voor met de burger

Binnen dit frame wordt het belang en de goede intenties van de politie benadrukt: de politie heeft het beste voor met de burger en is er voor iedereen en iedereen's veiligheid. Zonder hun aanwezigheid zou de openbare orde ernstig verstoord raken en zou de samenleving minder veilig zijn. Wanneer de politie aanstichters van geweld arresteert, is dat dan ook altijd vanuit het belang van de samenleving en met goede en juiste intenties, aldus de framegebruiker. Door het kaf van het koren te scheiden en bijvoorbeeld aanstichters van geweld op te pakken, kunnen goedwillende demonstranten hun recht uitoefenen. De framegebruiker benadrukt dat de politie door meer verbinding te zoeken met de samenleving in extreme situaties, het verschil kan maken tussen een normale maatschappij en chaos en anarchie. Er worden binnen dit frame vaak voorbeelden genoemd zoals buurtmoeders en -vaders of voetbalsupporters die de politie ondersteunen en helpen om verbinding te zoeken tussen personen en groepen.

Frame Kapotbezuinigd

In dit frame ligt de focus op de bezuinigingen op de politie afgelopen jaren. Binnen dit frame worden veel negatieve gevolgen van de bezuinigingen genoemd. Zo kampt de politie met ernstige capaciteitsproblemen. Dit heeft grote invloed op de werkdruk binnen de politie. Agenten hebben weinig tijd voor ontspanning, ervaren hoge druk en hebben moeite om al hun taken uit te voeren, zeker nu deze door het coronabeleid zijn uitgebreid en lastiger uitvoerbaar (zoals arrestaties op 1,5 meter afstand). Framegebruikers zien de regering als grote boosdoener: zij investeren onvoldoende geld in de politie, waardoor deze problemen zijn ontstaan. Het

handelingsperspectief van dit frame is daarom logischerwijs dat de overheid meer geld moet investeren in politie, zodat er meer geïnvesteerd kan worden in het opleiden van persoon en de werkdruk uiteindelijk verlaagd wordt.

Frame *Niet trots*

Net als bij het frame 'Kapotbezuinigd' focust het frame 'Niet trots' op problemen bij de politie. Waar bij 'Kapotbezuinigd' de problemen worden veroorzaakt door een externe partij (de overheid), ligt de oorzaak van de onderliggende problemen volgens de gebruikers van het frame 'Niet trots' juist intern bij de politie zelf. Zo worden racistische berichten en een onveilige werksfeer binnen het eigen corps door framegebruikers als voorbeelden genoemd. Door dergelijke interne problemen zijn veel politieagenten zijn nu niet altijd trots op hun werk of organisatie. Binnen dit frame wordt aangekaart dat agenten het soms lastig vinden om verantwoording over hun werkzaamheden of organisatie af te leggen aan vrienden of familie en de maatschappij in het algemeen. Om deze problemen aan te pakken, moeten interne problemen niet meer in de doofpot gestopt worden, aldus de framegebruiker. Men moet de problemen aanpakken, zodat men ervan kan leren en in de toekomst niet meer dezelfde fouten maakt. Op die manier kunnen agenten weer trots zijn op hun werk en organisatie.

Frame *Gebonden aan regels*

In dit frame ligt de focus op de gebondenheid van de politie. Hoewel de politie in veel gevallen graag preventief te werk zou willen gaan, is dit wettelijk gezien niet altijd mogelijk. De politie is ook gebonden aan wet- en regelgeving en kan dus niet altijd kiezen voor een aanpak die hen het beste lijkt. Zo kaarten framegebruikers aan dat in het geval van rellen er beter ingezet kan worden op preventie. Niet alleen is dit goedkoper, maar het zorgt er ook voor dat de boel minder snel escaleert. Helaas laat de Nederlandse wetgeving dit niet toe, omdat er onvoldoende aanleiding voor is. De framegebruiker accepteert in dat de deze wetgeving bestaat om burgers te beschermen, maar benadrukt ook dat hierdoor niet altijd de best passende aanpak mogelijk is, waardoor het in de praktijk juist misgaat, omdat de politie pas mag ingrijpen wanneer het echt misgaat.

Terugkerende frames: breder toepasbaar dan issueframes

Hieronder worden de terugkerende frames in een matrix gepresenteerd en daarna verder uitgewerkt in hoe ze teruggevonden werden in het onderzoekscorpus bij de cases en welke framing devices (talige uitingen) herkenbaar zijn. Wanneer is een frame 'terugkerend' te noemen? Dit is op twee manieren aangevlogen. Enerzijds is gekeken of de frames bij meerdere issues speelden (als issueframe) waar hetzelfde abstractere thema achter verborgen zat. Dit was het geval bij 11 van de 13 gedefinieerde frames. Bij de overige twee is ervoor gekozen om deze als 'terugkerend' te labelen en dit te toetsen in de deductieve analyse waarbij werd gekeken naar artikelen waarbij andere RUO's centraal stonden. In beide gevallen werd het frame bij andere organisaties teruggevonden en is het frame dus daadwerkelijk terugkerend te noemen.

Naam frame	Gebeurtenis	Veroorzaker of hoofdrol	Andere rol(len)	Handelingsperspectief
Missende menselijke maat	De RUO heeft meer oog voor systematiek dan voor de mens in dat systeem. Daardoor vallen er onterechte slachtoffers en dit alles gaat ten koste van het vertrouwen in het systeem en overheid	RUO als organisatie zonder compassie en luisterend oor. Men gaat uit van het slechte en oordeelt bikkelhard over de burger	Burgers die zodra ze met zo'n organisatie te maken te krijgen verpletterd raken zonder kans op eerlijk weerwoord	Breng de menselijke maat terug door beter te luisteren en zorgen dat de mens weer centraal komt te staan in de systemen
Vlindereffect	Dankzij een relatief kleine fout bij een RUO of andere stakeholder kan er een ramp ontstaan zonder dat dit op tijd wordt opgemerkt en een olietanker is niet snel gekeerd	RUO als organisatie met goede bedoelingen maar niet altijd voldoende overzicht zodat foutjes gaan etteren, zeker omdat ze met anderen samen moeten werken die ook fouten maken	Burgers die slachtoffer worden van zo'n fout die dan pas te laat (of niet) wordt rechtgezet met alle gevolgen van dien: enorme consequenties	Zorg voor meer 'alarmbellen' zodat fouten sneller opgepakt kunnen worden want achteraf repareren is eigenlijk niet of nauwelijks te doen
Kritische tegenlezer	Alleen de RUO kent het werkveld en snapt de complexe dynamiek en waarschuwt voor problemen als een onuitvoerbaar plan wordt gepresenteerd vanuit de wetgever/politiek	RUO als organisatie waar de meest vakspecifieke kennis zit en die onafhankelijk opereert op basis van eigen kennis en kunde	Ministeries en politiek als 'wensende' partijen die niet altijd snappen wat de consequenties van hun wens zijn of gewoon 'politiek bedrijven'	Laat het oordeel aan de RUO en neem hun signalen serieus. Als een RUO zegt: 'niet doen' dan moet je terug naar de tekentafel als beleidsmaker

