

'Framing': een introductie

A.F.A.Korsten

Zijn ambtenaren wel geïnteresseerd in het ontmaskeren van ondeugdelijk beleid? Wie zit eigenlijk te wachten op die taak van de bestuurskunde?

De ambtenaren in de beleidspraktijk zijn niet steeds geïnteresseerd in een kritische doorlichting of zelfs een 'ontmaskering' van een beleidstheorie (= het geheel van veronderstellingen achter een beleidsprogramma) maar soms in iets anders. We formuleren enkele mogelijkheden:

a De behoefte aan *ondersteuning* met argumenten van het bestaande beleid en een bevestiging van de beleidstheorie. Die steun kan bijvoorbeeld gevonden worden in empirische steun. Ambtenaren en gezagsdragers hebben overigens niet altijd genoeg aan een beleidstheorie met een hoog empirisch gehalte of beter gezegd, aan een empirisch juiste theorie. Het empirisch gehalte is niet het belangrijkste criterium in een de arena van een gemeenteraad, Provinciale Staten of Tweede Kamer (Koppenjan, 1990: 26-31). Ambtenaren zijn er niet met steun van een beleidstheorie door empirie.

b Een tweede mogelijkheid heeft te maken met de complexe werkelijkheid. Vele actoren hebben een waarneming van zaken als drugsoverlast. Men neemt waar, interpreteert en formuleert een of meer oplossingsrichtingen. Selectiviteit in de waarneming leidt meestal tot verschillende beleidstheorieën. Maar beleidstheorieën worden ook beïnvloed door interactie, door confrontatie met wat anderen vinden van een probleem en oplossing. Een beleidstheorie is een dynamisch iets. Daarmee zijn soms ook belangen gemoeid. Een kabinet wil een beleidstheorie versterken en een oppositie wil deze ondergraven. Er kan daardoor behoefte ontstaan aan formulering en *confrontatie* van verschillende beleidstheorieën vanuit de behoefte duidelijk te krijgen wat iedereen wil en waar dat toe leidt.

c Een beleidstheorie kan dus ontleed, gereconstrueerd, ondersteund en aangepast worden maar in de praktijk is dat niet altijd genoeg. Soms zullen ambtenaren en bestuurders een *veranderingsmechanisme* nodig om verandering in een bestaande situatie te krijgen, om bestaand beleid 'om' te krijgen naar een aangepast beleid. Soms is een *rudimentaire beleidstheorie* in de vorm van een *uitdagend beleidsconcept* nodig, dat als een *ijsbreker* fungeert. Bestuurlijke vernieuwing in gemeenten blijkt die rol vervuld te hebben. Het bleek een concept dat *urgentie* uitdrukt (vernieuwing is nuttig), door de meerduidigheid van het concept 'partijen' verenigt, en een ijsbrekerfunctie vervult, waarachter schepen met voorstellen als in een convooi kunnen varen (Korsten, 1997).

Dynamiek in de beleidstheorie

Maar daarmee zijn we er niet want bestuurlijke vernieuwing introduceert iets nieuws, bijvoorbeeld een referendum. Soms is evenwel een verandering in een *bestaande* beleidstheorie nodig. Dat brengt de dynamiek van de beleidstheorie in beeld. Rein en

Schön (1986) maken in een artikel *'Frame-reflective policy discourse'* duidelijk dat een beleidstheorie een 'frame' is en dat dit een voorlopige stelling is in een voortdurend proces van *'framing'* en *'naming'*.

'Framing' is een proces dat sterke trekken heeft van vorming van een beleidstheorie in de praktijk. Het gaat in de formulering van Van Twist (1993: 38) 'om het selecteren, organiseren en interpreteren van en vervolgens zin geven aan een complexe werkelijkheid, om zo in 'grensposten voor het weten, analyseren, overreden en handelen te voorzien'. Gelijktijdig is sprake van een typering van een als problematisch ervaren situatie. Een probleem krijgt een naam, het proces van 'naming'. Een naam, een etiket zegt iets. *Hoe we iets noemen, bepaalt voor een groot deel hoe we iets zien, en omgekeerd.* 'In het complementaire proces van 'naming' en 'framing' vindt de sociale constructie van een beleidswerkelijkheid plaats' (Van Twist, 1993: 39; Samson en South, 1996).

