

# Conceptualisering door 'policy framing'

## *Het ontwikkelen van 'frames' op een beleidsvraagstuk en het herzien ervan ('reframing')*

A.F.A. Korsten<sup>1</sup>, 141208

### 1 Inleiding

Dit stuk gaat over een klassiek thema in de bestuurskunde, waar ik me al in 1988 - in 'Bestuurskunde als avontuur' - mee bezig hield. Het betreft het ontwikkelen van een visie of perspectief op beleid, dat in vakjargon wel wordt aangeduid als een 'frame'. We begeven ons daarmee in de wereld van het ontwerpen van beleid en het reconstrueren van een beleid door het 'frame' achter het beleid – het bestaande paradigma of denkschema of de bestaande visie - op te sporen.

Een beleid kun je ontwerpen en dus ook de essentiële kern daarvan, het 'frame'. Omdat achter elk beleid een 'frame' schuil gaat (een paradigma, een perspectief, een visie, een beleidstheorie), kun je aannemen dat een frame ook te ontwikkelen valt. Maar pas op. Beleid is cognitief (een ontwerp) en interactief (het resultaat van overleg, onderhandelen en misschien wel vechten). Is een frame dan zo maar een ontwerp achter een bureau opgesteld? Nee, een frame is in westerse democratieën bijna altijd het resultaat van cognitie en interactie. Omdat het gaat om *'dealen en wheelen'* is een frame misschien niet consistent of niet af. Maar dat zegt niet alles.

Men kan ook een frame reconstrueren door het bestaande beleid tegen het licht te houden en de kern er uit te peuteren of door voorstellen op hun merites te beoordelen. Achter een aanmerkelijke dijkverhogingsambitie van de commissie-Veerman (2008) gaat een verhaal schuil over klimaatverandering en stijging van de zeespiegel. Of de aannames juist zijn, kan voor discussie vatbaar zijn.

Ik ga hier in op het denken van Martin Rein & Donald Schön over frames, framing en reframing. De indeling is als volgt:

- 1 Inleiding
- 2 Beleidsproblemen
- 3 Rein & Schön: perspectiefontwikkeling (framing & naming)
- 4 Casus reframing: dynamiek in beleidsnetwerken dwingt tot reframing
- 5 Het denken over '(re)framing' toepasbaar in gemeenten?
- 6 Oefenen met 'framing' van beleidsvraagstukken
- 7 Frames herkennen

---

<sup>1</sup> Prof.dr. A.F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Maastricht. Zie [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl). E-mail: arno.korsten@ou.nl.

## 2 Beleidsproblemen

Wat leent zich vooral voor het ontwikkeling van een visie, een denkschema? Vooral ‘*wicked problems*’.

Welke problemen kennen we in de praktijk van de maatschappij? We kennen verschillende maatschappelijke problemen, eenvoudige en meer complexe. Ze worden wel ingedeeld op basis van kennis die we ervan hebben en consensus over waarden. Soms weten we veel van een vraagstuk, soms weinig. Dat is de eerste dimensie, de kennisdimensie. Een tweede dimensie om problemen in te delen, verwijst naar de mate van controversialiteit. Sommige problemen zijn controversieel, we denken er verschillend over, terwijl er over andere veel overeenstemming bestaat. Dat is de consensusdimensie, die handelt over de waardenoriëntatie. Kennisdimensie en waardenoriëntatie gemixt geeft vier typen beleidsproblemen. De eenvoudige problemen zijn problemen waarover genoeg kennis bestaat en waarover burgers en bestuurders het snel eens zijn. Denk aan het maken van een straatnamenplan voor een kleine buurt in een gemeente. Daarnaast zijn er de zgn. ongestructureerde of *wicked problems*. Daarover bestaat betrekkelijk weinig kennis en geen consensus. Denk aan de bouw van kernenergiecentrales en het opslaan van afval van kernenergie. Dan zijn er nog twee andere typen. Problemen waarover we het niet eens zijn maar waarover wel voldoende kennis bestaat. Denk aan het abortusvraagstuk in bepaalde landen of het toestaan van euthanasie. De vierde categorie zijn de problemen waarover we het qua waarden eens zijn maar waar de kennis toch onvoldoende over is. We weten niet goed hoe we ze aan moeten pakken. Denk aan voedselveiligheidsvraagstukken, zoals de bestrijding van de vogelpest. Of denk aan aids.

Fig.: Beleidsproblemen

	Kennis gering	Veel kennis
Consensus afwezig	Wicked problems: strijd om kernenergie, verkeersmobiliteit	Ethische vraagstukken, zoals over abortus
Consensus aanwezig of te bereiken	Expertkennis nodig over BSE, vogelpest e.d.	Eenvoudige problemen

Ik richt me nu op de *wicked problems*, de *ongestructureerde problemen*. Ze worden ook wel *brandende kwesties* genoemd of *weerbarstige problemen*. Denk aan het toestaan van meer gebruik van kernenergie door kernenergiecentrales te bouwen of omgaan met intensieve veehouderij of omgaan met voetbalvandalisme. Of denk aan het omgaan met drugsproblematiek.

## 3 Rein & Schön: perspectiefontwikkeling (framing & naming)

De geschiedenis van deze problemen is niet makkelijk te ontrafelen door even te zeggen: we scheiden de waarden van de feiten. De deelnemers aan deze controverses houden er verschillende, conflicterende ‘*frames*’ op na. Elke groep participanten lijkt zijn *werkelijkheidsbeeld* te hebben, zijn verknoopt beeld van waarden en feiten in *een kijk op de zaak*. De deelnemers aan het debat over de *controverse*, verschillen niet alleen met elkaar van mening, zo maar van mening, maar ook over de kern van hun kijk op de zaak (‘disagree about the nature of their disagreements’). Er is immers niet alleen strijd over waarden en over de kennis maar ook over de samenhang daartussen. Er zijn verschillende frames in discussie,

waarden-feitencomplexen of diagnose-oplossingscomplexen. Martin Rein en Donald Schön stellen dit in hun artikel *'Frame-reflective policy discourse'* uit 1986.

### ***Policy discourse: wat is dat?***

Beide auteurs omschrijven een beleidsdiscours als het geheel van interacties van individuen, politieke partijen, belangengroepen, sociale bewegingen, bedrijven en andere organisaties en overheidsorganisaties waardoor maatschappelijke vraagstukken en uitdagingen worden geagendeerd en verwerkt ('converted') in beleidsproblemen, besluitvorming en actie (Rein & Schön, 1986).

Een beleidsdiscours kan *'frame-reflective'* worden als het debat leidt tot bezinning op verschillende frames. De auteurs gaan de condities na wil het tot 'frame reflection' komen.

### ***Wat is een frame?***

Rein en Schön (1986: 4): 'Framing is, in our use of the term, a way of selecting, organizing, interpreting and making sense of a complex reality so as to provide guideposts for knowing, analysing, persuading and acting. A frame is a perspective from which an amorphous, ill-defined problematic situation can be made sense of and acted upon'. Een frame is dus een *beleidsperspectief* op een (complex) *weerbaarstig probleem, over wat het is, wie ermee van doen hebben, hoe je het overtuigend aanpakt*. In feite is het een diagnose-handelingscomplex. Er bestaan alternatieve termen die hetzelfde uitdrukken als een frame. Rein & Schön spreken van *'different views of the world'*. Frames 'create multiple social realities, interests, groups and policy constituencies'.

Een frame over aids omvat dus: wat is aids, waardoor ontstaat het, hoe pakken we het aan en waarom?

Een frame is *een beleidsperspectief*. Waar gesproken wordt van framing bestaan doorgaans meerdere frames.