Geen grip	Belangrijke dingen die te maken hebben met oa. veiligheid, eerlijkheid, rechtvaardigheid moeten zorgvuldig onder controle gehouden worden, maar daar gaan nu te vaak dingen mis	RUO als organisatie die achter de feiten aanloopt en/of geen grip krijgt op de materie waar het over moet oordelen/handhaven	Burgers en betrokkenen die steeds wantrouwend worden: kun je nog wel vertrouwen op deze RUO?	Verbeter de interne organisatie zodat zo'n fout nooit meer voorkomt want RUO's kunnen zich dit niet veroorloven
Begrensd & verplicht	Aan het uitvoeren van beleid zitten zowel grenzen als moetjes dankzij de wet: soms kunnen dingen soms niet of moet iets. Wat de RUO zelf vindt, is niet zo van belang. Daarbij is alles doen ook niet mogelijk, daar is de markt/samenleving te groot en complex voor	RUO als uitvoerder van beleid, waarbij er duidelijke grenzen (zowel aan wat men <i>mag</i> en wat er <i>kan</i>) en plichten zijn waar men aan gebonden is: zo werkt het nu eenmaal.	Ministeries en politiek als begrenzer en verplichter: zij bepalen wat een RUO precies doet en hoe omdat zij de wet bepalen. Ook bepalen zij de focus voor de RUO's	Besef dat een RUO verantwoordelijk is voor de uitvoering en niet voor het beleid dat erboven hangt: dat komt vanuit het kabinet en TK
Naam frame	Gebeurtenis	Veroorzaker of hoofdrol	Andere rol(len)	Handelingsperspectief
Gedeelde verantwoordelijkheid	In een democratie draagt iedereen een zekere verantwoordelijkheid. Wanneer iets misloopt moeten alle belanghebbenden reflecteren op hun eigen rol	RUO als onterecht mikpunt van kritiek. Zij zijn zichtbaar en daarom makkelijk aan te pakken, maar zeker niet als enige verantwoordelijk	Burgers, bedrijven, andere instellingen, ministeries en politiek: allen moeten in de spiegel kijken en reflecteren op hun rol en verantwoordelijkheid	Hoge bomen vangen veel wind, maar RUO's opereren in samenwerking. Dus verantwoordelijkheid moet eerlijk verdeeld worden
Kapotbezuinigd	Hoewel de maatschappij en technologie steeds complexer wordt, wordt er eerder bezuinigd op RUO's dan dat er geïnvesteerd wordt. Daardoor staan zij onder druk	RUO als onderbezet en overwerkt die roeit met de riemen die men heeft en probeert met weinig middelen toch zo goed mogelijk te werken	Kabinet en politiek die flink hebben bekknibbeld op RUO's in de afgelopen jaren zonder te erkennen dat dit altijd ten koste van kwaliteit zal gaan	Meer geld betekent meer werk kunnen verrichten en meer zorgvuldigheid. Dus zorg voor meer geld zodat men het werk echt goed kan (blijven) doen
Ivoren toren	Er is een kloof tussen RUO's en de samenleving. De RUO weet niet wat er speelt, geeft er niks om of weigert verantwoording af te leggen	RUO die een ongezonde (angst)cultuur heeft, geen link met de 'normale' wereld of niets doet met signalen van buitenaf	Burger die vraagt om hulp en/of verantwoording maar dit niet krijgt en medewerkers van de RUO die bang zijn om tegen leidinggevenden in te gaan	Zorg voor een veilige cultuur bij RUO's en voor voldoende tegenspraak zodat kritiek wordt gehoord en er echt transparant gewerkt kan worden
Verzameld vakmanschap	RUO's spelen een belangrijke rol in de samenleving omdat zij zorgen dat beleid goed wordt omgezet naar de praktijk en er goed gehandhaafd wordt op de regels	RUO als verzameling kritische vak-mensen met grote motivatie om hun werk zo goed mogelijk uit te voeren	Overheden als opdrachtgever en mensen/bedrijven die controle/toezicht/regels nodig hebben om zuiver op de graat te blijven	Geef RUO's de ruimte die ze nodig hebben om hun werk goed te doen en vertrouw op hun oordelen en output
Plichtsbesef	De maatschappij functioneert alleen goed als iedereen zich er voor inzet en RUO's zijn een mooi voorbeeld van hoe dat eruitziet in de praktijk; werken voor de maatschappij	RUO als organisatie met het welzijn van de samenleving centraal: zij werken namens de samenleving en nemen die opdracht heel serieus	Maatschappij die mandaat geeft aan RUO's om belangrijke dingen uit te voeren, hierop vertrouwt en hun handelen interpreteert als 'voor ons'	Ga zo door en zorg dat deze RUO's die het beste voor hebben met de burger hun werk goed zo goed mogelijk kunnen blijven doen
Mensenclub	Organisaties zoals RUO's bestaan uit mensen en daar is ruimte voor persoonlijke overwegingen, twijfels en foutjes. Je gaat staan voor je eigen mensen en respecteert hun mening	RUO als organisatie waar geluisterd wordt naar de persoonlijke verhalen van medewerkers en gezorgd wordt voor elkaar	Samenleving die het belangrijk vindt dat mensen hun grenzen en zorgen kunnen aangeven bij hun werkgever	Bewaak de ruimte die er is bij RUO's om te zeggen wat je denkt en voelt zodat het veilige organisaties blijven
Schoothondje	De onafhankelijkheid van RUO's is in het geding omdat de invloed vanuit en loyaliteit aan ministeries te groot is. Het worden op deze manier <i>politieke</i> instellingen en dat is zorgelijk	RUO als club die te nauwe banden met ministerie onderhoudt en daardoor geen 'nee' kan of wil verkopen en soms zelfs een minister uit de wind houdt	Ministerie in rol van marionet die niet alleen kaders maar ook uitvoering bepalen en geen advies vragen maar vooral organiseren wat ze willen horen	Er kan geen sprake zijn van lippendienst aan ministeries, zorg dat RUO's <i>echt</i> onafhankelijk opereren zodat zij te allen tijde kritisch blijven
Softies	RUO's zijn bedoeld om te controleren, te handhaven en te zorgen dat regels in de praktijk ook worden toegepast. Dit doet men te soft waardoor er ruimte komt voor chaos en valsspelen door burgers en/of bedrijven	RUO als zacht ei die niet echt iets voor elkaar krijgt. Hun instelling is te soft en naïef om de verhardende samenleving voldoende onder de duim te houden	Burgers en/of organisaties als verhardde tegenstander die soms ook doorhebben dat ze toch niet 'gepakt' gaan worden	Zorg dat er meer strijdlust en moed bij RUO's terechtkomt zodat zij succesvol kunnen optreden en misbruik van publieke middelen kunnen handhaven

Frame *Missende menselijke maat*

In dit verwijtende frame wordt de RUO verweten dat zij te veel bezig zijn met het handhaven van hun systemen en manier van werken en te weinig oog hebben voor de mens in het systeem. In dit frame wordt het gebrek aan menselijke maat als een systematische manier van werken gezien. Dit is hen niet 'ineens' overkomen en men weet het eigenlijk zelf ook wel maar doet er niets aan. Problemen ontstaan door een té afstandelijke manier van beleid maken, het gebruik van foute aannames of modellen. Een ander onderdeel van dit frame is in zijn algemeenheid een overheid op afstand zonder menselijk gezicht die geen fouten tolereert en in de basis de burger niet vertrouwt. Het resultaat hiervan is een compleet scheve machtsverhouding waarbij de RUO in feite – als

onderdeel van de overheid – kan doen en laten wat ze willen. Er is niemand die ze succesvol ter verantwoording kan roepen omdat de ‘normale’ burger het nooit kan winnen van zo’n machtsblok.

- *Belastingdienst*: Uit de hand gelopen fraudejacht waarin mensen onterecht als rotte appels werden aangewezen en geen kans kregen zichzelf te rehabiliteren
- *NVWA*: Boeren durfden misstanden niet te melden uit angst dat hun bedrijf gesloten werd en daarnaast is té radicaal ingegrepen rond fipronil waardoor veel bedrijven onnodige schade geleden zouden hebben. Agrariërs konden het niet opnemen tegen de Staat omdat zij dit nooit zouden kunnen winnen
- *Staatsbosbeheer*: Grote grazers in de Oostvaardersplassen worden als labratten ingezet bij falend natuurbeleid, waarbij Staatsbosbeheer niet echt de verantwoordelijkheid neemt en luistert naar alternatieven voor verhongeren/afschieten. Zowel mens als dier is slachtoffer in dit frame

Typische framingdevices: Menselijke maat, toeslagaffaire (in artikelen over andere RUO's), kapotmaken (kan ook vlindereffect-frame zijn), verpletteren, vermorzelen, gebrek aan compassie/empathie

Frame Vlindereffect

In dit frame wordt een minder verwijtende toon aangeslagen dan in het ‘Missende menselijke maat’-frame. In dit frame worden fouten namelijk niet als structureel en ‘by design’ gezien, maar het gevolg van een menselijke fout. Het probleem is echter dat kleine foutjes binnen zulke grote organisaties met zo veel verantwoordelijkheid en slagkracht onbedoeld kunnen escaleren naar een enorme ramp waar alle grip op verloren raakt. Dit is wat het ‘vlindereffect’ inhoudt: het begint met iets kleins en onbelangrijks en zo ontstaat een wond die net zo lang kan door etteren totdat het zo erg is dat er over amputatie gedacht moet gaan worden. In het frame wordt soms benadrukt dat RUO's log zijn en niet snel van koers kunnen wijzigen. Daarom worden relatief kleine missers niet snel genoeg opgemerkt of is men niet in staat om foutjes slagvaardig aan te pakken als ze wèl ontdekt worden. De burger en/of markt ontdekt al veel sneller dan de RUO dat er iets misgaat, maar dat leidt bij melding dat niet of niet snel genoeg tot een plan van aanpak om het op te lossen. In het frame is vaak veel aandacht voor de negatieve consequenties van de kleine fout; wat gebeurde er allemaal wat terug te herleiden is naar die ene fout. Er zit dus volgens de framegebruiker geen kwaadaardigheid achter, maar eerder incompetentie en te weinig zicht op de consequentie van bepaalde beslissingen.

