



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Ambtenaren in de Schijnwerpers: Hoe ambtenaren onderdeel van het publieke debat werden

Langley, Lotte

Citation

Langley, L. (2024). *Ambtenaren in de Schijnwerpers: Hoe ambtenaren onderdeel van het publieke debat werden*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3728169>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Ambtenaren in de schijnwerpers

HOE AMBTENAREN ONDERDEEL VAN HET
PUBLIEKE DEBAT WERDEN

Langley, Lotte

UNIVERSITEIT LEIDEN | MASTER MANAGEMENT VAN DE PUBLIEKE SECTOR

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding.....	3
1.2 Probleemstelling.....	4
1.3 Doel- en vraagstelling	5
1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	5
1.5 Leeswijzer	6
2. Theoretisch kader	7
2.1 Inleiding.....	7
2.2 Ambtenaren in het openbaar bestuur.....	7
2.2.1 Ambtenaren en bewindspersonen.....	7
2.2.2 Ambtenaren en de samenleving.....	10
2.2.3 Topambtenaren.....	11
2.3 Media-aandacht.....	12
2.3.1 Ontwikkelingen in de media.....	13
2.3.2 Nieuwswaarden	14
2.3.3 Beeldvorming	15
2.4 media-aandacht voor ambtenaren	16
2.4.1 Inleiding	16
2.4.2 Vervaging van de politiek-ambtelijke verhoudingen.....	17
2.4.3 Politieke volatiliteit	18
2.4.4 Rol van de media in het openbaar bestuur.....	19
2.4.5 Toename van aantal crises.....	19
2.4.6 Transparantie en openbaarheid.....	20
2.4.7 Verwachtingen vanuit de samenleving.....	20
2.5 Conceptueel model.....	21
3. Onderzoeksaanpak.....	22
3.1 Inleiding.....	22
3.2 Hoeveelheid media-aandacht voor topambtenaren	22
3.3 Verklarende factoren media-aandacht	24
3.3.1 Validiteit en betrouwbaarheid	26

4. Empirie en analyse	27
4.1 Inleiding.....	27
4.2 Hoeveelheid media-aandacht voor topambtenaren	27
4.2.1 Conclusie.....	31
4.3 Verklarende factoren media-aandacht	31
4.3.1 ‘Blame-shifting’	31
4.3.2 Parlementaire -enquêtes, -onderzoeken en -ondervragingen	34
4.3.3 Politieke volatiliteit	35
4.3.4 Onderzoeksjournalisten	36
4.3.5 Crises.....	37
4.3.6 Transparantie en openbaarheid.....	39
4.3.7 Verwachtingen van de samenleving.....	40
4.3.8 Conclusie.....	41
5. Discussie en conclusie	42
5.1 Aanbevelingen.....	44
Bronvermelding	46
Bijlage 1: Functies topmanagementgroep	52
Bijlage 2: Parlementaire -enquêtes, -onderzoeken en -ondervragingen vanaf 2007	59
Bijlage 3: Berekening politieke volatiliteit 2023	62

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Topambtenaren lijken de laatste jaren steeds vaker van de politiek-bestuurlijke achtergrond richting de voorgrond te bewegen. De afgelopen jaren liepen er meer parlementaire enquêtes, onderzoeken en ondervragingen dan ooit (Stichting PDC, zd a). Deze instrumenten geven de Tweede Kamer de mogelijkheid om ambtenaren in het openbaar te verhoren, terwijl in reguliere Kamerdebatten alleen de bewindspersonen zich moeten verantwoorden voor alles wat in het departement is gebeurd (Raad van State, 2020). Volgens het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid is enkel de bewindspersoon verantwoording schuldig voor wat er gebeurt op een departement en daarmee ook als enige persoon eindverantwoordelijk (o.a. Raad van State, 2020).

De Tweede Kamer en de media lijken steeds meer bezig te zijn met het beantwoorden van een schuldvraag. Ze zijn op zoek naar de feitelijk verantwoordelijke in plaats van de minister die in het kader van ministeriële verantwoordelijkheid schuldig is. Politici en journalisten stellen vragen als: ‘Wie waren de racistische ambtenaren binnen de Belastingdienst?’ ‘Welke ambtenaar heeft bedacht dat er tijdens de Coronacrisis een avondklok moest worden ingesteld?’ en ‘Wie heeft de signalen over aardbevingen in Groningen door de gaswinning achtergehouden voor de minister?’. Waar ambtenaren vroeger door hun bewindspersoon werden aangesproken en eventueel gesanctioneerd op fouten, kan tegenwoordig het hele land meekijken én haar mening erover uitspreken.

De afgelopen jaren verschenen er regelmatig wetenschappelijke artikelen en interviews met topambtenaren die aangeven dat ambtenaren steeds vaker in de schijnwerpers staan doordat ze met hun naam of functietitel in de krant staan. In een adviesrapport geeft de Raad van State (2020) bijvoorbeeld het volgende aan:

“De incidentgedreven en persoonsgerichte verantwoordingscultuur [...] is zich gaandeweg steeds meer gaan uitstrekken tot de ambtelijke dienst. Het komt in die context steeds vaker voor dat ambtenaren in de publiciteit komen en in het openbaar verantwoordelijk worden gehouden” (Raad van State, 2020, pp. 49)

Ook onderzoekers geven aan dat er een stijging in media-aandacht voor topambtenaren is. Bijvoorbeeld Frits van der Meer (2021) in zijn boek *Openbaar Bestuur en het Ambtelijk Apparaat*:

“[Topambtenaren] zijn in de media mede- of zelfs hoofdverantwoordelijk gehouden voor het uit de hand lopen van uitvoeringscrises en, nogal ongewoon tot een jaar of twintig terug, tot nu toe ook door de leden van het parlement” (Van der Meer, 2021, pp. 315)

Concluderend lijkt er steeds meer aandacht te zijn voor het functioneren van topambtenaren wanneer er iets fout is gegaan in het openbaar bestuur.

1.2 PROBLEEMSTELLING

In de vorige paragraaf werd duidelijk dat de media-aandacht voor ambtenaren lijkt toegenomen. De praktijk heeft uitgewezen dat dit voor topambtenaren wordt gezien als ongewenst (Van den Berg et al., 2019). In de ambtenarenwet luidt artikel 10, lid 1 als volgt: “De ambtenaar onthoudt zich van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd” (Art. 10 lid 1 Ambtenarenwet 2017).

Uit bovenstaand artikel kan opgemaakt worden dat ambtenaren worden geacht zich niet op eigen gelegenheid te mengen in het publieke debat over het onderwerp waar ze zich mee bezig houden in hun werk. Niet tegen Tweede Kamerleden en niet tegen journalisten. Andersom kunnen Kamerleden en journalisten wel spreken of schrijven over ambtenaren. Dit leidt tot een ongemakkelijke verhouding (Frequin, 2006).

Voor de kabinetsformatie in 2021 schreef het Overleg van secretarissen-generaal (SGO), waar alle secretarissen-generaal (SG's) van de departementen aan deelnemen, een brief naar de formateur waarin zij waarschuwden dat door toenemende openbaarheid het leveren van tegenspraak en de veiligheid van ambtenaren in het geding kan komen:

“Het openbaar maken van ambtelijke adviezen vraagt veiligheid voor ambtenaren om daadwerkelijk vrij te blijven adviseren. [...] Nu wij zien dat deze interne adviezen en dilemma's steeds vaker onderdeel worden van het publieke en politieke debat, is de ministeriële verantwoordelijkheid belangrijker dan ooit. Deze verdere transparantie vergt daarom discipline en rolvastheid van zowel politici als ambtenaren.” (Overleg van Secretarissen-Generaal, 2021)

Er zijn meer voorbeelden waar ambtenaren zelf naar voren stappen om aandacht te vragen voor de openbaarmaking van namen van ambtenaren in politiek en media. Eind 2022 is de ambtelijke top van de Tweede Kamer opgestapt omdat ze vonden dat ambtenaren niet genoeg gesteund werden door de politiek, naar aanleiding van vermeend grensoverschrijdend gedrag door voormalig Kamervoorzitter Arib. De opgestapte hoogste ambtenaar van de Tweede Kamer, griffier Simone Roos, schreef een afscheidsbrief waarin ze het onaanvaardbaar noemt dat ambtenaren met naam en toenaam onderdeel zijn geworden van het publieke debat (Aharouay & Logtenberg, 2023).

Naar aanleiding van het opstappen van het management team van de Tweede Kamer schreven vijftig topambtenaren een brandbrief waarin stond dat “ambtenaren [hun werk moeten] kunnen doen zonder het risico te lopen in het politieke debat te worden getrokken” (Aharouay & Logtenberg, 2023).

Uit bovengenoemde incidenten blijkt dat onder topambtenaren de zorg leeft dat ze steeds vaker in de schijnwerpers komen te staan. Volgens hen heeft dat impact op hun gevoel van veiligheid (Van den Berg et al., 2019). Daarom is het van belang dat er meer onderzoek

gedaan wordt naar de achtergronden van de veranderende verhouding tussen media en ambtenaren.

Omdat ambtenaren zich niet in het openbaar mogen verweren tegen beschuldigingen in de media, zijn ze kwetsbaar (Raad van State, 2020). Ambtenaren hebben dan ook vaak het gevoel dat de media een arena is waar zij weinig te winnen en vooral veel te verliezen hebben (Van Dorp, 2022). Topambtenaren die in de media beschuldigd worden van het maken van (grove) fouten, voelen zich daarna vaak vogelvrij verklaard (Frequin, 2006). Ze krijgen weinig steun van collega-ambtenaren of hun bewindspersoon en verlaten beschadigd hun functie. Ze hebben het gevoel dat ze er alleen voor staan (Van den Berg & 't Hart, 2022). Hierdoor is de baan zekerheid van topambtelijk werk onzekerder geworden dan een aantal jaar geleden. Als gevolg is er veel scepsis onder directeuren om door te groeien naar de functie van directeur-generaal of secretaris-generaal: in salaris gaat men er maar weinig op vooruit, terwijl de kans op reputatieschade aanzienlijk groter is (Van den Berg & 't Hart, 2022; Van der Meer, 2021; Van den Berg et al., 2019).

Media-aandacht voor topambtenaren leidt tot een vermindering van de aantrekkelijkheid van de functie en zorgt ook voor een verandering in de manier waarop topambtenaren hun functie invulling geven (Rijnja & Van Dorp, 2022). Topambtenaren gaan minder risico nemen en daarmee minder tegenspraak leveren, uit angst om in de publiciteit te komen (Rijnja & Van Dorp, 2022). Ook wordt er meer incidentgericht gewerkt in plaats van dat de focus op de lange termijn gericht is. Door de toegenomen mediadruk zijn topambtenaren namelijk meer bezig met het 'blussen van brandjes' op de korte termijn (Van der Vlist, 2022; Raad van State, 2020; Van der Meer, 2021).

1.3 DOEL- EN VRAAGSTELLING

Dit onderzoek beoogt de volgende vraag te beantwoorden:

In hoeverre is de media-aandacht in krantenberichten voor het functioneren van topambtenaren veranderd tussen 2007 en 2023 en welke factoren kunnen deze eventuele veranderingen in media-aandacht verklaren?

Door middel van zoektermen wordt in een database van nieuwsartikelen een dataset samengesteld met daarin artikelen over het functioneren van ambtenaren. Door middel van een kwantitatieve analyse worden veranderingen in de media-aandacht onderzocht. Aan de hand van bestaande theorieën is een conceptueel model en daarvan afgeleide hypothesen opgesteld. Deze hypothesen worden getoetst door middel van kwalitatief onderzoek binnen de dataset die is samengesteld. Op deze manier kunnen conclusies getrokken worden over de factoren die van invloed zijn op media-aandacht voor topambtenaren.

1.4 MAATSCHAPPELIJKE EN WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Het noemen van namen van ambtenaren in het nieuws en daarmee het publiekelijk afrekenen van topambtenaren zorgt voor gevoelens van onveiligheid en een grotere angst om fouten te maken onder ambtenaren (Van der Berg & Belloir, 2022; Raad van State, 2020). Dit heeft als

gevolg dat de functie van topambtenaar minder aantrekkelijk is dan voorheen (Van der Berg et al., 2019; Bekker & Van Maanen, 2022). Door inzicht te krijgen in hoe vaak topambtenaren daadwerkelijk in de media komen en de oorzaken hiervan, kan er beter worden geanticipeerd op eventuele maatregelen om de aantrekkelijkheid van topfuncties weer te vergroten en de angst van ambtenaren weg te nemen. Daarnaast kan inzicht in hoe en waarom de media rapporteren over ambtenaren meer duidelijkheid geven over hoe het vertrouwen in de overheid vergroot kan worden. Uit dit onderzoek zullen aanbevelingen voor vervolgonderzoek voortkomen.

1.5 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 wordt de bestaande literatuur over media-aandacht voor topambtenaren behandeld. Ten eerste wordt de rol van ambtenaren in het openbaar bestuur behandeld. Dit wordt gedaan door de relatie tussen ambtenaren en bewindspersonen (politiek-ambtelijke verhoudingen) en de relatie tussen ambtenaren en de samenleving te beschrijven. Daarna wordt de bestaande literatuur over media-aandacht behandeld. Hierin worden ontwikkelingen in de media besproken en theorieën rondom nieuwswaarden en beeldvorming. Vervolgens worden de concepten ambtenarij en media-aandacht aan elkaar gekoppeld. Hier komen een aantal hypotheses uit voort. Ten slotte worden in hoofdstuk 2 de hypotheses samengevoegd tot één conceptueel model. In hoofdstuk 3, de onderzoeksaanpak, staat de operationalisering van het onderzoek beschreven waarmee het conceptueel model getest zal worden. Hoofdstuk 4 bevat de onderzoeksresultaten en de analyse van deze resultaten. Ten slotte worden deze resultaten in hoofdstuk 5 aan elkaar gekoppeld en wordt de hoofdvraag beantwoord.

2. THEORETISCH KADER

2.1 INLEIDING

In het theoretisch kader worden de belangrijkste begrippen en theorieën toegelicht. Met behulp van deze theorieën kan een conceptueel model en hypothesen opgesteld worden die onderzocht zullen worden. Dit hoofdstuk begint met een toelichting van de rol van ambtenaren in het openbaar bestuur. Ten eerste worden politiek-ambtelijke verhoudingen besproken en de begrippen politieke primaat en ministeriële verantwoordelijkheid toegelicht. Daarna wordt de verhouding tussen ambtenaren en de rest van de samenleving besproken. Hierin worden de verschuivingen in de afgelopen jaren toegelicht. Ten slotte wordt in dit deel van het hoofdstuk de rol van topambtenaren toegelicht. De rol van topambtenaren wijkt af van de taken die andere ambtenaren hebben.

Vervolgens wordt er ingegaan op het concept media-aandacht en het begrip medialogica. Eerst worden de verschuivingen van de rol van de media in de afgelopen decennia beschreven. Daarna wordt er ingegaan op de concepten nieuwswaarden en beeldvorming.

Ten slotte worden de theorieën rondom ambtenaren en media-aandacht aan elkaar gekoppeld. De paragrafen zijn per onderwerp gestructureerd en eindigen met een hypothese en een conceptueel model. Deze hypothesen worden later in dit paper onderzocht.

2.2 AMBTENAREN IN HET OPENBAAR BESTUUR

2.2.1 AMBTENAREN EN BEWINDSPERSONEN

Politiek-ambtelijke verhoudingen

Bewindspersonen en ambtenaren kunnen niet zonder elkaar ('t Hart & Wille, 2006). Ze werken veel samen binnen departementen, maar hebben toch verschillende taken en verantwoordelijkheden binnen het departement (Tjeenk Willink, 2021). De scheiding tussen politieke en ambtelijke verantwoordelijkheden is alleen geen scherpe lijn maar een groot grijs gebied. De discussie over deze scheidingslijn en de manieren van samenwerken tussen ambtenaren en hun bewindspersonen worden politiek-ambtelijke verhoudingen genoemd.

De discussie over deze verschillen is begonnen bij politicoloog en voormalig president van de Verenigde Staten Woodrow Wilson (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012). In een lezing in 1886 maakte hij een strikt onderscheid tussen politiek en bestuur: de politiek formuleert de wil en doelen van de overheid en het bestuur voert dat beleid uit (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012). In 1919 hield Max Weber een lezing waarin hij beschreef dat politiek gaat om leiding nemen, terwijl bestuur gaat over de uitvoering (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012). Weber was bezorgd dat de macht van ambtenaren te groot zou worden en daarom vond hij het van belang dat ambtenaren de besluiten die door de politiek worden genomen, loyaal moeten uitvoeren (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981). De politiek is dus de baas en ambtenaren moeten loyaal en dienstbaar zijn richting hun bewindspersonen. In praktijk bleek loyaliteit en

dienstbaarheid van ambtenaren niet altijd het klakkeloos uitvoeren van de ideeën van bewindspersonen te zijn. Het leveren van tegenspraak, het inzetten van specifieke expertise en het in de gaten houden van de lange termijn door ambtenaren kan het beleid van de bewindspersonen aanzienlijk verbeteren ('t Hart & Wille, 2006).

Daarnaast bestaat er de feiten/belangenopvatting voor politiek-ambtelijke verhoudingen. Deze luidt dat politici doelstellingen bepalen en belangen behartigen, waar de ambtenaren de maatregelen bepalen om de doelstelling te bereiken door middel van het aanleveren van kennis en feiten (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981). Een derde opvatting over politiek-ambtelijke verhoudingen is de energie/evenwichtopvatting. Hierin hebben politici brede belangen en zijn ze ideologisch ingesteld waardoor ze veranderingen willen bewerkstelligen, terwijl ambtenaren de belangen van hun sector verdedigen, pragmatisch zijn en daardoor de status quo verdedigen (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981).

De Weberiaanse, maar ook de feiten/belangenopvatting en de energie/evenwichtopvattingen van politiek-ambtelijke verhoudingen wekken de indruk dat politiek en de ambtenarij strikt gescheiden werelden zijn (Svara, 2001). Dit is echter niet het geval aangezien politici en ambtenaren samen verantwoordelijk zijn voor het vormen van een goed bestuur en het maken van doeltreffend en democratisch beleid (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981; Svara, 2001).

Svara (2001) heeft dan ook geconcludeerd dat er sprake is van complementariteit in politiek-ambtelijke verhoudingen: de één is niet ondergeschikt aan de ander en de verhouding omvat continue interactie, wederzijds respect en wederzijdse beïnvloeding tussen de bewindspersonen en de ambtenarij. Taken van politici en ambtenaren kunnen soms door elkaar lopen, maar hun verantwoordelijkheden zijn in praktijk gescheiden. Politici zijn binnen het ministerie verantwoordelijk voor de koersbepaling en de randvoorwaarden (namelijk: geld en draagvlak), waar de ambtenaren verantwoordelijk zijn voor beleidsvoorbereiding, advisering en uitvoering (Frequin, 2006). De belangen van politici en ambtenaren kunnen echter ook botsen. Zo hangt het belang van ambtenaren veelal samen met continuïteit, terwijl dit kan botsen met het belang van de bewindspersoon die binnen zijn termijn bepaalde doelen wil behalen (Frequin, 2006).

Concluderend is er dus niet één visie op de samenwerking tussen politici en ambtenaren. Het verschilt per bewindspersoon en ambtenaar waar zij de scheidslijn vinden liggen en in hoeverre hun rollen overlappen. Wanneer de bewindspersoon en ambtenaar die rollen verschillend interpreteren, kan dat leiden tot botsingen tijdens de samenwerking.

Het politiek primaat

Ondanks dat er vele discussies bestaan over de exacte rolverdeling tussen politici en ambtenaren is de kern van politiek-ambtelijke verhoudingen dat de politicus altijd de eindbeslissing neemt, aangezien deze persoon democratisch gekozen is. Dit wordt het politieke primaat genoemd (Van der Meer, 2021). Het politieke primaat beschermt de samenleving tegen een ambtelijk overwicht in het landsbestuur.

