

De verbindende kracht van ambigue beleidsframes

EEN FRAMEANALYSE VAN LOKAAL INTEGRATIEBELEID IN ANTWERPEN EN ROTTERDAM

Rianne Dekker¹

SAMENVATTING Een belangrijke aanname bij beleidswetenschappelijke frameanalyse is dat beleidsframes hun overtuigingskracht ontlenen aan het feit dat het coherente en eenduidige interpretaties van een beleidsprobleem zijn. Het zijn vaste sociale constructen van een probleemdefinitie en een bijpassende beleidsoplossing en beleid wordt slechts door één frame tegelijkertijd gestuurd. In beleidsdocumenten komen de frames echter niet altijd als vaste constructen voor. Probleemdefinities worden soms gekoppeld aan beleidsstrategieën van een ander frame en in verschillende gevallen wordt alleen de beleidsstrategie gedefinieerd, waardoor het frame incompleet blijft. Terwijl men zou verwachten dat de frames hierdoor aan overtuigingskracht inboeten, laat dit artikel zien dat dit niet het geval is. Het is gebaseerd op een analyse van beleidsframes in het lokale integratiebeleid van Antwerpen en Rotterdam van 1998 tot 2018. Het beleid in beide steden maakt gebruik van bekende frames in dit beleidsdomein (multiculturalisme, assimilacionisme, segregationisme en universalisme). Juist in een veranderlijk en gepolitiseerd beleidsdomein als integratie, zijn ambigue frames krachtige representaties van het beleidsprobleem, die voorheen verdeelde actoren achter het beleid scharen. Dit artikel beargumenteert dat frameanalyse oog moet hebben voor ambigue beleidsframes en biedt inzicht in de redenen waarom deze in beleid voorkomen.

1. Introductie²

In de beleidswetenschappen is frameanalyse de afgelopen jaren in populariteit toegenomen. In tegenstelling tot andere linguïstische en interpretatieve benaderingen van beleidsanalyse, veronderstelt de beleidswetenschappelijke methodologie van frameanalyse dat overheidsbeleid een eenduidig en coherent frame bezit. Dit frame geeft een interpretatie van het beleidsprobleem en stelt beleidsoplossingen voor die hier logisch uit voortvloeien (GAMSON & MODIGLIANI

1987, 1989; ENTMAN 1993). Beleidsframes zouden hun overtuigingskracht ontlenen aan het feit dat ze de beleidskwestie zo eenduidig en coherent interpreteren. Maar is dat altijd het geval?

Het integratievraagstuk kan gekenmerkt worden als een zogenaamde 'weerbarstige beleidscontroverse' waarbij er geen overeenstemming bestaat over de probleemdefinitie en waarbij de beleidsmaatregelen regelmatig veranderen (REIN & SCHÖN 1994). Dit beleidsdomein kent tevens een traditie van frameanalyse (VAN

GORP 2006; ROGGE BAND & VLIEGENTHART 2007). Hierin heeft zich een typologie van vier beleidsframes ontwikkeld: multiculturalisme, assimilationisme, universalisme en segregatisme (CASTLES & MILLER 2009; KOOPMANS & STATHAM 2000; SCHOLTEN 2011). In dit onderzoek wordt deze typologie als analytisch raamwerk gebruikt voor een analyse van lokaal integratiebeleid in Antwerpen en Rotterdam.

Aan de hand van een kritische frameanalyse van lokaal integratiebeleid onderzoek ik in welke gevallen beleidsframes mogelijk ambigu zijn. Met ambigüiteit wordt bedoeld dat beleidsframes dubbelzinnig zijn en dat zij verschillend geïnterpreteerd kunnen worden. Ik hanteer de volgende onderzoeksvraag: *Welke frames komen voor in het Antwerpse en Rotterdamse integratiebeleid en hoe kunnen we begrijpen dat deze soms ambigu zijn?* Deze vraag is beleidsrelevant omdat ze een analyse biedt van framing in lokaal integratiebeleid over een periode van twintig jaar. Daarnaast is deze studie methodologisch relevant omdat ze veronderstellingen bij beleidswetenschappelijke frameanalyse kritisch tegen het licht houdt.

Voordat deze methodologie verder toegelicht wordt, schets ik eerst de gegroeide praktijk van frameanalyse in de beleidswetenschap. Resultatenparagrafen 4.1 en 4.2 bieden een historische analyse van framing van het Antwerpse en Rotterdamse integratiebeleid van 1998-2018. Paragraaf 4.3 analyseert ambigüiteit in beleidsframes en duidt hoe deze kon ontstaan. Ten slotte volgt de conclusie, waarin ik de relevantie en generaliseerbaarheid van deze bevindingen bespreek.

2. Beleidsframes en ambigüiteit in overheidsbeleid

Met de linguïstische ofwel interpretatieve wending in de beleidswetenschap in de jaren 1980 en 1990 ontstond er aandacht voor visuele en talige symboliek in beleid (FISCHER & FORRESTER 1993). Beleidswetenschappers gaan ervan uit dat beleidsproblemen niet (alleen) aan beleid vooraf gaan, maar in beleid sociaal worden geconstrueerd (EDELMAN 1988: 13; STONE 1988). Hier dragen verschillende actoren in het beleidsproces aan bij. De constructie van beleidsproblemen via taal en symboliek is sturend voor het beleid dat gevoerd wordt.

Frameanalyse is een van de methoden die vanuit deze constructivistische benadering beleid onderzoekt. SCHÖN en REIN (1994) leverden een belangrijke bijdrage aan de introductie van frameanalyse in de beleidswetenschap. Framing vindt plaats wanneer mensen zich bij een nieuwe situatie afvragen "Wat is hier aan de hand?" (GOFFMAN 1974: 8). Frames maken het mogelijk om de werkelijkheid te begrijpen en er betekenis aan te geven. Hierbij wordt een keuze gemaakt uit meerdere mogelijke perspectieven op de werkelijkheid. Ook ten aanzien van beleidsproblemen wordt deze vraag gesteld en vanuit een bepaald frame beantwoord (REIN & SCHÖN 1977). Verschillende actoren die betrokken zijn bij het beleidsproces, zullen deze vraag op verschillende manieren beantwoorden.