- *Belastingdienst*: Een fout algoritme zorgde uiteindelijk voor financiële malaise en uithuisplaatsing van kinderen bij talloze gezinnen die onterecht als fraudeur werden aangemerkt
- *NVWA*: De manier waarop kippenboeren werden aangepakt door de NVWA was overtrokken en heeft tot veel onnodige schade geleid
- *ILT*: Het verbieden van de Stint was een te radicale beslissing die kinderdagverblijven enorm in de problemen heeft gebracht

Typische framingdevices: Sneeuwbal, stroperig, bureaucratisch, olietanker, moeilijk oplosbaar, fouten stapelen, blunder, opnieuw fout

Frame Kritische tegenlezer

In dit frame wordt de onafhankelijke rol van RUO's benadrukt: zij hebben de meest vakinhoudelijke kennis in huis en baseren hun adviezen op die inzichten. Het kan zo zijn dat dit de vorm van een waarschuwing aanneemt wanneer de beleidsmakers voorstellen doen waarbij problemen met de uitvoerbaarheid geïdentificeerd worden. Ministeries, politiek en in mindere mate de burger zelf belandt in dit frame in de rol van ‘wensende partij’ die niet altijd voldoende snapt van de praktijk om goed gemotiveerd beleid te ontwikkelen. Het handelingsperspectief in dit frame stelt dat het oordeel vanuit RUO's echt voldoende serieus genomen moet worden omdat zij anders ook met de gebakken peren zitten aangezien zij ook verantwoordelijk zijn voor een soepele uitvoering.

- *Belastingdienst*: Mensen ‘zomaar’ flink compenseren voor toeslagaffaire kan juist weer leiden tot nieuwe ellende als blijkt dat dit niet terecht was
- *Politie*: Keihard ingrijpen bij rellen is als een rode lap op een stier. Je kunt beter inzetten op preventie

Typische framingdevices: Signaleren, waarschuwen, voorzien (maar het moet wel de RUO zijn die waarschuwt of signaleert)

Frame Geen grip

Dit frame is de negatieve tegenhanger van het ‘Kritische tegenhanger’-frame. In dit frame wordt namelijk benadrukt dat RUO’s geen grip hebben op de thema’s waar zij over gaan. Dat kan liggen aan een aantal zaken. In de eerste plaats wordt benoemd dat werkwijzen niet deugen waardoor zaken mislopen. In de tweede plaats kan het liggen aan een versnipperde aanpak waarbij niemand echt verantwoordelijkheid neemt. In de derde plaats kan een issue ‘te groot’ worden waardoor het niet meer binnen de normale manier van werken goed aangepakt kan worden. Bijvoorbeeld wanneer organisaties op de markt zich niet aan de afspraken houden of wanneer er in korte tijd te veel dingen veranderen in de buitenwereld. In de vierde plaats wordt de RUO verweten dat zij onvoldoende professioneel zijn. Welke oorzaak ook benoemd wordt, het handelingsperspectief is negatief: je kunt niet verwachten dat er zonder grote veranderingen echt verbetering zal optreden. Om grip te krijgen zal dus de hele organisatie op de schop moeten, anders kun je erop rekenen dat het een volgende keer weer mis zal gaan. Een fout wordt dus binnen dit frame niet als een op zichzelf staand incident gezien, maar als iets dat sowieso een keer zou gaan gebeuren.

- *OM*: Het dossier rond Marengo is te groot waardoor het OM telkens weer dezelfde fouten maakt (oa. lekken foto van kroongetuige)
- *ILT*: Er zijn te veel items waar ILT op moet toezien op een markt die ondertussen gewoon zijn eigen gang gaat zonder dat ILT dat echt doorheeft

Typische framingdevices: Gebrek aan toezicht, geen overzicht, actiever toezicht, zwalken, grip, achter de feiten aanlopen

Frame Begrensd & verplicht

In dit frame staat centraal dat RUO’s uitvoerder van beleid zijn en daardoor niet anders kunnen dan wat hen is opgedragen. Dit levert twee ‘moetjes’ op: dingen die niet *mogen* volgens de wet en dingen die juist *moeten* volgens de wet. Hoe zij hun werk uitvoeren wordt bepaald door het beleid wat gemaakt wordt door ministers en de Tweede Kamer. Het is niet aan de RUO’s om hier iets van te vinden; zij zijn er om uitvoering te geven aan deze visie. Als dingen misgaan ligt de verantwoordelijkheid dan ook vooral bij de bedenker, niet bij de uitvoerder. Mensen kunnen wel kritiek hebben op de RUO’s, maar moeten zich vooral realiseren dat RUO’s gebonden zijn aan het uitvoeren van wat hen wordt aangegeven. Daarnaast wordt binnen dit frame ook benoemd dat niet ‘alles’ kan. Je kunt niet overal bovenop zitten omdat de markt nu eenmaal te groot is en de samenleving behoorlijk complex. RUO’s kunnen niet op microniveau zicht op alles hebben. Dat is niet realistisch.

- *ILT*: Niet *elk* voertuig op de weg kan tot in detail door ILT worden gecontroleerd, want er zijn er simpelweg te veel
- *Politie*: Bij rellen is niet alles (zoals preventie) mogelijk omdat de politie is gebonden aan regelgeving. Men kan pas ingrijpen als het uit de hand loopt
- *NVWA*: De NVWA had beperkte wettelijke mogelijkheden om in te grijpen bij kippenboeren rond de fipronil-affaire
- *Staatsbosbeheer*: Staatsbosbeheer is afhankelijk van jachtseizoen en weersomstandigheden om afschot herten te realiseren, dat lukt daarom soms niet
- *Belastingdienst*: Niet de Belastingdienst bepaalde dat fraude een belangrijk item werd, maar het kabinet en de Tweede Kamer. Zij wilden dit

Typische framingdevices: Niet alles controleren, geen exacte grens, wettelijke mogelijkheden, niet mogen ingrijpen, gebonden aan regels/wetten, (slechts) uitvoerder van beleid, bestuurscultuur, rol politiek, opdrachtgever

Frame Gedeelde verantwoordelijkheid

In dit frame wordt benadrukt dat RUO's vaak veel aandacht krijgen wanneer iets misloopt, maar dat het slagen van hun werkzaamheden eigenlijk een gedeelde verantwoordelijkheid is. Het kan niet het geval zijn dat alleen een RUO kritiek krijgt wanneer bijvoorbeeld een fout heeft geleid tot onveilige situaties of verkeerde resultaten. Wanneer dingen mislopen moeten alle betrokkenen reflecteren op hun eigen verantwoordelijkheid en niet alleen maar naar de RUO wijzen. Pas dan kan voorkomen worden dat dingen opnieuw misgaan in de toekomst omdat alle betrokkenen de slordigheden uit hun eigen processen kunnen halen.

- *NVWA:* Kippenboeren moeten ook zelf weten waarmee ze hun stallen schoonmaken
- *Staatsbosbeheer:* Bijvoerende burgers vergroten op de langere termijn het probleem in de Oostvaardersplassen in plaats van te helpen

Typische framingdevices: Eigen verantwoordelijkheid, zelf ook inzicht, alleen/slechts uitvoerder

Frame Kapotbezuinigd

In dit frame wordt centraal gesteld dat er te weinig geld naar RUO's gaat om echt alles zo grondig te doen als wat we willen. Doordat er steeds meer beknipt moet worden, moeten er keuzes gemaakt worden in wat te doen en worden dingen minder uitvoerig aangepakt. Dat is een logisch gevolg van minder budget, dus de RUO valt hier eigenlijk weinig te verwijten. Het is eerder dus de schuld van de overheid wanneer dingen (logischerwijs) mislopen in de praktijk. De RUO doet immers zijn uiterste best met beperkte middelen. Dit frame kan als neveneffect hebben dat er een beeld ontstaat van een sappelende RUO die langzaam de grip verliest op de werkzaamheden. Daarom is dit frame mogelijk negatief voor de beeldvorming, al plaatst het de RUO's niet in een hele negatieve rol.

- *Politie:* Doordat er jarenlang beknipt is op de politie is de druk alleen maar toegenomen
- *Belastingdienst:* Het gebrek aan voldoende middelen heeft ertoe geleid dat algoritmes ingezet werden om fraude op te sporen zoals werd gevraagd
- *NVWA:* Bezuinigingen en fusies hebben gezorgd voor een verstoord systeem

Typische framingdevices: Bezuinigingen, reorganisaties, fusie, efficiëntie, te weinig geld

Frame Ivoren toren

Dit zeer negatieve frame hekelt de houding van de RUO's. Deze zou naar binnen gekeerd zijn, elitair en ongeïnteresseerd in het effect van het eigen werk op de maatschappij. Men voelt zich volgens het frame onvoldoende verbonden met de samenleving en probeert vooral het eigen hachje zo goed mogelijk te redden. Ook wordt er soms in het frame een 'angstcultuur' aangehaald, waarbij mensen die lager in de organisatie zitten geen kritiek kunnen en mogen uiten op het management (en burgers van buitenaf al helemaal niet). Fouten maken wordt bestraft en kritiek wordt genegeerd, dus ontstaat er een organisatie waar het 'ieder voor zich' is zonder dat men zich verantwoordelijk voor het geheel voelt. Wanneer er fouten worden gemaakt, worden deze onder het tapijt geveegd om te voorkomen dat iemand echt zijn verantwoordelijkheid zou moeten nemen.

