

Doorbraken in controversen door reframing

A.F.A. Korsten

Wat controverses zijn

Controverses komen in Nederland voor en sommigen verwachten dat controverses over de 'risico-maatschappij' toenemen, dus over zaken als bijvoorbeeld stroomstoringen, storm, haperingen in de energietoevoer, hoogwater en overstromingen, dijkverzwaring, opslag van kernafval, de locatie van kerncentrales en afvalverbranders, de ontwikkeling van 'mainports' en andere infrastructurele projecten, experimenten op het vlak van medische ethiek. Maar er bestaan tal van andere controversen of brandende kwesties (wicked problems).

Martin Rein en Donald Schön schrijven in 1986 in het tijdschrift *Beleidsanalyse* al over controverses in een befaamd artikel 'Frame-reflective policy discourse'. Ze herhalen die aandacht in een artikel uit 1991 met dezelfde titel en opnieuw in de bundel van Fischer en Forrester uit 1993 onder de titel 'Reframing policy discourse'. Schön en Rein publiceerden daarna, in 1994, het boek 'Frame reflection'. Daarin omschrijven ze controverses als sociale, politieke en wetenschappelijke conflicten over beleid, die de consequentie zijn van het feit dat de erbij betrokken partijen hun standpunten *grondvesten* in verschillende denkkaders of beleidstheorieën ('frames').

Denkkaders

Deze 'frames' bepalen hoe mensen de werkelijkheid zien. Prostitutie van aan heroïne verslaafde meisjes moet worden toegestaan want ze hebben geld nodig voor het aanschaffen en dagelijks gebruiken van deze hard drugs. Of gebruik voor niet-medische doelen is niet toegestaan, dus

Daarmee is geen 'frame' gegeven want dit is *omvattender*, maar is wel aangegeven dat de kijk op eenzelfde verschijnsel kan verschillen. Engbersen heeft laten zien dat naar zoiets als armoede zeer verschillend te kijken valt en gekeken wordt. Dat geldt ook voor rurale ontwikkeling en tal van andere onderwerpen.

Als partijen (actores) vrijwel vanuit *zelfde denkkaders* denken kunnen conflicten worden bezworen of opgelost door onderhandeling.

Bij echte frameverschillen, zal er sprake zijn van een oplossing doordat *het dominante frame telt en geldt*. Dat is de heersende aanpak. Maar wat te doen als het oude frame verouderd is of het 'gezag' ervan tanend is en verdedigers van andere frames de strijd aangaan met het nog heersende frame?

Frames en culturele theorie

Als de denkkaders *geheel verschillen* lukt het niet met onderhandelen en stagneert het proces van het bereiken van overeenstemming. Ruilen helpt dan niet, onderzoek

laten verrichten evenmin. Schön en Rein benadrukken in relatie tot frames in feite de culturele verschillen achter controverses. Zij sluiten aan op wat Wildavsky c.s. in hun culturele theorie laten zien, dat de egalitarist, de fatalist, de individualist en de hiërarch elkaar niet begrijpen. Vanuit een cultuur kan een frame gebouwd worden.

Fundamentele denkkaders die worden gericht op een beleidsvraagstuk zijn, conform ook wat Korsten over heuristische zegt, volgens Schön en Rein (1994) niet beperkt tot deze vier posities. Er is meer variëteit mogelijk. Ze zijn bovendien vaak *impliciet*, ze zitten verborgen 'tussen de oren' en ze zijn daarom *niet makkelijk te achterhalen*.

'Frames that shape policies are usually tacit, which means that we tend to argue from our tacit frames to our explicit policy positions' (1994: 34).

Frameverschillen moeilijk te overbruggen?

