

Framing en beleid

Over waarheden maken, kraken en aan elkaar haken

Ellen Wayenberg

Aanbevolen citeerwijze bij dit artikel

Ellen Wayenberg, 'Framing en beleid', *BeleidsOnderzoek Online* september 2017, DOI: 10.5553/BO/221335502017000008001

‘Het zou kunnen dat de cellen anders ingevuld zijn dan hoe zij het verstaat, maar dat wil niet zeggen dat ze er niet zijn’ (BRUZZ, 2016). Aldus toenmalig Vlaams parlements lid Joris Poschet (CD&V) nadat hij ruim een jaar geleden bij regionaal minister van Binnenlands Bestuur Liesbeth Homans (N-VA) peilde naar het functioneren van de Lokale Integrale VeiligheidsCellen (LIVC’s) in Vlaanderen. Haar federaal collega van Binnenlandse Zaken Jan Jambon (N-VA) had in 2015 samen met zijn collega-minister van Justitie Koen Geens (CD&V) via een omzendbrief over ‘foreign terrorist fighters’ aan lokale besturen de opdracht gegeven om zo’n cel op te richten (Jambon & Geens, 2015). En Vlaamse steden en gemeenten hebben daar in 2016 voorbeeldig op gereageerd met LIVC’s die voortreffelijk werken, volgens Homans. Maar ze betreurde tegelijk dat de negentien gemeenten uit het Brusselse Gewest dit nog niet hadden gedaan en zo hun verantwoordelijkheid ontliepen in de strijd tegen radicalisering en terreur. Meteen werd haar antwoord weerlegd vanuit de stad Brussel en Evere, die naar eigen zeggen wel over een LIVC beschikten en Poschet in de media deed besluiten: ‘Ofwel weet ze het niet, ofwel liegt ze bewust om Brussel opnieuw in een slecht daglicht te plaatsen. (...) Zelfs als Homans geen gelijk heeft, maakt ze wel haar eigen waarheid’ (BRUZZ, 2016). Enkele maanden geleden deed Jambon opnieuw een oproep om in elke gemeente een LIVC op te richten ter preventie van radicalisering en terreur (De Standaard, 2017). Daaruit besluiten dat de waarheid een jaar eerder wel ergens in het midden lag, is begrijpelijk als ‘easy way out’ voor een politieke rel die overschaduwd werd en wordt door vreselijke aanslagen en een onmiskenbare dreiging van terreur. Toch willen we in deze bijdrage ingaan op het

bestaan van meerdere ‘waarheden’ tegelijk, precies omdat dit inherent is aan het voeren van beleid vandaag de dag. En weten hoe zo’n waarheid gemaakt wordt, geeft ook inzicht in hoe die, al dan niet met succes, kan worden gekraakt.

We starten onze weg hier met ‘frame’ als vehikel; een concept dat al een tijdlang meegaat in de beleidswetenschap en toelaat om ons te transporteren doorheen de wereld van de diverse realiteiten rond eenzelfde beleid(sinterventie). Nadat we de kernelementen van een interpretatiekader hebben geduid, zoomen we in op de veelheid aan beleidskaders. Dit betekent dat we voorbij de herkenning van de klassieke masterframes in een tweede deel stilstaan bij de elementen van ‘real-life’-frames die vandaag worden bestudeerd. Frames vallen uiteraard niet zomaar uit de lucht, ze ontstaan uit framing dat een reeks iteratieve en vaak interactieve processen omsluit. Met verwijzing naar de LIVC-case leggen we deze in een derde deel bloot om vervolgens in een vierde en laatste deel in te zoomen op het succes van framing. Deze bijdrage berust op verkennend documentenonderzoek. Zoals het een exploratieve studie in de sociale wetenschappen betaamt, is gezocht naar rijke, sprekende cases van beleid(sonderzoek) die de kernelementen, processen en succesfactoren van frames en framing treffend illustreren (Reiter, 2013: 12-13). Die zoektocht bracht ons, via desk research, bij diverse databases van zowel journalistieke, publieke als wetenschappelijke aard en leverde een gamma aan cases op.¹ De hier gebruikte voorbeelden zijn finaal wel divers gekozen, want zij betreffen ‘wicked issues’ waaromheen vandaag publiek wordt opgetreden van het globale tot en met het lokale niveau en op uiteenlopende terreinen zoals transport, energie, integratie, milieu en gezondheid.