De regel van het politieke primaat is dat ambtenaren de bewindspersoon loyaal dienen omdat deze bewindspersoon het politieke mandaat heeft en het politieke risico neemt ('t Hart, 2018). Als de ambtenaar een fout heeft gemaakt, mag de bewindspersoon iemand daar binnenskamers op afrekenen, maar hij mag niemand publiekelijk als schuldige aanwijzen. Een ambtenaar kan zich immers niet publiekelijk verdedigen ('t Hart, 2018).

Van een ambtenaar wordt verwacht dat hij in het proces van de totstandkoming van beleid maximaal tegenspraak levert, maar wanneer de bewindspersoon toch anders besluit, hij maximaal meewerkt aan de uitvoering. Wanneer een ambtenaar een definitieve beslissing van de minister zonder consequenties zou kunnen weigeren, zou dit suggereren dat de ambtenaar meer zeggenschap heeft dan de minister. Dit druist tegen het politieke primaat en de ministeriële verantwoordelijkheid in (Frequin, 2006). In een situatie waar topambtenaar en minister lijnrecht tegenover elkaar staan, hoort het dan ook de ambtenaar te zijn die het ministerie verlaat. Op deze manier wordt het politieke primaat in stand gehouden.

Soms wordt het politiek primaat echter geïnterpreteerd als eenzijdige machtsuitoefening door politici (Tjeenk Willink, 2021; Frequin, 2006). Hiermee wordt bedoeld dat ambtenaren niet de gelegenheid krijgen om tegenspraak te geven aan hun bewindspersoon, omdat alleen de opvatting van de bewindspersoon ertoe doet. De laatste jaren lijkt er soms weinig ruimte voor tegenspraak te zijn door een sterke gerichtheid van politici op korte termijn prestaties (Van der Meer, 2021). Hierdoor is er te weinig tijd voor ambtenaren om door middel van kwalitatief hoogwaardige beleidsvoorbereiding tot een goed advies te komen (Raad van State, 2020).

Ministeriële verantwoordelijkheid

Het politieke primaat kan in stand worden gehouden door de ministeriële verantwoordelijkheid. De kern van ministeriële verantwoordelijkheid is dat de ministers verantwoordelijk zijn voor alles wat er op hun departement gebeurt (Raad van State, 2020). Deze verantwoordelijkheid is vastgelegd in drie artikelen van de Grondwet:

- Artikel 42.2: “De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk” (Art. 42 lid 2 Grondwet, 2023)
- Artikel 44.1: “Bij koninklijk besluit worden ministeries ingesteld. Zij staan onder leiding van een minister” (Art. 44 lid 1 Grondwet, 2023)
- Artikel 68: “De ministers en staatssecretarissen geven de Kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat” (Art. 68 Grondwet, 2023)

Ministeriële verantwoordelijkheid is vooral een belangrijk mechanisme voor de Eerste en Tweede Kamer om het functioneren van de overheid te controleren. Door bewindspersonen om verantwoording te vragen kunnen zij het kabinet controleren: dit staat in artikel 68 van de Grondwet (Raad van State, 2020).

Omdat de ministers op basis van artikel 44.1 van de Grondwet aan het hoofd staan van een ministerie, zijn ze verantwoordelijk voor alles wat er in de organisatie gebeurt. Ook als ze niet betrokken zijn geweest bij een ambtelijke fout horen zij de verantwoordelijkheid hiervoor te nemen. Omgekeerd wordt van ambtenaren verwacht dat ze zich niet uitspreken over hun bewindspersoon of hun eigen mening geven over beleid van hun ministerie (Frequin, 2006). Hierdoor is er geen ruimte voor ambtenaren om zich te verdedigen als er in de Tweede Kamer of in de media over hen gesproken wordt (Bekker & Van Maanen, 2022).

Concluderend hebben bewindspersonen altijd het laatste woord op het ministerie, omdat zij democratische legitimiteit hebben door hun verantwoordingsplicht aan de Eerste en Tweede Kamer. Echter is het voor de kwaliteit van beleid wel van belang dat ambtenaren in gelegenheid worden gesteld om binnenskamers tegenspraak te leveren aan hun bewindspersoon.

2.2.2 AMBTENAREN EN DE SAMENLEVING

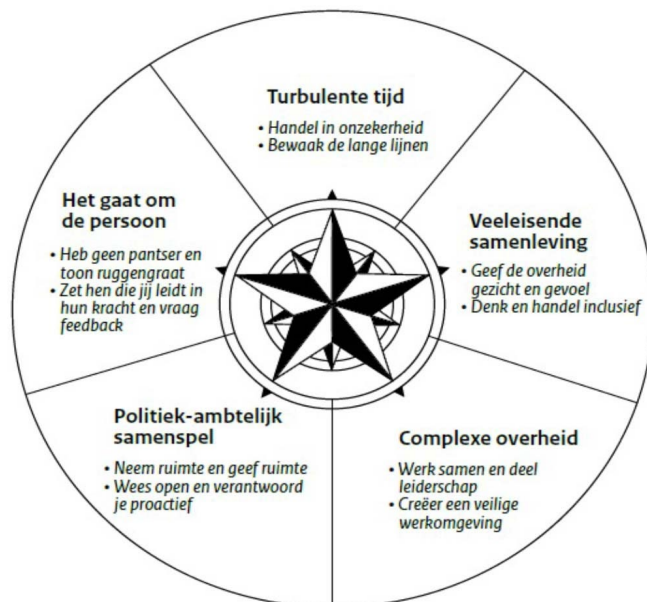
Het onderwijsniveau van de samenleving is in de afgelopen decennia toegenomen en door toegenomen welvaart en de komst van internet en televisie ontwikkelen burgers een eigen mening over de politiek en het functioneren van de overheid (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012). Dit proces van democratisering heeft ertoe geleid dat de bevolking bevelen vanuit de overheid niet meer vanzelfsprekend overneemt en ze vragen om argumenten. Burgers zijn assertiever en activistischer geworden (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012). Hierdoor is legitimiteit en gezag van de overheid voor burgers minder vanzelfsprekend dan vroeger.

De verwachting vanuit de samenleving over wat de overheid moet bereiken is echter hoger dan ooit (Van der Meer, 2021). De samenleving is steeds meer naar de overheid gaan kijken als de partij die voor elk probleem dat zich voordoet zo snel mogelijk een oplossing moet aandragen (Putters, 2022). Hogere verwachtingen leiden ook tot een grotere kans dat deze verwachtingen niet waar worden gemaakt. Vooral aangezien veel complexe maatschappelijke problemen niet oplosbaar zijn: zogenaamde 'wicked issues' (Van Dorp et al., 2022). Hierdoor bevinden ambtenaren zich momenteel in een spagaat tussen de hoge verwachtingen vanuit de samenleving en een gebrek aan vertrouwen om deze verwachtingen waar te maken (Van Dorp et al., 2022).

Beck (1992) duidde de huidige samenleving als een risicosamenleving. In een risicosamenleving moet pech weg: de samenleving verwacht dat de overheid een oplossing aandraagt voor elk probleem. Een risicosamenleving ontstaat bij een bevolking die veiliger en welvarender is dan vorige generaties en zich daardoor drukker maakt wanneer vormen van onveiligheid zichtbaar en voelbaar zijn ('t Hart, 2018). Echter is onveiligheid nooit helemaal weg: criminaliteit blijft bestaan en ook de natuur zal verwoestingen aan blijven richten. Burgers verwachten veiligheid, politici beloven dit, maar de overheid kan dit nooit volledig waarmaken ('t Hart, 2018). In een risicosamenleving faalt de overheid daarom per definitie. Als er een natuurramp plaatsvindt, wordt dit door de samenleving gedefinieerd als het falen van het mitigatie- of responsbeleid van de overheid. Omdat pech niet meer bestaat, moet er altijd een schuldige aangewezen worden voor een ramp ('t Hart, 2018).

2.2.3 TOPAMBTENAREN

Topambtenaren bij de Rijksoverheid vallen onder de Algemene Bestuursdienst (ABD) (Noordegraaf et al., 2020). De ABD ondersteunt in de werving en selectie van ambtenaren vanaf salarisschaal 15 en is verantwoordelijk voor de werving en selectie van de topmanagementgroep (salarisschalen 18 en 19). Onder de topmanagementgroep vallen de functies van secretaris-generaal, plaatsvervangend secretaris-generaal, directeur-generaal, inspecteur-generaal, managers van grote uitvoeringsorganisaties, directeurs van planbureaus, de thesaurier-generaal, de adviseurs van ABDTOPConsult en gelijkgestelde functies zoals een aantal programmadirecteuren (Algemene Bestuursdienst, z.d.). Van een topambtenaar worden andere dingen verwacht dan van andere ambtenaren. Zij sturen zelf personeel aan, maar zitten ook dicht op de politieke top en daarmee op het politieke spel. De handelingsrichtingen waarin een topambtenaar zich moet bewegen staan beschreven in het kompas voor publiek leiderschap (Frequin, 2021). Hieruit komt naar voren dat topambtenaren zich binnen verschillende dimensies moeten kunnen bewegen en dat hier verschillende gedragingen voor nodig zijn. Deze dimensies en daarbij behorende gedragingen staan beschreven in figuur 1.



Figuur 1: Kompas voor publiek leiderschap (Frequin, 2021).

Waar Frequin (2021) vooral de dimensies en een aantal specifieke gedragingen beschrijft, komen uit literatuur over publiek leiderschap en topambtelijk vakmanschap een aantal gewenste competenties voor topambtenaren naar voren. Deze competenties zijn:

Inhoudelijke advisering

Topambtenaren zijn de primaire adviseurs van de minister. Wanneer er beleid wordt opgesteld, wordt van topambtenaren verwacht dat ze de bewindspersonen voorzien van solide en tijdig advies ('t Hart & Wille, 2006). Ook moeten topambtenaren de bewindspersoon adviseren over moties, amendementen en initiatiefvoorstellen vanuit de Tweede Kamer.

Loyaliteit

Veel literatuur over ambtelijk vakmanschap benoemt de loyaliteit van ambtenaren richting de politieke top als kenmerk voor Nederlandse ambtenaren ('t Hart & Wille, 2006; Frequin, 2006). Loyaliteit duidt erop dat ambtenaren uitvoeren wat de bewindspersoon van hen vraagt en dat ze de bewindspersoon niet in het openbaar afvallen. Dit betekent echter niet dat ze geen tegenspraak mogen geven. Tegenspraak wordt vaak juist verwacht van topambtenaren, dit hoort alleen wel enkel binnenskamers te gebeuren (Frequin 2006). Ook dient het besluit van de bewindspersoon gerespecteerd te worden, ook als de ambtenaar zelf anders heeft geadviseerd.

Lange termijnfocus

Omdat ministers vaak veel voor elkaar willen krijgen binnen hun verwachte ambtstermijn van vier jaar, wordt van topambtenaren verwacht dat ze de eenheid van het beleid bewaken. Een topambtenaar moet hierbij zicht houden op de lange(re) termijn en de bewindspersoon hier bewust van maken (Frequin, 2021; Groeneveld et al., 2021).

Politieke sensitiviteit

Steeds vaker wordt de competentie politieke sensitiviteit genoemd als belangrijke eigenschap van topambtenaren. Dit houdt in dat topambtenaren goed moeten kunnen navigeren tussen de inhoud en het politieke spel (Van der Vlist, 2022; Groeneveld et al., 2021). Ze moeten in de gaten houden welke beleidsvoorstellen genoeg politieke dekking kunnen krijgen in de Eerste en Tweede Kamer en hoe een voorstel eventueel moet worden aangepast om wel tot een meerderheid te komen.

Managen van het departement

Niet de minister, maar de ambtelijke top is verantwoordelijk voor het dagelijks management van het departement ('t Hart & Wille, 2006). Hieronder wordt alles rondom bedrijfsvoering verstaan, bijvoorbeeld de personeelszaken en facilitaire zaken, maar ook het betrekken van de ondernemingsraad en de organisatie van evenementen binnen het departement.

Dé ideale topambtenaar bestaat echter niet. Onderzoek heeft aangetoond dat wetenschappers, bewindspersonen, Kamerleden en ambtenaren er elk verschillende visies op de ideale kwaliteiten van topambtenaren op nahouden (Van Dorp et al., 2022). Bovengenoemde competenties staan dan ook niet vast en zullen door verschillende personen op verschillende waarden worden geschat.

2.3 MEDIA-AANDACHT

De media vervullen een belangrijke rol als maatschappelijk verantwoordingsforum (Bovens, 2000). Om te kunnen verklaren waarom de aandacht voor ambtenaren in de media is veranderd, is het van belang om de rol van de media als maatschappelijk verantwoordingsforum en de veranderingen hieraan te onderzoeken. Het begrip media kan worden gedefinieerd als “communicatiekanalen die gebruikt worden om informatie over te

dragen zoals nieuwsberichten, amusement, educatie en wervende uitingen” (DoubleWeb, z.d.).

De term *medialogica* verwijst naar de manier van handelen van de media. Dit kunnen formele regels zijn, maar ook normen, waarden en gewoontes die onder de journalisten van de nieuwsmidia bestaan (Dekker, Jacobs & Korthagen, 2021).

Massamedia worden gekenmerkt door het feit dat ze vaak vrijwel identieke boodschappen verzenden (Bekkers et al., 2008). Voorbeelden hiervan zijn traditionele media zoals televisie, radio en kranten. De laatste decennia vervullen, naast de traditionele media, ook sociale media een grote rol als nieuwsvergaringsbron voor de burger.

In de volgende paragrafen worden de ontwikkelingen van de afgelopen decennia beschreven. Vervolgens worden de concepten nieuwswaarden en beeldvorming toegelicht.

2.3.1 ONTWIKKELINGEN IN DE MEDIA

Tot de jaren zestig was de Nederlandse maatschappij sterk verdeeld in zuilen (Lijphart, 1990). Protestanten, Katholieken, socialisten en liberalen gingen naar scholen en hoorden bij verenigingen waar alleen mensen van hun eigen zuil kwamen. Deze verschillende groepen hadden ook allemaal hun eigen mediakanalen. Elke zuil had een eigen krant en omroep die iedereen uit deze zuil volgde. In de jaren zestig werden deze zuilen steeds minder belangrijk: er vond ontzuiling plaats (Lijphart, 1990). Het individu ging meer centraal staan en mensen gingen op zoek naar scholen, verenigingen, kranten en omroepen die zij zelf het beste vonden (Bennett, 2016). Concurrentie tussen mediakanalen nam vanaf de jaren zestig door de individualisering van de maatschappij toe. Hierdoor konden nieuwe mediakanalen zich ontwikkelen en verbreedde het aanbod in kranten, televisie- en radio omroepen snel.

Sinds de eeuwwisseling is de mediasnelheid enorm toegenomen (Van den Berg et al., 2019; Groeneveld, Kuipers & Van der Voet, 2022). Daarnaast zijn er nog meer (online) mediakanalen bijgekomen, waar nieuws vaak gratis en up-to-date beschikbaar is (Dekker, Jacobs & Korthagen, 2021). Dit heeft geleid tot een strijd om aandacht tussen deze kanalen (Van Beek, Rouw & Schillemans, 2006; Tjeenk Willink, 2021). Hierdoor ontstond er een strijd onder journalisten om de “zappende burger” te boeien: de journalisten met scoops en drama weten prime time televisieprogramma’s en voorpagina’s van kranten halen. Dit is ten koste gegaan van journalisten die zich focussen op afwijkende geluiden of dieper graven in bepaalde thema’s (Van Beek, Rouw & Schillemans, 2006). Deze *medialogica* heeft geleid tot een ‘prisoner’s dilemma’: omdat ‘scoops’ en drama nou eenmaal de meeste kijkers en lezers trekken, kunnen journalisten zich hier niet aan onttrekken, ook als zij dat zelf zouden willen (Van Beek, Rouw & Schillemans, 2006).

De onderlinge concurrentie onder verschillende mediakanalen zorgde ook voor een professionalisering van de media en een toename in mediasnelheid (Van den Berg et al., 2019; Groeneveld, Kuipers & Van der Voet, 2022). Deze professionalisering van de media heeft geleid tot een toegenomen nadruk op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de media (Van Beek, Rouw & Schillemans, 2006). Door dit gevoel van verantwoordelijkheid is

de politieke journalistiek de afgelopen jaren verschoven van volgzzaam richting meer kritisch (Van Beek, Rouw & Schillemans, 2006; Tjeenk Willink, 2021). De media zijn zich kritischer gaan opstellen en is meer gefocust op nieuwswaarden om zoveel mogelijk lezers te trekken. Daarnaast kenmerkt het huidige medialandschap zich door de komst van sociale media. Door de komst van het internet zijn er naast de massamedia-kanalen ook sociale mediakanalen ontstaan.

Sociale media worden ‘sociaal’ genoemd omdat iedereen er informatie kan plaatsen en kan reageren op informatie van anderen (Dekker, Jacobs & Korthagen, 2021). Op sociale media zijn de mogelijkheden voor contact met bijvoorbeeld een politicus laagdrempeliger (Dekker, Jacobs & Korthagen, 2021). Waar de traditionele nieuwsmedia een centrale redactie hebben, is dit op sociale media niet het geval. Hierdoor is het vaak lastig om te achterhalen met welke bedoeling en door wie een nieuwsbericht is opgesteld. Hierdoor kan er gemakkelijker verkeerde informatie (ook wel ‘fake news’) worden verspreid (Dekker, Jacobs & Korthagen, 2021). Nederlanders staan over het algemeen veel kritischer tegenover inhoud die verspreid wordt op sociale media dan tegenover inhoud op traditionele media (Van Keulen et al., 2018).

Uit onderzoek blijkt dat de nieuwsberichten en discussies op sociale media geen afspiegeling zijn van de publieke opinie, aangezien de kenmerken van actieve sociale mediagebruikers niet overeenkomen met de kenmerken van de gehele bevolking (Mellon & Prosser, 2017; Dekker, Jacobs & Korthagen, 2021). Mensen die hun nieuws van sociale media halen kunnen de ‘opinion populaire’ dan ook als ‘opinion publique’ gaan beschouwen (Tjeenk Willink, 2021). Doordat nieuws op sociale media vaak enkel binnen netwerken van gelijkgestemden wordt verspreid, lijkt er een nieuwe vorm van verzuiling te ontstaan. Door de algoritmische selectie die sociale mediakanalen toepassen, wordt er informatie getoond die gebaseerd is op iemands eerdere zoekgedrag (Dekker, Jacobs & Korthagen, 2021). Hierdoor ontstaan er zogenaamde ‘echokamers’ of ‘filterbubbels’ waarin mensen alleen nog maar nieuws tot zich nemen dat hun bestaande beeld bevestigt en versterkt (Pariser, 2011).

De nieuwsfunctie van sociale media blijkt dan ook geen alternatief maar een aanvulling op de traditionele media. Nieuwsberichten die op sociale media worden geplaatst circuleren in netwerken van gelijkgestemden en bereiken daarmee niet het grote publiek. Pas wanneer deze berichten worden opgepikt door journalisten van de traditionele media worden ze echt breed verspreid (Dekker, Jacobs & Korthagen, 2021). Sociale en traditionele media kunnen elkaar wel voeden en versterken: hierdoor kunnen bepaalde gebeurtenissen sneller dan vroeger uitgroeien tot mediahypes (Dekker, Jacobs & Korthagen, 2021).

