



Universiteit
Leiden
The Netherlands

SCHADUWLOBBY: Hoe PFAS-producenten invloed uitoefenen op Europees verbod op PFAS

Ludolph, Ruben

Citation

Ludolph, R. (2024). *SCHADUWLOBBY: Hoe PFAS-producenten invloed uitoefenen op Europees verbod op PFAS*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3762162>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



SCHADUWLOBBY

Hoe PFAS-producenten invloed
uitoefenen op Europees verbod op
PFAS

ABSTRACT

Deze scriptie geeft inzicht in de strategieën van PFAS-producenten om Europese beleidsvorming te beïnvloeden, met een focus op agenda denial en framing tijdens de consultatiefase van een voorgesteld PFAS-verbod. Het verkent de belangen van de producenten, de gebruikte frames in hun commentaren, en hoe deze bijdragen aan hun strategieën om beleidsverandering te vertragen of te verzwakken. Door deze aanpak biedt de studie inzichten in de complexe interacties tussen economische belangen en milieubeleid, en benadrukt het de uitdagingen van effectieve regulering van schadelijke stoffen binnen de EU.

Ludolph, R.L. (Ruben)

14276 woorden

Inhoudsopgave

Introductie	2
Casusbeschrijving	4
Theoretisch Kader	6
Public Affairs en lobby	6
Hoe verandert beleid?	8
Punctuated equilibrium	8
Issue attention cycle	9
Hoe wordt beleid beïnvloed?	10
Waarom beïnvloeden?	10
Issue ontkenning	11
Actoren in issue ontkenning.....	11
Strategiën van issue ontkenning.....	13
Agenda denial in de praktijk	17
Framing	19
Typen Frames	21
Issue specifiek versus generieke frames	21
Equivalentieframes vs nadrukframes	22
Methoden	24
Onderzoeksdoel	24
Onderzochte producenten	24
Dataverzameling	25
Codering	25
Afhankelijkheidsframe	26
Economic and Societal costs.....	27
Industry dependence.....	27
Alternatives	27
Future Goals	28
Juridisch Wetenschappelijk frame	29
Regulation	29
Science	30
Veiligheidsframe	30
Safety.....	30
Van Framing naar agenda denial - Analyse	32
Framing in cijfers	32
Verschillen tussen producenten	33
Agenda denial bij PFAS-producenten	39
Low-cost strategieën	39
Medium-cost strategieën	40
High-cost strategieën.....	42
Conclusie	44
Discussie	46
Literatuurlijst	49

Introductie

Per- en polyfluoralkylstoffen (PFAS) zijn door de mens gemaakte chemische stoffen die bekend staan om hun unieke eigenschappen (RIVM, 2023). Deze stoffen zijn de afgelopen jaren in bekendheid gekomen door hun aanwezigheid in vele producten en in het milieu. PFAS zijn resistent tegen hitte, water en olie en is daarom in vele toepassingen gebruikt, van brandblusserschuim tot antiaanbakpannen en regenjassen. De keerzijde van PFAS zijn echter dat als het in de natuur terecht komt, het heel moeilijk is weg te halen en daarnaast grote gezondheids- en milieurisico's met zich meebrengt. Hierdoor zijn er zorgen ontstaan bij wetenschappers, de politiek en de maatschappij.

De veelzijdigheid van PFAS heeft ervoor gezorgd dat veel industrieën afhankelijk zijn geworden van het gebruik ervan, waardoor er grote economische belangen zijn ontstaan. Vanwege hun economische belang, zijn deze industrieën er daardoor bij gebaat dat er geen strengere wetgeving komt rondom de productie en het gebruik van PFAS. Dit botst met het maatschappelijk belang van milieu- en gezondheidsorganisaties. De balans vinden tussen deze twee belangen heeft tot nu toe tot grote uitdagingen geleid met lobbyorganisaties aan beide kanten die hun belangen proberen na te streven (Lerner, 2022).

De gezondheidsrisico's van PFAS voor mensen zijn onderzocht door de European Environment Agency (EPA). In dit onderzoek wordt beschreven dat PFAS negatieve effecten kan hebben voor het menselijk lichaam, waarvan een aantal met een hoge zekerheid en een aantal met een lage zekerheid. In deze scriptie zal ik focussen op de effecten waarvan de negatieve werking op het menselijk lichaam met een hoge zekerheid is vastgesteld. Zo zijn er een aantal soorten kanker zoals lever-, nier- en teelbalkanker gekoppeld aan blootstelling aan PFAS. Daarnaast veroorzaakt PFAS een hoger cholesterolniveau in het bloed en kan het bij ongeboren kinderen zorgen voor een lager gewicht bij de geboorte en een verlaagde werking van vaccinaties (European Environment Agency, 2019).

Deze gezondheidsrisico's hebben geleid tot een voorstel van de European Chemicals Agency (ECHA), waarin aanstalten zijn gemaakt tot een verbod op het gebruik van PFAS. Op dit voorstel zijn in de consultatie 5600 commentaren gekomen. Daarom is het maatschappelijk relevant om te onderzoeken wat voor type partijen hiervoor verantwoordelijk zijn (ECHA, z.d.). Gezien deze commentaren op 26 september van dit jaar zijn gepubliceerd, is hier nog

geen onderzoek naar gedaan. Ook biedt dit onderzoek wetenschappelijke relevantie omdat het beschrijft hoe de lobby fungeert in een samenleving waarbij er steeds vaker frictie plaatsvindt tussen economische belangen aan de ene kant en milieu- en gezondheidsbelangen aan de andere kant.

Dit onderzoek richt zich op de tactieken die de 12 grootste producenten van PFAS gebruiken om invloed uit te oefenen op het voorstel van een PFAS-verbod. Er zijn in het verleden weinig onderzoeken uitgevoerd die focussen op de argumentatie of framing in de consultatiefase van beleid en daarnaast zijn er zelfs helemaal geen wetenschappelijke artikelen die in deze consultatiefase onderzoek doen naar agenda denial tactieken van Cobb en Ross (1997). In recente jaren is er weinig onderzoek gedaan naar agenda denial en hierdoor is relevant om te kijken of deze tactieken in de huidige tijd nog van kracht zijn of dat er aanvullende tactieken te vinden zijn om agenda denial te verklaren. Dit brengt ons bij de kern van dit onderzoek, waarin de volgende hoofd- en deelvragen worden gesteld om de strategieën van PFAS-producenten in kaart te brengen:

Hoofdvraag

Welke agenda denial strategieën komen tijdens de consultatiefase naar voren in een framinganalyse van de commentaren van PFAS-producenten op een voorstel van de European Chemical Agency voor een PFAS-verbod?

Deelvragen

- Wat zijn de belangen voor producenten rondom het liggende verbod?
- Welke soorten frames zijn terug te vinden in de commentaren om deze belangen na te streven?
- Welke typen strategieën van agenda denial komen terug in de casus? En hoe worden deze gebruikt om het PFAS-verbod voorstel te vertragen of te verzwakken?
- Hoe zijn verschillen in strategieën van agenda denial tussen verschillende producenten te verklaren?

Casusbeschrijving

Om de casus rondom PFAS te omschrijven is de cyclus van issuemanagement van Timmermans, et., al (2019) gebruikt om te laten zien hoe het zich door de jaren heen heeft ontwikkeld.

PFAS hebben zich ontwikkeld van een relatief onbekende groep industriële stoffen tot een belangrijk onderwerp op de agenda van de Europese Unie (EU). Nadat PFAS in de jaren 50 populair zijn geworden door zijn waterbestendigheid en zijn kwaliteit om oppervlaktes niet plakkend te maken, zijn de stoffen in vele producten terechtgekomen. In de jaren 60 werd daarnaast nog ontdekt dat PFAS enorm effectief zijn in het gebruik in brandblusserschuim. Deze kwaliteiten waren zo uniek dat vele industrieën van PFAS afhankelijk zijn geworden (Dietvorst, 2019). Het aantal producten dat gebruik maakte van de unieke kwaliteiten groeide in de loop der jaren, hierdoor ontstonden er grote belangen bij het gebruik van de stoffen.

Toch bleken de PFAS stoffen niet alleen maar voordelen te hebben, zo kwam uit het onderzoek van Zembla (2023a) naar voren dat Dupont als sinds 1961 wist van potentiële gezondheidsrisico's. In dat onderzoek bleek dat PFOA, een type PFAS, schadelijk was voor ratten. In de jaren hierna volgden vele onderzoeken waar de resultaten eenduidig wezen op de gezondheidsrisico's van PFAS (Zembla, 2023a). Ondanks de eerste resultaten in 1961 duurde het nog jaren voordat de gezondheidsrisico's bekend werden. Ook waren er al decennia's aan PFAS-lozingen in het milieu verstreken. Hierin zijn fase 1 en 2 van de cyclus van issuemanagement terug te zien in. Dupont en 3M wisten dat als de informatie naar buiten zou komen, zij in grote problemen zouden kunnen komen. Daarbij was hun strategie (fase 3) om het in de doofpot te doen, zodat het issue geen bekendheid zou krijgen buiten eigen kringen (Zembla, 2023a).

Begin jaren 2000 kwam PFAS voor het eerst groot in het nieuws toen de Amerikaanse gezondheidsautoriteit, de Environmental Protection Agency (EPA), erachter kwam dat PFAS kankerverwekkend zijn bij dierproeven. Dit bleek uit verborgen documenten van de PFOS-fabrikant 3M (Lerner, 2022). Onder druk van een aantal rechtszaken besluit 3M het gebruik van PFOS af te bouwen en te vervangen door andere varianten van PFAS waarvan de gezondheidsrisico's nog niet bekend zijn. Rond deze tijd worden de eerste coalities zichtbaar in de discussie waarbij er wordt gekeken hoe er kan worden omgegaan met strengere

wetgeving (Fase 4). Tegelijkertijd zoeken de PFAS-producenten vooral naar mogelijkheden waarbij ze zo min mogelijk hoeven in te grijpen in hun productieproces (Lerner, 2022).

In de haven van Antwerpen heeft 3M een fabriek waar het deze nieuwe varianten van PFAS produceert en het afvalwater loost (Zembla, 2023a). Dit afvalwater komt vervolgens ook in Nederland terecht waarbij er hoge concentraties worden gemeten. Dit heeft niet alleen negatieve effecten voor de natuur en gezondheid in de Oosterschelde, maar het zorgt er ook voor dat Nederland in de problemen komt om te voldoen aan de Europese wetgeving voor waterkwaliteit (Zembla, 2023a).

Ook in Nederland is er een fabriek waar PFAS wordt verwerkt. Het in Dordrecht gelegen Chemours, het voormalige Dupont, is aansprakelijk gesteld voor de schade die het heeft aangericht aan een aantal omliggende gemeenten (BNNVARA, 2023). Dupont stootte jarenlang PFOA uit zonder vergunning en hield informatie achter door nabije gemeenten niet in te lichten over de potentiële gezondheidsrisico's (FD, 2023). Inmiddels stoot Chemours geen PFOA meer uit, maar is het overgestapt op een nieuwe soort PFAS genaamd GenX. Echter vermeldt het RIVM (2016) dat GenX vergelijkbare schadelijke effecten heeft als PFOA.

Alle problemen rondom PFAS hebben ertoe geleid dat een aantal lidstaten onder leiding van Nederland en Duitsland een voorstel hebben gedaan om een verbod in te stellen op het gebruik van PFAS (RIVM, 2023). In het voorstel voor een PFAS verbod staat dat bedrijven tussen de 1,5 en 12 jaar de tijd krijgen om alternatieven te zoeken voor PFAS en het gebruik ervan definitief te staken. Als reactie op dit voorstel zijn 5600 commentaren gekomen met als doel om de wetgeving rondom het gebruik van PFAS aan te passen aan te passen (ECHA, 2023). In dit paper heb ik onderzocht wie de partijen zijn die commentaar leverden op het voorstel voor een PFAS verbod en hoe deze partijen de wetgeving willen sturen.