1 Frame: what is in a name?

Letterlijk vertaald staat frame voor een raamwerk dat omlijsting biedt maar evengoed steun en houvast (Van Dale, 2017). Een frame is dus inherent functioneel en precies die functionaliteit pogen auteurs te verduidelijken in hun definitie ervan. Zo stelde Goffman, als één van de eersten die zich hieraan waagden, dat een frame het mensen mogelijk maakt om de informatie rondom hen te kunnen lokaliseren, percipiëren, identificeren en labelen (Goffman, 1974: 21). Volgens hem schept een frame dan ook duidelijkheid in en begrip van wat anders kan gedijen tot een (te) chaotische en amorfe situatie. Dit alles vindt niet altijd heel expliciet of zelfbewust plaats, wat ook Gitlin erkende in zijn duiding van frame als een stilzwijgende theorie over wat bestaat, gebeurt en ertoe doet (Gitlin, 1980: 6). Hanteert iemand een bepaald frame, dan dient dit dus ter selectie, beklemtoning en voorstelling van (delen uit) een gepercipieerde realiteit. In diezelfde lijn stelde ook Entman dat een frame toelaat om een bepaalde probleemdefinitie, causale interpretatie, morele evaluatie en voorstel tot oplossing te promoten (Entman, 1993: 52). En dit verheldert op zijn beurt waarom

een aangehangen frame vaak gekoppeld wordt aan iemands overtuigingen, ideeën en waarden. Samenvattend biedt een frame dus een kader ter interpretatie van wat er gebeurt in de wereld, inclusief van publiek beleid. Dat interpreteren is zowel diagnostisch als prognostisch van aard want een frame laat toe om enerzijds sociale feiten op te vatten als problematisch en anderzijds er mogelijke remedies door te zien. Die duale betekenisverlening op het vlak van de sociale realiteit is complex, maar ook vrij stabiel. Vandaar dat Muller, in navolging van onder anderen Schön en Rein (1994), frames herleidt tot ‘cognitieve skeletten’. Ze zijn erg vergelijkbaar met de stalen constructen ter stutting van grote gebouwen; niet direct zichtbaar van buitenaf, maar ze zorgen wel voor een zekere regelmaat onder de meer zichtbare oppervlakte van taal en gedrag (Muller, 2017: 13). Die relatieve onzichtbaarheid op de eerste lijn helpt te begrijpen waarom beleidswetenschappers initieel vooral aandacht hadden voor enkel de meest immense stutsels die hun nog steeds jonge discipline had overgeërfd van anderen (Cairney, 2013; Dye, 2012). Het gaat hierbij dan primair om het rationalisme en institutionalisme, afkomstig uit de economische en politieke wetenschappen en alom erkend als basispijlers van haar ontwikkeling. Na verloop van tijd kwam de stutkracht van die klassieke frames meer onder druk te staan en dit precies vanwege hun onvolledigheid als denk- en studiekaders die aansluit op hun dynamische voorkomen in de praktijk. Een mixture van masterframes bracht wel soelaas maar weerhield er Fischer en Forester (1993) toch niet van om begin jaren negentig op te roepen tot een ‘argumentative turn’ in het beleidsonderzoek. Beleid wordt sociaal geconstrueerd en zij achtten het hoog tijd om de focus in het onderzoek meer te leggen op discours, interactie en communicatie rond en over beleid. En zo geschiedde want naast ‘policy frames’ floreerden tot vandaag concepten zoals ‘policy narratives’, ‘policy controversies’ en ‘policy stories’. Er brak een tijdperk brak aan dat soms wel wordt bedekt onder de paraplu van een cultureel masterframe, maar dat hier vooral te melden is omdat ‘real-life’ beleidskaders er meer zichtbaar door zijn geworden.

2 Over structuur en context van ‘policy frames’

‘Frame analysis’ is ‘the way to go’ om beleidskaders bloot te leggen. Zoals nog steeds wordt erkend vandaag, merkten Dijk en Montalvo al in 2011 op dat dit label geen volgroeiende, standaardmethodiek dekt, wel een waaier aan benaderingen tot empirisch onderzoek (Dijk & Montalvo, 2011: 1108). Zelf opteerden ze voor een survey bij lokale beleidsmakers uit 45 Europese steden ter identificatie van frames op het vlak van Park & Ride. Hun analyse toont diversiteit in de lokale interpretatie van deze transportfaciliteit, die in vele steden werd gezien als een ‘plan B’ ten opzichte van andere beleidsalternatieven in de strijd tegen congestie en slechte luchtkwaliteit. Aldus ligt de focus bij Dijk en Montalvo op frames omtrent eenzelfde beleidsoplossing