2.3.2 NIEUWSWAARDEN

Er zijn verschillende factoren die eraan kunnen bijdragen dat de media een gebeurtenis maakt tot nieuws: dit wordt nieuwswaarde genoemd (Dekker, Jacobs & Korthagen, 2021). Er zijn een aantal nieuwswaarden die zich vertalen in algemene regels voor het schrijven van aantrekkelijke nieuwsberichten. Voorbeelden hiervan zijn:

- De kans is groter dat iets nieuws wordt genoemd wanneer het een opvolging is van eerdere gebeurtenissen waar media over hebben gerapporteerd (Dekker, Jacobs & Korthagen, 2021; Schillemans, 2012). Dit kan leiden tot het fenomeen ‘pack journalism’ wat betekent dat journalisten een specifiek nieuwsitem van elkaar overnemen en daarover blijven berichten (Vasterman, 2004). Hierdoor versterkt het nieuws zichzelf zonder dat er echt belangrijke nieuwe gebeurtenissen rondom het onderwerp zijn. Door dit fenomeen kan de media een buitenproportioneel beeld geven van een relatief kleine gebeurtenis.
- Het gebruiken van stereotypes (Schillemans, 2012).
- De kant kiezen van de ‘normale’ burger tegenover grote organisaties zoals de overheid (Schillemans, 2012). Hierbij worden regelmatig persoonlijke verhalen van ‘slachtoffers’ gebruikt, waarin andere mensen zich kunnen herkennen (Schillemans, 2012).

Daarnaast interesseren bepaalde onderwerpen burgers meer, waardoor om aandacht concurrerende journalisten daar eerder op focussen (Schillemans, 2012). Voorbeelden van dit soort onderwerpen zijn:

Macht

Een voorbeeld van een nieuwswaarde is de factor ‘power elite’: dit is nieuws over een machtige organisatie of persoon die invloed kan uitoefenen op anderen (Dekker, Jacobs & Korthagen, 2021). Publieke organisaties zoals ministeries of uitvoeringsorganisaties zijn voorbeelden van dit soort ‘power elites’, maar ook de machtige personen binnen deze organisaties, zoals topambtenaren en bewindspersonen. Hierdoor ziet men de focus van het nieuws verplaatsen van de inhoud naar personen (Van Beek, Rouw & Schillemans, 2006). Deze nieuwswaarde wordt ook wel de ‘official dominance’ hypothese genoemd (Shehata, 2010).

Incidenten en conflicten

Incidenten en conflicten worden door de media ook snel als relevant ervaren (Dekker, Jacobs & Korthagen, 2021). Conflicten binnen publieke organisaties, bijvoorbeeld tussen ambtenaren en politici, zijn daarom belangrijker geworden voor journalisten dan de bredere context van die conflicten (Tjeenk Willink, 2021).

2.3.3 BEELDVORMING

De media beïnvloeden wat we lezen, zien en horen. Hoewel ze vaak doen voorkomen dat ze op een onafhankelijke en neutrale wijze informatie overbrengen, hebben de media toch veel invloed op hoe lezers naar een onderwerp kijken (Altheide & Snow, 1979). Door juist wel of geen aandacht te besteden aan een onderwerp of door een specifieke invalshoek te kiezen, dragen de media bij aan de beeldvorming van mensen (Boverman et al., 2011; Schillemans, 2012). Daarmee vormen de media onze blik op de wereld en wat wij als belangrijke gebeurtenissen zien.

Beeldvorming is “een proces waarin een subjectief beeld van de werkelijkheid wordt gecreëerd” (Boverman et al., 2011). Deze beelden, ook wel frames genoemd, zijn bepalend voor hoe de burger naar de wereld kijkt. Een frame benadrukt specifieke aspecten van een probleem dat aanleiding geeft tot een bepaalde oplossing (Dekker, Jacobs & Korthagen, 2021). Verschillende frames kunnen dan ook aanleiding geven tot andere beleidsoplossingen. Doordat de media zo’n grote rol spelen in dit proces, leggen persoonlijke ervaringen en waarnemingen van burgers het af tegen de continue stroom van opinies in de media (Bovens, ’t Hart & Van Twist, 2012).

Concluderend hebben frames en beeldvorming veel invloed op hoe de samenleving naar de wereld kijkt. Wanneer media meer nieuwswaarden gaan toepassen kunnen ook de gebruikte frames en daarmee de beeldvorming van mensen veranderen.

2.4 MEDIA-AANDACHT VOOR AMBTENAREN

2.4.1 INLEIDING

In bovenstaande paragrafen zijn de belangrijkste concepten rondom de rol van ambtenaren en media-aandacht toegelicht. In onderstaande paragrafen worden deze concepten aan elkaar gekoppeld en in de huidige context geplaatst.

De publieke sector en het openbaar bestuur spelen in ongeveer een derde van alle nieuwsberichten in de traditionele media een rol (Schillemans, 2012). Medialogica heeft dan ook op verschillende manieren invloed op het openbaar bestuur (Schillemans, Karlsen & Kolltveit, 2019). Het openbaar bestuur zelf is ook in toenemende mate gemediatiseerd. Mediatisering is het proces waarin medialogica een rol gaat spelen in de handelingen van andere organisaties of sectoren, in dit geval dus in het openbaar bestuur (Schillemans, 2012). Bestuurders volgen bijvoorbeeld steeds vaker mediatrainingen en woordvoerders passen de communicatie vanuit het departement aan op nieuwswaarden zodat journalisten de persberichten overnemen (Dekker, Jacobs & Korthagen, 2021). Daarnaast monitoren communicatieafdelingen van publieke organisaties hun reputatie op sociale media en staan ze via dezelfde kanalen in contact met burgers. Door deze ontwikkelingen lijkt beeldvorming voor het openbaar bestuur soms belangrijker te worden dan de inhoud (Bekker, 2020).

Als er eenmaal een frame rondom een bepaalde organisatie of persoon is ontstaan in de media, is het lastig om dit beeld nog te veranderen. Woorden die vaak gebruikt worden als het gaat om overheidsorganisaties zijn bijvoorbeeld inefficiëntie en bureaucratie (Waeraas & Maor, 2015). Rondom ambtenaren bestaat het beeld van mensen met makkelijke baantjes die weinig presteren, niet flexibel zijn en geen politieke antenne hebben (Bekker, 2020). Het is een lastig en langdurig proces om dit bestaande beeld te veranderen naar een positiever beeld.

Media-aandacht leidt bij ambtenaren tot stress en zelfs angst voor de media (Schillemans, Karlsen & Kolltveit, 2019). Ambtenaren zijn minder in het nieuws dan politici, maar blijken meer last te hebben van de spanningen die dit veroorzaakt (Schillemans, Karlsen & Kolltveit, 2019). De stress wordt veroorzaakt doordat ambtenaren weinig invloed hebben op wat de

media schrijven, maar de verhalen in de media kunnen wel veel invloed hebben op het vertrouwen van burgers in het beleid en de overheid (Schillemans, Karlsen & Kollveit, 2019). Topambtenaren hebben meer last van deze media-druk dan andere ambtenaren, dat komt vooral omdat ze dichter op de politiek zitten (Schillemans, Karlsen & Kollveit, 2019).

In de volgende paragrafen worden factoren uitgelicht die mogelijk invloed hebben op de hoeveelheid media-aandacht voor ambtenaren. Aan de hand van deze factoren worden hypothesen en een conceptueel model opgesteld.

2.4.2 VERVAGING VAN DE POLITIEK-AMBTELIJKE VERHOUDINGEN

De Raad van State heeft in 2020 een ongevraagd advies geschreven waarin staat dat de ministeriële verantwoordelijkheid is vertroebeld. Hiermee doelen ze op het fenomeen dat niet altijd de bewindspersoon verantwoordelijk wordt gehouden voor gemaakte fouten, maar het ambtelijk apparaat. Ook verschillende wetenschappers zien dat de ministeriële verantwoordelijkheid sinds de jaren zeventig steeds vaker beperkt wordt geïnterpreteerd ('t Hart & Wille, 2006). In dat geval worden ministers alleen verantwoordelijk gehouden voor zaken waarvan wordt verwacht dat ze er invloed op uit konden oefenen of ervan op de hoogte waren, in plaats van voor alles dat er op het ministerie gebeurt. De ministeriële verantwoordelijkheid lijkt daarmee verschoven van een 'risicoaansprakelijkheid' naar een 'schuldaansprakelijkheid' (Tjeenk Willink, 2021). Het gevaar van deze vervagende verantwoordelijkheid is dat er dan niemand meer politiek verantwoordelijk is voor alle activiteiten van ambtenaren waarbij de minister niet betrokken is. Het risico is dat ministers een patroon ontwikkelen waarbij ze op veilige afstand blijven van wat hun ambtenaren doen, zodat hen weinig te verwijten valt en er voor het parlement dus geen reden is om het vertrouwen in de bewindspersoon op te zeggen (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012).

De ministeriële verantwoordelijkheid lijkt de afgelopen jaren soms te draaien richting ambtelijke verantwoordelijkheid. Zowel de Eerste en Tweede Kamer, de media én bewindspersonen zelf leiden de aandacht steeds vaker van de ministeriële verantwoordelijkheid af door naar de ambtenaren te wijzen (Raad van State, 2020; 't Hart, 2018). Bewindspersonen maken meer gebruik van 'blame-shifting', wat betekent dat ze de schuld van zich afwentelen om politiek te overleven (Van der Meer, 2021). De schuld wordt dan regelmatig richting de ambtenaren geschoven. Aangezien incidenten en conflicten, vooral rondom personen met een machtspositie een belangrijke nieuwswaarde zijn, is het logisch dat de media rapporteren over incidenten waarin politici de schuld afschuiven op topambtenaren. Vooral als het gebeurt in de context van een affaire of crisis die al langer speelt en waar de media dus eerder over hebben bericht.

Hypothese 1: De media-aandacht voor het functioneren van topambtenaren neemt toe wanneer bewindspersonen 'blame-shifting' toepassen tijdens hun publieke verantwoording.

Incidenten leiden steeds vaker tot onderzoeken binnen ministeries maar ook door de Tweede Kamer, in de vorm van een parlementair -onderzoek of -enquête, om vast te stellen wie er verantwoordelijk was ('t Hart & Wille, 2006). Wanneer de media een misstand in de publieke

sector aantonen en de schuld daarvan bij ambtenaren leggen, wordt dit vaak gelijk en zonder gedegen onderzoek overgenomen door Tweede Kamerleden (Tjeenk Willink, 2021).

Nog nooit hebben er zoveel parlementaire enquêtes tegelijk gelopen als in 2023: de parlementaire enquête naar gaswinning in Groningen, de enquête naar fraudebestrijding en dienstverlening en de enquête naar de Coronacrisis (Stichting PDC, zd a). Een parlementaire enquête of onderzoek is het enige middel waarmee de Tweede Kamer ambtenaren in het openbaar mag verhoren (Raad van State, 2020). Zowel bij de parlementaire enquête aardgaswinning Groningen als bij de parlementaire enquête Fraudebeleid en dienstverlening is hier veel gebruik van gemaakt. De parlementaire enquête Corona is vroegtijdig gestopt, waardoor er geen verhoren hebben plaatsgevonden. Openbare verhoren leiden tot veel media-aandacht, zo ook de verhoren van de ambtenaren.

Wanneer er een parlementair -onderzoek of -enquête wordt ingesteld, ligt de nadruk vaak op het identificeren van schuldigen, in plaats van op het wegnemen van de oorzaken (Tjeenk Willink, 2021). Het nadruk leggen op termen als ‘schuldigen zoeken’ in plaats van ‘verantwoording vragen’ heeft ook effect op de beeldvorming en daarmee op de manier hoe mensen kijken naar betrokkenen (Tjeenk Willink, 2021). Het gevolg is dat de media ook meer aandacht gaan richten op de ‘schuldige’ ambtenaren in plaats van enkel op de ‘verantwoordelijke’ minister. Het gevolg van parlementaire -enquêtes en -onderzoeken is dat de media-aandacht verschuift van enkel de verantwoordelijk bewindspersoon naar de ambtenaren binnen het departement.

Hypothese 2: De media-aandacht voor het functioneren van topambtenaren neemt toe wanneer er een parlementaire -enquête, -onderzoek, of -ondervraging loopt.

2.4.3 POLITIEKE VOLATILITEIT

De laatste jaren is het politieke klimaat erg onzeker (Voermans, 2021). Dit betekent dat de meeste politieke partijen niet meer kunnen rekenen op een trouwe achterban van kiezers tijdens de verkiezingen (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012; Schillemans, 2012). De zwevende kiezer is momenteel de norm en daardoor zie je grote verschuivingen tussen verkiezingen. Hoe deze verschuivingen verlopen is erg moeilijk te voorspellen omdat kiezers zich niet of nauwelijks meer door een ideologie aan een partij verbonden voelen (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012). Daarnaast speelt het afrekenen van coalitiepartijen tegenwoordig een belangrijke rol in de keuze die mensen maken in het stemhokje: sinds de jaren zeventig heeft bijna elke coalitie de volgende verkiezingen verloren (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012).

De toegenomen volatiliteit van kiezers zorgt voor meer druk bij bewindspersonen, omdat ze er niet meer op kunnen rekenen dat hun partij het bij de volgende verkiezingen goed doet en ze dus terug kunnen keren voor een tweede termijn (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012). Dit leidt ertoe dat bewindspersonen meer haast hebben en daardoor beperkte ruimte voelen om op de lange(re) termijn te denken en te leren van eerder gemaakte fouten (Putters, 2022). Daarnaast zadelen ze ambtenaren vaker op met onuitvoerbare opdrachten en maken gebruik

van 'blame shifting' richting ambtenaren zodat ze zelf niet politiek worden afgerekend wanneer er iets mis gaat (Bekker, 2020). De haast die bewindspersonen voelen leidt tot minder doordacht beleid, waardoor er vaker dingen mis gaan en het beleid niet het gewenste effect heeft. Dit soort 'falen' van machtige instanties is een belangrijke nieuwswaarde voor de media, waardoor zij hier ook graag over berichten.

Hypothese 3: De media-aandacht voor het functioneren van topambtenaren neemt toe als de politieke volatiliteit hoger is.

2.4.4 ROL VAN DE MEDIA IN HET OPENBAAR BESTUUR

De nieuwsmedia faciliteren de communicatie tussen burgers en de overheid en beïnvloeden deze communicatie door hun selectie en presentatie van het nieuws (Dekker, Jacobs & Korthagen, 2021). Journalisten zijn de zogenaamde 'poortwachters' van het nieuws: zij kunnen bepalen wie of wat er bestempeld wordt als nieuws (Schafraad & Van Zoonen, 2020). De journalisten zijn dan ook de personen die bepalen of ze aandacht schenken aan het functioneren van topambtenaren in hun artikelen. Op deze manier kunnen de media de rol van agenda-setter innemen: als de media aandacht aan een onderwerp schenken, kan een volksvertegenwoordiger daar op die manier op geattendeerd worden en daaropvolgend gaat hij of zij daarmee aan de slag (Dekker, Jacobs & Korthagen, 2021).

Toen de media nog erg verzuimd waren hadden journalisten over het algemeen een gezagsgetrouwe houding richting politici en deden zij verslag van wat er in de politieke arena gezegd en gedaan werd (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012). Echter gedragen de media zich de laatste decennia steeds meer als een maatschappelijk verantwoordingsforum of zelfs als waakhond van de politiek en het openbaar bestuur. Vanaf de jaren zeventig en tachtig zijn kranten zich daarom meer gaan toeleggen op onderzoeksjournalistiek waarin journalisten op zoek gaan naar wantoestanden in het openbaar bestuur (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012; Dekker, Jacobs & Korthagen, 2021). Hierdoor kijken onderzoeksjournalisten verder dan de politieke arena en doen ze onderzoek naar wat er in de ministeries precies gebeurt. Hierbij komen ze niet alleen in aanraking met het handelen van de bewindspersoon, maar ook met de ambtenaren die voor hem werken. De kans dat er een ambtenaar beschuldigd wordt voor een gemaakte fout is daardoor ook groter.

Hypothese 4: De media-aandacht voor het functioneren van topambtenaren neemt toe naarmate er meer onderzoeksjournalisten zijn.

2.4.5 TOENAME VAN AANTAL CRISES

Tijdens een crisis richten de media veel van hun aandacht op het probleem. Dit komt onder andere doordat journalisten graag vervolgen schrijven op eerdere nieuwsberichten. Dit is namelijk één van de belangrijke nieuwswaarden. Daarbij richten journalisten zich op de 'machtige' instanties en personen waarvan verwacht wordt dat ze het land uit de crisis gaan helpen: vaak een minister en zijn ambtenaren. Een crisis bestaat vaak uit een opeenstapeling

van complexe en soms onoplosbare problemen, waardoor een oplossing voor ambtenaren niet zomaar voorhanden is en de kans op falen groot.

Het gebruik van de term ‘crisis’ is echter ook beeldvorming. Veel van de maatschappelijke opgaven die spelen worden tegenwoordig crisis genoemd (Wille, 2022). Een crisis is geen objectief gegeven, mensen moeten het eerst als zodanig benoemen (Boverman et al., 2011). Er was een coronacrisis, maar er is ook een uitvoeringscrisis, een stikstofcrisis, een klimaatcrisis, een opvangcrisis en een vertrouwenscrisis. Tijdens een crisis zoekt men vaak een schuldige voor de ellende (Putters, 2022). Door eerdergenoemde redenen zijn dit vaak de ambtenaren. Wanneer de media de huidige problemen framen als crisis, zal er dus ook sneller naar het ambtelijk apparaat gewezen worden, wat leidt tot een toename in media-aandacht.

Hypothese 5: Een crisis leidt tot meer media-aandacht voor het functioneren van topambtenaren.

2.4.6 TRANSPARANTIE EN OPENBAARHEID

Zowel vanuit de politiek als vanuit de samenleving is er de roep om meer transparantie bij de overheid. Om dit waar te kunnen maken is in 1992 de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) in werking gesteld. Deze wet is in 2022 aangescherpt en daarmee vervangen door de Wet Open Overheid (WOO) (Rijksoverheid, zd). Sinds de invoering van de WOO lopen er Rijksbrede programma’s zoals Open Overheid om de informatievoorziening vanuit de overheid te verbeteren (Rijksoverheid, zd). Grotere openbaarheid en transparantie zorgen ervoor dat fouten in de overheid sneller aan het licht komen (Bekker, 2020). Meer transparantie zorgt er echter ook voor dat de aandacht eerder op personen wordt gericht (Raad van State, 2020). Fouten kunnen sneller herleid worden naar personen en door de grote hoeveelheid beschikbare informatie kunnen journalisten gericht onderzoek doen naar gemaakte fouten en makkelijker op zoek gaan naar de ‘schuldige’ ambtenaar (Bekker, 2020). De informatie die verstrekt moet worden onder de WOO kunnen ook email of whatsapp-berichten van ambtenaren zijn. Dit soort berichten kunnen snel uit hun verband getrokken worden omdat de context waarin het verstuurd wordt niet altijd duidelijk is (Bekker, 2020). Meer beschikbaarheid van informatie kan dus zorgen voor een toename in de aandacht voor ambtenaren.

Hypothese 6: Door de invoering van de Wet Openbaarheid van Bestuur en de daaropvolgende Wet Open Overheid is er meer media-aandacht voor het functioneren van topambtenaren.