Theoretisch Kader

Public Affairs en lobby

In deze scriptie heb ik onderzocht hoe beleid wordt beïnvloed. In de literatuur worden er twee termen gebruikt om beleidsbeïnvloeding te duiden: Lobby en Public Affairs. Deze termen worden in de wetenschap vaak door elkaar gebruikt. In de volgende alinea's licht ik beide termen toe.

De term lobbyen is ontstaan uit de "lobbies" of gangen, waar leden van het Britse Parlement samenkwamen voor en na debatten. Traditioneel gezien, kwamen de mensen die invloed wilden uitoefenen op de Britse parlementsleden naar de lobbies om hen te overtuigen van hun standpunten (BBC, 2008). Inmiddels gaat de term verder dan alleen de fysieke achterkamers van een parlement, maar omvat het bredere manieren van beleidsbeïnvloeding.

Een andere veelgebruikte term voor beleidsbeïnvloeding is Public Affairs. Timmermans et al., (2019) hebben in hun boek, *Public affairs in het maatschappelijk perspectief*, gedefinieerd hoe organisaties of groepen hun belangen proberen te behartigen bij de beleidsmakers. Hieruit kwam de volgende definitie:

Public affairs is het repertoire aan systematisch voorbereide activiteiten dat wordt ingezet om het beleidsproces en de eigen maatschappelijke positie te beïnvloeden." (p27).

Bovengenoemde voorbereidende activiteiten kunnen zowel door grote professionele organisaties, als door individuen en bezorgde burgers worden uitgevoerd. Uitgaande van deze definitie kan een groot scala spelers meedoen aan beleidsbeïnvloeding. Van ingehuurde public affairs kantoren, tot bezorgde burgers die invloed proberen uit te oefenen op het lokale parkeerbeleid.

Daarnaast draait Public Affairs om een continue uitwisseling van belangen en informatie tussen aanbieders en vragers. Ook deze relatie is interessant om te bestuderen, aangezien er vele manieren zijn waarop een partij informatie kan ontvangen (Timmermans, et al., 2019).

Volgens Hanegraaf (2022) zijn de termen lobby en public affairs in elkaar verweven. Hanegraaf (2022) beschrijft 3 manieren waarop strategieën van public affairs van elkaar te

onderscheiden zijn. Het eerste onderscheid wordt beschreven als het verschil tussen inside en outside lobbyen. Hierbij refereert inside lobbyen naar activiteiten met directe toegang tot beleidsmakers. Outside lobbyen refereert naar indirecte manieren van beïnvloeding door bijvoorbeeld de media of demonstraties (Hanegraaf 2022).

Het tweede onderscheid dat gemaakt kan worden is welk ‘venue’ of ‘arena’ wordt gekozen om te beïnvloeden (Hanegraaf 2022). Denk hierbij bijvoorbeeld aan de beïnvloeding van de Europese Commissie of nationale overheden, maar ook typen media zoals: papieren kranten, sociale media of televisie. Het type venue speelt een grote rol in de manier waarop de beïnvloeding verloopt, de keuze voor een venue is daarom belangrijk.

Baumgartner, Jones en Talbert (1993) schrijven dat deze venues bijvoorbeeld parlementen en overheidsorganen kunnen zijn, maar ook minder formeel gevestigde platforms zoals media en onderzoeksinstituten. Deze venues fungeren als plaatsen waar beleidskwesties worden geïdentificeerd, besproken en gestreden. Een belangrijk kenmerk van beleidsvorming is dat de belangstelling voor een onderwerp fluctueert; sommige kwesties trekken periodiek veel aandacht in diverse venues, terwijl andere onderwerpen slechts sporadisch in de schijnwerpers staan.

In mijn onderzoek richt ik me op de policy venue, in dit geval het ECHA van de Europese Unie. De arena in de bestudeerde casus is de verstreken consultatieronde, waarin partijen de mogelijkheid kregen hun zorgen te uiten over het voorstel van een PFAS verbod. Hierbij focust mijn onderzoek zich op PFAS-producenten en zijn de commentaren geanalyseerd naar aanleiding van manieren waarop het beleidsproces wordt beïnvloed.

Het derde onderscheid dat gemaakt wordt is die van netwerken (Hanegraaf 2022). Vlieg je een beïnvloedingsstrategie alleen aan? Of probeer je gelijkgestemden te vinden en vorm je een coalitie om invloed uit te oefenen? Vaak bestaan deze groepen uit groepen die gelijke of vergelijkbare belangen behartigen en kunnen samen een grotere invloed uitoefenen dan de som van beiden bij elkaar opgeteld.

Hoe verandert beleid?

Punctuated equilibrium

Niet elk onderwerp krijgt echter de kans om tot een consultatieronde te komen. Sommige onderwerpen halen wel de beleidsagenda en sommige niet. Om dit te verklaren beschrijven Baumgartner & Jones (1993) in hun theorie over het punctuated equilibrium hoe beleidsveranderingen tot stand kunnen komen. Zij stellen dat over het algemeen politieke processen stabiel zijn en beleid stapsgewijs verandert. Dit stapsgewijze proces van verandering wordt incrementalisme genoemd en komt voort uit een systeem van beleidsmonopolies en subsystemen (Baumgartner & Jones, 1993).

Een politiek systeem is niet in staat om alle issues tegelijkertijd aan te pakken, daarom zijn er subsystemen aanwezig die verschillende issues naast elkaar kunnen aanpakken. In deze subsystemen bevinden zich vaak experts die de issues buiten het oog van het publiek zullen behandelen. Een voorbeeld van een subsysteem is bijvoorbeeld een ministerie. Hierbij is er vaak een enkel belang bij beleid aanwezig zoals bijvoorbeeld het zorgen voor de bescherming van drinkwaterkwaliteit (Baumgartner & Jones, 1993).

In deze subsystemen is vaak een proces bezig waarbij experts op de achtergrond bepalen hoe issues behandeld moeten worden. Een dergelijk proces waarbij experts vooral invloed uitoefenen op beleid wordt ook wel een beleidsmonopolie genoemd. In een dergelijke situatie zorgen kleine veranderingen voor het behoud van de status quo, wat ook wel negatieve feedback wordt genoemd (Baumgartner & Jones, 1993).

Een beleidsmonopolie heeft een institutionele structuur en bepaalt wie invloed uit kan oefenen op beleid bij een bepaald beleidsterrein (Baumgartner & Jones, 1993). Een voorbeeld van zo'n beleidsmonopolie is het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Het RIVM wordt in Nederland over het algemeen gezien als de primaire adviseur van de Rijksoverheid op het gebied van volksgezondheid en milieu en zal daarom hoofdzakelijk worden betrokken bij het adviseren van beleid rondom die zaken.

Hoe kan er dan toch een grote beleidsverandering optreden waardoor een beleidsmonopolie wordt verbroken? Soms komt een probleem zodanig groot in de aandacht, dat het beleidsonderwerp vanuit het subsysteem verschuift naar het macro politieke domein. Dit kan komen na een belangrijke gebeurtenis, waardoor er grote of hernieuwde interesse ontstaat

voor een onderwerp waar dat hiervoor niet het geval was. In het geval van een beleidsverandering vindt er positieve feedback plaats, waarbij elke verandering die plaatsvindt zorgt voor een nog groter opvolgend effect (Baumgartner & Jones, 1993). Een voorbeeld van een dergelijke gebeurtenis of “focusing event” is de tsunami die plaatsvond in Japan in 2011, waardoor de discussie rondom kernenergie na lange tijd weer oplaaide. Met als gevolg dat Duitsland versneld zijn kerncentrales sloot, vanwege protesten tegen het gebruik van kernenergie (NOS, 2023).

Dit wil niet zeggen dat een dergelijke gebeurtenis of hernieuwde interesse altijd zorgt voor verandering. Bestaande actoren die gebaat zijn bij het behoud van een bepaald beleidsmonopolie zullen er alles aan doen om de status quo in stand te houden. Daarnaast hebben de actoren aanwezig in het beleidssysteem de juiste connecties bij beleidsbepalers om invloed uit te oefenen. Hoe deze verschillende groepen invloed proberen uit te oefenen wordt later behandeld, eerst zal ik uitlichten hoe onderwerpen op de politieke agenda komen.

Issue attention cycle

De issue attention cycle is een theorie voorgesteld door Baumgartner en Jones (1993). Deze theorie richt zich hoofdzakelijk op het proces waarop een issue zich vanuit het subsysteem kan ontwikkelen tot een onderwerp op de agenda voor beleidsvorming. Hoe zo'n issue zich vervolgens ontwikkeld wordt door Nisbet en Huges (2006) beschreven.

Nisbet en Huges (2006) beschrijven het verloop van aandacht rondom een issue, waarbij ze de aandachtscyclus van Downs (1972) verder doorontwikkelen. In deze herziene versie wordt beschreven dat een issue door een focusing event in de aandacht terecht komt, waarna een proces volgt van collectieve bezorgdheid en de wil om het issue op te lossen (Afbeelding 1). Voorstanders haken hierop in door dramatische vormen van framing te gebruiken om het issue in de media groot te maken totdat beleid makende instituten zich buigen over oplossingen van het issue. Vervolgens zal de aandacht voor het issue wat afnemen en zullen stakeholders meer Juridisch Wetenschappelijke frames gebruiken om invloed op beleidsmakers uit te oefenen.

Zodra het beleid is geformuleerd en wordt gepubliceerd, zal het issue opnieuw in de politieke arena belanden, waarbij er wederom dramatische frames worden gebruikt. Deze cyclus zal zich blijven herhalen tot er nieuwe issues ontstaan die het belang van het huidige issue overstemmen.

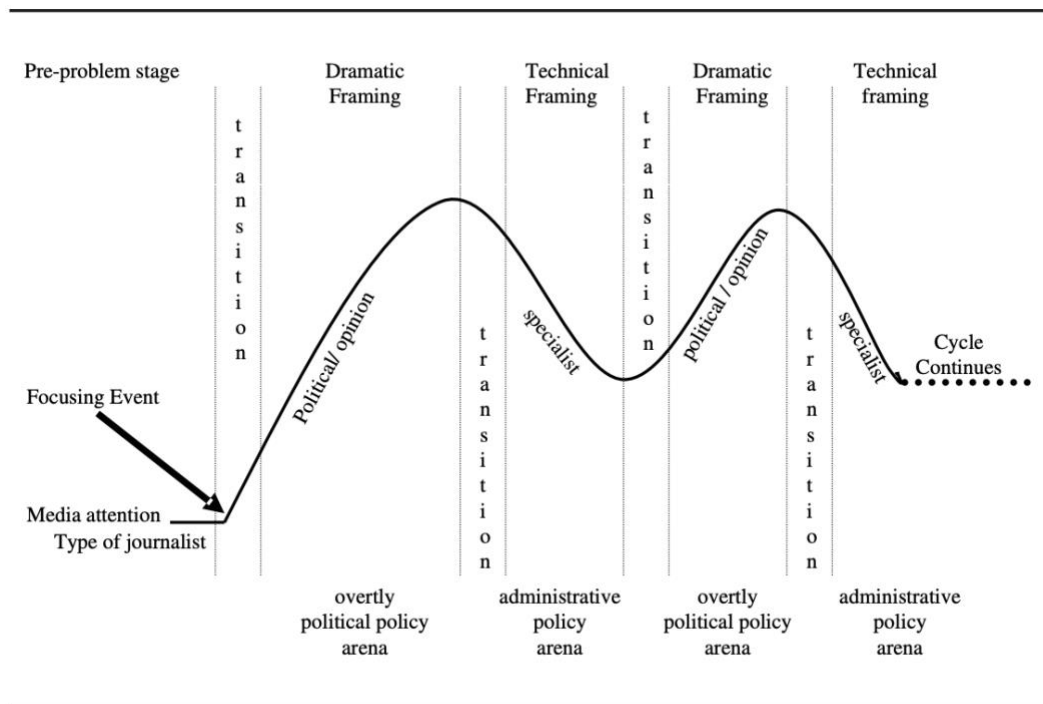


Figure 1
Model of Mediated Issue Development
Afbeelding 1, Nisbet & Huges (2006)

Wanneer de aandacht van een issue wordt onderzocht is het belangrijk om te weten op welk punt van de aandachtscyclus het issue zich bevindt. Zoals eerder hiervoor is beschreven zal een issue, wanneer het heeft geleid tot politieke actie, zich meer richting administratieve beleidsarena verschuiven. In dit onderzoek worden commentaren uit een consultatiefase bestudeerd, daarmee beperkt dit onderzoek zich dus tot die administratieve fase. De fase waarin een issue wordt onderzocht heeft invloed op welke actoren zich meer of minder zullen laten spreken.