waarvan zij de functionaliteit op het vlak van het al dan niet implementeren ervan wijten aan drie (potentiële) ‘drivers’, namelijk de economische implicaties van Park & Ride, de lokale vraag ernaar en het organisationeel leervermogen eromheen (Dijk & Montalvo, 2011: 1115). Een toch wel verschillend type beleidsframes is door anderen belicht zoals door Shim, Park en Wilding (2015) in hun onderzoek naar het nucleaire energiebeleid van een zestal landen na de ramp in Fukushima. Uit een semantische analyse van officiële overheidspeeches concluderen zij dat er naast het meta-issue van economische groei drie frames het nationale discours domineerden, zij het nooit exclusief maar steeds via een onderling uniek samenspel van de bijhorende argumenten binnen elk land. Het gaat om een ‘energy security’-, ‘clean energy’- en ‘nuclear safety’-frame, respectievelijk gericht op het voldoen aan groeiende energiebehoeften, het matigen van klimaatverandering en het minderen van publieke oppositie tegen kerncentrales. Deze frames omvatten elk een andere thematiek op het vlak van nucleair energiebeleid en zijn dus in essentie meer probleemgeoriënteerd dan degenen die Park & Ride betreffen. Wat leert dit dan over de basisstructuur en -elementen van een beleidsframe? Zijn beleidskaders inherent te typeren als ‘problem’ dan wel ‘solution’-frames? Rond die kwestie schept Dekker (2016) meer duidelijkheid in haar frame-analyse van het gevoerde integratiebeleid in Antwerpen en Rotterdam. Uit literatuuronderzoek destilleerde ze vier wijd erkende frames op dit terrein: het multiculturalisme, het differentialisme, het universalisme en het assimilationisme. Elk ervan is geoperationaliseerd naar probleemdefinitie en beleidsstrategie om te verifiëren of er tussen 1998 en 2013 sprake was van frame-ambigüiteit op het lokale vlak. En dat bleek ook want het door beide grootsteden gevoerde beleid berustte niet altijd op frames die te boekstaven zijn als compleet (in de zin dat de focus soms enkel lag op de beleidsstrategie terwijl de probleemdefinitie open bleef voor interpretatie) en consistent (met een strategie en definitie die herkenbaar matchen) (Dekker, 2016). En daarmee weerlegt Dekker een conceptualisering van frames als intern coherente structuren die de beleidswetenschap lange tijd onderscheidde van andere disciplines met frequente frame-analyse zoals de politieke en communicatiewetenschappen. Immers, in studies naar ‘social movement’- en media-frames is er altijd een vrij dynamische opvatting gehanteerd door frames te beschouwen als ge(re)construeerd door actoren en hun publiek. Beleidsframes, daarentegen, zijn er lang opgevat als resulterend uit geïsoleerde politieke en/of bureaucratische processen (Dekker, 2016). De verklaring voor frame-ambigüiteit zocht en vond Dekker in de fel gecontesteerde politieke setting waarin Antwerpen en Rotterdam rond een uitermate complex beleidsissue optraden. Ze labelt ambiguë frames dan ook als ‘weak’ maar ziet meteen wel hun sterkte in het kunnen overwinnen van een politieke impasse (Dekker, 2016). Opvallend daarbij zijn dus twee zaken: enerzijds Dekkers (h)erkenning van zowel een probleem- als

oplossingselement in de basisstructuur van een ideaal frame en anderzijds de expliciete verwijzing naar context in haar analyse ervan. Precies die context sluit nauw aan op de rechtvaardiging van publieke actie die menig auteur aanziet als een derde en intrinsiek frame-element (Rhinard, 2002). Soms lijkt dit zelfs hét kernelement in frame-analyse zoals in de thesis van Holmgren (2008) over de blauwdruk van frames op de (wereld)conferentieagenda's, aanbevelingen en beleidsmaatregelen van de Verenigde Naties (VN) rond wouden en bossen tijdens de periode 1972-2007. Daarin linkt ze vier ideaaltypische frames via hun justificatie-element aan een ruimere systeemcontext.² De primaire relatie binnen elke context wijst immers op de centrale actoren/sectoren van elk frame evenals op hun (eigen) belangen en onderlinge posities. Zo is er het 'modify management'-frame, dat de onvoldoende erkenning van bossen in hun potentiële bijdrage tot vooral economische ontwikkeling problematiseert en pleit voor meer politiek engagement en toenemende investering in bosbouw. Die beleidsstrategie rechtvaardigt dan ook concrete actie ter versteviging van de bossector op het vlak van ontwikkeling. Op haar beurt situeert deze justificatie het betreffende frame binnen een systeem van economische actoren uit diverse sectoren en wijst vooral hun relatie met de bossector aan als prioritair voor inzicht in de impact van dit frame op het VN-beleid. En zo'n impact was er volgens Holmgren ook. Uit haar analyse bleek immers dat het 'modify management'-frame de bosbeleidscene op wereldschaal domineerde ten tijde van de Stockholmconferentie in 1972, daarna een tijdlang krachten heeft gemeten met de drie overige frames om dan pas vanaf de Rio-conferentie in 1992 weer te heersen samen met het 'modify economic relations'-frame (Holmgren, 2008: 144). Zo'n conclusie maakt meteen ook duidelijk waarom concepten zoals 'competition' en 'conflict' geen onbekenden zijn in het onderzoek naar beleidsframes (Wolf & Van Dooren, 2017). De verandering van een (dominant) frame doorheen de tijd, haar relatie daarbij tot andere(n) zijn intussen dan ook in verband met tal van beleidsissues beschreven.