Neem voetbalvandalisme. We omschrijven hier een denkbeeldig frame. Hooligans terroriseren voor wedstrijden de binnensteden en provoceren de fans van tegenstanders. Ze schelden, gooien ruiten in en slaan tegenstanders op hun bek. De politie heeft er doorgaans handenvol werk aan, geleid tegen de tijd dat het nodig wordt de supporters naar de wedstrijd en scheidt ze in vakken, waar ze onder het oog komen van eigen stewards. In het stadion is camerabewaking. Scheidsrechters zijn door de voetbalbond geïnstrueerd om bij bepaalde spreekkoren de wedstrijd til te leggen. Burgemeesters zijn hiervan op de hoogte. Na de wedstrijd wordt gefaseerd het stadion leeg geruimd. De supporters van de gastclub worden na de treinen en bussen gedirigeerd. Deze aanpak is het gevolg van een overeenstemming tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken, de voetbalbond, vertegenwoordigers van clubs en van korpsbeheerders en politiecommissarissen. Deze aanpak impliceert dat de rijks- en regionale overheid volledig verantwoordelijk is voor de ordehandhaving en kosten in de publieke ruimte. Hier is een geheel ander frame tegenover te stellen. Dit frame ziet het vorige frame als een uit de hand gelopen zaken, die tot zeer onevenredige verdeling van politieaandacht leidt en in feite de clubs nagenoeg buiten schot laat.

### ***Achtergrond: framing in de wetenschap normaal***

Framing is te bezien op drie niveaus, dat van het individu, de wetenschap en het beleid (Rein & Schön: 'Framing goes on at three levels- personal life, scientific and scholarly inquiry, and policy-making'). Neem de wetenschap. De wetenschap is verdeeld in meerdere disciplines en

alternatieve kijken ontwikkelt. Vanuit die verschillende disciplines wordt een zelfde fenomeen verschillend bekeken. Er is verschil in framing.

Een psycholoog, een socioloog of bijvoorbeeld een antropoloog stellen verschillende vragen over bijvoorbeeld 'slaap'. De psycholoog zal bijvoorbeeld kijken naar hoe fit burgers zich voelen die vier, vijf, zes, zeven, acht of negen uur slapen? En wat zijn hun prestaties daarna? Een socioloog zal interesse hebben in verschillend slaapedrag van bepaalde sociale groepen, zoals hoofd- en handarbeiders, hoger of lager opgeleiden, werkers en werklozen. Een antropoloog zal bijvoorbeeld kijken naar hoe slaap aangeduid wordt in tribale versus andere samenlevingen, hoe mensen in die samenlevingen 'langslapers' aanduiden, etc.

Vertrekkend vanuit wetenschappelijke disciplines is het dus helemaal niet vreemd om verschil in 'framing' waar te nemen en te accepteren. Dat geldt ook voor framing vanuit verschillend departementen. Neem manieren van kijken naar soft en hard drugs.

Stel een medewerker van het ministerie van Justitie kijkt naar drugs. Dan zal hij redeneren vanuit juridische regels. Is verkoop van soft en/of hard drugs verboden? Zo ja, dan zal de medewerker ertoe neigen om de vraag te stellen of er toezicht is en verkoop niet toch gedoogd wordt. De justitiemedewerker is legalistisch ingesteld. Gezondheidszorg komt in zijn perspectief niet zo vlug voor. Een medewerker van het ministerie van Volksgezondheid zal de vraag stellen 'wie gebruikt soft en hard drugs? Wie heroïne? Etc.' Draagt gebruik van heroïne bij aan herstel van gezondheid of pijnverzachting?

De manier van percipiëren en definiëren van een vraagstuk maakt uit voor wat een verschijnsel is. Een verschijnsel is nooit zo en niet anders. Wie sigaretten roken definieert als drugsgebruik en drugs wenst te verbieden omdat ze slecht – want schadelijk voor de volksgezondheid - zijn, ziet sigaretten als slechte producten die ook verboden moeten worden. Wie sigaretten omschrijft als een acceptabel genotmiddel, wenst niks te verbieden.

### ***Frame en metafoor***

'Policy frames and their underlying appreciative systems are revealed through *the stories* participants are disposed to tell about policy situations' (Rein & Schön, 1986: 5). Die probleemoplossingsverhalen vaak gevat door een *algemene metafoor* maken de sprong mogelijk van oorzaken naar beleidsacties, van 'is' naar 'kan' en 'moet'. Maar tegelijk is één verhaal zelden genoeg. Een verhaal alleen vat zelden de complexe werkelijkheid. Daarom bestaat er in beleidscontroversen altijd ruimte voor meerdere conflicterende perspectieven, voor meerdere frames. Denk aan nertsfokkerij. Een exploitant van een fokkerij heeft een perspectief, een bonthandelaar ook, en een persoon die dierenwelzijn benadrukt weer een ander.

### ***Kenmerken van frames***

1. Een frame is een visie, een min of meer omvattend *diagnose-oplossingscomplex*. Denk aan hoe de toekomst er voor agrariërs op het platteland van Nederland eruit kan zien. Het is dus meer dan een kleine beleidsmaatregel van een gemeente of een provincie.
2. *Er is sprake van naming*. Een frame benoemt altijd aspecten van een verschijnsel maar *nooit alles in gelijke mate*. Een frame is *altijd partieel*. Een frame omvat nooit alle aspecten. Een frame is vergelijkbaar met een metafoor want die is ook partieel. Denk aan de metafoor van de rijksoverheid als 'het schip van staat' waarbij de stuurlieders alle hensen aan dek moeten hebben. Elk frame heeft in vergelijking met andere frames eenzijdigheden.

3. We kunnen wel frames proberen te *vergelijken* maar dat wordt bemoeilijkt doordat wat een beleidsprobleem is in het ene frame *doorgaans* iets anders is dan in het andere. Stel dat er drie frames zijn over armoede, dan is armoede niet in alle drie de frames gelijk. Voor het ene frame is het bestaan van voedselbanken een duidelijke indicatie voor het bestaan van armoede terwijl voor een ander frame kijkt naar de wettelijke maatregelen op het gebied van sociale zekerheid.
4. *'The framing of a policy issue takes place within a nested context'*. Beleidsproblemen moeten worden gezien in relatie tot overheidsprogramma's, in relatie geplaatst worden tot een beleidsnetwerk, en in een historische context worden gezien. Rein & Schön maken onderscheid in vier contexten: de interne context; de 'proximate' context; de macrocontext; de 'global' context. *'The framing of policy issues is responsive to shifts in the larger contexts of policy'* (Rein & Schön, 1986: 9). *'It is also true that the reframing of issues can shape the contexts on which it is dependent'* (1986: 9).
5. *Reframing is renaming*. Wie een beleid op een bepaald moment als uitgewerkt beschouwt, zal een frisse wind willen laten waaien. Een nieuwe naam voor een nieuwe jas.

### ***Kunnen we een frame evalueren?***

Ja, menen Rein & Schön (1986). Zij gebruiken de term 'frame-adequacy'. Je kunt kijken naar 'beauty', naar 'truth', naar 'justice'. Beauty verwijst volgens hen naar de degelijkheid en elegantie van de argumentatie. Waarheid verwijst naar de verificatie van kennis in een perspectief. 'Justice' heeft betrekking op het normatief gehalte van een perspectief, op wat goed en kwaad is in dit perspectief.

### ***Zijn alle frames altijd van gelijke betekenis?***

Die vraag stellen Rein & Schön (1986). Niet alle frames zijn gelijk in waarde. Meestal bestaat er een dominant frame, dat op te vatten is als 'bestaand beleid'. Er kunnen tegelijk frames zijn die het dominante frame aanvechten, die het weg willen duwen. Men moet dus altijd op een bepaald terrein rekening houden met multi-pele framing.

### ***Analyse van debatten en controverses***

De analyse van frame-discourse is niet eenvoudig volgens Rein & Schön (1986: 7). Waarom?