'Naming' en 'framing' leidt tot een conceptuele coherentie van een situatie, maar ook tot een zoeklicht voor een oplossingsrichting en actie (Korsten, 1988; Von Schomberg, 1997). Het biedt een basis voor *overtuiging in de beleidsconversatie*. In die conversatie worden beleidstheorieën 'gevormd en veranderd'. Wie waarom overtuigd wordt, hangt sterk samen met de taal, en dat brengt ons weer bij Edelman (Van Twist, 1993: 39). In de wijze van formulering van het probleem, wie het aan kan en moet pakken, en bijvoorbeeld in de maatstaven voor beoordeling van beleid komt een taallandschap tot uiting dat door sommigen aantrekkelijk gevonden en door anderen verworpen wordt. De taal roept de beleidswerkelijkheid op waarin mensen zich kunnen vinden. Overheidsnota's en debatten zijn er 'in theorie' op gericht om de acceptatie van werkelijkheidsdefinities, typering en categorisering zichtbaar te maken, en daarmee de haalbaarheid van beleid. In de beleidsconversatie expliciteren actrices hun beleidstheorie als dat uitkomt om anderen mee te krijgen en probeert men de beleidstheorie van anderen met taal duidelijk te krijgen, uit te vergroten, te verkleinen, te styleren, zwart te maken, enz. Daarbij wordt met allerlei taalmiddelen gewerkt, zoals metaforen, vocabulaires, argumentaties, enz.

Een actor hangt in werkelijkheid een beleidstheorie aan en probeert deze 'kloppend' te krijgen en te houden. Nieuwe feiten worden ook door een actor zo geconstructueerd dat deze passen binnen een theorie. Een beleidstheorie uit de praktijk is *zelfreferentieel*, aldus Van Twist (1993: 40). Informatie wordt in een theorie opgenomen zoals die wordt ontvangen en geïnterpreteerd; niet zoals die is bedoeld. Deze zelfreferentialiteit verklaart minstens voor een deel waarom actrices in en na discussie met anderen vasthouden aan hun theorie, dus hun 'framing' en 'naming'. Met andere woorden, zelfreferentialiteit verklaart voor een stuk het verschijnsel dat we wel kennen uit de waarneming van debatten: 'ze praten langs elkaar heen'.

Dat wil niet zeggen dat debat geen enkele zin heeft. Een *wisseling* van beleidstheorie is mogelijk doordat een beleidstheorie van een actor of een groep actrices ernstig gekritiseerd wordt. Dat is niet altijd voldoende voor verandering. Een wisseling van 'frame' is niet eenvoudig (Van Twist, 1993: 41).

Reframing

Het pogen te komen tot een verandering van een dominante beleidstheorie wordt 'reframing' genoemd (Korsten, 1988; Bolman & Deal, 1991; Smith en Huntsman, 1997).

Dat is een aan de veranderkunde ontleende *interventietechniek*. Door nieuwe frames' te introduceren kan *fixatie* doorbroken worden en kunnen leerprocessen ontstaan.

Korsten spreekt in dit verband van *heuristieken*. Dat zijn *repertoires* voor probleemvinding, -definiëring en -structurering. Hij geeft als voorbeeld 'de klantgerichte gemeente'. Op basis van de literatuur kan een aantal perspectieven op de klantgerichte gemeente ontwikkeld worden:

- het afstandsperspectief.
- het barrièreperspectief.
- het ombudsperspectief.
- het interne organisatieperspectief.
- het bedrijfsmatig perspectief.
- het schaalperspectief.
- het netwerkperspectief.
- het ethisch perspectief.

Deze heuristieken zijn praktisch, maar ook vaag en partieel. Ze zijn *praktisch* want het zijn *zoekschema's* voor ambtenaren om te zien of in hun gemeente, dus hun context, een bepaalde invalshoek meer aandacht verdient. Ze zijn *vaag* omdat ze in de context concreet gemaakt moeten worden met voorstellen. Ze zijn *partieel*, omdat elke dimensie op zich onvoldoende is om een geheel beleid ter bevordering van klantgerichtheid op te baseren. Een praktisch beleid kan ontstaan door te draaien aan het rad van avontuur, aan de perspectieven-carroussel en dus door elk perspectief na te lopen. Een beleid is *meestal een mix van perspectieven*, gevat in een *eigen taal*, in een 'discours' dat alleen in die context werkt.

Korsten heeft zijn aanpak geïllustreerd. Hij formuleert acht perspectieven op klantgerichtheid (voor een meer klantgericht beleid zo men wil). Om duidelijk te maken hoe om te gaan met zijn acht perspectieven, formuleert Korsten een metafoor: de *oogarts* die glazen voorhoudt aan de bezoeker om zo de gewenste sterkte te bepalen van de glazen in het montuur (de beleidstheorie) te bepalen. De *bestuurskundige* zou in de praktijk als een oogarts kunnen optreden. Hij/zij zou de 'practioners' achtereenvolgens een glas voor kunnen houden om te komen tot een beleidstheorie op klantgerichtheid.

