

Samenvatting

Het democratisch tekort dichterbij huis

Al in 1835 schreef Alexis De Tocqueville dat de massamedia een vitale rol spelen in het smeden van verbanden tussen politici en burgers in een democratie (De Tocqueville, 1835, 1840/1951). Politici, vaak zeer beperkt op de hoogte van de publieke opinie (Dekker & Ester, 1989), struinen de media af op zoek naar een proxy van de stemming onder burgers (Jacobs & Shapiro, 2000). Omgekeerd zouden burgers nauwelijks besef hebben van de politieke actualiteit zonder tussenkomst van de media (Ball-Rokeach, 1985; Delli Carpini & Keeter, 1997; Graber, 1988). De media zijn niet zomaar een neutraal doorgeefluik, maar oefenen een autonome invloed uit op de boodschappen die over en weer gaan, zelfs waar het gaat om ogenschijnlijk objectieve sociale en economische feiten (Behr & Iyengar, 1985; Funkhouser, 1973; Hetherington, 1996; Kepplinger & Habermeier, 1995). Onder invloed van training, competitie tussen nieuwswaardige onderwerpen en bronnen, de organisatie van *news beats* en beperkingen van het medium, zullen journalisten sommige onderwerpen onvermijdelijk overbelichten en andere onderbelichten of negeren (Kitzinger & Reilly, 1997). Nog los van de feitelijke macht die de media hebben door hun rol als poortwachters tussen politiek en burgers, politici zijn zonder twijfel overtuigd van de invloed van de media op de publieke opinie. Hierdoor spenderen zij steeds meer middelen aan publiciteitsstrategieën. Als een self-fulfilling prophecy worden de media zo inderdaad in staat gesteld een rol van politieke betekenis te spelen (Schudson, 2002).

Er is tegenwoordig een veelheid aan literatuur over de alomtegenwoordigheid van de massamedia en de trivialisering van de politiek. Binnen het onderzoek naar de politieke invloed van media sluit deze studie aan bij het agenda-buildingonderzoek. Het agenda-buildingproces beschrijft de macht van de media om onderwerpen op de politieke agenda geplaatst te krijgen, en tegelijk de macht van politici om weerklank in de media te vinden voor hun onderwerpen. De politicus en de journalist zijn verwickeld in een dagelijkse strijd. De een strijdt voor een gunstige publieke opinie, de ander voor een omvangrijk publiek. Agenda building verwijst naar het proces dat aan de basis staat van deze machtsstrijd: ongeacht wie bepaalt *hoe* onderwerpen bediscussieerd worden, de eerste overwinning wordt behaald door degene die bepaalt *welke* onderwerpen bediscussieerd worden. In deze studie waren we in het bijzonder geïnteresseerd in de strijd tussen de twee waakhonden van de democratie: nieuwsmedia en parlementariërs. De overkoepelende onderzoeksvraag van dit proefschrift, gesteld binnen een West-Europese context, is: hoe is de machtsbalans tussen de nationale parlementaire agenda en de nationale media-agenda?

Kennis van deze machtsbalans heeft gevolgen voor ons inzicht in het functioneren van de democratie. Burgers verlenen macht aan volksvertegenwoordigers om in hun belang te handelen. Wanneer dezen zich dan door het nieuws laten leiden op een meer routinematige dan incidentele basis, rijst de vraag of niet de hoofdredacteurs officieel gekozen zouden moeten worden. Persvrijheid is een groot goed, maar betekent ook dat formele mechanismen om de media ter verantwoording te roepen, ontbreken. Toch wordt zelden de vraag gesteld of een nieuwsbericht wel volgens professionele normen tot stand is gekomen – laten we aannemen dat dit doorgaans zo is – laat staan dat sancties opgelegd worden als dit niet het geval is (Mazzoleni & Schulz, 1999; Schudson, 2002). Ook nieuws van mindere kwaliteit kan desalniettemin een zogenaamd maatschappelijk probleem in het leven roepen, dat het politieke debat dagenlang in de ban kan houden. Onder criminologen is het bijvoorbeeld bekend dat terwijl de criminaliteitscijfers in Nederland dalen, de roep om hardere maatregelen tegen overtreders almaar luider wordt en deze roep ook door de politiek beantwoord wordt (bijv. De Keyser, Weerman & Huisman, 2006). Voor media is een dramatisch misdrijf zeer aantrekkelijk omdat het makkelijk in een helder en sensationeel nieuwsjasje te steken is. Daarmee worden losstaande incidenten snel uitvergroot en met elkaar in verband gebracht, en ontstaat de illusie van een structureel probleem (Zillmann & Brosius, 2000). Volksvertegenwoordigers kunnen zo een steeds sterkere druk ervaren om een daad te stellen. Kortom, parlementariërs staan voor de keuze hun prioriteiten af te stemmen op hun kennis van de werkelijkheid of op hun kennis van wat de media over de werkelijkheid zeggen. Dit kan tot zeer uiteenlopende uitkomsten leiden.