Resumerend leert het voorgaande dat beleidsframes idealiter gelden als coherent en stabiel (naar basiselementen van structuur) maar in de praktijk bekendstaan als onmiskenbaar volatiel (naar voorkomen en effect). Hoog tijd om eens dieper in te zoomen op het onderliggende proces van framing.

3 Van 'policy frame analysis' naar 'policy framing analysis'

In essentie slaat framing op de processen die frames construeren. Op de uiteenlopende vormen van frames is vandaag al veel zicht maar nog niet op die onderliggende processen (Vliegthart & van Zoonen, 2011: 106). Om dat te verhelpen dienen frames gelinkt te worden aan actoren (Steenland, 2008: 1028). Die link leggen Van Hulst en Yanow

(2016), aanvullend op Schön en Rein (1994), door het werk van de zogenaamde ‘frame-makers’ te herleiden tot drie onderscheiden pakketten. Elk ervan geven we hier kort weer met een verwijzing naar de LIVC-case uit de inleiding³ en alsof de bijhorende activiteiten trapsgewijs met elkaar zijn verbonden, hoewel Van Hulst en Yanow terecht erkennen dat een iteratief proces hen onderling verbindt (Van Hulst & Yanow, 2016: 97-101; Vlaams Parlement, 2016).

Framing als ‘sense-making’

Framing start nadat actoren geconfronteerd worden met een situatie die hen verontrust en onzeker maakt. Daarom zoeken ze, al dan niet expliciet, een antwoord op de vraag: wat is hier nu eigenlijk gaande? Zo stelde Poschet die vraag uitdrukkelijk aan Homans in de nasleep van de aanslagen van 22 maart 2016. De hoofdstad was drie weken eerder getroffen door vreselijke terreur en Poschet wilde inzicht in de coördinatie van de mogelijkheden ter bestrijding van radicalisering tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Brusselse lokale veiligheidsbeleid. Concreet luidde zijn vraag: *Op welke wijze doet het Brusselse lokale niveau een beroep op de kennis en kunde van de Vlaamse Gemeenschap in de strijd tegen de radicalisering?* Afhankelijk van het antwoord kunnen actoren dan overgaan tot het destilleren van het precieze probleem uit een verontrustende situatie. Framing bouwt daarbij vaak voort op vroegere kennisneming van een (gelijkaardige) situatie, ervaringen, verwachtingen en andere emoties. Hun begrip over wat er aan de hand is, pusht de betrokken actoren om zich voor te stellen wat er kan of zou moeten gebeuren. En ook dat idee of model van aanpak is dan vaak gekleurd door gekende en/of beproefde manieren waarop met bepaalde problemen kan en zou moeten worden omgegaan. Framing omsluit in deze initiële fase dan ook een tweevoudig proces, want het gaat enerzijds om het abstraheren van een situatie en anderzijds om (een begin van) aansturen tot actie. Die zingeving kan plaatsvinden via taal en intonatie maar ook via gebaren en gedrag en verloopt dus heel vaak interactief. Denk maar aan het applaus waarmee N-VA-leden hun minister Homans in het Vlaams Parlement ondersteunden in haar framing van het door Poschet aangekaarte coördinatieprobleem als primair één van de Brusselse gemeenten en de Franse Gemeenschap. De negentien gemeenten van het Brusselse Gewest hadden volgens haar immers geen gevolg gegeven aan de omzendbrief van federaal minister van Binnenlandse Zaken Jambon (N-VA) van augustus 2015 waarin hij de lokale besturen over heel België wees op het belang van het oprichten van een LIVC. Daardoor namen ze absoluut hun verantwoordelijkheid niet op, net zoals de Franse Gemeenschap, die Homans ook bestempelde als ‘oorverdovend stil’ in verband met de strijd tegen terreur.