Volgens de beleidswetenschappelijke literatuur geven frames niet alleen betekenis aan een beleidsprobleem, maar bieden zij ook een handelingsperspectief om hiermee om te gaan. Ze beschrijven niet alleen wat er aan de hand is, maar zetten ook de normatieve stap naar hoe het *zou moeten zijn* (REIN & SCHÖN 1977: 240; SCHÖN 1983: 40). Doelen, maatregelen en instrumenten die in beleid worden voorgesteld, zijn dus onderdeel van het beleidsframe. REIN en SCHÖN (1993: 146) definiëren framing in beleid als "selecting, organizing, interpreting and making sense of a complex reality to provide guideposts for knowing, analyzing, persuading and acting". Hierin komen de probleemdefinitie en beleidsoplossing als twee centrale onderdelen van het beleidsframe duidelijk naar voren. Een eerste belangrijke veronderstelling is dus dat beleidsframes coherent zijn in de probleemdefinitie die zij geven en in de oplossing die zij voorschrijven.

Een tweede theoretische veronderstelling over beleidsframes is dat beleid gestuurd wordt door één frame tegelijkertijd. In het beleidsproces – zeker rond weerbarstige beleidscontroverses zoals integratie – kunnen meerdere beleidsframes naast elkaar bestaan (SCHÖN & REIN 1994: 240). Verschillende belanghebbenden voeren strijd over de 'naming en framing' van het beleidsprobleem (SCHÖN & REIN 1994: 29). In het beleid dat de uitkomst is van deze strijd, is echter maar één frame leidend (BAUMGARTNER & JONES 1993). Dit beleidsframe raakt vaak

geinstitutionaliseerd in organisaties en beleids-tradities en krijgt zo bredere symbolische betekenis (INGRAM *et al.* 1999). Omdat frames diep verankerd zitten in de referentiekaders van de verschillende beleidsactoren, verschillen ze van standpunten waarover onderhandeld kan worden (SCHÖN & REIN 1994; VAN HULST & YANOW 2016).

Met deze twee beleidswetenschappelijke veronderstellingen verschilt frameanalyse van andere benaderingen van beleidsanalyse in de constructivistische wetenschapstraditie. Daarbinnen wordt ambigüiteit van beleidstaal eerder als regel dan uitzondering beschouwd (STONE 1988; YANOW 1996; HAJER & WAGENAAR 2003). Oorzaken die hiervoor genoemd worden, zijn in de eerste plaats de begrensde rationaliteit van beleidsmakers wanneer zij te maken krijgen met beperkte en onzekere informatie over het beleidsprobleem. Beleid blijft ambigu wanneer het beleidsprobleem zo complex is dat de toekomstige ontwikkeling van het beleidsprobleem en de uitkomsten van beleid onzeker zijn (MARCH 1978). Een eerste mogelijke verklaring voor ambigüiteit van beleidsframes is dus mogelijk te vinden in de probleemcontext die met het beleid wordt geadresseerd. Daarnaast wordt ambigüiteit in beleid verklaard door de politieke context en specifiekere politieke polarisatie. Ambigu beleid dat vage of oncontroversiële beleidsdefinities en beleidsoplossingen voorstelt, kan ontstaan wanneer het meerdere politieke actoren tevreden moet stellen (STONE 1988; YANOW 1996). Deze probleemcontext en politieke context zullen worden meegenomen in het zoeken naar verklaringen voor mogelijke ambigüiteit in beleidsframes.

3. Methodologie

In deze studie is lokaal integratiebeleid in Antwerpen en Rotterdam in de beleidsperiodes van 1998 tot 2018 geanalyseerd om te onderzoeken of beleidsframes ambigu kunnen zijn en zo ja, hoe we dit kunnen begrijpen. In een frameanalyse van beleidsstukken is gecodeerd welke probleemdefinities en voorgestelde beleidsmaatregelen in verschillende beleidsperiodes in het beleid voorkwamen. Ik analyseerde 25 beleidsstukken uit Rotterdam en 19 uit Antwerpen. Dit betrof niet alleen integratienota's, maar ook coalitie-

akkoorden, evaluaties en plannen van uitvoeringsorganisaties. Een selectie van de beleidsnota's waaraan in de hierop volgende analyse wordt gerefereerd, is opgenomen in de bibliografie.

Vlaamse beleidskaders zijn vaak bepalend geweest voor (en mede gevormd door) beleid op het lokale Antwerpse niveau. Daarom is in de analyse van het Antwerpse beleid ook aandacht besteed aan de Vlaamse beleidskaders. In de Rotterdamse casus is dit anders. Het Rotterdamse integratiebeleid staat meer op afstand van nationaal beleid (DEKKER *et al.* 2015). Daarom zijn nationale beleidskaders in de bespreking van het Rotterdamse beleid achterwege gelaten.

Een tweede keuze in de selectie van relevante beleidsnota's is dat inburgeringsbeleid grotendeels buiten beschouwing is gelaten. Het inburgeringsbeleid richt zich op een beperktere doelgroep (nieuwkomers in de eerste jaren na aankomst) en heeft een meer verplichtend karakter. Integratiebeleid (ook wel diversiteitsbeleid) richt zich op de samenleving als geheel en in het bijzonder op etnische minderheden (waaronder ook de tweede en derde generatie). In de Rotterdamse casus kon ik de analyse beperken tot alleen lokale integratienota's, omdat inburgering door de Rijksoverheid wordt geregeld en grotendeels losstaat van het lokale integratiebeleid. In de Antwerpse casus kon deze selectie minder scherp worden gemaakt, omdat het integratie- en inburgeringsbeleid sinds 2013 bij hetzelfde Vlaamse decreet geregeld wordt en omdat bij de lokale uitvoering veelal dezelfde gemeentelijke organisaties betrokken zijn. Op verschillende punten in de analyse van de Antwerpse casus besteed ik daarom ook aandacht aan inburgering.

Naast een frameanalyse van beleidsnota's is er gesproken met elf beleidsmakers en andere partijen die betrokken waren bij het beleidsproces in beide steden om een beter begrip te krijgen van de context waarin het beleid tot stand kwam. Zij waren actief in verschillende (maar de meeste in recente) beleidsperiodes en in verschillende functies. Sommigen waren beleidsmedewerker bij de gemeente, anderen werkten voor uitvoeringsorganisaties of partners van de gemeente uit het maatschappelijk middenveld. Voor dit doel is ook gebruikgemaakt van secundair materiaal

waarin een eerdere analyse is gemaakt van het lokale integratiebeleid in (een van) beide steden.