Hoewel agenda building de meest basale van alle mogelijke interacties tussen de media en de politiek vertegenwoordigt, en een conceptueel eenvoudig proces is, bestaat er in dit onderzoeksveld nog altijd onenigheid over de meest waarschijnlijke machtsverhouding. In een uitgebreide review van de agenda-buildingliteratuur, stellen Walgrave en Van Aelst (2006) de diagnose dat deze uit los zand bestaat, met wijd uiteenlopende antwoorden op een vaak gesimplificeerde vraag. Hoewel met name de meer recente empirische onderzoekers het met de auteurs eens zijn dat agenda building als een contingent proces benaderd zou moeten worden, is het te vaak bekeken als een contextvrij en dus gesimplificeerd proces. Een accumulatie van theoretische en methodologische kennis is uitgebleven. Het doel van deze studie was dan ook een meer sluitend antwoord te vinden op een geconditioneerde agenda-buildingvraag, door de invloedsstromen tussen de parlementaire agenda en de media-agenda niet als een eens-en-voor-altijd-proces te reconstrueren, maar onder verschillende theoretisch relevante condities. De studie bestaat uit twee delen. De machtsbalans onder verschillende condities is het onderwerp van deel 1. In deel 2 wordt door middel van twee aanvullende studies langer stilgestaan bij een van deze condities en de vragen die hieromtrent in deel 1 zijn overgebleven.

De machtsverhoudingen in agenda building: deel 1

Het doel van het eerste en centrale deel van dit proefschrift was om vast te stellen hoe de wederzijdse invloedsrelaties tussen de parlementaire agenda en de media-agenda verlopen: wie leidt wie? Hierbij is geanalyseerd of het antwoord op deze vraag een andere moet zijn onder verschillende condities: voor verschillende tijdsperiodes, tijdens en buiten politieke verkiezingen, en voor issuedomeinen met of zonder Europese beslissingsbevoegdheid.

Overkoepelend. Gebaseerd op het gebrek aan sluitend bewijs voor dominantie van zowel de politiek als de media in agenda-buildingonderzoek tot dusver, is beargumenteerd dat het vaak aangenomen primaat van de politiek niet verward zou moeten worden met een politiek monopolie. Er is voldoende aanleiding om uit te gaan van een wederzijdse invloedsrelatie. Vooral recent onderzoek geeft steeds meer indicaties voor media-invloed. Hypothese 1 (H1) stelt dat de parlementaire agenda de media-agenda niet alleen beïnvloedt, maar ook door de media-agenda beïnvloed wordt.

Verkiezingen. Politiekecommunicatieonderzoek heeft van oudsher een bijzondere interesse getoond in campagne- en nieuwseffecten op stemgedrag. In deze traditie hebben verschillende onderzoekers agenda building in de hitte van de verkiezingsstrijd bestudeerd (Brandenburg, 2002; Klein-nijenhuis et al., 2003; Norris et al., 1999; Semetko et al., 1991; Sheafer and Weimann, 2005). Deze verkiezingsstudies hebben veel consistentere resultaten voortgebracht ten gunste van politieke dominantie dan de algehele agenda-buildingliteratuur. Het fundamentele verschil tussen de dynamiek van verkiezingen en die van alledaagse politiek is hierbij echter onvoldoende erkend. Er heeft nauwelijks uitwisseling van inzichten plaatsgevonden tussen deze twee stromingen. Met deze studie is een eerste poging gedaan om een empirische vergelijking te maken van agenda building tijdens en buiten verkiezingstijd. De verwachting is dat de media ontvankelijker zijn voor de overvloed aan campagnepolitiek dan voor alledaagse politiek, omdat campagnes van nature tegemoet komen aan de journalistieke routines van nieuwsproductie. Hypothese 2 (H2) stelt dat de agenda-buildinginvloed van het parlement op de media sterker is tijdens verkiezingen dan in tijden van routinepolitiek.

Tijd. Een aspect van de relatie tussen media en politiek dat in overvloed aan de orde is gesteld binnen de politieke communicatie, maar genegeerd is binnen agenda-buildingonderzoek, is de invloed van tijd. Communicatieliteratuur laat herhaaldelijk zien dat het ethos van de journalistiek is veranderd in de hedendaagse informatiemaatschappij gestuurd door technologie en commercie. De interpretatieve journalistieke stijl, opgekomen in Europa vanaf eind jaren tachtig, wordt gekarakteriseerd door competitiviteit, proactiviteit en minder onderdanigheid ten opzichte van politici. Politici hebben hun publicitaire strategieën langs dezelfde lijn aangepast (Altheide & Snow, 1979; Blumler & Gurevitch, 1995; Hallin & Mancini, 2004; Kepplinger, 2002; Patterson, 1993; Tunstall, 2002). Daarnaast hebben de connecties tussen

politici en de burgerij even grote veranderingen ondergaan. Politici hebben te maken met een electoraat dat zowel minder loyaal als minder bereikbaar is (Brants & Van Kempen, 2002). Het zou dus verre van realistisch zijn om ervan uit te gaan dat de controle van politici over de media-agenda onveranderd is gebleven. Volgens hypothese 3 (H3) is de invloed van de media-agenda op de parlementaire agenda met de tijd toegenomen in vergelijking tot de omgekeerde invloed.