2.4.7 VERWACHTINGEN VANUIT DE SAMENLEVING

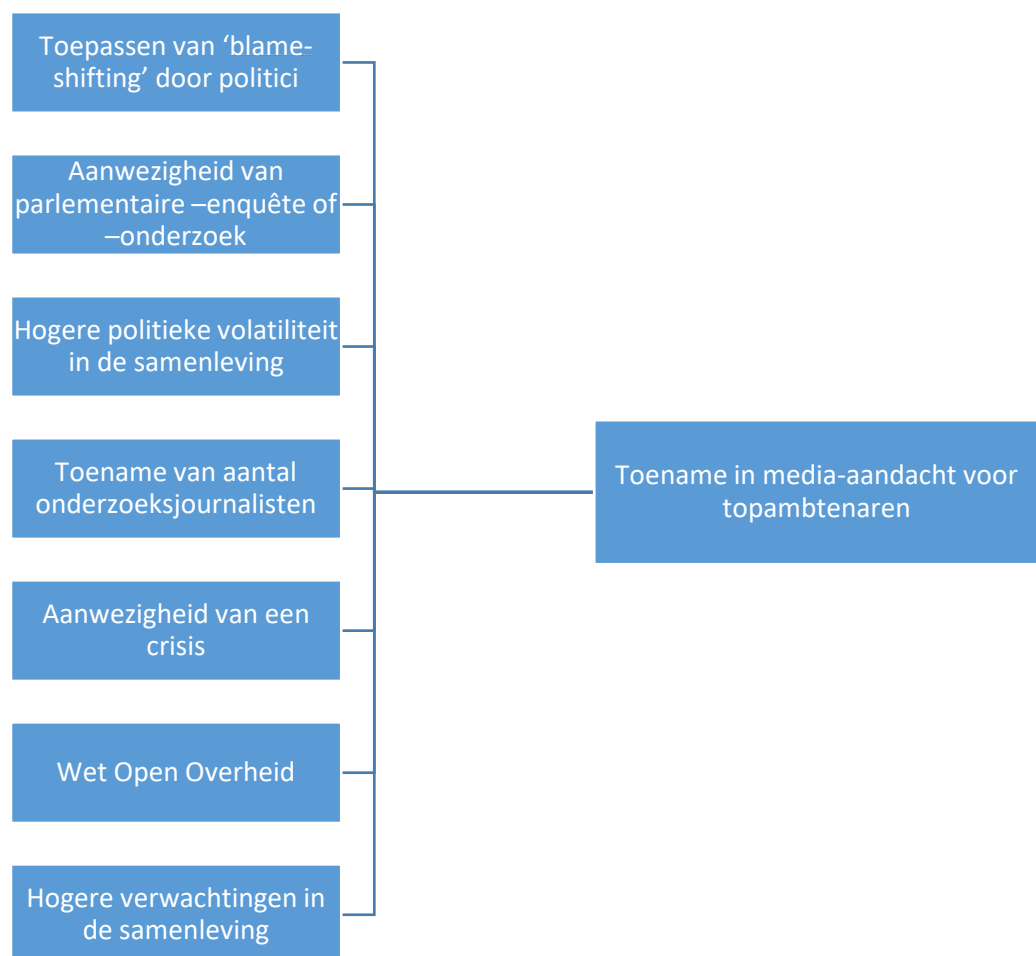
De verwachtingen vanuit de samenleving richting de overheid zijn hoger dan ooit (Van der Meer, 2021). Daarnaast is de samenleving door de toegenomen welvaart, het hogere opleidingsniveau en de grotere beschikbaarheid van informatie ook kritischer dan ooit (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012). Doordat Nederland een risicosamenleving is, wordt bij elk probleem of ramp naar de overheid gekeken. Ook wanneer de overheid het probleem niet

op kan lossen ('t Hart, 2018). De teleurstelling dat verwachtingen niet worden waargemaakt, maar ook bevestiging van het bestaande beeld dat de overheid een slecht functionerend instituut is, kan leiden tot meer media-aandacht voor de personen die de verwachtingen niet waar hebben kunnen maken.

Hypothese 7: Hoe hoger de verwachtingen vanuit de samenleving hoe meer media-aandacht voor het functioneren van topambtenaren.

2.5 CONCEPTUEEL MODEL

De hoofdvraag van dit paper luidt als volgt: *In hoeverre is de media-aandacht in krantenberichten voor het functioneren van topambtenaren veranderd tussen 2007 en 2022 en welke factoren kunnen deze eventuele veranderingen in de media-aandacht verklaren?* Aan de hand van de hypothesen die opgesteld zijn in het vorige hoofdstuk, kan een conceptueel model worden opgesteld. In het conceptueel model staan de factoren die invloed hebben op een toename in de media-aandacht voor topambtenaren.



Figuur 2: Conceptueel model

3. ONDERZOEKSAANPAK

3.1 INLEIDING

De hoofdvraag die onderzocht zal worden in dit paper luidt als volgt: *In hoeverre is de media-aandacht in krantenberichten voor het functioneren van topambtenaren veranderd tussen 2007 en 2023 en welke factoren kunnen deze eventuele veranderingen in de media-aandacht verklaren?* Deze vraag bevat meerdere aspecten en daarom zal het onderzoek ook twee delen bevatten.

Het eerste deel van het onderzoek beoogt de volgende vraag te beantwoorden: *In hoeverre is de media-aandacht in krantenberichten voor het functioneren van topambtenaren veranderd tussen 2007 en 2023?* Dit onderzoek is een kwantitatief onderzoek.

Het tweede deel van het onderzoek gaat in op het resterende deel van de hoofdvraag: *Welke factoren kunnen veranderingen in media-aandacht voor het functioneren van topambtenaren verklaren?* Voor dit onderzoek zullen de krantenartikelen die in de dataset uit het eerste onderzoek naar voren komen kwalitatief worden onderzocht.

Het onderzoek is vanwege de kwantitatieve en kwalitatieve componenten een mixed-methods onderzoek. In onderstaande paragrafen wordt de operationalisering van beide onderzoeken nader toegelicht.

3.2 HOEVEELHEID MEDIA-AANDACHT VOOR TOPAMBTENAREN

Om de vraag *In hoeverre is de media-aandacht in krantenberichten voor het functioneren van topambtenaren veranderd tussen 2007 en 2023?* te onderzoeken zullen er datasets worden samengesteld van relevante krantenartikelen. Door de resultaten in een grafiek weer te geven, komt er meer inzicht in verschuivingen door de jaren heen.

De database die wordt gebruikt is de Lexis Nexis database. Lexis Nexis bevat alle artikelen van grote en kleine kranten uit de hele wereld (Nexis, zd a). Voor dit onderzoek is er gezocht binnen de artikelen van vijf grote Nederlandse dagbladen. Dit zijn ‘De Telegraaf’, ‘NRC’, ‘Trouw’, ‘AD/Algemeen Dagblad’ en ‘De Volkskrant’. De periode is afgebakend van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2023, omdat de dataset van het NRC pas vanaf halverwege 2006 compleet is (Nexis, zd b).

Er worden twee soorten artikelen gezocht: artikelen over individuele topambtenaren en artikelen over het collectief van topambtenaren bij de Rijksoverheid die verenigd zijn in de Algemene Bestuursdienst (ABD) en de Topmanagementgroep (TMG) (Noordegraaf et al., 2020).

De artikelen over individuele topambtenaren zijn relevant omdat daar topambtenaren bij naam worden genoemd. Dit is van belang omdat ambtenaren aangeven dat ze het gevoel hebben steeds vaker met naam en toenaam in de media te verschijnen (oa. Raad van State, 2020). Dit

wordt als vervelend ervaren en sommige ambtenaren geven aan hier angstig van te worden (Van den Berg et al., 2019).

Eerst is er gezocht met de functietitels van topambtenaren uit de topmanagementgroep, echter leverde dit een sterk vervuilde dataset op. Het overgrote deel van de 10.705 krantenartikelen gingen niet over de topambtenaar maar over beleid. Er werd bijvoorbeeld enkel een reactie van een topambtenaar in het artikel opgenomen naar aanleiding van nieuw ingevoerd beleid. Om deze reden is de dataset beperkt door enkel te zoeken op de functienamen uit de topmanagementgroep in combinatie met de term *functione**. Het sterretje betekent dat de volgende letters alles mogen zijn (Nexis, zd c). Zo wordt de term *functioneren* meegenomen, maar ook bijvoorbeeld de term *functioneert* of *functioneerde*.

Het woord “*functioneren*” dekt niet alle artikelen over het *functioneren* van topambtenaren. Ook zonder deze term te gebruiken kan er over het *functioneren* van topambtenaren gepraat worden. Dit gaat ten koste van de validiteit van het onderzoek. Echter gaat het om erg veel data en beoogt het onderzoek een trend te meten en doet het geen uitspraken over de absolute aantallen artikelen. Omdat er erg veel data worden geanalyseerd, kunnen de artikelen die de term *functioneren* bevatten gezien worden als een steekproef in de totale dataset.

Het onderzoek is betrouwbaar omdat alle artikelen worden gelezen en gecontroleerd of de term *functioneren* daadwerkelijk duidt op de topambtenaar. Echter is het risico van het handmatig doornemen van de artikelen altijd dat het niet nauwkeurig gebeurt. Door alle data in een Excel-sheet bij te houden is er getracht om zo nauwkeurig mogelijk te werken, maar dit is geen garantie dat er geen enkele fout is gemaakt.

Naast artikelen waar ambtenaren met naam en toenaam worden genoemd, is het van belang om naar het collectief van de beroepsgroep van topambtenaren bij de Rijksoverheid te kijken. Topambtenaren kunnen zich ook aangesproken voelen als ze niet bij naam worden genoemd, maar als hun beroepsgroep, verenigd in de ABD en TMG, wordt aangevallen door de media. Wanneer een artikel de ABD of de TMG noemt kan er vanuit gegaan worden dat het artikel over topambtenaren gaat aangezien de ABD zich niet met ander beleid bezig houdt.

Omdat de zoekterm van dit deel van het onderzoek niet ingeperkt wordt met de term ‘*functioneren*’ is de validiteit van dit onderzoek hoger. Alle artikelen waarin de ABD of TMG benoemd wordt zitten in de dataset. Omdat alle artikelen gelezen worden, kunnen eventuele niet relevante artikelen er nog uitgefilterd worden. Door deze handmatige check gaat de betrouwbaarheid van het onderzoek iets achteruit, aangezien er weer fouten gemaakt kunnen worden door onnauwkeurig lezen. Echter is ook voor deze dataset alles bijgehouden in een Excel-sheet en is ook de reden van het verwijderen van een artikel vastgelegd.

Samenvattend worden er twee datasets samengesteld aan de hand van verschillende zoektermen die in het betreffende artikel voor moeten komen. De exact gebruikte zoektermen zijn te vinden in bijlage 1:

- Een dataset met individuele functietermen in combinatie met de term *functione**.

- Een dataset die beoogt om de artikelen die gaan over het collectief van de topambtenarij te vinden. Hiervoor worden de termen “Algemene Bestuursdienst” en “Topmanagementgroep” gebruikt.

3.3 VERKLARENDE FACTOREN MEDIA-AANDACHT

Om de vraag *Welke factoren kunnen veranderingen in media-aandacht voor het functioneren van topambtenaren verklaren?* te beantwoorden worden de krantenartikelen die uit de dataset van het voorgaande onderzoek zijn gekomen, kwalitatief onderzocht. Dit is een vorm van desk-research waarbij er onderzoek wordt gedaan naar reeds bestaand materiaal. Per gestelde hypothese worden de artikelen beoordeeld en bekeken. Voor dit onderzoek worden 257 artikelen gelezen en beoordeeld. De operationalisering per hypothese wordt hieronder beschreven:

Hypothese 1: De media-aandacht voor het functioneren van topambtenaren neemt toe wanneer bewindspersonen ‘blame-shifting’ toepassen tijdens hun publieke verantwoording.

De artikelen worden beoordeeld op het feit of er een incident wordt benoemd waar een bewindspersoon zijn ambtena(a)r(en) direct of indirect beschuldigt van het maken van een fout.

Hypothese 2: De media-aandacht voor het functioneren van topambtenaren neemt toe wanneer er een parlementaire -enquête, -onderzoek, of -ondervraging loopt.

De artikelen worden beoordeeld op of er een parlementaire -enquête, -onderzoek, of -ondervraging benoemd wordt die op dat moment loopt of in voorbereiding is. De lopende onderzoeken binnen de tijdspanne van dit onderzoek (2007-2023) staan in bijlage 2.

Hypothese 3: De media-aandacht voor het functioneren van topambtenaren neemt toe als de politieke volatiliteit hoger is.

Door een grafiek van de politieke volatiliteit in Nederland naast de uitkomsten van het vorige onderzoek te houden, kan er bekeken worden of deze grafieken een vergelijkbaar patroon laten zien.

Politieke volatiliteit kan gedefinieerd worden als de “de netto verandering binnen het kiespartijstelsel als gevolg van individuele stemoverdrachten” en kan berekend worden met behulp van onderstaande formule (Casal Bértoa, z.d.):

$$\text{Politieke volatiliteit} = \frac{\sum \text{aandeel van stemmen, verkiezing } (t - 1) - \text{aandeel van stemmen, verkiezing } (t)}{2}$$

Hierbij is ‘t’ een bepaalde verkiezing en ‘t-1’ de voorgaande verkiezing.

Volatiliteit kan niet ieder jaar berekend worden, omdat alleen dezelfde verkiezingen vergeleken kunnen worden. Hierdoor zijn er enkel data voor de jaren dat de Tweede Kamer verkiezingen plaatsvonden. Er is een dataset beschikbaar die de volatiliteit in Nederland heeft berekend (Casal Bértoa, 2024).

De relevante data voor dit onderzoek zijn als volgt:

Tabel 1: Politieke volatiliteit in Nederland

Jaartal	Politieke volatiliteit
2006	20,3
2010	23,7
2012	15,8
2017	23,5
2021	15

De politieke volatiliteit voor het jaartal 2023 is nog niet berekend. Dit kan berekend worden met de formule

$$\text{Politieke volatiliteit} = \frac{\sum \text{aandeel van stemmen, verkiezing 2021} - \text{aandeel van stemmen, verkiezing 2023}}{2}$$

$$\text{Politieke volatiliteit} = 33,94$$

De uitwerking van de formule staat in bijlage 3.

Hypothese 4: De media-aandacht voor het functioneren van topambtenaren neemt toe naarmate er meer onderzoeksjournalisten zijn.

De auteurs van de artikelen worden bekeken en er wordt beoordeeld of zij onderzoeksjournalisten zijn of andersoortige auteurs zoals parlementair journalisten of columnisten.

Hypothese 5: Een crisis leidt tot meer media-aandacht voor het functioneren van topambtenaren.

De artikelen worden beoordeeld of er gesproken wordt over een crisis en of het functioneren van de topambtenaar in de context van deze crisis benoemd wordt.

Hypothese 6: Door de invoering van de Wet Openbaarheid van Bestuur en de daaropvolgende Wet Open Overheid is er meer media-aandacht voor het functioneren van topambtenaren.

Er wordt gekeken of de informatie die de artikelen geven verkregen is vanuit een WOB- of WOO-verzoek.

Hypothese 7: Hoe hoger de verwachtingen vanuit de samenleving hoe meer media-aandacht voor het functioneren van topambtenaren.

Omdat de verwachtingen vanuit de samenleving richting de overheid hoger zijn dan ooit (Van der Meer, 2021) zou er een stijging te zien moeten zijn in het aantal artikelen over het functioneren van topambtenaren. Hiervoor worden de grafieken uit het vorige deel van dit onderzoek beoordeeld.

3.3.1 VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID

Omdat de hypothesen allemaal onderzocht worden door het kwalitatief beoordelen van de artikelen is het mogelijk dat er fouten worden gemaakt en er over bepaalde dingen heen gelezen wordt. Door per hypothese alles zo nauwkeurig mogelijk bij te houden in een Excel-sheet wordt getracht om zo min mogelijk fouten te maken. Echter is het altijd mogelijk dat, wanneer het onderzoek herhaald wordt, de resultaten iets afwijken.

De validiteit van het onderzoek is over het algemeen goed, echter is het bij sommige hypothesen mogelijk dat de operationalisering niet volledig leidt tot het juiste resultaat.

Journalisten benoemen bijvoorbeeld niet altijd wat hun specialisatie is. De journalist Hans Marijnissen bijvoorbeeld, heeft een aantal onderzoeksartikelen geschreven, maar noemt zichzelf op zijn LinkedIn pagina enkel 'Journalist'. Hierdoor wordt hij in dit onderzoek niet geïdentificeerd als onderzoeksjournalist.

Echter is dit onderzoek verkennend, waardoor de absolute aantallen van ondergeschikt belang zijn aan het zichtbaar maken van een algemene trend. Het weergeven van deze trend is met dit onderzoek goed mogelijk. Wanneer er gekeken gaat worden naar statistische verbanden is vervolgonderzoek nodig.

4. EMPIRIE EN ANALYSE

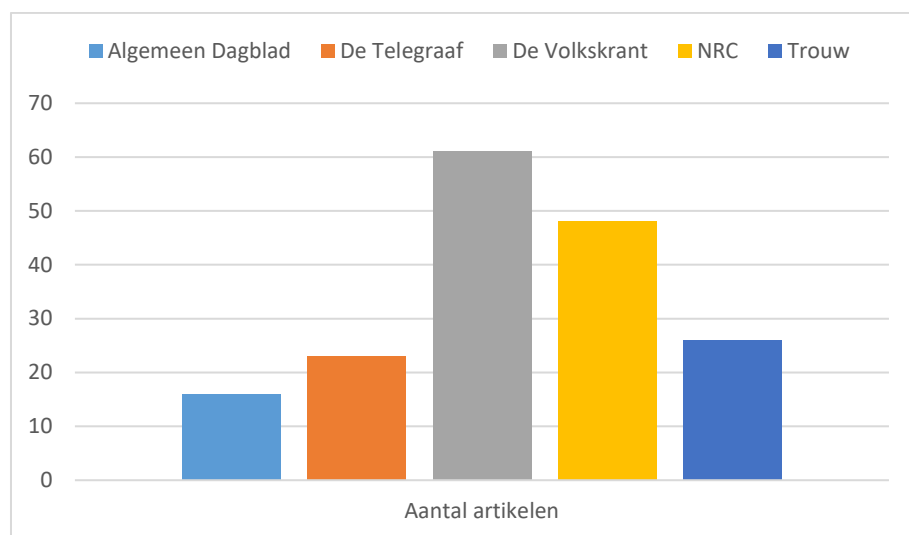
4.1 INLEIDING

In de volgende paragrafen wordt het onderzoek, dat beschreven is in het vorige hoofdstuk, uitgevoerd en de resultaten weergegeven. Op deze manier kan de hoofdvraag *In hoeverre is de media-aandacht in krantenberichten voor het functioneren van topambtenaren veranderd tussen 2007 en 2023 en welke factoren kunnen deze eventuele veranderingen in de media-aandacht verklaren?* beantwoord worden. In paragraaf 4.2 wordt de hoeveelheid media-aandacht in kranten onderzocht en in paragraaf 4.3 worden de factoren die deze media-aandacht veroorzaken bestudeerd.