Hoe wordt beleid beïnvloed?

Waarom beïnvloeden?

Wanneer er een voornemen tot een beleidsverandering optreedt zijn er voor- en tegenstanders zichtbaar. De voorstanders voor een verandering worden zichtbaar bij het krijgen van

aandacht van het issue, maar wanneer een issue zich vervolgens op de beleidsagenda presenteert, zijn er ook verliezers die baat hebben bij het behouden van de status quo.

Om te verklaren wanneer een actor invloed wil uitoefenen op een beleidsverandering, schrijft Lowery (2007) dat acties van organisaties vooral gemotiveerd worden door een wil om te overleven. Het wegvallen van een bepaald beleidsmonopolie kan ervoor zorgen dat organisaties omvallen of verlies zullen gaan maken en daarom zullen zij gemotiveerd worden om dit beleid tegen te werken. Horn (1995) beschrijft dat hoe meer moeite het kost om te conformeren aan nieuw beleid, hoe hoger de transactiekosten zullen zijn en hoe meer verzet er tegen dit beleid zal komen.

Vervolgens zullen de hoogte van de transactiekosten bepalen welke positioneringsstrategie wordt gebruikt om op het beleid te reageren. Bij een PFAS-verbod kunnen de belangen van PFAS-producenten voornamelijk liggen in het beschermen van hun economische belangen en marktpositie. Een verbod heeft financiële gevolgen voor bedrijven die PFAS produceren of gebruiken in hun productieprocessen. PFAS-producenten zouden kunnen streven naar minder strenge regelgeving of zullen tijd proberen te winnen voor het ontwikkelen van alternatieve stoffen. Daarnaast zouden ze kunnen proberen om uitzonderingen te krijgen zodat de financiële gevolgen minder groot zijn.

Issue ontkenning

Actoren in issue ontkenning

Zoals in de vorige alinea vermeld, zullen actoren die belang hebben om de status quo te behouden, er alles aan proberen te doen om te zorgen dat er geen verandering in beleid zal optreden. Cobb en Ross (1997) definiëren dit fenomeen als "Agenda Denial", waarbij zij het beschrijven als het politieke proces waarin issues die naar verwachting substantiële aandacht van politieke instituties binnen een samenleving zouden ontvangen, niet deze aandacht ontvangen.

Cobb en Ross (1997) zien twee tegengestelde groepen wanneer een issue in de aandacht komt. De voorstanders van een beleidsverandering die extra aandacht voor een issue willen en toegang proberen te krijgen tot de agenda van beleidsmakers, en de tegenstanders die juist willen dat een issue juist niet in de aandacht komt. Cobb en Ross (1997) merken op dat er in

studies veel aandacht is voor de voorstanders die beleid groter op de agenda willen laten komen, maar dat er weinig onderzoek is gedaan voor de tegenstanders die dat proberen te voorkomen.

In hun boek omschrijven Cobb en Ross (1997) verschillende actoren die nieuwe issues van de agenda willen houden. De eerste groep omschrijven zij als de individuen die verantwoordelijk zijn voor het maken van beleidskeuzes, hierbij kan worden gedacht aan politici, hoge ambtenaren of bijvoorbeeld leden van de Europese Commissie. Dit type actor kan ook juist een voorstander zijn voor een verandering, maar Cobb en Ross (1997) merken op dat dit soort actoren vaak risico avers zijn en tegenstanders zijn van procesveranderingen. Dit type actor bevindt zich namelijk ook vaak in het eerder beschreven subsysteem van Baumgartner en Jones (1993) en zal daarom minder snel voor een verschuiving zijn vanuit het subsysteem naar de politieke arena. Een voorbeeld hiervan is de groep betrokkenen bij de toeslagenaffaire, waarbij een memo buiten de aandacht van de politiek en de media is gehouden om het van de agenda te weren (Kleinnijenhuis, 2021).

De tweede groep die Cobb en Ross (1997) omschrijven die tegen veranderingen zijn in de agenda, zijn actoren die geraakt worden met een dergelijke verandering. Wanneer agendaveranderingen voordelen bieden voor de ene groep en nadelen voor de andere is sprake van een relatief open conflict. Dit is bijvoorbeeld het geval als de tegenstanders beiden private actoren zijn. In het geval van elektrische auto's hebben producenten zoals Tesla er baat bij dat er subsidies voor elektrische auto's komen om hun producten aantrekkelijker te maken. Voor producenten die geen elektrische auto's produceren, is het juist zaak om te zorgen dat dit soort initiatieven van de agenda blijven zodat zij een betere concurrentiepositie behouden.

In andere situaties, zoals ook in mijn scriptie, zijn er voorstanders van veranderingen in de agenda waarbij het niet draait om geld voor de voorstanders van een verandering. Hierbij draait het bijvoorbeeld om het beschermen van het klimaat of de volksgezondheid en zijn er vaak NGO's of burgerbewegingen die tegen bedrijven strijden om een issue op de agenda te krijgen. In deze gevallen is er vaak sprake van minder legitimiteit bij de bedrijven en daardoor zullen zij andere tactieken moeten toepassen om de issues van de agenda te houden (Cobb & Ross, 1997).

Strategiën van issue ontkenning

Low cost

Cobb en Ross (1997) beschrijven eerst strategieën met lage kosten die gebruikt kunnen worden om een issue van de agenda te weren. Met kosten wordt de gebruikte hoeveelheid middelen bedoeld met betrekking tot financiën, mensen en tijd. Bij de eerste strategie wordt een confrontatie met voorstanders vermeden en wordt een issue genegeerd.

Wanneer een issue namelijk wordt genegeerd is er een kleine kans dat deze de agenda zal bereiken. Als het issue blijft aanhouden wordt het voor tegenstanders steeds moeilijker om te negeren en zal het overgaan naar het ontkennen van het issue. Cobb en Ross (1997) halen hierbij het voorbeeld aan van de tabaksindustrie in de jaren 60, die studies over de gezondheidsrisico's van tabak ontkenden, terwijl bleek dat intern de tabaksproducenten op de hoogte waren van die risico's.

Een andere variant die Ibarra en Kitsuses (1993) omschrijven wordt "antipatterning" genoemd. Dit houdt in dat een issue wordt neergezet als een geïsoleerd incident en dat het niet deel uitmaakt van een groter patroon van incidenten. Ten slotte omschrijven Cobb en Ross (1997) een strategie om niet het issue te ontkennen, maar juist de groep die het issue naar voren brengt in diskrediet te brengen. In plaats van de focus op het issue verschuift de focus van het issue op de legitimiteit van de groep die het issue probeert te verdedigen.

Medium cost

Vervolgens introduceren Cobb en Ross (1997) in hun boek medium-cost strategieën. De eerste strategie is een directe aanval op een issue of groep die het issue onder de aandacht brengt. Wanneer de groep die een verandering voorstelt een hoge legitimiteit heeft, zal het niet voor de hand liggen om een aanval te openen op die groep. In plaats daarvan zal worden gekeken hoe het issue zelf kan worden ontkracht.

Er is ook een medium-cost strategie die niet het issue of een groep aanvalt en in dit geval zullen tegenstanders met een vooral symbolische oplossing komen voor het issue. Deze strategie zal in de werkelijkheid weinig verandering veroorzaken en dit wordt door Cobb en Ross (1997) symbolic placation genoemd. Hiermee worden voorstanders geblokkeerd en zal het conflict afnemen. Zowel de strategieën van aanvallen als die van placation kosten meer

middelen dan de voorgaande strategieën en zorgen daarnaast voor een groter conflict tussen de voor- en tegenstanders van het issue.

Het aanvallen van een issue kan beginnen met het ontkennen van het issue als een probleem, maar kan vervolgens verder gaan door actiever de standpunten van de voorstanders in twijfel te trekken. Hierbij kan er kritiek worden geuit op de accuraatheid van de gebruikte data en kunnen causale verbanden in twijfel worden getrokken om de claims rondom het issue tegen te gaan. Indicatoren en cijfers die door voorstanders worden gebruikt om het issue te overtuigen bij beleidsmakers, kunnen door tegenstanders juist worden gebruikt om aan te tonen dat die cijfers helemaal niet zoveel bewijzen (Capella, 2016).

Deze tegenstanders kunnen tactieken gebruiken die onzekerheden introduceren rondom een issue, die vervolgens angst creëren voor veranderingen die eruit volgen. Hierbij wordt gefocust op potentiële nadelige effecten en kosten die een issue met zich mee kan brengen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het voorstel om glyfosaat te verbieden dat bij de EU lag. Tegenstanders van het verbod zeggen dat er geen alternatieven zijn voor het product en dat naast een slechtere oogst, ook de kosten enorm omhoog van boeren zonder glyfosaat (Du Pré, 2023).

Wanneer de groep die een issue op agenda wil krijgen een lage legitimiteit heeft of nog niet lang bestaat, zullen tegenstanders proberen om niet het issue zelf in twijfel te trekken, maar juist de groep die het in de aandacht brengt (Cobb & Ross, 1997). Wanneer dit gebeurt zullen tegenstanders de geloofwaardigheid van de voorstanders in twijfel trekken en zullen de voorstanders zichzelf moeten verdedigen in plaats van het issue waar ze achterstaan.

Een veel gebruikte tactiek hierbij is om een de voorstanders te koppelen met een impopulaire groep. Denk bijvoorbeeld aan het koppelen van milieubeleid aan de demonstranten van extinction rebellion die de A12 blokkeren. Deze tactiek kan gebruikt worden door tegenstanders van strenger klimaatbeleid om voorstanders neer te zetten als “klimaatgekkies”.

Een andere tactiek die gebruikt wordt is om groepen verantwoordelijk te houden voor hun eigen problemen en daarmee een publiek issue, privaat te maken. Hierdoor kan de druk voor beleidsveranderingen verminderd worden (Cobb & Ross, 1997). Denk bijvoorbeeld aan mensen die naar de voedselbank moeten omdat zij maandelijks niet rondkomen. Hierbij kan

een argument worden gemaakt dat die personen dan maar meer moeten werken, wat het onderliggende probleem naar de personen zelf verschuift. Voorstanders van een issue gebruiken soms de claim dat zij slachtoffer zijn van een bepaalde situatie zijn op bijvoorbeeld economische, etnische, leeftijdsgebonden gronden.