1. *Verschillende kijk, toch hetzelfde doen*. Dat wil zeggen dat bepaalde onderdelen uit verschillende frames gelijk zijn en blijven. Die gelijke brokken bemoeilijken het zien van verschil tussen frames. Ze geven het voorbeeld van welzijnsbeleid dat onder de Amerikaanse presidenten Ford en Carter gelijk was qua rol van de markt en marktwerking hierin, terwijl de politieke vlag verschilde.
2. *Gelijke kijk, toch verschillende dingen doen*. Dat wil zeggen dat eenzelfde frame niet altijd dwingend tot zelfde acties kan leiden maar soms tot verschillende ('the same frame can lead to different courses of actions'). Dat komt deels doordat politici in het kader van meerderheidsvorming graag refereren, ter bevestiging van het goede van hun koers, aan breed gedragen en algemene principes. Mogelijk zelfs aan een masterframe.
3. Beleid kan veranderen *zonder* een expliciete keuze van een frame.
4. *Een debat kan leiden tot een nieuw verhaal zonder dat het beleid zelf verandert*. Anders gezegd: er is een nieuwe frame keuze mogelijk zonder dat er sprake is van wezenlijke politieke verandering. Ook het omgekeerde kan: de beleidsinhoud verandert wel maar het verhaal er achter niet. Dat lezen we in de volgende uitspraak: 'It is possible to get reframing without controversy and controversy without reframing' (Rein & Schön, 1986). Als dat zo is dan verrast het ook niet om te stellen

dat veel beleidsveranderingen gewoon aanpassingen zijn aan veranderde omstandigheden. Alle kleine stapjes kunnen evenwel op den duur tot een reframing leiden.

5. Er kan een verandering optreden in een frame door iets anders dan een evolutie van het denken of onderzoek. Denk aan een crisis.

### ***Mogelijke misverstanden***

Drie mogelijke misverstanden zou ik willen benoemen:

1. Bestaan er partijgebonden 'frames' of niet?
2. Bestaan een 'frame'-loze beleidssector of niet?
3. Bestaan er sectoren waar frames verder ontwikkeld zijn dan andere?
4. Blijven frames in de tijd gelijk of niet?

#### *Ad 1 Bestaan er partijgebonden frames of niet?*

Een frame moet men *niet* zien al een partijgebonden oplossing voor iets. De literatuur (Rein & Schön, 1986) spreekt niet over een CDA-framing, een PvdA-framing. Een 'frame' is meer dan een standpunt maar minder dan een ideologie zoals het socialisme of het communisme. Het is een uitdagende conceptualisering. Ik ben geneigd om 'sociale vernieuwing' van stadsontwikkeling een 'frame' te noemen.

#### *Ad 2 Bestaan een frameloze beleidssector of niet?*

Dat er een frameloze beleidssector zou zijn, kan ik mij niet op basis van het werk van Rein & Schön (1986) voorstellen.

#### *Ad 3 Bestaan er sectoren waar frames verder ontwikkeld zijn dan andere?*

Ik denk dat er uitgaande van Rein & Schön (1986) meer en minder ontwikkelde respectievelijk doordachte framings bestaan.

#### *Ad 4 Blijven frames in de tijd gelijk of niet?*

Frames blijven in de tijd gezien meestal niet gelijk. Ze verschuiven. Dit duidt op een 'paradigma shift'.

## **4 Casus reframing: 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 actores 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 actores, 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.

## **5 Het denken over '(re)framing' toepasbaar in gemeenten?**

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. Ik spreek in dit verband van *heuristieken* (Korsten, 1988). Dat zijn *repertoires* voor probleemvinding, -definiëring en -structurering. Hij geeft als voorbeeld 'de klantgerichte gemeente'.

### ***Perspectievencarousel en 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 verdiend. 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 perspectievencarousel* 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 metafoer: 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.

### ***Perspectievencarousel heeft voordelen***

De hanteren van een perspectieven- of heuristiekencarrousel heeft allerlei voordelen. Arno Korsten (1988) somt die op en Mark van Twist (1993) neemt deze over. Toepassing van een op een probleem afgestemde carrousel 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 acties 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*'.

## **6 Oefenen met 'framing' van beleidsvraagstukken**

We gaan kijken of armoede verschillend te 'framen' is. Dit voorbeeld is gekozen omdat er materiaal op dit terrein is dat ons educatief van dienst kan zijn.



### ***Armoede als voorbeeld***

De eerste vraag is dan: wat is armoede voor een beleidsprobleem? We baseren ons op Engbersen (1998) en noemen het in termen van Van Heffen een complex en onzeker probleem ('wicked problem'). Een '*wicked problem*' is vaak direct te herkennen aan cijfer-, interpretatie- en waardenstrijd. Het is een brandende kwestie. In termen van Hoppe: een van de *ongetemde politiek problemen*: de zekerheid op het vlak van kennis is gering (we weten er weinig van; wie is echt arm?) en de consensus is laag (moeten we buiten de sociale zekerheidswetgeving nog iets doen voor mensen met een dunne portemonnaie?). De cijfers van het CBS en SCP over armoede hebben ons blijkbaar in een val gelokt.

Eerste conclusie: een 'wicked problem' of - in andere woorden - een brandende kwestie of 'ongetemd politiek probleem (Hoppe)- is vaak direct te herkennen. Waaraan? Aan ..... *cijfer- en interpretatiestrijd*.

Of er armoede in Nederland bestaat en hoeveel burgers arm zijn, is bij nader inzien .... omstreden, zegt de bekende armoede-onderzoeker en socioloog Godfried Engbersen. En: Armoede kan niet worden opgelost door simpel een beroep te doen op 'de feiten'. Waaruit bestaat dan dat verschil van mening verder?

Partijen die bij de discussie over armoede betrokken zijn, verschillen niet alleen over de vraag welke feiten *relevant* zijn, maar geven ook geheel *verschillende interpretaties* van dezelfde feiten. Er blijkt in de praktijk vanuit *verschillende waarden* naar armoede te worden gekeken (zie Engbersen, 1998; Engbersen, Vrooman en Snel, 1998; SCP, 1998).

Het feit dat lage inkomensgroepen in het bezit zijn van duurzame consumptiegoederen is voor de een het 'bewijs' dat er geen armoede is en voor de ander dat 'moderne armoede' niet een probleem is van materiële nood 'maar vooral van sociale deprivatie', zegt Engbersen. Het hoge aantal werklozen onder 'armen' is voor de een een aanduiding voor de terugtrek van een bepaald soort arbeid waar vroeger wel vraag naar was en voor de ander van werkschuwheid onder uitkeringsgerechtigden.

Er bestaan dus verschillende *beelden van armoede*, dus verschillende manieren om naar armoede te kijken: verschillende waardensystemen die met zich brengen om feiten te selecteren en interpreteren, en verschijnselen in taal te benoemen. Ren & Schön zouden spreken van '*frames*', Morgan zou hier spreken van '*images of material and social deprivation*', Korsten (1988) van *denkkaders of heuristieken* van armoede. Engbersen spreekt van '*talen*'. Dat beelden met taal samen hangen, ligt voor de hand (idem Korsten, 1988).

Engbersen heeft nader onderzoek gedaan naar die beelden rond armoede.

### ***Vijf maal een idioom rond armoede: Engbersen vertelt***

Engbersen heeft nader onderzoek gedaan naar de beelden rond armoede. Hij herkent er vijf. Dat zijn reconstructies. Men kan niet zeggen dat een individu bewust kiest voor een denkkader dat Engbersen hier noemt, maar uit de discussie in Nederland over armoede haalt hij wél vijf (re)constructies. Dat zijn:

- a de bureaucratische taal;
- b de moralistische taal;
- c de dramatische taal;
- d de academische taal; en
- e de taal van de armen.