'Frames' zijn er in soorten en maten. Er zijn 'frames' die wezenlijk van belang zijn voor de positiebepaling van actoren, maar er zijn ook 'frames' die vooral retorisch gebruikt worden. Met andere woorden, het is niet eenvoudig te bepalen wanneer er sprake is van een groot essentieel verschil in optiek tussen partijen bij een controversie en wanneer is sprake van een door onderhandeling oplosbaar conflict? Hier is een brug te slaan door ervan uit te gaan dat *partijen van elkaar afhankelijk zijn*. Als beleidscontroversen worden gezien als 'frame'-conflicten tussen van elkaar afhankelijke actoren, dan is de netwerktheorie te gebruiken om te zien hoe eruit te komen.

't Hart en Kleiboer (1995) formuleren enige hypothesen om controversen op te diepen. We noemen er enkele:

- '- de samenstelling van de beleidsarena: hoe omvangrijker en pluralistischer de groep van partijen die nodig is om beleid tot stand te kunnen brengen, hoe groter de kans op controversen;
- kliekvorming: controversen kenmerken zich door gespleten communicatiepatronen, waarbij partijen die het met elkaar eens zijn nauw contact houden en opposenten systematisch gemeden worden;
- procedurele manipulatie: wanneer de strijd over de beleidsinhoud vastloopt, proberen partijen veelal hun positie te versterken door de regels van het spel op te rekken;
- blokkades in de beleidvorming: bij vergelijking met de snelheid van collectieve besluitvorming en de aard en duurzaamheid van de gemaakte afspraken zullen controversen opvallen door non-decisies, vertragingen en voortduren "opengebroken" overeenkomsten;
- niet-aflatende strijd: naarmate een beleidsproject ook tijdens implementatie en evaluatie nog tot scherpe meningsverschillen en sterk negatieve oordelen leidt, is het aannemelijk dat deze voor een deel terug te voeren zijn tot controversen die zich reeds in een eerder stadium hebben gemanifesteerd' (1995: 317).

Framebotsingen: wanneer een doorbraak?

Beleidscontroversen zijn dus niet zelden 'frame'-botsingen, en zoals we zagen zijn die een potentiële *bedreiging* voor de kwaliteit van beleid. Waaruit bestaat die bedreiging precies? Schön en Rein:

1 Bij een discussie tussen partijen die elkaar willen en kunnen begrijpen heeft uitwisseling van argumenten zin, en zijn daardoor *leereffecten* mogelijk. Bij controversen lijkt dat uitgesloten. Discussie wordt sectarische strijd. Vertraging in de besluitvorming is het gevolg, en wellicht zelfs stroperigheid. Niks doorbraak.

2 Waar partijen elkaar niet kunnen naderen en consensus niet opdoemt, zal bestuurswisseling mogelijk kunnen leiden tot een *radicale verandering* van beleid dat door 'de andere partij' of coalitie op gang is gebracht. Dat leidt tot het halen van het eigen gelijk en tot verspilling.

Tempering van framebotsingen

Feitelijk zullen deze fors aangezette *effecten* qua werking 'meevallen'.

1) Tempering door pacificatie: In het Nederlands politieke bestel is sprake van veel politieke minderheden die elk niet de dienst kunnen uitmaken. Dat leidt tot *pacificatie*, en dus tot *tempering* van beleidscontroversen, ondanks verschil in 'frames'.

2) Tempering door bestuurswisseling: Hoewel het Verenigd Koninkrijk twee sterke partijen, Labour en de Tories, kent blijkt ook daar dat het effect van een machtswisseling beperkter is dan wel gedacht wordt. Instituties werken daar temperend, zo betogen Rose en Davies (1994: 2) in '*Inheritance in public policy- Change without choice in Britain*'. Van Goor (1988) heeft in Nederland bij gemeentelijke beleidsprocessen vastgesteld dat er niet veel imposante wijzigingen in gemeentelijk beleid optreden maar dat het aantreden van een nieuwe burgemeester wel enig effect heeft.