Framing als ‘selecting, naming and categorizing’

Onlosmakelijk verweven met (de eerste stappen op de trap van) framing is het selecteren van één of meer aspecten van een zorgwekkende situatie. Zo zoomde Poschet in op interbestuurlijke samenwerking en coördinatie en niet op andere aspecten in het licht van de terreuraanslagen zoals de publieke middelen voor radicaliseringspreventie en -repressie of de werking van de hulpverleningsdiensten. Dat selectieproces gebeurt vaak om politieke redenen maar dekt ook de praktische noodzaak tot het herleiden van complexe, multi-dimensionele situaties tot cognitief meer beheersbare proporties. Om tot mogelijke actie te komen moet het centrale aspect vervolgens ook benoemd worden. Een metafoor kan dat proces van ‘naming’ dekken zoals Poschet illustreert. In zijn reactie op Homans’ uithaal naar de Brusselse besturen repliceerde hij immers: ‘We moeten die Lokale Integrale Veiligheidsellen inderdaad zo veel mogelijk stofferen. Er moet een web geweven worden waardoor we die radicalisering kunnen tegenhouden. Het is van belang dat de Vlaamse draadjes die we hebben, ook in dat web komen en de radicalisering mee kunnen tegengaan op korte en middellange termijn.’ En aldus zag hij ter aanpak van het coördinatie-euvel ook een (verdere) verantwoordelijkheid voor Vlaanderen, waar volgens Homans nochtans al veel was gebeurd. Niet alleen bestempelde ze Vlaamse lokale besturen als ‘echt wel een voorbeeld’ met LIVC’s die voortreffelijk werken. Ook de Vlaamse Regering zelf verdiende daarvoor een pluim, want als bevoegd minister voor het binnenlands bestuur had Homans naar eigen zeggen ‘aan de lokale besturen ook nog eens een omzendbrief gestuurd in samenspraak met de VVSG om te wijzen op het belang van het oprichten van een LIVC en om een handleiding ter beschikking te stellen aan onze 308 Vlaamse lokale besturen om een LIVC op een gemakkelijke manier op te richten. (...) Vlaanderen heeft gedaan wat het kon, [ook] los van die cellen. Ik heb samen met minister Gatz en met andere collega’s, preventieve acties opgezet, ook vanuit onze gemeenschapsbevoegdheid in Brussel.’ In tegenstelling tot de Brusselse besturen klasseerde Homans de Vlaamse dus tot de beste leerlingen van de klas, wat als proces van categorisering een verdere stap is in framing. Op de (zelf) gestelde vraag of Vlaanderen haar verantwoordelijkheid opnam, antwoordde ze dan ook overtuigend positief, mits de belangrijke nuancering ‘we moeten dat natuurlijk doen binnen de grenzen die we hebben’. Precies in het overbruggen van die grenzen zag Poschet, samen met anderen, een mogelijke uitweg uit het euvel. Hij riep Homans dan ook op om samen te zitten met minister-president Vervoort (PS) van het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest als haar collega-coördinerend minister van radicalisering. Zelf zou hij zijn collega’s in het Brusselse Parlement voorstellen hetzelfde te doen en Vervoort vragen de handen in elkaar te slaan ten behoeve van de veiligheid van de Brusselaars.

Framing als ‘story-telling’