Integratiebeleid is een geschikte casus omwille van twee redenen. Ten eerste wordt dit beleidsdomein genoemd als schoolvoorbeeld van een weerbarstige beleidscontroversie waarbij verschillende frames bestaan en beleid regelmatig van frame wisselt (SCHOLTEN 2011, 2013; VERTOVEC & WESSENDORF 2010). Het beleidsdomein is politiek gepolariseerd en eerder onderzoek heeft vaker gewezen op ambigu taalgebruik in integratiebeleid (CHOCK 1995; BOSWELL *et al.* 2011). Dat we in dit beleidsdomein ambiguïteit zullen aantreffen, is daarom aannemelijk, een zogenaamde 'most likely case' (FLYVBJERG 2006).

Ten tweede is het beleidsdomein van integratie gekozen omdat hierrond reeds een sterke beleidswetenschappelijke traditie van frameanalyse bestaat. Een veelgebruikte typologie van beleidsframes rond integratie omschrijft een multiculturalistisch, assimilationistisch, segregationistisch en universalistisch beleidsframe (CASTLES & MILLER 2009; KOOPMANS & STATHAM 2000; SCHOLTEN 2011: 38-42).

Multiculturalisme accepteert de gelijkwaardigheid van verschillende etnische groepen in de samenleving. Beleidsmaatregelen richten zich op het behoud van sociaal-culturele verschillen en verkleining van sociaal-economische verschillen tussen etnische minderheden en de meerderheid.

Assimilationisme problematiseert (voornamelijk sociaal-culturele) verschillen tussen etnische minderheidsgroepen en de meerderheidsgroep in de ontvangende samenleving. Beleidsmaatregelen stimuleren aanpassing van etnische minderheden aan de dominante culturele normen, waarden en gebruiken in de samenleving (ALBA & NEE 1997). Segregationisme komt voornamelijk voor in een context waarin de aanwezigheid van migrantengroepen als tijdelijk wordt beschouwd. Dit type beleid faciliteert het naast elkaar bestaan van verschillende groepen in de samenleving middels een verschillende burgerschapsstatus met bijbehorende rechten en plichten. Ten slotte wordt in veel typologieën van frames in integratiebeleid een universalistisch beleidsframe onderscheiden. Dit frame definieert het integratievraagstuk als een kwestie van individuele participatie van burgers aan de samenleving. Iedere burger heeft gelijke burgerrechten en moet gelijke plichten van (actief) burgerschap vervullen. Beleidsmaatregelen die passen bij dit frame, zijn generiek en richten zich op alle burgers in plaats van aparte maatregelen voor burgers met een migratieachtergrond. Het beleid is vaak 'gemainstreamd'. Dat wil zeggen: in plaats van een gericht integratiebeleid bestaat er een algemeen burgerschapsbeleid (VAN BREUGEL & SCHOLTEN 2017).

Tabel 1 biedt een beknopt overzicht van hoe het beleidsprobleem en de oplossingsstrategie volgens deze vier frames gedefinieerd worden.

Tabel 1 Operationalisering van beleidsframes rond integratie

Beleidsframe	Probleemdefinitie	Oplossingsstrategie
Multiculturalisme	Sociaal-economische achterstanden bij etnische minderheden.	Beleidsarrangementen die voorzien in behoeftes van specifieke etnische groepen.
Segregationisme	Regelen van de tijdelijke aanwezigheid van migrantengroepen.	Rechten en plichten van etnische minderheden worden met een aparte juridische status (burgerschap) geregeld.
Universalisme	Individueel burgerschap en participatie in rechten en plichten.	Generieke maatregelen waarbij de aansturing van integratiebeleid is 'gemainstreamd'.
Assimilationisme	Sociaal-culturele verschillen tussen etnische minderheden en de ontvangende samenleving.	Etnische minderheden moeten zich aanpassen aan de sociaal-culturele waarden en gebruiken van het vestigingsland.

4. Resultaten

4.1 Integratiebeleid in Antwerpen

Het Antwerpse integratiebeleid heeft zich in nauwe verwevenheid met het Vlaamse beleidskader ontwikkeld. Tot halverwege de jaren 2000 had Antwerpen een multicultureel integratiebeleid, dat inbedding vond in het Vlaamse Minderhedendecreet van 1998. Het beleidsprobleem werd gedefinieerd als achterstelling van minderheden en het beleid beoogde beter in de behoeften van minderheden te voorzien (VLAAMS PARLEMENT 1998). Concrete maatregelen die hiertoe werden genomen, zijn subsidiëring van tolken- en vertaaldiensten en 'interculturalisering' van gemeentelijke diensten om minderheden betere toegang tot overheidsdiensten te verlenen. Ook werd het Minderhedenforum in het leven geroepen als politiek vertegenwoordigend orgaan van verschillende minderheidsgroepen (minderhedenforum.be). Het multiculturalistische beleidskader sloot nauw aan bij de integratiedoelstellingen van het sociaaldemocratische bestuur van Antwerpen in die periode, geleid door de sp.a.

Tijdens het bestuur van het laatste sociaaldemocratische college onder leiding van burgemeester Janssens (2007-2012) veranderde het integratiebeleid van Antwerpen aanmerkelijk. Ook veranderde het Vlaamse Minderhedendecreet in 2009 naar het Integratiedecreet, dat meer regie legde bij lokale besturen. Verschillende speciale voorzieningen voor minderheidsgroepen werden in Antwerpen beëindigd (VAN PUymbROECK 2011). Alleen inburgeringsprogramma's voor nieuwkomers werden voortgezet. Prioriteit van het integratiebeleid in deze periode was het creëren van 'gelijke kansen' op sociaal-economisch gebied en 'interculturalisering' of 'diversiteitsbeleid' op sociaal-cultureel gebied. Etnische minderheden werden slechts een van die groepen die speciale aandacht kregen in het beleid (COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN 2007; DIENST SAMENLEVEN 2009). Het beleid beoogde actief burgerschap en een gedeelde verantwoordelijkheid te bevorderen onder alle burgers van Antwerpen. Integratie betekende een wederzijds proces van aanpassing en ontwikkeling naar culturele diver-

siteit (DIENST SAMENLEVEN 2008). Dit is kenmerkend voor een universalistische framing van het integratiebeleid.