Welke de relevante perspectieven zijn om te komen tot een geheel ander beleid, is niet tevoren te zeggen. De acht genoemde hebben geen geldigheid op voorhand voor elk beleid. Korsten heeft die pretentie niet. Welk perspectief relevant is in verband met beleid in verband met straat- en raamprostitutie of jeugdbeleid hangt samen met het onderwerp en de probleemsituatie.

Perspectieven-carroussel heeft voordelen

De hanteren van een perspectieven- of heuristiekencarroussel heeft allerlei voordelen. Arno Korsten (1988) somt die op en Mark van Twist (1993) neemt deze over.

Toepassing van een op een probleem afgestemde carroussel maakt duidelijk welke

heuristieken nieuwe inzichten leveren ten opzichte van het bestaande beleid. Er ontstaan nieuwe opties, nieuwe wegen die men kan inslaan. De waaier van perspectieven biedt verder de mogelijkheid om bijvoorbeeld drie of vier mixages van perspectieven, dus rudimentaire beleidstheorieën, met elkaar te confronteren. Het hanteren van meerdere heuristieken kan bovendien duidelijk maken welke actoren welke positie in de arena innemen. Door het globale karakter van heuristieken worden gebeurtenissen en voorstellen ook niet te snel eenzijdig geïnterpreteerd in een theorie. Er kan bovendien naar overeenstemming toegewerkt worden (Korsten, 1988).

De *polyheuristische benadering* kan natuurlijk ook dysfunctioneel worden (1988: 29-31). Voorkomen moet worden dat door steeds meer heuristieken te introduceren een spel van verdeel en heers wordt gespeeld, en een zodanig uitgebreide wisseling van argumenten op gang komt, dat na woorden geen daden meer resulteren. Ook moet gewaakt worden voor de confrontatie van oppervlakkige, niet geïnternaliseerde 'frames'. Deze heuristieken zijn niet bedoeld als wetenschappelijke wereldvreemde denkoefeningen. Ze zijn gegrondvest in en te ontleen aan wat er al aan beleid is ontwikkeld door andere organisaties, en/of door een organisatie als de VNG (denk aan modelverordeningen) bedacht is en wat impliciet is in de hoofden van 'practioners'. Wie goed luistert naar wat beleidvoerders formuleren als nieuwe mogelijkheden voor beleid, heeft al snel enig materiaal in handen om te komen tot heuristieken. Daarbij is het goed oog te hebben voor werkwijzen van ervaren en jonge ambtenaren. Oudere ambtenaren blijken meer te werk te gaan volgens een eerder succesvol gebleken werkwijze en vaak al vlug een mogelijke oplossing bij de hand hebben, waarvan ze aftasten of die houdbaar blijkt. Jongere ambtenaren volgen daarentegen nog vaker een andere aanpak, te weten de cyclus 'vanuit de boekjes': van probleemverkenning, alternatieven schetsen, alternatieven beoordelen, kiezen, naar uitvoeren, aldus Starling (1987) in een artikel '*A model of inexact reasoning in administration*'.

Heuristieken formuleren is een kunde en kunst. Het is een kunde omdat men het bestuurskundig vakmanschap, waaronder kennis van een terrein, kan en moet benutten. Het is een kunst omdat men de gave moet hebben om te komen tot aansprekende, originele formuleringen en verbeeldingskracht moet ontwikkelen voor het benoemen van een in de praktijk herkenbare heuristiek.

Voor meer inzicht in reframing attenderen we op Bolman en Deal (1991) '*Reframing organizations*'.

Impliciete kennis bij beleidsmedewerkers

Er is ook onderzoek gedaan naar hoe ontwerpers hun impliciete kennis aanwenden in relatie tot framing en frame reflection. Komt ook de proceskant van ontwerpen naar voren? Baumard (1999) beweert dat veel managers last hebben van over-management. Ze varen teveel op uitgedokterde plannen. 'Tacit and intuitive processes are often crucial in successful business outcomes', stelt hij. Ook in tijden van onzekerheid en turbulentie. Dit wordt aan de hand van vier cases geïllustreerd.