- *ILT:* De toezichthouder probeerde gebrek aan toezicht op de Stint weg te poetsen zodat hen niets te verwijten viel
- *Belastingdienst:* Er werden memo's weggewerkt bij de Belastingdienst en problemen werden ontkend of er werd een juridische muur opgeworpen
- *OM:* Het OM probeerde met een afleidingsmanoeuvre de focus van media te verleggen van eigen lekken naar het feit dat advocaten en media de foto van de kroongetuige verder hadden verspreid

Typische framingdevices: Onveilige werksfeer, angstcultuur, afvinkcultuur, gescheiden werelden, onder tapijt vegen, wegpoetsen, geen zelfreflectie, hiërarchie, manipulatief, ongewenste omgangsvormen, vriendjespolitiek, afdekcultuur, niet gehoord

Frame Verzameld vakmanschap

In dit frame wordt de RUO neergezet als een bekwame organisatie vol vakspecialisten. Behalve hun expertise, komt in dit frame soms ook hun motivatie aan bod. Zij zouden met veel inhoudelijk enthousiasme hun werk zo goed mogelijk uitvoeren omdat zij echt passie voor hun vak hebben. Dit frame is de directe tegenhanger van het 'Begrensd & verplicht'-frame omdat hier de eigen motivatie om dingen aan te pakken en op te lossen centraal staat. In sommige gevallen wordt benadrukt hoe belangrijk het werk van een RUO is voor Nederland omdat er veel mensen op hen rekenen en het soms ook nodig is om grenzen aan te geven en te handhaven.

- *Staatsbosbeheer:* Mensen bij Staatsbosbeheer vinden hun werk fantastisch en hebben alles in huis om de Nederlandse natuur goed te beheren
- *ILT:* ILT stelt de nodige kritische vragen en doet uitvoerig onderzoek rondom het ongeluk met de Stint om de onderste steen boven te krijgen
- *NVWA:* De NVWA heeft toen er problemen met fipronil ontstonden goed gehandeld door de juiste keuzes te maken die op dat moment mogelijk waren
- *Politie:* Tijdens de avondklokrellen heeft de politie goed gehandeld en heeft in een extreme situatie de openbare orde en veiligheid weten te bewaken

Typische framingdevices: Professionaliteit, expertise, zorgvuldig(heid), onderzoek uitvoeren, motivatie

Frame Plichtsbesef

In dit frame staat niet zozeer het vakmanschap centraal (zoals in het 'Verzameld vakmanschap'-frame) maar de manier waarop zij hun taak bezien: plichtsbesef. Men erkent dat je voor de maatschappij werkt en dat in de uitvoering de maatschappij ook centraal moet staan. Dat betekent niet alleen dat het werk zorgvuldig uitgevoerd moet worden, maar dat er ook voldoende aandacht moet zijn voor verantwoording, uitleg en het meenemen van mensen. Er moet aan de burger voldoende uitgelegd worden waarom dingen gedaan worden zoals ze gedaan worden. Dat is belangrijk voor het vertrouwen van burgers in RUO's.

- *Politie:* De politie is er voor ieders veiligheid dus tijdens de rellen greep men in wanneer rellers de veiligheid van goedwillende demonstranten in het geding brachten
- *Staatsbosbeheer:* Natuurbeheer wordt uitgevoerd namens Nederland, dus Staatsbosbeheer wil uitleggen wat ze doen en waarom dat nodig is

Typische framingdevices: In verbinding met de samenleving, uitleggen aan de burger, meenemen van de burger, verantwoording afleggen, rechtvaardigen, draagvlak zoeken, verbinding zoeken

Frame Mensenclub

In dit frame staat het individu centraal binnen de RUO's centraal: het is geen homogene groep ambtenaren maar een verzameling van individuen met eigen normen en waarden, overtuigingen en eigenschappen. Dat betekent dat er ook binnen RUO's ruimte is voor kritiek, twijfel en discussie. Een goede organisatie bewaakt die ruimte en zorgt goed voor zijn mensen door erkenning te geven aan de persoonlijke verschillen. Als iemand zich niet senang voelt bij een bepaalde taak, dan kan hij/zij dat aangeven en dan wordt er naar een oplossing gezocht.

- *Staatsbosbeheer:* Als er boswachters zijn die moeite hebben met het afschieten van herten in de Oostvaarderplassen, dan is dat begrijpelijk en wordt er gezocht naar andere collega's die het werk willen verrichten
- *Politie:* Politiewerk is zwaar, dus collega's die kampen met klachten (mentaal en fysiek) na de rellen moeten kunnen rekenen op goed begeleiding tijdens en na hun werk

Typische framingdevices: Morele bezwaren, PTSS, geweld

Frame Schoothondje

In dit frame wordt de onafhankelijkheid van RUO's in twijfel getrokken. De RUO in kwestie zou te makkelijk zich laten beïnvloeden door wensen vanuit het bijpassende ministerie en diens belangen mee te wegen in de eigen besluitvorming. In het frame wordt de nadruk gelegd op de doorgeslagen loyaliteit tussen bijvoorbeeld inspecties en ministeries. Dit frame is de tegenhanger van het 'Kritische tegenspreker'-frame. In plaats van een onafhankelijke, neutrale uitvoerder verwordt de RUO in dit frame tot een plek waar politiek wordt bedreven en waar men de handen boven het hoofd van de minister houdt. Dit frame is bestempeld als terugkerend omdat deze in eerder onderzoek (2016) ook werd gevonden. In de deductieve toets werd bevestigd dat dit frame nog altijd gebruikt wordt.

- opgeklopt zodat ze pasten bij de beslissing die de minister reeds had genomen

Typische framingdevices: Onafhankelijk(heid), loyaliteit, nauwe banden minister, te weinig autonoom

Frame Softies

In dit frame wordt de nadruk gelegd op handhaving van regelgeving en dat zou te soft gebeuren. In plaats van daadkrachtig en consistent optreden vindt de framegebruiker dat RUO's te veel (tweede) kansen geven en dat mensen en organisaties te makkelijk weggomen met dingen. In dit frame is het niet incidenteel, maar structureel te slap. Om dit op te lossen moet er dus ook nieuwe wetgeving komen die de RUO's dwingen om strenger (of volgens de framegebruiker: rechtvaardiger) te zijn. Dit frame is bestempeld als terugkerend omdat deze in eerder onderzoek (2016) ook werd gevonden. In de deductieve toets werd bevestigd dat dit frame nog altijd gebruikt wordt.

- *Politie:* De politie had harder moeten optreden tijdens de avondklokrellen zodat het niet zo geëscaleerd was, want nu hebben ze eigenlijk laten zien dat er nauwelijks consequenties zitten aan de grens overgaan

Typische framingdevices: Niet voldoende ingegrepen, soft, grenzen duidelijk maken, links, D66 aanpak, tweede of derde kans geven

Frames opgedeeld in invloed op beeldvorming

Tabel 6.3: overzicht impact frames op beeldvorming

Positief	Kritische tegenzaker, Verzameld vakmanschap, Plichtsbesef, Mensenclub
Kan twee kanten op	Begrensd & verplicht, Gedeelde verantwoordelijkheid
Negatief	Missende menselijke maat, Vlindereffect, Geen grip, Kapotbezuinigd, Ivoren toren, Schoothondje, Softies

De tabel hierboven toont een opdeling van de gevonden frames in de manier waarop zij de publieke beeldvorming kunnen beïnvloeden. Er zijn vier terugkerende frames die kunnen bijdragen aan positieve beeldvorming en zeven frames die kunnen afdoen aan positieve beeldvorming. Frame 'Kapotbezuinigd' zou mogelijk ook als frame gezien kunnen worden dat kan bijdragen aan positieve beeldvorming – het is immers niet de schuld van de RUO. Omdat het frame echter een negatief beeld schetst van het functioneren van de organisaties, zal het frame in de praktijk eerder een negatief beeld opleveren dan een positief beeld. Twee frames kunnen mogelijk twee kanten opwerpen: 'Begrensd & verplicht' en 'Gedeelde verantwoordelijkheid'. Dat komt omdat beide frames ingezet worden in

nieuwsverhalen waarbij er kritiek is op onder andere de RUO, maar ook in nieuwsverhalen waarin juist naar anderen (ministerie, markt, burger) wordt gewezen als partij die iets te verwijten valt. In dit geval komt de RUO in een positievere rol: er wordt wel naar hen gekeken maar de verantwoordelijkheid ligt (ook) elders.

Deductieve check: waar kom je de frames bij andere RUO's tegen?

