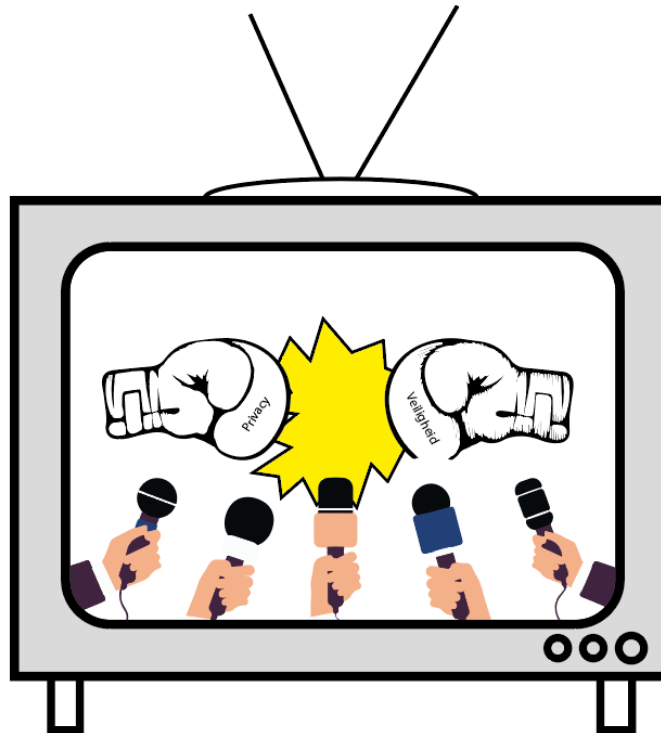


Veiligheid versus Privacy: een duivels dilemma

Onderzoek naar de media invloed op de afweging van conflicterende publieke waarden in de besluitvormingsfase



MASTER SCRIPTIE

Naam: M.M.B. Blom

Studentnummer: S1027921

Opleiding: Master Management van de Publieke Sector

Strategie, advisering en verandermanagement

Scriptiebegeleider: Prof. dr. ing. A.J. Klievink

Datum: 08-01-2021



**Universiteit
Leiden**

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie, onderdeel van de master Management van de Publieke Sector aan de Universiteit Leiden. In mijn scriptie heb ik onderzoek gedaan naar de invloed van mediaberichtgeving op de afweging van conflicterende publieke waarden in de besluitvormingsfase van de beleidscyclus.

Graag zou ik de gelegenheid nemen om mijn scriptiebegeleider Bram Klievink te bedanken voor de begeleiding en al het goede advies. Bram heeft mij gestimuleerd om goed zelfstandig te werken. Dit heb ik ervaren als een zeer uitdagend proces waarvan ik veel heb geleerd! Ook wil graag mijn ouders en alle andere mensen bedanken, voor alle steun en toeverlaat afgelopen jaar tijdens de covid-19 pandemie.

Mette Blom

8 januari 2021

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.1.1	Overheidsblunders.....	7
1.2	Probleemstelling	7
1.2.1	De invloed van de media.....	7
1.2.2	Publieke waarden en beleid.....	9
1.3	Onderzoeksvraag	10
1.4	Relevantie	10
1.4.1	Maatschappelijke relevantie.....	10
1.5	Leeswijzer.....	10
2	Theoretisch kader	12
2.1	De beleidscyclus	12
2.1.1	Actieve actoren tijdens de besluitvormingsfase.....	12
2.1.2	Beleidsarena's en rondes van de besluitvormingsfase.....	13
2.2	Publieke waarden en beleid	14
2.2.1	Afwegingen maken tussen conflicterende publieke waarden	14
2.2.2	Publieke waarden belangrijk tijdens besluitvormingsfase	15
2.2.3	Publieke waarden en digitalisering	17
2.2.4	Positieve en negatieve impact van ICT op publieke waarden.....	18
2.3	De rol van de media in de beleidscyclus	19
2.3.1	Specialistische media	19
2.3.2	De rol van de media	19
2.3.3	Mediagebruikers.....	20
2.4	Interactie tussen beleid en media.....	20
2.4.1	Beleidsonzekerheid en controversiële beleidsarena's.....	20
2.4.2	Balans tussen het openbaar bestuur en journalisten.....	21

2.4.3	Invloed van media op de besluitvormers.....	22
2.5	Verwachte invloed van mediaberichtgeving op de publieke waarde afweging	23
2.6	Conceptueel model	26
3	Methodologisch kader	28
3.1	Onderzoeksdesign.....	28
3.1.1	Casusselectie	29
3.1.2	Materiaalverzameling	30
3.2	Operationalisatie	31
3.2.1	Operationalisering: Besluitvormingsfase	31
3.2.2	Operationalisering van mediaberichtgeving.....	33
3.2.3	Operationalisering: afwegingen van publieke waarden	35
4	Casusbeschrijving.....	42
4.1	Databronnen.....	42
4.1.1	mediaberichtgeving	42
4.1.2	Officiële bekendmakingen	43
4.2	Tijdslijn Casus.....	43
5	Analyse.....	57
5.1	Analyse onafhankelijke variabele: mediaberichtgeving.....	57
5.2	Analyse afhankelijke variabele: afwegen van publieke waarden	58
5.2.1	Analyse - Interne aandacht voor het publieke waarden conflict	58
5.2.2	Analyse – parlementaire reactie op de media aandacht	59
5.2.3	Analyse – Herziene afweging publieke waarden	60
5.3	Samenvoeging van de variabelen	60
6	Conclusie.....	62
6.1	Beantwoording van de onderzoeksvraag	62
6.2	Reflectie.....	63
6.2.1	Reflectie onderzoek.....	63

6.2.2	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	63
6.2.3	Aanbevelingen praktijk	64
7	Literatuurlijst	65
8	Appendix I.....	69
9	Appendix II	71
9.1	Overzicht kwalificatie artikelen.....	71
9.2	Overzicht Kamerstukken 34588	72
9.3	Ingediende amendementen en moties.....	75

Lijst met tabellen

Tabel 1:	Waardencategorie en waarde set: "Relatie tussen openbaar bestuur en omgeving" van Jorgensen & Bozeman (Bozeman, 2007).....	16
Tabel 2:	Waardencategorie en waarde set: "Transformatie van belangen naar beslissingen" van Jorgensen & Bozeman (Bozeman, 2007).....	16
Tabel 3:	Waardencategorie en waarde set: "Relatie tussen openbaar bestuur en de burgers" van Jorgensen & Bozeman (Bozeman, 2007).....	17
Tabel 4:	Publieke waarden set voor het beoordelen van de impact van ICT (Bannister & Connolly, 2014, p. 123):.....	18
Tabel 5:	Impact ICT op publieke waarden (Bannister & Connolly, 2014).....	18
Tabel 6:	Selectiecriteria voor de casus	29
Tabel 7:	Concepten relevant voor de operationalisatie	31
Tabel 8:	Operationalisatie Mediaberichtgeving - Commerciële Mediaberichtgeving	34
Tabel 9:	Operationalisatie Mediaberichtgeving – Reactie op de media aandacht	38
Tabel 10:	Operationalisatie - afwegen van publieke waarden	38
Tabel 11:	Totaal overzicht operationalisering.....	41
Tabel 12:	Totaaloverzicht mediaberichtgeving per maand/jaar	43
Tabel 13:	Overzicht geraadpleegde kamerstukken (dossiernummer 345878).....	43
Tabel 14:	Totaal aantal vragen en opmerkingen met betrekking tot privacy door fractieleden – KST 34588-17	47
Tabel 15:	Stemming Amendementen - Wie stemde wat?(Korteweg, 2017).....	49
Tabel 16:	Stemming moties - april 2018	54

Lijst met afbeeldingen

Figuur 1: De Beleidscyclus (Howlett & Giest, 2015)	12
Figuur 2: Rounds Model (Teisman, 2000)	13
Figuur 3: Beleid-Media Interactie model (Robinson, 2000)	21
Figuur 4: Conceptueel model I Figuur 5: Conceptueel model II.....	27

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

1.1.1 Overheidsblunders

Er gaat wel eens wat mis bij de overheid. De overheid maakt vooral fouten op grote schaal bij de toepassing van ICT systemen. Dit bleek uit het rapport van commissie-Elias van 2014 (Bekker, 2020). Recente blunders met ICT systemen die breed werden uitgemeten in de media zijn het Systeem Risico Indicatie en het Fraude signaleringen systeem van de Belastingdienst. De Rechtbank Den Haag deed in februari 2020 uitspraak over het gebruik van het Systeem Risico Indicatie (SyRI). De rechtszaak werd aangespannen door een ‘privacy coalitie’ bestaande uit verschillende maatschappelijke organisaties, zoals ‘Stichting Platform Bescherming Burgerrechten, Nederlands Juristencomité voor de Mensenrechten (NJCM) en Stichting Privacy First’ (Bij voorbaat bedacht, nd). Het systeem van de overheid is volgens de rechtbank in strijd met de het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en privacywetgeving. De overheid moest per direct stoppen met het gebruik van SyRI (Driessen, 2020).

Ook de Belastingdienst maakte al meer dan twintig jaar gebruik van een ICT systeem waarbij burgers als fraudeurs in een database werden vastgelegd, de zogeheten Fraude Signalering Voorziening. Deze zwarte lijst bestond uit ‘vermoedens’ en ‘signalen’ die zonder medeweten van de burger werden opgeslagen. De als fraudeur geregistreerde burger kon hier dan ook geen bezwaar tegen maken. Dit systeem is aan het licht gekomen door journalistiek onderzoek en is na aandringen van de media, Trouw en RTL, uit de lucht gehaald (Kleinnijenhuis, 2020).

1.2 Probleemstelling

1.2.1 De invloed van de media

De media speelt een grote rol in het rapporteren over het handelen van de overheid. Waar er vroeger een handvol kranten waren die het nieuws met vertraging rapporteerden, is het nieuws tegenwoordig binnen enkele seconden voor iedereen beschikbaar. De media is enorm veranderd door alle nieuwe technologieën. Er zijn nieuwe kranten, tijdschriften, radiozenders, tv-zenders, sociale media. Alles is, via één klik op de knop, beschikbaar via het internet. Al deze informatiebronnen verspreiden het nieuws en zorgen ervoor dat er steeds meer informatie makkelijker beschikbaar is voor het publiek (Kepplinger, 2007). De media heeft voornamelijk interesse in zaken die een schandaal of fout van de overheid belichten (Bekker, 2020). Waar de

media grote invloed heeft op de perceptievorming van de maatschappij over publieke problemen (Kepplinger, 2007), wordt van beleidsmakers in principe verwacht dat zij zich niet te laten leiden door het beeld wat de media scheidt over een bepaald publiek probleem en de voorkeur van bepaalde beleidsoplossingen van dit probleem (Michael Howlett, Ramesh, & Perl, 2009). Toch is het fraudesysteem van de belastingdienst offline gehaald na herhaaldelijk aandringen van de media. Op basis van deze waarneming kan de vraag gesteld worden in welke mate de negatieve mediaberichtgeving invloed heeft op de inhoud van beleid en het op het beleidsproces.

Uit de wetenschap literatuur blijkt dat er al veel onderzoek gedaan naar de invloed van media op de politieke bewegingen en het gedrag van de burger. Alsook naar de invloed van het gebruik van media voor de zogenaamde politieke marketing van politici en partijen (Koch-Baumgarten & Voltmer, 2010a). Politici maken bijvoorbeeld ook gebruik van *media framing* om kiezers achter hun beleidsideeën te scharen door belangrijke publieke waarden en de effecten van het beleid te benadrukken (Chong & Druckman, 2007; Crow & Lawlor, 2016). Onderzoek naar de invloed van de media op de beleidscyclus is voornamelijk gericht op de agendavorming.

Er is echter nog weinig onderzoek gedaan naar de invloed van media op de andere fases van de beleidscyclus - formulering, besluitvorming, implementatie en evaluatie (Fawzi, 2018). Dit wordt bevestigd door Koch-Baumgarten & Voltmer (2010a). Zij stellen dat er nog relatief weinig onderzoek gedaan naar de rol van mediaberichtgeving op het proces en de inhoud van beleid (Koch-Baumgarten & Voltmer, 2010a). Volgens Koch-Baumgarten and Voltmer (2010b) is het belangrijk om de rol en invloed van de media per beleidsveld te onderzoeken. Daar elk beleidsveld “een complexe politieke arena vormt met zijn eigen karakteristieke structuren en dynamiek” (Koch-Baumgarten & Voltmer, 2010b, p. 215).

In dit onderzoek zal er gericht worden gekeken naar de invloed van negatieve mediaberichtgeving op het besluitvormingsproces van de Tweede Kamer waarbij het debat gericht is op beleid voor welke het gebruik van ICT systemen als beleidsinstrument centraal staat. Uit het onderzoek van Fawzi (2018) blijkt dat er nog weinig onderzoek is gedaan naar de invloed van de media tijdens het besluitvormingsproces. Er is voor het besluitvormingsproces van de Tweede Kamer gekozen omdat dit debat plaatsvindt in de publieke arena. De invloed van de media wordt het sterkst geacht ten tijde van een publiek debat (Fawzi, 2018).

Er is voor het digitalisering-beleidsveld gekozen omdat het een relatief nieuwe politieke arena betreft. De Nederlandse overheid heeft in 2018 de eerste digitalisering strategie opgezet,

welke in 2019 is bijgewerkt. Het doel van deze strategie is om digitale technologieën als beleidsinstrument te gebruiken teneinde een betere en efficiëntere dienstverlening te kunnen bieden én leveren. Digitalisering brengt naast positieve effecten ook vele uitdagingen met zich mee wat tot beleidsonzekerheid kan leiden. Genoemde uitdagingen zijn hoe om te gaan met e.g. “gegevensbescherming, manipulatie door middel van verspreiding van desinformatie en microtargeting, informatieveiligheid en identiteitsfraude, controle over en inzicht in algoritmen, stigmatisering, gelijke behandeling en oneerlijke concurrentie” (Kool, Dujso, & van Est., 2018, p. 124).

1.2.2 Publieke waarden en beleid

Om de invloed van de media op besluitvormers te kunnen meten zal er specifiek naar de publieke waarden van het desbetreffende beleid worden gekeken. Een belangrijke taak van de Nederlandse overheid is namelijk het behartigen en creëren van publieke waarden. Algemeen aanvaarde waarden welke belangrijk worden geacht zijn e.g. “democratie, deregulering, efficiëntie, eerlijkheid, integriteit, legitimiteit, representativiteit, verantwoordelijkheid, sociale rechtvaardigheid, klantvriendelijkheid, onpartijdigheid, rechtmatigheid en transparantie, geheimhouding” (Rutgers, 2011). Deze waarden hebben allemaal een andere mate van belangrijkheid. De ene waarde weegt zwaarder dan de andere. Dit is afhankelijk van de context van het beleid. De overheid moet in zijn handelingen en beleidsuitvoering rekening houden met zowel de ‘grote’ als ‘kleinere’ waarden (Rutgers, 2011).

Toch is het onontkoombaar dat er afwegingen gemaakt moeten worden tussen publieke waarden. “Goed bestuur gaat over het beheersen van spanningen tussen potentieel conflicterende publieke waarden” (de Graaf, Huberts, & Smulders, 2016, p. 1102). Het nastreven van een bepaalde publieke waarde leidt onvermijdelijk tot een schikking of beperking in het nastreven van andere waarden (de Graaf et al., 2016).

1.2.2.1 Digitalisering en publieke waarden

De digitaliseringsstrategie van de overheid is gericht op het toegankelijker, begrijpelijker en persoonlijker maken van de overheidsdiensten door digitale technologieën in te zetten. De overheid belooft dat zij de grondrechten en publieke waarden van de Nederlandse burger ten alle tijden zal beschermen bij de uitvoering van alle aspecten van de digitaliseringsstrategie. De bescherming van privacy, duidelijke afspraken over het delen van data en het bewaken van digitale veiligheid worden centraal gesteld in zowel de overkoepelende strategie als in de

deelonderwerpen (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2019; Digitale Overheid, 2019; Nationaal Cyber Security Centrum, 2018).

Het gebruik van ICT is vaak een controversieel onderdeel van de beleidsarena en het gebruik van ICT als beleidsmiddel leidt vaak tot publieke waardenconflicten en misstanden. ICT als beleidsmiddel heeft dan ook vaak zowel een positieve als een negatieve impact op de publieke waarden van het desbetreffende beleid (Bannister & Connolly, 2014). Bij de hierboven genoemde voorbeelden van de overheidsblunders lijkt het erop dat de overheid bij het nastreven van de doelstellingen ook met conflicterende waarden te maken heeft gehad, zoals bijvoorbeeld geheimhouding versus transparantie of efficiëntie versus eerlijkheid. Conflicterende publieke waarden kan tot beleidsonzekerheid leiden. Bij controversiële beleidsarena's zijn er meerdere externe actoren actief tijdens de besluitvormingsfase, welke hun stem willen laten horen. Zo ontstaat er ruimte voor de media ruimte om kritisch te rapporteren over het desbetreffende beleid.

1.3 Onderzoeksvraag

Uit bovenstaande probleemstelling vloeit de volgende onderzoeksvraag voort:

In hoeverre beïnvloedt mediaberichtgeving het parlement in hun afwegingen tussen (conflicterende) publieke waarden bij de besluitvorming in het kader van nieuw beleid waarbij digitale technologie als beleidsinstrument wordt gebruikt?

1.4 Relevantie

1.4.1 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat het perspectief biedt op de bestaande maatschappelijke vraagstukken met betrekking tot digitalisering van het openbaar bestuur. De *digitalisering strategie* is een relatief nieuw beleid van de Nederlandse overheid. Er zijn dus nog veel nieuwe terreinen die onderzocht moeten worden om de strategie succesvol te kunnen implementeren en daarbij de negatieve effecten te minimaliseren. Het onderzoek kan inzichten bieden in hoe de besluitvormers omgaan met invloeden van de mediaberichtgeving over digitalisering waarin de fouten van de overheid breed worden uitgemeten.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee zal het theoretisch kader uiteen worden gezet. Hoofdstuk drie richt zich op de methoden en de operationalisatie. De casusbeschrijving is in hoofdstuk vier terug te vinden.

De analyse zal in hoofdstuk vijf worden uitgeschreven. Tot slot staat de conclusie en reflectie van het onderzoek in hoofdstuk zes.

2 Theoretisch kader

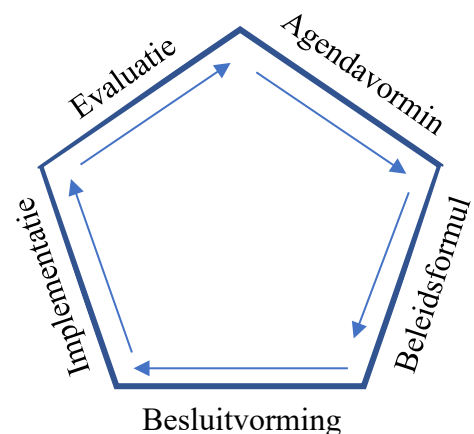
In het theoretisch kader zullen de theorieën benodigd voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag worden uiteengezet. Allereerst wordt de beleidscyclus toegelicht met de nadruk op de besluitvormingsfase. In sectie 2.2 zullen theorieën aangaande publieke waarden en beleid en het managen van conflicterende waarden worden onderzocht en gedefinieerd. Vanwege de rol van digitalisering in dit onderzoek zal er extra aandacht worden besteed aan de publieke waarden die in de theorieën worden gekoppeld aan ICT. Vervolgens zal de rol van de media in de beleidscyclus en de interactie tussen beleid en media worden uiteengezet. Alsook de invloed van de media op besluitvormers.

2.1 De beleidscyclus

De beleidscyclus bestaat volgens Howlett & Giest (2015) uit vijf fases (zie Figuur 1): agendavorming, beleidsformulering, besluitvorming, beleidsimplementatie en de beleidsevaluatiefase.

In dit onderzoek zal er worden gekeken naar de besluitvormingsfase van de Nederlandse Tweede Kamer waar voor of tegen nieuw beleid wordt gestemd.

Tijdens de besluitvormingsfase wordt er volgens vastgestelde richtlijnen een definitieve keuze gemaakt tussen de overgebleven beleidsopties. Dit beleid wordt na de besluitvorming klaargemaakt voor de implementatiefase (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009).