Het nieuwe Integratiedecreet en de Antwerpse beleidsmaatregelen waren in deze periode generiek en dus gericht op alle inwoners van Antwerpen. De gemeente wil geen onderscheid maken tussen verschillende bevolkingsgroepen noch deze verschillen bestendigen door het voeren van specifiek beleid. Toch bleven sommige specifieke voorzieningen bestaan. Dit wordt ook wel 'targeting within universalism' genoemd (VLAAMS PARLEMENT 2009: 3; SKOCPOL 1991). Het beleidsdoel van 'interculturaliseren' uit de eerdere periode bleef behouden. De uitvoering hiervan veranderde echter. Waar het eerder gericht was op toegang tot (speciale) voorzieningen, gaat het na 2009 over sensitiviteit voor culturele diversiteit in de dienstverlening van de gemeente. Uitvoerende organisatie Integratiecentrum De8 verzorgde trainingen om dit in onder andere scholen, ouderenzorg, politie en gezondheidszorg te bewerkstelligen.

Deze universalistische benadering van integratie ging ook steeds meer gepaard met 'mainstreaming' van beleidsmaatregelen. Dit zien we terug in de coördinerende structuren van het integratiebeleid. Lange tijd kende de gemeente Antwerpen de Dienst Integratie Antwerpen. In 2007-2008 werd deze dienst opgeheven en werden de taken herverdeeld onder de dienst 'Samenleven'. Met andere woorden, integratiebeleid werd een horizontaal beleid (VAN BREUGEL & SCHOLTEN 2017). Slechts enkele departementen die specifiek over voorzieningen voor minderheden gingen, bleven bestaan, waaronder een afdeling Diversiteitsmanagement, die over het inhuren van divers personeel bij de gemeente ging.

Met generieke integratiemaatregelen werd het integratiebeleid van de gemeente Antwerpen meer 'quid pro quo' (JANSSENS 2011; Interview beleidsmaker gemeente Antwerpen). Het benadrukt niet alleen de rechten van minderheden, maar vooral ook de plichten. SAEYS *et al.* (2014) noemen deze nieuwe trend in het Vlaamse integratiebeleid 'nieuw assimilationisme'. Het politieke discours rond integratie kreeg in deze periode inderdaad assimilationistische kenmer-

ken met de groeiende populariteit van rechts-nationalistische partijen zoals Vlaams Belang en N-VA. Dit vond echter nog geen doorwerking in het beleid. Het beleid heeft een universalistische framing waarin geen dominante cultuur wordt gepromoot, maar wel rechten en plichten worden gevraagd van alle burgers.

Pas onder het huidige N-VA-college (2013-2018) en in de context van de Vlaamse decreetswijziging van 2013 heeft het beleid ook assimilationistische kenmerken gekregen. Het nieuwe Vlaamse decreet combineert de onderwerpen integratie en inburgering en vervangt hiermee twee voorgaande decreten. Deze verbinding tussen integratie en inburgering zien we ook terug op het lokale niveau. Het Antwerpse integratiebeleid veranderde met het nieuwe college vooral door een streven naar sociaal-culturele eenheid in plaats van het ruimte laten aan diversiteit (COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN 2013: 12). Het belangrijkste voorbeeld hiervan is de nadruk die wordt gelegd op het belang van het verwerven van de Nederlandse taal en het kennismaken van de Vlaamse geschiedenis en normen en waarden (*ibidem*). In de onderwijsparagraaf van het collegeakkoord wordt gesteld dat hier meer nadruk op wordt gelegd: "Het stadsbestuur ziet de verschillen tussen mensen als een verrijking. Maar wij bouwen in de lessen, waar mogelijk, sterkere accenten in rond gemeenschappelijke basiswaarden: wederzijds respect, vrijheid, democratie, de universele rechten van de mens zoals vrije keuze en vrije meningsuiting, gelijkheid man/vrouw, vrijheid van godsdienst en scheiding van kerk/staat en vrij wetenschappelijk onderzoek" (*ibidem*: 31). Beheersing van de Nederlandse taal is niet langer facultatief: "Taal is de sleutel tot integratie en zich kunnen uitdrukken in het Nederlands kan heel wat leefbaarheidsproblemen voorkomen. Wie weigert Nederlands te leren, wordt hiervoor gesanctioneerd" (*ibidem*: 12). Sociaal-culturele integratie wordt als noodzakelijke voorwaarde beschouwd voor integratie op andere domeinen. Dit is kenmerkend voor een assimilationistisch beleidsframe.

Veel universalistische beleidsmaatregelen zijn sinds deze wending in het beleid behouden gebleven. Volgens het laatste Vlaamse Integratie-

en Inburgeringsdecreet (2013) is de uitvoering van het integratiebeleid centraal gecoördineerd. In Antwerpen betreft dit het in 2015 opgerichte EVA (Extern Verzelfstandigd Agentschap) 'Atlas' – waarin verschillende eerder gescheiden organisaties, waaronder Integratiecentrum De8 en het Huis van het Nederlands, zijn opgenomen. Hierbij worden lokale Antwerpse accenten gelegd, maar het beleid volgt het universalistische karakter van het Vlaamse decreet. De nadruk ligt op inburgering, interculturalisering en taalverwerving.

4.2 Integratiebeleid in Rotterdam

Anders dan in de Antwerpse casus wordt het Rotterdamse integratiebeleid minder gestuurd door nationale beleidskaders. Zo had Rotterdam in 1978 met de nota *Migranten in Rotterdam* eerder een minderhedenbeleid dan de Rijksoverheid en is het Rotterdamse integratiebeleid vaak vormend geweest voor nationale beleidskaders (DEKKER *et al.* 2015).