Terugkerende frames worden breder gebruikt dan op één issue bij een specifieke RUO. Ze worden ook gebruikt bij andere organisaties gekoppeld aan nieuwe issues. In dit hoofdstuk wordt de deductieve toets gedeeld, waarbij met de terugkerende frames is gekeken of en hoe deze terugkomen bij andere RUO's. Alle overkoepelende frames werden teruggevonden, hieronder wordt ingezoomd op een aantal frames hoe dit er in de praktijk uitziet.

Ivoren toren

Onder andere NRC schreef naar aanleiding van inspectieonderzoek rond de **politie**: *'Giftige en manipulatieve werksfeer bij undercover-politie. Medewerkers van undercoveroperaties zijn zeer kritisch over de cultuur binnen de politie. Ze signaleren ongewenste omgangsvormen, gebrek aan sturing, vriendjespolitiek en een 'afdekcultuur'.* Dit is duidelijk het 'Ivoren toren'-frame waarbij de nadruk ligt op de onveilige werkcultuur. De Telegraaf en AD namen dit frame ook over. Het AD schrijft over de **ACM**: *'ACM weigert wob-verzoek, geen openheid over eigen rol bij faillissement Welkom Energie'.* In dit stuk komt aan de orde dat de ACM niet in het voordeel van de consument had gehandeld omdat een energieleverancier dankzij hun handelen failliet was gegaan en dat zij weigeren om openheid van zaken te geven rond deze beslissing. Over de **IND** schrijft de Telegraaf: *'De top van de Immigratie- en Naturalisatiedienst IND heeft een klokkenluider die de jarenlange pestcultuur op een internationale afdeling aankaatte ten onrechte laten vallen. Tegen alle voorschriften in werd de naam van de vrouw, die het disfunctioneren van haar leidinggevendenden meldde, intern bekendgemaakt. Daarna namen collega's revanche'.*

Kritische tegenlezer

Nieuwsbericht op de website van de Algemene Onderwijs Bond (AOB): *Inspectie: corona zorgde voor hogere werkdruk en meer stress.* In het artikel wordt benadrukt dat de **Inspectie van het Onderwijs** in alle sectoren uitvoerig onderzoek heeft gedaan en waarschuwt voor de ongelijke verdeling van de 'corona-last'. Het AD schrijft over dit rapport: *'Inspectie komt met alarmerende boodschap: basisvaardigheden van leerlingen zijn onder de maat'* met de waarschuwing aan het kabinet dat het wegwerken van achterstanden niet voldoende is; er moet eigenlijk een 'grondige renovatie' komen. Het Parool schrijft over de luchtvaartinspectie van **ILT**: *'Nu vergunningen voor Schiphol vanwege de stikstofcrisis uitblijven, dreigen rechters een streep te zetten door het gedogen van te veel vlieghinder. In dat geval moet het aantal vluchten op Schiphol met zeker 10 procent omlaag, zo waarschuwt luchtvaartinspectie ILT'.* De ILT waarschuwt dus voor hoe beleid zal uitpakken in de praktijk zodat er op tijd ingegrepen kan worden.

Verzameld vakmanschap

Omroep Flevoland schrijft in een stuk: *'Inspectie: havo op Emelwerda College is 'zeer zwak',* waarbij wordt beschreven hoe de **Inspectie van het Onderwijs** onderzoek deed naar de kwaliteit van de havo op een school en in kaart brachten wat er precies mis is en welke verbeteringen nodig zijn. Ook komt in het artikel naar voren dat de inspectie een jaar later opnieuw zal komen controleren of de nodige verbeteringen voldoende zijn doorgevoerd. De NOS schrijft over het toezicht rond jeugdgevangenissen: *'De inspecties verscherpten het toezicht en nu blijkt dat de kwaliteit van behandelingen, de zorg voor de jongeren en de scholing en terugkeerprogramma's verder verslechterd zijn'.* De NOS schrijft over de **Inspectie SZW**: *'Inspectie treedt op tegen werkweken tot 100 uur op riviercruiseschepen'* waarbij aan de orde komt dat de Inspectie mensen die overwerkt waren naar huis stuurt en de druk op de cruiseschepen om te verbeteren opvoert. Over het **NFI** schrijft de Gelderlander: *'Wereldprimeur voor Nederlands Forensisch Instituut: criminelen sneller in beeld dankzij nieuwe dna-techniek',* waarbij wordt beschreven hoe effectief deze nieuwe aanpak is. Nieuws over de **Koninklijke Marechaussee** in de Telegraaf beschrijft hoe zij succesvol criminele organisaties rondom migranten aanpakken: *'De Koninklijke Marechaussee (KMar) heeft dit jaar bij controles in ons land tientallen rubberboten, buitenboordmotoren en honderden*

zwemvesten in beslag genomen. De goederen worden door criminele organisaties gebruikt in hun pogingen om migranten vanaf de Belgische of Franse kust naar het Verenigd Koninkrijk te brengen’.

Plichtsbesef

RTV Drente schrijft over onderzoek dat verricht werd door de **Inspectie Gezondheid en Jeugd**: *‘Er zijn bij de inspectie vooral zorgen over de onrust binnen de woonlocatie. Dat heeft onder meer te maken met de wisselingen die de laatste jaren zijn geweest in het management. Daardoor ontbreekt het naar het oordeel van de inspectie aan stabiliteit. Tegelijkertijd is het ziekteverzuim hoog. Dat heeft zo zijn effect op cliënten, de verliezende partij in de optiek van IGJ’.* De inspectie doet hier onderzoek in het belang van zowel de mensen die werken bij de betreffende woonlocatie, als de cliënten die hier wonen en zij blijven het in de gaten houden totdat het verbetert. Over een samenwerking tussen LTO en **Kadaster** schrijft vakwebsite Nieuwe Oogst: *‘LTO en het Kadaster vinden het van belang dat bij het realiseren van overheidsdoelen boeren en tuinders hun bedrijven kunnen blijven ontwikkelen. Daarvoor moet vaak grond worden verworven, bijvoorbeeld bij waterberging, beekherstel of langs waterlopen. Het Kadaster is gevraagd mee te werken vanwege de onafhankelijke positie en de kennis over en ervaring met grondruil en in een gebiedsgericht aanpak’.* Dit laat zien dat Kadaster zich inzet om maatschappelijke doelen te realiseren.

Begrensd & verplicht

De NOS schrijft over de **Inspectie SZW**: *‘De Inspectie SZW, voorheen bekend als Arbeidsinspectie, kan het uitbuiten van arbeidsmigranten niet goed aanpakken omdat de wet daar te weinig ruimte voor biedt. Het strafrecht moet daarom worden aangepast, vindt de Inspectie’.* Dit artikel hanteert het ‘Begrensd & verplicht’-frame om te laten zien hoe de Inspectie minder kan ingrijpen dan gewenst is. Het Eindhovens Dagblad schrijft over hoe het **COA** zoekt naar goede woonruimte: *‘Het COA kampt momenteel met een enorm tekort aan opvangplekken. De asielzoekerscentra zitten overvol. Daarom zoekt het COA overal in het land naar extra ruimte. Er zijn dringende oproepen gedaan aan gemeenten om mee te kijken naar geschikte plekken’.* Dit is een mooi voorbeeld van het ‘Begrensd & verplicht’-frame: de instantie doet binnen de mogelijkheden wat er nodig is, maar er is een duidelijke beperking aan wat er ‘zomaar even’ gerealiseerd kan worden. Op NU.nl staat het volgende: *“De **Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)** kan niet veel uitrichten tegen cosmetische operaties in het buitenland waarbij zaken misgaan. Dat laat de IGJ donderdag weten naar aanleiding van de dood van een Nederlandse vrouw na een mislukte cosmetische bilingreep in Turkije maandag. “Voor het toezicht op zorg die in het buitenland wordt verleend aan Nederlandse patiënten, is de toezichthouder in het desbetreffende land verantwoordelijk”, zegt de inspectie.”* Ook hier komt het ‘Begrensd & Verplicht’-frame naar voren, omdat duidelijk wordt dat de IGJ gebonden is aan regels: ook al zouden ze *willen* ingrijpen, het *kan* niet.