Europese integratie. Sterk gerelateerd aan het gebrek aan aandacht voor de tijdsdimensie in agenda-buildingonderzoek, is het gebrek aan aandacht voor de institutionele context waarbinnen het proces zich voltrekt. Deze context varieert tussen landen, en ook weer in de tijd. Zeker voor de landen van de Europese Unie kan dit niet genegeerd worden. Een overdracht van beslissingsbevoegdheid van de nationale instituties naar de EU zou door kunnen sijpelen naar een verzwakte invloed van de nationale politieke agenda op de nationale media-agenda. Deze hypothese is deels gebaseerd op agenda-buildingstudies die juist in het geval van internationaal diplomatieke issues een dominante media-agenda vinden (Bartels, 1996; Edwards III & Wood, 1999; Wood & Peake, 1998). Daarnaast is het afgeleid van het multilevel-governanceperspectief uit de politicologie (bijv. Anderson, 2002; Hooghe & Marks, 2001, 2003; Jachtenfuchs, 2001; Kohler-Koch, 2003). De centrale gedachte van multilevel governance is dat Europese integratie leidt tot een verspreiding van politieke macht over verschillende politieke en maatschappelijke niveaus. Belangrijk is dat de diverse niveaus die verondersteld worden te delen in de politieke macht die voorheen uitsluitend was toebedeeld aan de nationale overheid, niet beperkt blijven tot de officiële overheidsinstituties van de EU, de staat, de regio of de gemeente. Vernieuwend is dat ook niet-gouvernementele actoren, zoals het bedrijfsleven, NGO's of zelfs burgers participeren in de competitie om daadwerkelijke politieke invloed. Deze zouden hun lobby nu namelijk rechtstreeks tot Brussel kunnen richten; de eigen nationale overheid zou daarbij lang niet altijd meer voor poortwachter kunnen spelen.

Deze studie heeft de media als maatschappelijke actor aan bovenstaand rijtje toegevoegd en is daarmee het eerste initiatief binnen de agenda-buildingtraditie dat bestudeert of en hoe de nationale media-politiekdynamiek afhankelijk is van de feitelijke institutionele context waarbinnen het zich beweegt. De politieke omgeving van de EU is er een van onzekerheden en complexiteit voor nationale parlementariërs. In de meeste Europese landen geldt dat zij veelal aan de zijlijn staan van het werkelijke politieke spel, dat aan regeringsleiders overgelaten wordt, en hebben zij – deels door organisatorische inflexibiliteit en desinteresse – een aanzienlijke informatieachterstand opgelopen (Auel & Rittberger, 2006; Maurer, 2002). Vergeleken met de nationale politiek met haar vertrouwde routines, zou hun traditionele status als bronnen van nieuws kunnen afbrokkelen zodra issues deel uitmaken van Europese politiek. In deel 1 van dit onderzoek werd EU-betrokken-

heid eng gedefinieerd als de hoeveelheid Europese beslissingsbevoegdheid in beleidsdomeinen of issues volgens het juridische drie-pijlersysteem dat met het Verdrag van Maastricht in 1992 is geïntroduceerd. Hypothese 4 (H4) stelt dat in issuedomeinen met meer Europese beslissingsbevoegdheid de agenda-buildinginvloed van de media toeneemt ten opzichte van de invloed van het parlement.

Onderzoeksontwerp & methode

Een agenda-buildingmodel bevat één centraal concept: de agenda. De agenda is geconceptualiseerd als de hoeveelheid aandacht die een actor aan een issue besteedt per tijdseenheid. De parlementaire agenda is onderzocht aan de hand van de aandacht die in parlementaire debatten aan bepaalde issues wordt besteed; de media-agenda door aandacht in de berichtgeving in kranten.

Landenvergelijkend. De unieke institutionele context van de EU is hier geïntroduceerd als een factor waarvan agenda building in Europa afhankelijk zou kunnen zijn. Dit schiep een aantal verplichtingen ten aanzien van de onderzoeksopzet. De invloed van de EU op nationale systemen, een invloed die overigens hevig ter discussie staat onder politicologen, is variabel tussen landen, tussen beleidsvelden, en over tijd. Daarmee was het niet langer toereikend om slechts een enkel land te bestuderen, zoals het merendeel van de agenda-buildingstudies tot op heden, omdat de EU tot mei 2004 vijftien lidstaten telde. De landenvergelijkende opzet van deze studie omvat het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Frankrijk, als vertegenwoordigers van moderne West-Europese democratieën. Tegelijk was het volgens een *most-different-systemontwerp* (Przeworski & Teune, 1970) noodzakelijk dat de geselecteerde landen uiteenlopende relaties onderhouden met de EU. Met deze drie landen doorkruist het onderzoek de nationale kloven die van oudsher bestaan in de EU: van algehele Eurosceptis in het Verenigd Koninkrijk, naar pragmatische welwillendheid in Nederland, tot een ambivalente mix van ideologische angst en voortvarendheid binnen de Franse politiek met enthousiaste media en onverschillige burgers. In de drie landen zijn alle relevante plenaire debatten van het parlement geselecteerd als parlementaire data. Per land zijn drie kranten geselecteerd als media data. In het Verenigd Koninkrijk zijn dit *The Times*, *The Guardian* en *The Independent*. In Nederland gaat het om *De Volkskrant*, *NRC Handelsblad* en het *Algemeen Dagblad*. De Franse kranten zijn *Le Monde*, *Libération* en *Le Figaro*. Hoewel deze selectie de *yellow press* uitsluit, vertegenwoordigen de drie kranten per land een eigen politieke kleur.