Figuur 1: De Beleidscyclus (Howlett & Giest, 2015)

2.1.1 Actieve actoren tijdens de besluitvormingsfase

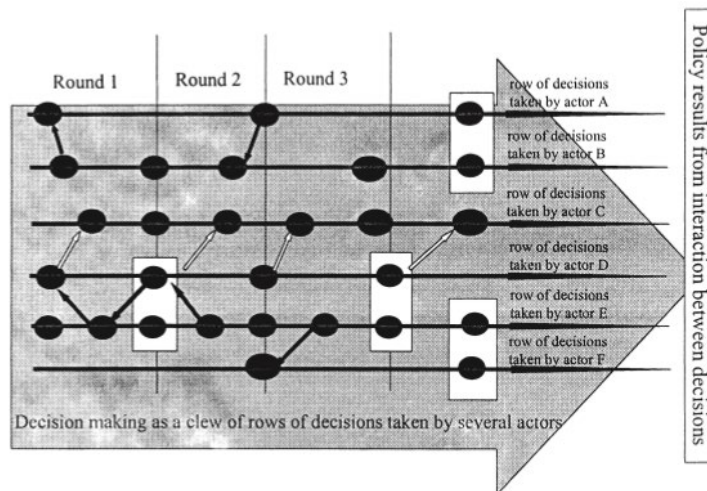
Zodra de beleidscyclus de besluitvormingsfase bereikt zijn er steeds minder externe actoren actief (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009). Actoren die actief zijn tijdens de beleidscyclus zijn: “beleidsmakers (administratieve, politieke en gerechtelijke), leden van niet-gouvernementele organisaties met een interesse in het onderwerp, leden van de media die over het specifieke probleem rapporteren, academici die onderzoek doen naar de beleidsarena, en het algemeen publiek met een interesse in het onderwerp” (M. Howlett & Giest, 2015, p. 289). Deze definitie van actoren wordt in dit onderzoek gebruikt om de actoren tijdens de besluitvormingsfase aan te duiden. De structuur waarin het beleidsproces en de actoren zijn opgezet bepaald wie er uitvoerende macht heeft en wie niet (Brown, 2010).

Volgens Howlett, Ramesh & Perl (2009) hebben alleen de beleidsmakers (administratieve, politieke en gerechtelijke) de macht om besluiten te nemen en hebben zij daarmee zowel een ‘stem’ als een ‘kiesstem’ in het besluitvormingsproces. Andere actoren zijn wel actief tijdens deze fase om bijvoorbeeld besluitvormers te overtuigen van het kiezen van een bepaalde voorkeursoptie of het vermijden van een ongewenste optie. Echter hebben zij slechts een ‘stem’ en geen ‘kiesstem’ (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009).

2.1.2 Beleidsarena's en rondes van de besluitvormingsfase

De besluitvormingsfase kan worden beïnvloed door de subsystemen die betrokken zijn bij het proces en door eventuele beperkingen waarmee de besluitvormers moeten werken (Irwin & Andeweg, 2009). De besluitvormingsfase bestaat dan ook vaak uit meerdere arena's en rondes. Besluitvorming vindt plaats met elk een eigen set van actoren, regels, procedures en mogelijkheid tot beïnvloeden van de uiteindelijke uitkomst. Tijdens de besluitvormingsfase is er weinig interactie met externe actoren die invloed kunnen uitoefenen (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009).

Deze rondes en arena's komen ook terug in het 'Rounds Model' van Teisman (zie Figuur 2) (Teisman, 2000). Dit model geeft een overzicht van de interactie tussen onafhankelijke actoren van een besluitvormingsproces waaruit blijkt dat alle betrokken actoren de resultaten kunnen



Figuur 2: Rounds Model (Teisman, 2000)

beïnvloeden (Teisman, 2000). Het beleidsproces bestaat uit het oplossen van ‘conflicten’. Er moeten oplossingen worden bedacht voor het probleem en voor de verdeling van middelen. De betrokken actoren worden beïnvloed door en beïnvloeden de dynamiek van het beleidsveld (Brown, 2010)

In de volgende paragraaf worden de publieke waarden en hun relatie tot beleid uitgediept. Er wordt gekeken naar de verschillende geïdentificeerde publieke waarden waartussen een besluitvormer afwegingen moet maken. Ook is er een onderdeel specifiek gericht op de publieke waarden welke belangrijk worden geacht bij het implementeren van digitale systemen.

2.2 Publieke waarden en beleid

Publieke waarden zijn gerelateerd aan het behalen van de doelstellingen van overheidsbeleid en het leveren van publieke diensten aan de burgers. (Bozeman, 2007). Een van de meest gebruikte definities van publieke waarden is die van Bozeman: “de publieke waarden van een samenleving zijn de waarden die een normatieve consensus genereren wat betreft (a) de **rechten**, voordelen en voorrechten die een burger (al dan niet) toekomen; (b) de **verplichtingen** van burgers aan de samenleving, de staat en aan elkaar, en (c) de **principes** waarop bestuur en beleid gebaseerd dienen te zijn” (Bozeman, 2007; Kerkhoff, 2018; Rutgers, 2011).

Publieke waarden worden door sommigen beschouwd als een **doel** op zichzelf of als **middel** (proces waarden) om de beleidsdoelstelling na te streven (Cordella & Bonina, 2012; de Graaf et al., 2016; Thacher & Rein, 2004).

2.2.1 *Afwegingen maken tussen conflicterende publieke waarden*

Een balans vinden tussen conflicterende waarden is de fundamentele uitdaging van het openbaar bestuur. *Trade-offs* tussen waarden zijn onontkoombaar in elk beleidsproces. Bij een *trade-off* wordt een balans gemaakt tussen de winst van één waarde ten opzichte van de baten van andere publieke waarden. Er wordt naar het belang van elke waarden gekeken en op basis van deze overwegingen worden alternatieve beleidsoplossingen bedacht (Thacher & Rein, 2004). “Goed bestuur gaat over het beheersen van spanningen tussen potentieel conflicterende publieke waarden” (de Graaf et al., 2016, p. 1102). Spicer (de Graaf et al., 2016) stelt dat publieke waarden onvereenigbaar kunnen zijn. Het nastreven van een bepaalde publieke waarde leidt onvermijdelijk tot een schikking of beperking in het nastreven van andere waarden.

Een manier om deze afwegingen te maken is door middel van *waarde pluralisme*. Bij waarde pluralisme worden waarden onvergelijkbaar geacht. Een bepaalde keuze voor het prioriteren van een publieke waarde boven een ander is onvergelijkbaar met een keuze in een andere context. Zo kunnen bepaalde proces waarden die worden gebruikt als middel voor de uitvoering van het beleid conflicteren met een publieke waarde gekoppeld aan het ‘hogere’ beleidsdoel. De uitvoerende macht kan in dit geval de keuze voor de afweging tussen de waarden onderbouwen maar is hiermee wel *moreel incorrect* doordat de ene waarde boven de ander wordt gesteld (de Graaf et al., 2016).

Zelf op te stellen regels en gedragscodes kunnen beleidsactoren helpen om zich te beschermen tegen mogelijk publieke waarden conflict. Echter geven deze regels geen zekerheid en moeten beleidsactoren zich kunnen verantwoorden voor de *trade-offs* die worden gemaakt

bij een waarden conflict (Thacher & Rein, 2004). Deze manier van afwegingen maken tussen conflicteren publieke waarden wordt bijna niet mogelijk geacht. Het zou leiden tot *verlamming van het proces* wanneer er te veel overwegingen relevant zijn voor de uiteindelijke besluitvorming, aldus Thatcher en Rein (2004). Andere manieren om conflicterende waarden te managen zonder dat dit leidt tot verlamming zijn de strategieën *hybridization, incrementalisme en casuistry* (De Graaf et al. 2016; Stewart 2006; Thacher & Rein, 2004):

- *Casuistry*: er wordt per geval gekeken naar de beste oplossing.
 - *Hybridization*: het combineren van verschillende conflicterende waarden als gevolg van het toevoegen van amendementen van bestaand beleid. Ambtenaren moeten een manier vinden om de waarden te combineren om het beleid uitvoerbaar te maken;
 - *Incrementalisme*: er wordt steeds een beetje meer nadruk op een bepaalde waarde gelegd.
- Volgens Boltanski & Thévenot (Oldenhof et al., 2014) is het belangrijk om compromissen te sluiten om een waarde conflict op te lossen. Een compromis sluiten vergt veel werk want het moet worden gevormd met verschillende partijen, gehandhaafd en gerechtvaardigd. Dit is een cyclisch proces (Oldenhof et al., 2014).

2.2.2 Publieke waarden belangrijk tijdens besluitvormingsfase

In deze paragraaf volgt een uitwerking van in wetenschappelijke literatuur geïdentificeerde publieke waarden. Dit is belangrijk voor het onderzoek omdat het aangeeft tussen welke publieke waarden een besluitvormer mogelijk afwegingen moet maken om potentieel conflicterende publieke waarden te beheersen.

Jørgensen & Bozeman hebben 72 veelvoorkomende publieke waarden geïdentificeerd en deze waarden ondergebracht in zeven verschillende categorieën (Bozeman, 2007). Per categorie zijn andere publieke waarden belangrijk. Voor dit onderzoek zijn een aantal categorieën relevant. Zo geeft de waarden set voor de categorie “Relatie tussen openbaar bestuur en omgeving” (Tabel 1) aan dat openbaar bestuur wordt geacht om te luisteren naar de publieke opinie en een afweging te maken tussen belangen waarbij ze een mate van neutraliteit moeten behartigen.

Waarden categorie	Waarden set
Relatie tussen openbaar bestuur en de omgeving	<i>Openheid - geheimhouding</i>
	<i>ontvankelijkheid</i>
	<i>Luisteren naar de publieke opinie</i>
	<i>Belangenbehartiging-neutraliteit</i>
	<i>Compromis</i>
	<i>Afweging van belangen</i>
	<i>Concurrentievermogen - coöperatie</i>

Tabel 1: Waardencategorie en waarde set: "Relatie tussen openbaar bestuur en omgeving" van Jørgensen & Bozeman (Bozeman, 2007)

Ook de categorie "transformatie van belangen naar beslissingen" is interessant voor dit onderzoek. Deze waarden categorie geeft aan welke waarden belangrijk zijn wanneer er belangen worden omgezet in beslissingen, zie Tabel 2.

Waarden categorie	Waarden set
Transformatie van belangen naar beslissingen	<i>Meerderheidsregel</i>
	<i>Democratie</i>
	<i>Wil van de mensen</i>
	<i>Collectieve keuze</i>
	<i>Gebruikersdemocratie</i>
	<i>Lokaal bestuur</i>
	<i>Betrokkenheid van de burger</i>
	<i>Bescherming van minderheden</i>
	<i>Bescherming van individuele rechten</i>

Tabel 2: Waardencategorie en waarde set: "Transformatie van belangen naar beslissingen" van Jørgensen & Bozeman (Bozeman, 2007)

De derde categorie die van toepassing is op dit onderzoek is de relatie tussen het openbaar bestuur en de burgers (Tabel 3). De waarden set geeft aan hoe het openbaar bestuur de relatie tussen het openbaar bestuur en de burgers kan onderhouden. Er moet onder andere sprake zijn van gelijke behandeling, van wettigheid, bescherming van de rechten van het individu en betrokkenheid van de burger. Ook moet er een dialoog plaatsvinden tussen de twee groepen. Als deze publieke waarden niet worden behartigd, zou dit tot een verstoorde relatie kunnen leiden. Deze relatie is belangrijk voor dit onderzoek omdat uit de overheidsblunders blijkt dat de burgers vaak de dupe zijn van de implementatie van ICT. Hierdoor staat de relatie tussen het openbaar bestuur en de burgers onder spanning. Als dit gebeurt, is er een grote kans dat er vanuit de maatschappij wordt geuit op het openbaar bestuur en het uit te voeren beleid. Zie appendix II voor het gehele overzicht van Jørgensen & Bozeman (2007).

Waarden categorie	Waarden set
Relatie tussen openbaar bestuur en de burgers	<i>Wettigheid</i>
	<i>Bescherming van de rechten van het individu</i>
	<i>Gelijke behandeling</i>
	<i>Rechtsstaat</i>
	<i>Justitie</i>
	<i>Eigen vermogen</i>
	<i>Redelijkheid</i>
	<i>Eerlijkheid</i>
	<i>Professionaliteit</i>
	<i>Dialoog</i>
	<i>Ontvankelijkheid</i>
	<i>Gebruikersdemocratie</i>
	<i>Betrokkenheid van de burger</i>
	<i>Zelfontwikkeling van de burger</i>
<i>Gebruikersgerichtheid</i>	

Tabel 3: Waardencategorie en waarde set: "Relatie tussen openbaar bestuur en de burgers" van Jorgensen & Bozeman (Bozeman, 2007)

Van Wart (Bannister & Connolly, 2014) definieert vijf andere categorieën: “individuele waarden, professionele waarden, organisatorische waarden, wettelijke waarden en waarden van algemeen belang” (2014). Onder de organisatorische waarden kunnen volgens Bannister & Connolly (2014), onttrokken uit de *The Hague Treaty on Jurisdiction: Alternative Dispute Resolution*, de volgende publieke waarden worden geschaard: “Het beschermen van de privacy van individuen, het voorkomen van oneerlijke discriminatie tegen individuen, het voorkomen van oneerlijke exploitatie van individuen, handhaving van eigen vermogen, bevordering van sociale cohesie en het beschermen van de veiligheid van individuen.” (Bannister & Connolly, 2014, p. 122). Dit zijn de waarden die bij digitale technologie vaak ter sprake komen wanneer het gaat over de positieve effecten alsook de uitdagingen van de implementatie van de technologie.

2.2.3 Publieke waarden en digitalisering

In dit onderzoek zal er specifiek worden gekeken naar de publieke waarden die belangrijk zijn wanneer er digitale technologie als beleidsinstrument wordt gebruikt om beleidsdoelstellingen te behalen. Het gebruik van digitale technologie brengt zowel uitdagingen als positieve effecten met zich mee. Deze positieve en negatieve invloeden van informatie en communicatie technologie (ICT) worden door Bannister & Connolly (2014) aan verschillende publieke waarden gekoppeld en kunnen de potentieel conflicterende waarden belichten waartussen besluitvormers hun afwegingen moeten maken.

Bannister & Connolly (2014) hebben de bevindingen over publieke waarden van o.a. Hood, Van Wart, Kernaghan en Jorgensen & Bozeman samengevoegd en een set van publieke waarden opgesteld, gericht op het beoordelen van de impact van ICT, zie hieronder in Tabel 4.

Overheden investeren voornamelijk in ICT systemen om de efficiëntie en effectiviteit van het beleid te vergroten. Het gebruik van ICT voor het uitvoeren van overheidstaken alsook het leveren van overheidsdiensten aan burgers wordt ook wel E-Government genoemd. Deze doeleinden worden gekoppeld aan de New Public Management stroming. Het doel van deze stroming was om de ontvankelijkheid, transparantie, efficiëntie en verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur te vergroten (Cordella & Bonina, 2012). Deze publieke waarden worden door Bannister & Connolly gecategoriseerd als dienstgerichte waarden.

Plichtsgerichte waarden	Dienstgerichte waarden	Sociaal georiënteerde waarden
-------------------------	------------------------	-------------------------------

Verantwoordelijkheid aan de burger	Dienstverlening aan de burger in zijn of haar verschillende rollen	Inclusiviteit
Verantwoordelijkheid aan de gekozen politici	Respect voor het individu	Gerechtigheid
Correct gebruik van openbare middelen	Ontvankelijkheid	Eerlijkheid
Naleving van de wetten	Efficiëntie	Gelijke behandeling en toegang
Efficiënt gebruik van openbare middelen	Transparantie	Respect voor de burger
Integriteit en eerlijkheid	dienstverlening aan de burger in zijn of haar verschillende rollen	Eerlijk proces
Het faciliteren van de democratische wil	respect voor het individu	Bescherming van de privacy van burgers
Verantwoording aan de overheid	ontvankelijkheid	Burger beschermen tegen uitbuiting
Economie / spaarzaamheid	efficiëntie	Bescherming van de burger
Rechtschapenheid	transparantie	Verantwoording aan het publiek
		De burger raadplegen
		Onpartijdigheid

Tabel 4: Publieke waarden set voor het beoordelen van de impact van ICT (Bannister & Connolly, 2014, p. 123):

2.2.4 Positieve en negatieve impact van ICT op publieke waarden

Bannister & Connolly (2014) onderzochten de positieve impact, negatieve impact en de transformationele impact van ICT op de publieke waarden genoemd in Tabel 4. ICT heeft een mogelijke positieve impact op efficiëntie, effectiviteit, transparantie en het beschermen van de burger. Een mogelijke negatieve impact wordt gekoppeld aan de waarden gelijke behandeling en toegang, inclusiviteit en het beschermen van de privacy van de burger, zie Tabel 5 (Bannister & Connolly, 2014).

Ook Bélanger and Crossler (2011) uitten hun bezorgdheid over de impact van ICT op privacy. Clarke (Bélanger & Crossler, 2011) onderscheidt vier soorten privacy:

privacy van een persoon, privacy van het persoonlijk gedrag en persoonlijke communicatie alsook privacy van persoonlijke gegevens. De laatste twee kunnen worden samengevoegd als *informatie privacy*. *Informatie privacy* omvat de mogelijkheid om controle te houden over secundair gebruik van persoonlijke gegevens. Secundair gebruik kan zijn het verzamelen van

Impact of ICT on public sector values.

Value	Potential for		
	Positive impact of ICT	Negative impact of ICT	Transformational impact of ICT
Proper stewardship of public funds			
Efficiency	High	Low	Moderate
Effectiveness	High	Low	Moderate
Economy	High	Low	High
Equality of treatment and access	Moderate	High	Low
Serving the citizen	High	Moderate	Moderate
Integrity/honesty	Moderate	Neutral	Moderate
Fairness	Moderate	Moderate	Moderate
Social inclusion	Moderate	High	High
Justice	Moderate	Low	Low
Respect for the citizen	Low	Moderate	Moderate
Impartiality	High	Low	Moderate
Transparency	High	Moderate	High
Consultation	High	Low	High
Due process	Moderate	Moderate	Moderate
Enabling self governance	Moderate	Low	High
Accountability	Moderate	Moderate	Moderate
Protecting the privacy of citizens	Moderate	High	High
Preventing unfair exploitation of citizens	Moderate	Moderate	Low
Protecting the security of citizens	High	Moderate	High
Facilitating the democratic will	Moderate	Moderate	Moderate

Tabel 5: Impact ICT op publieke waarden (Bannister & Connolly, 2014)

gegevens door tweede partijen, ongeoorloofd gebruik en toegang of fouten gemaakt door tweede partijen aldus Bélanger & Crossler (2011).

De mogelijke negatieve impact van Bannister and Connolly (2014) is terug te leiden naar de waarden uit de categorie ‘sociaal georiënteerd’ van Tabel 4. Deze dienstgerichtheid komt overeen met de doeleinden van NPM. Ook kan de implementatie van informatiesystemen worden gezien als een middel om het publieke vertrouwen en participatie van de burger te vergroten (Cordella & Bonina, 2012).

ICT als middel om doelstellingen te behalen is zowel politiek, sociaal als controversieel. Zeker omdat het gebruik van ICT een negatieve impact kan hebben op belangrijke publieke waarden. ICT kan leiden tot een conflict tussen publieke waarden. Het is daarom belangrijk om een balans te vinden tussen concurrerende waardes in plaats van alleen gericht zijn op het creëren van dienstgerichte publieke waarden (Bannister & Connolly, 2014; Cordella & Bonina, 2012).

2.3 De rol van de media in de beleidscyclus

2.3.1 *Specialistische media*

De media betrokken bij het beleidsproces wordt als specialistische media gezien. Brown (2010) benoemt ‘specialist media’ als belangrijke actor tijdens het beleidsproces. Specialistische media bestaat uit onder andere alle openbare overheidsstukken, kranten en tijdschriften gepubliceerd door de overheid maar ook commerciële kranten, tijdschriften, websites, en publicaties door denktanks en belangengroepen (Brown, 2010, p. 131). Belangrijk is ook dat de media enorm is veranderd door alle nieuwe technologieën, zoals eerder aangegeven in de inleiding. Er zijn nieuwe kranten, tijdschriften, radiozenders, tv-zenders en het internet. Al deze informatiebronnen verspreiden het nieuws en zorgen ervoor dat er steeds meer informatie makkelijker beschikbaar is voor het publiek (Kepplinger, 2007).

2.3.2 *De rol van de media*

De rol van de media tijdens het formuleren van nieuw beleid is om de *communicatie gaten* tussen de verschillende actoren van het beleidsproces te dichten en om informatie te verspreiden tussen én aan belanghebbenden. De media zorgt ervoor dat de betrokken actoren met elkaar gelinkt worden (Brown, 2010; Van Aelst, 2014). De rol van de media is dan ook een belangrijke voorwaarde voor een efficiënte democratie. De burger kan zich door middel van eerlijke en

transparantie mediaberichtgeving informeren (Fawzi, 2018). De media wordt volgens Fawzi (2018, p. 1135) vaak beschreven als “*publiek forum, een mobiliserende actor, de vierde tak van de overheid, en als een waakhond*”. De media wordt geacht een informatie en waakhond rol te vervullen in deze fase. Zij geven de publieke opinie en verwachtingen van de maatschappij aan de besluitvormers weer.

2.3.3 Mediagebruikers

Naast de burger maken ook de besluitvormers intensief gebruik van de media tijdens het beleidsproces. De politieke elite gebruikt de media volgens Koch-Baumgarten & Voltmer (2010b) om complexe meervoudige informatiestromen te identificeren, karakteriseren en prioriteren. Actieve actoren die geen ‘kiesstem’ hebben in het proces, gebruiken de media om hun standpunt over te brengen aan besluitvormers (Brown, 2010; Fawzi, 2018). “Publieke druk is hun enige vorm van macht” aldus Koch-Baumgarten & Voltmer (2010b). Dit komt overeen met de bevindingen over de stem en kiesstem van de betrokken actoren van Howlett, Perl & Ramesh (2009).