3) Open concurrentie tussen frames: Welke *oplossingsrichtingen* zijn er nog meer om beleidscontroversen te overstijgen, te temperen? Schön en Rein wijzen er op dat een open concurrentie tussen 'frames' weinig oplevert, want het politiek bestuur kan niet gezaghebbend *arbitreren* en ook de wetenschappelijke analyse helpt niet omdat die object van strijd wordt. De politieke partijen kunnen het probleem niet in een elitesfeer oplossen omdat ze onderdeel zijn van de 'frame'-strijd, de beleidscontroversen. De discussie over de opslag van kernenergie-afval buiten Nederland illustreert dit ons inziens.

4) Ook van *argumentatienormen voor debatten* verwachten zij weinig.

5) *Symbolische oplossing*: Wel is een beroep op *symbolische oplossingen* mogelijk door een appèl op gedeelde waarden.

6) *Netwerkmanagement*: Hun echte voorstel voor reframing bij controversen komt in de buurt van wat In 't Veld het werk van de procesarchitect noemt. Donald Schön en Martin Rein spreken ook geïnspireerd door architectonische praktijken, hier wordt de hand van Schön zichtbaar, van 'design rationality'. Er moet wisselwerking optreden tussen beleidsvormers en belanghebbenden. Zij moeten hun ideeën en actie aan elkaar kunnen voorleggen. Hoppe (1989) spreekt in dit verband over

verschuiving van de focus van probleemoplossing naar probleemvinding. Door dit overleg tussen partijen wordt de hoop gekoesterd dat partijen ook eens het perspectief van de ander kiezen, in de huid van de ander kruipen, stereotype beelden verdwijnen of afzwakken en vervolgens de denkkaders in elkaar schuiven tot een gemeenschappelijk kader.

Rein en Schön: Drie controversen bestudeerd

Laten we de beide Amerikaanse auteurs over framing en reframing eens verder volgen. De beide onderzoekers Rein & Schön bestudeerden drie controverses: een dak- en thuislozenproject, een informatiseringsproject op het Massachusetts Institute of Technology (MIT), en de vervoegde uittreding in Duitsland. Onder welke condities is een 'frame' switch mogelijk? Zien zij een procesarchitect ontstaan? Een eenvoudig antwoord is daarop hier niet te geven (zie Schön en Rein, 1994:122-124).

Een georganiseerde dialoog tussen betrokkenen, *onder druk*, blijkt enig effect te kunnen hebben. Het gaat om 'frame' wijziging, om 'reframing'. Vooral in 'situated controversies' (1994: 177-178). Dat zijn controverses waarbij:

- a de druk groot is om de status quo niet te aanvaarden;
- b er veel informatie voorhanden is, zodat oplossingen voor het probleem bedacht kunnen worden;
- c er een noodzaak tot gemeenschappelijke actie is;
- d de discussie als een buitenkant van een ui afgepeld kan worden van diepere kernen van verschil van mening;
- e partijen over het vermogen tot herkenning van veranderingen in de politieke en economische context beschikken.

Schön en Rein beweren niet dat 'reframing' de enige of een voldoende manier is om beleidscontroversen tot een oplossing te brengen (1994: 40).

Biedt netwerkmanagement niet ook een oplossing? We geven hier het antwoord van 't Hart en Kleiboer (1995), en daarna onze eigen opvatting.

't Hart en Kleiboer menen dat netwerkmanagement zeker nuttig is om om te gaan met beleidscontroverses. Aangrijpingspunt is dan niet het 'frame'-conflict maar de wederzijdse afhankelijkheid van partijen. Partijen die afhankelijk van elkaar zijn in een besluitvormingsstructuur kunnen door prikkels tot een gemeenschappelijke oplossing komen. Daartoe behoren een wijziging in de besluitvormingsstructuur, selectieve beperking van het aantal partijen in de arena of uitbreiding van de arena, en het veranderen van de beleidsagenda (zie verder De Bruijn, Koppenjan en Kickert, 1993). Schön en Rein gaan hierop maar sporadisch in, menen 't Hart en Kleiboer. Zien de MIT-auteurs hierin bezwaren of zijn ze er door hun werk in de V.S. onbekend mee?