Het Rotterdamse integratiebeleid had in de eerste periode van deze analyse (1998-2002) een multicultureel karakter. Culturele diversiteit werd uitgedragen als kracht, bijvoorbeeld in het beleidsprogramma *Veelkleurige stad* (COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS 1998; GEMEENTE ROTTERDAM 2000). Het integratiebeleid had als belangrijkste doelstelling de sociaal-economische achterstanden van minderheden terug te dringen. Hierbij lag de focus op achterstanden in het onderwijs, de arbeidsmarkt en de woningmarkt. Het Rotterdamse beleid balanceerde tussen generieke en specifieke maatregelen. Enerzijds werden burgers met een migratieachtergrond aangemoedigd om gebruik te maken van bestaande arrangementen. Anderzijds werden ook specifieke maatregelen ontwikkeld om zelfredzaamheid te ondersteunen (COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS 1998).

In 2002 vond een lokale politieke aardverschuiving plaats toen de rechtse partij Leefbaar Rotterdam de verkiezingen won en de sociaaldemocratische PvdA voor het eerst in decennia geen deel uitmaakte van het college. Het nieuwe college onder leiding van Leefbaar kondigde een

radicale breuk met eerder integratiebeleid aan. In het nieuwe beleid stond een assimilationistische probleemdefinitie centraal: "Nieuwkomers zijn er nog niet thuis, de oorspronkelijke bevolking voelt zich er steeds minder thuis" (COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS 2002: 6). De sociale cohesie zou zijn afgebrokkeld in de decennia waarin migratie naar Rotterdam was toegenomen. De beleidsprioriteit van het nieuwe college was om de identificatie van nieuwkomers met (een vaststaand beeld van) Rotterdam te versterken en zo 'sociale integratie' te ondersteunen. Dit onderstreept een assimilationistisch frame waarbij integratie in een vaststaande meerderheidscultuur verloopt.

Opvallend genoeg waren de beleidsmaatregelen onder leefbaar niet altijd zo assimilationistisch als we bij deze probleemdefinitie zouden verwachten (UITERMARK & DUYVENDAK 2008). De beleidsmaatregelen waren eerder universalistisch: ze waren generiek en erop gericht om sociale cohesie en actief burgerschap te vergroten. Een voorbeeld hiervan is het programma 'Mensen Maken de Stad', dat zich richtte op specifieke wijken in de stad – en dus niet specifieke bevolkingsgroepen. Integratiedoelstellingen werden in deze wijken bottom-up ontwikkeld in cocreatie met de burgers.

In 2006 werd de assimilationistische probleemdefinitie losgelaten toen de PvdA weer de grootste partij in de gemeenteraad werd en het college ging leiden. In deze periode werd het integratiebeleid omgedoopt tot 'participatiebeleid', dat zich op alle burgers van Rotterdam richtte. In de meeste beleidsstukken werd zelfs afstand genomen van de term 'integratie'. Het participatiebeleid benadrukte dat stadsburgerschap niet alleen rechten, maar ook plichten met zich meebrengt en dat iedere burger geacht werd zich in te zetten voor de stad. Het betrof generiek beleid: "Het beleid heeft een inclusief karakter. Er wordt geen onderscheid gemaakt op basis van etniciteit. Mono-etnische activiteiten komen niet in aanmerking voor subsidies, tenzij er sterke argumenten zijn om dit te doen" (COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS 2006). Hiermee kenmerkt het zich door een universalistisch beleidsframe.

Binnen dit universalistische beleidsframe werd echter vrijwel alleen de beleidsstrategie van 'mainstreaming' benadrukt (VAN BREUGEL & SCHOLTEN 2017). Integratieproblemen werden in het beleid niet meer benoemd. De focus lag bij de beleidsmaatregelen en de structuur om de doelen te verwezenlijken. Zo werden er vier 'kenniscentra' opgericht rond vrouwenemancipatie, homo-emancipatie, discriminatie en diversiteit. Deze kenniscentra bestonden uit voorheen gescheiden maatschappelijke organisaties. Nu werden alleen nog de organisaties die deel uitmaakten van de kenniscentra gesubsidieerd om integratiemaatregelen te ontwerpen en uit te voeren. Naast dit participatiebeleid bleven nog enkele specifieke programma's bestaan, waaronder 'Meedoen door Taal' (DIENST JEUGD ONDERWIJS EN SAMENLEVING 2007), 'Bruggen Bouwen' (DIENST JEUGD ONDERWIJS EN SAMENLEVING 2008) en een beleidsprogramma rond criminaliteit onder Marokkaanse en Antilliaanse Jeugd (COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS 2010).

Sinds 2014 is Leefbaar Rotterdam weer de grootste partij in Rotterdam en deze geeft leiding aan het college van 2014-2018. Daarmee is de assimilationistische focus op integratie (en niet langer participatie) weer teruggekomen in het integratiebeleid. In het huidige integratiebeleid 'Integratie010' worden problemen benoemd voor specifieke etnisch-religieuze groepen. Ook wordt de nadruk gelegd op taalverwerving en een vaststaand normenkader waarin geïntegreerd dient te worden. In de uitvoeringsagenda zien we echter universalistische maatregelen terug. Er worden geen etnische doelgroepen onderscheiden, maar onderscheid wordt gemaakt tussen 'niet-weters', 'niet-kunners', 'niet-mogers' en 'niet-willers'. De beleidsnota stelt: "Een groot deel van de inspanningen is regulier beleid gericht op alle Rotterdammers. Zij leveren daarnaast een fundamentele bijdrage aan het integratieproces. Daar waar specifieke doelen of doelgroepen niet bereikt worden zetten we extra in vanuit de portefeuille integratie, bijvoorbeeld op taal, emancipatie en het bestrijden van discriminatie" (GEMEENTE ROTTERDAM 2015: 11). Dit is kenmerkend voor een generiek, universalistisch beleid. Recent is er daarnaast een integrale aanpak voor statushouders gekomen, die

als uitzondering op dit beleid voor deze groep nieuwkomers meer faciliterende maatregelen biedt (GEMEENTE ROTTERDAM 2016).

4.3 Twee vormen van frameambigüiteit

In de ontwikkeling van het lokale integratiebeleid treffen we twee verschillende vormen van frame-

ambigüiteit aan: een assimilationistische probleemdefinitie gekoppeld aan een universalistische oplossingsstrategie (Rotterdam 2002-2005, 2014-2018; Antwerpen 2013-2018), en een universalistische oplossingsstrategie waarbij een probleemdefinitie vrijwel geheel ontbreekt (Tabel 2). Hoe kunnen we frameambigüiteit begrijpen vanuit de politieke context en probleemcontext van beleid (KINGDON 1984) in beide steden?