2.4 Interactie tussen beleid en media

2.4.1 Beleidsonzekerheid en controversiële beleidsarena's

De interactie tussen beleid en media waarbij nieuwsberichtgeving leidt tot interventie in beleidsvorming, wordt ook wel het CNN-Effect genoemd (Robinson, 2000). Robinson (2000) heeft het *beleids-media interactie model* opgezet waaruit blijkt dat er een grotere kans is van media invloed op het beleid als er sprake is van beleidsonzekerheid en er op een kritische negatieve wijze wordt gerapporteerd.

De negatieve mediaberichtgeving speelt door middel van framing in op het gedrag van de lezers. Bij framing wordt er op een bepaalde manier op een verhaal ingespeeld zodat de lezer op een bepaalde manier over de situatie na gaat denken, door bijvoorbeeld het opwekken van empathie of juist het creëren van een afstand (Robinson, 2000).

Wanneer er beleidszekerheid is, is het onwaarschijnlijk dat de mediaberichtgeving invloed heeft op de besluitvorming (zie Figuur 3).

	Overheid beleidslijn	Richting van invloed	Nieuwsmediaberichtgeving	Beleid-media relatie
Media invloed	Onzeker		Uitgebreid en kritisch	In dit scenario treedt media-invloed op. Bij gebrek aan een duidelijke, goed onderbouwde beleidslijn is de overheid kwetsbaar voor kritische en uitgebreide media-aandacht. Als nieuwsberichten kritisch worden opgesteld en een bepaalde handelwijze bepleiten, wordt de regering gedwongen iets te doen of wordt ze geconfronteerd met een public relations-ramp. Hier kunnen media het beleidsproces aanzienlijk beïnvloeden.
Geen media invloed	Zeker		Geïndexeerd op officiële agenda	Als de overheid duidelijke en goed geformuleerde doelstellingen heeft, heeft ze de neiging om de nieuwsagenda te bepalen. Dekking kan van cruciaal belang worden als er elite dissensus is. Nu de uitvoerende macht tot een bepaalde aanpak heeft besloten, zal de berichtgeving in de media waarschijnlijk geen invloed hebben op het beleid.

Figuur 3: *Beleid-Media Interactie model (Robinson, 2000)*

De invloed van media op beleid tijdens een periode van beleidsonzekerheid wordt bevestigd door ander wetenschappelijke onderzoek. De media invloed op het beleidsproces wordt alleen sterk geacht als het debat in de publieke arena plaatsvindt en voornamelijk als dit een controversieel debat is (Fawzi, 2018). Dit wordt bevestigd door Von Beyme (Koch-Baumgarten & Voltmer, 2010b). Von Beyme stelt dat alleen innovatieve en controversiële beleidsarena's te maken krijgen met aandacht en invloed vanuit de media. De aandacht van media hangt dus volledig af van de inhoud van het beleid, de structuur van het beleidsveld, en situationele factoren.

De media heeft in de beleidsarena voornamelijk een vergrotende rol. De aandacht van de media wordt op de besluitvormingsfase gevestigd als er conflict, crisis of schandalen aan de orde zijn (Koch-Baumgarten & Voltmer, 2010b). Uit recente beleidsonderzoeken blijkt dat er ten tijde van 'routine politiek' weinig invloed en aandacht is vanuit de media. Dit verandert zodra nieuwe actoren de vaste elite uitdagen, wanneer er een crisis plaatsvindt of wanneer de consensus over bestaand beleid wegvalt en er onzekerheid ontstaat. Deze onzekerheid verdwijnt pas wanneer er een nieuwe overeenstemming is bereikt. Ook nieuwe uitdagingen, een politieke crisis of rampen kunnen voor onrust zorgen. (Brown, 2010; Koch-Baumgarten & Voltmer, 2010b).

2.4.2 *Balans tussen het openbaar bestuur en journalisten*

Door de groei van de massamedia is de balans tussen het openbaar bestuur en de journalisten ook veranderd. Politici en publieke organisaties passen hun openbare gedrag aan naar de behoeften van de media, ook al kan dit contraproductief zijn voor het beleid (Kepplinger, 2007). Volgens Brown (2010) heeft de nieuwsmedia op drie manieren interactie met het beleidsproces en de betrokken actoren: bereik tot alle relevante beleidsactoren, de berichtgeving is selectief, en ze helpen beleidsactoren om een helicopterview van de situatie te creëren. In reactie op

negatieve mediaberichtgeving kunnen besluitvormers volgens Kepplinger (2007) twee strategieën aanhouden: De berichtgeving negeren, hopen dat het snel weggaat of de ervoor zorgen dat de beoogde effecten worden geminimaliseerd. Beide reacties kunnen tot meer negatieve berichtgeving leiden (Kepplinger, 2007).

Koch-Baumgarten and Voltmer (2010b) benoemen in hun conclusie ‘mechanismen’ die verantwoordelijk zijn voor de invloed van media op beleid:

1. “De media kunnen, doordat het maar een bepaald overheersend perspectief biedt, de beleidskeuzes beperken doordat de publieke opinie en daarbij de publieke steun beïnvloedt
2. Publieke beleidsdebatten kunnen het anders vaak lang uitgesponnen tempo van politieke onderhandelingen versnellen
3. Nieuwe onderwerpen en interpretaties die door de media worden geïntroduceerd, kunnen leiden tot de herindeling van een beleidsveld. Nieuwe actoren kunnen toegang krijgen tot voorheen gesloten besluitvormingskringen.” (Koch-Baumgarten & Voltmer, 2010b, pp. 221-222).

2.4.3 Invloed van media op de besluitvormers

Politici kunnen net als burgers worden beïnvloed door de media. Zo kan de media invloed hebben op hun gedrag en houding over een bepaald onderwerp. Echter is het belangrijk om te benoemen dat politieke actoren vaak precies weten hoe de media werkt. Ook worden ze geacht zich op te stellen als rationele actoren en beleidsdoelen na te streven (Van Aelst, 2014). Ze maken gebruik van ‘informatie verwerking strategieën’ waardoor zij vaak immuun zijn voor de invloed van media op hun gedrag en acties (Koch-Baumgarten & Voltmer, 2010b) Ook hebben ambtenaren en politici toegang tot interne documenten voor het vergaren van gespecialiseerde informatie. De media geeft een algemeen beeld van de situatie en de publieke opinie waarbij verschillende stromingen van informatie samenkomen (Koch-Baumgarten & Voltmer, 2010b; Van Aelst, 2014). Dit is volgens Jones and Baumgartner het verzamelen, in elkaar zetten, interpreteren en prioriteren van signalen uit de omgeving (Van Aelst, 2014). Kortom de invloed van de media op het beleid is afhankelijk van de inhoud van het debat, de fragmentatie binnen de uitvoerende macht, het gebrek aan overeenstemming, de uitsluiting van sociale actoren uit het beleidsveld en de timing.

De media kan als een versnellende factor in het besluitvormingsproces optreden, hierdoor worden besluiten haastig genomen. Ook kunnen ze conflicten uitvergroten door technieken

zoals “sensationalisatie en confronterende negativiteit, het benadrukken van de posities van buitenstaanders en het benadrukken van meningsverschillen” (Koch-Baumgarten & Voltmer, 2010, pp. 224). De sensationalisatie en confronterende negativiteit komen overeen met het CNN-Effect van Robinson (2000). Ook kan mediaberichtgeving ertoe leiden dat de publieke opinie over een bepaald onderwerp veranderd. Dit kan effect hebben op de betrokken actoren in het beleidsveld. De media kunnen nieuwe actoren een stem geven (Koch-Baumgarten & Voltmer, 2010).

Het beleidsformuleringsproces in Nederland wordt door Irwin & Andeweg (2009) ‘democratisch corporatisme’ genoemd bestaande uit een multi-partijen systeem (Melenhorst, 2017). Democratisch corporatisme beschrijft de relatie tussen de belangengroepen en de wetgevende macht. Hierbij ligt de nadruk op samenwerking en consensus tussen de betrokken partijen. Onder deze definitie valt volgens Melenhorst (Melenhorst, 2017) ook het Nederlandse media systeem bestaande uit onpartijdige pers een ‘hoge mate van journalistieke professionaliteit’.

2.5 Verwachte invloed van mediaberichtgeving op de publieke waarde afweging

Tijdens de besluitvormingsfase zijn er weinig externe actoren actief (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009). Ook is er sprake van weinig mediaberichtgeving ten tijde van beleidszekerheid of routine politiek. Dit verandert echter als de politieke elite wordt uitgedaagd door nieuwe actoren of wanneer er sprake is van een crisis, een ramp, een schandaal of wanneer de consensus over het beleid wegvalt (Robinson, 2000). Ook bij controversiële beleidsarena's zijn er meerdere externe actoren actief tijdens de besluitvormingsfase. Er is dan sprake van beleidsonzekerheid. Belangrijk is dat de debatten in de publieke arena afspelen en dus toegankelijk zijn voor de externe actoren. De externe actoren laten hun stem via de specialistische media horen (Brown, 2010; Fawzi, 2018; Koch-Baumgarten & Voltmer, 2010b).

Beleidsonzekerheid ontstaat bijvoorbeeld wanneer er sprake is van conflicterende publieke waarden. Publieke waarden zijn onderdeel van de doelstellingen van overheidsbeleid. Er zijn verschillende manieren om publieke waarden te definiëren. Een publieke waarde kan een doel op zichzelf zijn of een middel om het beoogde doel van het nieuwe beleid te bereiken (Cordella & Bonina, 2012; de Graaf, Huberts, & Smulders, 2016). Het openbaar bestuur moet binnen bepaalde context rekening houden met verschillende waardensets (Bannister & Connolly, 2014; Bozeman, 2007). Het maken van *trade offs* is onontkoombaar in elk beleidsproces. Het afwegen is een cyclisch proces en kan op

verschillende manieren worden uitgevoerd. Waarbij het behalen van een compromis belangrijk wordt geacht om verlamming van het proces te vermijden (de Graaf et al., 2016; Oldenhof, Postma, & Putters, 2014; Stewart, 2006; Thacher & Rein, 2004).

Tijdens het beleidsproces is dus het onontkoombaar dat besluitvormers bepaalde afwegingen moeten maken tussen (potentieel) conflicterende publieke waarden. Conflicterende publieke waarden worden dan ook gezien als een fundamentele uitdaging voor het openbaar bestuur. Bij een publieke waardenconflict kan het besluitvormingsproces in een impasse raken doordat er geen compromis kan worden gesloten (de Graaf et al., 2016; Thacher & Rein, 2004).

ICT als middel om doelstellingen te behalen wordt gezien als een controversieel onderdeel van beleid. Digitalisering kan namelijk zowel een positieve als negatieve invloed hebben op belangrijke publieke waarden (Bannister & Connolly, 2014; Bélanger & Crossler, 2011). Het gebruik van ICT als beleidsinstrument kan dus leiden tot een conflict tussen publieke waarden. Conflict ontstaat voornamelijk tussen de *dienstgerichte waarden* zoals efficiëntie en effectiviteit en de *sociaal georiënteerde waarden* zoals gelijke behandeling en toegang en het beschermen van privacy (Bannister & Connolly, 2014; Cordella & Bonina, 2012). Door dit publieke waarden conflict ontstaat beleidsonzekerheid waardoor besluitvormers gevoeliger zijn voor media invloed.

Ten tijde van beleidsonzekerheid is de kans op kritische en negatieve mediaberichtgeving groot. Er is ruimte voor beïnvloeding en externe actoren gebruiken de situatie om hun stem te laten horen. Invloed van de media op het beleid is afhankelijk van de inhoud van het debat, de fragmentatie binnen de uitvoerende macht, het gebrek aan overeenstemming, de uitsluiting van sociale actoren uit het beleidsveld en de timing (Brown, 2010; Fawzi, 2018; Koch-Baumgarten & Voltmer, 2010b; Robinson, 2000).

De media kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat het besluitvormingsproces versneld wordt. Besluiten worden haastig genomen omdat het besluitvormers de negatieve mediaberichtgeving wil negeren of de effecten van de sensationalisatie van het conflict wil minimaliseren. Ook kunnen er door de media nieuwe onderwerpen en interpretaties worden geïntroduceerd (Kepplinger, 2007; Koch-Baumgarten & Voltmer, 2010, 2010b; Robinson, 2000). Zoals een herziene afweging van de publieke waarden, waarbij de aandacht van de positieve impact van ICT naar de negatieve impact van ICT verschuift. De verschuiving van aandacht kan leiden tot de herindelings van een beleidsveld en tot een nieuwe afweging van de publieke waarden. Nieuwe actoren kunnen zo toegang krijgen tot voorheen gesloten

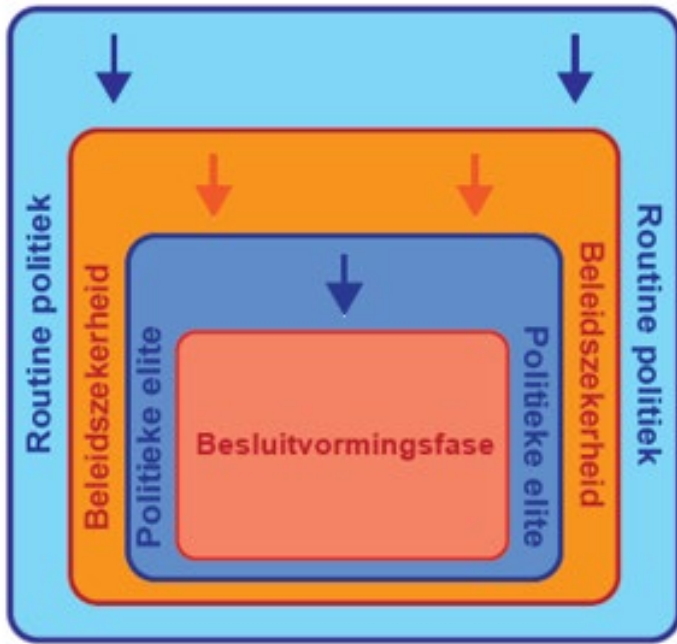
besluitvormingskringen. Deze verwachte causale relatie tussen de beschreven theorieën zien en leidt tot de volgende proposities:

P1. Bij beleidsonzekerheid als gevolg van conflicterende publieke waarden verschuift door invloed van de mediaberichtgeving de aandacht van de positieve impact van ICT op negatieve impact van ICT op de publieke waarden. Wanneer er een verschuiving van de aandacht door invloed van de media plaatsvindt leidt dit tot een herziene afweging van de publieke waarden door de besluitvormers in de besluitvormingsfase.

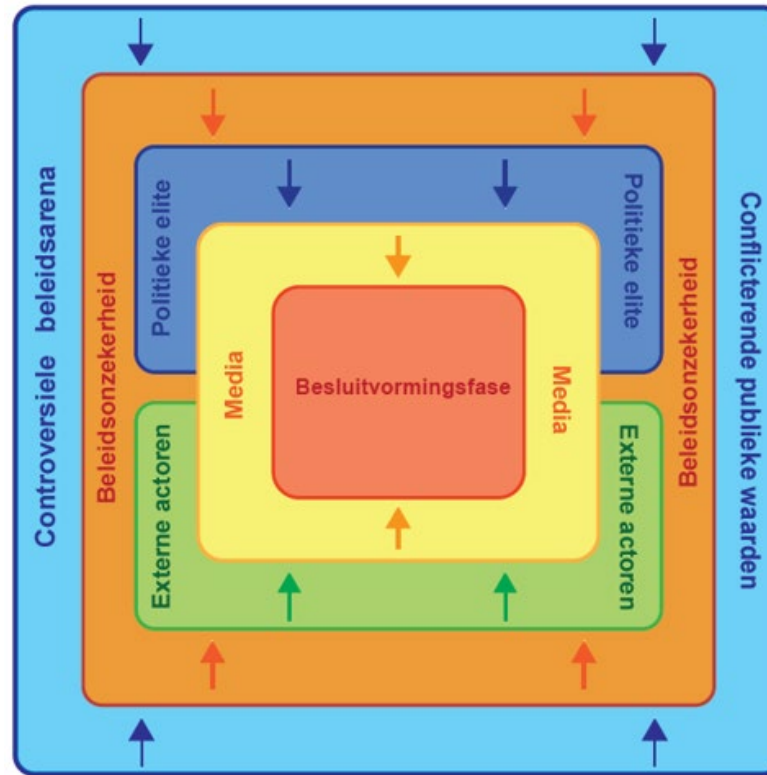
2.6 Conceptueel model

In het conceptueel model wordt de theoretische relatie tussen de gevonden concepten weergegeven. De modellen geven aan welke actoren, de politieke elite, externe actoren en de media, wanneer actief zijn in de beleidsarena, controversiële beleidsarena of routine politiek. De beleidsarena gericht op routine politiek geeft het eenzijdige traject weer. Zodra er beleidsonzekerheid ontstaat worden er meer actoren actief. De modellen geven aan hoe de betrokken actoren invloed op elkaar kunnen hebben en welke elementen daar wel/niet bij van toepassing zijn.

1. Het eerste model geeft de invloeden op de besluitvormingsfase weer wanneer er sprake is van routine politiek en dus beleidszekerheid. In het eerste model is alleen de politieke elite actief. Er is dus geen sprake van invloed door de media op de besluitvormingsfase. Ook zijn er geen externe actoren actief.
2. Het tweede model geeft de invloeden weer wanneer er sprake is van een controversiële beleidsarena en conflicterende publieke waarden. Een controversiële beleidsarena en conflicterende publieke waarden leiden tot beleidsonzekerheid. In dit onderzoek wordt er gekeken naar de invloed door de media op de besluitvormingsfase. Het model geeft weer welke actoren er toegang krijgen tot de media wanneer er sprake is van beleidsonzekerheid. Bij beleidsonzekerheid krijgen naast de politieke elite ook de externe actoren toegang tot de beleidsarena. Via onder andere de media krijgen zij de mogelijkheid om hun stem te laten horen. Er wordt een maatschappelijk debat gevoerd middels de media. Wat er zich in de media afspeelt heeft vervolgens weer invloed op wat er in de besluitvormingsfase wordt besloten door de politieke elite.



Figuur 4: Conceptueel model I



Figuur 5: Conceptueel model II

3 Methodologisch kader

In dit hoofdstuk worden de methoden en techniek van het onderzoek uiteengezet. In paragraaf 3.1 wordt het onderzoeksdesign, de casusselectie en de materiaalverzameling beschreven. De operationalisatie van de relevante concepten wordt in 3.3. uiteengezet. De operationalisering zorgt er voor dat de theoretische concepten meetbaar zijn voor het onderzoek.

3.1 Onderzoeksdesign

Koch-Baumgarten and Voltmer (2010b) stellen dat het belangrijk is om de rol en invloed van de media per beleidsveld te onderzoeken. Daar elk beleidsveld een “een complexe politieke arena vormt met zijn eigen karakteristieke structuren en dynamiek” (Koch-Baumgarten & Voltmer, 2010b, p. 215). Dit kwalitatieve onderzoek zal dan ook worden uitgevoerd middels een *single-case study*. Een casestudie is een empirisch onderzoek waarbij een actueel fenomeen wordt onderzocht binnen de real-life context. Middels een casestudy zal er data worden verzameld over een vastgestelde periode van een specifieke casus. Een singlecasestudy analyse biedt de ruimte voor het verwerven van contextuele en diepgaande kennis over het onderzoeksonderwerp.

De contextuele condities van een case studie zijn relevant voor het fenomeen wat in het onderzoek wordt onderzocht (Yin, 2003). De context is een belangrijk onderdeel van de probleemstelling van dit onderzoek, namelijk de aanwezigheid van een publieke waarden conflict. Daarnaast is er voor een case studie gekozen omdat, zo stelt Schramm (Yin, 2003, p. 12) bij een casestudie de algemene focus wordt gelegd op besluiten of een set van besluiten en waarom deze zijn genomen; hoe ze zijn geïmplementeerd en met welk resultaat. Dit leent zich goed voor de probleemstelling van dit onderzoek.

Een casestudie wordt ook gebruikt om de context van multi-factor processen en events te onderzoeken. Dit is relevant voor het onderzoek omdat de besluitvormingsfase uit meerdere rondes bestaat. Binnen de mediaberichtgeving en de plenaire beraadslaging in de Tweede Kamer zijn er verschillende belangrijke events welke invloed hebben op de context van de casus.

Ook moet dit onderzoek worden uitgevoerd in een relatief kort tijdsbestek en zijn er beperkte middelen beschikbaar voor de uitvoering waardoor er een limiet is opgesteld aan het aantal gevalsstudies. Op deze manier kan er meer diepgaande kennis opgedaan worden over de theorie en de gekozen casus.

Het is bij een single casestudie mogelijk om een analytische generalisatie te maken. Hierbij worden de resultaten van het onderzoek getoetst aan de theorie. Wanneer meerdere casussen de theorie ondersteunen, kan ‘replicatie worden geclaimd’ (Yin, 2003, p. 33). Ook kan de single casestudie worden gebruikt om vast te stellen of de propositie van de theorie klopt of dat er alternatieve argumentatie relevant is (Yin, 2003). Zo kan deze single casestudie van dit onderzoek worden gebruikt voor vervolgstudies om het onderzoeksveld naar de rol van mediaberichtgeving op het proces en de inhoud van beleid uit te breiden en gaten te dichten.

3.1.1 Casusselectie

Voor dit onderzoek is één casus geselecteerd via een theoretische selectie. Een theoretische steekproef is een onwillekeurige steekproef waarbij de onderzoeker de te observeren casus kiest op basis van specifieke timing, locatie en evenementen.