Commentaar

Welke aanzetten tot reframing bestaan er nu in mijn ogen?

1) De (vreedzaam georganiseerde) aanzet tot reframing komt incidenteel van de grond door *concurrentie vanuit de frames*. De ene partij wordt sterker en dring het heersende frame gedragen door een coalitie terug. Een politieke minderheid wordt een meerderheid. Zich wijzigende maatschappelijke en electorale omstandigheden kunnen daaraan bijdragen.

2) De duidelijkste aanzet tot reframing is de *gedwongen reframing door een crisis*. Daarover schrijft Fleur Alink in haar proefschrift 'Crisis als kans' (2006). Denk aan de doorbraken op landbouwgebied die minister Van Aartsen forceerde na gezondheids crises in de landbouw.

2) De derde vreedzaam georganiseerde reframing betreft *een interactieve benaderingen van procesgericht netwerkmanagement*. We bestrijden de opmerkingen van 't Hart en Kleiboer niet. Ons inziens heeft het alleen vanuit een intellectueel perspectief zin in te gaan op de vraag of Schön en Rein iets in netwerkmanagement zien. Wij menen dat hun opvatting gewoon te verzoenen is met netwerkmanagement in de procesopvatting zoals die aan de Erasmusuniversiteit is uitgewerkt door In 't Veld, Termeer en anderen (ook al zijn er accentverschillen tussen hen).

Enige literatuur

- Eeten, M.J.G. van, Studie naar de achterliggende visies in het debat rondom de toekomstige Nederlandse luchtvaart infrastructuur en hun consequenties voor het procesontwerp, in: Ministerie van V&W, VROM en EZ, hoeveel ruimte geeft Nederland aan de luchtvaart? - Achtergronddocumenten bij de Perspectievennota, Den Haag, 1997.
- Aarts, M. en H. te Molder, Over natuur gesproken – Een discours-analytische studie van een debat, Rathenau Instituut, SDU, Den Haag, juni 1998.
- Abma, T., Narratieve infrastructuur en fixaties in beleidsdialogen- De Schipholddiscussie als casus, in: Beleid en Maatschappij, 2001.
- Abma, T.A., Machtige verhalen, in: Beleid en Maatschappij, 1997, nr. 1, pp. 21-32.
- Abma, T.A., Storytelling as inquiry in a mental hospital, in: Qualitative Health Research, 1998, nr. 6, pp. 821-838.
- Alink, F., Crisis als kans, Vossius Pers/ Amsterdam UP, Amsterdam, 2006.
- Beck, U., M. Hajer & S. Kesselring (Hrsg.), Der unscharfe Ort der Politik – Empirische Fallstudien zur Theorie der reflexieven Modernisierung, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1999.
- Bruijn, J.A. de, P. de Jong, A. Korsten e.a. (red.), Grote projecten, Samsom, Alphen, 1996.
- Commissie-Duivesteijn, Grote projecten uitvergroet – Een infrastructuur voor besluitvorming, Den Haag, 15 dec. 2004.
- Commissie-Duivesteijn, Het project Zuiderzeelijn – Toetsing met terugwerkende kracht, Den Haag, 15 dec. 2004.
- Dicke, W., Bridges & watersheds – A narrative analysis of watermanagement in England, Wales and the Netherlands, Aksant, Amsterdam, 2001 (diss.).
- Dicke, W., Narratieve analyse van de watersector, in: Nelissen, N. e.a. (red.), Bestuurlijk vermogen, Coutinho, Bussum, 2000, pp. 77-103.