Cross-sectioneel. Een cross-sectioneel ontwerp op basis van verschillende issues was in deze studie noodzakelijk om nog een andere reden dan generaliseerbaarheid. Een natuurlijk vertrekpunt om onderscheid te maken tussen de agenda-buildingdynamiek binnen Europese en nationale context, is het vergelijken van issuedomeinen met veel en weinig of geen formele

Europese beslissingsbevoegdheid. Het juridisch kader dat in het leven is geroepen om onderscheid te maken tussen supranationale besluitvorming waarnaar lidstaten zich te voegen hebben (pijler een), intergouvernementele besluitvorming die door onderling overleg tussen lidstaten tot stand komt (pijlers twee en drie), en nationale autonomie (buiten de pijlers), is hierbij richtinggevend. Zo is de machtsverhouding tussen de agenda's van het parlement en de media getoetst voor de issues *landbouw* en *milieu*, waarover de EU supranationale beslissingbevoegdheid heeft (pijler een), *drugs*, ten aanzien waarvan de lidstaten volledig onafhankelijk zijn (buiten de pijlers), en *immigratie*, ten aanzien waarvan de lidstaten enkele gezamenlijke initiatieven ondernemen (pijler drie).

Longitudinaal. Tenslotte zijn verschillende perioden vergeleken om te kunnen identificeren of en hoe de machtsbalans tussen de agenda's ten tijde van verkiezingen verschilt van de machtsbalans ten tijde van meer routinematige politiek buiten verkiezingstijd. Ook de vergelijking van het agenda-buildingproces voor en na cultuurveranderingen binnen de journalistiek en Europese sleutelgebeurtenissen, vroeg om longitudinaal onderzoek. Er is gebruik gemaakt van meer dan vijftien jaar aan Britse data (1988-2003), meer dan acht jaar aan Nederlandse data (1995-2003), en tenslotte meer dan vijf jaar aan Franse data (1998-2003).

Automatische inhoudsanalyse. Samenvattend omvatten de data een paar duizend relevante parlementaire debatten en een paar honderdduizend relevante nieuwsartikelen afkomstig van drie kranten uit elk van de drie landen, over vier issues, gedurende vijf tot vijftien jaar. Op deze data is allereerst een kwalitatieve inhoudsanalyse uitgevoerd voor een inhoudelijke verkenning van de discussies die in de loop van de jaren de belangrijkste aandachtsgolven in de debatten en kranten veroorzaakt hebben. De centrale methode is een geautomatiseerde top-down inhoudsanalyse, waarmee de hoeveelheid aandacht werd vastgesteld die elke agenda aan elk van de vier issues heeft besteed. Aandacht is geoperationaliseerd als het aantal keer dat een issuespecifiek sleutelwoord per maand in de tekst voorkomt, gewogen naar de positie in het artikel (in het geval van kranten). Hiertoe zijn handmatig uitvoerige woordenlijsten met disambigueringsregels opgesteld en gevalideerd met iteratieve handmatige inspecties van de resultaten. Deze zijn vervolgens gebruikt om de frequentie van sleutelwoorden te registreren als een maat voor issue-aandacht.

Structurele vergelijkingsmodellen. Met structurele vergelijkingsmodellen (SEM) is vastgesteld of een tijdreeks van issue-aandacht systematisch voorafgaat aan de andere, en is de sterkte van de wederzijdse invloedspaden geschat. SEM is een efficiënte deductieve techniek, gebaseerd op het principe van *maximum likelihood*, die in staat is om onmiddellijk een antwoord te geven op de conceptueel simpele vraag naar wederzijdse invloed tussen twee agenda's binnen een vastgesteld tijdskader. Om er zeker van te zijn dat de onderliggende data aan de statistische voorwaarden voor deze deductieve

modellen voldoen, is uitgebreid geïnvesteerd in diagnostische statistische tests, waaronder met name inductieve vector autoregressie en Granger-causalitytests. De laatste hadden nog een andere functie dan uitsluitend het optimaliseren van de SEM-modellen: zij gaven ook een voorlopig idee van de richting van de causale relaties tussen agenda's en daarmee van de machtsverhouding tussen beide. Volgens Nobelprijswinnaar Granger is er sprake van causaliteit wanneer de geschiedenis van variabele A de beste voorspelling van variabele B op basis van de eigen geschiedenis van variabele B weet te verbeteren (Granger, 1969). Echter, Granger-causalitymodellen negeren instantane invloed (hier: binnen een maand) en identificeerden in deze studie alleen de invloed die de agenda's (stapsgewijs) in de loop van een jaar uitoefenen. Deze resultaten zijn dan ook het best te begrijpen als incrementele of vertraagde langetermijninvloed, die in het geval van de issuespecifieke modellen als aanvulling dienden op de routinematige kortetermijninteracties, waarop de onderzoeksvragen zich primair richtten.

Resultaten van deel 1

Het meest opmerkelijke resultaat van de kortetermijn SEM-modellen, ongeacht voor welke conditie werd getoetst, is de totale afwezigheid van (significante) invloed tussen de Franse parlementaire agenda en de Franse media agenda. Het wekt de verrassende suggestie dat Franse parlementariërs en journalisten elkaar zeer beperkte autoriteit toekennen als bron van informatie.