De casus moest aan dus enkele criteria voldoen om geschikt te zijn voor dit onderzoek zodat het overeenkomt met de gestelde probleemstelling. In Tabel 6 zijn deze criteria weergegeven.

Selectie criterium	Toelichting
Het betreft Nederlands beleid waarbij ICT een onderdeel is van de beleidsformulering	Het gebruik van ICT als beleidsinstrument is onderdeel van de probleemstelling en daarmee de content van dit onderzoek.
De besluitvormingsfase in de Tweede Kamer is afgerond.	Om een compleet beeld te krijgen van de besluitvormingsfase in de Tweede Kamer moet deze fase zijn afgerond. Er moet een stemmingsronde hebben plaatsgevonden waar een besluit over het wetsvoorstel is genomen. Dit is onderdeel van de afhankelijke variabele.
Er moet een plenaire beraadslaging hebben plaatsgevonden alvorens er is gestemd door het Parlement	In het plenaire debat worden de kritische vragen gesteld en de mogelijke amendementen van het wetsvoorstel voorgesteld, hieruit kunnen eventuele invloeden vanuit de media op de afwegingen van publieke waarden blijken. Dit is onderdeel van de afhankelijke variabele.
Er moet een duidelijke aanwijzing zijn voor een conflict tussen publieke waarden	De context voor dit onderzoek is de aanwezigheid van een duidelijk conflict tussen de publieke waarden welke een rol speelt in het politieke debat en/of de media.
Er moet uitgebreide en kritische mediaberichtgeving beschikbaar zijn over het wetsvoorstel	Er wordt van uitgebreid en kritische media gesproken wanneer er veel media aandacht is voor het wetsvoorstel. Mediaberichtgeving is de onafhankelijke variabele
De data is openbaar beschikbaar en toegankelijk.	De invloed van de media wordt het grootst geacht tijdens het openbaar debat. Daarom is het belangrijk dat de data ook toegankelijk en beschikbaar is voor het publiek.

Tabel 6: Selectiecriteria voor de casus

Op basis van deze criteria is de volgende casus gekozen: de herziening van de Wet Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten in 2017. Dit wetsvoorstel is uitgebreid in het nieuws geweest met veel voor- en tegenstanders. De casusbeschrijving is in Hoofdstuk 4 te vinden.

3.1.2 Materiaalverzameling

De casus is door middel van een content analyse, van primaire en secundaire bronnen, onderzocht om de trends in de onderwerpen beschreven in de kranten en de reactie van de tweede kamer hierop te onderzoeken. Hierbij is gekeken naar teksten van openbare overheidsstukken, kranten en tijdschriften gepubliceerd door de overheid maar ook commerciële kranten, tijdschriften, websites, en publicaties door denktanks en belangengroepen.

Alle nieuwsberichtgevingen over het onderwerp van het wetsvoorstel of over het wetsvoorstel zelf zijn van Nexis Uni verzameld vanaf de datum van de bekendmaking van het initiatief in de Tweede Kamer door middel van de Koninklijke Boodschap tot de datum dat het wetsvoorstel door de tweede kamer is afgesloten met een stemmingsronde. Dit betreft de periode van oktober-2016 tot en met april-2018. Op 28 oktober is het wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer. Op 17 april 2018 heeft de laatste stemmingsronde plaatsgevonden. Er is een document database opgezet waarin alle documenten in zijn verzameld.

Databronnen gebruikt voor het verzamelen van materiaal zijn: NRC Handelsblad/NRC.NEXT, Trouw, De Telegraaf, De Volkskrant, het AD; Tijdschriften: De Correspondent, De Groene Amsterdammer en Vrij Nederland; De Nexis Uni zoekopdracht was als volgt: "Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten" OR "WIV 2017" OR "Sleepwet" OR "aftapwet" OR "Wet Inlichtingendienst en veiligheid". Bij Nexis Uni konden alleen de krantenartikelen worden verzameld. De tijdschriften zijn via google gevonden. De websites NOS.nl en RTL Nieuws zijn geraadpleegd met de volgende zoekopdrachten: "Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten" OR "WIV 2017" OR "Sleepwet" OR "aftapwet" OR "Wet Inlichtingendienst en veiligheid". Verwacht is dat deze kranten, tijdschriften en nieuwszenders een goede algehele weergave geven van het maatschappelijk debat en de algemene publieke opinie, waarbij ook de mediaberichtgeving uit de andere media wordt aangehaald.

Ook alle overheidsdocumenten met betrekking tot de WIV 2017 uit de eerder genoemde periode zijn van de website 'officiële bekendmakingen' gedownload te vinden onder dossiernummer 34588.

Om de juiste informatie en data te verzamelen zijn er vragen gesteld die de algemene oriëntatie van de case studie omvatten. Op deze manier wordt alleen de relevante data voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag verzameld.

3.2 Operationalisatie

In dit onderzoek is gekeken naar de invloed van mediaberichtgeving op de afwegingen die besluitvormers maken tussen de conflicterende publieke waarden. De concepten uit het theoretisch kader zijn onderdeel van de operationalisering om de betrouwbaarheid en interne validiteit van het onderzoek te vergroten. In Tabel 11 is het totaal overzicht van de operationalisatie weergegeven. De concepten uiteengezet in Tabel 7 zijn relevant voor het uitvoeren van het onderzoek en zijn geoperationaliseerd.

Concept	Relevantie
<i>De besluitvormingsfase.</i>	De content van het onderzoek bestaat uit de besluitvormingsfase van de Tweede Kamer. Het is belangrijk uit een te zetten hoe deze fase in elkaar steekt om de content van het onderzoek goed te kunnen analyseren
<i>De mediaberichtgeving.</i>	De mediaberichtgeving is de onafhankelijke variabele. De mate van media aandacht voor het wetsvoorstel en het publieke waarden conflict is essentieel voor het vaststellen van mogelijke beïnvloeding.
<i>Afwegen van conflicterende publieke waarden</i>	Het afwegen van conflicterende publieke waarden is de afhankelijke variabele van het onderzoek. De invloed van de mediaberichtgeving wordt vastgesteld op basis van of er wel of geen herweging van de publieke waarden heeft plaatsgevonden.

Tabel 7: Concepten relevant voor de operationalisatie

3.2.1 Operationalisering: Besluitvormingsfase

Alvorens de variabelen worden geoperationaliseerd zal eerst worden gekeken naar het concept de besluitvormingsfase. De definitie van besluitvormingsfase is als volgt: Tijdens de besluitvormingsfase wordt een definitieve keus gemaakt over het wetsvoorstel. Besluitvorming vindt plaats met elk een eigen set van actoren, regels, procedures met meerdere rondes en mogelijkheid tot beïnvloeden van de uiteindelijke uitkomst (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, Teisman, 2000). De definitie bestaat uit verschillende dimensies namelijk de actoren en de regels en procedures (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009). In dit onderzoek zal de parlementaire besluitvorming van de Tweede Kamer worden onderzocht. Beleidsformulering in Nederland bestaat uit meerdere rondes alvorens de wet kan worden geïmplementeerd. Het gehele stappenplan is ter referentie terug te vinden in Appendix I (Rijksoverheid, n.d.).

De dimensie *actoren* bestaat uit twee sub dimensies: de politieke elite en de externe actoren.

- *Politieke elite*: De politieke elite zijn de politieke beleidsmakers die een ‘kiesstem’ hebben en daarmee het recht om wel of niet het geïnitieerde wetsvoorstel aan te nemen (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009). Voor dit onderzoek worden de standpunten en wijzigingen in de standpunten van zowel de parlementaire politieke partijen van de Tweede Kamer als het kabinet gevolgd. In de casusbeschrijving in hoofdstuk vier is aangegeven welke politieke partijen in de Tweede Kamer gezeteld waren en wie ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel van de WIV in het kabinet zaten.
- *Actieve externe actoren*: Externe actoren zijn “leden van niet-gouvernementele organisaties met een interesse in het onderwerp, leden van de media die over het specifieke probleem rapporteren, academici die onderzoek doen naar de beleidsarena, en het algemeen publiek met een interesse in het onderwerp” (M. Howlett & Giest, 2015, p. 289). In de casusbeschrijving in hoofdstuk vier is aangegeven welke externe actoren actief waren ten tijde van de algemene beraadslaging van het wetsvoorstel WIV en wat hun rol/opinie was over het wetsvoorstel. Deze opinie/rol is onttrokken uit de gevonden mediaberichtgeving. Deze informatie is zo objectief mogelijk beschreven in hoofdstuk vier.

Regels en procedures van de besluitvormingsfase in Nederland. Het draaiboek voor regelgeving bevat alle procedures, voorschriften en modellen voor de rijksdienst (KCWJ, nb). In dit onderzoek wordt er gekeken naar de plenaire behandeling van de Tweede Kamer.

- *Algemene beraadslaging*: het publieke debat bestaat uit twee termijnen waarin de parlementaire politieke partijen de kans krijgen om kritische vragen te stellen aan het bewindspersoon die het wetsvoorstel heeft geïnitieerd. Het bewindspersoon krijgt de mogelijkheid om deze vragen te beantwoorden (KCWJ, nb).
- *Amendementen/moties*: Tweede Kamerleden kunnen amendementen en moties indienen waarin zij een wijziging op het geïnitieerde wetsvoorstel voorstellen. Een voorwaarde van een amendement is dat het past in het ‘aanhangige wetsvoorstel’ (KCWJ, nb).
- *Stemmingen*: Nadat het plenair debat heeft plaatsgevonden gaat de Tweede Kamer over op het nemen van een besluit over het wetsvoorstel en de eventuele (sub)amendementen. Er volgt eerst een stemming over de amendementen waarna er wordt gestemd over het gehele wetsvoorstel (Rijksoverheid, n.d.).

3.2.2 Operationalisering van mediaberichtgeving

De invloed van de media op het afwegen van de publieke waarden wordt gemeten middels de interactie tussen de mediaberichtgeving over het wetsvoorstel en de reactie hierop in de Tweede Kamer. Hierbij is de mediaberichtgeving de onafhankelijke variabele. De definitie van mediaberichtgeving voor dit onderzoek is: De mediaberichtgeving, bestaande uit alle publicaties in commerciële kranten, tijdschriften, en nieuwswebsites, zorgt ervoor dat de actieve actoren worden geïnformeerd over het beleidsproces en de media vervult daarmee haar maatschappelijke rol als waakhond om de publieke opinie en verwachtingen van de maatschappij over te brengen op besluitvormers. (Fawzi, 2018; Brown, 2010, p. 131). De definitie is uitgewerkt in twee concepten. De aandacht voor het publieke waardenconflict in de commerciële berichtgeving en de reacties op en interactie met de mediaberichtgeving van besluitvormers.

3.2.2.1 Media aandacht

Het eerste concept is media aandacht voor het publieke waardenconflict. De databronnen gebruikt voor het onderzoek naar de media aandacht zijn de krantenartikelen van het NRC Handelsblad/NRC.NEXT, Trouw, De Telegraaf, De Volkskrant, het AD; en de tijdschriften: De Correspondent, De Groene Amsterdammer en Vrij Nederland. Ook zijn de nieuwswebsites NOS.nl en RTL Nieuws geraadpleegd.

Het concept is onderverdeeld in drie dimensies welke elk een kwalificatie hebben gekregen om de geschiktheid van de artikelen te constateren en te meten hoe groot de media aandacht was voor het wetsvoorstel en de conflicterende publieke waarden.

- **Hoge kwalificatie** wordt gegeven aan: kritische mediaberichtgeving waarbij inhoudelijk op de conflicterende publieke waarden en doelstelling van het wetsvoorstel wordt ingegaan. Dit kan zowel negatieve als positieve berichtgeving zijn
 - o Positieve berichtgeving is de berichtgeving vóór het wetsvoorstel. Er wordt geen andere handelwijze bepleit maar er wordt wel gebruik gemaakt van de mediaberichtgeving om het maatschappelijk debat te voeden
 - o Negatieve mediaberichtgeving is berichtgeving waarbij het huidige wetsvoorstel en de handelwijze van de besluitvormers wordt betwist.
- **Neutrale kwalificatie** wordt gegeven aan mediaberichtgeving waarbij de conflicterende publieke waarden genoemd worden maar waarbij de berichtgeving niet inhoudelijk op de waarden of het wetsvoorstel in gaat. Deze kwalificatie draagt mee aan de hoeveelheid

aandacht aan het wetsvoorstel maar draagt niet inhoudelijk mee aan het maatschappelijk debat.

- **Lage kwalificatie** wordt gegeven aan mediaberichtgeving waar het wetsvoorstel wel wordt benoemd maar er vervolgens geen aandacht wordt gegeven aan de conflicterende publieke waarden. Deze artikelen gaan over een ander onderwerp. De artikelen welke met laag zijn beoordeeld, zullen niet worden meegenomen in de analyse daar ze niet relevant worden geacht voor het overbrengen van de publieke opinie over het publieke waarden conflict.

De dimensies van de mate van media aandacht worden gemeten aan de hand van indicatoren.

Dimensies	Indicator
<p>Hoge kwalificatie</p> <p>Het artikel gaat inhoudelijk over het wetsvoorstel en de conflicterende publieke waarden.</p>	<p>Het artikel bespreekt objectief de voor- en nadelen van het wetsvoorstel</p> <p>Het artikel is subjectief en uit kritiek op het wetsvoorstel door de nadelen van de wet te benadrukken.</p> <p>Het artikel is subjectief en is positief over het wetsvoorstel:</p> <p>Het artikel bespreekt de standpunten van de voor- en tegenstanders van de conflicterende waarden</p> <p>Het artikel bespreekt subjectief wat de aanpassingen van de wet wel/niet zijn.</p>
<p>Neutrale kwalificatie</p> <p>Het artikel benoemt de conflicterende publieke waarden maar er wordt niet inhoudelijk op in gegaan</p>	<p>Het artikel benoemt het wetsvoorstel</p> <p>Het artikel benoemt de conflicterende publieke waarden.</p> <p>Het artikel bespreekt het referendum over de WIV 2017 en de uitslag van het referendum</p> <p>Het artikel benoemt dat er wel/geen aanpassingen worden gedaan</p>
<p>Lage kwalificatie</p> <p>De WIV wordt benoemd maar het artikel gaat over een ander onderwerp.</p>	<p>Het artikel gaat inhoudelijk niet over het wetsvoorstel maar over bijvoorbeeld</p> <ul style="list-style-type: none"> - De lokale verkiezingen - Het referendum als beleidsinstrument <p>Ingezonden lezersbrieven</p> <p>De naam van het wetsvoorstel is onderdeel van bijvoorbeeld een kruiswoordpuzzel</p>

Tabel 8: Operationalisatie Mediaberichtgeving - Commerciële Mediaberichtgeving

3.2.3 *Operationalisering: afwegingen van publieke waarden*

De afhankelijke variabele van het onderzoek was het afwegen van conflicterende publieke waarden. De definitie van publieke waarden die voor dit onderzoek wordt gehanteerd is: “Publieke waarden zijn een doel op zichzelf of worden gebruikt als middel om de beleidsdoelstelling na te streven” (Cordella & Bonina, 2012; de Graaf et al., 2016; Thacher & Rein, 2004). Conflicterende waarden zijn publieke waarden/belangen waarbij de zwaarte of belangrijkheid van de ene waarde, welke benodigd is om de beleidsdoelstelling te behalen, een andere publieke waarde in het geding brengt. Wanneer er sprake is van conflicterende publieke waarden moeten besluitvormers een afweging maken tussen welk belang het zwaarst weegt en prioriteit heeft om de doelstelling van het beleid te behalen.

De definitie van afwegen van publieke waarden is onderverdeeld in drie dimensies: publieke waarden, conflicterende publieke waarden en het afwegen van de conflicterende publieke waarden. Het meten van de afweging van de publieke waarden zal inzicht geven op of de media invloed heeft gehad op de besluitvormingsfase.

Publieke waarden. Publieke waarden zijn het doel of het middel van de beleidsdoelstelling. In het rapport van het WRR ‘het borgen van publiek belang’ wordt er onderscheid gemaakt tussen individuele, maatschappelijke en publieke belangen. Maatschappelijke belangen zijn belangen die voor de samenleving gewenst zijn. Zodra de overheid zich verantwoordelijk stelt om de behartiging van een maatschappelijk belang te borgen wordt gesteld dat dit een publiek belang is. Het publieke belang wordt tot doelstelling van beleid gemaakt om ervoor te zorgen dat het maatschappelijk belang wordt behartigd (WRR, 2000). De beleidsdoelstelling staat beschreven in het wetsvoorstel. De publieke waarden van de casus zijn beschreven in hoofdstuk vier.

De conflicterende publieke waarden worden vastgesteld op basis van hoeveel aandacht er in zowel de commerciële berichtgeving als de overheidsberichtgeving op de conflicterende waarden wordt gevestigd en welke publieke waarden worden besproken. Dit wordt middels de geanalyseerde mediaberichtgeving vastgesteld.

Het afwegen van conflicterende publieke waarden. Wanneer er sprake is van conflicterende publieke waarden moeten besluitvormers een afweging maken tussen welk belang het zwaarst weegt en prioriteit heeft om de doelstelling van het beleid te behalen. Het maken van *trade offs* is onontkoombaar in elk beleidsproces. Het afwegen is een cyclisch proces waarbij het behalen van een compromis belangrijk wordt geacht. Dit kan op verschillende

manieren worden uitgevoerd. Voor deze casus wordt de strategie casuistry relevant geacht, het bekijken van het conflict per specifiek geval. De hybridization en incrementalisme zijn relevant in andere fases van het beleidsproces. Incrementalisme bij de agendavorming en hybridization bij de uitvoering van het beleid. Deze zullen dus niet meegenomen worden in de analyse over de besluitvormingsfase (de Graaf et al., 2016; Oldenhof et al., 2014; Stewart, 2006; Thacher & Rein, 2004).

In het Nederlands parlement wordt dit op de volgende manier vastgesteld: Publieke waarden zijn geen objectieve feiten. Het is dan ook aan de politiek om een *politieke keuze* te maken over welke waarden zij het zwaarst wegen. Zij moeten beslissen welke risico's er aan de conflicterende waarden zijn gebonden en welke risico's moeten worden geaccepteerd om de geprioriteerde waarde optimaal te behartigen (WRR, 2000). Mocht er in het plenaire debat naar voren komen dat een publieke belang toch als belangrijk beoordeeld moet worden dan wordt dit als uitgangspunt voor het verdere proces vastgesteld (Kok, 2001). Wanneer er een uiteindelijke afweging plaatsvindt, wordt er ook gekeken naar de nadelen die bij de optimale borging van de publieke waarden verbonden zijn. Uit de bezinning van de nadelen kan een eventuele herformulering van het publieke belang worden gevraagd (WRR, 2000)

Om te meten of er een herformulering van de publieke belangen heeft plaatsgevonden is er eerst gekeken naar de reactie op de media aandacht. Vervolgens is er gekeken of er een herformulering van het beleid heeft plaatsgevonden.

3.2.3.1 Parlementaire reactie op de media aandacht

Het tweede onderdeel van het concept mediaberichtgeving is de parlementaire reactie op de media aandacht. Voor dit onderzoek is er gekeken naar alle Tweede Kamerstukken (dossiernummer 34588) aangaande de WIV 2017. Onder deze stukken vallen de verslagen van de algemene beraadslagingen, adviezen van o.a. de Raad van State en ingezonden amendementen en moties. Deze stukken geven inzicht in het verloop van de besluitvormingsfase over het wetsvoorstel en de mate waarin het publieke waardenconflict onderdeel was van het debat.

De overheidsmediaberichtgeving wordt vanuit twee kanten belicht. Eerst wordt de interne aandacht voor het publieke waarden conflict onderzocht. Daarna wordt de mate waarin de politieke elite reageert op de aandacht voor het publieke waardenconflict in de mediaberichtgeving

Interne aandacht voor het publieke waarden conflict

De interne aandacht voor het publieke waarden conflict is onderverdeeld in twee sub dimensies welke elk een kwalificatie hebben gekregen om te meten hoe groot de parlementaire aandacht was voor de conflicterende publieke waarden.

- **Een positieve kwalificatie** wanneer de kritische vragen en ingezonden amendementen en moties gericht zijn op een wetswijziging vanwege het publieke waarden conflict.
- **Een negatieve kwalificatie** wordt gegeven wanneer het publieke waarden conflict geen rol speelt in de overheidsberichtgeving

De aandacht voor de mediaberichtgeving is verdeeld in drie sub dimensies met elk een kwalificatie om te meten of de standpunten van de commerciële mediaberichtgeving werd opgepikt en gebruikt als argument in het parlementair debat.

- **Een positieve kwalificatie** wordt gemeten wanneer de media aandacht en de publieke opinie over het publieke waarden conflict worden aangehaald door de besluitvormers
- **Een neutrale kwalificatie** wordt gemeten wanneer er geen directe referentie naar de media wordt gedaan maar wordt er een sterke overeenkomst gevonden met de inhoud van de mediaberichtgeving
- **Negatieve kwalificatie** wordt gemeten als er in de algemene beraadslaging geen referentie naar de commerciële media aandacht wordt gedaan.