4.2 HOEVEELHEID MEDIA-AANDACHT VOOR TOPAMBTENAREN

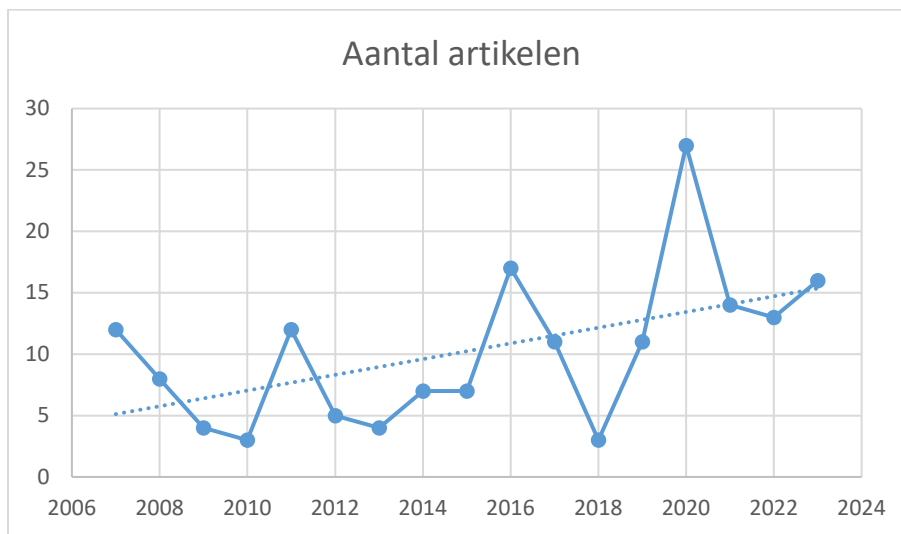
Individueel niveau

Ten eerste zijn de artikelen onderzocht waar het functioneren van individuele topambtenaren besproken wordt. Door functietitels uit de TMG te combineren met de zoekterm ‘functioneren’. Uit de zoekopdracht die staat in bijlage 1 komen 551 resultaten tussen 1 januari 2007 en 31 december 2023. Echter duidt de term ‘functioneren’ bij een groot deel van de artikelen op gevoerd beleid of een bewindspersoon en dus niet op de topambtenaar die in het artikel genoemd wordt. Daarnaast gaan er een aantal artikelen over topambtenaren in het buitenland, bijvoorbeeld de Secretaris-Generaal van de NAVO of de Verenigde Naties. Om deze reden zijn alle artikelen verwijderd waarbij het woord ‘functioneren’ niet refereerde aan een Nederlandse topambtenaar. Het eindresultaat is 174 artikelen. De artikelen zijn op de volgende manier verdeeld over de verschillende kranten:



Figuur 3: Aantal artikelen over individuele topambtenaren per krant tussen 2007 en 2023

Om de vraag *In hoeverre is de media-aandacht in krantenberichten voor het functioneren van topambtenaren veranderd tussen 2007 en 2023?* te beantwoorden, zijn de artikelen in een grafiek per jaar weergegeven:



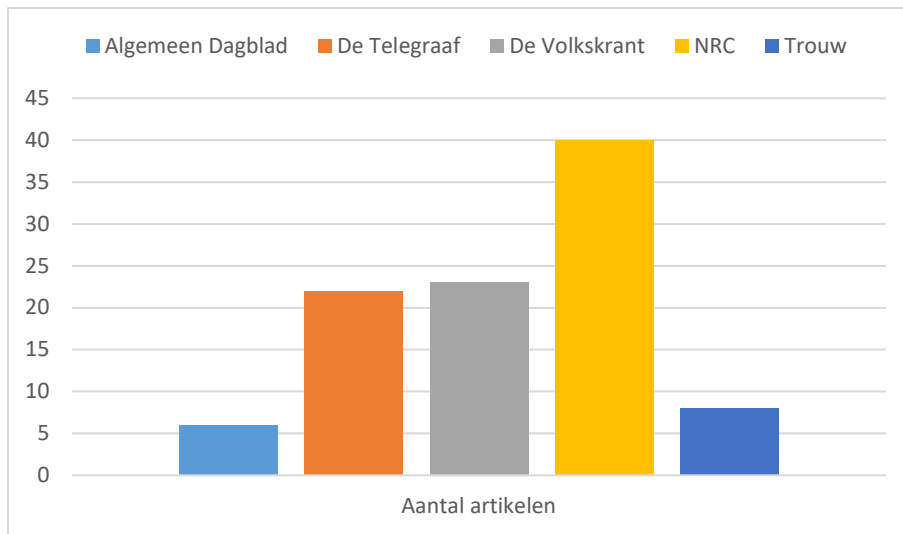
Figuur 4: Aantal artikelen per jaar over individuele topambtenaren in vijf verschillende kranten

In grafiek 4 wordt duidelijk dat de trendlijn (de stippellijn) een toename van krantenartikelen over de jaren aangeeft. Opvallend is de uitschieter in 2020 naar 27 artikelen waarin topambtenaren genoemd werden. De toename van het aantal artikelen is niet lineair, maar heel erg verschillend per jaar, met uitschieters naar boven en naar beneden. De gemiddelde trend is dat er over de jaren meer geschreven is over topambtenaren, maar er is geen duidelijk patroon zichtbaar.

Collectief

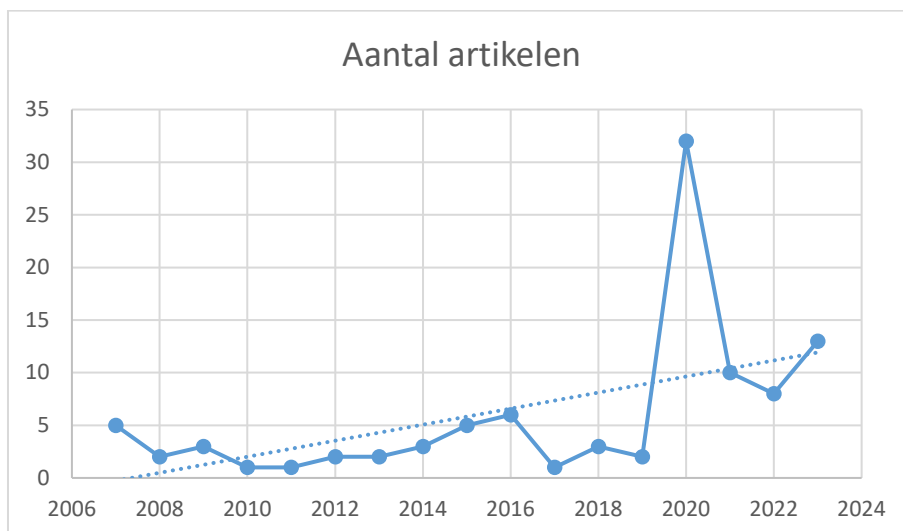
De zoekopdracht die voor de collectieve beroepsgroep van topambtenaren is gebruikt is (“Algemene Bestuursdienst” OR “Topmanagementgroep”). Tussen 1 januari 2007 en 31 december 2023 zijn er 122 artikelen geschreven waarin deze termen voorkomen. Ook in deze dataset komt ruis voor omdat de ABD bijvoorbeeld genoemd wordt in de context van een onderzoek dat de afdeling TOPConsult heeft gedaan. Daarnaast zijn de artikelen verwijderd waarin de ABD enkel wordt genoemd in de context van iemands CV, maar er niets inhoudelijks over de Algemene Bestuursdienst of topambtenaren wordt vermeld. Na het verwijderen van de ruis staan er 99 artikelen in de dataset.

De artikelen zijn als volgt over de verschillende kranten verdeeld:



Figuur 5: Aantal artikelen over de beroepsgroep topambtenaren per krant tussen 2007 en 2023

In de onderstaande grafiek is het aantal artikelen per jaar weergegeven:

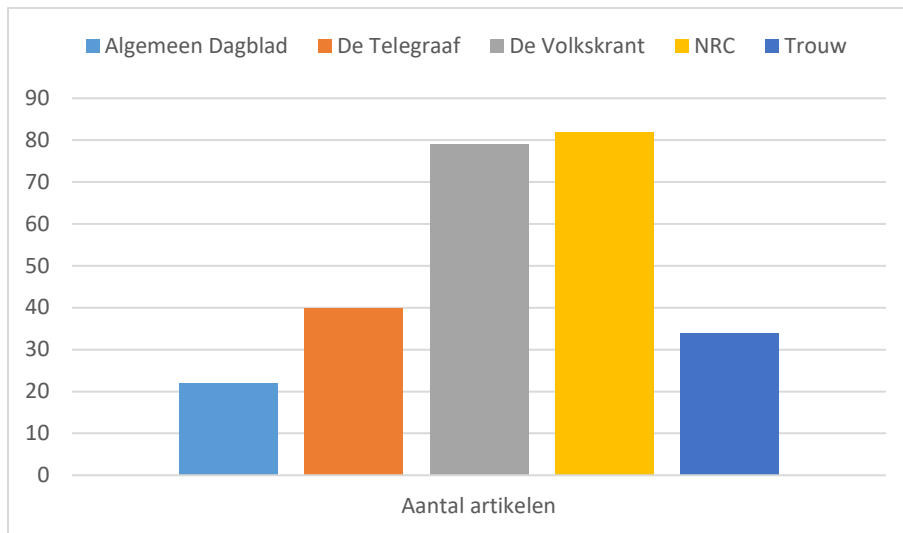


Figuur 6: Aantal artikelen per jaar over de beroepsgroep topambtenaren in vijf verschillende kranten

In figuur 6 wordt zichtbaar dat het collectief van topambtenaren, in de context van de ABD of de TMG, voor 2020 zelden in krantenartikelen besproken werd. Met als uitschieters naar boven vijf artikelen in 2007 en 2015 en zes artikelen in 2016. In 2020 kwam het onderwerp duidelijk op de agenda, toen werden er 32 artikelen geschreven. Vanaf 2021 is het aantal artikelen afgenomen, maar blijft het aantal zichtbaar hoger dan voor 2020. Hier lijkt de afgelopen jaren dus wel een duidelijke toename van het aantal artikelen zichtbaar, met als extreme uitschieter het jaar 2020.

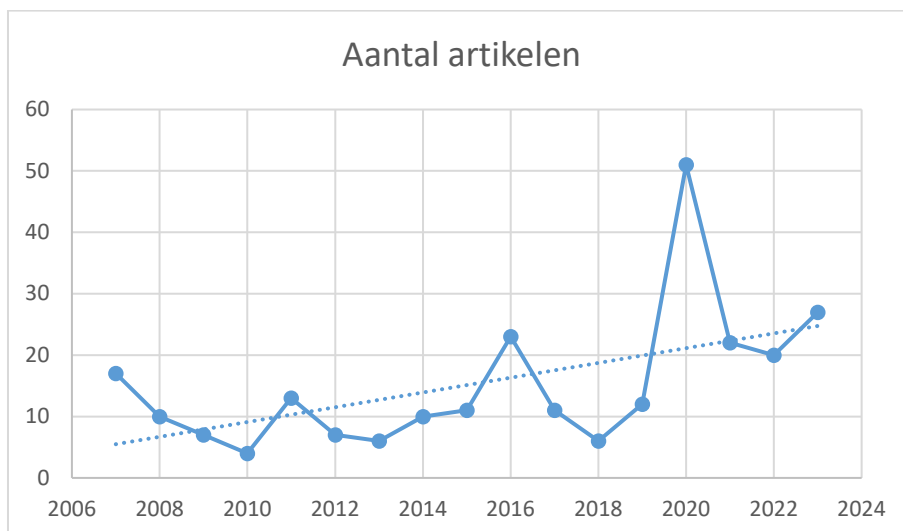
Totaal

Beide datasets zijn gecombineerd. Omdat er een aantal van de in totaal 273 artikelen zowel in de individuele dataset als in de collectieve dataset staan, is de dataset eerst ontdebeld. In totaal bevat de totaal dataset 257 artikelen. Deze artikelen zijn als volgt verdeeld over de verschillende kranten:



Figuur 7: Aantal artikelen over de beroepsgroep topambtenaren per krant tussen 2007 en 2023

Het aantal artikelen die geschreven zijn per jaar zijn als volgt verdeeld:



Figuur 8: Aantal artikelen per jaar over topambtenaren in vijf verschillende kranten

In de figuur 8 valt de piek in 2020 opnieuw het meest op, toen zijn er 51 artikelen geschreven over topambtenaren. Dit was het jaar waarin zowel de toeslagenaffaire als de Coronacrisis grote onderwerpen waren. In paragraaf 8.3 wordt onderzocht of er een verband is tussen deze crises en het aantal artikelen over topambtenaren. Daarnaast laat de grafiek zien dat na de piek in 2020 het aantal artikelen over topambtenaren gedaald is, maar gemiddeld hoger is gebleven dan voor 2020. Enkel in 2016 werden er meer artikelen over topambtenaren geschreven dan

in 2021 en 2022. Respectievelijk 23 artikelen tegenover 22 en 20 artikelen. In 2023 zijn er wel meer artikelen geschreven dan in 2016: 27. Er is dus geen lineaire trend zichtbaar, maar wel een duidelijk verschil tussen de periode voor en de periode na 2020.

4.2.1 CONCLUSIE

Concluderend is er geen lineaire trend zichtbaar in de krantenberichten over topambtenaren. Echter is er wel een duidelijk verschil zichtbaar tussen het aantal artikelen dat voor, in en na 2020 werd geschreven: Voor 2020 werd er relatief weinig over topambtenaren geschreven, in 2020 werd er veel over topambtenaren geschreven en na 2020 werd er weer minder over topambtenaren geschreven, maar duidelijk meer dan voor 2020. Deze trend werd in 2020, op het hoogtepunt van de media-aandacht voor topambtenaren, beschreven door een journalist van de Volkskrant:

“Dat ministers blootstaan aan een afrekencultuur is inmiddels een geaccepteerd feit. Nieuw is dat deze afrekencultuur de afgelopen jaren ook doordringt in de ambtelijke top” (De Volkskrant, 2020).

De factoren die dit patroon kunnen verklaren worden onderzocht in paragraaf 4.3.

4.3 VERKLARENDE FACTOREN MEDIA-AANDACHT

De 257 artikelen uit de totaalijst van hoofdstuk 4.2 zijn kwalitatief geanalyseerd en daarbij is gekeken naar de factoren uit het conceptueel model aan het einde van hoofdstuk 2. In onderstaande paragrafen worden de opgestelde hypothesen getest en vervolgens bevestigd dan wel ontkracht.

4.3.1 ‘BLAME-SHIFTING’

Hypothese 1: De media-aandacht voor het functioneren van topambtenaren neemt toe wanneer bewindspersonen ‘blame-shifting’ toepassen tijdens hun publieke verantwoording.

In de geanalyseerde artikelen ($n = 257$) wordt er in 12 artikelen benoemd dat een bewindspersoon in het openbaar zijn ambtenaar afvalt. Voor 2011 is er geen enkel artikel geschreven waarin ‘blame-shifting’ voorkomt. Tussen 2011 en 2023 zijn deze artikelen als volgt verdeeld:



Figuur 9: 'Blame shifting' door bewindspersonen in krantenartikelen

Wat opvalt is dat de momenten waarop blame-shifting plaatsvond, vergelijkbaar zijn met de piekmomenten in figuur 8. Ook met betrekking tot blame-shifting werden in 2020 veruit de meeste artikelen gepubliceerd. Deze artikelen gingen over ambtenaren bij de Belastingdienst in het kader van de toeslagenaffaire:

“Uiteindelijk moest staassecretaris Menno Snel (D66) erkennen dat er door ambtenaren te veel fouten waren gemaakt en dat dit nog steeds gebeurde” (Stokmans, De Witt Wijnen & Barnard, 2020).

Daarnaast werden er in 2020 artikelen geschreven over de WODC-affaire waarin blame-shifting voorkwam. De WODC-affaire ging over vermeende beïnvloeding van onafhankelijk onderzoek door ambtenaren van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (De Ruig, 2019):

"Toen de WODC-affaire uitbrak, was Ferd Grapperhaus er als de kippen bij om zijn ambtelijke dienst de oren te wassen. Mark Harbers trad af, nadat hij had gezegd dat hij door zijn ambtenaren verkeerd was voorgelicht. Niemand keek ervan op" (Sommer, 2020).

Echter is het aantal artikelen waarin blame-shifting zichtbaar was erg klein: maar in 4,7 procent van de artikelen kwam het voor. Er waren ook een aantal artikelen waarin de bewindspersoon het juist opneemt voor topambtenaren. Waar voormalig minister van Justitie en Veiligheid Ferd Grapperhaus zijn ambtenaren niet in bescherming nam tijdens de WODC-affaire, deed hij dat in 2019 wel:

“Minister Ferd Gapperhaus (Justitie) neemt het op voor ambtenaar Dick Schoof, die ervan wordt beschuldigd dat hij een ‘onafhankelijk’ onderzoek naar de afwikkeling van de MH17-ramp heeft beïnvloed” (Den Hartog, 2019).

Daarnaast nam ook minister-president Mark Rutte het in een Tweede Kamerdebat over de toeslagenaffaire op voor topambtenaren:

“Het kwam dinsdagavond uit de tenen van premier Mark Rutte: ‘Draaiende topambtenaren! Zo kun je toch niet over onze ambtelijke top praten?’ En: ‘Zij kunnen zich niet verdedigen. Door zo over ze te praten maak je hen vogelvrij’” (Den Hartog & Van Soest, 2020).

Mark Rutte heeft in bovenstaand citaat kritiek op de uitspraken van Tweede Kamerleden over topambtenaren. In dit onderzoek valt ook op dat een stuk meer Kamerleden in artikelen kritiek hebben op topambtenaren dan bewindspersonen. In 27 artikelen wordt benoemd dat Kamerleden openlijk kritiek leveren op de ambtelijke top van de Rijksoverheid. Dit is sinds 2007 als volgt verdeeld:



Figuur 10: 'Blame-shifting' door Tweede Kamerleden in krantenartikelen

Opnieuw is de piek in 2020 opvallend. De meerderheid van de artikelen waarin Kamerleden ambtenaren beschuldigen werden gemaakt in de context van de toeslagenaffaire:

“Dat Jaap Uijlenbroek in januari weg moest als directeur-generaal van de Belastingdienst, daar kon de Tweede Kamer zich wel in vinden. Veel Kamerleden vonden dat hij al veel eerder had moeten opstappen na alle ellende van de toeslagenaffaire” (NRC, 2020b).

“De politiek leider van de ChristenUnie, Gert-Jan Segers, bestempelde 1500 ambtelijk managers bij de Rijksoverheid in een debat in de Tweede Kamer als een kaste zonder praktijkkennis” (Noordegraaf & Van Dorp, 2021).

Maar ook rondom de Coronacrisis werden topambtenaren beschuldigd:

“Afgelopen dinsdag: een FVD-Kamerlid dat een directeur van het RIVM van corruptie beschuldigde, de Kamerleden Pieter Omtzigt (ex-CDA) en Martin Bosma (PVV) die vaststelden dat hij geen bewijs leverde, waarna de FVD'er, voordat hij werd afgehamerd, de beschuldiging zo vaak mogelijk herhaalde” (Meeuws, 2022).

Wat ten slotte opviel was dat er in 2020 ook een aantal beschouwende artikelen in kranten werden geschreven over dit fenomeen:

“Het was eind vorig jaar tijdens de debatten over de toeslagenaffaire bij de Belastingdienst een nieuw verschijnsel: de ambtenarij die door de politiek openlijk ter discussie wordt gesteld” (NRC, 2020a).

“Vanzelfsprekend moeten ambtenaren die fouten maken hierop kunnen worden aangesproken: door hun superieuren. Maar Kamerleden dienen zich bezig te houden met de politiek verantwoordelijke bewindspersonen en niet met de onder hen ressorterende ambtenaren die op deze manier vogelvrij worden” (NRC, 2020a).

Concluderend lijkt ‘blame-shifting’ in de afgelopen jaren wel te zijn toegenomen, maar is het aantal artikelen dat hierover wordt geschreven nog steeds erg weinig. Hierdoor kan er niet geconcludeerd worden dat ‘blame-shifting’ een factor is waardoor de media-aandacht voor topambtenaren is toegenomen. Omdat er wel een stijging zichtbaar is kan deze hypothese echter ook niet verworpen worden.