Tegelijkertijd kunnen tegenstanders dit proberen om te draaien claimen dat zij zelf slachtoffer zijn van wat de groep voorstanders wil. Een recent voorbeeld hierbij is het argument dat er minder vluchtelingen opgevangen moet kunnen worden omdat Nederlands zelf geen huizen meer kunnen vinden door het huizentekort (Obbink, 2022). De laatste strategie die Cobb & Ross (1997) beschrijven is het gebruik van misleiding. Hierbij kunnen bijvoorbeeld valse geruchten en leugens worden verspreid om voorstanders van een issue te blokkeren. Hierin kan de media, maar ook zeker sociale media een grote rol spelen als manier om die geruchten te verspreiden.

Zoals eerder genoemd bestaat er ook nog de strategie van symbolic placation. Dit gebruiken tegenstanders wanneer zowel het issue als voorstanders van het issue moeilijk zijn aan te vallen. Hierbij zullen tegenstanders doen meegaan met de eisen van de voorstanders van een issue, maar zijn hun acties in werkelijkheid niks op het issue op te lossen. Cobb en Ross (1997) omschrijven vier manieren waarop deze strategie toegepast kan worden.

De eerste tactiek is om een commissie in te stellen die het issue van voorstanders kan bediscussiëren en analyseren. Hiermee wordt het conflict kleiner, zal het besluitvormingsproces worden vertraagd en kan over een langere tijd het argument van de voorstanders zwakker worden gemaakt zonder echte maatregelen te hoeven nemen. Een tweede manier van symbolic placation is om een klein deel van een issue uit te lichten om zo uit te stralen dat er is gecommitteerd is aan het gehele issue. Denk bijvoorbeeld aan een student die gemiddeld een 6.0 staat, maar alleen zijn enige 8.0 aan zijn ouders laat zien om zijn toewijding aan de studie duidelijk te maken. Een andere manier om toewijding aan een issue te laten zien is door acties uit het verleden uit te lichten om in het heden te kunnen laten zien dat er aan het issue wordt gewerkt.

De tweede tactiek die Cobb en Ross (1997) uitlichten gaat over “symbolic co-optation”. Dit houdt in dat tegenstanders van een issue symbolen of personen van de groep van de tegenstanders eigen willen maken. Bij personen kan hierbij worden gedacht aan het

aanbieden van banen of posities in de eigen groep. Bij symbolen aan de andere kant, kan worden gedacht aan het eigen maken van een symbool die kenmerkend is van de andere groep. Een nutri-score A label op een zak chips bijvoorbeeld een symbool voor gezond eten, terwijl in werkelijkheid dit nog steeds geen gezonde snack is.

Tot slot is er het argument van postponement. Hierbij gaan tegenstanders akkoord met de claims die voorstanders van een issue aankaarten, maar geven aan dat het onmogelijk op te lossen is. Een voorbeeld hierbij is een groep die graag een speeltuin wil hebben in hun wijk, maar dat de gemeente zegt dat er geen budget beschikbaar is om dit aan te leggen. Een vervolg op dit argument is een verwijzing naar het verleden. Om bij het voorbeeld van een speeltuin te blijven, op dit moment is er geen budget beschikbaar op een speeltuin aan te leggen, maar in het verleden hebben we dit wel meerdere keren gedaan. Heb daarom vertrouwen dat in de toekomst dit wel weer kan.

High cost

De laatste groep strategieën zijn high-cost strategieën. Deze strategieën brengen hoge kosten met zich mee voor tegenstanders en zullen pas worden gebruikt wanneer strategieën met lagere kosten niet hebben gewerkt (Cobb & Ross, 1997). High-cost strategieën kunnen bestaan uit politieke, economische, juridische en fysieke dreigingen tegen voorstanders van een issue.

De eerste high-cost strategie die door Cobb & Ross (1997) wordt omschreven gaat over het gebruik van politieke sancties tegen voorstanders van een issue. Dit kan over het algemeen alleen worden ingezet door de meest machtige tegenstanders. Een voorbeeld dat hierbij wordt gegeven gaat over de National Rifle Association (NRA) in de Verenigde Staten. Hoewel strengere wapenwetgeving al jaren op de politieke agenda staat, komt het maar zelden voor dat het onderwerp voor de Senaat komt. Dit komt volgens Cobb & Ross (1997) doordat de NRA beschikking heeft over veel geld en macht en dreigt met het steunen van andere politici als zij niet achter hun belangen staan.

Een tweede high-cost strategie die ingezet kan worden zijn economische dreigingen of sancties. Hierbij kan worden gedacht aan het instellen van importheffingen voor een product of zelfs een compleet verbod op dat product. Dit kwam bijvoorbeeld terug bij

importheffingen die de EU oplegde aan Chinese zonnepanelen om te voorkomen dat er niet met de Chinese markt geconcurrereerd kon worden (Reijerman, 2013). Naast economische dreigingen zijn er ook juridische dreigingen die tegenstanders kunnen gebruiken om issues aan te pakken. Cobb en Ross (1997) komen hier met het voorbeeld dat voedselproducenten steeds vaker in de aandacht kwamen door groepen die claimen dat de voedselwaarden op de verpakkingen van hun producten niet kloppen. Om die mensen stil te krijgen, is het in verschillende staten gelukt dat er een verbod is op het kritiek geven op voedsel zonder een uitgebreid wetenschappelijk onderzoek te hebben uitgevoerd op het product.

De meest extreme strategieën gaan om het dreigen of gebruiken van fysiek geweld om voorstanders van een issue af te schrikken. Dit kunnen individuen zijn, of een aantal personen in een groep. Hoewel dit niet snel in de lijn der verwachting ligt, hebben dergelijke dreigingen zich met de bestorming van het Capitool in de Verenigde Staten toch voorgedaan. Ook in Nederland zijn er politici in de tweede kamer die een dergelijke geweldsdreiging hebben gedaan (Bolle, 2023).

Agenda denial in de praktijk

Naast een theoretische invalhoeken om beleid te verzwakken of vertragen kan het interessant zijn om inzicht te krijgen in tactieken die bedrijven toepassen in de praktijk. Om dit te doen gebruik ik een onderzoek van de World Health Organization (WHO, 2019) om te kijken welke tactieken in die sector worden toegepast om beleid te vertragen en te verzwakken.

Uit dit onderzoek blijkt dat de tabaksindustrie ernaar streeft om regulering van op wetenschappelijk onderzoek gebaseerd beleid rondom tabak te voorkomen of te verzwakken. Als dit mislukt zal het proberen om de implementatie van beleid te vertragen of proberen om het beleid terug te draaien. Als ook dit niet lukt zal het proberen om simpelweg niet te voldoen aan de wetgeving en aanmoedigen om niet te voldoen. Op basis van interne documenten en onderzoek naar de tactieken van tabaksindustrie heeft de WHO (2019) een overzicht gemaakt van veelgebruikte manieren waarop de tabaksindustrie beleid probeert te beïnvloeden.

De WHO heeft de volgende zes manieren van beleidsbeïnvloeding gevonden (WHO, 2019). De eerste hiervan is het ontkrachten van wetenschappelijk onderzoek door: het betalen van

wetenschappers om onderzoek te doen dat voor de tabakslobby spreekt en verwarring te zaaien over de waarheid; deze uitkomsten worden vervolgens op, naar eigen zeggen, onafhankelijke forums geplaatst, waar eenzijdige pro-tabaksonderzoeken worden gepubliceerd (Fox., et al, 2006); en ten slotte een verkeerde inschatting maken van de kosten en economische impact van het reguleren van tabak.

Een tweede manier waarop de tabaksindustrie beleid probeert te beïnvloeden is door juridische beïnvloeding (WHO, 2019). Hierbij worden bijvoorbeeld wetsvoorstellen of voorstellen voor wijzigingen gemaakt waarbij er mazen in de handhavingswetgeving of beperkend taalgebruik worden voorgesteld. Een ander voorbeeld is hierbij is om ander beleid te promoten dat ten koste gaat van middelen voor het beperken van tabak. Zoals een voorstel om luchtventilatie te verbeteren in bijvoorbeeld cafés en restaurants, in plaats van een verbod op roken in die plekken (Fox., et al, 2006). Ten slotte probeert de tabaksindustrie te focussen op alternatieve, minder effectieve manieren van het controleren van tabak door bijvoorbeeld de toegang van kinderen tot tabak te verminderen of te focussen op behandelingen om te stoppen.

Een derde manier waarop de tabaksindustrie invloed probeert uit te oefenen op beleid is door lobbytactieken toe te passen (WHO, 2019). Zo is terug te zien dat de tabakslobby in de Verenigde Staten politici of politieke partijen financieel steunt die stemmen in het voordeel van de industrie (Fox., et al, 2006). Daarnaast is te zien dat tabaksbedrijven direct of door middel van brancheverenigingen lobbyen tegen strengere wetgeving. Ten slotte probeert de tabaksindustrie op procedurele gronden of handels- en investeringsbeschermingswetgeving om tabakswetgeving aan te vechten.

Een vierde manier waarop de tabaksindustrie invloed probeert uit te oefenen op beleid is door overheden te intimideren (WHO, 2019). Dit doet de industrie door bijvoorbeeld door processen te vertragen door procedurele en andere juridische acties te ondernemen die het beleid vertragen. Daarnaast gebruikt de industrie derde partijen om claims in te dienen tegen wetgeving. Ook probeert het overheden te overweldigen door grote hoeveelheden informatie op te vragen of bewijzen voor claims. Ten slotte is een tactiek van de tabaksindustrie om te intimideren door te dreigen met rechtszaken om zo beleid te vertragen.

Een vijfde manier van de tabaksindustrie om invloed op beleid uit te oefenen is om een illusie van steun creëren. Dit doen ze bijvoorbeeld door frontgroepen op te richten en te financieren die ogenschijnlijk een ander doel dienen, maar in werkelijkheid de agenda van de tabaksindustrie steunen. Ook schakelen ze derde partijen in en vormen ze allianties met bijvoorbeeld boeren, bedrijven en winkelketens (WHO, 2019). Deze tactieken gebruikt de industrie om verantwoordelijk en sociale bewust over te komen, ondanks hun onderliggende motieven.

Ten slotte gebruikt de tabaksindustrie een zesde tactiek om invloed op beleid te krijgen. Zo gebruikt het public relations- en marketingstrategieën met als doel om bijvoorbeeld de media te controleren. Hierbij wordt gefocust op het benadrukken van de nadelen van strenger beleid, terwijl deze vaak voortkomen uit vertekende economische perspectieven (WHO, 2019). Dit wordt vaak gedaan door derde partijen en frontgroepen zodat deze argumenten sterker overkomen en niet vanuit de tabaksindustrie zelf naar voren komt. Ook erkent de tabaksindustrie publiekelijk de risico's die met roken gepaard gaan, maar vermijdt het strategisch gezien het aanvaarden van enige verantwoordelijkheid voor deze risico's. Dit standpunt wordt aangevuld door hun pogingen om misstanden uit het verleden te minimaliseren, waarbij er een verhaal van verandering en hervorming binnen de industrie naar voren wordt gebracht.

Het promoten van alternatieve 'veiligere' tabaksproducten vormt een ander facet van de strategie. Zo wil de tabaksindustrie hun imago herstellen en zichzelf presenteren als sociaal verantwoord en investeert het zwaar in liefdadigheidsdoelen om zich te koppelen aan goede doelen en geloofwaardige groepen. Ook zet de industrie zich af tegen voorstanders van tabak en zetten ze zichzelf neer als redelijk en open voor discussie.