Dimensies	Sub dimensies	Indicator
De interne aandacht voor het publieke waarden conflict	Positieve kwalificatie Er is aandacht voor het publieke waarden conflict	De vragen zijn kritisch op het wetsvoorstel en stellen inhoudelijk vragen gericht op publieke waarden die in het geding is. Ingezonden amendementen, moties en adviezen zijn gericht op het versterken van de publieke waarde die in het geding is.
	Negatieve kwalificatie Er is geen aandacht voor het publieke waarden conflict	De vragen die worden gesteld gaan niet over het publieke waarden conflict Ingezonden amendementen, moties en adviezen zijn niet gericht op het versterken van de publieke waarde die in het geding is.
De reacties op de aandacht in de media over het publieke waarden conflict	Positieve kwalificatie De media aandacht en de publieke opinie over het publieke waarden conflict worden aangehaald door de besluitvormers	Er wordt in het uiten van een standpunt direct gerefereerd naar de media en de inhoud van de mediaberichtgeving.

	Neutrale kwalificatie Er wordt geen directe referentie naar de media gevonden maar er wordt een sterke overeenkomst gevonden met de inhoud van de mediaberichtgeving	De inhoud van het standpunt vindt overeenkomsten met de inhoud van de mediaberichtgeving.
	Negatieve kwalificatie De media aandacht en de publieke opinie over het publieke waarden conflict worden niet aangehaald door de besluitvormers	Er is geen overeenkomst tussen de mediaberichtgeving en de kritische vragen

Tabel 9: Operationalisatie Mediaberichtgeving – Reactie op de media aandacht

3.2.3.2 Herformulering wetsvoorstel

Om het afwegen van publieke belangen te kunnen meten is er een kwalificatie toegekend aan drie verschillende dimensies. De kwalificatie wordt gedaan aan de hand van de verslagen van het parlementair debat en de stemmingen over het wetsvoorstel en de ingediende amendementen en moties. Alvorens de kwalificatie wordt toebedeeld worden eerst de volgende vragen beantwoord: Wat is het begin standpunt van de beraadslaging met betrekking tot de relevante publieke waarden? Wat is het eind standpunt van de beraadslaging met betrekking tot de relevante publieke waarden?

- **Positief kwalificatie** wordt gegeven wanneer er een herziene afweging van het publiek belang plaatsvindt welke tot een wijziging van het gehele wetsvoorstel leidt
- **Neutrale kwalificatie** wordt gegeven wanneer er wel aanpassingen worden gedaan aan onderdelen van de wet waarbij de publieke waarde die in het geding wordt geacht beter wordt behartigd maar waarbij de kern van het wetsvoorstel hetzelfde blijft.
- **Negatief kwalificatie** wordt gegeven wanneer er niets wordt gewijzigd en er geen herziene afweging van het publieke belang plaatsvindt.

Dimensies	Indicator
Positieve kwalificatie Er heeft een herformulering plaatsgevonden in de vorm van een algehele wetswijziging	Er is een nieuw wetsvoorstel gepresenteerd door het bewindspersoon en aangenomen door de Tweede Kamer.
Neutrale kwalificatie Er worden aanpassingen gedaan aan onderdelen van de wet	Er zijn aanpassingen gedaan aan specifiek geselecteerde artikelen van het geïnitieerde wetsvoorstel en het wetsvoorstel is aangenomen door de Tweede Kamer.
Negatieve kwalificatie Er heeft geen herformulering plaatsgevonden	Er is niets veranderd aan het wetsvoorstel en het is aangenomen.

Tabel 10: Operationalisatie - afwegen van publieke waarden

Concept	Dimensie	Subdimensie	Indicatoren	Databronnen
Mediaberichtgeving Definitie De mediaberichtgeving, bestaande uit alle publicaties in commerciële kranten, tijdschriften, en nieuwswebsites, zorgt ervoor dat de actieve actoren worden geïnformeerd over het beleidsproces en de media vervult daarmee haar maatschappelijke rol als waakhond om de publieke opinie en verwachtingen van de maatschappij over te brengen op besluitvormers	De mate waarin de media aandacht had voor het wetsvoorstel en de conflicterende publieke waarden	<i>Hoge kwalificatie</i> Het artikel gaat inhoudelijk over het wetsvoorstel en de conflicterende publieke waarden.	Het artikel bespreekt objectief de voor- en nadelen van het wetsvoorstel Het artikel is subjectief en uit kritiek op het wetsvoorstel door de nadelen van de wet te benadrukken. Het artikel is subjectief en is positief over het wetsvoorstel: Het artikel bespreekt de standpunten van de voor- en tegenstanders van de conflicterende waarden Het artikel bespreekt subjectief wat de aanpassingen van de wet wel/niet zijn.	Kranten: NRC Handelsblad/NRC.NEXT, Trouw, De Telegraaf, De Volkskrant, het AD en het Parool. Tijdschriften: De Elsevier, De Groene Amsterdammer en Vrij Nederland. NOS.nl, RTL Nieuws
		<i>Neutrale kwalificatie</i> Het artikel benoemt de conflicterende publieke waarden maar er wordt niet inhoudelijk op in gegaan	Het artikel benoemt het wetsvoorstel Het artikel benoemt de conflicterende publieke waarden. Het artikel bespreekt het referendum over de WIV 2017 en de uitslag van het referendum Het artikel benoemt dat er wel/geen aanpassingen worden gedaan	
		<i>Lage kwalificatie</i> De WIV wordt benoemd maar het artikel gaat over een ander onderwerp.	Het artikel gaat inhoudelijk niet over het wetsvoorstel maar over bijvoorbeeld - De lokale verkiezingen - Het referendum als beleidsinstrument Ingezonden lezersbrieven De naam van het wetsvoorstel is onderdeel van bijvoorbeeld een kruiswoordpuzzel	

Concept	Dimensie	subdimensie	Indicatoren	Databronnen
<p>Het afwegen van conflicterende publieke waarden.</p> <p>Definitie Wanneer er sprake is van conflicterende publieke waarden moeten besluitvormers een afweging maken tussen welk belang het zwaarst weegt en prioriteit heeft om de doelstelling van het beleid te behalen. Het maken van trade offs is onontkoombaar in elk beleidsproces. Het afwegen is een cyclisch proces en kan middels zes verschillende strategieën worden uitgevoerd. Waarbij het behalen van een compromis belangrijk wordt geacht.</p>	De interne aandacht voor het publieke waarden conflict	Positieve kwalificatie	De vragen zijn kritisch op het wetsvoorstel en stellen inhoudelijk vragen gericht op publieke waarden die in het geding is.	<p>Officiële bekendmakingen: dossiernummer 34588</p> <p>Verslagen algemene beraadslagen en stemmingen</p> <p>Amendementen</p> <p>Moties</p>
		Er is aandacht voor het publieke waarden conflict	Ingezonden amendementen, moties en adviezen zijn gericht op het versterken van de publieke waarde die in het geding is	
	De reacties op de aandacht in de media over het publieke waarden conflict	Negatieve kwalificatie	De vragen die worden gesteld gaan niet over het publieke waarden conflict	
		Er is geen aandacht voor het publieke waarden conflict	Ingezonden amendementen, moties en adviezen zijn niet gericht op het versterken van de publieke waarde die in het geding is.	
		Positieve kwalificatie	Er wordt in het uiten van een standpunt direct gerefereerd naar de media en de inhoud van de mediaberichtgeving.	
		De media aandacht en de publieke opinie over het publieke waarden conflict worden aangehaald door de besluitvormers	De inhoud van het standpunt vindt overeenkomsten met de inhoud van de mediaberichtgeving.	
Neutrale kwalificatie	Er wordt geen directe referentie naar de media gevonden maar er wordt een sterke overeenkomst gevonden met de inhoud van de mediaberichtgeving			
Negatieve kwalificatie	Er is geen overeenkomst tussen de mediaberichtgeving en de kritische vragen			

		De media aandacht en de publieke opinie over het publieke waarden conflict worden niet aangehaald door de besluitvormers		
	De mate waarin een herziene afweging van de publieke belangen wordt gedaan	<i>Positieve kwalificatie</i> Er heeft een herformulering plaatsgevonden in de vorm van een algehele wetswijziging	Er is een nieuw wetsvoorstel gepresenteerd door het bewindspersoon en aangenomen door de Tweede Kamer.	
		<i>Neutrale kwalificatie</i> Er worden aanpassingen gedaan aan onderdelen van de wet	Er zijn aanpassingen gedaan aan specifiek geselecteerde artikelen van het geïnitieerde wetsvoorstel en het wetsvoorstel is aangenomen door de Tweede Kamer.	
		<i>Negatieve kwalificatie</i> Er heeft geen herformulering plaatsgevonden	Er is niets veranderd aan het wetsvoorstel en het is aangenomen door de Tweede Kamer	

Tabel 11: Totaal overzicht operationalisering

4 Casusbeschrijving

De casus van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is beschreven aan de hand van een chronologische tijdlijn. Hier worden de belangrijkste events en processen zo objectief mogelijk uiteengezet. Per maand is er gekeken naar de politieke ontwikkelingen betreffende de WIV en de mediaberichtgeving over de ontwikkelingen.

4.1 Databronnen

Voor de casusbeschrijving is gebruikt gemaakt van de aangegeven verzamelde data in hoofdstuk drie en waar nodig is aanvullende informatie gevonden middels bronnen op het internet.

4.1.1 mediaberichtgeving

De gepubliceerde artikelen van de mediaberichtgeving zijn op hoog, neutraal en laag gekwalificeerd. Alvorens de artikelen konden worden gekwalificeerd zijn eerst alle duplicaten verwijderd. Dit zijn voornamelijk de duplicaten van NRC Handelsblad en NRC NEXT. Er zijn in het totaal 139 duplicaten geteld. Na het verwijderen van de duplicaten waren er 517 artikelen over. Vervolgens zijn alle artikelen met een lage kwalificatie geëlimineerd. In het totaal zijn 222 artikelen gekwalificeerd met laag. Deze artikelen zijn verder niet meegenomen in de analyse. Artikelen waarin de WIV en de belangen veiligheid en privacy zijn genoemd maar waarin er niet verder op in wordt gegaan zijn gekwalificeerd als neutraal. Dit zijn in het totaal 85 artikelen. De mediaberichtgeving waar inhoudelijk op de WIV en de conflicterende publieke belangen wordt ingegaan is gekwalificeerd met hoog. Dit zijn in het totaal 209 berichten. In het totaal zijn er 294 met de kwalificatie neutraal of hoog. Deze artikelen zijn ook gebruikt voor de casusbeschrijving.

Tabel 12 geeft een overzicht weer van de kwalificatie en de hoeveelheid artikelen per maand/per jaar. Dit geeft een goed beeld van wanneer en hoeveel aandacht er is geweest voor het wetsvoorstel.

	jan	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	totaal
laag										2	2	2	6
gemiddeld										0	2	2	4
hoog										3	2	2	7
2016										5	6	6	17
laag	1		0	1	0	1	5	3	6	28	34	8	87
gemiddeld	0	2	0	0	0	0	0	3	4	14	13	1	37

hoog	0	9	0	0	0	0	7	1	3	22	19	5	66
2017	1	11	1	1	0	1	12	7	13	64	66	14	191
laag	14	22	78	16	X								130
gemiddeld	5	4	27	7									43
hoog	12	14	87	23									136
2018	31	40	192	46									309

Tabel 12: Totaaloverzicht mediaberichtgeving per maand/jaar

4.1.2 Officiële bekendmakingen

De kamerstukken van dossiernummer 34588 bestaan uit de volgende documenten. In appendix II is een totaal overzicht toegevoegd van de kamerstukken.

Document	Aantal
<i>Advies Raad van State</i>	1
<i>Amendement</i>	38
<i>Brief</i>	9
<i>Gewijzigd Amendement</i>	10
<i>Gewijzigde motie</i>	1
<i>Koninklijke boodschap</i>	1
<i>Memorie van Toelichting</i>	1
<i>Motie</i>	11
<i>Nota's</i>	2
<i>Subamendement</i>	1
<i>Verslagen</i>	1
<i>Voorstel van de wet</i>	1
Totaal	77

Tabel 13: Overzicht geraadpleegde kamerstukken (dossiernummer 345878)

4.2 Tijdslijn Casus

Oktober 2016

Op 28 oktober 2016 wordt het wetsvoorstel wijziging Wet op de inlichten- en veiligheidsdiensten voorgesteld aan de Tweede Kamer. Ook ontvangt de Tweede Kamer het advies van de Raad van State en de externe adviezen. Het kabinet heeft in april 2016 het wetsvoorstel van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Defensie goedgekeurd (Rijksoverheid.nl, n.d.b). Het Kabinet-Rutte II (2012-2017) bestond ten tijde van het wetsvoorstel uit de partijen VVD en PvdA. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was minister Plasterk. De minister van Defensie waren minister Van der Steur (20 maart 2015 - 27 januari 2017) en Minister Blok (27 januari 2017 - 26 oktober 2017) (parlement.com, n.d.).

In het voorstel van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten staan in art. 8.2 de publieke belangen van het beleid uiteengezet:

Art 8.2. De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst heeft in het belang van de nationale veiligheid tot taak:

A. het verrichten van onderzoek met betrekking tot organisaties en personen die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat;

B. het verrichten van veiligheidsonderzoeken als bedoeld in de Wet veiligheidsonderzoeken;

C. het bevorderen van maatregelen ter bescherming van de onder a genoemde belangen, waaronder begrepen maatregelen ter beveiliging van gegevens waarvan de geheimhouding door de nationale veiligheid wordt geboden en van die onderdelen van de overheidsdienst en van het bedrijfsleven die naar het oordeel van Onze ter zake verantwoordelijke Ministers van vitaal belang zijn voor de instandhouding van het maatschappelijk level;

Mediaberichtgeving - oktober 2016

In oktober en november zijn er, na de publicatie van het wetsvoorstel, relatief weinig nieuwsberichten over de WIV gepubliceerd. Er zijn in het totaal zeven artikelen met een hoge kwalificatie en vier artikelen met een neutrale kwalificatie geselecteerd. In deze artikelen wordt wel degelijk gerefereerd aan de impact die het wetsvoorstel kan hebben op de privacy van de burger. In de NRC.NEXT is een artikel gepubliceerd waarin de kritiek van de Raad van State over het wetsvoorstel van minister Plasterk wordt aangehaald. Ook wordt er door zowel de NOS en het AD aandacht besteed aan de nieuwe bevoegdheden van de inlichtingendiensten, namelijk het aftappen van gesprekken van burgers.

December 2016

In december 2016 worden in de Tweede Kamer de eerste amendementen voorgesteld. Er zijn elf amendementen ingediend in december 2016, allen door Lid Verhoeven. De onderwerpen van deze amendementen zijn: dataminimalisatie bij het verwerven en verwerken van gegevens (34588-11); Ministeriële toestemming bij geautomatiseerde data-analyse (34588-7); Notificatieplicht bij het verrichten van DNA-onderzoek (34588-14); Wegingscriteria bij samenwerkingsrelaties (34588-16); Volledige kostenvergoeding bij datavergaring (34588-12); de medewerkingsplicht bij ontsluiting van communicatie (34588-13); Het binnendringen met

een valse hoedanigheid (34588-8); De technische, personele en organisatorische maatregelen (34588-15); De informatiebronnen waaruit de diensten gegevens kunnen verzamelen (34588-9); De bescherming van de journalistieke bron (34588-10); Geen verwerking van persoonsgegevens wegens iemands burgerlijke staat, nationaliteit en seksuele oriëntatie (34588-6).

Mediaberichtgeving - december 2017

In december 2016 wordt de externe actor Autoriteit Persoonsgegevens in de media geïntroduceerd door de NOS. Het AP stelt dat burgerrechten worden geschonden door de 'aftapwet'. Op 16 december 2016 wordt in de telegraaf een interview gepubliceerd met Dick Schoof, op dat moment de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en veiligheid. De heer Schoof geeft aan waarom de WIV nodig is en waarom de inlichtingendiensten toegang moeten hebben tot de versleutelde whatsapp-berichten.

Januari 2017

Op 18 januari wordt het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken gepubliceerd. In het verslag staan de vragen en opmerkingen gemaakt door de fracties. De volgende partijen hebben vragen en opmerkingen ingediend naar aanleiding van het wetsvoorstel van de WIV: VVD, PvdA, SP, CDA, D66, GroenLinks, ChristenUnie en SGP. Uit deze eerste vragenronde wordt duidelijk dat er een conflict is tussen de publieke waarden. Zo stelt de VVD: "De leden van de VVD-fractie zijn zich bewust van het spanningsveld tussen privacy en veiligheid, de wetgeving en mensenrechten die voortvloeien uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de maatschappelijke zorgen op dit gebied. De bevoegdheden van de diensten kunnen diep ingrijpen in iemand persoonlijke levenssfeer. Daarom is het van groot belang dat deze wet voorzien is van de juiste waarborgen."¹

Er zijn veel kritische vragen gesteld over de inbreuk op privacy en persoonlijke levenssfeer, bescherming van privacy en de gegevensverwerking. Vooral D66 heeft kritische vragen gesteld gericht op privacy, in de nota zijn er 21 vragen en opmerkingen van de D66-fractie gesteld waarbij privacy het onderwerp is geweest. Het standpunt van de D66 ten opzichte van het wetsvoorstel is ook terug te zien in het aantal amendementen die zijn ingediend. De D66-fractie wil de wet op vijf hoofdthema's verbeteren: "geen sleepnet, sterk toezicht, geen wettelijke sluiproutes, verantwoorde data-analyses en betere afwegingen voor samenwerkende

¹ TK Kst-34588 nr. 17 2016-2017

diensten uit het buitenland”². In Tabel 13 is te zien welke fractie vragen heeft gesteld of opmerkingen heeft gemaakt met betrekking tot het waarborgen van privacy versus veiligheid.

- De D66-fractie haalt meerdere krantenartikelen aan over het ontsleutelen van end-to-end encryptie. Zo ook het interview met Dick Schoof van de Telegraaf op 16 december 2016. De fractie vraagt hoe de uitlatingen van de NCTV zich verhouden tot het advies van de CTIVD.
- Het advies van de Commissie van de Toezicht op de Inlichtingen- Veiligheidsdiensten (CTIVD). De CTIVD heeft aangegeven dat zij acht dat de voorziene publieke belangen onvoldoende zijn beschermd. De PvdA stelt dat er juist bij het gegevensverwerkingsproces waarborgen moeten zijn ingericht om de burger te beschermen tegen privacy in breuk. De D66 vraagt waarom “er niet voor is gekozen deze cruciale waarborgen die de CTIVD naar voren brengt meteen in het voorliggende wetsvoorstel op te nemen?”³
- De term onderzoeksopdrachtgerichte interceptie. Hierbij wordt gesteld dat de term gericht verwarring schept aangezien de WIV de diensten de bevoegdheid geeft om ongericht communicatie te kunnen aftappen. Deze onderzoeksopdrachtgerichte interceptie wordt door GroenLinks de *sleepnetbevoegdheid* genoemd.
- De samenwerking met inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen (§6.3 m.v.t.): De uitwisseling van data met buitenlandse inlichtingendiensten. Hier wordt door de SP het gevaar van het massaal delen van privacygevoelige informatie genoemd.⁴
- De vrees voor bronbescherming van journalisten.
- Alleen de toestemming van de minister om de inlichtingendiensten de bevoegdheden te geven wordt niet voldoende geacht.

In de vragen wordt benoemd dat er in de publieke opinie wordt gerefereerd aan het sleepnet.

- D66: “De leden van de D66-fractie constateren dat over de regeling voor onderzoeksopdrachtgerichte interceptie van communicatie veel onrust bestaat....D66-fractie merken op dat de term «onderzoeksopdrachtgerichte interceptie» veel ruimte openlaat. Mogelijkerwijs is daar ook bij velen de vrees voor een sleepnet uit ontstaan.”⁵.

² TK Kst-34588 nr. 17 2016-2017, p3

³ TK kst-34588 nr. 17 2016-2017, p. 12

⁴ TK kst-34588 nr. 17 2016-2017, p. 47

⁵ TK Kst-34588 nr. 17 2016-2017, p. 37

- VDD: “In de publieke opinie wordt gesproken over het sleepnet. Deze leden zouden graag willen weten of dit terecht is. Is dit naar de mening van de regering een terecht of onterecht gebruikte term?”⁶

Wie	Aantal
VVD	2
PvdA	6
SP	4
CDA	2
D66	21
GroenLinks	5
ChristenUnie	2
SGP	3

Tabel 14: Totaal aantal vragen en opmerkingen met betrekking tot privacy door fractieleden – KST 34588-17

Mediaberichtgeving - januari 2017

In januari 2017 is er geen relevante mediaberichtgeving geselecteerd waarbij de WIV en het conflict tussen de veiligheid en privacy van de burger wordt benoemd.

Februari 2017

In februari 2017 zijn er nog 37 (gewijzigde) amendementen ingediend. In Tabel 10 staan de belangrijkste amendementen welke een directe referentie hebben naar het verbeteren van de waarborging van privacy. Deze zijn ingediend door Lid Verhoeven, Lid Voortman, Lid van Raak als ook een gezamenlijke indiening bestaande uit een combinatie van de volgende leden: Lid van Raak, lid Voortman en lid Verhoeven.

Uit de amendementen blijkt dat voornamelijk de D66 en GroenLinks zich hebben gericht op de balans tussen privacy en veiligheid en het waarborgen van deze publieke waarden.