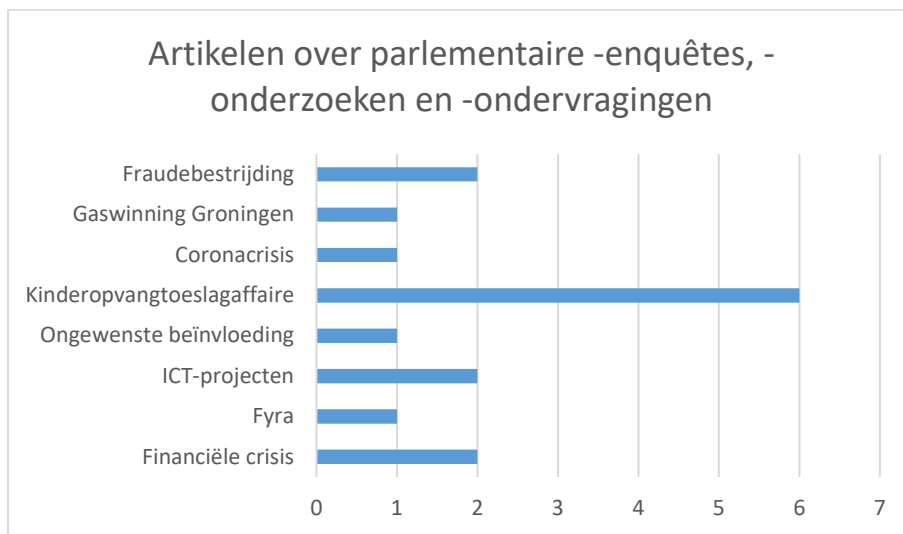
Daarnaast lijkt het beschuldigen van topambtenaren door Tweede Kamerleden wel een factor te zijn die veel media-aandacht oplevert. Er wordt door de media zowel verslag gedaan van de Kamerdebatten waar dit plaatsvond als dat er meer algemene artikelen geschreven worden over het fenomeen dat ambtenaren betrokken worden in politieke debatten.

4.3.2 PARLEMENTAIRE -ENQUÊTES, -ONDERZOEKEN EN -ONDERVRAGINGEN

Hypothese 2: De media-aandacht voor het functioneren van topambtenaren neemt toe wanneer er een parlementaire -enquête, -onderzoek, of -ondervraging loopt.

In 16 van de geanalyseerde artikelen (n = 257) werd gerefereerd aan een specifieke parlementaire -enquête, -onderzoek, of -ondervraging. Hierin ging het twee keer, in 2010 en 2011, over de parlementaire enquête naar de financiële crisis. In 2015 is er één artikel geschreven over de parlementaire enquête naar de Fyra. Er werd twee keer gerefereerd aan het parlementaire onderzoek naar ICT-projecten binnen de overheid, dit was in 2019 en 2023. In 2020 werd er één artikel geschreven over de parlementaire ondervraging naar ongewenste beïnvloeding. Veruit de meeste artikelen, zes in totaal, gingen over de parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslagaffaire, deze artikelen kwamen uit 2020, 2021, 2022 en

2023. Daarnaast ging er in 2022 één artikel over de parlementaire enquête naar de coronacrisis. Tot slot ging er in 2023 één artikel over de parlementaire enquête gaswinning Groningen en twee artikelen over de parlementaire enquête fraudebestrijding.



Figuur 11: Krantenartikelen over parlementaire -enquêtes, -onderzoeken en -ondervragingen tussen 2007 en 2023

In deze artikelen ging het vooral over de verhoorfase van deze onderzoeken:

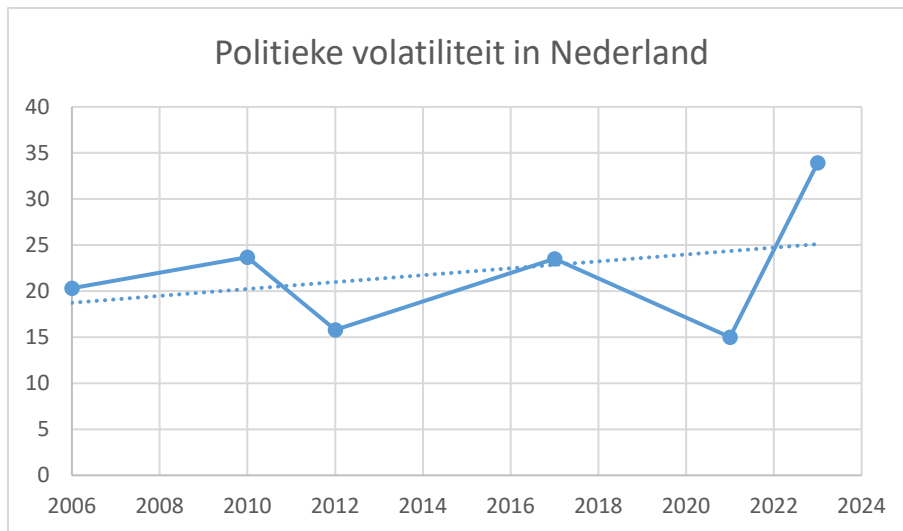
“Zoals verwacht schoven ambtenaren van de Belastingdienst en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) elkaar tijdens de verhoren veelvuldig de bal toe” (Kok, 2020).

Echter zijn deze 16 artikelen maar 6,2 procent van de geanalyseerde artikelen: geen groot aantal. Wat wel opvalt is dat de onderwerpen waar onderzoeken over zijn ingesteld wel vaak onderwerp van de artikelen waren, maar niet in de context van het lopende onderzoek. De onderwerpen van de onderzoeken waren dus wel interessant voor journalisten, maar openbare verhoren van topambtenaren riepen niet veel extra media-aandacht op. Deze hypothese kan daarom verworpen worden.

4.3.3 POLITIEKE VOLATILITEIT

Hypothese 3: De media-aandacht voor het functioneren van topambtenaren neemt toe als de politieke volatiliteit hoger is.

In figuur 12 staat de politieke volatiliteit in Nederland weergegeven. Het interval van deze grafiek is groter dan de grafiek waarin het aantal krantenartikelen staan weergegeven (Figuur 8), aangezien de politieke volatiliteit alleen berekend kan worden op momenten dat er Tweede Kamerverkiezingen plaatsvinden.



Figuur 12: Politieke volatiliteit in Nederland

Als een hogere politieke volatiliteit leidt tot meer artikelen over topambtenaren, is er een piek in de volatiliteit te verwachten bij de verkiezingen van 2021. In 2021 wordt namelijk het verschil tussen de verkiezingsuitslag van die verkiezingen en voorgaande verkiezingen vergeleken. Het jaar 2020 waarin het aantal artikelen over topambtenaren een piek bereikte ligt namelijk tussen deze twee verkiezingen in. Echter is in figuur 12 zichtbaar dat de politieke volatiliteit in 2021 juist lager was dan alle andere meetpunten. Wanneer figuur 12 naast de totaalgrafiek van het aantal artikelen over topambtenaren wordt gehouden, lijkt er geen verband zichtbaar.

Echter gaat de trendlijn wel licht omhoog. Dit betekent dat er over de jaren heen wel een gemiddelde stijging van politieke volatiliteit was. Net zoals er een stijging is in het aantal artikelen over topambtenaren. Om deze reden kan deze hypothese niet verworpen worden, noch bevestigd.

4.3.4 ONDERZOEKSJOURNALISTEN

Hypothese 4: De media-aandacht voor het functioneren van topambtenaren neemt toe naarmate er meer onderzoeksjournalisten zijn.

Niet elk artikel bevatte de naam van de journalist, waardoor het voor 210 artikelen mogelijk was om na te gaan of de auteur een onderzoeksjournalist is ($n = 210$). 40 artikelen hadden een auteur die zichzelf op zijn/haar LinkedIn pagina of website identificeert als onderzoeksjournalist.



Figuur 13: Krantenartikelen die zijn geschreven door onderzoeksjournalisten

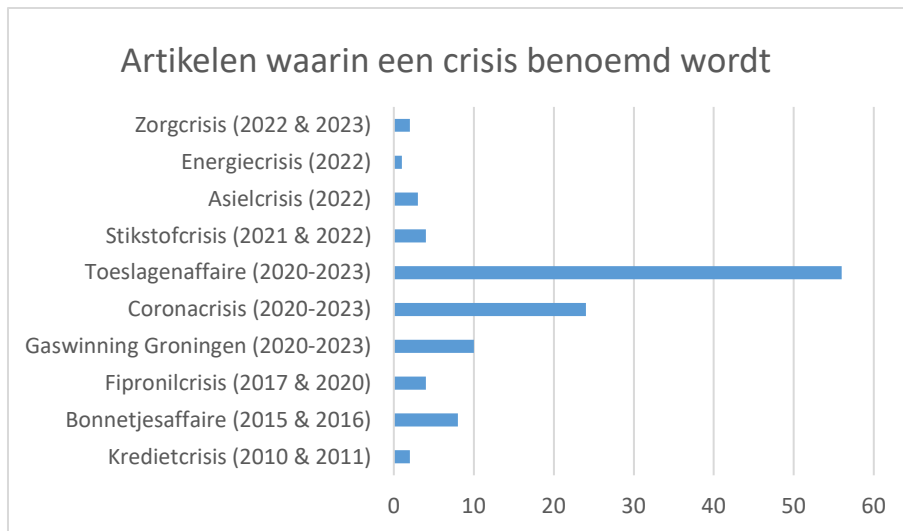
In figuur 13 wordt duidelijk dat het aantal artikelen over topambtenaren die geschreven zijn door onderzoeksjournalisten tussen 2007 en 2023 is toegenomen. Daarnaast is er weer een piek zichtbaar rond 2020; het jaar dat er veruit de meeste krantenartikelen werden geschreven over topambtenaren. Het patroon van de grafiek lijkt in de andere jaren echter niet hetzelfde pad te volgen als de grafiek met totaal aantal artikelen over topambtenaren in figuur 8. Het aantal artikelen geschreven door onderzoeksjournalisten piekt bijvoorbeeld ook in 2019 en daarnaast zijn er pieken zichtbaar in 2011 en 2017. Deze pieken zijn niet zichtbaar in figuur 8. Om deze reden kan er niet overtuigend geconcludeerd worden dat er een verband zichtbaar is tussen het aantal onderzoeksjournalisten en het aantal artikelen over topambtenaren.

De algemene trend is echter wel stijgend, net zoals het aantal artikelen dat is geschreven over topambtenaren. Onderzoeksjournalisten houden zich dus wel meer bezig met het functioneren van topambtenaren dan in eerdere jaren. Om deze reden kan de hypothese ook niet verworpen worden. Er is verdiepend onderzoek nodig om aan te tonen of er een verband is tussen het aantal artikelen over topambtenaren en het aantal onderzoeksjournalisten.

4.3.5 CRISES

Hypothese 5: Een crisis leidt tot meer media-aandacht voor het functioneren van topambtenaren.

In 90 artikelen wordt een bepaald thema geframed als crisis, dit is 35% van het totaal aantal artikelen ($n = 257$). In sommige artikelen worden meerdere crises opgesomd, waardoor het aantal in de grafiek hoger is dan 90:



Figuur 14: Crises in krantenartikelen over topambtenaren

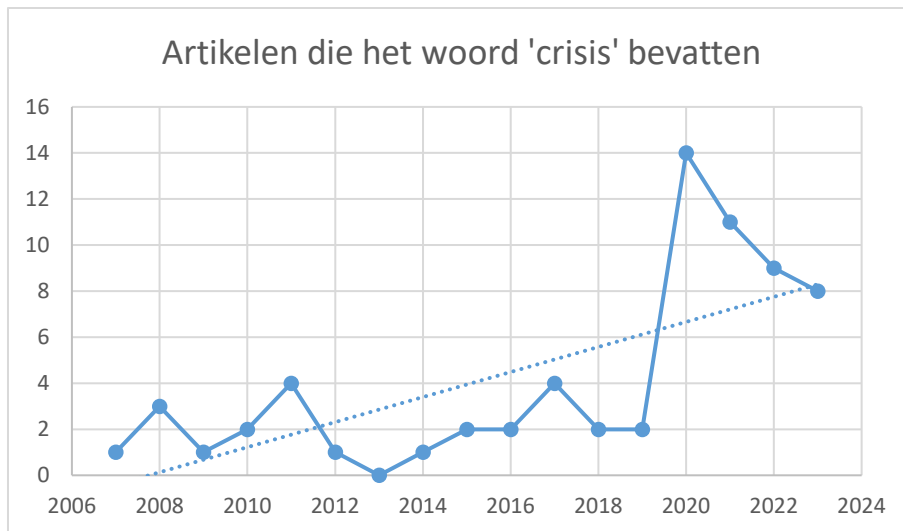
In figuur 14 is zichtbaar dat veruit de meeste artikelen gaan over de toeslagenaffaire. Rondom de toeslagenaffaire werden veel ambtenaren beschuldigd door de media maar ook, zoals benoemd in paragraaf 8.3.1, door Tweede Kamerleden. Ook burgers stuurde regelmatig een brief in naar kranten over de toeslagenaffaire waarin ze topambtenaren als schuldige aanwezen:

“Vandaag de dag, culminerend in de Toeslagenaffaire, lijkt de ambtenaar ook nog onkundig, partijdig, discriminerend en hardvochtig.” (Fresco, 2021).

De toeslagenaffaire was op het hoogtepunt in 2020: op hetzelfde moment dat de totaalgrafiek van artikelen over topambtenaren piekt (figuur 8). Daarnaast speelden er in 2020 ook nog andere crises waar regelmatig over is geschreven in de context van topambtenaren: de Coronacrisis en de Aardgaswinning in Groningen. Na de grote piek in 2020 is het aantal artikelen over topambtenaren niet meer gedaald tot het aantal artikelen dat er voor 2020 over topambtenaren werden geschreven. In figuur 14 is zichtbaar dat er na 2020 ook veel meer crises plaatsvonden: tussen 2007 en 2019 maar drie crises plaatsgevonden lijken te hebben, zijn dat er tussen 2020 en 2023 zeven. Maar ook in de eerdere crises werden ambtenaren niet gespaard. Ook rondom de bonnetjesaffaire (Teevendeal) bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid was de media kritisch op ambtenaren:

“Ambtenaren blunderen onnavolgbaar, het parlement werd verkeerd ingelicht, twee bewindspersonen moesten aftreden en de reputatie van het departement dat waakt over de rechtsstaat is fors beschadigd. In het bedrijfsleven had men wel raad geweten met de verantwoordelijken” (De Telegraaf, 2016).

De stijging van het aantal verschillende crises hoeft niet te betekenen dat er ook daadwerkelijk meer crises zijn sinds 2020, maar de media heeft wel meer onderwerpen geframed als een crisis. In totaal werd in 67 artikelen het woord crisis gebruikt.



Figuur 15: Aantal artikelen waarin het woord 'crisis' voorkomt

In figuur 15 wordt zichtbaar dat de verdeling van deze artikelen tussen 2007 en 2023 een vergelijkbaar pad volgt als het totaal aantal artikelen dat geschreven is over topambtenaren (figuur 8). Concluderend lijkt het dat een gebeurtenis die geframed wordt als crisis invloed heeft op het aantal artikelen dat wordt geschreven over topambtenaren.

4.3.6 TRANSPARANTIE EN OPENBAARHEID

Hypothese 6: Door de invoering van de Wet Openbaarheid van Bestuur en de daaropvolgende Wet Open Overheid is er meer media-aandacht voor het functioneren van topambtenaren.

De komst van de WOO wordt in een aantal artikelen benoemd als pijnpunt voor topambtenaren, omdat ze bang zijn hierdoor vaker in het nieuws te komen:

“Er is echter wel een ontwikkeling die topambtenaren en bewindspersonen wat angstig maakt: de Wet Open Overheid (WOO), tot voor kort de WOB. Steeds vaker worden via die wet overheidsdocumenten en verslagen boven water gehaald die blootleggen hoe falend of zelfs kwaadaardig beleid tot stand is gekomen” (Udo, 2022).

Echter zijn er tot nu toe nog niet veel artikelen over topambtenaren geschreven waarbij informatie is verkregen door middel van een WOB of WOO-verzoek. Dit is maar in 8 artikelen het geval, dit is 3.1 procent van het totaal aantal artikelen over topambtenaren (n = 257).

Tabel 2: Aantal artikelen waarbij informatie is verkregen met behulp van een WOB- of WOO-verzoek

Jaartal	Artikelen met informatie uit WOB- of WOO-verzoek
2019	1
2020	1
2021	1
2022	2
2023	3

Tussen 2007 en 2018 is er geen enkel artikel geschreven met behulp van informatie uit een WOB-verzoek. In tabel 2 is zichtbaar dat dat vanaf 2019 wel ieder jaar gebeurd is. De WOB ging op 1 mei 2022 over in de WOO (Rijksoverheid, zd). Vanaf dat moment is het aantal artikelen waarbij gebruik gemaakt is van een WOB- of WOO-verzoek toegenomen. Echter zijn de aantallen zo laag, dat het lastig is om te concluderen dat deze stijging komt door de verandering van de wet. Omdat maar 3.1 procent van het totale aantal artikelen is geschreven met behulp van een WOB- of WOO-verzoek kan er ook niet geconcludeerd worden dat deze wetgeving invloed heeft op het aantal artikelen dat over topambtenaren wordt geschreven.

Echter is er wel een stijging zichtbaar, waardoor deze hypothese ook niet verworpen kan worden. Daarnaast is het mogelijk dat de toenemende roep om transparantie en openbaarheid zich ook op andere manieren uit dan via WOO-verzoeken. Zo wordt er de laatste jaren steeds meer overheidsinformatie actief openbaar gemaakt (actieve openbaarmaking onder de WOO) en kunnen journalisten ook op een informelere manier informatie opvragen bij ministeries, waardoor ze geen WOO-verzoek in hoeven te dienen (KCBR, zd). Door middel van verdiepend vervolgonderzoek kan worden aangetoond of er een verband is tussen het aantal artikelen over het functioneren van topambtenaren en de invoering van de WOO.

4.3.7 VERWACHTINGEN VAN DE SAMENLEVING

Hypothese 7: Hoe hoger de verwachtingen vanuit de samenleving hoe meer media-aandacht voor het functioneren van topambtenaren.

Omdat de samenleving continue hogere verwachtingen van de overheid heeft zou er een algemene toenemende trend zichtbaar moeten zijn in figuur 8. Deze trend is zichtbaar, echter volgt de grafiek niet een vast patroon: er zijn grote afwijkende pieken zichtbaar. De grote piek in 2020 valt hierdoor niet te verklaren. Om deze reden kan deze hypothese noch bevestigd

noch ontkracht worden en is er verdiepend onderzoek nodig om dit mogelijke verband te onderzoeken.

4.3.8 CONCLUSIE

Concluderend lijken er twee factoren duidelijk invloed te hebben op het aantal artikelen dat geschreven wordt over topambtenaren. Kritiek op ambtenaren door Tweede Kamerleden leidt tot een toename in media-aandacht en ook wanneer er een crisis is neemt het aantal artikelen over topambtenaren toe.

Daarnaast blijken twee verwachte factoren niet van invloed op het aantal artikelen dat geschreven wordt over topambtenaren. De media-aandacht lijkt niet toe te nemen wanneer er een parlementaire-enquête, -onderzoek, of -ondervraging loopt en ook niet wanneer bewindspersonen ‘blame-shifting’ toepassen in hun publieke verantwoording. Deze hypothesen kunnen daarom ontkracht worden.

Ten slotte is er voor een aantal hypothesen vervolgonderzoek nodig voordat ze bevestigd dan wel ontkracht kunnen worden, omdat er een zelfde stijgende trend was als in de media-aandacht voor topambtenaren, maar het pad niet dezelfde pieken en dalen vertoonde. Verdiepend onderzoek is nodig om te onderzoeken of er een verband is tussen media-aandacht voor topambtenaren en: politieke volatiliteit, het aantal onderzoeksjournalisten, de invoering van de WOO en verwachtingen vanuit de samenleving.