Overkoepelend. Het overkoepelende ongeconditioneerde agenda-buildingproces laat in het Verenigd Koninkrijk inderdaad een wederzijdse invloedrelatie zien waarin de media-agenda de overhand heeft. In Nederland gaat er uitsluitend van de media-agenda invloed uit. De hypothese van reciproque invloed (H1) mag dan alleen overeind blijven voor het Verenigd Koninkrijk, de veronderstelling van media-invloed op de parlementaire agenda is onmiskenbaar zowel voor het Verenigd Koninkrijk als voor Nederland.

Verkiezingen. Alleen agenda building in het Verenigd Koninkrijk komt overeen met de verwachting dat de invloed van het parlement op de media-agenda sterker is tijdens dan buiten verkiezingstijd (H2), in overeenstemming met resultaten van Brandenburg (2002). Helaas bleken de Nederlandse and Franse resultaten onbetrouwbaar, waardoor deze studie een conclusie ten aanzien van hypothese 2 schuldig blijft.

Tijd. Zowel de Britse als de Nederlandse media hebben tussen de jaren '90 en het begin van de 21ste eeuw aanzienlijk aan invloed gewonnen, terwijl het parlement hier niets tegenover stelt. De bevindingen bieden ruime ondersteuning voor H3. Vooruitlopend op deel 2 van de studie is het in dit verband interessant dat de zichtbaarheid van Europese actoren in het nieuws niet is toegenomen in deze periode. Het idee dat de toename van media-invloed ten dele toegeschreven kan worden aan het toegenomen belang van Europa is daarmee minder plausibel geworden.

Europese beslissingsbevoegdheid. Alle Britse en Nederlandse issues ondersteunen de hypothese dat de media-agenda sterker is in het geval van Europese issues dan in het geval van nationale issues (H4), met uitzondering van het Nederlandse milieu issue. Hier domineert het Nederlandse parlement de media-agenda sterk, terwijl het om een pijler-*een*-issue gaat. Hoewel immigratie een pijler-*drie*-issue is, en de EU enige maar bescheiden beslissingsbevoegdheid heeft, is de invloed van de Britse en de Nederlandse media-agenda hier sterker dan voorzien. Kortom, het Nederlandse parlement en de Nederlandse media weten ieder twee van de vier issues te domineren. Het parlement initieert de issues milieu en drugs, en de media de issues landbouw en immigratie. Het Britse parlement komt er bij geen enkel issue aan te pas, terwijl de Britse media drie van de vier issues (landbouw, milieu en immigratie) op de parlementaire agenda zetten (zie onderstaande tabel).¹

De dominante agenda volgens de SEM-modellen en de Granger-causalitytests

Issue	Analyse	Parlement → media			Media → parlement		
		VK	NL	FR	VK	NL	FR
Landbouw	SEM (korte termijn)				x	x	
	Granger causality (lange termijn)				x	x	x
Milieu	SEM (korte termijn)		x		x		
	Granger causality (lange termijn)	x					
Drugs	SEM (korte termijn)		x				
	Granger causality (lange termijn)	x			x		
Immigratie	SEM (korte termijn)				x	x	
	Granger causality (lange termijn)				x		x

Note. 'x' geeft de gevonden invloedstromen weer, waarbij de drie linker kolommen de parlementaire invloed vertegenwoordigen, en de drie rechter kolommen de media-*invloed*.

- 1 Hier wordt duidelijk dat deze issuespecifieke agenda-building resultaten niet te herkennen zijn in de resultaten van de overkoepelende modellen. De SEM-modellen berekenen de overkoepelende machtsbalans niet als de optelsom van de issuespecifieke of de tijdsafhankelijke invloeden, bijvoorbeeld doordat wanneer verschillende inhoudelijk ongerelateerde tijdreeksen bij elkaar worden gevoegd, voormalige pieken en dalen uitgevlakt kunnen worden en een andere volgtijdelijkheid ontstaat. De overkoepelende modellen geven daarom slechts een ruw beeld van de dominante invloedspaden.

Aanvullend op deze SEM-bevindingen over de kortetermijndynamiek, hebben de langetermijn Granger-causalitytests laten zien dat Franse parlementariërs en journalisten toch niet compleet geïsoleerd van elkaar te werk gaan. De Franse pers slaagt er op de lange duur toch in de parlementaire agenda van landbouw en immigratie te beïnvloeden, consistent met de Britse en Nederlandse media dominantie in het geval van deze issues. Voegen we de langetermijnvloeden bij de kortetermijnvloeden, dan tonen ook het Britse en Nederlandse agenda-buildingproces meer gelijkenissen, aangezien langetermijnvloed van het Britse parlement op de media-agenda dan toch opduikt in het geval van de issues drugs en milieu. De tijdsspanne even buiten beschouwing latend, is de dominantie van de media-agenda onbetwist voor de issues landbouw en immigratie in het Verenigd Koninkrijk, Nederland en uiteindelijk zelfs in Frankrijk, terwijl de issues drugs en milieu ruimte laten voor Britse en Nederlandse parlementaire invloed.