Dynamiek in beleidsnetwerken dwingt tot reframing

Beleid maken geschiedt veelal in een beleidsnetwerk. Stel dat de verhoudingen in een netwerk veranderen door een stap naar verdere privatisering: heb je dan iets aan het concept 'frames'?

Dudley (1999) analyseerde of door de privatisering van British Steel sprake was van *institutionele herstructurering* waardoor *beleidsnetwerken* en *beleidsgemeenschappen* veranderen. Dat bleek inderdaad het geval. Twee verklaringen worden daarvoor gegeven. Ten eerste verandert de 'crucial balance of resource dependencies' waardoor bestaande beleidsgemeenschappen worden afgebroken. Ten tweede, door de scheiding tussen primaire actoren ontstaat een reframing van de belangrijkste beleidsissues. Het concept van Schön & Rein van 'issue framing' is een bruikbare metafoer voor hoe actoren de complexe werkelijkheid omschrijven en (her)interpreteren. Toen British Steel nog staats eigendom was, was nog sprake van sterke overeenstemming tussen de 'frames' van de 'corporation' en de centrale overheid. Maar sinds de privatisering zijn de beelden over wat 'Steel' is en moet doen uit elkaar gaan lopen. 'Multi-arenapolitiek' zoals door de Europeanisering van beleid kan de actoren verder uit elkaar drijven, aldus Dudley (1999: 51).

Daarbij komt dat het besef van de grenzen van een eigen framing British Steel geleidelijk ook duidelijk is geworden. British Steel heeft daarom gepoogd om de relatie met de centrale overheid te reconstrueren. British Steel ondernam een poging om de onbalans in de afhankelijkheden van bronnen (financiën, regels) te wijzigen.

Privatisering bewerkstelligt dus dynamiek in een beleidsnetwerk in de vorm van reframing van de verhoudingen tussen actoren, mede door de wijziging in de afhankelijkheden van bronnen, waarbij actoren ook op grenzen stoten en daardoor pogen om de verhoudingen aan te passen in een weer nieuwe leefbare verhouding. In Nederland zagen we dat bij de verhouding ministerie van V&W en de NS.

Literatuur

- Baumard, Ph., Tacit knowledge in organizations, Sage, Londen, 1999.
- Beauman, C., British Steel: a turnaround under public ownership, in: British Strategy Review, 1996, nr. 3, pp. 16-29.
- Dudley, G., British Steel and government since privatization: policy 'framing' and the transformation of policy networks, in: Public Administration, vol. 77, 1999, nr. 1, pp. 51-73.
- Dudley, G.F. & J.J. Richardson, Politics and steel in Britain 1967-1988, Dartmouth, Aldershot, 1990.
- Engbersen, G. en Th. Jansen, Armoede in de maatschappelijke verbeelding (1945-1990), Stenfert Kroese, Leiden, 1991.
- Engbersen, G., Armoede dient nader te worden gedefinieerd, in: NRC, 5 dec. 1998.
- Engbersen, G., J.C. Vrooman en E. Snel (red.), Effecten van armoede - Derde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1998.

- Gouda, F., Poverty and political culture - The rethoric of social welfare in the Netherlands and France, 1815-1854, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1995.
- Grant, D. & C. Osrick, Metaphor and organization, Sage, Londen, 1996.
- Henry, J. (ed.), Creative management, Sage, Londen, 1991.
- Korsten, A.F.A., Bestuurskunde als avontuur, Kluwer, Deventer, 1988.
- Maloney, W.A. & J.J. Richardson, Managing policy change in Britain - The politics of water, Edinburgh University Press, 1995.
- Noordegraaf, M., Attention! - Work and behavior of public managers amidst ambiguity, Eburon, Delft, 2000.
- Rein, M. en D. Schön, Frame-reflective policy discourse, in: Beleidsanalyse, 1986, nr. 4, pp. 4-19.
- Rein, M. en D. Schön, Reframing policy discourse, in: Fischer, F. en J. Forrester (ed.), The argumentative turn in policy analysis and planning, Duke University Press, Durham, 1993, pp. 145-167.
- Rhodes, W.A., Policy networks in British government, Clarendon Press, Oxford, 1992.
- Rhodes, W.A., Understanding governance, Open University Press, Buckingham, 1997.
- Schön, D. en M. Rein, Frame analysis, in: Wagner, P., C.H. Weiss e.a. (eds.), Social sciences and modern states, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, pp. 262-290.
- Schön, D. en M. Rein, Frame reflection: towards the resolution of intractable policy controversies, Basic Books, New York, 1994.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, Armoedebareometer 1998, SCP, Den Haag, 1998.