In werkelijkheid zou een geschrift of mondelinge uiteenzetting een mix van meerdere beelden kunnen zijn (zie ook Korsten, 1988). En wellicht dat er

- naar tijd gezien nieuwe beelden bijkomen en afvallen, en dat er
- naar plaats gezien een verschil is in aantal en soort beelden. Niet is gezegd dat in België dezelfde vijf beelden herkenbaar zijn. Iets voor comparatief onderzoek.

### *Botsing van beelden over armoede*

Er bestaat over armoede ‘*een taal- en cijferstrijd*’ (Engbersen, 1998). De vijf geconstateerde (gereconstrueerde) beelden over armoede botsen met elkaar. De botsing is niet alleen het gevolg van de *verschillende positie* die de strijdende partijen innemen en de daarmee verbonden rollen, zoals die van politicus, ambtenaar, onderzoeker, zaakwaarnemer, slachtoffer, meent Engbersen. Er is ook een verschil in *achterliggende waarden* dat de positie en rol overstijgt; zo denken politici van verschillende politieke partijen anders over armoede.

*Opnieuw een taak voor onderzoekers om aan de hand van verkiezingsprogramma’s en fractiestandpunten in de Tweede Kamer te bezien welke van de vijf beelden terug te vinden zijn in GroenLinks, de PvdA, enz. Engbersen doet hierover geen uitspraken.*

Figuur: Beelden of denkkaders rond armoede vlg. Engbersen (1998)

vergelijking van armoedetalen	Kenmerken	Historisch	Nabijheid t.o.v. ander idioom	Overig
Bureaucratisch idioom	vooral fin. Grens ter bepaling van wat armoede is	discussie jaren ‘80 over minima, echte minima	wet. idioom	abstracte termen, technische termen, neutraliteit suggererend
Moralistisch idioom	armoedigen verdienen het om geholpen ....	bekend uit armenzorg	dramatisch idioom	sterk normatief
Dramatisch idioom	armoedigen moeten kunnen deelnemen aan ... (pakket dat hoort in min. standaard)	bij totstandkoming van Bijstandswet in 1963; Muskens		concreet, persoonlijk, beeldend, emotioneel
Academisch idioom	abstract, empirisch en theoretisch; onderzoek van oorzaken en gevolgen	vooral na 1980	bureaucratisch idioom, maar minder eendimensionaal	wie zijn armen?; typen armen; oorzaken, gevolgen; referentiegroep
Taal van de armen	slachtofferidioom; eigen situatie-definitie			

Waarom is een armoedeidioom te herkennen? We lopen elk beeld over armoede na en geven op basis van het artikel van Engbersen een kenschets, een aanduiding van de kijk op de armoedefinitie, en we gaan na of een bepaalde kijk in een bepaalde periode dominant was.

### *ad a De bureaucratische taal.*

- Het idioom in het algemeen. De taal van de bureaucratische visie is abstract. De termen zijn technisch, zoals de term uit dit beeld: ‘meerjarige echte minima’. De discussie binnen dit idioom suggereert normatieve neutraliteit. Het woord ‘armoede’ wordt zoveel mogelijk vermeden. Tijdens de drie kabinetten-Lubbers was gebruik van het woord ‘armoede’ taboe, aldus Engbersen (1998). De term ‘*minima*’ was wel toegestaan.
- Wat is armoede? De bureaucratische taal blijkt tot uitdrukking te komen in de bepaling van de armoedegrenzen. Deze bepaling is voornamelijk financieel bepaald. Het gaat om de hoogte van het sociaal minimum, zoals dat in de Algemene Bijstandswet (ABW) is vastgelegd. Arm is degenen die net onder die grens zit of er net boven, afhankelijk van de definitie, aldus Engbersen.
- Tijd. Het bureaucratisch idioom deed vooral in de jaren tachtig opgeld toen vele onderscheidingen werden aangebracht, zoals in minima, echte minima, meerjarig echte minima.

### ***ad b De moralistische taal.***

- Het idioom in het algemeen. De taal uit het moralistisch beeld onderscheidt zich van het bureaucratisch idioom omdat geen neutraliteit wordt gesuggereerd maar een sterk moraliserende opstelling wordt gekozen. Armen worden getypeerd als mensen die zich onverantwoord gedragen, of ongemotiveerd zijn om een baan te zoeken. Er is ook een tegengesteld beeld binnen de moralistische taal: de arme is onschuldig, behoeftig, een uitverkorene.
- Wat is armoede? Armoedig zijn in het moralistisch zij die het ‘verdienen’ om geholpen te worden.
- Tijd. Het moralistisch idioom kent een lange traditie in de ‘*armenzorg*’.

### ***ad c De dramatische taal.***

- Het idioom in het algemeen. De taal van het dramatisch beeld is concreet, dramatisch, persoonlijk en emotioneel. De voormalige bisschop van Breda Muskens is de verpersoonlijking van dit idioom. Hij bracht in de jaren negentig het woord ‘*honger*’ weer terug in de discussie. Brood stelen, mocht volgens hem in bijzondere omstandigheden van armoede. Door deze taal worden alledaagse problemen van armen benoemd. Waarop mensen bezuinigen, de lidmaatschappen van verenigingen die ze moeten opzeggen, het bloemetje dat ze zich ontzeggen, de bitterheid van de stille armoede, de bittere ervaringen van bijstandsafhankelijkheid, op straat slapen, enz. Dit idioom werd lang, tijdens de drie kabinetten-Lubbers vermeden, maar wordt in televisie-debatten rcenter wél gekozen. Geconfronteerd met de uitspraken van Muskens reageerde premier Kok ook in deze taal (‘Bij ons thuis moest elk dubbeltje ...’).
- Wat is armoede? Armoede wordt hier benoemd met dingen die men niet meer kan. ‘Bij ons is geen plaats meer voor ...’.
- Tijd. De dramatische taal speelde een prominente rol bij de totstandkoming van de AWB in 1963 stelt Engbersen, maar keert ook in de jaren tachtig en negentig terug.

### ***ad d De academische taal.***

- Het idioom in het algemeen. Is er een armoedegrens en hoe omvangrijk is armoede dan? Wat hebben armoedigen gemeen? Welke typen armoedigen zijn er en wat is hun herkomst en achtergrond? Wat zijn de oorzaken van armoede? ‘In de academische taal wordt de oorzaak van armoede zelden bij de armen zelf gelegd, in de meeste gevallen wordt gewezen op boven-individuele processen als oorzaak van armoede’, aldus Engbersen (1998). Wat zijn de gevolgen van armoede voor maatschappij, eigen groep en individu? Wat is eraan te doen? Dit idioom stelt de meeste door onderzoek te beantwoorden vragen.
- Wat is armoede? Deze taal raakt aan de bureaucratische taal. De discussie gaat over armoedegrenzen. De armoedegrenzen worden echter niet alleen financieel bepaald. Tegenover ‘armoede als materiële nood’ komen begrippen naar voren als ‘sociale uitsluiting’ en ‘overbodigheid’, die andere dimensies van armoede naar voren brengen. Auteurs als de Nederlandse socioloog Kees Schuyt en de Indiase econoom Armatya Sen wezen hier op. De ‘academische armoede-taal’ is dus geen hoofdzakelijk economische taal.
- Tijd. Deze taal ontwikkelde zich sinds 1960, met de verdere ontwikkeling van de sociale wetenschappen.

### ***ad e De taal van de armen.***

- Het idioom in het algemeen. Gebruiken armen het woord armoede? Welke onderscheidingen maken ze zelf en welke referentiegroepen hebben ze? Hoe beleven armen armoede? De taal van de armen is de taal waarin de armen zelf hun situatie verwoorden. Het is ‘slachtofferproza’.

- Wat is armoede? Armoede is wat armen zelf als armoede definiëren.
- Tijd. De stem van de armen komt vooral naar buiten door zaakwaarnemers en via belangengroepen.