Het bewijs voor een door het parlement gedomineerd milieudebat in Nederland, alsmede het herhaaldelijke bewijs voor een door de media gedomineerd immigratiedebat suggereren dat het politieke niveau waarop besluiten formeel genomen worden, een belangrijke maar geen uitsluitende factor kan zijn bij de bepaling of een issue als Europees of nationaal beschouwd moet worden. Hypothese 4 kan in zijn huidige vorm niet worden bevestigd, maar een aangepaste vorm wellicht wel, gezien het feit dat zelfs de onverwachte resultaten over de landen heen in dezelfde richting wijzen. Het was het doel van deel 2 van deze studie om een meer sluitend antwoord te vinden op de voortsturende vraag naar de invloed van Europa.

Controleren voor real-world cues. Om uit te sluiten dat de zojuist beschreven invloedsrelaties tussen het parlement en de media schijnverbanden zijn, vanwege de mogelijkheid dat beide agenda's eigenlijk reageren op feiten en ontwikkelingen in de werkelijkheid (*real-world cues*) in plaats van op elkaar, is in het agenda-buildingmodel van immigratie gecontroleerd voor het aantal asielaanvragen. Hoewel RWC een sterke invloed uitoefent op de Britse media agenda en op de Nederlandse parlementaire agenda, veranderde dit niets aan de dominante Britse en Nederlandse media-invloed zoals oorspronkelijk werd gevonden. Het is daarmee onwaarschijnlijk dat we met schijnverbanden te maken hebben.

Een verklaring voor het nog onverklaarde: deel 2

In het tweede deel van het onderzoek verschuift de aandacht van het achterhalen van de wederzijdse invloedrelaties onder verschillende condities, naar het verklaren van de machtsbalans zoals gevonden in de verschillende issuedomeinen. De rol van twee variabelen, de zichtbaarheid van Europese actoren in het nieuws en politiek conflict, is in twee aparte studies onderzocht (hoofdstuk 8 en 9), elk volgens een eigen methodologie.

Europese betrokkenheid. De issue-specifieke agenda-buildingmodellen lieten vraagtekens staan bij de onverwacht sterke Nederlandse parlemen-

taire agenda in het geval van het pijler-een-issue milieu, en bij de onverwacht sterke Britse en Nederlandse media-agenda in het geval van het pijler-drie-issue immigratie. Daarom is een gewijzigde definitie van Europese betrokkenheid voorgesteld. De hypothese hierbij is dat het de feitelijke betrokkenheid van Europese actoren bij het nationale debat is, en niet zozeer de formele beslissingsbevoegdheid, die het nationale agenda-buildingproces modereert. Hiermee wordt van een verhoogde werkelijke bemoeienis van de EU of lidstaten een sterkere invloed op de parlementaire agenda verwacht.

Methode. Deze functionele benadering van de Europese dimensie van issues is geoperationaliseerd door het aantal referenties aan EU-actoren of EU-lidstaten in krantenartikelen te tellen. Een automatische top-down inhoudsanalyse, vergelijkbaar met die uit deel 1, is uitgevoerd door issues in woordenlijsten te vervangen door actoren van EU-instituten, van EU-lidstaten en van de nationale overheid. Het modererende effect van de zichtbaarheid van Europese actoren in het nieuws op de invloed die de media-agenda op de parlementaire agenda uitoefent, is getoetst met regressieanalyse in een interactiemodel.

Resultaten. De inhoud van de belangrijkste discussies omtrent de issues milieu en immigratie in het nieuws en de debatten bevestigde het idee dat we er goed aan deden de werkelijke en niet de formele betrokkenheid van Europa in het nationale debat centraal te stellen. Zo bleken Europese gebeurtenissen en actoren geen rol van betekenis te spelen in het geval van het Nederlandse issue milieu, terwijl de prominentie van Europa hoog is in het geval van het Britse en Nederlandse immigratie-issue. Overeenkomstig met deze kwalitatieve bevindingen bleek nieuws over landbouw van alle issues het meest te refereren aan EU-actoren en lidstaten, gevolgd door immigratie nieuws, waarin de lidstaten hoogst zichtbaar zijn. In nieuws over het milieu zijn Europese actoren slechts beperkt zichtbaar, terwijl nationale actoren juist sterk zichtbaar zijn. Europese actoren zijn nauwelijks zichtbaar in nieuws over drugs. Hieruit kon geconcludeerd worden dat niet milieu maar immigratie een werkelijk Europees grensoverschrijdend issue is, waarbij de lidstaten en niet de EU zelf de discussies domineren.

Tenslotte kon het voor alle landen ook statistisch bevestigd worden dat de invloed van de media-agenda op de parlementaire agenda toeneemt met de zichtbaarheid van Europese actoren in het nieuws. Dit interactie-effect is het sterkst voor het Verenigd Koninkrijk. De media-agenda beïnvloedt de parlementaire agenda al bij lage Europese zichtbaarheid, maar deze invloed neemt snel verder toe wanneer Europa prominenter in het nieuws komt. Volgens deze regressieanalyse bleek het interactie-effect ook in sterke mate te gelden voor Frankrijk, hoewel de SEM-modellen eerder geen invloed konden opsporen. De Franse pers beïnvloedt het parlement ook bij lage Europese zichtbaarheid, maar nog sterker bij hogere zichtbaarheid. In Nederland ligt de situatie iets anders. De regressieanalyse liet zien dat de Nederlandse pers normaal gesproken – dat wil zeggen in geval van lage tot gemiddelde

Europese zichtbaarheid – geen invloed uitoefent op de Nederlandse parlementaire agenda. Pas wanneer Europese actoren bovengemiddeld sterk aanwezig zijn in het nieuws wil het Nederlandse parlement zijn agenda aan dit nieuws aanpassen.