Met dat voorstel lijkt het alsof Poschets verhaal was verteld. In zijn vraag aan Homans was hij gestart vanuit een schets van de toenmalige context (recente terreuraanslagen en verdere dreiging ertoe) om dan te verduidelijken wat er gaande en problematisch was (gebrek aan interbestuurlijke samenwerking in Brussel) en op basis daarvan te suggereren wat er het best kon worden gedaan (initieel een overleg tussen Vlaamse en Brusselse ministers Homans en Vervoort als opstap naar mogelijke verdere samenwerking). En daarmee had hij de belangrijkste elementen van een beleidsverhaal succesvol aan elkaar geweven. Vaak sluit een ‘frame-maker’ elementen van de eigen historiek in zo’n verhaal in. Zelf doet Poschet dit niet erg uitgesproken. Het is veeleer Homans die hem ook persoonlijk, en niet louter professioneel, met zijn verhaal lieert door op zijn voorstel te repliceren: ‘Mijnheer Poschet, ik ben wel blij dat u zegt als inwoner van Brussel ook uw verantwoordelijkheid te willen opnemen. U wilt de negentien Brusselse gemeenten, of althans misschien in eerste instantie uw eigen gemeente Jette, maar ik hoop dat u breder gaat dan dat, wijzen op het belang van die omzendbrief en het belang van het installeren van zo’n cel. Dat lijkt me zeer goed.’ Die repliek herhaalde ze later nog een keer, met de aanvulling dat hij ‘misschien ook een debat [kan] openen over de versnippering van Brussel, die toch ook niet tot een efficiënte aanpak leidt’. En dat was meteen het eind van haar, ter plaatse verteld, verhaal waarvan de plot toch wel enigszins anders was. In het licht van de geschetste terreurcontext zag zij immers primair een probleem van onverantwoordelijkheid bij de diverse Brusselse, vooral gemeentebesturen waarop niet de Vlaamse overheid maar in eerste instantie de Brusselaars zelf, zoals Poschet, hen moesten aanspreken. Zo’n verhaal (kunnen) vertellen vergt hard politiek werk. Een ‘frame-maker’ moet niet alleen een verhaal overtuigend kunnen brengen maar ook voortdurend alert zijn voor nieuwe elementen. Kunnen die worden ingesloten zonder dat het hele frame-stutwerk onderuit wordt gehaald? Poschet kent alvast het klappen van de zweep. Want toen Homans hem confronteerde met de afwezigheid van LIVC’s in Brussel, wat hij overigens niet meteen volgde en later in de media ‘als waarheid’ weerlegde, stelde hij in lijn met de rest van zijn verhaal direct voor om de Vlaamse hand meer uit te steken naar de Vlaamse GemeenschapsCommissie (VGC) ‘om toch zo veel mogelijk wat wij hebben al door te voeren, in het belang van de Brusselaars’.

Concluderend vertellen Poschet en Homans dus elk een eigen en ander verhaal over eenzelfde situatie. Deze case illustreert een (politiek) spel van framing en reframing⁴ van de beleidsinhoud en hoe ‘evidence’ zo’n (inter)subjectief verhaal sterk kan maken, maar ook wordt ingezet om het te kraken. En daarbij put eenieder uit zijn eigen culturele rugzak en repertoire, wat uitnodigt om in een laatste deel van deze bijdrage dieper in te gaan op het succes van framing.

4 Framing als succesvolle ‘policy tool’

De voorgestelde frames doorheen de LIVC-case zijn ‘rhetorical’ in de zin dat ze het gebruik van verhaal en argument in een beleidsdebat weergeven. Het gaat (nog) niet om ‘action’-frames die zich ontspannen rond (nieuwe) wet- en regelgeving (Schön & Rein, 1994: 32). Om tot die status te evolueren en uiteindelijk regulering zelfs te domineren, dient een frame te ‘landen’ en dus te berusten op ‘framing success’. Hoewel nog vrij onontgonnen als terrein zijn al diverse kritische factoren van dit succes geïdentificeerd. In navolging van het bekende ‘narrative policy framework’ lijken deze te situeren op twee onderscheiden analyseniveaus: enerzijds op het microniveau van het (directe) doelpubliek dat dient te worden overtuigd van een frame, en anderzijds op het meso, veeleer institutionele niveau waarop ‘frame advocates’ strategisch handelen om hun voorkeursframe vooruit te helpen (Jones & McBeth, 2013: 343). Bij wijze van voorbeeld geven we hier telkens één onderzoek naar een specifieke factor op de twee niveaus weer.

Cruciaal op het microniveau is de culturele coherentie van het gebruikte frame. Jones (2014) kon dit aantonen na meer dan 2000 respondenten te confronteren met drie cultureel verschillende ‘story frames’ over klimaatsverandering. Een eerste frame, gelabeld ‘profligacy’, stelt dit voor als een inherent moreel issue, veroorzaakt door overconsumptie en dus uiteindelijk door het egoïsme van de mens. Zogenaamde ‘egalisten’ pleiten in dit verhaal dan ook voor herstel van de mens-natuur-relatie via het zoeken naar alternatieven voor de uitstoot van broeikasgassen. Aanhangers van het tweede en hiërarchische frame, ‘lack of global planning’, zien het anders. De oplossing ligt volgens hen in een toename van wetenschappelijk management en overheidsinterventie, want een gebrek daaraan op het vlak van de (wereld)economische groei ligt aan de basis van het probleem. Beide frames worden afgedaan als verzonnen door de zogenaamde individualisten die een ‘business as usual’-frame aanhangen. Marktwerking met minimale interferentie staat daarin centraal indien er zich al een probleem zou voordoen (Jones, 2014: 450-451). Uit de opgezette experimenten concludeerde Jones dat ‘when respondents are exposed to culturally coherent stories, [they] are more likely to mirror the story’ (Jones, 2014: 447) en plaatste daarmee culturele coherentie in de rij van verklarende mechanismen voor ‘frame adoption’ op microniveau naast onder andere beperkte verbeeldingskracht en contextueel refereren (Grüne-Yanoff, 2016: 197-198).