Tabel 2 Overzicht van beleidsframes in het lokale integratiebeleid

Stad	Periode	Probleemdefinitie	Oplossingsstrategie
Antwerpen	1998-2006	Multiculturalisme	Multiculturalisme
	2007-2012	-	Universalisme
	2013-2018	Assimilationisme	Universalisme
Rotterdam	1998-2001	Multiculturalisme	Multiculturalisme
	2002-2005	Assimilationisme	Universalisme
	2006-2013	-	Universalisme
	2014-2018	Assimilationisme	Universalisme

In de periode waarin frame-ambigüiteit zich voor het eerst voordeed (2002-2005 in Rotterdam en 2007-2012 in Antwerpen), zagen beide steden zich geconfronteerd met een toenemende complexiteit van de beleidskwestie. Beide steden hebben een relatief grote en diverse populatie van burgers met een migratieachtergrond (eerste en tweede generatie) van meer dan 170 verschillende nationaliteiten. In Antwerpen maakt deze 48,0 % van de bevolking uit (ANTWERPEN STAD IN CIJFERS 2017) en in Rotterdam 46,7 % (OBI ROTTERDAM 2017). De verschillende minderheidsgroepen die eerst in beleid als aparte groepen konden worden geadresseerd, zijn steeds meer gemengd geraakt door de komst van nieuwe middelgrote migrantengroepen, gemengde huwelijken en de geboorte van een derde en vierde generatie jongeren met een gemengde achtergrond (THOMSON & CRUL 2007). In de woorden van VERTOVEC (2007) zien Antwerpen en Rotterdam zich gesteld voor superdiversiteit. Hierbij is specifiek beleid – zoals kenmerkend is voor het multiculturalisme – niet langer mogelijk (CHOCK 1995). Het beleid

werd ambigu gelaten om toch met deze complexiteit om te kunnen gaan.

Tegelijkertijd werden beide steden vanaf midden jaren 2000 gesteld voor aanzienlijke bezuinigingen. Het niet langer bekostigen van specifieke maatregelen was daarbij een logische maatregel. Speciale voorzieningen en subsidies voor minderheden en minderhedenorganisaties verdwenen, net als de gemeentelijke diensten die dit regelden. Universalistische beleidsmaatregelen waren daarom zowel praktisch als financieel aantrekkelijk voor beide steden.

De politieke context in beide steden had eveneens invloed op de komst van ambigue beleidsframes. Zowel Antwerpen als Rotterdam kenden een lange traditie van multicultureel integratiebeleid onder leiding van een sociaaldemocratisch stadsbestuur. Met deze tradities werd gebroken eind jaren 1990 en begin 2000, toen er een breed gedragen consensus over het falen van multiculturalisme ontstond (VERTOVEC & WESSENDORF 2010), zelfs binnen de sociaaldemocratische partijen die dit beleid aanvoerden. Dit leidde

tot een verschuiving naar universalistisch integratiebeleid. In Antwerpen gebeurde dit tijdens de tweede termijn van burgemeester Janssens en in Rotterdam voor het eerst bij de verkiezingswinst van Leefbaar in 2002.

De politieke strijd over vervanging van het multiculturalistische frame was echter nog niet gestreden. In beide steden groeide de steun voor rechts-nationalistische partijen in de jaren 2000. In Antwerpen kreeg Vlaams Belang nooit uitvoerende macht in het College. Toch werd de invloed van deze partijen sterk gevoeld. Zo stelt een van de respondenten: "Vlaams Belang was een absolute drukkingsgroep tot voor kort. Er ging dus echt geen stukje beleid voorbij of ze hadden het wel gezien. We kregen daar ook elke week standaard vragen over, van alles en nog wat. Opsommingen van het aantal moskeeën, wie komen er in die moskeeën, je kunt het zo zot niet bedenken of ze hielden zich er wel mee bezig." De partij had op die manier indirecte invloed op het integratiebeleid met als resultaat dat het sociaaldemocratische stadsbestuur al vanaf 2006 meer nadruk ging leggen op eigen verantwoordelijkheid van minderheden voor integratie (Interview De8, JANSSENS 2011).

In Rotterdam won Leefbaar de gemeenteraadsverkiezingen van 2002, waarna zij integratie tot een prioriteit van het college maakten. Het politieke gedachtegoed van Pim Fortuyn drukte een stempel op het beleid. Na 2006 werd de PvdA opnieuw de grootste partij en leidde de twee volgende colleges met een universalistisch integratiebeleid. Leefbaar bleef een machtige partij in de stad. In 2014 werden zij weer de grootste partij en het nieuwe integratiebeleid dat sindsdien geldt, kent opnieuw een assimilationistische probleemdefinitie (GEMEENTE ROTTERDAM 2015).

Het gebruik van incomplete beleidsframes waarbij de maatregelen, maar niet de problemen gedefinieerd werden, was politiek gunstig wanneer sociaaldemocratische partijen aan de macht waren in Antwerpen en Rotterdam, en vanuit rechts-nationalistische oppositiepartijen druk werd uitgeoefend op het integratiebeleid richting een assimilatieframe. De mainstreamingstrategie maakte het mogelijk om strenge maatregelen te nemen op het gebied van participatie, terwijl de

focus ligt op alle burgers en niet specifiek op minderheden. Omdat de probleemdefinitie onderbelicht bleef, konden de beleidsmakers verschillende partijen in de gemeenteraad tevredenstellen (STONE 1988; YANOW 1996; NEWMAN & CLARKE 2009). Frame-ambigüiteit vormt een uitweg bij politieke polarisatie over een complexe beleidskwestie.