5. DISCUSSIE EN CONCLUSIE

Dit onderzoek beoogde om te onderzoeken in hoeverre media-aandacht voor topambtenaren in de afgelopen jaren is veranderd en welke factoren hier invloed op hebben. Dit onderzoek heeft aangetoond dat de media-aandacht voor topambtenaren toegenomen is. Dit resultaat was verwacht naar aanleiding van de bestaande theorie. Echter blijkt de media-aandacht niet constant toegenomen te zijn sinds 2007, maar zijn er drie fases zichtbaar:

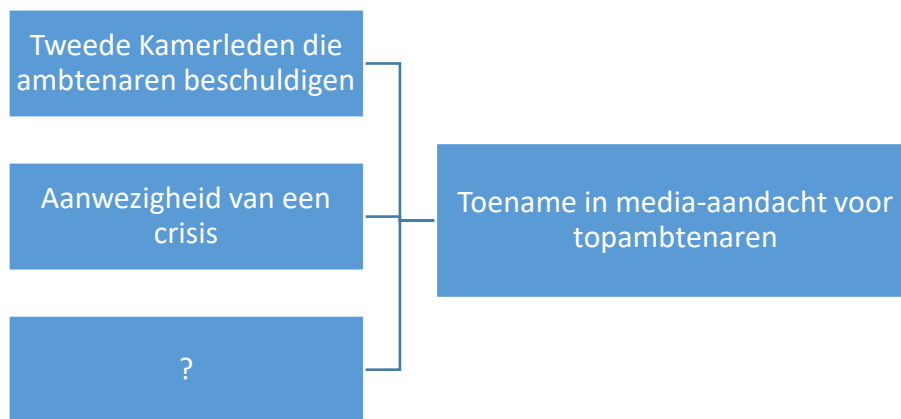
- Tussen 2007 en 2019 was er relatief weinig media-aandacht voor topambtenaren in kranten.
- In 2020 was er veel aandacht voor topambtenaren in de media.
- Tussen 2021 en 2023 was de media-aandacht voor topambtenaren een stuk lager dan in 2020, maar hoger dan voor 2020.

Dit patroon kan verklaard worden door één van de zeven gestelde hypothesen en een extra factor die niet in de hypothesen was meegenomen:

- Een crisis leidt tot meer media-aandacht voor topambtenaren. Vooral de toelagenaffaire heeft geleid tot een piek in de media-aandacht, maar ook andere crises leidden tot extra aandacht in de kranten voor topambtenaren. Met een crisis worden in deze context alle onderwerpen bedoeld die de media geframed heeft als 'crisis'. Hierin is dus sprake van beeldvorming door de media.
- Wanneer Tweede Kamerleden topambtenaren beschuldigen van het maken van fouten of slecht functioneren, wordt dit overgenomen door de media. Daarom leidt een toename van aandacht voor topambtenaren door Tweede Kamerleden ook tot een toename van media-aandacht voor topambtenaren.

Dat de zes overige hypothesen niet onderbouwd konden worden, betekent niet dat deze geen enkele invloed hebben op de media-aandacht voor topambtenaren. Echter was er in dit onderzoek geen duidelijk verband zichtbaar. Dit onderzoek is verkennend van aard. Om te onderzoeken of er meer factoren leiden tot media-aandacht voor ambtenaren moet er verdiepend onderzoek worden uitgevoerd waarbij niet enkel het patroon van de grafieken bekeken moet worden, maar ook een statistische analyse gemaakt moet worden.

Het conceptueel model dat opgesteld is in hoofdstuk 3 kan naar aanleiding van dit onderzoek worden bijgesteld. Het is van belang dat dit model een vraagteken bevat aangezien er verdiepend onderzoek nodig is om aan te tonen of er meer factoren zijn die van invloed zijn op de media-aandacht voor topambtenaren. In figuur 16 staat het bijgestelde conceptueel model.



Figuur 16: Aangepast conceptueel model

De theoretische meerwaarde van dit onderzoek is dat het veel informatie oplevert voor eventueel vervolgonderzoek. De data die in dit onderzoek zijn verzameld kunnen verder worden geanalyseerd. Daarnaast levert dit onderzoek kwantitatief bewijs voor de toename in media-aandacht voor topambtenaren. Waar eerdere onderzoeken vaak kwalitatief stelden dat de aandacht voor topambtenaren is toegenomen, onderbouwt dit onderzoek deze conclusies met cijfers (oa. Van der Meer, 2021; Raad van State, 2020; Dekker, Jacobs & Korthagen, 2021).

Echter kent dit onderzoek ook een aantal theoretische beperkingen. Kranten zijn tegenwoordig lang niet meer de enige belangrijke mediabron. In de afgelopen decennia heeft televisie een grotere rol gekregen en in de afgelopen jaren heeft de sociale media een steeds grotere (dan wel de grootste) invloed gekregen in het medialandschap (oa. Dekker, Jacobs & Kortjagen, 2021). Om een nog beter en duidelijk beeld te krijgen over het gehele medialandschap en de aandacht voor topambtenaren hierin, zal ook deze bron onderzocht moeten worden.

Daarnaast zijn in dit onderzoek niet alle artikelen over het functioneren van topambtenaren geanalyseerd. Het gebruikmaken van zoektermen leidt ertoe dat een kleine afwijking hiervan in een krantenartikel ertoe leidt dat het artikel buiten de dataset valt, terwijl het artikel wel degelijk relevant is. Het breder maken van de zoektermen zou echter geleid hebben tot te veel ruis in de dataset. Omdat dit onderzoek specifiek keek naar een trend en niet naar absolute aantallen, is het minder erg dat de dataset niet volledig was. Om meer inzicht te krijgen in de absolute aantallen artikelen zullen de zoektermen van dit onderzoek verbreed en verbeterd moeten worden.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde als volgt: *In hoeverre is de media-aandacht in krantenberichten voor het functioneren van topambtenaren veranderd tussen 2007 en 2023 en welke factoren kunnen deze eventuele veranderingen in de media-aandacht verklaren?*

Naar aanleiding van het onderzoek kan deze vraag als volgt beantwoord worden:

De media-aandacht in krantenberichten voor het functioneren van topambtenaren was tussen 2007 en 2019 relatief laag. In 2020 piekte de media-aandacht tot een toppunt waarna de aandacht voor topambtenaren weer afnam. Echter is de media-aandacht in kranten voor topambtenaren tussen 2021 en 2023 wel hoger gebleven dan voor 2020. Dit kan verklaard worden doordat media-aandacht voor topambtenaren toeneemt wanneer Tweede Kamerleden topambtenaren bekritisieren en wanneer er een crisis plaatsvindt. Om eventuele andere factoren die van invloed zijn aan te tonen is vervolgonderzoek nodig.

5.1 AANBEVELINGEN

Media-aandacht voor topambtenaren wordt als ongewenst ervaren omdat een ambtenaar zich door de ministeriële verantwoordelijkheid niet kan verdedigen. Hierdoor ervaren topambtenaren angst en wordt het vak van topambtenaar minder aantrekkelijk (oa. Van den Berg et al., 2019). Om deze reden is het van belang dat de media-aandacht voor topambtenaren weer afneemt richting de aantallen van voor 2020. Naar aanleiding van dit onderzoek zijn een aantal aanbevelingen opgesteld:

Wanneer Kamerleden in debatten weer met een bewindspersoon over de bewindspersoon in debat gaan, in plaats van met een bewindspersoon over ambtenaren, zal de media-aandacht voor topambtenaren ook afnemen. Ga daarom in gesprek met de Tweede Kamerleden over ministeriële verantwoordelijkheid en de gevolgen van het noemen van namen van (top)ambtenaren in debatten. Daarnaast kan de Kamervoorzitter vaker en strenger ingrijpen wanneer er toch namen van ambtenaren genoemd worden in debatten. De Raad van State (2020) adviseert om de ministeriële verantwoordelijkheid weer breder te interpreteren en bewindspersonen weer voor alles wat er gebeurt binnen hun ministerie verantwoordelijk te houden. Hierdoor blijft het primaat, maar daarmee ook de eindverantwoordelijkheid volledig bij de bewindspersoon. De Tweede Kamerleden vervullen hierin een belangrijke rol.

Wanneer een onderwerp geframed wordt als een crisis, nemen ook de beschuldigingen richting topambtenaren toe. Hierin ligt een verantwoordelijkheid bij journalisten en Tweede Kamerleden. Zowel journalisten als Kamerleden moeten bij zichzelf te rade gaan wanneer ze iets framen als een crisis en wat de gevolgen hiervan zijn in de samenleving. De afgelopen jaren worden er veel meer onderwerpen geframed als crisis, dat komt ook in dit onderzoek naar voren. Hierdoor nemen ook de beschuldigingen richting topambtenaren toe. Door minder onderwerpen te framen als een crisis, kunnen deze beschuldigingen ook afnemen en het vertrouwen in het openbaar bestuur toenemen.

Naast verdiepend onderzoek dat verder ingaat op de media-aandacht voor topambtenaren, kunnen er naar aanleiding van dit onderzoek ook andere vervolgonderzoeken worden gedaan:

- Onderzoek naar de verandering van de toon van de media. In dit onderzoek is niet gekeken naar de toon van de media: zijn de artikelen positief of juist negatief over het functioneren van topambtenaren? Wanneer de toon overwegend negatiever is geworden is het te verklaren dat ambtenaren angstiger en voorzichtiger zijn geworden.
- Onderzoek naar de aandacht voor het functioneren van topambtenaren in de handelingen van de Tweede Kamer. De conclusie dat Kamerleden meer aandacht

hebben voor het functioneren van topambtenaren is in dit onderzoek getrokken naar aanleiding van berichtgeving in de media. Deze toename kan echter pas echt bewezen worden wanneer er kwantitatief onderzoek wordt gedaan in de handelingen van debatten in de Tweede Kamer. Een alternatieve conclusie is dat journalisten de laatste jaren alerter zijn op kritiek op topambtenaren in Kamerdebatten en hier daarom meer over schrijven.

- Dit onderzoek heeft geconcludeerd dat topambtenaren meer media-aandacht krijgen tijdens een crisis. Er is vervolgonderzoek nodig om te onderzoeken waarom dit specifiek in een crisis het geval is.
- Onderzoek naar aandacht voor het functioneren van topambtenaren op sociale media. Momenteel heeft sociale media een erg grote rol binnen het medialandschap. Berichtgeving op sociale media kan daarom ook veel invloed hebben op topambtenaren. Daarom is het van belang om te onderzoeken of de aandacht voor topambtenaren op sociale media ook is veranderd in de afgelopen jaren.

Concluderend is het van belang voor het functioneren van de ambtelijke dienst dat er meer onderzoek gedaan wordt naar de oorzaken van media-aandacht voor (top)ambtenaren in Nederland en dat politici en journalisten in gesprek blijven over de gevolgen van deze media-aandacht.

BRONVERMELDING

Aberbach, J., Putnam, R. & Rockman, B. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Aharouay, L. & Logtenberg, H. (2023, 10 januari). Hoge ambtenaren bezorgd over samenwerking met politiek, topperleg bij Rutte. *NRC*. Geraadpleegd op 1 oktober 2023, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/01/10/hoge-ambtenaren-bezorgd-over-samenwerking-met-politiek-topoverleg-bij-rutte-a4153855>

Algemene Bestuursdienst (zd). *Topmanagementgroep*. Geraadpleegd op 23 oktober 2023, van <https://www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/topmanagementgroep>

Altheide, D. L. & Snow, R. P. (1979). *Media Logic*. Beverly Hills: Sage.

Ambtenarenwet 2017. (2020, 1 januari). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001947/2020-01-01>

Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a new modernity*. Londen: Sage Publications.

Bekker, R. & Van Maanen, G. (2022, 17 augustus). De ambtenaar kop van Jut maken? Dat kan dit land zich niet permitteren. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op 2 oktober 2023, van <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/de-ambtenaar-kop-van-jut-maken-dat-kan-dit-land-zich-niet-permitteren~b2951831/>

Bekker, R. (2020). *Dan had niet zo gemoeten! Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas*. Den Haag: BoomBestuurskunde.

Bekkers, V. J. J. M., Edwards, A. R., Moody, R. F. I. & Beunders, H. J. G. (2008). New media, micro-mobilization and political agenda setting: how young people have used web 2.0 to change the education agenda in the Netherlands. Conference: *EPGA 2008 Permanent study group ICT and public administration Rotterdam*.

Bennett, W. L. (2009). *News. The politics of illusion* (8th ed.). New York: Pearson Longman.

Bovens, M. A. P. (2000). *De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*. [Oratie]. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Bovens, M. A. P., 't Hart, P. & Van Twist, M. J. W. (2012). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. (8^e druk). Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.

Boverman, E., Van Duijn, L., De Graaf, P. & Ritzema, J. (2011). *Politie, twitter en gezag*. Warnsveld: Politie Nederland.

Casal Bértoa, F. (2024). *Database on WHO GOVERNS in Europe and beyond, PSGo*. Geraadpleegd van <https://whogoverns.eu/party-systems/electoral-volatility/>.

Casal Bértoa, F. (z.d.). *Electoral Volatility*. Geraadpleegd van <https://whogoverns.eu/party-systems/electoral-volatility/>.

- Dekker, Jacobs & Korthagen. (2021). *Openbaar Bestuur en Media*. Den Haag: BoomBestuurskunde.
- Den Hartog, T. (2019, 5 maart). Schoof bemoeide zich alleen met opzet MH17-onderzoek. *Algemeen Dagblad*.
- Den Hartog, T. & Van Soest, H. (2020, 25 januari). Waarom Rutte de elite-eenheid van ambtenaren verdedigd. *Algemeen Dagblad*.
- De Ruig, L. (2019). *De WODC-affaire: een kritische blik op het werk van de onderzoekscommissie-Hertogh*. Geraadpleegd op 16 januari 2024 van https://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bs0/2019/4/BO_2213-3550_2019_000_004_001
- De Telegraaf. (2016, 31 mei). Kloof Veiligheid en Justitie blijft gapen. *De Telegraaf*.
- De Volkskrant. (2020, 28 januari). Rol topambtenaar moet duidelijk zijn. *De Volkskrant*.
- DoubleWeb. (zd). *Wat is Media?* Geraadpleegd op 30 oktober 2023 van <https://www.doubleweb.nl/wat-is/media/>
- Fresco, L. O. (2021, 22 februari). Ambtenaar verdient herwaardering. *NRC*.
- Frequin, M. (2006). *Ja minister – Nee minister. Over het samenspel van ministers, staatssecretarissen en topambtenaren*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Frequin, M. (2021). *Kompas voor publiek leiderschap – visie op wenselijke leiderschapsrichtingen*. Algemene Bestuursdienst. Geraadpleegd van <https://www.algemenebestuursdienst.nl/documenten/publicatie/2021/12/09/kompas-voor-publiek-leiderschap-visie-op-wenselijke-leiderschapsrichtingen>
- Groeneveld, S., Van der Voet, J., Kuipers, B. & Herms, S. (2021). Empirische Studie Publiek Leiderschap. *Leiden Leadership Centre*. Geraadpleegd van <https://www.algemenebestuursdienst.nl/documenten/publicatie/2021/11/11/empirische-studie-publiek-leiderschap-deelrapportage>
- Groeneveld, S., Kuipers, B. & Van der Voet, J. (2022). Anders kijken naar publiek leiderschap. Naar een duurzame bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke problemen. *Leiden Leadership Centre*. Geraadpleegd van <https://www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/documenten/publicatie/2022/01/27/anders-kijken-naar-publiek-leiderschap>
- Grondwet. (2023, 22 februari). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2023-02-22>
- KCBR. (zd). *Actieve openbaarmaking*. Geraadpleegd op 23 januari 2024 van <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-toepassen/instrumenten-overheidsjuristen/wet-open-overheid/actieve-openbaarmaking#:~:text=Actieve%20openbaarmaking%20is%20het%20door%20de%20over>

[heid%20uit,daarom%20wordt%20gevraagd%20%E2%80%93%20openbaar%20maken%20van%20informatie.](#)

Kiesraad. (2021). *Tweede Kamer 2021*. Geraadpleegd op 3 januari 2024 van <https://www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/TK20210317>

Kiesraad. (2023). *Tweede Kamer 2017*. Geraadpleegd op 3 januari 2024 van <https://www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/TK20231122>

Kok, L. (2020, 21 november). Ouders niet in beeld bij toeslagenaffaire. *Algemeen Dagblad*.

Lijphart, A. (1990). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek (8^{ste} herz. druk)*. Haarlem: Becht.

Meeuws, T. J. (2022, 28 mei). Wantrouwen dreigt de Haagse politiek over te nemen. Dus Rutte, waar ben je? *NRC*.

Mellon, J. & Prosser, C. (2017). Twitter and Facebook are not representative of the general population: political attitudes and demographics of British social media users. *Research & Politics*, 4(3), 1-9.

Nexis. (zd a). *Startpagina*. Geraadpleegd op 4 januari 2023 van <https://advance.lexis.com/bisnexishome/?pdmfid=1519360&crd=e947eab5-dcd2-4330-8e41-fb7fac82938c>

Nexis. (zd b). *Bronnen*; *NRC*. Geraadpleegd op 20 december 2023 van <https://advance.lexis.com/sourceselection/?pdmfid=1519360&crd=5f3c05f1-0197-4538-b3ad-a4af3be7f103>

Nexis. (zd c). *Wildcards*. Geraadpleegd op 30 december 2023 van https://help.lexisnexis.com/Flare/nexishelp/US/nl_NL/Content/reference/connectorswildcard_ref.htm

Noordegraaf, M. & Van Dorp, E. (2021, 15 juli). Topambtenaren moeten juist generalisten zijn. *NRC*.

Noordegraaf, M., Schiffelers, M., Van Harten, J., Van Dorp, E. & Slothouwer, M. (2020). *Kwaliteit van mobiliteit: De werking van de Algemene Bestuursdienst (ABD)*. Universiteit Utrecht.

NRC. (2020a, 25 februari). Haagse ambtenarij is gebaat bij minder rigide doorstroming. Commentaar. *NRC*.

NRC. (2020b, 22 februari). Na twee jaar is daar het gat van de deur. *NRC*.

Overleg van Secretarissen-Generaal. (2012, 12 april). Ter attentie van de informateur. [Kamerstuk]. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-5aaae775-d348-45f8-89e1-867276b931c0/pdf>

Pariser, E. (2011). *The filter bubble: what the internet is hiding from you*. London: Penguin Books.

Putters, K. (2022). *Het einde van BV Nederland. Over de noodzaak van een verhaal voor onze samenleving*. Amsterdam: Prometheus.

Raad van State. (2020). *Ongevraagd advies Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid*. Raad van State. Geraadpleegd van <https://www.raadvanstate.nl/@121396/advies-ministeriele-verantwoordelijkheid/>

Rijksoverheid. (zd). *Open Overheid*. Geraadpleegd op 1 november 2023 van <https://www.open-overheid.nl/>

Rijnja, G. & Van Dorp, E. J. (2022). Tjibbe Joustra. “In het oog van de storm heerst windstilte, en die is van groot belang”. In Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Red.), *De top kijkt om. Interviews met oud-bewindspersonen en oud-topambtenaren*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Schafraad, P. & Van Zoonen, W. (2020). Reconsidering churnalism: how news factors in corporate press releases influence how journalists treat these press releases after initial selection. *Communications*, 45(1), 718-743.

Schillemans, T., Karlsen, R. & Kolltveit, K. (2019). Why do civil servants experience media-stress differently and what can be done about it?. *Policy & Politics*. 47(4), 599-620.

Schillemans (2012). *Mediatization of public services. How organizations adapt to news media*. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Shehata, A. (2010). Marking journalistic independence: official dominance and the rule of product substitution in Swedish press coverage. *European Journal of Communication*, 25(2), 123-137.

Sommer, M. (2020, 25 januari). Ambtenaren de schuld geven is een politieke boemerang. *De Volkskrant*.