De algemene beraadslaging – februari 2017

Op 8 februari 2017 vindt het debat over de WIV plaats in de Tweede Kamer. Hier krijgen de Tweede Kamerleden de mogelijkheid om vragen te stellen aan de minister. Lid Verhoeven van de D66 heeft 75 min spreektijd aangevraagd om “de 27 pagina's vragen van mijn fractie in de voorbereidende ronde, mijn 20 amendementen”⁷ toe te kunnen lichten. Verhoeven geeft aan dat

⁶ Idem, p. 54

⁷ TK kst-34588 nr. 50 2016-2017, p. 1

zijn partij vele vragen heeft ontvangen via de mail en social media. Ook haalt hij het nieuws aan, de reacties van internetconsultaties, de inbreng van experts en de berichten van allerlei belangen groepen: “de angst voor een sleepnet met al het internetverkeer van iedereen is groot.”⁸ Hij stelt dat het kabinet “ondoordacht wil grijpen naar nieuwe digitale bevoegdheden”. Ook refereert Verhoeven aan de uitspraken die het oud-hoofd van de MIVD in de media heeft gedaan.

De SP en Denk halen de mening van PvdA-lid Astrid Oosenbrug aan welke in de krant heeft gestaan. Oosenbrug is ICT-specialist en zal als enige van de PvdA (onderdeel van de coalitie) tegen de wet stemmen. De SGP refereert naar een interview met het hoofd van de AIVD⁹. Groep Kuzu/Öztürk haalt alle externe actoren aan die zich kritisch hebben uitgelaten over het wetsvoorstel: *“Amnesty International is kritisch. De Raad van State is kritisch. De Nederlandse orde van advocaten is kritisch. De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten is kritisch. De Universiteit Leiden is kritisch. KPN is kritisch. De Universiteit van Amsterdam is kritisch. TNO is kritisch. Het College voor de Rechten van de Mens is kritisch. Bits of Freedom is kritisch. Vodafone is kritisch. Tele2 is kritisch. SURF, de samenwerkingsorganisatie van het hoger onderwijs, is kritisch. Microsoft is kritisch. PowerDNS is kritisch. Greenpeace is kritisch. Telecomprovider Voice is kritisch. Privacy First is kritisch. Datacenter BIT, u raadt het al, is kritisch. Google is kritisch. Speakup is kritisch. Privacy International is kritisch. Privacy Barometer is kritisch. Stichting Vrij zicht is kritisch. De studievereniging Journalistieke Bronbescherming is kritisch. T-Mobile is kritisch. BCPA is kritisch. VNO-NCW is kritisch. MKB-Nederland is kritisch. Internet Society Nederland is kritisch. Wij zijn volksvertegenwoordigers. Wij moeten er ook voor zorgen dat die geluiden hier in het parlement serieus worden genomen. Daarom geef ik deze opsomming. Heel veel organisaties, heel veel burgers zijn kritisch.”*¹⁰

Uit het debat blijkt dat er nog veel kritiek is op het wetsvoorstel en dat er voor de fracties nog veel onduidelijkheden zijn welke niet zijn beantwoord. Wel blijkt steun voor de wet van de VVD, de PvdA, het CDA, de CU, SGP en de PVV. Op 14 februari 2017 gaat de meerderheid Tweede Kamer akkoord met het wetsvoorstel. Alleen de SP, GroenLinks, D66, de Partij voor de Dieren en Kuzu/Öztürk stemden tegen. De belangrijkste amendementen die gericht waren op

⁸ Idem, p. 3

⁹ Idem, p. 43

¹⁰ Idem, p. 43

het waarborgen van de privacy van de burger zijn in onderstaande tabel van Bits of Freedom weergegeven (Korteweg, 2017).

Inhoud amendementen	Aangenomen: ja/nee	Partijen die voor zijn:
Schrappen sleepnet	Nee	SP, Kuzu/Öztürk, PvdD, GL, Klein
Beperken reikwijdte sleepnet	Nee	SP, D66, Kuzu/Öztürk, PvdD, GL, CU, Klein
Inkorten bewaartermijn gegevens verzameld met sleepnet: <u>optie I</u> en <u>optie II</u> .	Nee	Optie I: SP, D66, Kuzu/Öztürk, PvdD, GL, CU, Klein; Optie II: SP, Kuzu/Öztürk, PvdD, GL, Klein
Waarborgen bij realtime toegang databases	Nee	SP, D66, Kuzu/Öztürk, PvdD, GL, Klein
Stopzetten uitwisseling ongeëvalueerde gegevens met buitenlandse diensten	Nee	SP, D66, Kuzu/Öztürk, PvdD, GL, Klein
Beperken delen ongeëvalueerde gegevens met buitenlandse diensten zonder samenwerkingsrelatie	Nee	SP, D66, Kuzu/Öztürk, CDA, PvdD, GL, CU, Klein, Houwers
Beperken reikwijdte hacken derden	Nee	SP, D66, Kuzu/Öztürk, PvdD, GL, Klein
Niet hacken van apparaten bij aantasting lichamelijke integriteit	Nee	SP, D66, 50+, Monasch, Kuzu/Öztürk, PvdD, GL, CU, Klein
Invoering transparantierapporten door aanbieders	Nee	SP, D66, Kuzu/Öztürk, PvdD, GL, Klein
Ministeriële toestemming bij bepaalde data-analyses	Nee	SP, D66, Kuzu/Öztürk, PvdD, GL, Klein, CU

Tabel 15: Stemming Amendementen - Wie stemde wat?(Korteweg, 2017)

Mediaberichtgeving - februari 2017

In de media wordt er bij de WIV stevast gerefereerd aan *de aftapwet* of *het sleepnet*. In het totaal zijn er 10 relevante artikelen geselecteerd. Door RTL Nieuws wordt geschreven dat ‘het sleepnet in aantocht is’ en dat ‘de aftapwet ruime steun krijgt in de Tweede Kamer’. Ook schrijft de NRC.NEXT (2017) dat de nieuwe wet nog ‘rammelt aan alle kanten’.

Maart 2017

De Tweede Kamerverkiezingen vinden plaats. Het nieuwe kabinet wordt geformeerd met de volgende partijen: VVD, CDA, D66 en de CU (Jongejan, 2017). Hierdoor vindt er een schifting plaats in de politieke elite.

Mediaberichtgeving maart, april en mei 2017

Nadat de Tweede Kamer het wetsvoorstel heeft aangenomen in februari is er in maart, april, mei en juni 2017 ondanks de kritieken van de externe actoren, weinig media aandacht besteed aan de WIV en het conflict tussen de publieke waarden.

Juli 2017

Het wetsvoorstel wordt op 14 juli 2017 ook in de Eerste Kamer aangenomen. De wet zal op 1 januari 2018 in gaan.

Mediaberichtgeving – juli 2017

In de maand juli wordt er minimale aandacht besteed aan de WIV in de mediaberichtgeving. De algemene tendens is dat de ‘sleepwet’ een slecht idee is, zoals de correspondent stelt. De Telegraaf noemt de wet ook wel een ‘wangedrocht’ en schrijft dat veiligheid boven privacy is gezet. In de maanden erna wordt geschreven dat ‘de wet in juli stilletjes door de kamer is aangenomen’ (Kraak, 2017) en dat ‘alle journalisten op vakantie waren’ (Voskuil, 2017).

Augustus 2017

Het initiatief voor het referendum is in augustus 2017 opgestart door vijf studenten. In augustus hebben ze 19.041 handtekeningen verzameld. Eén van de initiatiefnemers is Tijn de Vos: „Grootschalig afluisteren leidt tot zelfcensuur. Als je niet jezelf kunt zijn omdat er iemand meeluistert, ondermijnt dat uiteindelijk de democratie.” (Jongejan, 2017). De kiesraad moet begin september 2017 beoordelen of de handtekeningen geldig zijn waarna de initiatiefnemers 300.000 nieuwe stemmen moeten verzamelen. De studenten werden gesteund door GeenStijl Amnesty International, de SP en de belangenverenigingen voor journalisten en artsen volgden (Van Lonkhuyzen, 2017b). De initiatiefnemers worden financieel gesteund door Amnesty International (Voskuil, 2017). Het AD en RTL Nieuws wijdden hier in augustus drie artikelen aan.

September 2017

De mediaberichtgeving staat in september 2017 in het teken van het referendum. Er wordt voornamelijk aandacht besteed aan het aantal stemmen dat de initiatiefnemers heeft verzameld en welke partijen er achter het initiatief staan. Uit het Volkskrant artikel “Vreest u de sleepwet” van Modderkolk (2017) blijkt dat bijvoorbeeld de externe actor *Bits Of Freedom* het referendum niet ziet als de beste optie om de problemen met de WIV op te lossen. Zij zullen een rechtszaak aanspannen. Ook wordt er gekeken naar GroenLinks en de D66. Deze partijen hebben in februari tegen de wet gestemd maar hebben nu nog geen ‘kant’ gekozen. Er wordt niet inhoudelijk op de WIV ingegaan.

Oktober 2017

De referenduminiciatiefnemers moesten voor 16 oktober 2017 300.000 handtekeningen hebben om het referendum ‘af te dwingen’. Ze hebben er echter nog maar 120.000 (Voskuil, 2017). Het aantal handtekeningen voor het referendum schiet omhoog na een aflevering van Zondag met Lubach, dit is in vele artikelen van onder andere NRC Handelsblad, AD/Haagsche Courant en de Volkskrant terug te lezen.

NRC Handelsblad

- *Referendum over ‘sleepwet’ dichtbij, 5 oktober 2017*: “De laatste dagen komen er snel meer handtekeningen bij. In zijn satirische tv-programma gaf Arjen Lubach het referendum zondag meer bekendheid met een item over de nieuwe bevoegdheden van de inlichtingendiensten” (Van Lonkhuyzen, 2017a).
- *Het sleepwetreferendum komt er zo goed als zeker, met dank aan Arjen Lubach – 10 oktober 2017*: “De satiricus Arjen Lubach raadde hun aan die avond naar zijn programma Zondag met Lubach te kijken. En ook om hun website, sleepwet.nl, technisch voor te bereiden op een groot aantal bezoekers. (Van Lonkhuyzen, 2017b)”

AD/Haagsche Courant

- *Het loopt storm voor petitie tegen sleepwet, 6 oktober 2017*: “In eerste instantie liep de petitie voor het referendum slecht. Dat veranderde toen Zondag met Lubach er aandacht aan besteedde. Daarna begon het storm te lopen” (Oosterhoff, 2017).
- *Naar de stembus, dankzij Lubach de sleepwet – 9 oktober 2017*: “In een item van 13 minuten fileert Lubach de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, die op 1 januari volgend jaar ingaat. Hij legt uit dat de inlichtingendienst AIVD het internetverkeer van hele wijken kan aftappen om bijvoorbeeld Syriëgangers op te sporen. En dat gegevens van

onschuldige mensen drie jaar bewaard mogen blijven. Hij roept zijn kijkers op de petitie te ondertekenen en de politiek zo het signaal te geven dat 'deze slechte wet' (aldus Lubach) veranderd moet worden.” (Voskuil, 2017).

Ook neemt het aantal inhoudelijke artikelen weer toe. De media mengt zich in de maatschappelijke discussie. In oktober 2017 zijn er 36 artikelen gepubliceerd waarin aandacht wordt besteed aan de discussie tussen veiligheid en privacy. Zo delen hoogleraren, oud-ministers, journalisten en lezers hun mening in de kranten (Modderkolk 2017; Versteegh, 2017; Voskuil 2017). Ook de nieuwe coalitiepartijen uiten hun mening over het referendum en ‘de sleepwet’ *De Volkskrant – Kabinet zal ‘nee’ bij referendum sleepwet negeren – 28 oktober 2017*: “CDA-leider Buma stelt: 'We hebben afgesproken dat we het referendum gaan afschaffen', zegt Buma. 'Het is een rest uit het verleden. En ik wil dat die sleepwet doorgaat. Hier ga ik de keuze maken dat we dit referendum niet beschouwen als een echt referendum.'

Volgens Buma is zijn standpunt voor de coalitiegenoten 'geen verrassing'. Ook de VVD laat in een reactie weten vast te houden aan de sleepwet, ongeacht de uitslag van het referendum. De partij verwacht overigens dat de bevolking 'ja' zal stemmen, omdat de wet 'belangrijk voor Nederland' is. D66 zegt de uitlatingen van Buma voor kennisgeving aan te nemen en wil nog niet inhoudelijk reageren. De CU blijft hoe dan ook achter de sleepwet staan.” (Hendrickx & Meijer, 2017). Veel tegenstanders vallen over de opmerking van Buma.

November 2017

Op 1 november 2017 maakt de kiesraad bekend dat er een raadgevend referendum plaats zal vinden op 21 maart 2018. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt in november 2017 ook bekend dat de WIV 2017 niet voor 1 mei 2018 volledig in werking zal treden. Dit heeft volgens de minister niets met het referendum te maken. De invoering is uitgesteld omdat het aanstellen van de toetsingscommissie (TIB) langer duurt dan aanvankelijk gedacht (Van Dool, 2017). Het kabinet wordt genomineerd voor de Big Brother Award, als de grootste privacyschender van het jaar (De Verdieping Trouw, 2017).

Rob de Wijk geeft in Trouw aan dat hij vindt dat het referendum ‘als mosterd na de maaltijd komt’. “Ik was blij met Buma. Het referendum komt als mosterd na de maaltijd omdat het regeerakkoord stelt: 'van het willekeurig en massaal verzamelen van gegevens van burgers in Nederland of het buitenland ('sleepnet') kan, mag en zal geen sprake zijn'. Daarmee is een belangrijke grief van de initiatiefnemers van het referendum weggenomen en mag Buma de uitslag bij voorbaat naast zich neer leggen.” (De Wijk, 2017).

December 2017, januari en februari 2018

In december 2017, januari en februari 2018 zijn er vooral artikelen gepubliceerd waar de voor- en tegenstanders worden gehoord. Ook wordt de aftapwet uitgelegd. Wat staat er nu eigenlijk in etc. Verder blijkt uit de mediaberichtgeving dat er door de sleepwet een ‘generatieconflict’ plaatsvindt. Jongeren zijn tegenstander van de sleepwet, en de oudere generatie is voorstander. De jongerenpartij van D66 keert zich dan ook tegen de moederpartij (Van den Dool & Van Lonkhuyzen, 2017b). Waar de D66 in 2017 nog tegen de WIV stemde in als oppositie partij in de Tweede Kamer, zit de D66 nu in het kabinet. De minister van Binnenlandse Zaken is D66-lid Kajsa Ollongren. Zij moet de wet nu verdedigen. Ook Kees Verhoeven, fractie-lid D66, die overduidelijk tegen de wet was in 2017, is nu vóór. De ‘Jonge Democraten’ stellen dat het regeerakkoord, welke Rob de Wijk in november aanhaalde, een intentieverklaring is. “Een volgend kabinet kan het naast zich neerleggen” (van den Dool & van Lonkhuyzen, 2017b).

Maart 2018

Op 20 maart 2018 vindt een debat plaats over de WIV tussen partijleiders Mark Rutte (VVD), Mark Rutte (VVD), Sybrand Buma (CDA), Lilian Marijnissen (SP) en Jesse Klaver (GroenLinks). Uit het debat blijkt dat de VVD en het CDA voorstander zijn en de SP en GroenLinks zijn tegen. GroenLinks zal zelf een alternatief wetsvoorstel presenteren (Nieuwsuur, 2018). GL vindt dat er drie wijzigingen moeten worden doorgevoerd: “er mag niet meer informatie worden verzameld dan strikt noodzakelijk is, er mag geen ongelezen informatie worden gedeeld met buitenlandse inlichtingendiensten en de journalistieke bronbescherming en het medisch beroepsgeheim moet gewaarborgd blijven.” (NOS.nl, 2018a)

In een interview met o.a. NOS geeft Mark Rutte aan dat als er een meerderheid tegen de WIV stemt dat het kabinet de wet opnieuw zal moeten wegen. Hij geeft aan: "Als voorzitter van de ministerraad is het mijn taak om het heroverwegingsproces in goede banen te leiden en dat begint niet met posities innemen." (NOS.nl, 2018b). Ook Kajsa Ollongren geeft aan dat er een heroverweging zal plaatsvinden en een debat met de Tweede Kamer. Allebei nemen ze geen positie in over of er ook daadwerkelijk iets zal worden aangepast. (NOS.nl, 2018b)

Op 21 maart 2018 heeft het raadgevend referendum plaatsgevonden. Hierbij heeft de meerderheid van de kiezers zich tégen de WIV uitgesproken. 49,44% stemde tegen (3.317.496

kiezers), 46,53% voor (3.122.628 kiezers), 4,03% blanco (270.288 kiezers) . Deze uitslag is niet bindend. (Kiesraad.nl, 2018).

April 2018

Na de definitieve uitslag van het raadgevend referendum vindt er op 10 april 2018 een debat plaats in de Tweede Kamer om de uitslag te bespreken. Er zijn drie moties ingediend aangaande de WIV. In de motie, ingediend door Lid van Raak en Lid Arissen, wordt de regering verzocht om een nieuw wetsvoorstel te presenteren waarin de sleepnetfunctie uit de wet is gehaald.¹¹ Ook Lid Bosma heeft een motie ingediend waarin hij de regering verzocht de WIV niet eerder in te laten gaan voordat de Wijzigingswet aan de Tweede Kamer is voorgelegd.¹² Lid Buitenweg heeft een motie ingediend over wijzigingen van de beleidsregel over de bewaartermijn¹³. De motie van Lid Buitenweg wordt als enige aangenomen.

Inhoud moties	Aangenomen: ja/nee	Partijen die voor zijn:
Sleepnetfunctie uit de wet	Nee	SP, GL, PvdD, DENK en FvD
niet ingaan voordat wijzigingswet is voorgelegd	Nee	SP, GL, DENK, 50PLUS, PVV en FvD
Wijzigen beleidsregel bewaartermijn	Ja	

Tabel 16: Stemming moties - april 2018

De minister van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties en de minister van Defensie sturen op 6 april 2018 een brief naar de Tweede Kamer waarin zij in gaan op de uitslag van het referendum. Zij geven aan dat zij hebben opgemerkt in het maatschappelijk debat rondom het referendum dat er nog steeds zorgen bestaan.¹⁴ Op basis van de uitslag en de publieke zorgen zullen er een zes onderdelen gewijzigd worden. “Het kabinet heeft dan ook de nadrukkelijke wens om de waarborgen uit de wet op onderdelen, zoals bewaartermijnen, gegevensuitwisseling met buitenlandse diensten en de inzet van onderzoeksoverdracht gerichte interceptie (OOG-interceptie) te verduidelijken en de ruimte die wet in de uitvoeringspraktijk biedt zo nodig in te perken door middel van beleidsregels. Hierbij is in ogenschouw genomen dat de maatregelen voor de diensten werkbaar blijven.”¹⁵

¹¹ TK kst-34588 nr. 71 2017-2018

¹² TK kst-34588 nr. 72 2017-2018

¹³ TK kst-34588 nr. 74 2017-2018

¹⁴ TK kst-34588 nr. 70

¹⁵ TK kst-34588 nr. 70

In het debat over de uitslag van de WIV worden de volgende standpunten ingenomen:

SP: De voorstellen van de minister klinken mooi maar draaien om het probleem heen, namelijk dat Nederland nee heeft gezegd tegen het verzamelen en delen van gegevens van mensen die nergens mee te maken hebben. Dit kan eenvoudig worden opgelost door een aantal wetsartikelen aan te passen

PvdA: Er zijn een aantal punten doorgevoerd, maar er blijven ook een aantal zorgpunten. De PvdA vraagt zich af of er genoeg mensen zijn bij de TIB om toezicht te houden op hoe de wet wordt nageleefd. PvdA vraagt of het wel verstandig is om de bevoegdheid over het beslissen van de bewaartermijn bij één minister te houden. Ook stelt de PvdA de vraag of de minister met reden tot verbergen een rapport van het CTIVD pas een week na het referendum heeft gepubliceerd. In dit rapport staat dat de uitwisseling met buitenlandse diensten onzorgvuldig gebeurde. De PvdA geeft aan dat juist de zaken waarbij ‘privacy en het belang van veiligheid een dilemma vormen’ een zorgvuldige behandeling verdienen.

PvdD: “Een pr-stunt, een wassen neus, onvoldoende, ondergeschikte wijzigingen, nieuwe bureaucratische obstakels, boterzacht, slechts cosmetische aanpassingen, oude wijn in nieuwe zakken, een gebrek aan lef en een leeg inlegvelletje: dit is een greep uit de commentaren van wetenschappers, parlementaire journalisten en privacywaakhonden.”

Ook haalt de PvdD hetzelfde CTIVD rapport aan wat al zes weken voor de referendumdag op het bureau van de minister lag. Een interview van de minister in Nieuwsuur wordt aangehaald waarin de minister had aangegeven dat er genoeg waarborgen in de wet zitten, terwijl zij al op de hoogte was van het rapport. Ook de PvdD vraagt zich af: “Het heeft er alle schijn van dat de minister bewust de Kamer en de burgers van Nederland te laat heeft geïnformeerd en zo de uitslag van het referendum heeft beïnvloed.”¹⁶. Ook vraagt de PvdD hoe het kabinet kan beweren dat de ‘zuiver cosmetische aanpassing’ recht doen aan de bezwaren van de ‘nee-stemmer’.

