

'Framing' : een voorbeeld

A.F.A. Korsten

1 Inleiding

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, en voorzitter van de redactiecommissie van de jaarrapporten Arm Nederland, Godfried Engbersen. En: Armoede kan niet worden opgelost door simpel een beroep te doen op 'de feiten'. Waaruit bestaat dan dat verschil van mening?

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 een '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 terugtred van een bepaald soort arbeid waar vroeger wel vraag naar was en voor de ander van werkschuwheid onder uitkeringsgerechtigden.

Er bestaan 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. 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. hij herkent er vijf: a de bureaucratische taal; b de moralistische taal; c de dramatische taal; d de academische taal; en e de taal van de armen.

2 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	slachtoffer-idioom; eigen situatiedefinitie			

Waarom is een armoede-idioom 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 armoede-definitie, 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. Bisschop Muskens is de verpersoonlijking van dit idioom. Hij bracht 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 soor 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 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.

3 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).

4 Kritiek op de vijf beelden

Het gebruik van beelden van armoede zou een probleem-oplossingsrichting moeten geven als het heuristieken 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.

5 Oplossingsrichtingen vinden in een 'intractable policy controversy'

VVD-fractieleader 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 uittreden. 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 koopkrachtverbetering 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).

6 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.

Literatuur

Over sociale zekerheid

- 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.

Over armoede:

- Allers, M. & S. Schrantee, Gemeentelijk kwietscheldingsbeleid en armoedeval, Groningen, 2000. Ook: <http://www.coelo.nl>

- Allers, M. & F. Sijtsma, Kengetallen gemeentelijk armoedebeleid - Een praktische handleiding, VNG uitgeverij, Den Haag, 1997.

- Bruijn, P. de, M. Gaddijn, e.a., Het gemeentelijk armoedebeleid: een inventarisatie, Research voor Beleid, Den Haag, 1997.

- Engbersen, G., Armoede dient nader te worden gedefinieerd, in: NRC, 5 dec. 1998.

- Engbersen, G. en Th. Jansen, Armoede in de maatschappelijke verbeelding (1945-1990), Stenfert Kroese, Leiden, 1991.

- Engbersen, G., J.C. Vrooman en E. Snel (red.), Effecten van armoede - Derde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1998.

- Gouda, F., Poverty and political culture - The rethoric of social welfare in the Netherlands and France, 1815-1854, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1995.

- Sociaal en Cultureel Planbureau, Armoedebareometer 1998, SCP, Den Haag, 1998.

- Sociaal en Cultureel planbureau, Armoedemonitor 2001, Den Haag, 2001.

Over denkkaders, framing, reframing:

- Korsten, A.F.A., Bestuurskunde als avontuur, Kluwer, Deventer, 1988.

- 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.

- Schön, D. en M. Rein, Frame analysis, in: Wagner, P., C.H. Weiss e.a. (eds.), Social sciences and modern states, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, pp. 262-290.

- Schön, D. en M. Rein, *Frame reflection: towards the resolution of intractable policy controversies*, Basic Books, New York, 1994.
- Baumard, Ph., *Tacit knowledge in organizations*, Sage, Londen, 1999.
- 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.