Geen grip

De Volkskrant schrijft over de **KVK**: *‘Privégegevens 1.800 Kamerleden en bestuurders op straat door datalek Kvk’,* waarbij centraal staat dat de KVK onvoldoende zicht had op in hoeverre advocaten nog recht hadden op inzicht in persoonsgegevens. Er zou te weinig gecontroleerd worden. De NOS schrijft over het **UWV**: *‘UWV gaf 1200 mensen te hoge uitkering, ‘bij uitzondering’ geen terugvordering’,* waarbij het gaat om onjuiste uitkeringen wat bij elkaar optelt tot 2,2 miljoen euro in 2020. Het UWV gaat het geld niet terugvragen omdat hiermee mensen in de financiële problemen zouden kunnen komen. Over de **IND** schrijft de Volkskrant: *‘Immigratiedienst belooft politiek steeds dingen die ze niet kan waarmaken’.*

Missende menselijke maat

De website Noord Holland Nieuws beschrijft rond de **KVK** een zaak binnen dit frame: *‘Al sinds 2000 staat Zoë ingeschreven als ondernemer. Haar gegevens zijn daarom online te vinden in het Handelsregister. Het ongemak dat ze daar meteen al bij voelde, nam alleen maar toe. Zeker toen ze een stalker bleek te hebben. Op een gegeven moment stond die jongen zelfs bijna op haar balkon. De onderburen konden hem net op tijd weggagen. Zoë vroeg de KVK om haar gegevens offline te halen. Maar dat ging - in elk geval toentertijd - niet zo makkelijk. Terwijl ze een*

vonnis kon laten zien van de rechtbank, waarin terug te vinden was dat de jongen een straf opgelegd had gekregen voor stalking. "Misschien dat ze vonden dat de concrete dreiging daardoor juist weg was. Wat ik vreemd vind, is dat het lijkt alsof je leven op het spel moet staan voordat er iets gebeurt." De KVK geeft geen gehoor aan een wanhoopskreet van een burger omdat de regel nu eenmaal is dat men staat ingeschreven met adres. Een nieuwsbericht in de Gelderlander wordt ook gebracht in dit frame: 'Onder patiënten met langdurige coronaklachten is onrust ontstaan over de keuring die ze binnenkort krijgen voor hun arbeidsongeschiktheidsuitkering (Wia). Ze vrezen dat hun klachten vanwege long covid niet serieus genomen worden en dat ze daardoor meer moeten werken dan ze aankunnen'. De Volkskrant beschrijft binnen dit frame meerdere RUO's: **UWV**, **CBR** en de **Belastingdienst**. Naar deze uitvoeringsorganisaties komt door een falend beleid een parlementair onderzoek. Oorzaak voor dit falend beleid is volgens De Volkskrant het zoekraken van de menselijke maat: "Ondanks de overwegend goede bedoelingen van burgers en van medewerkers van de diensten, loopt het voortdurend mis tussen die twee. Burgers voelen zich opgejaagd, ambtenaren zitten gevangen in de strenge voorschriften van het systeem. Wantrouwen is het uitgangspunt. Gevolg: doordat mensen als potentiële fraudeur worden behandeld, gaan ze zich ook zo gedragen." Volgens De Volkskrant is er nu sprake van een sterke gelijkheidsdrang bij de overheid: "iedereen moet precies dezelfde behandeling krijgen, wat onvermijdelijk leidt tot een onpersoonlijk, kil en gejuridiseerd systeem."

Softies

Over de inzet van het **CJIB** om schadevergoeding te vorderen onder veroordeelde avondklokkrellers schrijft het Brabants Dagblad: 'Een jaar na de avondklokrellen in Den Bosch: 'Aantal gedupeerden staat nog met lege handen'. Het CJIB zou te weinig moeite doen om de daders aan te pakken, met als gevolg dat slachtoffers niet krijgen waar ze recht op hebben.

Mensenclub

Over de uitvoering van de coronasteun door **RVO** schrijft het AD: 'Chat-coördinator Anna: „Mensen die zo schelden zijn zeldzaam, maar het gebeurt, dus we zijn voorzichtig met het geven van namen.” Ze begrijpt het wel, ondernemers vechten voor het voortbestaan van hun bedrijf. „Emoties lopen dan hoog op. Wij leggen uit dat we de regels niet maken, alleen uitvoeren en dat we ieder signaal over de onrechtvaardigheid van de regeling doorgeven aan het ministerie van Economische Zaken. We proberen altijd te kijken naar wat wel kan. Maar iedere chatter ligt er weleens wakker van.” In dit artikel komt aan bod dat er mensen werken bij RVO die het heftig vinden om de problemen van ondernemers te horen en dat het hen raakt. In de Volkskrant wordt hetzelfde frame gehanteerd om ontwikkelingen bij RVO te beschrijven: 'Ict'er Broekman vindt het een dilemma hoever hij moet gaan om te helpen. Laatst belde een ondernemer naar de klantenservice bij wie op dat moment een deurwaarder op de stoep stond. Zijn TVL bleek door een softwarefout niet uitgekeerd. Op zo'n moment staat hij dus voor het blok: als hij deze ene ondernemer helpt, betekent het dat duizenden anderen hun geld later krijgen. 'De basisafpraak is dat het collectief voorgaat, maar bij echt schrijnende gevallen is dat een moeilijke afweging.'

Schoothondje

Uit een artikel van EenVandaag blijkt dat de commissie-Bosman, die onderzoek deed naar het falende beleid bij uitvoeringsorganisaties als de **Belastingdienst**, **UWV** en **CBR** vindt dat uitvoeringsorganisaties hulp op maat moeten leveren en tegenspraak moeten bieden wanneer een ministerie onwerkbaar voorstellen doet. "Help de samenleving, in plaats van de minister", zegt Bosman. In een artikel van Trouw over rijksinspecties zoals **NVWA** of **IJV**: "Toch is het juist die vermeende druk vanuit ministeries die ervoor zorgt dat de onafhankelijkheid van rijksinspecties steeds vaker wordt bevestigd. Deze inspecties, zoals de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit of de Inspectie Justitie en Veiligheid, toetsen het beleid van ministeries en de naleving daarvan. Maar volgens critici lopen ze aan de leiband van ministers. Kritische publicaties zouden ze onder druk moeten uitstellen, wijzigen of zelfs staken, klinkt het, ook in de media. "Dat de Nederlandse rijksinspecties onafhankelijk zijn, is 'pure onzin'", kopte NRC Handelsblad vorig jaar februari. En in Het Financieele Dagblad schreef bijzonder hoogleraar Femke de Vries van de Rijksuniversiteit Groningen dat rijksinspecties 'zelf onderdeel zijn van de Haagse bubbel'. De

inspecteur-generaal van vandaag kan morgen als directeur-generaal op een ministerie worden geïnstalleerd, aldus De Vries. Hoe is onafhankelijkheid dan nog te waarborgen, vroeg ze zich af."

Kapotbezuinigd

In een artikel van NRC gaat de voormalig minister Sociale Zaken in op het snijden bij uitvoeringsinstanties zoals de **Belastingdienst** en **UWV**: *'Er is na de economische crisis van 2008 te hard bezuinigd op uitvoeringsorganisaties als het UWV en de Belastingdienst, met alle gevolgen van dien'*. Over bezuinigingen bij **IND** schrijft AD: *"Duizenden asielzoekers moeten tot een half jaar langer wachten op toestemming voor gezinshereniging dan de wettelijke termijn van zes maanden. Toch heeft de IND juist bezuinigd op de afdeling die hierover moet beslissen."* Het artikel gaat in op de enorme hoeveelheid dossiers die nog behandeld moeten worden en de onbegrijpelijke keuze om te bezuinigen op deze afdeling.

Vlindereffect

Over de **Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd** en de **Inspectie Justitie en Veiligheid** bij de moord op de 8-jarige Diya waarvan haar vader de dader was. Hierover schrijft het Barendrechts Dagblad: *"Dat er dan bij niemand van de veiligheidsketens een kwartje valt, zo van: zou hier iets aan de hand zijn? Nee hoor", zei Hoogwerf, "niemand die er aanstoot aannam. Ook niet toen die vader met een kogelvrij vest en een mes bij school stond. De melding werd gewoon vergeten en het kind met de vader naar huis gestuurd. Foutje, volgens de Inspectie. Nee zeg ik dan, dit is nalatigheid."* In het artikel wordt verwezen naar verschillende partijen die allemaal steken hebben laten vallen bij het dossier van Diya. Het is een goed voorbeeld van hoe een aantal kleine 'foutjes' desastreuze gevolgen kunnen hebben.

Gedeelde verantwoordelijkheid

Op de website nationalezorggids.nl lezen we: *"De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) kijkt mee met de plannen die zorgorganisaties regionaal per sector maken – of al hebben – om zich voor te bereiden op een mogelijke derde golf van het coronavirus. De inspectie keurt plannen niet goed of af. Wel bekijkt de inspectie of de plannen voldoende mogelijkheden geven aan zorgaanbieders en zorgverleners om in een derde golf de juiste afwegingen te maken om in vergelijkbare situaties aanvaardbare zorg te blijven bieden. Dit meldt IGJ. (...) Het is en blijft de verantwoordelijkheid van zorgaanbieders om aan de hand van richtlijnen keuzes te maken over welke zorg verantwoord afgeschaald kan worden als dat nodig is; afwijkingen daarop moeten te onderbouwen zijn."* Het 'Gedeelde verantwoordelijkheid'-frame komt hier mooi naar voren, zeker door de toevoeging 'Het is en blijft'. De focus komt te liggen op wie de echte verantwoordelijkheid hier heeft, en dat de zorgaanbieders dus niet achterover kunnen leunen nadat de **Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd** hun plannen heeft gezien. Ook in de digitale krant van gemeente Zwartewaterland vinden we dit frame terug: *"In Overijssel hebben de wegbeheerders en weggebruikers, op initiatief van de provincie Overijssel, de krachten gebundeld om deze overbodige schade te voorkomen. De Overijsselse gemeenten, waterschap Drents Overijsselse Delta en Vechtstromen, Bouwend Nederland, Transport en Logistiek Nederland, Cumela, Evofenedex, LTO-Noord en Rijkswaterstaat ondertekenen daarom een convenant om overbelading en overbelasting gezamenlijk aan te pakken. Gedeputeerde Bert Boerman, verantwoordelijk voor mobiliteit in Overijssel: "Elke partij heeft en eigen verantwoordelijkheid, maar. Door samen kennis te delen en maatregelen te nemen, zorgren we sneller voor vermindering van overbelading en daarmee de overbelasting van onze infrastructuur."* Doordat de nadruk zo ligt op de gezamenlijke verantwoordelijkheid en de rol die elke partij speelt, wordt duidelijk dat er hier niet één partij is (bijvoorbeeld **Rijkswaterstaat**) die het probleem alleen kan oplossen.