Eenmaal in (zekere) groep aanvaard komt het institutionele niveau van actie in het vizier. Katikireddi, Bond en Hilton (2014) illustreren dit in een studie naar het Minimum Unit Price (MUP)-beleid van Schotland, gericht op een vermindering van alcoholconsumptie en -letsels door de prijs van de goedkoopste drank te verhogen. Twee diametraal tegenovergestelde frames ontwikkelden zich rond deze

beleids optie.⁵ De tegenstanders, allen uit de industrie, benaderden alcohol als een ‘social issue’ en beklemtoonden vooral de sociale wanorde die dit beleid zou teweegbrengen, vooral onder jonge mensen. Zij pleitten dan ook voor enkel een doelgroepgericht overheids optreden ten behoeve van de probleemdrinkers. Dit in contrast met de voorstanders van MUP, vooral afkomstig uit de hoek van de wetenschap en het welzijnswerk. Alcohol percipieerden zij als een gezondheids issue op het niveau van de totale bevolking, dat dus ook een bevolkings breed optreden van de overheid vereist. Deze laatsten haalden uiteindelijk hun slag thuis want in mei 2012 stemde Schotland als eerste ter wereld een MUP-wetgeving. Cruciaal om die mijlpaal te bereiken was het harde en strategische werk van de ‘MUP-advocates’, want zij hadden hun gezondheids frame heel doelbewust als consistent alternatief gepresenteerd ten opzichte van de nationale beleids makers en dit meer dan een decennium lang en op diverse fronten (Katikireddi et al., 2014).

Via framing konden de MUP-aanhangers dus mede het Schotse beleid uittekenen. Die ‘power of framing’ is al meermaals beschreven en zwaar bekritiseerd, vooral door de media (Greenaway, 2011; Van Hulst & Yanow, 2016). Denk maar aan Trumps herhaaldelijke uithaal aan het adres van diverse mediakanalen, waaronder CNN, over ‘fake news’ (Fox News, 2017). Maar ook beleids makers zelf, zoals Trump, hanteren en creëren voortdurend hun eigen interpretatiekaders. En zowel die interne als externe framing kan, zal en moet van overheids wege niet worden geëlimineerd. Wel is het naast het maken en kraken van frames ook steeds de taak van een democratische overheid om burgers aan te zetten tot voortdurende reflectie en zelfstandig omgaan met informatie en de (re)presentatie ervan (Grüne-Yanoff, 2016). Want precies dat ‘boosten’ zet burgers mee op weg naar het beter (h)erkennen van eigen maar ook andermans ideeën, voorkeuren en desiderata en laat toe om verschillende waarheden over eenzelfde issue, en uiteindelijk ook verschillende burgers, beter via beleid aan elkaar te haken.

Literatuur

BRUZZ. (2016). *Homans: ‘Brusselse gemeenten nemen verantwoordelijkheid niet op’*. Op 27 juni 2017 ontleend aan <http://www.bruzz.be/nl/nieuws/homans-brusselse-gemeenten-nemen-verantwoordelijkheid-niet-op>

Cairney, P. (2013). Standing on the shoulders of giants: How do we combine the insights of multiple theories in public policy studies? *Policy Studies Journal*, 41(1), 1-21.

Dekker, R. (2016). Frame ambiguity in policy controversies: Critical frame analysis of migrant integration policies in Antwerp and Rotterdam. *Critical Policy Studies*, 11(2), 127-145.

De Standaard. (2017). *Jambon: 'Elke gemeente moet lokale integrale veiligheidsceel krijgen'*. Op 27 juni 2017 ontleend aan http://www.standaard.be/cnt/dmf20170528_02900954

Dijk, M., & Montalvo, C. (2011). Policy frames of Park-and-Ride in Europe. *Journal of Transport Geography*, 19, 1106-1119.

Dye, T.R. (2012). *Understanding public policy* (14th ed.). Boston, MA: Pearson.

Entman, R.M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(1), 51-58.

Fischer, F., & Forester, J. (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press.

Fox News. (2017). *Trump, CNN spar over 'Fake News' label in advertisement*. Op 27 juni 2017 ontleend aan <http://www.foxnews.com/politics/2017/05/02/trump-cnn-spar-over-fake-news-label-in-advertisement.html>

Gitlin, T. (1980). *The whole world is watching: Mass media in the making and unmaking of the new left*. Berkeley: University of California Press.

Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. New York: Harper & Row.