- Dijk, G., M. Hajer, e.a., *De Zuidvleugel van de Randsstad: instituties en discoursen*, AME, Amsterdam, 2001.
- Dryzek, J.S., *Discursive democracy*, Cambridge, 1988.
- Dryzek, J.S., *The Politics of the Earth – Environmental Discourses*, Oxford, 1997.
- Eeten, M. van, P. Kalders en M. van Twist, *Verhalen vertellen*, in: *Bestuurskunde*, 1996, nr. 4, pp. 168-188.
- Eeten, M., van, *De waarheid en autoriteit van beleidsficties in de controverse rond het Groene Hart*, in: Abma, T. & R. in 't Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Boom, Amsterdam, 2001, pp. 375-382.
- Eeten, M.J.G. & E.M. Roe, *Ecology, engineering and the paradox of management: reconciling ecosystem rehabilitation and service reliability*, Oxford UP, Oxford, 2001.
- Eeten, M.J.G. van, *Dialogues of the Deaf - Defining new agendas for environmental deadlocks*, Eburon, Delft, 1999.
- Eeten, M.J.G. van, *Recasting intractable policy issues: the wider implications of the Netherlands Civil Aviation Controversy*, in: *Journal of Policy Analysis and Management*, jrg. 20, 2001, nr. 3.
- Eeten, M.J.G. van, *Sprookjes in rivierenland – Beleidsverhalen over wateroverlast en dijkversterking*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1997, nr. 1, pp. 32-44.
- Fischer, F. & M. Hajer (eds.), *Living with nature – Environmental Politics as Cultural Discourse*, Oxford, 1999.
- Fischer, F., *Reframing Public Policy – Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford UP, Oxford, 2003.
- Frouws, J., *Mest en macht*, Wageningen, 1993.
- Frouws, J., *The Contested Redefinition of the Countryside; an Analysis of Rural Discourses in the Netherlands*, in: *Sociologica Ruralis*, vol. 38, 1998, nr. 1, pp. 54-68.
- Goverde, H., *Waardeconflicten over rurale ontwikkeling*, in: Nelissen, N. e.a. (red.), *Bestuurlijk vermogen*, Coutinho, Bussum, 2000, pp. 43-76.
- Grant, D., T.W. Keenoy & C. Osrick (eds.), *Discourse and organization*, Sage, Londen, 1998.
- Grin, J., *De politiek van omwenteling met beleid*, VossiusPers UvA, Amsterdam, 2004.
- Hajer, M. & H. Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding governance in the Network society*, Cambridge UP, Cambridge, 2003.
- Hajer, M. & W. Zonneveld, *Spatial planning in the network society – Rethinking the principles of planning in the Netherlands*, in: *European planning Studies*, vol. 8, 2000, nr. 3, pp. 340-357.
- 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 UP, Durham, 1993, pp. 43-77.
- Hajer, M., *Infrastructuur als discursieve politiek: de 'Transeuropese Netwerken' nader beschouwd*, in: Abma, T. en R. in 't Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Boom, Amsterdam, 2001, pp. 382-393.
- Hajer, M., *Policy without Polity: Policy Analysis and the Institutional Void*, in: *Policy Sciences*, vol. 36, 2003, nr. 3, pp. 175-195.
- Hajer, M., *Politiek als vormgeving*, Amsterdam, 2000.
- Hajer, M.A., *Discourscoalities in politiek en beleid*, in: *Beleidswetenschap*, 1989, nr. 3, pp. 242-263.