Deductieve check CBR

Bij de opdrachtgever bestond de wens om het CBR als aparte case mee te nemen. Wij hebben hiervoor een steekproef genomen en deductief gecheckt: hebben we de overkoepelende frames teruggevonden en zijn er wellicht nieuwe frames aan te wijzen die we niet eerder hebben gezien?

Het CBR heeft te maken met flinke wachttijden. Met name de 75-plussers merken hier veel van. Zodra een automobilist 75 jaar wordt, moet opnieuw het rijbewijs worden aangevraagd. Daar hoort een gezondheidsverklaring bij: iedereen krijgt een vragenlijst en als op één van de vragen met 'ja' geantwoord kan worden, moet die persoon medisch gekeurd worden. Maar door een digitaliseringsslag bij het CBR in combinatie met een reorganisatie, loopt dit proces compleet vast. Wachttijden lopen op en mensen zitten soms maanden zonder geldig rijbewijs. Ook beroepschauffeurs. Daarnaast zijn enkele andere momenten meegenomen in deze deductieve check, zoals het lekken van privacygevoelige gegevens en lange wachttijden voor rijexamens.

De overkoepelende conclusies zijn dat veel overkoepelende frames zijn teruggevonden bij deze deductieve check en dat er geen nieuwe frames zijn gevonden. Het 'Geen grip'-frame lijkt het dominantst aanwezig in dit corpus en laat vooral zien hoe het CBR de situatie niet (meer) aankan. Hieronder volgt een overzicht van de gevonden frames en voorbeelden uit het CBR-corpus.

Frame Geen grip

- *De laatste jaren stapelden de problemen bij het CBR zich op, omdat er werd overgegaan op digitalisering van de systemen.*
- *Het CBR heeft al anderhalf jaar last van de problemen bij een ingrijpende automatisering en de daarbij behorende reorganisatie. Terwijl die automatiseringsslag juist bedoeld was om de organisatie efficiënter te maken.*
- *Eringa zal 'met zijn ervaring en deskundigheid' de directie van het CBR ondersteunen, aldus Van Nieuwenhuizen in een brief aan de Tweede Kamer. De oud-ProRail-baas wordt geregeld ingeschakeld om puin te ruimen bij organisaties die in problemen verkeren.*
- *Het CBR erkent de problemen en zegt hard te werken aan verbetering, maar dat pas aan het eind van dit jaar alles opgelost zal zijn. „Het is gewoon vreselijk druk en daardoor duurt alles langer. Dat ga ik niet ontkennen. Het enige dat ik kan aanraden is alles zoveel mogelijk digitaal in te vullen en ruim voor het verstrijken van het rijbewijs het traject in te gaan”, zegt Nathalie Dingeldein.*
- *Het CBR kampt niet alleen met oplopende wachttijden. Eerder dit jaar raakte van ongeveer driehonderd klanten de post zoek door een probleem met oude scanners, zegt een woordvoerder van het CBR. En in de zomer werd bekend dat in 71 gevallen privacygevoelige informatie in verkeerde (papier) dossiers belandde. Die problemen zijn volgens het CBR opgelost. De chaos bij het CBR is onder meer te wijten aan ict-problemen en een tekort aan keuringsartsen. Over het bureau - officieel een zogeheten zelfstandig bestuursorgaan - kwamen zoveel klachten binnen dat minister Van Nieuwenhuizen eerder dit jaar besloot tot een ondertoezichtstelling.*
- *De minister wacht in het nieuwe parlementaire jaar, dat volgende week begint, sowieso nog een pittig debat over het CBR nadat deze zomer was gebleken dat daar ook is gezondigd tegen de privacyregels: de medische gegevens van zeker 71 mensen zijn per ongeluk in de digitale dossiers van andere mensen beland. Voor de vier regeringspartijen VVD, CDA, D66 en ChristenUnie is dat reden om het parlementair toezicht op te schroeven: zij eisen voortaan een maandelijkse rapportage van Van Nieuwenhuizen over het CBR, met alle cijfers over dit soort fouten en over termijnoverschrijdingen bij verleningen en keuringen.*
- *Klantenservicemedewerkers durven de nieuwe wachttijd niet door te geven aan de telefoon. 'Het kon niet erger. Die dagen heb ik heel moeilijke gesprekken gehad', zegt een van hen. In april 2019 liggen er bij het CBR zo'n 130 duizend onbehandelde dossiers, terwijl 35 duizend een 'gezond' aantal is. De gesprekken op de medische afdeling gaan dan allang niet meer over medische onderwerpen. 'Jullie maken er een zootje*

van', is nog een van de vriendelijkere kwalificaties die de medewerkers naar hun hoofd krijgen geslingerd. Ze proberen zich er niet te veel van aan te trekken. 'Oogkleppen op', zegt een medisch adviseur. De druk van buiten beïnvloedt het dagelijks werk. Sturing van hogerop blijft uit. Medewerkers raken gefrustreerd. 'Ik heb de afgelopen tijd veel collega's zien vertrekken', zegt een medisch adviseur. De doorloop bij het CBR blijkt inderdaad aanzienlijk. In een jaar tijd zag de organisatie 32 werknemers met een tijdelijk of vast contract vertrekken. Er kwamen er ook 39 bij. Onder uitzendkrachten is de doorloop nog hoger. Zo'n tweehonderd vertrokken afgelopen jaar, terwijl er meer dan driehonderd werden aangenomen.

- Ondanks extra maatregelen blijven de problematische wachttijden voor rijexamens nog tot het najaar van 2019 bestaan. Door de bloeiende economie kan het CBR de vraag naar praktijkexamens niet meer aan. Op veel plekken haalt het CBR de wettelijke wachttijden niet meer. Vorig jaar werd een recordaantal rijexamens afgelegd en dit jaar worden het er waarschijnlijk nog meer

Missende menselijke maat

- Voor sommige gedupeerden wil het CBR de kosten van een nieuw rijbewijs zelf vergoeden, in andere gevallen (zoals beroepschauffeurs) is de dienst genegen de wachttijd op herkeuring in te korten. De Tweede Kamer vindt dat allemaal niet genoeg. Veel CBR-klienten lijden schade omdat ze niet de weg op mogen en daardoor met hun werk in de problemen komen.
- De Nederlandse Vereniging voor Autisme (NVA) roept verkeersminister Cora van Nieuwenhuizen op om CBR-keuringen voor mensen met autisme af te schaffen. Volgens de patiëntenorganisatie bestaat er „geen enkel relevant verband” tussen rijvaardigheid en de diagnose autisme. „Sterker nog, mensen met autisme blijken, zodra ze hun rijbewijs hebben gehaald, gemiddeld veiliger te rijden”, zegt Karol Henke, directeur van de NVA. Volgens hem zijn er in de afgelopen twee maanden meer dan honderd klachten binnengekomen over de „peperdure en trage keuring, en misstanden bij het CBR”. De extra kosten ervan bedragen vaak 300 tot 400 euro. Daarbij stelt de keuring volgens hem inhoudelijk weinig voor. „Iedereen slaagt, het is gewoon een verdienmodel van het CBR”, stelt Henke. Volgens hem lopen jaarlijks 'duizenden' mensen met autisme tegen de problemen bij het CBR aan.
- Een depressie kan je tijdelijk je rijbewijs kosten, zelfs als die al ver achter je ligt. Het Centraal Bureau voor Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) eist van sommige ex-patiënten dat zij zich op eigen kosten medisch laten keuren. Het CBR doet dat vanwege de verkeersveiligheid, maar sommigen vinden de rij-instantie daarin te fanatiek.
- Lindhout heeft last van uveïtis, een soort permanente oogontsteking, in zijn geval zonder visuele beperking. Zijn rijinstructeur en een verpleegkundige hadden gewaarschuwd er niet over te reppen in de medische verklaring. „Maar als er iets gebeurt, ben ik misschien niet verzekerd, dacht ik”, zegt Lindhout. Hij vulde de verklaring eerlijk in en ging op verzoek van het CBR naar een keuringsarts. Die concludeerde dat zijn aandoening veilig rijden niet in de weg stond en stuurde zijn oordeel naar het CBR. Lindhout kreeg bericht dat hij binnen acht weken iets zou horen. „Ik belde na een week of zes om te horen hoe het ermeestond. Toen hoorde ik dat de reactietijd was verlengd naar 19 weken. Ik krijg nu voor 2 oktober reactie. Hoop ik. Mijn praktijkexamen durf ik nog niet aan te vragen. Ik ga wel door met lessen, maar wat rustiger, eens in de twee weken. Ik heb spijt van mijn eerlijkheid. Maar ik vind het ook gek dat je bijna gedwongen wordt om te liegen.”