PVV: In dat briefje wat we nu hebben gekregen staat eigenlijk drie keer niks. De minister verduidelijkt de wet. Er wordt niet één hard en serieus beleidsvoorstel gelanceerd. “Het zijn zes wassen neuzen”. Verder haalt de PVV het NRC Handelsblad aan, dit gaat echter alleen over het referendum.

¹⁶ H-TK-20172018-71-30

50PLUS: de vragen van de 50PLUS-fractie gaan over het referendum en politieke beïnvloedingen in stembureaus.

GroenLinks: dankzij het raadgevend referendum is er voor “het eerst een inhoudelijke discussie gevoerd over de bevoegdheden van onze geheime diensten en de grenzen die we daaraan willen stellen”. De wijzigingen die worden voorgesteld vindt GL onvoldoende. GL geeft aan het nee-kamp te hebben geleid en wil nu samen met de coalitie meepraten over de reparaties die nodig worden geacht.

SGP: Stelt vragen over de onderdelen welke in de brief van de minister worden uitgelegd.

DENK: haalt een tweet van SGP aan, dit gaat echter over het referendum an sich. DENK haalt de uitgesproken mening van Kees Verhoeven in het debat van 8 februari 2017 aan. “Sinds de D66 in de regering zit, is Kees opeens voor de sleepwet”. De aanpassingen die worden gedaan noemt DENK ‘flutaanpassingen’. DENK wil dat het kabinet de bezwaren van de nee-stemmer tegemoet komt via wetswijzigingen.

CDA: steunen het wetsvoorstel.

VVD: Betoogd dat zij het jammer vinden dat door de campagne van het tegenkamp “spookbeelden zijn gebruikt, en een onjuiste kwalificatie aan de wet hebben gegeven, “de Sleepwet””

Mediaberichtgeving – april 2018

In de media wordt er door de twee kampen gereageerd op de aanpassingen op de WIV. Ollongren stelt dat de aanpassingen echt iets voorstellen maar er heerst ook teleurstelling over de kleine aanpassingen. De Volkskrant schrijft dat de WIV-aanpassing een ‘wassen neus’ is voor de oppositie. Het AD vindt de aanpassingen onvoldoende en geeft aan dat het een PR-stunt is. Privacy organisaties stappen naar aanleiding van de ‘magere aanpassingen’ naar de rechter. Zij willen met een kort geding uitstel afdwingen zodat de regering zich over een wijzigingen kunnen buigen (RTL Nieuws, 2018)

5 Analyse

In dit hoofdstuk wordt de casusbeschrijving geïnterpreteerd en gekoppeld aan de analyse. De bevindingen van de casusbeschrijving worden op basis van de operationalisatie gekwalificeerd.

5.1 Analyse onafhankelijke variabele: mediaberichtgeving

In hoofdstuk 3 is de onafhankelijke variabele mediaberichtgeving geoperationaliseerd. De definitie van mediaberichtgeving is onderverdeeld in drie dimensies. Hieronder is de mediaberichtgeving geanalyseerd en toebedeeld met de kwalificatie, hoog, neutraal of laag.

Uit de materiaalverzameling van de mediaberichtgeving (Tabel 12) blijkt dat er op een paar momenten van de tijdlijn een zwaarte ligt in de mediaberichtgeving over de WIV. Zo ligt er een zwaartepunt in oktober en november 2017. Dit is duidelijk te herleiden naar het moment dat het publieke debat werd aangezwengeld door Arjen Lubach met zijn item over het referendum. Na de uitzending van Zondag met Lubach, in oktober 2017, ging het aantal gepubliceerde artikelen ging van maximaal twaalf nieuwsberichten per maand naar meer dan zestig in oktober en november 2017. Er ontstond weer ruimte voor de externe actoren om hun stem te laten horen. In deze situatie kan de media worden gezien als de mobiliserende factor, waarbij de media door externe actoren wordt gebruikt om hun standpunt over te brengen (Brown, 2010; Fawzi, 2018).

De media noemde de WIV in vrijwel al hun berichtgeving de ‘aftapwet’ of ‘de sleepwet’. Hier hangt een negatieve connotatie aan en kan door middel van framing (Robinson, 2000) invloed hebben gehad op hoe de kiezer over de WIV is gaan denken. Deze grootschalige negatieve mediaberichtgeving is de eerste aanwijzing dat er sprake is van beleidsonzekerheid wat ruimte geeft voor het beïnvloeden van de besluitvormingsfase. De negatieve connotatie biedt een overheersend perspectief in de berichtgeving en heeft de publieke steun voor het referendum beïnvloed waardoor deze plaats heeft kunnen vinden. Hierbij is duidelijk dat de mechanismen die Koch-Baumgarten & Voltmer (2010b) benoemen voor beïnvloeding door media in werking zijn gesteld, namelijk de introductie van een nieuwe interpretatie van het beleidsproces waardoor nieuwe actoren toegang krijgen tot de besluitvormingsfase en een overheersend perspectief welke de publieke opinie en steun voor het beleid beïnvloedde.

Interessant aan deze ontwikkeling is dat de media aandacht voor de conflicterende waarden pas groot werd nádat er door beide kamers was beslist over het wetsvoorstel van de WIV. Dit terwijl er tijdens de besluitvormingsfase wel degelijk kritieken werden geuit door de

oppositie alsook meerdere externe actoren, zoals groep Kuzu/Öztürk uitgebreid aankaatte in de algemene beraadslaging op 8 februari 2017.

Ook in februari en maart 2018 ligt er een zwaartepunt, om en nabij het referendum. In deze maanden wordt er actief campagne gevoerd door de voor- en tegenstanders van het wetsvoorstel. In april 2018 is er in de media vooral aandacht voor de vervolgstappen van de coalitie. De inbreuk op privacy was het belangrijkste tegenargument voor de initiatiefnemers van het ‘sleepwet’ referendum alsook de andere externe actoren zoals Bits of Freedom en Amnesty International.

Aangezien er veel media aandacht is geweest voor de WIV en de berichtgeving over het overgrote deel uit kritische berichtgeving met een negatieve connotatie bestond wordt de mediaberichtgeving gekwalificeerd met **hoog**. Deze kwalificatie laat zien dat in deze casus de factoren voor het beïnvloeden van de besluitvormingsfase wel degelijk aanwezig waren. De media aandacht heeft het maatschappelijke debat opgelaaid en er is duidelijke aandacht voor ne negatieve impact op de publieke waarde: Privacy.

5.2 Analyse afhankelijke variabele: afwegen van publieke waarden

In hoofdstuk 3 is de afhankelijke variabele *het afwegen van publieke waarden* geoperationaliseerd. Alvorens er kan worden geconstateerd of er een herziening van de publieke waarden heeft plaatsgevonden middels een herformulering van het beleidsvoorstel, wordt er eerst gekeken naar de interne aandacht voor het publieke waarden conflict en hoe er wordt gereageerd op de media aandacht over het publieke waarden conflict.

5.2.1 Analyse - Interne aandacht voor het publieke waarden conflict

Er bestond een duidelijk conflict tussen de publieke waarden veiligheid en privacy. Het gebruik van ICT heeft volgens Bannister & Connolly (2014) een positieve impact op de *veiligheid* van de burgers. Adviezen van de Raad van State en het CTIVD geven aan dat de waarborgen voor privacy nog niet voldoende waren veilig gesteld in het wetsvoorstel. Uit de eerste beraadslaging blijkt dat er ook veel kritische vragen worden gesteld over het waarborgen van privacy. Er zijn meerdere kritische vragen gesteld door de politieke partijen alsook meerdere amendementen ingediend gericht op het verbeteren de waarborging van privacy. Dit was voordat het publieke waardenconflict aandacht kreeg in de media. De interne aandacht voor het publieke waardenconflict wordt gekwalificeerd met **positief**.

5.2.2 Analyse – parlementaire reactie op de media aandacht

De kritische en negatieve media aandacht wordt opgepikt door de Tweede Kamer. De VVD vraagt zich af of de benaming van de sleepnet terecht is en de D66 benoemt de ‘vrees’ voor het sleepnet. Er wordt in de eerste beraadslaging wel gerefereerd aan de media, zoals de overname van de termen ‘sleepnet’ en ‘aftappen’ maar dit heeft geen invloed op de conclusie van het debat. Het wetsvoorstel wordt met een meerderheid aangenomen. Ook krijgen geen van de ingediende amendementen gericht op een verbeterde waarborging van de privacy van de burger voldoende steun. In stemming van de eerste beraadslaging is er dus voor gekozen dat de winst van de waarde *de veiligheid* de nadelen en risico’s van het borgen van privacy overstemt, waarbij er een schikking wordt gedaan in het borgen van privacy (de Graaf et al., 2016).

In de periode richting het referendum zijn ook de politieke partijen actief in de media. Hierin geven zij hun eigen standpunten weer. De oppositie, zoals GroenLinks en de SP grijpen de kans aan om weer toegang te krijgen tot het proces en hun standpunt kenbaar te maken aan het publiek. Zij geven aan dat zij willen dat de wet wordt gewijzigd.

De definitieve uitslag van het referendum geeft aan dat de meerderheid tegen de WIV 2017 was. Buma (CDA en coalitiepartij) geeft echter zelf aan dat ze de uitslag van het referendum niet zullen meenemen en er dus niets zal worden veranderd aan de wet. Dit leidde tot meer negatieve mediaberichtgeving. Rutte (VVD en Minister President) geeft aan dat ze, afhankelijk van de uitslag, de wet wel degelijk opnieuw zullen wegen. Na de uitslag van het referendum vindt er een tweede algemene beraadslaging plaats. Hier wordt de uitslag besproken.

De standpunten van de partijen in de Tweede Kamer zijn duidelijk politiek georiënteerd. Dit is duidelijk te zien doordat er tussen de debatten in februari 2017 en april 2018 een nieuw kabinet was aangetreden. Waar de D66 tijdens de eerste beraadslaging fel tegen het wetsvoorstel was, moest dezelfde partij de wet verdedigen na de uitslag van het referendum. De D66 heeft duidelijk een compromis moeten doen en is van standpunt gewijzigd om toe te kunnen treden tot het kabinet.

De parlementaire reactie op de media aandacht wordt gekwalificeerd als **neutraal**. De publieke opinie en het maatschappelijk debat wordt wel aangehaald door de oppositie partijen maar er wordt niet specifiek gerefereerd aan de mediaberichtgeving zelf. Het referendum en de uitslag zijn voornamelijk het referentiekader voor de standpunten betreffende de publieke waarden.

5.2.3 Analyse – Herziene afweging publieke waarden

Na de uitslag van het raadgevend referendum geeft het kabinet aan dat zij de wet opnieuw zullen wegen. Hierbij wordt voldaan aan de publieke waarden set *relatie tussen openbaar bestuur en omgeving* van Bozeman (2007). Er wordt geluisterd naar de publieke opinie en de belangen worden opnieuw afgewogen. In de casus wordt er dus op basis van de situatie gekeken naar welk publiek belang prioriteit moet krijgen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zegt toe dat extra beleidsregels worden opgesteld die de wet moeten verbeteren en ervoor moeten zorgen dat de privacy beter gewaarborgd wordt bij het uitvoeren van de bevoegdheden van de inlichtingendiensten. Hier wordt duidelijk een compromis gesloten en een balans opgemaakt tussen de publieke waarden zoals Oldenhof et al. (2014) beschrijven in hun theorie. De winst van veiligheid wordt zwaarder gewogen dan het beschermen van de privacy van de burger. Het maken van deze keus, de trade off, is dan onontkoombaar. Hiermee wordt de theorie van Thacher & Rein (2004) bevestigd.

Echter blijkt uit de beraadslaging dat er nog steeds veel kritiek is op het wetsvoorstel en worden de aanpassingen minimaal en onvoldoende genoemd door de oppositie partijen die tegen het wetsvoorstel zijn. De kern van het wetsvoorstel blijft hetzelfde en er worden geen tekstuele wijzigingen gedaan aan het wetsvoorstel zelf.

Er wordt na het raadgevend referendum dus wel een toezegging gedaan tot het opnieuw wegen van de publieke waarden, echter dit leidt niet tot een andere uitkomst. De kern van het wetsvoorstel blijft hetzelfde en er worden minimale aanpassingen gedaan in de vorm van beleidsregels. De herziene afweging van publieke waarden wordt daarom gekwalificeerd met **neutraal**. Er worden wel aanpassingen gedaan maar de kern van het wetsvoorstel blijft hetzelfde.

5.3 Samenvoeging van de variabelen

De onafhankelijke variabele mediaberichtgeving is gekwalificeerd met hoog. De factoren voor beïnvloeding van de besluitvormingsfase waren aanwezig in de besluitvormingsfase van de WIV. Er was sprake van een publieke waardenconflict en de media aandacht heeft er zeker toe geleid dat het maatschappelijk debat werd aangewakkerd. Ook in de Tweede Kamer was er aandacht voor het publieke waardenconflict en werden er kritische vragen gesteld. Deze dimensie is gekwalificeerd met positief.

De initiatiefnemers van het referendum hebben gebruik gemaakt van de mediaberichtgeving. Zonder deze aandacht waren er waarschijnlijk niet genoeg handtekeningen verzameld om het referendum door te kunnen laten gaan. Het eerste onderdeel van de propositie - *Bij beleidsonzekerheid als gevolg van conflicterende publieke waarden verschuift door invloed van de mediaberichtgeving de aandacht van de positieve impact van ICT op negatieve impact van ICT op de publieke waarden.* – kan worden bevestigd. De mediaberichtgeving heeft zeker invloed gehad op de verschuiving van de aandacht van positieve impact van ICT op veiligheid naar de negatieve impact van ICT op het beschermen van de privacy van de burger.

Het referendum is een officieel beleidsinstrument en kan niet door de Tweede Kamer genegeerd worden. Er moet een beraadslaging plaatsvinden over de uitslag. Of er uiteindelijk iets met de uitslag wordt gedaan is aan het kabinet. De aandacht in de Tweede Kamer ging dan ook voornamelijk naar de uitslag van het referendum en niet direct naar de media zelf. De reactie op de mediaberichtgeving is gekwalificeerd met neutraal. Hierdoor kan worden gesteld dat de mediaberichtgeving geen directe invloed op het afwegen van publieke waarden heeft gehad maar dat het wel als mobiliserende actor heeft gewerkt om externe actoren opnieuw toegang te geven tot het gesloten besluitvormingsproces.

Het tweede deel van de propositie - *Wanneer er een verschuiving van de aandacht door invloed van de media plaatsvindt leidt dit tot een herziene afweging van de publieke waarden door de besluitvormers in de besluitvormingsfase.* – wordt echter ontkracht. Er heeft een herweging plaatsgevonden maar er zijn minimale aanpassingen gedaan. De afhankelijke variabele, het afwegen van publieke waarden, is daarom gekwalificeerd met neutraal. Het is de uitslag van het referendum geweest die directe invloed heeft gehad op de herziene afweging van de publieke waarden. Hieruit kan worden gesteld dat de mediaberichtgeving op zichzelf niet krachtig genoeg is om directe invloed uit te oefenen op de besluitvormingsfase van het beleidsproces. Er is een extra element nodig, zoals in het geval van deze casus een referendum, om kracht bij te zetten. De media werkt als mobiliserende factor en geeft externe actoren de mogelijkheid om het perspectief van de publieke opinie te veranderen.

6 Conclusie

In dit laatste hoofdstuk zal in paragraaf 6.1 antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag. In paragraaf 6.2 wordt de reflectie op het onderzoek gedaan waarbij aanbevelingen voor een eventueel vervolgonderzoek worden gedaan. In paragraaf 6.3 wordt er een reflectie op het onderzoek uitgevoerd. Het onderzoek sluit af met aanbevelingen voor een vervolgonderzoek.

6.1 Beantwoording van de onderzoeksvraag

In dit onderzoek is onderzocht *in hoeverre mediaberichtgeving het parlement beïnvloedt in hun afwegingen tussen (conflicterende) publieke waarden bij de besluitvorming in het kader van nieuw beleid waarbij digitale technologie als beleidsinstrument wordt gebruikt?*

Hiervoor is een kwalitatief onderzoek verricht op basis van een casus: De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In de casus was duidelijk sprake van een publieke waardenconflict tussen de waarden veiligheid en privacy. Waarbij veiligheid het doel van het beleid is.

Ondanks kritiek van vele organisaties, belanghebbenden en politieke partijen is de WIV zonder grote wijzigingen in 2017 door de Tweede Kamer en Eerste Kamer heen geloopt. Door de invloed van de media, en dan voornamelijk door het programma Zondag met Lubach, is het maatschappelijk debat opgelaaid. De initiatiefnemers van het referendum hadden zonder de bijdrage van Arjen Lubach waarschijnlijk niet genoeg handtekeningen opgehaald om het referendum aan te vragen. Er ontstond ruimte voor de externe actoren om hun stem te laten horen. Hierbij is overduidelijk de aandacht gevestigd op de negatieve impact van het gebruik van ICT. De inbreuk op privacy was het belangrijkste tegenargument voor de initiatiefnemers van het ‘sleepwet’ referendum alsook de andere externe actoren zoals Bits of Freedom en Amnesty International. De uitslag van het referendum heeft tot een hernieuwde afweging van de publieke waarden geleid. Er zijn wel minimale aanpassingen gedaan om de waarde privacy beter te behartigen en de tegenstanders van het wetsvoorstel tegemoet te komen. Echter is de kern van het beleid hetzelfde gebleven.

Uit de resultaten van het onderzoek is gebleken dat de mediaberichtgeving geen directe invloed op de afweging van publieke waarden heeft. Mediaberichtgeving heeft wel een directe invloed op het maatschappelijk debat en is daardoor een mobiliserende factor welke mogelijkheden biedt voor andere externe actoren om toegang te krijgen tot gesloten besluitvormingsfase. Er is hiervoor echter wel een extra element nodig om tot een herziene afweging van publieke waarden te komen.

6.2 Reflectie

6.2.1 *Reflectie onderzoek*

Op basis van de gekozen casus en de propositie volgende uit de gevonden theorieën leek de conclusie zeker af te stevenen op het bevestigen van de propositie. Echter is de propositie deels verworpen. Dit is een interessante bevinding en was van tevoren niet verwacht. Hieruit blijkt dat mediaberichtgeving geen directe invloed heeft gehad op het afwegen van de publieke waarden in de besluitvormingsfase. Ondanks het feit dat er zeer veel kritische en negatieve mediaberichtgeving aanwezig was. De bevinding dat er een extra element aanwezig moet zijn om media invloed te kunnen bewerkstelligen is een relevante toevoeging aan de theorie.

Dit onderzoek is niet generaliseerbaar over meerdere beleidsarena's en kan dan ook per casus tot andere conclusies leiden. De wetenschappelijke relevantie geeft aan dat de invloed van de media per beleidsveld kan verschillen en het is dan ook van belang om dit onderzoek meermaals uit te voeren om een goed beeld te vormen van media invloed op het besluitvormingsproces.

De sterke kanten van dit onderzoek is dat de casus van twee kanten is belicht en er is diepgaande kennis opgedaan over de casus. Dit onderzoek geeft dan ook een goed inzicht op de besluitvormingsfase van het Nederlands parlement en de rol van de media.

Een beperking van het onderzoek is dat er alleen een contentanalyse is gedaan op basis van primaire en secundaire bronnen. De mediaberichtgeving geven een interpretatie weer van een bepaalde mening welke door het onderzoek mogelijk ook weer verkeerd geïnterpreteerd kunnen zijn. Ook de meningen en standpunten van de politieke partijen kunnen anders zijn opgevat dan is bedoeld. Het afwegen van publieke waarden wordt ook niet letterlijk weergegeven tijdens het besluitvormingsproces, waardoor het lastig was om dit proces te operationaliseren. De afwegingen van publieke waarden zijn geanalyseerd op basis van de interpretatie van de onderzoeker. Hierdoor kan er in het onderzoek een bias zijn ontstaan.

6.2.2 *Aanbevelingen voor vervolgonderzoek*

Het publieke waardenconflict van dit onderzoek was gericht op de sociaal georiënteerde waarden, veiligheid en privacy. In een vervolg onderzoek kan worden onderzocht of er bij het afwegen tussen dienstgerichte waarden en sociaal georiënteerde waarden sneller wordt afgeweken van de initiële afweging. Daarnaast kan er in een vervolg onderzoek grootschaliger onderzoek worden gedaan waarbij wordt gekeken naar verschillende parlementaire vormen en

middels interviews en/of surveys de standpunten van de politieke elite kunnen worden ondervraagd.

Een andere aanbeveling voor een vervolg onderzoek is om bij een specifieke casus het gehele beleidsproces te volgen om te onderzoeken of negatieve mediaberichtgeving in de besluitvormingsfase een voorspellende waarde heeft op mogelijke negatieve effecten op de sociale publieke waarden in de uitvoering van dat beleid.

6.2.3 Aanbevelingen praktijk

De bevindingen van het onderzoek zijn dat er ondanks de heftige kritiek en negatieve mediaberichtgeving is het wetsvoorstel zonder grote aanpassingen ingevoerd. Het publiek heeft weinig mogelijkheden om het beleidsproces te beïnvloeden in de besluitvormingsfase. Uit de inleiding blijkt dat er vaak fouten zijn gemaakt door de overheid voornamelijk met betrekking tot het gebruik van ICT als beleidsmiddel. Deze wet zal tijdens de evaluatie fase nogmaals onderzocht moeten worden of de privacy van de burger goed gewaarborgd wordt met de aanpassingen die na het raadgevend referendum zijn gedaan.