***Een voorbeeld: om welke taal gaat het hier?***

Opgave: Lees de volgende tekst en bekijk in welk van de vijf ‘armoedetalen’ van Engbersen deze uitspraak uit 1998 te plaatsen is.

*‘Het lijkt me zinvol te praten over verhoging van de uitkering. Het besteedbare inkomen voor onze doelgroep is onder druk komen te staan. Armoedebeleid bestaat tot nu toe te veel uit lapmiddelen. Dat lost structureel niets op. Uitvoering van het lapmiddelen-beleid kost veel ambtelijke inzet’.*

Antwoord: Dit is een uitspraak die ons inziens het beste past in een van de denkkaders van Engbersen: de ‘bureaucratische taal’. De uitspraak is afkomst van een directeur van een sociale dienst.

***Vergelijking van de vijf denkkaders over armoede***

Vraag: Wat leert een *vergelijking* van de *vijf* door Engbersen genoemde denkkaders/ denkkaders/ beelden/ talen u?

Het antwoord, gebaseerd op de analyse van Engbersen, luidt ons inziens als volgt. Ook al voerde het kabinet-Kok I en II een beleid van ‘werk, werk, werk’ een pluraliteit aan perspectieven op armoede bemoeilijkt het bereiken van consensus over de beleidsinhoud. De onderlinge ‘afstand’ tussen deze vijf talen rond armoede, deze taal- en cijferstrijd, is echter niet even groot. Dat is van belang om vanuit de botsing van talen naar overeenstemming te zoeken, wat zal moeten om tot een ‘doorleefde’ (machtsvrije) meerderheid te komen.

De ‘bureaucratische taal’ ligt betrekkelijk dicht tegen de ‘academische taal’ over armoede aan. In beide idiooms is er grote aandacht voor cijfers over de armoedegrens en de omvang van armoede, over categorieën armen, over oorzaken en of de oorzaken verschillen tussen categorieën.

De redeneertrant verschilt tussen de beelden omdat de achterliggende waarden en uitgangspunten verschillen.

Wie impliciet uitgaat van een bureaucratisch beeld zal op zoek gaan naar de bepaling van de omvang van de armoede. Dan is een definitie nodig van armoede en zal ook nagegaan worden of en zo ja van welk inkomen sprake is. Wie inkomen heeft, kan dat verkrijgen uit betaalde arbeid. Wie werkloos is, krijgt een uitkering. Welke grens bestaat er voor een minimum-uitkering? Wie zo uitkomt bij minima, echte minima, meerjarige minima moet zich afvragen of op minimumniveau leven door werkloosheid ook impliceert dat sprake is van armoede. Dat moet alleen al daarom omdat iemand een relatie kan hebben met een vermogend iemand. Maar men moet ook naar de gezinssituatie kijken. Is sprake van een een-ouder-gezin? Dat wordt een hele rekenarij.

Sommigen in het debat hebben (vanuit een ander beeld dan het bureaucratische) belang bij een zo hoog mogelijk aantal armen omdat het hun kijk versterkt (het zijn er zus of zoveel en dat betekent dat jullie, partij x, hardvochtig zijn om dat te negeren; enz.).

Anderen hebben geen belang bij een preciese vaststelling van het aantal armen omdat ze andere prioriteiten hebben.

De appreciatie voor dit armoede-idioom, deze talen, verschilt.

‘Politici en beleidsuitvoerders worden vaak wanhopig van de complexe taal van de wetenschap, bijvoorbeeld als het gaat om de veelheid van armoededefinities en -benaderingen’, aldus Engbersen. De armen zelf lopen niet weg met het academisch en het bureaucratisch idioom. Ze voelen zich ‘vaak onbegrepen door de taal van de bureaucratie en de wetenschap’ (Engbersen, 1998).

### ***Pro beelden over armoede***

De vijf beelden van Engbersen over armoede maken duidelijk dat een simpele oplossing niet bestaat en er meer nodig is dan meer werk en koopkrachtverbetering (Engbersen, 1998).

### ***Kritiek op de vijf beelden***

Het gebruik van beelden van armoede zou een probleem-oplossingsrichting moeten geven als het heuristische waren in de zin zoals Korsten (1988) die denkkaders bedoeld, of ‘frames’ in de betekenis die Rein & Schön (1986; 1993) resp. Schön & Rein (1991; 1994) eraan geven. De beelden van Engbersen geven die oplossingsrichting niet direct. Zo gezien schieten ze tekort.

### ***Oplossingsrichtingen vinden in een ‘intractable policy controversy’***

VVD-fractie leider Hans Dijkstal erkent op 6 dec. 1998 in het tv-programma Buitenhof - op grond van het artikel van Engbersen - dat gezocht moet worden naar een probleemdefinitie waarin fracties in de Tweede Kamer elkaar vinden. Heeft Engbersen hier een concrete aanbeveling?

a De verschillende partijen moeten bereid zijn zich in andere perspectieven te verplaatsen dan het eigen denkkader of beeld. een voorwaarde voor consensusvorming is dus dat betrokkenen met elkaar willen communiceren.

b Engbersen houdt hem op grond van de vijf beelden voor dat een simpele oplossing niet bestaat. Een oplossing die uitsluitend gebaseerd is op één van de vijf beelden (zeer waarschijnlijk) is ons inziens, hoewel Engbersen hierover geen uitspraken doet, onvoldoende is om tot consensus of een meerderheid te komen.

c Hoewel het debat over armoede eufemisering van begripsvorming heeft opgeleverd, mede als gevolg van het verdwijnen van levensbedreigende armoede, heeft het debat toch ook nieuwe begrippen opgeleverd, zoals ‘*sociale uitsluiting*’ en ‘*sociale overbodigheid*’ die de diepgang in de probleemreflectie vergroten. Onder sociale uitsluiting, een term die op naam staat van de socioloog Cees Schuyt, wordt verstaan dat een deel van de beroepsbevolking overbodig geworden is op de arbeidsmarkt, wat tot gevolg heeft dat ze ‘niet meer meetellen in de maatschappij’ (Engbersen, 1998).

Gebruik van de term is ook gekritiseerd. Wie uitgaat van ‘self report’ door werklozen, kan weten dat vrij veel oudere arbeidsongeschikten, huisvrouwen en bijstandsmoeders zich niet maatschappelijk overbodig achten, aldus Engbersen (1998). Zij doen vrijwilligerswerk of leggen zich neer bij resp. hebben zich ‘positief’ verzoend met vervroegd uitreden. Het is ook niet zo dat een kwart van de Nederlandse bevolking bedreigd zou worden door ‘sociale overbodigheid’.

Oplossingen die uitsluitend uitgaan van meer arbeid schieten dus tekort. Want arbeid, daar gaat het sommigen niet om; ze zijn tevreden met ontbreken van betaalde arbeid, meent Engbersen (1998).

Uitsluitend koopkrachtvergroting? De materiële problemen bij lage inkomensgroepen behoeven relativering maar dat neemt niet weg dat bepaalde groepen, zoals 65-plussers, wel degelijk in een financieel zwakke positie verkeren (Engbersen, 1998).

d En: 'Het oplossen van het armoedevraagstuk impliceert meer dan koopkracht-verbetering of het terugdringen van het niet-gebruik van voorzieningen. Het impliceert ook het ter discussie stellen van het integratievermogen van de dominante instituties van onze samenleving, en van de centrale paradigma's die in de vormgeving en uitvoering van het beleid centraal staan' (Engbersen, 1998).

### ***Aanbevelingen volgens Engbersen***

1 Expliciteer de wetenschappelijke vooronderstellingen die ten grondslag liggen aan cijfers en analyses.

2 Er is onvoldoende basis voor een 'harde' 'armoedemaat'. Maar ook geldt: er dient gewaakt te worden tegen een *te ruime* definitie van armoede want dan boedt de maatschappelijke geloofwaardigheid in. Een precies beeld van de sociale kenmerken van armoedegroepen die zich rond een minimuminkomen 'bewegen', is nodig.