Frame Verzameld vakmanschap

- *Het CBR neemt ook rij scholen op de korrel die kandidaten moedwillig op het verkeerde been zetten. Zo hoort het CBR dat rij scholen hun slagingspercentage beïnvloeden door met meerdere inschrijvingen te werken. Alleen kansrijke kandidaten doen examen onder de handelsnaam van de rij school. De 'kansloze' leerlingen - waar veel aan wordt verdiend - doen dat onder een andere naam. Via de nieuwe website van het CBR en sociale media geeft de organisatie daarom tips waar je op moet letten bij het halen van je rijbewijs.*

Frame Plichtsbesef

- *„Geweldig dat er lik-op-stuk wordt toegepast. Want kandidaten afleveren die een gevaar op de weg betekenen, doet onze sector natuurlijk geen goed. Dan is het goed dat deze mensen letterlijk en figuurlijk een lesje wordt geleerd”, reageert Tom Huyskens van de Bovag Rij scholen. „Wij pleiten al lang voor aanpak van de malafide rij scholen.” Ook de andere brancheorganisaties FAM en VRB juichen de aanpak van het CBR toe.*
- *Van Os, 23 jaar lang keuringsarts bij het CBR, legt zijn bezwaren voor aan zijn leidinggevenden bij het CBR. De verkeersveiligheid is in het geding, zegt hij. En dat is het maatschappelijk belang dat hij met hart en ziel dient. Nadat hij bij alle betrokken leidinggevenden bij het CBR bot vangt én hij een Tweede Kamerlid heeft benaderd dat op dat moment weinig kan doen, stuurt hij NRC een e-mail. Thuis in Den Haag staat in zijn boekenkast een ordner waar hij alle gespreksverslagen en documenten achter tabbladen bewaart.*

Frame Begrensd & verplicht

- *„Misschien wordt het nu tijd om een rijvaardigheidsonderzoek voor haar aan te vragen? Slechthorend, slechthorend, overspannen, burn-out, reuma, een evenwichtsstoornis en een hersentumor lijken me voldoende aanleiding.” Het dossier van deze vrouw belandde bij Wim van Os (64). Hij is medisch adviseur bij het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). De neuroloog komt, nadat hij het dossier heeft gelezen, tot de conclusie dat de vrouw niet dementerend is of een andere neurologische aandoening heeft. Maar vanwege haar herhaalde gevaarlijke rijgedrag wil Van Os haar rijvaardigheid in de praktijk getoetst zien. Zijn verzoek om een rijtest wordt geweigerd. De vrouw houdt haar rijbewijs en mag dus weer de weg op. Het is dit soort gevallen waardoor Van Os in gewetensnood komt. Het CBR legt nooit rijtesten op aan automobilisten, wanneer de arts bij hen geen ziekte constateert die de rijgeschiktheid vermindert. Deze automobilisten mogen hun rijbewijs houden, ook al zijn ze door de politie aangehouden voor gevaarlijk rijgedrag. Het gaat om enkele tientallen mensen per jaar. „Al gauw één per week”, zegt Van Os: „Ik kon daar geen verantwoordelijkheid voor nemen.”*
- *Psychiater De Wolff wijst er wel op dat het CBR hier niet de regels bepaalt. Het moet zich houden aan wettelijke richtlijnen, die overigens al veel soepeler zijn dan tien jaar geleden. Na een psychose mocht je toen bijvoorbeeld twee jaar niet rijden, nu is dat zes maanden. "En die regels zijn er ook niet voor niets. Met een ernstige depressie is het echt minder veilig om de weg op te gaan."*

Frame Ivoren toren

- *Systemen als park assist die de rijtaak overnemen van de bestuurder, zijn niet toegestaan bij het examen. Een examenkandidaat moet dus zonder hulp kunnen inparkeren. 'Onze examinatoren willen toch echt zien dat een examenkandidaat zélf veilig aan het verkeer kan deelnemen', schrijft het CBR. Rijinstructeur Alvares vindt dat een achterhaalde visie. 'Het CBR is een ouwelullenclub.' Op het Utrechtse kantoor van zijn*

Veronica Verkeersschool, een van de grootste rijsscholen van het land, windt hij er geen doekjes om. Vijf minuten eerder reed Hildebrand nog op de snelweg zonder handen aan het stuur - dat kan dankzij rijbaanassistentie. 'De ontwikkelingen gaan razendsnel', zegt Alvares. 'Leerlingen moeten met deze nieuwe autofuncties leren omgaan. Niet ter vervanging van het oude rijden, dat nog wel even nodig blijft, maar voor erbij. We horen ze op te leiden voor de toekomst, niet voor het verleden.'

Frame Vlindereffect

- *De proef maakt deel uit van een reorganisatie. Het CBR digitaliseert en snijdt tegelijkertijd in het personeelsbestand van de divisie Rijgeschiktheid. Daar beoordelen artsen, medisch adviseurs en hun assistenten gezondheidsverklaringen. De 192 voltijdbanen moeten worden teruggebracht naar 148. Het nieuwe systeem moet het arbeidsverlies opvangen. Maar al snel worden de eerste scheuren in de reorganisatie zichtbaar. De 'pilot' blijkt minder effectief dan verwacht. Het digitaal verwerken van de dossiers duurt door problemen met nieuwe software langer dan verwacht. De klantenservice raakt overbelast. Bellers hangen vaak meer dan een uur in de wacht. Reden voor de toestroom is de onduidelijkheid over de wachttijd voor de goedkeuring van de gezondheidsverklaringen; die is inmiddels veel langer dan de gecommuniceerde 4 weken.*
- *„Dat geldt voor mij. Ik zou wel de weg op willen, maar durf het simpelweg niet omdat je in de ellende kunt komen als het fout gaat. Mijn verzekeraar vergoedt namelijk niets als mij iets overkomt met mijn auto”, zegt de 78-jarige Jan Plug. „Dat risico neem ik dus niet, want stel dat je iemand aanrijdt. Ik lig ook al sinds maart op een stapel en door het talmen en steeds nieuwe aanvullende eisen van het CBR is mijn rijbewijs inmiddels verstreken en mag ik mijn auto niet meer besturen. Ik geloofde nooit zo in die 'paarse krokodil', maar inmiddels ben ik overtuigd dat die bestaat. Ik vind het ongepast dat een overheidsinstelling er zo'n chaos van kan maken.”*
- *Sinds begin dit jaar staat het CBR onder verscherpt toezicht van de VVD-bewindsvrouw. Het duurt te lang voordat de verlengingen en herkeuringen worden beoordeeld. Veel bestuurders, vaak ouderen, zijn hiervan de dupe. Van Nieuwenhuizen: „Deze situatie leidt tot schrijnende situaties doordat mensen buiten hun schuld zonder rijbewijs komen te zitten. Met alle gevolgen van dien voor bijvoorbeeld werk, mantelzorg of sociale contacten.”*
- *Al maandenlang worden burgers buiten hun schuld om slachtoffer van de wanorde bij het CBR. Vaak volstaat de termijn van vier maanden niet om op tijd het rijbewijs verlengd te krijgen, zodat deze verloopt en mensen de weg niet meer op kunnen. Voor tientallen beroepschauffeurs betekende dit dat ze op non-actief werden gesteld of hun contract werd opgezegd.*

Frame Gedeelde verantwoordelijkheid

- *Op verzoek van minister Cora van Nieuwenhuizen (Infrastructuur) onderzoekt oud-ProRail-directeur Pier Eringa (58) de problemen bij het CBR. 'Dit is een uitvoeringsorganisatie waar al jaren van alles mis is', zegt hij. 'Ik ga uitzoeken wie welke rol daarin speelt. Vaak krijgt een uitvoeringsorganisatie de schuld, maar ligt het wezenlijke probleem elders. Ik ga ook de rol van de minister, het departement en de raad van toezicht van het CBR onder de loep nemen. Soms zadelt de politiek zo'n organisatie met onmogelijke opdrachten op. Dat heb ik bij ProRail ook meegemaakt.'*