7 Literatuurlijst

- Bannister, F., & Connolly, R. (2014). ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. *Government Information Quarterly*, 31(1), 119-128. doi:10.1016/j.giq.2013.06.002
- Bekker, R. (2020). *Dat had niet zo gemoeten!* : Boom Bestuurskunde.
- Bozeman, B. (2007). PUBLIC VALUES. In *Public values and public interest: counterbalancing economic individualism* (pp. 132-158). Washington, D.C: Georgetown University Press.
- Brown, R. (2010). The media and the policy process: A policy centric approach. In *Public policy and mass media : the interplay of mass communication and political decision making / edited by Sigrid Koch-Baumgarten and Katrin Voltmer*: London, Routledge New York, Routledge.
- Bélanger, F., & Crossler, R. (2011). PRIVACY IN THE DIGITAL AGE: A REVIEW OF INFORMATION PRIVACY RESEARCH IN INFORMATION SYSTEMS. *MIS Q.*, 35(4), 1017-1041. doi:10.2307/41409971
- Chong, D., & Druckman, J. (2007). Framing theory. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 10(1), 103-126. doi:10.1146/annurev.polisci.10.072805.103054
- Cordella, A., & Bonina, C. M. (2012). A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: A theoretical reflection. *Government Information Quarterly*, 29(4), 512-520. doi:10.1016/j.giq.2012.03.004
- Crow, D. A., & Lawlor, A. (2016). Media in the Policy Process: Using Framing and Narratives to Understand Policy Influences. *Review of Policy Research*, 33(5), 472-491. doi:10.1111/ropr.12187
- de Graaf, G., Huberts, L., & Smulders, R. (2016). Coping With Public Value Conflicts. *Administration & Society*, 48(9), 1101-1127. doi:10.1177/0095399714532273
- De Verdieping Trouw (2017) Kabinet kanshebber Big Brother Award, Trouw, Vandaag; Blz. 2
- 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. doi:10.1080/1369118X.2017.1301524
- Hendrickx & Meijer (2017) Kabinet zal 'nee' bij referendum sleepwet negeren, de Volkskrant, Ten Eerste; Blz. 5
- Howlett, M., & Giest, S. . (2015). Policy Cycle. In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (Second ed., pp. 288-292): Elsevier.

- Howlett, M., & Giest, S. (2015). *Policy Cycle* (Second Edition ed.): Elsevier Ltd.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy : policy cycles & policy subsystems* (Third ed. ed.): Don Mills, Ontario : Oxford University Press.
- Irwin, G. A., & Andeweg, R. B. (2009). *Governance and politics of the Netherlands / Rudy B. Andeweg and Galen A. Irwin* (3rd ed ed.): Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- JONGEJAN, D. (2017). Komende coalitie vreest referendum aftapwet. In AD/Haagsche Courant (pp.3)
- KCWJ. (nb). Draaiboek voor de regelgeving. Retrieved from <https://www.kcwj.nl/kennisbank/draaiboek-voor-de-regelgeving>
- Kepplinger, H. M. (2007). Reciprocal Effects: Toward a Theory of Mass Media Effects on Decision Makers. *The Harvard International Journal of Press/Politics*, 12(2), 3-23. doi:10.1177/1081180X07299798
- Kerkhoff, T. (2018). Public Value Dynamics. In A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 5267-5275). Cham: Springer International Publishing.
- Kiesraad.nl. (2018). Uitslag referendum over Wiv: meerderheid tegen. Retrieved from <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2018/03/29/uitslag-referendum-over-wiv-meerderheid-tegen>
- Klimaat, M. v. E. Z. e. (2018). *Nederlandse Digitaliseringsstrategie: Nederland digitaal - Hier kan het. Hier gebeurt het.* Retrieved from Den Haag: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/01/nederlandse-digitaliseringsstrategie>
- Koch-Baumgarten, S., & Voltmer, K. (2010). *Public policy and mass media : the interplay of mass communication and political decision making / edited by Sigrid Koch-Baumgarten and Katrin Voltmer*: London, Routledge New York, Routledge.
- Koch-Baumgarten, S., & Voltmer, K. (2010a). Introduction Mass media and public policy – is there a link? In S. Koch-Baumgarten & K. Voltmer (Eds.), *Public policy and mass media : the interplay of mass communication and political decision making*: London, Routledge New York, Routledge.
- Koch-Baumgarten, S., & Voltmer, K. (2010b). Conclusion: the interplay of mass communication and political decision making - policy matters! In S. K.-B. a. K. Voltmer (Ed.), *Public policy and mass media : the interplay of mass communication and political decision making* (pp. 215-226): London, Routledge New York, Routledge.
- Kool, L., Dujso, E., & van Est, R. (2018). Doelgericht digitaliseren: hoe Nederland werkt aan een digitale transitie waarin mensen en waarden centraal staan. In I. Rathenau (Ed.).

- Korteweg, D. (2017). Tweede Kamer kiest helaas voor sleepwet. Wie stemde wat? Retrieved from <https://www.bitsoffreedom.nl/2017/02/14/tweede-kamer-kiest-helaas-voor-sleepwet-wie-stemde-wat/>
- Korteweg, D. (2018). Privacyorganisaties naar rechter om uitstel inlichtingenwet. Retrieved from <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/3909841/privacyorganisaties-naar-rechter-om-uitstel-inlichtingenwet>
- Kraak, H. (2017) Waar moderne dominee Arjen Lubach preekt, daar volgen zijn kijkers, de Volkskrant, Kunst; Blz. 18, 19
- Melenhorst, L. D. (2017). *Media and lawmaking : exploring the media's role in legislative processes*. Leiden University,
- Modderkolk (2017) *Vreest u de sleepwet?*, de Volkskrant, Blz. 12, 13
- NOS.nl. (2018a). GroenLinks komt met 'alternatief' voor Inlichtingenwet. Retrieved from <https://nos.nl/artikel/2220349-groenlinks-komt-met-alternatief-voor-inlichtingenwet.html>
- NOS.nl. (2018b). Rutte: bij definitief 'tegen' kijken we nog eens naar inlichtingenwet. Retrieved from <https://nos.nl/artikel/2223826-rutte-bij-definitief-tegen-kijken-we-nog-eens-naar-inlichtingenwet.html>
- NRC.NEXT Opinie (2017) Nieuwe wet op de AIVD e.a. rammelt nog aan alle kanten, NRC.NEXT, Opinie; Blz. 30
- Oldenhof, L., Postma, J., & Putters, K. (2014). On Justification Work: How Compromising Enables Public Managers to Deal with Conflicting Values. *Public Administration Review*, 74(1), 52-63. doi:10.1111/puar.12153
- Oosterhoff, R. (2017) Het loopt storm voor petitie tegen sleepwet, AD/Haagsche Courant, Nieuwsdienst; Blz. 10
- parlement.com. (n.d.). Kabinet-Rutte II (2012-2017). Retrieved from https://www.parlement.com/id/vj47glycfix9/kabinet_rutte_ii_2012_2017
- Rijksoverheid. (n.d.). Hoe komt een wet tot stand? Retrieved from <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgeving/hoe-komt-een-wet-tot-stand>
- Rijksoverheid.nl. (n.d.b). Chronologisch overzicht Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv). Retrieved from <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bevoegdheden-inlichtingendiensten-en-veiligheidsdiensten/chronologisch-overzicht-wiv>

- Robinson, P. (2000). The Policy-Media Interaction Model: Measuring Media Power during Humanitarian Crisis. *Journal of Peace Research*, 37(5), 613-633. doi:10.1177/0022343300037005006
- Rutgers, M. R. (2011). *Het pantheon van de publieke waarden*. (Oratiereeks ed.). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Stewart, J. (2006). Value Conflict and Policy Change. *Review of Policy Research*, 23(1), 183-195. doi:10.1111/j.1541-1338.2006.00192.x
- Teisman, G. R. (2000). Models For Research into Decision-Making Processes: On Phases, Streams and Decision-Making Rounds. *Public Administration*, 78(4), 937-956. doi:10.1111/1467-9299.00238
- Thacher, D., & Rein, M. (2004). Managing Value Conflict in Public Policy. *Governance*, 17(4), 457-486. doi:10.1111/j.0952-1895.2004.00254.x
- Van Aelst, P. (2014). Media, Political Agendas and Public Policy. In C. Reinemann (Ed.), *Handbook of Political Communication* (pp. 231-248). Berlin: De Gruyter-Mouton.
- Van Lonkhuyzen (2017b) Het ‘Sleepwetreferendum’ komt er zo goed als zeker, met dank aan Arjen Lubach, NRC Handelsblad, Binnenland; Blz. 6,
- Van den Dool & Van Lonkhuyzen (2017a) Invoering ‘sleepwet’ wordt uitgesteld tot na referendum, NRC.NEXT, Den Haag; Blz. 2
- Van den Dool & Van Lonkhuyzen (2017b) Jonge D66’ers keren zich tegen oude, NRC Handelsblad, Binnenland; Blz. 13
- van Lonkhuyzen, L. (2017a) Referendum over ‘sleepwet’ dichtbij, , NRC Handelsblad, Binnenland; Blz. 1
- Versteegh, K. (2017) Controle Kamer op AIVD ‘niet diepgravend genoeg, NRC Handelsblad, Binnenland; Blz. 2.
- Voskuil, K. (2017) Naar stembus, dankzij Lubach de sleepwet, AD/Haagsche Courant, Nieuwsdienst; Blz. 10
- De Wijk, R., (2017) Mosterd na de maaltijd, ROB DE WIJK, Trouw, Opinie; Blz. 25
- WRR. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Retrieved from Den Haag: <https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2000/04/26/het-borgen-van-publiek-belang/R056-Borgen-publiek-belang.pdf>

8 Appendix I

Ontrokken van Rijksoverheid.nl – Hoe komt een wet tot stand?

“Wetsvoorstel op het ministerie

Als ministers of staatssecretarissen iets wettelijk willen regelen, geven zij hun ambtenaren opdracht om een wetsvoorstel te maken. Hierbij betrekken ambtenaren partijen voor wie het voorstel van belang is. Ook schrijven ze een Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel. Hierin staat het hoe en waarom van het wetsvoorstel. Daarna gaat het voorstel naar het ambtelijk voorportaal. Dit is een overleg van hoge ambtenaren. Na het ambtelijk voorportaal komt het wetsvoorstel in de onderraad, een overleg van inhoudelijk betrokken ministers. Tijdens de ambtelijke voorbereiding is het wetsvoorstel niet openbaar. Meestal dient de regering (de Koning en de ministers) een wetsvoorstel in. Dit heet een regeringsvoorstel. Maar ook Tweede Kamerleden kunnen een wetsvoorstel indienen. Dit heet dan een initiatiefvoorstel.

Behandeling wetsvoorstel in de ministerraad

Na de onderraad volgt een bespreking in de ministerraad met alle ministers. Is de ministerraad akkoord met het wetsvoorstel? Dan gaat de tekst voor advies naar de Raad van State. Tijdens de bespreking van het wetsvoorstel is de inhoud van het voorstel niet openbaar.

Advies Raad van State wetsvoorstel

De Raad van State adviseert over alle wetsvoorstellen die naar de Tweede en Eerste Kamer gaan. Zolang het wetsvoorstel bij de Raad van State ligt, is het geheim. De Raad van State bekijkt: of het wetsvoorstel uit te voeren is; of het wetsvoorstel niet in strijd is met de Grondwet. Het eindoordeel van de Raad van State heet het dictum. Bij een negatief dictum moet het wetsvoorstel opnieuw naar de ministerraad. Het advies van de Raad van State is niet bindend. De betrokken minister moet laten weten hoe hij het advies verwerkt in het wetsvoorstel. Dit vermeldt hij in het zogenaamde nader rapport.

Behandeling wetsvoorstel in de Tweede Kamer

Het wetsvoorstel gaat naar de Tweede Kamer, samen met: de Memorie van Toelichting; het advies van de Raad van State; het nader rapport; de Koninklijke Boodschap. Met de Koninklijke Boodschap biedt de Koning het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aan. Het wetsvoorstel is openbaar als het naar de Tweede Kamer gaat.

In de Tweede Kamer wordt het voorstel eerst schriftelijk behandeld in een gespecialiseerde commissie. Daarna verdedigt de minister het wetsvoorstel in een plenair debat. Na het debat volgt een stemming over de wijzigingsvoorstellen, daarna over het hele wetsvoorstel. Als het wetsvoorstel is aangenomen, gaat het naar de Eerste Kamer.

Behandeling wetsvoorstel in de Eerste Kamer

In de Eerste Kamer wordt het wetsvoorstel eerst behandeld in een gespecialiseerde commissie. Daarna volgt het plenaire debat en wordt er gestemd. De Eerste Kamer mag het wetsvoorstel alleen aannemen of verwerpen. De Eerste Kamer mag het wetsvoorstel niet wijzigen. Eerste Kamerleden hebben namelijk geen recht van amendement (wijziging). Heeft de Eerste Kamer toch bezwaar tegen een onderdeel uit het wetsvoorstel? Dan kan de minister toezeggen een wijziging door te voeren. Zo'n wijziging heet een novelle.

Ondertekening wetsvoorstel door de Koning en minister

Hebben de Tweede en Eerste Kamer een wetsvoorstel aangenomen? Dan ondertekenen de Koning en de verantwoordelijke minister de wettekst. Na publicatie van het wetsvoorstel in het Staatsblad, kan de wet ingaan.

Ingaan van de wet

Het tijdstip waarop een wet ingaat, kan in de wet zelf staan. Maar in de wet kan ook staan dat dit tijdstip later wordt vastgesteld in een Koninklijk Besluit (KB). Het KB komt in het Staatsblad te staan. (Rijksoverheid, n.d.)”

9 Appendix II

9.1 Overzicht kwalificatie artikelen

	jan	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	totaal	
2016										5	6	6	17	
laag										2	2	2	6	
gemiddeld										0	2	2	4	
hoog										3	2	2	7	
2017	1	11	1	1	0	1	12	7	13	64	66	14	191	
laag	1	0	0	1	0	1	5	3	6	28	34	8	87	
gemiddeld	0	2	0	0	0	0	0	3	4	14	13	1	37	
hoog	0	9	0	0	0	0	7	1	3	22	19	5	66	
2018	31	40	192	46									309	
laag	14	22	78	16									130	
gemiddeld	5	4	27	7									43	
hoog	12	14	87	23									136	
													totaal	517
													laag	223
													gemiddeld	84
													hoog	209

9.2 Overzicht Kamerstukken 34588

KST-nummer	Ingediend door	Wanneer	Documentsoort
KST-34588-01	Koning Willem-Alexander	28-10-2016	Koninklijke Boodschap
KST-34588-02	De Minister-President, Minister van Algemene Zaken, De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, De Minister van Defensie, De Minister van Veiligheid en Justitie,	28-10-2016	Voorstel van de Wet
KST-34588-03	De Minister-President, Minister van Algemene Zaken, De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, De Minister van Defensie, De Minister van Veiligheid en Justitie,	28-10-2016	Memorie van Toelichting
KST-34588-04	Raad van State	28-10-2016	Advies Raad van State
KST-34588-05	Min BZK	28-10-2016	Brief
KST-34588-06	Lid Verhoeven	21-12-2016	Amendement
KST-34588-07	Lid Verhoeven	21-12-2016	Amendement
KST-34588-08	Lid Verhoeven	21-12-2016	Amendement
KST-34588-09	Lid Verhoeven	21-12-2016	Amendement
KST-34588-10	Lid Verhoeven	21-12-2016	Amendement
KST-34588-11	Lid Verhoeven	21-12-2016	Amendement
KST-34588-12	Lid Verhoeven	21-12-2016	Amendement
KST-34588-13	Lid Verhoeven	21-12-2016	Amendement
KST-34588-14	Lid Verhoeven	21-12-2016	Amendement
KST-34588-15	Lid Verhoeven	21-12-2016	Amendement
KST-34588-16	Lid Verhoeven	22-12-2016	Amendement
KST-34588-17	Tweede Kamer	30-12-2016	Verslag
KST-34588-18	Kabinet	18-1-2017	Nota
KST-34588-19	Kabinet	18-1-2017	Nota
KST-34588-20	Lid Voortman	1-2-2017	Amendement

KST-34588-21	Lid Voortman	2-2-2017	Amendement
KST-34588-22	Lid Voortman	2-2-2017	Amendement
KST-34588-23	Lid Voortman	2-2-2017	Amendement
KST-34588-24	Lid Voortman	2-2-2017	Amendement
KST-34588-25	Lid Voortman	2-2-2017	Amendement
KST-34588-26	Lid Verhoeven	3-2-2017	Gewijzigd Amendement
KST-34588-27	Lid Verhoeven	3-2-2017	Gewijzigd Amendement
KST-34588-28	Lid Verhoeven	3-2-2017	Gewijzigd Amendement
KST-34588-29	Lid Verhoeven	3-2-2017	Amendement
KST-34588-30	Lid Verhoeven	3-2-2017	Amendement
KST-34588-31	Lid Voortman	6-2-2017	Amendement
KST-34588-32	Lid Voortman	6-2-2017	Amendement
KST-34588-33	Lid Voortman	6-2-2017	Amendement
KST-34588-34	Lid Voortman	6-2-2017	Amendement
KST-34588-35	Lid Verhoeven	7-2-2017	Amendement
KST-34588-36	Lid Verhoeven	7-2-2017	Amendement
KST-34588-37	Lid Verhoeven	7-2-2017	Amendement
KST-34588-38	Lid Verhoeven	7-2-2017	Amendement
KST-34588-39	Lid Verhoeven	7-2-2017	Amendement
KST-34588-40	Lid van Raak	7-2-2017	Amendement
KST-34588-41	Lid van Raak	7-2-2017	Amendement
KST-34588-42	Lid van Raak/lid Voortman/lid Verhoeven	7-2-2017	Amendement
KST-34588-43	Lid van Raak/lid Voortman	7-2-2017	gewijzigd amendement
KST-34588-44	Lid Voortman	7-2-2017	Amendement
KST-34588-45	Lid Verhoeven	8-2-2017	Amendement

KST-34588-46	Lid van Raak/lid Voortman	8-2-2017	Amendement
KST-34588-47	Lid van Raak/lid Voortman/lid Verhoeven	8-2-2017	Amendement
KST-34588-48	Lid Voortman/lid Verhoeven	8-2-2017	Amendement
KST-34588-49	Lid van Raak/lid Voortman/lid Verhoeven	8-2-2017	Amendement
KST-34588-50	Lid van Raak/lid Voortman/lid Verhoeven	8-2-2017	gewijzigd amendement
KST-34588-51	Lid Schouten	8-2-2017	Subamendement
KST-34588-52	Min BZK	8-2-2017	Brief
KST-34588-53	Lid Verhoeven	8-2-2017	Motie
KST-34588-54	Lid Verhoeven	8-2-2017	Motie
KST-34588-55	Lid Recourt	8-2-2017	Motie
KST-34588-56	Lid Recourt	8-2-2017	Motie
KST-34588-57	Lid Schouten	8-2-2017	Motie
KST-34588-58	Lid Schouten	8-2-2017	Motie
KST-34588-59	Lid Schouten	8-2-2017	Motie
KST-34588-60	Lid Voortman	13-2-2017	gewijzigd amendement
KST-34588-61	Lid van Raak/lid Voortman/lid Verhoeven	13-2-2017	gewijzigd amendement
KST-34588-62	Lid Verhoeven	13-2-2017	gewijzigd amendement
KST-34588-63	Lid Verhoeven	13-2-2017	gewijzigd amendement
KST-34588-64	Lid Verhoeven	13-2-2017	Amendement
KST-34588-65	Lid van Raak/lid Voortman/lid Verhoeven	13-2-2017	gewijzigd amendement
KST-34588-66	Lid Recourt	14-2-2017	Gewijzigde motie
KST-34588-67	Min BZK	2-5-2017	Brief
KST-34588-68	Min-Pres	2-7-2017	Brief
KST-34588-69	Min BZK	15-12-2017	Brief
KST-34588-70	Min BZK, Min Def	6-4-2018	Brief

KST-34588-71	Lid van Raak/Lid Arissen	10-4-2018	Motie
KST-34588-72	Lid Bosma	10-4-2018	Motie
KST-34588-73	Lid Krol	10-4-2018	Motie
KST-34588-74	Lid Buitenweg	10-4-2018	Motie
KST-34588-75	Min BZK	25-4-2018	Brief
KST-34588-76	Min BZK	25-4-2018	Brief
KST-34588-77	CITVD	26-4-2018	Brief

9.3 Ingediende amendementen en moties

Wie	Amendement	Gewijzigd Amendement	Subamendement	Moties	Gewijzigde motie
Lid Verhoeven (d66)	20	5		2	
Lid Voortman (GL)	11	1			
Lid van Raak (SP)/lid Voortman (GL)/lid Verhoeven (D66)	3	3			
Lid van Raak (SP)/Lid Voortman (GL)	1	1			
Lid Verhoeven (d66)/Lid Voortman (GL)	1	1			
Lid van Raak (SP)	2				
Lid Schouten (CU)			1	3	
Lid Recourt				2	1
Lid van Raak/lid Arissen				1	
Lid Bosma				1	
Lid Krol				1	
Lid Buitenweg				1	
Totaal	38	11	1	11	1