Conclusies

Beleidsframes zijn het resultaat van langdurige politiek-bestuurlijke processen waarin beleid tot stand komt. Daarom bestaat de beleidswetenschappelijke veronderstelling dat beleidsframes compleet en eenduidig in beleid zijn uitgewerkt. Enerzijds wordt verondersteld dat beleidsframes bestaan uit een samenhangende definitie van het beleidsprobleem en passende beleidsoplossingen. Anderzijds wordt verondersteld dat het beleid gekenmerkt wordt door een eenduidig frame. Beleidsframes – zo wordt aangenomen – zijn sterke frames die een uniforme, expliciete en coherente probleeminterpretatie en beleidsstrategie bevatten.

Deze frameanalyse van lokaal integratiebeleid – een weerbarstige beleidscontroverse – laat zien dat deze veronderstellingen niet altijd kloppen. Daarmee is deze studie theoretisch relevant, maar biedt ze ook beleidsinhoudelijke relevantie voor beleidsmakers in het integratiedomein. In dit onderzoek komen twee verschillende vormen van frame-ambigüiteit aan bod: ten eerste een incoherent beleidsframe waarbij de probleemdefinitie van een assimilatieframe gekoppeld wordt aan beleidsmaatregelen van een universalistisch frame. Ten tweede trof ik incomplete frames aan: het beleid bevatte een beleidsstrategie van mainstreaming zonder dat er ook een universalistische probleemdefinitie in voorkwam. Andere vormen van frame-ambigüiteit werden niet gevonden, maar zijn wel denkbaar. Bijvoorbeeld louter symbolisch beleid waarin wel een probleemdefinitie, maar geen maatregelen gedefinieerd worden of incoherente frames waarin probleemdefinities en maatregelen van andere frames aan elkaar gekoppeld worden.

Vervolgens onderzocht ik hoe we kunnen begrijpen dat beleidsframes soms ambigu zijn. Analyse van de lokale probleemcontext en politieke context in Antwerpen en Rotterdam geeft duiding aan de omstandigheden waarin ambigue beleidsframes ontstaan. Ambigue beleidsframes zijn geen teken van ondoordacht beleid, maar bieden een uitweg wanneer de beleidskwestie complex en politiek gepolariseerd is (MARCH 1987; STONE 1988). In beide steden gebeurde dit in een context van de ontwikkeling naar superdiversiteit, de noodzaak tot bezuinigingen en met de opkomst van rechts-nationalistische politieke partijen die niet alleen vanuit het college, maar ook vanuit de oppositie druk uitoefenden op het integratiebeleid. Ambigue beleidsframes bieden uitweg bij politieke polarisatie over een complexe beleidskwestie en bezitten dan een

verbindende kracht: ze kunnen complexiteit van het beleidsprobleem adresseren en politieke polarisatie overstijgen.

De conclusies van dit onderzoek naar beleidsframes sluiten aan bij wat andere typen van interpretatieve beleidsanalyse al eerder onderkenden over beleidstaal in het algemeen: ook frames in beleid kunnen ambigu zijn. Beleidsonderzoekers moeten hier bedacht op zijn, vooral wanneer men beleid rond weerbarstige beleidscontroverses analyseert. Het ontstaan van frameambiguiteit is te begrijpen vanuit de probleemcontext en politieke context van het integratievraagstuk. Deze bevindingen van dit onderzoek zijn theoretisch te generaliseren naar andere controversiële beleidsvraagstukken zoals milieu en duurzaamheid of gezondheidszorg.

Referenties

ALBA, R. & NEE, V. (1997). "Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration". In *International Migration Review*, 31 (4), 826-874.

ANTWERPEN STAD IN CIJFERS (2017). *Jaarrapport Demografie*. Geraadpleegd op 15 december 2017 via https://stadincijfers.antwerpen.be/databank/?report=amon_meerjaren&input_geo=antwerpen_1.

BAUMGARTNER, F.R. & JONES, B.D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

BOSWELL, C., GEDDES, A. & SCHOLTEN, P.W.A. (2011). "States, Knowledge and Narratives of Migration: The Construction of Migration in European Policy-Making [Special Edition]". In *British Journal of Politics and International Relations*, 13 (1).

CASTLES, S. & MILLER, M.J. (2009 [1993]). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (4th edition). Basingstoke: Palgrave MacMillan.

CHOCK, P.P. (1995). "Ambiguity in Policy Discourse: Congressional Talk about Immigration". In *Policy Sciences*, 28 (2), 165-184.

DEKKER, R., EMILSSON, H., KRIEGER, B. & SCHOLTEN, P.W.A. (2015). "A local dimension of integration policies? A comparative study of Berlin, Malmö, and Rotterdam". In *International Migration Review*, 49 (3), 633-658.

EDELMAN, M. (1988). *Political Language: Words that Succeed and Policies that Fail*. New York: Academic Press.

ENTMAN, R.M. (1993). "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm". In *Journal of Communication*, 43 (4), 51-58.

FISCHER, F. & FORESTER, J. (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC: Duke University Press.

FLYVBJERG, B. (2006). "Five misunderstandings about case-study research". In *Qualitative inquiry*, 12 (2), 219-245.

GAMSON, W.A. & MODIGLIANI, A. (1987). "The Changing Culture of Affirmative Action". In *Research in Political Sociology*, 3, 137-177.

GAMSON, W.A. & MODIGLIANI, A. (1989). "Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power – A Constructionist approach". In *American Journal of Sociology*, 95 (1), 1-37.

GOFFMAN, E. (1974). *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. New York: Harper Colophon.

HAJER, M.A. & WAGENAAR, H. (2003). *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

INGRAM, H., SCHNEIDER, A.L. & DELEON, P. (1999). "Social Construction and Policy Design". In SABATIER, P. (ed.). *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press, 93-128.

JANSSENS, P. (2011). *Voor Wat Hoort Wat. Naar een Nieuw Sociaal Contract*. Antwerpen: De Bezige Bij.

KINGDON, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown.

KOOPMANS, R. & STATHAM, P. (2000). *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*. Oxford, Oxford University Press.

MARCH, J.G. (1978). "Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice".

In *The Bell Journal of Economics*, 9 (2), 587-608.

ONLINE BUSINESS INTELLIGENCE ROTTERDAM (2017). *Rotterdam in Cijfers - Bevolking*. Geraadpleegd op 15 december 2017 via <https://rotterdam.buurtmonitor.nl/jive/report/?id=bevolking&openinputs=true>.