- Hajer, M.A., *The politics of environmental discourse- A study of the acid rain controversy in Great Britain and the Netherlands*, Oxford, 1993.
- Hajer, M.A., *The politics of environmental discourse- Ecological modernization and the policy process*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Hajer, M.A., *Transnational networks as Transnational Policy Discourse*, in: Faludi, A. & W. Salet (eds.), *The Revival of Strategic Planning*, KNAW/M. Nijhoff, Dordrecht, 2000.
- Hardy, C., T.B. Lawrence en N. Philips, *Talk and action: conversations and narrative in interorganizational collaboration*, in: Grant, D., T.W. Keenoy & C. Oswick (eds.), *Discourse and organization*, Sage, Londen, 1998, pp. 65-84.
- Hart, P. 't, en M. Kleiboer, *Boekensignalement*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1995, nr. 5, pp. 314-320.
- Hidding, M., J. Wissershof en D.B. Needham, *Stad en land; een programma voor fundamenteel-strategisch onderzoek*, NRLO-rapport nr. 98/17, Den Haag, 1998.
- Hoppe, R. en A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, Elsevier, Den Haag, 1999.
- Kensen, S., *Sturen op variatie – Sociale vernieuwing en de Deense variant als bronnen van inspiratie*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1999.
- Korsten, A.F.A., *Bestuurskunde als avontuur*, Kluwer, Deventer, 1988.
- Laeyendekker, L., *Identiteit in discussie*, Boom, Meppel, 1994.
- Lingbeek, O., *De macht van de metafoor – Een analyse van de planning voor het Groene Hart*, Van Gorcum, Assen, 1998.
- Molder, H.F.M. te, & C. Martijn, *Discours-analyse en cognitieve psychologie: hoe sociaal is taal?*, in: *Psychologie en Maatschappij*, jrg. 18, 1994, pp. 234-247.
- Plotter, J. & M. Wetherell, *Analyzing discours*, in: Bryman, A. & B. Burgess (eds.), *Analyzing qualitative data*, Routledge, Londen, 1994.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Primaat in de polder*, Den Haag, 2003.
- Rathenau Instituut, *Hoe oordelen we over de veehouderij?*, Den Haag, maart 2001.
- Rein, M. en D. Schön, *Frame-reflective policy discourse*, in: *Beleidsanalyse*, 1986, nr. 4, pp. 4-19.
- Rein, M. en D. Schön, *Reframing policy discourse*, in: Fischer, F. en J. Forrester (ed.), *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Duke University Press, Durham, 1993, pp. 145-167.
- Roe, E., *Narrative policy analysis*, Durham, 1994.
- Schön, D. & M. Rein, *Frame reflection*, Basic Books, New York, 1984.
- Termeer, K., *Vitale verschillen – Over publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie*, Wageningen, 2006.
- Termeer, K. en B. Kessener, *Vitaliseren van gestagneerde organiseerprocessen*, in: *M&O*, maart/april 2006, pp. 26-39.
- Throgmorton, J.A., *Planning as persuasive Storytelling: the rethorical Construction of Chicago's Electric Future*, University of Chicago Press, 1996.
- Throgmorton, J.A., *The rethorics of policy analysis*, in: *Policy Sciences*, vol. 24, pp. 133-179.
- Twist, M.J.W. van, *Verbale vernieuwing*, Vuga, Den Haag, 1995.
- Veen, R. van der, *De taal van het beleid*, in: Aarts, L. e.a. (red.), *Het bedrijf van de verzorgingsstaat*, Boom, Meppel, 1995, pp. 80-103.

- Wagenaar, H., *Beleid als fictie: over de rol van verhalen in de bestuurlijke praktijk*, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 24, 1997, nr. 1, pp. 7-21.
- Wagenaar, H., *Het onbedoelde gebruik van beleid*, in: Aarts, L. e.a. (red.), *Het bedrijf van de verzorgingsstaat*, Boom, Meppel, 1995, pp.234-260.
- Wagenaar, H., *Verhalen in de beleidspraktijk*, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 24, 1997, nr. 1, pp. 2-7.
- Yanow, D., *Conducting Interpretative Policy Analysis*, Sage, Londen, 1999
- Yanow, D., *How does a policy mean? Interpreting Policy and Organizational Action*, Georgetown UP, Washington, D.C., 1993.
- Zwanikken, T., *Ruimte als voorraad – De consequenties van discoursen rondom ‘ruimte als voorraad’ voor het rijks ruimtelijk beleid*, Den Haag, 2001.