Stichting PDC. (zd a). *Parlementaire enquêtes 1851-heden*. Geraadpleegd op 1 oktober 2023 van https://www.parlement.com/id/vh8lnhrpmxvd/parlementaire_enquetes_1851_heden

Stichting PDC. (zd b). *Parlementaire onderzoeken 1875-heden*. Geraadpleegd op 4 januari 2024 van https://www.parlement.com/id/vh8lnhrptxwz/parlementaire_onderzoeken_1875_heden#p4

Stichting PDC. (zd c). *Parlementaire ondervraging*. Geraadpleegd op 4 januari 2024 van https://www.parlement.com/id/vk89ctt9hsky/parlementaire_ondervraging

Stokmans, D., De Witt Wijnen, P. & Barnard, P. (2020, 22 februari). Een kaste van loyale vlekverwijderaars. Zolang de minister maar niet struikelt. Topambtenaren zijn vaker loyaal dan deskundig. Ze zijn vooral bezig hun minister uit de wind te houden. *NRC*.

- Svara, J. H. (2001). The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61, 177-183.
- 't Hart, P. T. & Wille, A. (2006). Ministers and top officials in the Dutch core executive: Living apart together? *Public Administration*, 84(1), 121-146.
- 't Hart, P. T. (2018). *Dienen en beïnvloeden. Verhalen over ambtelijk vakmanschap*. NSOB. Geraadpleegd van <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2018-Dienen-En-Beïnvloeden.pdf>
- Tjeenk Willink, H. (2021). *Kan de overheid crises aan? Waarom het belangrijker is om groter te denken en kleiner te doen*. Amsterdam: Prometheus.
- Udo, T. (2022, 4 november). Haagse banencarrousel funest voor landsbestuur. *De Telegraaf*.
- Van Beek, K., Rouw, R. & Schillemans, T. (2006). Medialogica: Oorzaken, gevolgen en remedies. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 34(2), 133-143.
- Van den Berg, C. & Belloir, A. (2022). Functionele politisering en politieke fragmentatie: Ontwikkelingen in de ambtelijke top in de periode 2007-2021. *Bestuurskunde*, 31(2), 13-24.
- Van den Berg, C., Ferwerda, M., Cartens, E. & Van Schaik, E. (2019). *Een toekomstbestendige topmanagementgroep. Naar een groter aantal beschikbare kandidaten*. NSOB. Geraadpleegd van <https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/een-toekomstbestendige-topmanagementgroep>
- Van den Berg, C. & 't Hart, P. T. (2022). Inleiding. Veteranen van de vierkante kilometer: een collectief portret. In Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Red.), *De top kijkt om. Interviews met oud-bewindspersonen en oud-topambtenaren*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Van der Meer, F. (2021). *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat*. Den Haag: CAOP.
- Van der Vlist, H. (2022, 11 januari). Hans van der Vlist (SG OCW) [Podcastaflevering]. In *De Top Kijkt Om*. Geraadpleegd op 23 september 2023, van https://open.spotify.com/episode/6sLwRODYBhHzQQAWeSDOmK?si=p1SWI7tZSoO6lA_nBYIX7w
- Van Dorp, E. J., Van Harten, J., Noordegraaf, M. & Frequin, M. (2022). Inleiding op het themanummer 'Professionalisering van ambtelijke managers. Perspectieven op vaardigheden, vakmanschap en leiderschap'. *Bestuurskunde*, 31(2), 3-12.
- Van Dorp, E. J. (2022). *Senior Civil Servants' Craftwork*. [Dissertatie]. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Van Keulen, I., Korthagen, I., Diederens, P. & Van Boheemen, P. (2018). *Digitalisering van het nieuws – Online nieuwsgedrag, desinformatie en personalisatie in Nederland*. Den Haag: Rathenau Instituut.

Vasterman, I. (2004). *Mediahype*. [Dissertatie]. Universiteit van Amsterdam. Amsterdam: Aksant.

Voermans, W. (2021). *Het land moet bestuurd worden. Machiavelli in de polder*. Amsterdam: Prometheus.

Waeraas, A. & Maor, M. (2015). Understanding organizational reputation in a public sector context. In: A. Waeraas & M. Maor. (Eds). *Organizational reputation in the public sector* (1-14). New York: Routledge.

Wille, A. C. (2022). *De illusie van het politieke primaat: macht en onmacht van de Nederlandse politiek*. [Oratie]. Leiden: Universiteit Leiden. Geraadpleegd van <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item%3A3497593/view>

BIJLAGE 1: FUNCTIES TOPMANAGEMENTGROEP

In tabel 1 staan alle functies van de TMG en zoektermen die specifiek voor de unieke organisatie worden toegevoegd. De zoekterm die hieruit is voortgekomen is:

((("Ministerie" OR "Departement") AND ("Topambtenaar" OR "Secretaris-generaal" OR "SG" OR "Secretaris generaal" OR "Directeur-generaal" OR "DG" OR "Directeur generaal" OR "ABD'er" OR "ABD-er" OR "ABDTOP Consultant" OR "ABD Consultant" OR "ABD TOP Consultant" OR "Departementsleiding" OR "Topmanager" OR "TMG'er" OR "TMG-er")) OR ("Ministerie van Defensie" AND ("Hoofddirecteur" OR "Directeur Financiën"))) OR ("Ministerie van Economische Zaken" AND ("programma-directeur" OR "programmadiirecteur" OR "programma directeur" OR "algemeen directeur")) OR ("Inspecteur-generaal" OR "Inspecteur generaal") OR ("Directeur" AND ("rijksdienst voor ondernemend Nederland" OR "RVO"))) OR (("Ministerie van Financiën" OR "Ministerie van Financien") AND ("programma-directeur" OR "programma directeur" OR "programma directeur" OR "algemeen directeur")) OR ("directeur auditdienst" OR "directeur ADR") OR ("Thesaurier-generaal" OR "Thesaurier generaal") OR ("Hoofddirecteur" OR "Directeur") AND ("Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut" OR "KNMI")) OR ("Ministerie van Justitie" AND ("Programmadiirecteur" OR "Programma-directeur" OR "Programma directeur" OR "Hoofddirecteur" OR "Directeur Bedrijfsvoering" OR "CIO" OR "Chief Information Officer")) OR ("Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding" OR "Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding") OR ("Ministerie van Sociale Zaken" AND ("Programmadiirecteur" OR "Programma-directeur" OR "Programma directeur")) OR (("Directeur-generaal" OR "DG" OR "Directeur Generaal") AND ("RIVM" OR "Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu")) OR ("Directeur" AND "Centraal Planbureau") OR ("Directeur" AND ("Sociaal en Cultureel Planbureau" OR "SCP")) OR ("Directeur" AND ("Planbureau voor de Leefomgeving" OR "PBL"))

Omdat het onderzoek zich specifiek focust op het functioneren van deze topambtenaren is de zoekterm "functioneren" toegevoegd. Zodat andere vormen van deze term, zoals "functioneert", ook meegenomen worden in het resultaat is de term die in de zoekstring gebruikt is "functione*". De *-operator betekent dat er een willekeurige (groep) letter(s) mag volgen.

De uiteindelijke zoekterm luidt als volgt:

((("Ministerie" OR "Departement") AND ("Topambtenaar" OR "Secretaris-generaal" OR "SG" OR "Secretaris generaal" OR "Directeur-generaal" OR "DG" OR "Directeur generaal" OR "ABD'er" OR "ABD-er" OR "ABDTOP Consultant" OR "ABD Consultant" OR "ABD TOP Consultant" OR "Departementsleiding" OR "Topmanager" OR "TMG'er" OR "TMG-er")) OR ("Ministerie van Defensie" AND ("Hoofddirecteur" OR "Directeur Financiën"))) OR ("Ministerie van Economische Zaken" AND ("programma-directeur" OR "programmadiirecteur" OR "programma directeur" OR "algemeen directeur")) OR ("Inspecteur-generaal" OR "Inspecteur generaal") OR ("Directeur" AND ("rijksdienst voor ondernemend Nederland" OR "RVO"))) OR (("Ministerie van Financiën" OR "Ministerie van

Financien”) AND (“programma-directeur” OR “programma directeur” OR “programma directeur” OR “algemeen directeur”)) OR (“directeur auditdienst” OR “directeur ADR”) OR (“Thesaurier-generaal” OR “Thesaurier generaal”) OR (“Hoofddirecteur” OR “Directeur”) AND (“Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut” OR “KNMI”)) OR (“Ministerie van Justitie” AND (“Programmadiirecteur” OR “Programma-directeur” OR “Programma directeur” OR “Hoofddirecteur” OR “Directeur Bedrijfsvoering” OR “CIO” OR “Chief Information Officer”)) OR (“Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding” OR Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding”) OR (“Ministerie van Sociale Zaken” AND (“Programmadiirecteur” OR “Programma-directeur” OR “Programma directeur”)) OR (“Directeur-generaal” OR “DG” OR “Directeur Generaal”) AND (“RIVM” OR “Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu”)) OR (“Directeur” AND “Centraal Planbureau”) OR (“Directeur” AND (“Sociaal en Cultureel Planbureau” OR “SCP”)) OR (“Directeur” AND (“Planbureau voor de Leefomgeving” OR “PBL”))) AND “functione*”

Tabel 1 Totstandkoming Zoekstring (Algemene Bestuursdienst, z.d.).

Organisatie	Functie	Extra zoekterm(en)
Ministerie van Algemene Zaken	Secretaris-generaal Directeur-generaal Rijksvoorlichtingsdienst	Nvt
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Secretaris-generaal Plv. secretaris-generaal Directeur-generaal Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst Directeur-generaal Algemene Bestuursdienst Directeur-generaal Koninkrijksrelaties Directeur-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie Directeur-generaal Openbaar Bestuur en Democratische Rechtsstaat Directeur-generaal Volkshuisvesting en Bouwen Directeur-generaal Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk	Nvt

	Directeur-generaal Ruimtelijke Ordening	
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Secretaris-generaal Plv. Secretaris-generaal Directeur-generaal Europese Samenwerking Directeur-generaal Internationale Samenwerking Directeur-generaal Politieke Zaken Directeur-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen	Nvt
Ministerie van Defensie	Secretaris-generaal Plv. Secretaris-generaal Directeur-generaal Beleid Hoofddirecteur Financiën en Control	“Ministerie van Defensie” AND (“Hoofddirecteur” OR “Directeur Financiën”)
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Secretaris-generaal Plv. secretaris-generaal Directeur-generaal Klimaat en Energie Directeur-generaal Bedrijfsleven en Innovatie Directeur-generaal Economie en Digitalisering Programma-directeur-generaal Groningen en ondergrond Inspecteur-generaal der Mijnen – Staatstoezicht op de Mijnen Algemeen directeur Rijksdienst voor Ondernemend Nederland	“Ministerie van Economische Zaken” AND (“programma-directeur” OR “programmadiirecteur” OR “programma directeur” OR “algemeen directeur”) “Inspecteur-generaal” OR “Inspecteur generaal” “Directeur” AND (“rijksdienst voor ondernemend Nederland” OR “RVO”)

Ministerie van Financien	Secretaris-generaal Plv. Secretaries-generaal Thesaurier-generaal Directeur-generaal Rijksbegroting Directeur-generaal Douane Directeur-generaal Toeslagen Directeur-generaal Belastingdienst Directeur-generaal Fiscale Zaken Programma-directeur-generaal Ketenregie Programma-directeur-generaal Herstelbeleid Algemeen directeur Auditdienst Rijk Inspecteur-generaal inspectie belastingen, toeslagen en douane	(“Ministerie van Financien” OR “Ministerie van Financien”) AND (“programma-directeur” OR “programma directeur” OR “programma directeur” OR “algemeen directeur”) “inspecteur-generaal” OR “inspecteur generaal” “directeur auditdienst” OR “directeur ADR” “Thesaurier-generaal” OR “Thesaurier generaal”
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Secretaris-generaal Plv. secretaris-generaal Directeur-generaal Rijkswaterstaat Directeur-generaal Mobiliteit Directeur-generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken Directeur-generaal Water en Bodem Directeur-generaal Milieu en Internationaal Hoofddirecteur Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut	(“Hoofddirecteur” OR “Directeur”) AND (“Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut” OR “KNMI”) “inspecteur-generaal” OR “inspecteur generaal”

	<p>Inspecteur-generaal Inspectie Leefomgeving en Transport</p>	
<p>Ministerie van Justitie en Veiligheid</p>	<p>Secretaris-generaal</p> <p>Plv. secretaris-generaal</p> <p>Directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving</p> <p>Directeur-generaal Straffen en Beschermen</p> <p>Directeur-generaal Politie en Veiligheidsregio's</p> <p>Directeur-generaal Migratie</p> <p>Programmadirecteur-generaal georganiseerde en ondermijnende criminaliteit</p> <p>Directeur-generaal Dienst Justitiële Inrichtingen</p> <p>Directeur-generaal Immigratie- en Naturalisatiedienst</p> <p>Hoofddirecteur Bedrijfsvoering, tevens CIO</p> <p>Inspecteur-generaal van de inspectie justitie en veiligheid</p> <p>Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid</p>	<p>“Ministerie van Justitie” AND (“Programmadirecteur” OR “Programma-directeur” OR “Programma directeur” OR “Hoofddirecteur” OR “Directeur Bedrijfsvoering” OR “CIO” OR “Chief Information Officer”)</p> <p>“inspecteur-generaal” OR “inspecteur generaal”</p> <p>“Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding” OR Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding”</p>
<p>Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit</p>	<p>Secretaris-generaal</p> <p>Plv. secretaris-generaal</p> <p>Directeur-generaal Natuur en Visserij</p> <p>Directeur-generaal Agro</p>	<p>“inspecteur-generaal” OR “inspecteur generaal”</p>

	<p>Directeur-generaal Landelijk gebied en Stikstof</p> <p>Directeur-generaal Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied</p> <p>Inspecteur-generaal Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit</p>	
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	<p>Secretaris-generaal</p> <p>Directeur-generaal Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie</p> <p>Directeur-generaal Primair en Voortgezet Onderwijs</p> <p>Directeur-generaal Dienst Uitvoering Onderwijs</p> <p>Directeur-generaal Cultuur en Media</p> <p>Inspecteur-generaal van het Onderwijs</p>	<p>“inspecteur-generaal” OR “inspecteur generaal”</p>
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	<p>Secretaris-generaal</p> <p>Plv. secretaris-generaal</p> <p>Directeur-generaal Werk</p> <p>Directeur-generaal Sociale Zekerheid en Integratie</p> <p>Programma-directeur-generaal Werk aan Uitvoering</p> <p>Inspecteur-generaal SZW</p>	<p>“Ministerie van Sociale Zaken” AND (“Programmadirecteur” OR “Programma-directeur” OR “Programma directeur”) “inspecteur-generaal” OR “inspecteur generaal”</p>
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	<p>Secretaris-generaal</p> <p>Plv. secretaris-generaal</p> <p>Directeur-generaal Volksgezondheid</p> <p>Directeur-generaal Curatieve Zorg</p> <p>Directeur-generaal Langdurige Zorg</p>	<p>(“Directeur-generaal” OR “DG” OR “Directeur Generaal”) AND (“RIVM” OR “Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu”)</p>

	<p>Directeur-generaal voor het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu</p> <p>Inspecteur-generaal Gezondheidszorg en Jeugd</p>	<p>“inspecteur-generaal” OR “inspecteur generaal”</p>
Centraal Planbureau	Directeur	“Directeur” AND “Centraal Planbureau”
Sociaal en Cultureel Planbureau	Directeur	“Directeur” AND (“Sociaal en Cultureel Planbureau” OR “SCP”)
Planbureau voor de Leefomgeving	Directeur	“Directeur” AND (“Planbureau voor de Leefomgeving” OR “PBL”)

**BIJLAGE 2: PARLEMENTAIRE -ENQUÊTES, -ONDERZOEKEN EN -
ONDERVRAGINGEN VANAF 2007**

In onderstaande tabel staat een overzicht van alle parlementaire -enquêtes, -onderzoeken en -
ondervragingen vanaf 2007 die uitgevoerd zijn door de Eerste of Tweede Kamer.

Tabel 3 Parlementaire -enquêtes, -onderzoeken en -ondervragingen

Jaartal	Enquête(s) (Stichting PDC, zd a)	Onderzoek(en) (Stichting PDC, zd b)	Ondervraging(en) (Stichting PDC, zd c)
2007		Onderwijsvernieuwingen	
2008		Onderwijsvernieuwingen	
2009	Financieel stelsel	Toekomstverkenning jeugdzorg Financieel stelsel	
2010	Financieel stelsel	Financieel stelsel	
2011	Financieel stelsel	Onderhoud en innovatie spoor Arbeidsmigratie Financieel stelsel Privatisering/ verzelfstandiging overheidsdiensten	
2012	Financieel stelsel	ICT-projecten overheid Huizenprijzen Onderhoud en innovatie spoor Arbeidsmigratie	

		Privatisering/ verzelfstandiging overheidsdiensten	
2013	Fyra Stelsel woningcorporaties	ICT-projecten overheid Huizenprijzen	
2014	Fyra Stelsel woningcorporaties	ICT-projecten overheid	
2015	Fyra	Breed welvaartsbegrip	
2016	Fyra	Breed welvaartsbegrip	Fiscale constructies
2017			Fiscale constructies
2018			Ongewenste beïnvloeding van maatschappelijke en religieuze organisaties in Nederland
2019	Aardgaswinning Groningen	Uitvoeringsorganisaties Digitale toekomst	Ongewenste beïnvloeding van maatschappelijke en religieuze organisaties in Nederland
2020	Aardgaswinning Groningen	Uitvoeringsorganisaties Digitale toekomst	Ongewenste beïnvloeding van maatschappelijke en religieuze organisaties in Nederland Kinderopvangtoeslag

2021	Aanpak coronapandemie Fraudebestrijding bij overheidsdiensten Aardgaswinning Groningen	Uitvoeringsorganisaties Effectiviteit Antidiscriminatiewetgeving	Kinderopvangtoeslag
2022	Aanpak coronapandemie Fraudebestrijding bij overheidsdiensten Aardgaswinning Groningen	Effectiviteit antidiscriminatiewetgeving	
2023	Aanpak coronapandemie Fraudebestrijding bij overheidsdiensten Aardgaswinning Groningen		

BIJLAGE 3: BEREKENING POLITIEKE VOLATILITEIT 2023

Tabel 4 Zetelverdeling Tweede Kamer in 2021 en 2023

Politieke partij	Percentage stemmen verkiezingen 2021 (Kiesraad, 2021)	Percentage stemmen verkiezingen 2023 (Kiesraad, 2023)	% 2021 - % 2023	Vershil zonder min-teken
VVD	21,87	15,24	6,63	6,63
D66	15,02	6,29	8,73	8,73
PVV	10,79	23,49	-12,7	12,7
CDA	9,50	3,31	6,19	6,19
SP	5,98	3,15	2,83	2,83
PvdA + GroenLinks / GLPvdA	5,73 + 5,16 = 10,89	15,75	-4,86	4,86
Forum voor Democratie	5,02	2,23	2,79	2,79
Partij voor de Dieren	3,84	2,25	1,59	1,59
ChristenUnie	3,37	2,04	1,33	1,33
SGP	2,07	2,08	-0,01	0,01
DENK	2,03	2,37	-0,34	0,34
JA21	2,37	0,68	1,69	1,69
Volt	2,42	1,71	0,71	0,71

50PLUS	1,02	0,49	0,53	0,53
BIJ1	0,84	0,42	0,42	0,42
BBB	1,00	4,65	-3,65	3,65
NSC	0	12,88	-12,88	12,88

Politieke volatiliteit = \sum aandeel van stemmen, verkiezing 2021 – aandeel van stemmen, verkiezing 2023 /2

Politieke volatiliteit = (6,63 + 8,73 + 12,7 + 6,19 + 2,83 + 4,86 + 2,79 + 1,59 + 1,33 + 0,01 + 0,34 + 1,69 + 0,71 + 0,53 + 0,42 + 3,65 + 12,88)/2

Politieke volatiliteit = 67,88/2

Politieke volatiliteit = 33,94