Greenaway, J. (2011). How policy framing is as important as the policy content: The story of the English and Welsh Licencing Act 2003. *British Politics*, 6(4), 408-429.

Grüne-Yanoff, T. (2016). Chapter 8: Framing. In S.O. Hansson & G.H. Hadorn (Eds.), *The argumentative turn in policy analysis: Reasoning about uncertainty* (pp. 189-215). New York: Springer.

Holmgren, L. (2008). *Framing global public policy on forests. Sustainable development and the forest issue on the UN agenda 1972 to 2007* (Dissertation). Uppsala: Swedish University of Agricultural Sciences.

Jambon, J., & Geens, K. (2015). *Omzendbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken en van de Minister van Justitie betreffende de informatie-uitwisseling rond, en de opvolging van, de Foreign terrorist Fighters (FtFs) afkomstig uit België*. Brussel: Minister van Binnenlandse Zaken.

Jones, M.D. (2014). Make sense of climate change: How story frames

shape cognition. *Political Psychology*, 35(4), 447-476.

Jones, M.D., & McBeth, M.K. (2010). A narrative policy framework: Clear enough to be wrong? *The Policy Studies Journal*, 38(2), 329-353.

Katikireddi, S.V., Bond, L., & Hilton, S. (2014). Changing policy framing as a deliberate strategy for public health advocacy: A qualitative policy case study of minimum unit pricing of alcohol. *The Milbank Quarterly*, 92(2), 250-283.

Muller, A. (2017). *Measuring policy conflict: A decade of disputes over traffic mobility in the Flemish Parliament (2004-2014)* (Dissertation). Brussel: Vrije Universiteit Brussel.

Reiter, B. (2013). *The dialectics of citizenship: Exploring privilege, exclusion and racialization*. Michigan: Michigan State University Press.

Rhinard, M. (2002). *Ideas, interests, and policy change in the European Union: The mobilization of frames by actors in the agricultural and biotechnology policy sectors* (Dissertation). Cambridge: University of Cambridge.

Shim, J., Park, C., & Wilding, M. (2015). Identifying policy frames through semantic network analysis: An examination of nuclear energy policy across six countries. *Policy Sciences*, 48, 51-83.

Schön, D.A., & Rein, M. (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.

Steenland, B. (2008). Why do policy frames change? Actor-idea coevolution in debates over welfare reform. *Social Forces*, 86(3), 1027-1054.

Van Dale. (2017). *Gratis woordenboek*. Op 27 juni 2017 ontleend aan <http://www.vandale.nl/opzoeken>

Van Hulst, M., & Yanow, D. (2016). From policy 'frames' to 'framing'. *The American Review of Public Administration*, 46(1), 92-112.

Vlaams Parlement. (2016). *Actuele vraag over de samenwerking tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Brusselse lokale veiligheidsbeleid in de strijd tegen radicalisering van Joris Poschet aan minister Liesbeth Homans 270 (2015-2016)*. Op 27 juni 2017 ontleend aan <https://www.vlaamsparlement.be/plenaire-vergaderingen/1048808/verslag/1050121>

Vliegthart, R. & Van Zoonen, L. (2011). Power to the frame: Bringing sociology back to frame analysis. *European Journal of Communication*, 26(2), 101-115.

Wolf, E.E.A. & Van Dooren, W. (2017). How policies become contested: A spiral of imagination and evidence in a large infrastructure project. *Policy Sciences*, 50(3), 449-468.

Noten

1 Zo maakten wij gebruik van de database van het Vlaams Parlement, GoPress en Web of Science.

2 Het gaat hierbij om de volgende frames: het ‘modify management’-frame, het ‘modify human-nature relations’-frame, het ‘modify economic relations’-frame en het ‘modify cultural dominance’-frame.

3 Deze case is enkel gebaseerd op een semantische analyse van het parlementaire debat in respons op de Actuele vraag over de samenwerking tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Brusselse lokale veiligheidsbeleid in de strijd tegen radicalisering van Joris Poschet aan minister Liesbeth Homans. Andere documenten, speeches, acties enzovoort van de diverse betrokkenen zijn niet geanalyseerd.

4 Frames ontstaan niet altijd in een actie-reactie-setting. Vooral nieuwsoortige frames kunnen vrij geïsoleerd ontstaan vooraleer ze op de beleids-/discussiescene verschijnen.

5 Sommigen uit de industrie ontwikkelden een hybride frame dat enigszins afweek van dat van de tegenstanders maar er ook wel diverse kernelementen van behield. Dit frame werd door de auteurs dan ook niet aangezien als een volwaardig derde frame.

© Boom bestuurskunde