Framing

Binnen het concept van agenda denial kunnen diverse tactieken worden onderscheiden die bijdragen aan het afzwakken van een issue. Deze tactieken variëren van directe aanvallen op het issue zelf tot benaderingen die zich richten op procedurele aspecten. In het geval dat de aanval zich concentreert op het issue, wordt het op een dusdanige wijze gepresenteerd dat beleidsverandering als een ongeschikte oplossing wordt beschouwd, een strategie die algemeen bekend staat als framing.

Het is belangrijk op te merken dat framing zich niet uitsluitend beperkt tot de context van agenda denial. In werkelijkheid is framing een veelomvattende techniek die ingezet wordt om de perceptie van een issue te vormen of te beïnvloeden, hetzij om ondersteuning voor een bepaald standpunt te mobiliseren of om de aandacht voor een issue te verminderen. Framing richt zich dus in essentie op de inhoudelijke weergave van onderwerpen op de agenda, met als doel brede steun te verwerven of om de relevantie van bepaalde kwesties te ondermijnen. In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van de volgende definitie van framing:

to frame is to select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation for the item described. (Entman, 1993, p. 52)

In deze definitie worden verschillende elementen beschreven waar framing uit bestaat. Ten eerste is het nodig om te bekijken welke aspecten worden uitgelicht door actoren. Zoals eerder gezien onderscheiden Nisbet en Huges (2006) 2 manieren hoe aspecten van issues kunnen worden geselecteerd, namelijk een technisch en een dramatisch frame.

Het Juridisch Wetenschappelijke frame komt hierbij vooral terug in stabiele situaties en binnen subsystemen. Hierbij ligt de focus op rationele, instrumentele, juridische en administratieve dimensies van een issue (Breeman & Timmermans (2008)). In dit frame is publieke betrokkenheid laag en zal het weinig bekendheid kennen bij het grote publiek. Een dramatisch frame aan de andere kant onderschrijft de politieke, emotionele en morele dimensies van een issue. Hierbij is er veel aandacht in de media en dit frame wordt gebruikt om verandering in beleid te initiëren.

Naast het selecteren van aspecten van een frame, is een ander onderdeel hoe dit aspect vervolgens wordt neergezet. Dit wordt in de literatuur ook wel een policy image genoemd. Policy images en probleemdefinities komen voort uit een bepaald denkkader van bijvoorbeeld een organisatie en geven betekenis aan gebeurtenissen. Hierbij is framing hoe dat denkkader wordt toegepast en hoe deze in een bepaalde verhaallijn wordt gezet (Breeman & Timmermans, 2008).

Een goed voorbeeld hierbij is de framing rondom de hervorming van het pensioenstelsel. Hier worden door voorstanders Juridisch Wetenschappelijke frames ingezet om te benadrukken dat hervormingen noodzakelijk zijn om het systeem betaalbaar te houden door zaken als vergrijzing. Door rationele argumenten te gebruiken wordt benadrukt dat je toekomstige generaties niet met de problemen moet opzadelen. Aan de andere kant gebruiken tegenstanders juist dramatische framing om de emotionele impact op oudere werknemers te laten zien. Hiermee worden juist emoties opgeroepen bij mensen en zet de hervormingen neer als onrechtvaardig.

Typen Frames

Issue specifiek versus generieke frames

In de literatuur zijn verschillende soorten van frames te herkennen. De Vreese (2005), onderscheidt hierbij generieke frames en issue specifieke frames. Generieke frames zijn niet verbonden aan een specifieke beleidsdiscussie en kunnen worden ingezet bij verschillende soorten issues. Issue specifieke frames aan de andere kant zijn wel gericht op een specifiek issue en ontstaan door te kijken naar een bepaalde beleidsdiscussie.

Voorbeelden van generieke frames zijn bijvoorbeeld economische-, veiligheids- of milieuframes. Dit zijn frames die op een breed scala aan issues kunnen worden gebruikt. Het voordeel van dit soort frames is dat het de mogelijkheid biedt om frames te generaliseren en hypothesen te testen. De keerzijde is echter dat door de brede inzetbaarheid details verloren gaan en daarmee ook de betekenis van het frame (De Bruycker, 2019).

Een voorbeeld van een issue specifiek frame die wordt aangedragen door Baumgartner, De Boef, en Boydston (2008), is de framing van het debat rondom de doodstraf in de Verenigde Staten. In dit debat was een lange tijd het moraliteitsframe dominant waarbij de doodstraf werd neergezet als moreel juist met het argument van oog om oog, tand om tand. Later werd het onschuldframe meer dominant, waarbij de focus werd gelegd op de kans dat een onschuldig iemand gedood zou kunnen worden door de straf. Dit soort frames zijn zelden te generaliseren naar andere issues, maar geven wel een beter beeld van een bepaald issue en hoe deze ontwikkelt. Issue specifieke frames zijn vaker gebaseerd op interviews en zijn kwalitatief van aard (De Bruycker, 2019).

Equivalentieframes vs nadrukframes

Een tweede relevante onderscheiding tussen frames die zichtbaar is in de literatuur is die tussen “Emphasis frames” en “Equivalenceframes” (De Bruycker, 2017). Emphasis frames oftewel, frames die iets benadrukken, benadrukken één aspect van een issue (Druckman, 2004). Hierbij kan je door dit ene aspect uit te lichten de mening van andere beïnvloeden. In de voorbeelden van de issue specifieke frames en de generieke frames is te zien dat dit beiden een type van “Emphasis frame” zijn (De Bruycker, 2016). Wanneer bijvoorbeeld voor een generiek economisch frame wordt gekozen, kies je dus dat aspect van het issue om je belangen te benadrukken. Ook het issue specifieke moraliteitsframe benadrukt één aspect van het grotere geheel, namelijk het oog om oog, tand om tand idee.

Aan de andere kant bestaat er het “Equivalenceframe”. Chong & Druckman (2007) beschrijven dit frame waarin de informatie die een frame gebruikt constant blijft, maar dat de informatie wordt gepresenteerd in vorm van winsten of kansen tegenover verliezen en risico's. Een voorbeeld dat De Bruycker (2019) aanhaalt, betreft een lobbyist die zich bezighoudt met het dossier omtrent Brexit. Hierbij kan hij focussen op de risico's die schuilen achter een Brexit, maar hij kan ook focussen op de voordelen die er zitten aan niet verlaten van de Europese Unie (voorbeeld, bedrijven zullen failliet gaan vs. Bedrijven zullen worden gered). Op deze manier zijn deze frames een soort generiek frame omdat de tegenstellingen van voordelen vs nadelen of kansen vs risico's generiek kunnen worden toegepast op andere casussen.

Het theoretisch kader biedt de mogelijkheid om de verschillende hoofd- en deelvragen te beantwoorden door inzicht te geven in hoe een issue zich ontwikkelt tot de beleidsagenda en hoe deze door tegenstanders van deze verandering zal proberen te worden tegengewerkt. De hoofdvraag richt zich op de verschillende agenda denial strategieën die tijdens de consultatiefase naar voren komen in een framinganalyse van de commentaren van PFAS-producenten op een voorstel van de European Chemical Agency voor een PFAS-verbod. De deelvragen duiken vervolgens dieper in op de belangen van de producenten, de gebruikte frames in de commentaren, de strategieën van agenda denial en de verschillen in framing tussen producenten.

Door de theorieën over framing en agenda denial te gebruiken als lens, is het mogelijk om grote hoeveelheid commentaren te analyseren en inzichten te geven over hoe PFAS-producenten het beleid proberen te beïnvloeden. De theorieën helpen om te laten zien welke aspecten van een issue tegenstanders zullen benadrukken en welke juist onderbelicht zullen worden om hun belangen te beschermen. De in het theoretisch kader beschreven theorieën over framing kunnen worden gebruikt om een raamwerk te ontwikkelen voor het identificeren en analyseren van frames. Hiermee kunnen statements uit de commentaren worden ingedeeld in thema's om vervolgens die thema's die in te delen in verschillende frames. De framing theorieën helpen om verschillende frames te onderscheiden.

Methoden

Onderzoeksdoel

Dit onderzoek probeert inzicht te geven op de manieren van agenda denial die PFAS-producenten toepassen tijdens de beleidsformuleringsfase van een liggend PFAS verbod bij het ECHA. Het kijkt hiervoor naar de frames die worden ingezet om een liggend voorstel aangepast te krijgen en ofwel te bevestigen of aan te sterken, ofwel zwakker te maken. Uit de theorie is namelijk gebleken dat actoren die belang hebben bij een bepaalde status quo, zich zullen verzetten tegen veranderingen. Hiervoor worden commentaren geanalyseerd die tijdens de consultatiefase van het voorstel zijn ingediend door verschillende typen organisaties. Hierbij wordt er onderscheidt gemaakt tussen manieren hoe organisaties een issue proberen te framen en andere tactieken waarmee organisaties proberen om het issue kleiner of groter te maken.

Ligt de argumentatie op de inhoud van het issue? Of zijn er andere tactieken die organisaties toepassen om te zorgen dat de wetgeving naar hun voordeel wordt aangepast? En wat zijn de achterliggende doelen van de organisatie? Duidelijk is dat de PFAS-producenten zo laag mogelijke transactiekosten willen, en dat een verbod op PFAS zorgt voor hoge kosten. Hierdoor is het aannemelijk dat de producenten zich in hoge mate zullen verzetten tegen de verandering. Door naar deze specifieke consultatieronde te kijken kan er een vergelijking gemaakt tussen de verschillende typen argumentatie van de verschillende producenten en kan er daarnaast worden bekeken hoe verschillen tussen de verschillende organisaties kunnen worden verklaard.

Onderzochte producenten

In dit onderzoek zal er worden gefocust op PFAS-producenten die invloed uitoefenen op het voorstel van de ECHA. In een artikel van Chemsec (2023), is onderzocht wat de grootste producenten van PFAS zijn en hoe groot hun aandeel is in de chemische markt. Uit dit onderzoek blijkt dat de 12 grootste producenten van PFAS een marktomvang van ongeveer 28 miljard dollar bezitten. Als dit tegenover de maatschappelijke kosten van PFAS wordt gezet, die vooral door gezondheidszorguitgaven en saneringsplannen worden geschat tussen de 52 en 84 miljard euro, is een verbod van ECHA om PFAS te verbieden niet onlogisch.

Als vervolgens wordt gekeken naar wat deze 12 bedrijven doen om dit beleid tegen te gaan, is er een grote stroom aan geld te ontdekken (Corporate Europe Observatory, Bonnemé &

Morimont, 2023). De producenten investeren miljoenen aan lobbyactiviteiten om de Europese Unie te beïnvloeden in de beginfase van de beleidscyclus. Hierbij doen de producenten dit direct, maar ook in combinatie met lobbybureaus om hun invloed te vergroten. Deze 12 grootste producenten zijn: 3M, AGC, Archroma, ARKEMA, BASF, Sidenote Bayer, Chemours, Daikin, Dongyue, Honeywell, Merck, and Solvay (Chemsec, 2023).

In dit onderzoek wordt er een aanname gedaan dat PFAS-producenten uit zijn op agenda denial, omdat zij volgens de transactiekostenbenadering belangen hebben bij het behouden van de status quo. In dit onderzoek wordt getoetst of deze aanname correct is en welke vormen van agenda denial terug zijn te zien in de commentaren van deze producenten.

Dataverzameling

Zoals eerder aangegeven wordt data geselecteerd vanuit de commentaren van consultatieronde van het ECHA (2023). Om deze commentaren overzichtelijk te maken, heeft het ECHA (2023) een overzicht gemaakt in Excel, hierin is te filteren op type organisatie en staat aangegeven in welk van de documenten gekeken moet worden om een commentaar te vinden.