3 Zicht is nodig op dynamiek in de armoede. Welke armoede is tijdelijk (en is door wat op te heffen?) en welke is duurzaam? Hierover is onvoldoende bekend.

4 Meer onderzoek is nodig naar de gevolgen van armoede.

5 Meer inzicht is nodig over de uitsluitende werking van het onderwijs-, arbeidsmarkt- en sociaal-zekerheidsstelsel.

6 Er is terughoudendheid nodig in het weer introduceren van nieuwe begrippen.

### **7 Frames herkennen**

We komen bij het opsporen van frames. We stellen die hier gelijk aan het opsporen van een discours. Het trachten een frames te reconstrueren of herkennen wordt wel discoursanalyse genoemd. De meeste methoden zijn kwalitatieve data-analyses waarbij het gebruik van frames, metaforen, symbolen en samenhangende ideeën van verschillende actoren in een samenleving in kaart worden gebracht. Er bestaan methoden voor tekst- en conversatieanalyse maar ook methoden die niet alleen letten op denkbeelden in teksten maar ook praktijken meenemen en op zoek gaan naar dominante frames (meer in Wetherell, 2001; Plotter & Wetherell, 1994). Laclau en Mouffe hebben een analytische *lens* ontwikkeld. Daarmee kun je bepaalde machtsstructuren en coalities blootleggen en verborgen of pas ontkiemde frames (ook wel 'counter discourses' genoemd) aanwijzen.

Een frame wordt hier opgevat als

*'een samenhangend geheel van uitspraken en praktijken die onderling afhankelijk van elkaar zijn'.*

Er bestaat vaak een dominant discours of frame en een of meer tegendiscoursen of tegenframes. Een tegendiscours kan een dominant discours uit het evenwicht (proberen te) brengen. Dat kan een begin van verandering zijn.

Een dominant discours is in kaart te brengen door ook een tegendiscours in beeld te krijgen. Dat geeft *contrastwerking*. Discoursanalyse is daarom ook geschikt voor het analyseren van een debat (Aarts en Te Molder, 1998).

Een dominant discours kan *afgesloten* zijn voor bepaalde informatie en praktijken. Door de geslotenheid vast te stellen, kan men op zoek gaan naar afwijkingen zoals die blijken uit

teksten of andere informatiebronnen. In informele documenten en op bijeenkomsten zijn zwakke signalen aan te treffen, die op den duur het dominant discours kunnen ondergraven.

Laclau en Mouffe hebben geen beleidsdoel met hun analyse. Sommigen die met deze aanpak werken, menen wel handreikingen voor de beleidspraktijk te kunnen doen, althans voor wie op zoek is naar voortekenen van verandering.

In Nederland hebben Aarts en Te Molder (1998) zich ingelaten met framing over natuur, heeft Frouws (1998) zich bezig gehouden met framing (discoursen) op het vlak van plattelandsontwikkeling, Willemijn Dicke (2000, 2001) met framing in watermanagement, Zwanikken (2001) op het terrein van 'ruimte als voorraad', Joost Tennekes (2005) op het gebied van ontwikkelingsbeleid terwijl Van Latesteijn (2001) de Zuidvleugel van de Randstad in termen van discoursen/frames bekeek. Ook het werk van Henri Goverde (2000) staat af en toe in dit teken. Plattelandsontwikkeling is een voorbeeld van een problematiek die zich leent voor discoursanalyse. Dat geldt ook over het omgaan met natuur.

### ***(1): rurale ontwikkeling in termen van frames***

Een discours (een ensemble van ideeën, concepten en categorisering) bestaat niet op het individuele niveau maar op sociaal niveau. Vandaar dat een discours betekenis kan hebben in het kader van 'collectieve actie' (Goverde, 2000:57). Een discoursanalyse kan de strijd om de hegemonie van ideeën, concepten en categorisering rond en in beleidsvelden verduidelijken. Een discoursanalyse kan behulpzaam zijn om te begrijpen waarom een bepaalde notie van rurale ontwikkeling dominant wordt en als gezaghebbend wordt beschouwd terwijl andere zienswijzen in diskrediet geraken of niet doorzetten.

Jaap Frouws (1998: 58-63) richtte zich op de herdefiniëring van het platteland. En de Nationale Raad voor het Landbouwkundig Onderzoek (NRLO) publiceerde verschillende discoursen met betrekking tot stad-landrelaties. Hidding e.a. (1998) geven vijf discoursen van de NRLO. Dat zijn bij hen geconstrueerde verhalen die signalen leveren tegen het klassieke dominante verhaal van de scheiding van stad en platteland. Zij noemen onder meer als discours: 'stad en land als tegenpolen'; 'stad en land als netwerk van activiteiten'; 'stad en land als ecosystemen'; 'stad en land als stelsel van plekken'; 'stad en land als vastgoed'.

Frouws kwam met de volgende parallel voorkomende discoursen: agri-ruralist discourse, utilitarian discourse en hedonist discourse. Deze discoursen zijn overwegend praktijken van beleidsvoerders. De hoofdlijnen hiervan zijn door Goverde (2000) samengevat. We geven die hier met enkele schetsen, in eigen woorden weer.

a) De *agri-ruralist* benadrukt, kort gesteld, de centrale rol van de boeren in het proces van vernieuwing van het platteland. De sociale dimensie vormt de kern uit dit discours. De waarden van het platteland, zoals open ruimte, erfgoed, natuurlijke hulpbronnen, landschap, vinden hun basis in de samenwerking tussen mens en natuur. Boeren vervullen met name een essentiële rol bij het bewaren van de identiteit van het platteland, in de voedselproductie op niveau en in het tegemoet komen aan verlangens om het aantrekkelijke platteland te behouden. Rurale gebieden moeten een wederopleving kennen. Die is mogelijk door een endogene ontwikkeling en zelfregulering. Zie daar dit discours, dat een lofprijzing is op rurale gemeenschappen.

b) Het *utilitarian discourse* benadrukt iets anders, namelijk de economische dimensie van plattelandsontwikkeling. Landschapsbescherming biedt mogelijkheden om voordeel te halen

uit het landelijk gebied. Het platteland is een geheel van markten, zoals op het terrein van wonen, recreatie, aantrekkelijke landschappen, hightech landbouw. Plattelandsontwikkeling moet verbonden worden met deze verschillende markten. Dit sterk economisch gericht denken sluit aan bij de traditie van ruilverkavelingen, inpolderen, exploitatie en commercialisering van het landelijk gebied.

c) Het *hedonistisch discours* accentueert de culturele dimensie van het platteland, tot uiting komend in de schoonheid van gebieden en natuurwaarden. Dit discours of vertoog vertolkt als het ware de stadse kijk op plattelandsontwikkeling maar heeft wortels in de natuurbescherming.

Wie van de plattelandsbewoners gedraagt zich hoe? Tweederde van de overigens pluriforme groep van varkenshouders werd in 2000 in de hoek van het agri-ruralist discours geplaatst. Ondernemers met grote bedrijven bleken vooral te situeren in de hoek van het utilitaire discours. Het hedonistisch discours is sterk aanwezig bij natuurbeschermingsorganisaties, meent Henri Goverde (2000: 60).

De discoursen van Frouws en anderen, die voorkomen op het terrein van rurale ontwikkeling, zijn intellectuele constructies van onderzoekers. Die hebben het voordeel dat ze goed zicht geven op 'de complexiteit van het besturingsvraagstuk'. 'Er is geen sprake van vaste hegemoniale verhoudingen' (Goverde, 2000: 60).

Wat valt er nog meer over te zeggen?