Politiek conflict. Binnen de politieke communicatie is het algemeen geaccepteerd dat de media de grootste kans hebben de politieke besluitvorming te beïnvloeden wanneer de meningen van de politiek betrokkenen verdeeld zijn over de koers van het beleid (bijv. Bennett, 1997; Robinson, 2001; Niven, 2005; Zaller, 1992). Op basis van deze literatuur is beargumenteerd dat naarmate een onderwerp controversiëler is, het als nieuwsitem interessanter is, de publiciteitsmachine van politici kwetsbaarder is, hetgeen betekent dat zij meer vatbaar zijn voor de publieke opinie en media-invloed. In dit proefschrift is politiek conflict naar voren geschoven als een verklarende factor voor de modererende invloed van Europese integratie op het agenda-buildingproces. De logica hier was dat de complexiteit van de politieke netwerken waarbinnen overlegd moet worden, door Europese integratie exponentieel gegroeid is. De verwachting is dat de gelegenheden voor politiek conflict hierdoor zijn toegenomen. Conflict opent het debat onder de politieke elite voor meer marginale belanghebbenden. Dit leidt tot sterkere competitie tussen nieuwsbronnen en tot een grotere keuzevrijheid voor de media bij de selectie van nieuwsbronnen. Nationale parlementariërs zouden nu minder als vanzelfsprekend geraadpleegd worden.

Methode. Het doel was om een interactiemodel te construeren met scores voor de co-occurentie van Europese actoren en conflict. Conflict is een concept dat verwijst naar een negatief geladen relatie tussen twee of meer actoren, en is daarom linguïstisch meer ambigu en contextgevoelig dan concepten als issues en actoren. Een complexere techniek was nodig om conflict te identificeren in krantenartikelen, zonder kwesties van validiteit te veronachtzamen (bijv. Krippendorff, 2004). In plaats van woorden te tellen met vooraf samengestelde woordenlijsten, is een bottom-up benadering gevolgd door codeurs conflict in het nieuws te laten aanwijzen. Deze handmatig verkregen conflict-indicatoren zijn gebruikt om een automatisch classificatiemodel te valideren volgens de *machine-learningbenadering*. Dit model zou in staat moeten zijn conflict in alle mediadata van deze studie te identificeren. Helaas bleken de prestaties van het uiteindelijke model onvoldoende. Door tijdsdruk binnen het huidige onderzoeksproject was het niet mogelijk dit model te verbeteren, hoewel dit in de toekomst zeer wel haalbaar zou kunnen zijn. Onze pogingen om het modererende effect van politiek conflict te toetsen, moesten gestaakt worden.

Conclusie & discussie

Deze studie heeft laten zien dat nationale volksvertegenwoordigers zich vandaag de dag meer laten leiden door de nationale media-agenda dan zo'n decennium geleden. Hoewel het bewijs tot dusver ontbrak, zal de agenda-buildingonderzoeker, noch de parlementariër of de journalist hierdoor van verbazing achterover vallen. Zij zullen het namelijk eens zijn met de algemeen aanvaarde veronderstelling dat het politieke spel nu eenmaal veranderd is in de huidige geglobaliseerde informatiemaatschappij en dat iedereen zich naar de nieuwe spelregels heeft moeten voegen. De aanname dat het primaat bij de politiek ligt, een aanname die breed wordt gedeeld onder wetenschappers, wordt nog niet direct ondermijnd door enkel dit ene resultaat. Dit proefschrift heeft echter ook een meer provocatieve bevinding opgeleverd. Voor de meerderheid van de onderzochte issues blijken de rollen te zijn omgedraaid en ziet het parlement zich nauwelijks in staat enige invloed op de media-agenda uit te oefenen. Dus, media-invloed neemt niet alleen maar toe, maar vaak zijn de media zelfs de sterkste partij. Deze studie wijst uit dat vooral sterk Europees getinte discussies de macht van de media in de hand werken, of anders gezegd, het parlement ontdoen van macht. De media definiëren tegenwoordig met regelmaat waar politiek over gaat; hoe valt dat te rijmen met het primaat van de parlementaire politiek?

Media dominantie is in elk van de drie landen gevonden, maar niet overal even uitgesproken. In het algemeen geldt dat van issues met een sterkere prominentie van Europese actoren een sterkere media-invloed op de parlementaire agenda uitgaat. Het primaat van de politiek heeft overleefd in Nederland. Doorgaans is de parlementaire agenda dominant. Pas wanneer de Europese betrokkenheid bij issues niet langer genegeerd kan worden, neemt de pers het voortouw. Daarentegen is de natuurlijke gang van zaken in het Verenigd Koninkrijk dat de pers leidt en zich ondertussen weinig aan het Britse parlement gelegen laat liggen. Het Franse democratische proces kan niet adequaat worden uitgelegd als een machtsspel tussen de pers en het parlement. Ze lijken hun eigen gang te gaan. Aanvullende analyses wijzen erop dat het Franse parlement, dat zelf volledig door de pers wordt genegeerd, toch sterker onder invloed komt van de media-agenda wanneer Europa een prominente rol speelt.