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van inhoudsanalyse om frames te herkennen in de commentaren. Deze onderzoeksmethode maakt gebruik van een systematische analyse van teksten en kan zowel kwalitatief als kwantitatief zijn (Wester & Atteveldt, 2006). Bij een inhoudsanalyse wordt door middel van codering uitspraken gecategoriseerd in bijvoorbeeld thema's of frames. Vervolgens kan op basis van deze codering een analyse worden gemaakt. Deze codering is gemaakt met het programma Atlas.ti en kan worden opgevraagd.

Codering

Na het open coderen van de commentaren van de producenten Chemours (10 documenten) en Merck (21 documenten), begon een overzicht te vormen van argumenten waarom er aanpassingen aan het voorstel van de ECHA moesten komen. Deze argumenten zijn gecodeerd en ingedeeld in 7 soorten thema's: Alternatives, Economic and Societal costs, Future Goals, Industry dependence, Regulation, Science en Safety. Dit zijn Engelse termen omdat ik de gehele codering in het Engels heb uitgevoerd door de Engelse taal van de commentaren. Naar aanleiding van het verder coderen van de overige commentaren, heeft er

een iteratief proces plaatsgevonden waarin er tot de uiteindelijke indeling van thema's en codes is gekomen. Deze thema's zijn vervolgens ingedeeld in 4 frames. Deze frames zijn in de onderstaande tabel te zien (Tabel 1).

Afhankelijkheidsframe	Strategische Autonomie- en Duurzaamheidsframe	Juridisch wetenschappelijk frame	Veiligheidsframe
Economic and Societal costs	Future Goals	Regulation	Safety
Lack of information on PFAS substance uses	Forcing production to non-EU countries	Alternatives to ban not explored	Safe to use
Net benefits higher than costs	Climate change / EU green deal	Wrong risk assesment	Worker safety
Interdependability of PFAS in different sectors	EU competitiveness	Against EU regulation principles	Not safe without PFAS
Economic Consequences	EU objectives and autonomy	PFAS already regulated	National security
Societal Costs		Compliance and enforcement difficulties	
		End of life control	
Industry dependence		Risk control	
Disrupting semiconductor industry			
Essential for high tech products			
Essential for chemical industry			
Critical for medical industry			
Essential for production and transport			
Alternatives			
Lack of PFAS alternatives			
Quality alternatives			
Potential substitution problems			

Tabel 1

Na het opstellen van de verschillende thema's zijn de thema's ingedeeld in verschillende frames: het Afhankelijkheidsframe, het Strategische Autonomie- en Duurzaamheidsframe, het Juridisch Wetenschappelijk frame, het Veiligheidsframe. Deze frames zijn zo ingedeeld omdat de thema's binnen een frame zich op een vergelijkbare manier richten op beleidsmakers. Hiervan zijn de Strategische Autonomie- en Duurzaamheidsframe, het Veiligheidsframe en het Afhankelijkheidsframe meer generiek en is het Juridisch Wetenschappelijk frame meer issue specifiek. Waarbij de generieke frames ook toe te passen zijn op andere onderzoeksonderwerpen en de issue specifieke frames daar minder geschikt voor zijn. Dit komt omdat de juridische en wetenschappelijke argumentatie verschilt per casus en daarom minder goed op een andere casus zijn toe te passen. Bij het indelen van de verschillende frames is er een nieuwe coderingsronde gedaan over alle codes en zijn sommige thema's samengevoegd of uit elkaar gehaald om tot de finale indeling te komen. In de volgende alinea worden de verschillende frames verder toegelicht.

Afhankelijkheidsframe

Het Afhankelijkheidsframe onderscheidt zich van de andere frames door te focussen op de economische afhankelijkheid van de wereld op PFAS en gaat in op de beschikbare alternatieven voor de stoffen. Er wordt gesproken over de economische gevolgen voor de maatschappij en geeft aan dat er vele essentiële industrieën afhankelijk zijn van PFAS en dat deze zonder PFAS niet kunnen functioneren. Er wordt gefocust op de niet te overziene

gevolgen die een verbod met zich meebrengt op economisch gebied voor burgers en bedrijven. Het onderscheidt zich van bijvoorbeeld het Strategische Autonomie- en Duurzaamheidsframe door niet naar de EU te kijken maar meer op de burgers en bedrijven zelf. Daarnaast schetst het een beeld dat alternatieven niet dezelfde kwaliteit kunnen leveren en dat de gestelde vervangingstijden onmogelijk te behalen zijn. De volgende thema's bevinden zich binnen dit frame:

Economic and Societal costs

Het thema "Economic and Societal Costs" omvat argumenten van PFAS-producenten die de financiële en maatschappelijke gevolgen van het voorgestelde verbod op het gebruik van PFAS benadrukken. Binnen dit thema worden negatieve effecten geschetst die zowel de economie als de samenleving raken. Voorbeelden hiervan zijn economische gevolgen zoals het verlies van banen, faillissementen van bedrijven en hogere productiekosten. Ook worden maatschappelijke kosten behandeld zoals hogere zorgkosten, minder innovatie en mindere beschikbaarheid van essentiële goederen. Hierbij wordt ook gezegd dat er een groot aantal maatschappelijke gevolgen niet te overzien zijn en pas duidelijk zullen worden wanneer een verbod daadwerkelijk plaatsvindt.

Industry dependence

De argumenten onder het thema "Industry dependence" benadrukken de essentiële rol van PFAS in verschillende industrieën en de mogelijke negatieve gevolgen van een verbod. Er wordt benadrukt dat een aantal belangrijke industrieën afhankelijk zijn van PFAS en dat deze industrieën niet zonder zouden kunnen functioneren. Daarnaast wordt benadrukt dat veel onderliggende industrieën ook afhankelijk zijn van de producten waarbij PFAS een rol spelen. Industrieën die veel terugkomen zijn de chip-, de medische- en de chemicaliënindustrie. Daarnaast wordt benadrukt dat voor een groot aantal andere industrieën machines afhankelijk zijn van de specifieke eigenschappen van PFAS en daardoor ook minder goed kunnen functioneren.

Alternatives

Bij het thema "Alternatieven", komt de complexiteit van het vervangen van PFAS door andere materialen naar voren. Binnen dit thema worden uitdagingen genoemd bij het vinden van alternatieven die zowel voldoen aan de technische vereisten van huidige toepassingen kunnen voldoen, als aan regelgeving op het gebied duurzaamheid en veiligheid. De

argumenten die de producenten gebruiken uit te zorgen dat er geen beschikbare vervangers voor PFAS zijn in verschillende toepassingen en benadrukken de unieke eigenschappen van PFAS. Hierbij worden factoren benoemd zoals chemische bestendigheid, stabiliteit en temperatuur bestendigheid. Hierbij wordt vaak benadrukt dat vooral de combinatie van die eigenschappen niet aanwezig zijn bij alternatieven.

Alternatieven die wel beschikbaar zijn, bezitten vaak over de mate slechtere eigenschappen, dat er veel meer onderhoud en verspilling nodig is dan weer er PFAS wordt gebruikt. Hierdoor schetsen producenten dat deze alternatieven voorlopig niet ingezet kunnen worden zonder dat dit ten koste gaat van efficiëntie en veiligheid. Daarnaast wordt aangehaald dat de gestelde tijdsframes van het ECHA niet voldoende zijn en dat er meer tijd nodig is om alternatieven van vergelijkbare kwaliteit te vinden. Naast dat de tijdslijnen onvoldoende worden bevonden, wordt aangehaald dat alternatieve stoffen die over vergelijkbare kwaliteiten beschikken vergelijkbare problemen zullen vertonen op het gebied van persistentie in de natuur.

Strategische Autonomie- en Duurzaamheidsframe

Dit frame richt zich meer op de doelen van de EU die zonder PFAS niet gehaald kunnen worden. Binnen dit frame ligt er een grote focus op klimaatverandering en de doelen die de EU zichzelf heeft opgelegd om te behalen hierbij. PFAS zijn noodzakelijk om te zorgen dat de vergroening van verschillende industrieën kunnen worden behaald en daarnaast zijn er nog een aantal andere doelen die de EU zichzelf heeft opgelegd die zonder gebruik te maken van PFAS niet behaald kunnen worden. Ook wordt in dit frame de concurrentiepositie van de EU in de toekomst behandeld en wordt aangehaald dat de wil van de EU om een grote speler op het wereldtoneel te blijven niet kan wanneer het PFAS verbod in zal gaan. Het volgende thema valt hierbinnen:

Future Goals

Het thema “Future Goals” belicht argumenten die ingaan op toekomstige doelen van de EU. De argumentatie draait hierbij om de rol die PFAS speelt om gestelde doelen van de EU te behalen en zeggen hierbij dat het zonder PFAS niet mogelijk is om aan deze doelen te voldoen. Voorbeelden van deze doelen zijn beleidsdoelen zoals de EU Green deal, Fit-For-55 en de EU Chips act.

Hierbij ligt er een grote nadruk op klimaatdoelen van de EU, omdat PFAS volgens de producenten onmisbaar is voor de ontwikkeling van groene technologieën, zoals oplaadbare batterijen, halfgeleiders en waterstofelektrolyse. In dit thema wordt ook de concurrentiepositie van de EU ten opzichte van andere landen en regio's genoemd en dat deze zal afnemen door het liggende verbod. Een verbod op PFAS zou volgens producenten kunnen zorgen van het verplaatsen van productie van cruciale industrieën voor de toekomst naar andere landen of regio's. De argumenten benadrukken dat de beleidsdoelen en de missie van EU om een grote speler te zijn op het wereldtoneel zonder PFAS niet kunnen worden bereikt.

Juridisch Wetenschappelijk frame

In het Juridisch Wetenschappelijk frame wordt er gefocust op de meer juridische en wetenschappelijke kanten van het voorstel. Hierbij worden niet de gevolgen van een verbod behandeld, maar wordt het voorstel op basis van regelgeving aangepakt. Het zou in strijd zijn met verschillende soorten EU-wetgeving en principes. Hierbij wordt benadrukt dat PFAS stoffen een grote groep is, met allerlei stoffen die heel verschillende eigenschappen bezitten. Daarnaast wordt er gewezen op moeilijkheden met het handhaven van een verbod en geeft het aan dat er effectievere manieren zijn om de problemen rondom pfas om te gaan, zoals het controleren van de risico's bij de productie en gebruik. De volgende thema's vallen binnen dit frame:

Regulation

Bij het thema "Regulation" draait het om argumenten die zich richten op de Juridische en beleidsprocedures die zijn gevolgd bij het maken van het voorstel van het verbod. De gebruikte risicobeoordeling is niet juridisch onderbouwt en zou niet goed zijn toegepast. Daarnaast wordt er argumentatie gebruikt in het voorstel dat in strijd is met bestaande EU-wetgeving en principes zoals die van "REACH" en andere algemene beginselen van "Better Regulation". Ook wordt gewezen op het overlappen van de regels met al bestaande regelgeving. Naast juridische argumenten dragen de producenten aan dat er handhavingsproblemen kunnen ontstaan. Het voorgestelde verbod zou moeilijk uitvoerbaar en te handhaven zijn, vanwege de brede definitie, onduidelijke reikwijdte en diepgaande chemische wetenschappelijke kennis voor handhavingsinstanties die is vereist. Over het

algemeen onderstrepen de opmerkingen de noodzaak van een zorgvuldige afweging van juridische en praktische aspecten om effectieve en haalbare regelgeving te waarborgen.