De discoursen maken ook duidelijk dat als het discours van stad en platteland als vastgoed de hegemonie zou verwerven dit vergaande ruimtelijke consequenties zou hebben, bijvoorbeeld voor het Groene Hart.

Een tweede aspect is: wat is gemeenschappelijk in alle discoursen? Die vraag is voor beleidsvoerders van belang die nastreven om consensus te bereiken.

Een derde aspect: vergt het bestaan van uiteenlopende discoursen die elk geen hegemonie hebben sterk uiteenlopende manieren van overheidsoptreden? We laten deze vraag hier voor wat die is, maar tekenen aan dat deze wel aan de orde was (Goverde, 2000: 63).

## **(2): de watersector in termen van frames**

Willemijn Dicke verrichtte een zgn. narratieve analyse van de watersector. Zij gebruikt eigen terminologie. Zij ziet twee dominante frames: de Ecologische Kringloop en het Economisch Rationalisme. Deze frames botsen met elkaar en zijn de kiem voor conflicterende beoordelingen van het bestuurlijk vermogen van de watersector. Zij betoogt dat een *metabeleidsverhaal* deze tegenstelling kan wegnemen of overstijgen. Daarmee doet ze een poging een nieuw verhaal of frame te agenderen dat de oude tegenstelling 'oplost'.

Dicke maakt in de lijn van Roe duidelijk dat een 'narrative' een verhaal is. Een verhaal bestaat uit een opeenvolging van gebeurtenissen, waarbij een gebeurtenis is gedefinieerd als een overgang van de ene naar de andere toestand. Een verhaal kan vele vormen aannemen, bijvoorbeeld die van een schriftelijk betoog of een film. In een verhaal kan verslag gedaan worden van hoe iets is of is veranderd of heeft kunnen gebeuren. In de praktijk is een verhaal meestal niet beperkt tot een document of een wet. Allerlei brokstukken maken samen een verhaal (als een puzzle).

Een vertoog duidt Dicke aan als een *subgenre* van een verhaal. Een vertoog is een verhandeling of opstel van betogende aard. Een discours is meer dan een vertoog. Een



discours is – in navolging van de Amsterdamse hoogleraar Maarten Hajer - een *ensemble* van ideeën, concepten, categorisering die zich voordoen in concrete praktijken waaraan mensen betekenis voor zichzelf toekennen. Een discours van besturen omvat dus meer dan alleen verhalen. Praktijken worden er ook toe gerekend.

Waarom nu beginnen aan een denkproces in termen van *policy narratives* (Roe), dus van beleidsverhalen. Dat is nuttig omdat in veel situaties betrokkenen het niet eens zijn over een verschijnsel, de oorzaken van iets, de ernst ervan en de gevolgen, noch over de oplossingen. Neem het voetbalvandalisme. De KNVB kwam daarover in de jaren tachtig en negentig met suggesties maar de korpschefs dachten daar heel anders over en de korpsbeheerders en de minister van Binnenlandse Zaken weer anders. Wat de een als probleem ziet, beschouwt de ander helemaal niet als probleem. Dan is het goed om te proberen de kijk op de materie te clusteren tot enkele verhalen. Om daarna te proberen deze verhalen te overstijgen in een nieuwe aanpak ('frame'). Zo ook volgens Dicke in de watersector. Biedt meer marktwerking hier een oplossing om meer vermogen te genereren in de watersector?

Zij komt dus met twee dominante verhalen en een overstijgend verhaal. Dat laatste typeert ze als Eco-pragmatisme. Ze heeft het uitgewerkt in haar dissertatie.

Discoursanalyse heeft voor- en nadelen. Discoursanalyse werkt versterkend in op de reflexiviteit van een overheidsorganisatie of andere organisatie. Er komen over het algemeen geen handelingsstrategieën uit voort (Metze, 2005). Denk niet dat op ministeries niet hieraan gedacht wordt. In kringen van het ruimtelijk planbureau bestaat wel degelijk oog voor een dergelijk soort aanpak.

## 8 Uitleiding

Een beleidstheorie wordt wel omschreven als het geheel van veronderstellingen achter een concreet beleidsprogramma van een overheid. Die veronderstellingen betreffen de oorzaken en gevolgen van een vraagstukken, de doel-middelstructuur en de finale (normatieve) relaties. In de praktijk zijn ambtenaren en bestuurders bezig met beleid maken en herzien en daarmee met het ontwikkelen van een beleidstheorie of het aanpassen daarvan. Dat zijn ze zich niet altijd zo bewust maar het is wel zo. Van elk beleidsprogramma is een beleidstheorie te achterhalen en dus terug te vinden of te reconstrueren. Die beleidstheorie is ook weer te gebruiken om beleid te evalueren. De ambtenaren in de beleidspraktijk zijn niet steeds geïnteresseerd in een kritische doorlichting (en het om zeept helpen wat ze zelf bedachten) of zelfs een 'ontmaskering' van een beleidstheorie 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 hebben 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 konvooi kunnen varen (Korsten, 1997).

Soms is 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 'grensposen voor het weten, analyseren, overreden en handelen te voorzien'. Gelijkijdig 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).

'Naming' en 'framing' leidt tot een conceptuele coherentie in het denken over een beleidsvraagstuk, maar ook tot een zoeklicht voor een oplossingsrichting en actie (Korsten, 1988). 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 actoren 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).

## Literatuur

- Aarts, M. en H. te Molder, Over natuur gesproken – Een discoursanalytische studie van een debat, Rathenau Instituut, SDU, Den Haag, juni 1998.
- Abma, T. en R. in 't Veld (red.), Handboek beleidswetenschap, Boom, Amsterdam, 2001.
- Allers, M. & F. Sijtsma, Kengetallen gemeentelijk armoedebeleid – Een praktische handleiding, VNG uitgeverij, Den Haag, 1997.
- Allers, M. & S. Schrantee, Gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid en armoedeval, Groningen, 2000. Ook: <http://www.coelo.nl>
- 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.
- Bolman, D. & T. Deal, Reframing Organizations, Jossey-Bass, San Francisco, 1991.
- Bruijn, P. de, M. Gaddijn, e.a., Het gemeentelijk armoedebeleid: een inventarisatie, Research voor Beleid, Den Haag, 1997.
- Cachet, A. en E. Muller, Beslissen over voetbalvandalisme: een permanent probleem, Gouda Quint, Arnhem, 1991.
- Dammers, E., Leren van de toekomst, Eburon, Delft, 2000.
- Dicke, W., Bridges & watersheds – A narrative analysis of watermanagement in England, Wales and the Netherlands, Aksant, Amsterdam, 2001.
- Dicke, W., Narratieve analyse van de watersector, in: Nelissen, N.J.M. e.a. (red.), Bestuurlijk vermogen, Coutinho, Bussum, 2000, pp. 77-103.
- 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.
- Dunn, W., Policy Reforms as Arguments, in: Fischer, F. & J. Forrester (eds.), The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, Duke University Press, Durham, 1993, pp. 254-291.
- Eeten, M. van, Dialogues of the deaf, Eburon, Delft, 1999.
- 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.
- Fischer, F., Policy Discourse and the Politics of Washington Think Tanks, in: Fischer, F. & J. Forrester (eds.), The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, Duke University Press, Durham, 1993, pp. 21-43.
- Fischer, F., Reframing Public Policy, Oxford UP, Oxford, 2003.
- Forrester, J., Learning from Practice Stories: the Priority of Practical Judgment, in: Fischer, F. & J. Forrester (eds.), The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, Duke University Press, Durham, 1993, pp. 186-213.
- Frouws, J., The contested redefinition of the countryside: an analysis of rural discourses in the Netherlands, in: Sociologica Ruralis, jrg. 39, 1998, pp. 54-68.
- Geul, A., Beleidsconstructie, coproductie en communicatie, Lemma, Utrecht, 1998.
- Gouda, F., Poverty and political culture - The rhetoric of social welfare in the Netherlands and France, 1815-1854, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1995.