Een verklaring voor deze nationale verschillen in parlementaire ondergeschiktheid aan de media-agenda, kan mogelijk gevonden worden in de omvang van het parlementaire mandaat. In 1958 heeft Charles de Gaulle de bevoegdheden van het Franse parlement uitgedekt ten gunste van de uitvoerende macht (Elgie & Griggs, 2000; Szukala & Rozenberg, 2001). De claim die de regering op de parlementaire agenda legt, laat maar weinig manoeuvreerruimte over. Dit zou een plausibele verklaring kunnen zijn voor het gebrek aan parlementaire status in de ogen van de media, en voor de beperkte mogelijkheden van het parlement om op externe signalen zoals het dagelijkse nieuws te reageren. Aangezien zowel het Britse als het Neder-

landse parlement volwaardige spelers op het nationale politieke toneel zijn, ligt de verklaring hier wellicht meer in hun feitelijke optreden dan in hun bevoegdheden. Actieve oppositie, zo nodig tot aan een kabinetscrisis, is kenmerkend voor het meerpartijstelsel van Nederland, terwijl de meerderheidspartij in het Britse tweepartijstelsel, wanneer puntje bij paaltje komt, geneigd is mee te buigen met de partijgenoten in het kabinet (Auel & Rittberger, 2006; Carter, 2001). Het feit dat de doorslaggevende gevechten in het Nederlandse parlement worden geleverd, terwijl dit veelal in het Britse kabinet gebeurt, zou de Nederlandse parlementariërs extra krediet kunnen opleveren als nieuwsbronnen. Hier ligt een vraag voor toekomstig onderzoek.

Ter verklaring van de mate waarin de drie parlementen geneigd zijn te reageren op Europees gekleurd nieuws, zou men in de toekomst kunnen kijken naar de mate waarin Europese integratie een gepolitiseerd issue is in de nationale politieke en publieke arena's. Het stoïcisme van de Nederlandse parlementariërs tegenover Europees getint nieuws zou het gevolg kunnen zijn van de stilzwijgende consensus die het Nederlandse EU-beleid van oudsher kenmerkt (bijv. De Graaff, 2003; Voerman, 2005). Nederlandse parlementariërs maken nog altijd beperkt gebruik van de formele bevoegdheden die zij op het gebied van Europees beleid hebben (Boerboom, 2004; Hoetjes, 2001; Maurer, 2002). Gebrekkige kennis en desinteresse zou hen ertoe kunnen brengen Europa in het nieuws zo lang mogelijk te negeren. Tegelijkertijd accepteren de evenzeer onverschillige media (De Vreese, 2003; Pfetsch, 2005) het parlement zo lang mogelijk als vertrouwde en efficiënte nieuwsbron. Alleen wanneer de relevantie van Europa zo manifest wordt dat het niet meer opzij geschoven kan worden, zou het gebrek aan professionaliteit op dit gebied de Nederlandse parlementariërs als nieuwsbronnen op kunnen breken. Daarentegen is de EU altijd hevig gepolitiseerd geweest in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk (Allen, 2005; Cross & Golding, 1997; Elgie & Griggs, 2000; Evans & Butt, 2007; Flood, 2005; Geddes, 2004). Omdat de EU als issue de lijnen trekt waarlangs de partijen verdeeld zijn, mag verwacht worden dat Britse en Franse parlementariërs een grotere belangstelling hebben voor wat er in de media over Europa verschijnt en eerder geneigd zijn hun agenda op die van de media af te stemmen. Het grote verschil tussen beide landen is dat, terwijl de politieke arena in beide landen door zowel voor- als tegenstanders gekleurd wordt, de Britse media fanatieke Eurosceptici zijn (Baisnée, 2000; Cross & Golding, 1997; Geddes, 2004) en de Franse pers tot voor kort grotendeels uit Eurofielen bestond (Baisnée, 2000; Cabedoche, 1997). Negatieve berichtgeving vraagt om een urgentere politieke reactie (bijv. Baumgartner, Jones & Leech, 1997). Dit zou kunnen verklaren waarom de agenda's van beide parlementen sterk volgen in geval van Europees nieuws, maar ook waarom de negatieve Britse pers een nog sterker effect heeft op de parlementaire agenda dan de Franse pers.

Tot slot, vooralsnog gaan we ervan uit dat de media hun agenda-builinginvloed niet uitsluitend te danken hebben aan een opleving van de goede oude onderzoeksjournalistiek waarmee ze zelf maatschappelijke issues aan het daglicht brengen, maar de vertrouwde nationale parlementariërs gewoonweg hebben verruild voor andere nieuwswaardige politieke bronnen. Dan nog blijft het feit dat parlementariërs eens in staat waren de media te gebruiken om nieuws van politiek te maken, terwijl ze zich nu vaak in een situatie geplaatst zien waarin ze politiek van nieuws maken. Dit is strijdig met een gezond functionerende democratie. Deze studie heeft de media-agenda geïdentificeerd als drijvende kracht achter de parlementaire agenda, met name wanneer Europa een prominente rol in het nieuws speelt. De Europese Unie wordt vaak beklaagd vanwege haar democratisch tekort. Onze bevindingen van een nieuwsgestuurde parlementaire agenda binnen de eigen grenzen werpen dan ook de vraag op of Europese burgers een democratisch tekort dichterbij huis te wachten staat.