Ook vallen opmerkingen over het controleren van de risico's van PFAS onder dit thema. Argumenten gaan over dat er al regelgeving is om de risico's van PFAS te beperken en dat het uitbreiden van deze regelgeving een betere is dan een verbod op PFAS. Dit kan tijdens de productie en gebruik van de producten zijn of op het eind van de levensduur van PFAS-producten door te recyclen.

Science

In het thema "Science" behandelt bezwaren tegen het voorgestelde verbod op basis van de wetenschappelijke basis van het verbod. Kritieken gaan in op het feit dat een verbod niet voldoende wetenschappelijk is onderbouwd, omdat het geen rekening houdt met specifieke eigenschappen van individuele PFAS-stoffen. Er wordt gewezen op onduidelijke wetenschappelijke conclusies over effecten van PFAS op de gezondheid en dat het generaliseren van alle PFAS gezien de verschillen in eigenschappen niet gegrond is. Er wordt benadrukt dat er een meer genuanceerde aanpak nodig is, waarbij er rekening wordt gehouden met de specifieke eigenschappen en toepassingen waarin verschillende PFAS-stoffen worden gebruikt.

Veiligheidsframe

Bij het Veiligheidsframe focussen de commentaren zich op de veiligheidsrisico's die een verbod op PFAS met zich meebrengt. Producenten benadrukken dat veel producten met PFAS noodzakelijk zijn voor de veiligheid van mensen, zoals bij de productie en bewaring van voedsel, medische apparatuur en elektronica voor veiligheidsdoeleinden. Ze stellen dat een verbod de effectiviteit van veiligheidssystemen kan verminderen en zelfs de nationale veiligheid van EU-landen in gevaar kan brengen. Het volgende thema komt terug in dit frame:

Safety

Het thema "Safety" behandelt argumenten die draaien om de veiligheidsrisico's die een verbod op PFAS met zich meebrengt. Argumenten die worden gebruikt beschrijven dat veel producten met PFAS noodzakelijk zijn voor de veiligheid van mensen. Dit kan gaan over het

veilig produceren en bewaren van voedsel, maar ook over medische apparatuur die zonder PFAS niet kan werken. Ook elektronica die wordt gebruikt voor veiligheidsdoeleinden worden gebruikt maakt gebruik van PFAS en daardoor kan een verbod zorgen voor vermindering van effectiviteit van veiligheidssystemen. Volgens producenten kan zelfs de nationale veiligheid van EU-landen in gevaar komen door een verbod op PFAS.

Een ander onderdeel dat binnen het thema "Safety" valt, wordt gevormd door het argument dat een reeks van PFAS-stoffen volledig veilig zijn in gebruik en daardoor geen gevaar vormen. Zo wordt de groep fluorpolymeren vaak aangewezen als een veilige groep omdat bewezen is dat het niet giftig of kankerverwekkend zou zijn. Zo worden deze stoffen als sinds de jaren '70 gebruikt in implantaten zonder dat er verhoogde risico's zijn ontdekt.

Elk van deze frames kiest een specifiek element of set van elementen gerelateerd aan PFAS en maakt deze prominenter om een bepaald standpunt of begrip te bevorderen. Er is geen directe indicatie dat deze frames worden gepresenteerd als winsten versus verliezen of risico's versus voordelen, wat zou duiden op "equivalence frames". In plaats daarvan lijken ze allemaal bedoeld om bepaalde aspecten van PFAS en het gebruik ervan te benadrukken, waarmee ze binnen de categorie van "emphasis frames" vallen.

Van Framing naar agenda denial - Analyse

Framing in cijfers

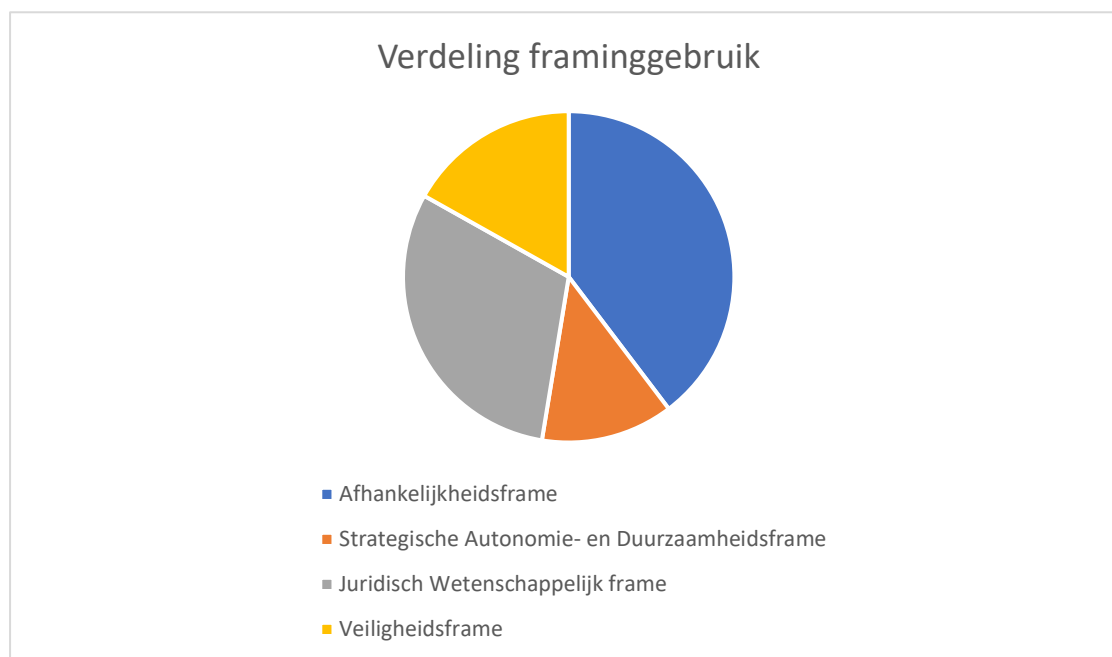
Als onderdeel van de inhoudsanalyse van de commentaren van de verschillende producenten heb ik bestudeerd hoe vaak de verschillende frames zijn toegepast. Uit de analyse blijkt dat het Afhankelijkheidsframe het meest voorkwam in de commentaren (Grafiek 1). Dit betekent dat de verschillende producenten in hun argumentatie vooral hebben benadrukt dat PFAS onmisbaar is voor een aantal belangrijke industrieën en dat er maatschappelijke en economische gevolgen zullen zijn wanneer het verbod van kracht zou worden. Ook wordt hiermee benadrukt dat er weinig alternatieven zijn voor PFAS.

Wanneer het Afhankelijkheidsframe in context van de twee typen framing zoals beschreven door Nisbet en Huges (2006) wordt gezet, valt op dat dit minder in lijn is met de verwachte technische framing. De consultatie van het voorstel bevindt zich in de administratieve fase van de beleidscyclus, wanneer het issue zich al op de agenda heeft gepositioneerd. In plaats van argumenten die moeilijk te begrijpen zijn en zich op procedures of wetenschap richt, zijn er argumenten te zien die juist dramatisch van aard zijn. Denk hierbij aan angstbeelden zoals het creëren van economische verliezen en het duurder worden van allerlei producten voor de consument.

Bij het Juridisch Wetenschappelijk frame draait het echter om fouten die door het ECHA gemaakt zouden zijn in het volgen van de verschillende Europese wetten en procedures. Hierbij wordt gefocust op moeilijker te begrijpen zaken zoals het indelen van PFAS op basis van scheikundige formules.

Als vervolgens ook de Strategische Autonomie- en Duurzaamheidsframe en Veiligheidsframes worden bekeken valt op dat ook deze twee frames zich meer bevinden in een dramatische manier van framing. Bij het toekomst frame gaat het namelijk vooral om het schetsen van verschillende doelen die niet behaald kunnen worden en bij het Veiligheidsframe worden voor gevoelens van onveiligheid opgeroepen. Hierdoor blijkt 69%

van de gebruikte framing te vallen binnen dramatische framing.



Grafiek 1

Verschillen tussen producenten

Nu duidelijk is welke frames zijn toegepast in de commentaren is het interessant om te bekijken in welke mate ze zijn toegepast. Ook is het interessant om te bekijken of er grote verschillen te zien zijn in framing tussen de producenten. Hieronder zijn de hoeveelheden codes per frame per producent zichtbaar (Tabel 1).

Hierbij valt het op dat er grote verschillen in het aantal commentaren en het frame gebruik te herkennen zijn tussen de verschillende producenten. Doordat sommige producenten maar één document met daarin weinig tekst hadden verstuurd voor de consultatie, is minder goed te generaliseren waarom die producent zich focust op het gebruik van één of twee frames. Toch het kan wel interessant zijn om een verklaring te zoeken waarom die producenten het niet nodig vinden om meer commentaren te versturen voor de consultatie.

	3M	AGC	Arkema	BASF	Bayer	Chemours	Daikin	Dongyue	Honeywell	Merck	Solvay	Total	Percentage
Afhankelijkheidsframe	0	44	9	25	1	123	28	38	155	89	1	513	40%
Strategische Autonomie- en Duurzaamheidsframe	0	37	5	16	1	29	12	8	43	16	0	167	13%
Juridisch Wetenschappelijk frame	10	14	5	25	3	130	10	17	159	22	0	395	31%
Veiligheidsframe	0	19	4	16	1	27	7	15	111	17	1	218	17%
Totaal	10	114	23	82	6	309	57	78	468	144	2	1293	100%

Tabel 1

Wat betreft het aantal commentaren, valt het op dat bedrijven als Honeywell en Chemours ruim de meeste commentaren hebben geleverd op het voorstel vergeleken met de rest van de

producenten. En aan de andere kant valt op dat 3M en Solvay heel weinig argumenten inbrengen tegen het voorstel van een PFAS verbod. Horn (1995) beschrijft hoe hoger de transactiekosten zijn om aan te passen aan beleid, hoe meer zij tegen het beleid in zullen gaan. Hierdoor is aan te nemen dat partijen met hogere transactiekosten en daarmee een groter belang tegen het voorstel, meer commentaren zullen leveren. Wanneer er lage transactiekosten zijn voor een partij, is de verwachting dat deze partij daarom juist minder commentaar zal leveren.

Dit wordt bevestigd wanneer bijvoorbeeld naar 3M wordt gekeken. Het blijkt dat 3M eind 2025 volledig gaat stoppen met de productie van PFAS en tegen de tijd dat dit verbod in werking zou treden zij niet meer met de productie ervan bezig zouden zijn (NOS, 2022). Hierdoor heeft een verbod op PFAS weinig effect op 3M aangezien de productie van PFAS toch al gestopt zou zijn ten tijde van het verbod. Voor Solvay is er minder duidelijk een verklaring te vinden voor het aantal commentaren. Wel moet worden vermeld dat Solvay een aantal confidentiële documenten had toegevoegd in het commentaar, hier had ik persoonlijk alleen geen toegang voor. Het is mogelijk dat Solvay uitgebreid commentaar heeft geleverd in deze documenten.

Honeywell aan de andere kant, heeft de meeste commentaren van alle onderzochte producenten geleverd. Hierdoor is er een aanzienlijke kans dat dit bedrijf een groter belang heeft bij het gebruik van PFAS vergeleken met de andere producenten. Een blik op de website van Honeywell (z.d.) laat zien dat de producten die zij produceren of waar hun fabricaten voor worden gebruikt, grotendeels afhankelijk zijn van PFAS. Daarnaast laat onderzoek van Chemsec (2023) zien dat Honeywell een marktwaarde van 144,1 miljard euro heeft, ruimschoots het grootste bedrijf is dat onderzocht is in dit onderzoek (zie Tabel 2).