- Goverde, H., Waardeconflicten over rurale ontwikkeling, in: Nelissen, N.J.M. e.a. (red.), Bestuurlijk vermogen, Coutinho, Bussum, 2000, pp. 43-76.
- Grant, D. & C. Osrick (eds.), *Metaphor and Organizations*, Sage, Londen, 1996.
- Grant, D., T. Keenoy & C. Osrick (eds.), *Discourse + Organization*, Sage, Londen, 1998.
- Gunsteren, H. van, en E. van Ruyven (red.), *Bestuur in De Ongekende Samenleving*, Sdu, Den Haag, 1995.
- Gutmann, A. & D. Thompson, *Democracy and disagreement – Why moral conflict cannot be avoided in politics, and what should be done about it*, Harvard UP, Cambridge, 1996.
- Hajer, M. & D. Laws, Ordering through Discourse, in: Moran, M, M. Rein & R. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 251-269.
- Hajer, M. & H. Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis – Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Hajer, M. & M. Schwartz, Risicomaatschappij vereist een betrokken overheid, in: NRC, 14 april 1999.
- Hajer, M., A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics, in: Hajer, M. & H. Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis – Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 88-113.
- Hajer, M., Discourscoalities in politiek en beleid: de interpretatie van bestuurlijke heroriënteringen in de Amsterdamse gemeentepolitiek, in: *Beleidswetenschap*, 1989, nr. 4, pp. 242-263.
- Hajer, M., Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain, in: Fischer, F. & J. Forrester (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, Durham, 1993, pp. 43-77.
- Hoekveld, G.A., Burgers, bestuur en een ringweg - Bestuursgeografische beschouwing van een ruimtelijk conflict in Baarn, *Fac. ruimt. Wet.*, Utrecht, 1998.
- Hoogerwerf, A. (red.), *Het ontwerpen van overheidsbeleid*, Samsom, Alphen, 1992.
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid*, Kluwer, Alphen, 2008.
- Hoogerwerf, A., Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie, in: *Acta Politica*, 1984, nr. 4, pp. 493-532.
- Hoogerwerf, A., De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: een tussenbalans, in: *Beleidswetenschap*, 1989, nr. 4, pp. 320-341.
- Hoppe, R. en A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, Elsevier, Den Haag, 1999.
- Hoppe, R., Omgaan met ongestructureerde problemen in beleid en bestuur, in: *Strategie & beleid in de publieke sector*, Samsom, Alphen, 1996, D1300.
- Hoppe, R., Political Judgment and the Policy Cycle: the Case of Ethnicity Policy Arguments in the Netherland, in: Fischer, F. & J. Forrester (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, Durham, 1993, pp. 77-101.
- Jaspers, T. en J. Outshoorn (red.), *De bindende werking van concepten*, Aksant, Amsterdam, 2002.
- Kaplan, Th., Reading Policy Narratives: Beginnings, Middles, and Ends, in: Fischer, F. & J. Forrester (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, Durham, 1993, pp. 167-186.
- Knaap, P. van der, A. Korsten e.a. (red.), *Trajectmanagement*, Lemma, Utrecht, 2004.
- Latesteijn, H.C. van, Hoe inspiratie georganiseerd kan worden – De Zuidvleugel van de Randstad: instituties en discoursen, in: *Stuurgroep toekomstonderzoek en strategisch omgevingsbeleid*, Handorakel voor toekomstonderzoek, Lemma, Utrecht, 2001, pp. 61-69.
- Laws, D. & M. Rein, Reframing practice, in: Hajer, M. & H. Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis – Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 172-209.
- Linares, Y. & R. Salmon, *Competitive intelligence: scanning the global environment*, Economica, Londen, 1999.
- Lulofs, K. e.a., *Schokgolven in het openbaar bestuur na ‘Enschede’*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Maloney, W.A. & J.J. Richardson, *Managing policy change in Britain – The politics of water*, Edinburgh University Press, 1995.
- McKinsey, 21 minuten.nl, Amsterdam, 2005.

- McRae, D., Guidelines for Policy Discourse: Consensual versus Adversarial, in: Fischer, F. & J. Forrester (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, Durham, 1993, pp. 291-319.
- Metze, T., *De radar op scherp*, in: Min. van BZK, *Toekomstverkennen/De radar op scherp*, Den Haag, 2005a.
- Ministerie van BZK, *Scenario's enzo: een handreiking voor scenarioplanning*, Den Haag, 2005b.
- Ministerie van BZK, *Toekomst verkennen. De radar op scherp*, Den Haag, 2005a.
- Neutelings, R. en D. Janssen, *Beleidsstuwijzer*, Sdu, Den Haag, 1999.
- Plotter, J. & M. Wetherell, *Analyzing discourse*, in: Bryman, A. & R. Burgess (eds.), *Analyzing qualitative data*, Routledge, Londen, 1994.
- Rein, M. & D. Schön, *Frame Reflection – Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Basic Books, New York, 1994.
- Rein, M. & D. Schön, *Reframing Policy Discourse*, in: Fischer, F. & J. Forrester (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, Durham, 1993, pp. 117-145.
- Rein, M. & D.A.Schön, *Frame-Reflective Policy Discourse*, in: *Beleidsanalyse*, 1986, nr. 4, pp. 4-18.
- Rein, M., *From Policy tot Practice*, M.E. Sharpe, Armonk, 1983.
- Rein, M., *Reframing Problematic Policies*, in: Moran, M. M. Rein & R. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- Rhodes, W.A., *Policy networks in British government*, Clarendon Press, Oxford, 1992.
- Rhodes, W.A., *Understanding governance*, Open University Press, Buckingham, 1997.
- Rijksvoorlichtingsdienst, *Belevingsmonitor 2005*, Den Haag, 27 juni 2005.
- Ringeling, A.B., *Beleidstheorieën en theorieën over beleid*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1985, pp.275-284.
- RIVM, *Nuchter omgaan met risico's*, Den Haag, 2003.
- RMNO, *Omgaan met kennis in transitie – Een verkenning van het ongekende*, RMNO nr. 159, Den Haag, 2003.
- Rochefort, D.A. en R.W. Cobb, *The politics of problem definition - Shaping the policy agenda*, Kansas UP, Lawrence, 1994.
- Roe, E., *Narrative policy analysis- Theory and Practice*, Duke University Press, Durham, 1994.
- 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.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Armoedebareometer 1998*, SCP, Den Haag, 1998.
- Sociaal en Cultureel planbureau, *Armoedemonitor 2001*, Den Haag, 2001.
- Tennekes, J., *Wat donoren zien in good governance – Discoursanalyse van het ontwikkelingsbeleid van Nederland en Duitsland*, Enschede, 2005.
- Teulings, C., R. van der Veer en W. Trommel, *Dilemma's van sociale zekerheid – Een analyse van tien jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*, Vuga, Den Haag, 1997.
- Torgerson, D., *Democracy through policy discourse*, in: Hajer, M. & H. Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis – Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 113-138.
- Twist, M. van, *Verbale vernieuwing*, Vuga, Den Haag, 1995.
- Twist, M.J.W. van, *De beleidstheorie vanuit de wetenschapspraktijk: van 'hoe ver?' naar 'hoe verder'*, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 7, 1993, nr. 1, pp. 34-48.
- Wetherell, M. e.a., *Discourse theory and practice*, Sage, Londen, 2001.
- Yanow, D., *Accessing local knowledge*, in: Hajer, M. & H. Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis – Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 228-247.
- Zwanikken, T., *Ruimte als voorraad – De consequenties van discoursen rondom 'ruimte als voorraad' voor het rijks ruimtelijk beleid*, Nijmegen, 2001 (diss.).