REIN, M. & SCHÖN, D.A. (1977). "Problem setting in policy research". In WEISS, C.H. (ed.). *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington, MA: Lexington Books, 235-251.

REIN, M. & SCHÖN, D.A. (1993). "Reframing Policy Discourse". In: FISCHER, F. & FORESTER, J. (eds.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC: Duke University Press, 145-166.

ROGGE BAND, C. & Vliegenthart, R. (2007). "Divergent Framing: The Public Debate on Migration in the Dutch Parliament and Media, 1995-2004". In *West European Politics*, 30 (3), 524-548.

SAEYS, A., ALBEDA, Y., VAN PUymbroeck, N., Oosterlynck, S., Verschraegen G. & Dierckx, D. (2014). *Urban policies on diversity in Antwerp, Belgium*. Antwerp, University of Antwerp – Centre on Inequality, Poverty, Social Exclusion and the City. Geraadpleegd op 15 december 2017 via <https://zenodo.org/record/12950/files/Urban-Policies-on-Diversity-in-Antwerp.pdf>.

SCHOLTEN, P.W.A. (2011). *Framing Immigrant Integration: Dutch Research-Policy Dialogues in Comparative Perspective*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

SCHOLTEN, P.W.A. (2013). "Agenda Dynamics and the Multi-level Governance of Intractable Policy Controversies: the Case of Migrant Integration Policies in the Netherlands". In *Policy Sciences*, 46 (3), 217-236.

SCHÖN, D.A. & REIN, M. (1994). *Frame Reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.

SKOCPOL, T. (1991). "Targeting within universalism: Politically viable policies to combat poverty in the United States". In: JENCKS, C. & PETERSON, P.E. (eds.). *The Urban Underclass*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 411-466.

STONE, D.A. (1988). *Policy Paradox. The Art of Political Decision-Making*. New York: W.W. Norton & Company.

UITERMARK, J.L. & DUYVENDAK, J.W. (2008). "Civilising the city: populism and revanchist urbanism in Rotterdam". In *Urban Studies*, 45 (7), 1485-1503.

VAN BREUGEL, I. & SCHOLTEN, P.W.A. (2017). "Mainstreaming in response to superdiversity? The governance of migration-related diversity in France, the UK and the Netherlands". In *Policy & Politics*, 45 (4), 511-526.

VAN GORP, B. (2006). *Framing Asiel: Indringers en Slachtoffers in de Pers*. Leuven: Acco.

VAN HULST, M.J. & YANOW, D. (2016). "From Policy 'Frames' to 'Framing': Theorizing a more Dynamic, Political Approach". In *The American Review of Public Administration*, 46 (1), 92-112.

VAN PUymbroeck, N. (2011). "De Vorm en Inhoud van het Vlaamse Integratiebeleid in Verandering". In DIERCKX, D., VRANCKEN, J., COENE, J. & VAN HAARLEM, A. (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 2011*. Leuven: Acco, 321-344.

VERTOVEC, S. (2007). "Super-diversity and its Implications". In *Ethnic and Racial Studies*, 30(6), 1024-1054.

VERTOVEC, S. & WESSENDORF, S. (eds.) (2010). *Multiculturalism Backlash: European Discourses, Policies and Practices*. London: Routledge.

YANOW, D. (1996). *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*. Washington: Georgetown University Press.

Beleidsdocumenten

COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN (2007). *Bestuursakkoord Antwerpen 2007-2012*.

COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN (2013). *Respect voor A. Bestuursakkoord 2013-2018*.

COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS (1998). *Met Raad en Daad. Collegeprogramma en uitvoeringsprogramma's 1998-2002*.

COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS (2002). *Het Nieuwe Elan van Rotterdam ... En Zo Gaan We Dat Doen. Collegeprogramma 2002-2006*.

COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS (2003). *Kadernota Sociale Integratie in de Moderne Rotterdamse Samenleving*.

COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS (2006). *De Stad van Aanpakken. Voor een Rotterdams Resultaat. Collegeprogramma 2006-2010*.

DIENST JEUGD, ONDERWIJS EN SAMENLEVING GEMEENTE ROTTERDAM (2007). *Meedoen door Taal. Uitvoeringsprogramma Inburgering en Educatie 2007-2011*.

DIENST JEUGD, ONDERWIJS EN SAMENLEVING GEMEENTE ROTTERDAM (2008). *Dialogen Stadsburgerschap. Bruggen Bouwen. Het Motto is Meedoen*.

DIENST SAMENLEVING (2008). *Stadsplan Diversiteit*.

DIENST SAMENLEVING (2009). *Samenleving in Diversiteit. Eenheid in verscheidenheid & Verscheidenheid in Eenheid. Beleidsplan 2009-2011*.

GEMEENTE ROTTERDAM (2000). *Jaarverslag Veelkleurige Stad*.

GEMEENTE ROTTERDAM (2010). *Actieprogramma Aanpak Risicogroepen van Marokkaanse en Antilliaanse Afkomst*.

GEMEENTE ROTTERDAM (2011). *Burgerschapbeleid Participatie: Kiezen voor Talent. De Invulling van het Burgerschapbeleid voor de jaren 2012 tot 2015*.

GEMEENTE ROTTERDAM (2015). *Integratie010. Beleidsnota integratie*.

GEMEENTE ROTTERDAM (2016). *Rotterdamse Aanpak Statushouders 2016-2020*.

INTEGRATIECENTRUM DE8 (2008). *Meerjarenplan 2009-2014*.

VLAAMS PARLEMENT (1998). *Decreet inzake het Vlaamse Beleid ten aanzien van Etnisch-culturele Minderheden*.

VLAAMS PARLEMENT (2009). *Decreet betreffende het Vlaamse Integratiebeleid*.

VLAAMS PARLEMENT (2013). *Decreet betreffende het Vlaamse Integratie- en Inburgeringsbeleid*.

EINDNOTEN

- 1 *Rianne Dekker is universitair docent bij het Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap van de Universiteit Utrecht, r.dekker1@uu.nl.*
- 2 *Dit artikel is een vertaling en bewerking van een Engelstalig artikel dat eerder is verschenen in Critical Policy Studies, getiteld "Frame Ambiguity in Policy Controversies. A Frame Analysis of Migrant Integration Policies in Antwerp and Rotterdam".*