Toch blijkt dit niet beste indicator voor het aandeel aan commentaren, gezien het feit dat Chemours de op één na kleinste marktwaarde heeft, maar wel het tweede aantal commentaren heeft geleverd. In tegenstelling tot Honeywell, produceert Chemours geen eindproducten, maar levert het alleen de PFAS houdende prefabricaten, die vervolgens door andere bedrijven worden gebruikt om een eindproduct mee te maken (Chemours, z.d.). Dit is een verklaring waardoor de marktwaarde van Chemours een stuk lager ligt.

Een betere indicator voor het belang tegen het verbod, lijkt bij de afhankelijkheid van PFAS voor een bedrijf te liggen. De afhankelijkheid van PFAS voor Chemours evident, gezien het feit dat al hun producten PFAS houdend zijn en een verbod op PFAS hun volledige productieproces zou stilleggen. Om te meten hoe afhankelijk de verschillende producenten precies zijn van PFAS zijn echter niet zo eenvoudig om met zekerheid te zeggen. In dit geval zijn deze uitspraken gebaseerd op indicatoren van de verschillende websites van de producenten. Verder onderzoek is nodig om dit met zekerheid te kunnen bevestigen.

Company	Market cap 2022 (billions, USD)
AGC Inc.	7,4
Arkema	6,7
Chemours	4,6
Daikin	49,7
3M	69,1
Solvay	10,4
Dongyue	2,5
Merck	83,9
Bayer	50,6
BASF	44,2
Honeywell	144,1

Tabel 2, (Chemsec, 2023)

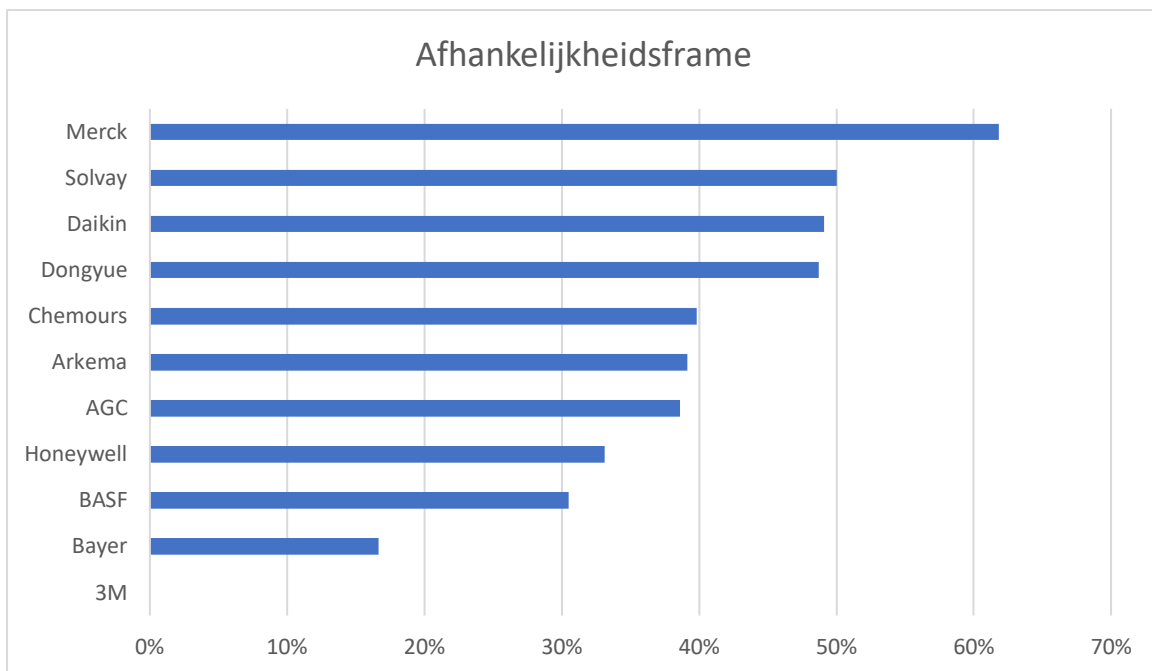
Het Afhankelijkheidsframe

In de onderstaande grafiek is te zien hoeveel de verschillende producenten het Afhankelijkheidsframe hebben gebruikt (Grafiek 2). Uit de analyse blijkt dat Merck de grootste focus legt op het Afhankelijkheidsframe. Specifieker gebruikt Merck vooral argumenten die aangeven dat er geen geschikte alternatieven voor PFAS bestaan en dat er veel industrieën afhankelijk zijn van PFAS om te functioneren.

Om deze verdeling te verklaren is het daarom waarschijnlijk dat producenten die een groter percentage het Afhankelijkheidsframe gebruiken, in een groter aantal industrieën actief zijn waar PFAS wordt gebruikt. Wanneer bedrijven actief zijn in minder industrieën zullen zij

relatief vaker de focus leggen op andere soorten frames. Zo is Bayer vooral actief in de gezondheidsindustrie, terwijl Merck naast de gezondheidsindustrie ook actief is een allerlei high-tech industrieën zoals de chipindustrie, en de life science industrie (Bayer, 2024).

Ook is terug te zien in de codering dat van de argumenten die worden gemaakt in het Afhankelijkheidsframe, ruim de meeste argumenten voor de high-tech of chipindustrie zijn vergeleken met de andere industrieën (83). In vergelijking had de medische industrie maar 39 codes. Ook Daikin en Dongyue zijn betrokken bij de high-tech producten (Daikin, z.d., Dongyue, z.d).



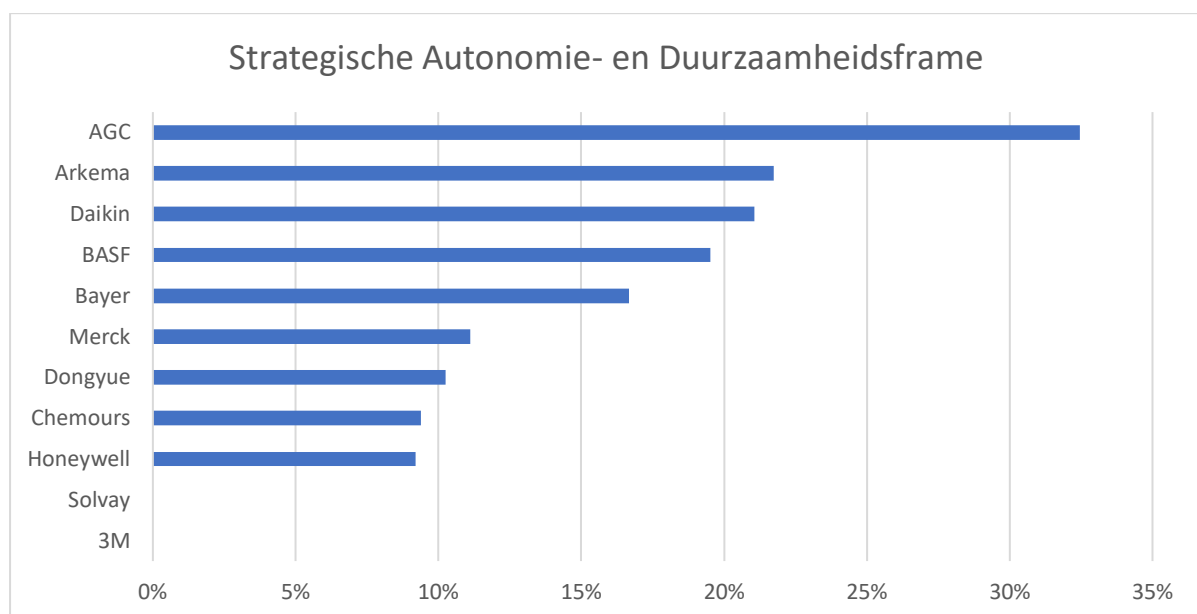
Grafiek 2

Het Strategische Autonomie- en Duurzaamheidsframe

In de onderstaande grafiek is te zien hoeveel de verschillende producenten Het Strategische Autonomie- en Duurzaamheidsframe hebben gebruikt (Grafiek 3). Opvallend is dat AGC vergeleken met de andere producenten een stuk meer het Strategische Autonomie- en Duurzaamheidsframe gebruikt. Op de site van AGC (z.d.) valt direct op dat er een melding wordt gemaakt “Naar een CO2 neutrale toekomst”. Ook als er vervolgens naar de toepassingen wordt gekeken valt op dat de producten die ze aanbieden een grote focus hebben op de klimaattransitie. Denk hierbij aan de auto-industrie en de energiesector.

Binnen het Strategische Autonomie- en Duurzaamheidsframe waren de meeste codes gefocust op de groene transitie die Europa ondergaat en dat PFAS noodzakelijk zijn om die doelen te behalen. Naast de groene doelen, gingen doelen vaak over de EU chipsact, die voor een onafhankelijker Europa moet zorgen op het gebied van chips en over hoe PFAS een rol speelt om de EU competitief te laten zijn.

Het Strategische Autonomie- en Duurzaamheidsframe lijkt dus vaker gebruikt te worden door bedrijven die een grotere focus hebben op specifiek industrieën waarvan ze betrokken zijn bij high-tech producten en andere producten die een bijdrage leveren aan het behalen van milieudoelen.

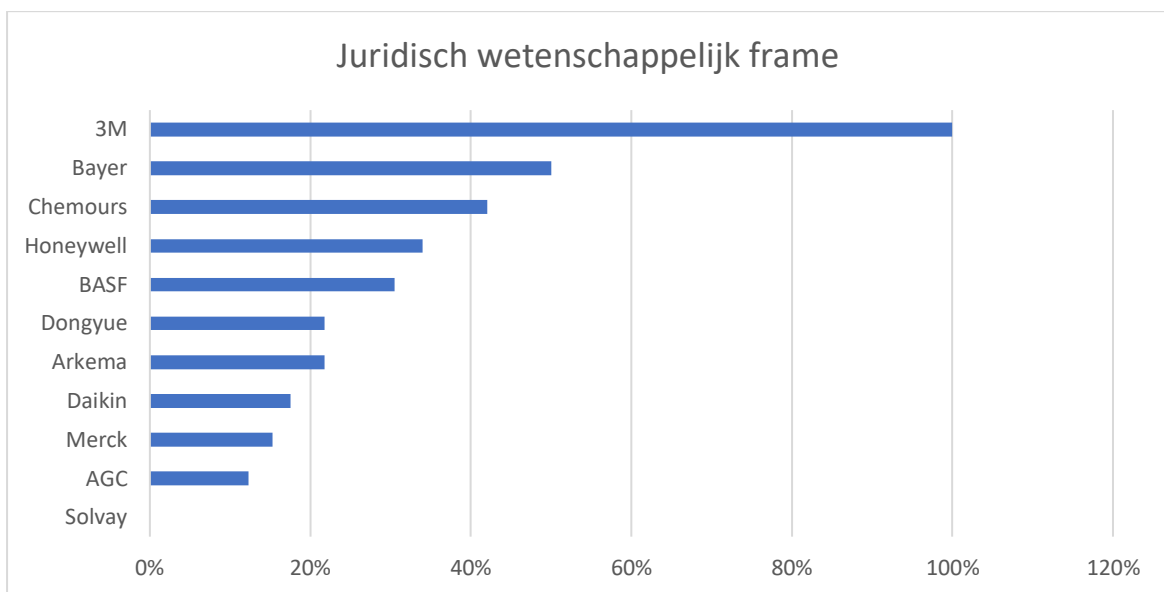


Grafiek 3

Het Juridisch Wetenschappelijk frame

In de onderstaande grafiek is te zien hoeveel de verschillende producenten Het juridische wetenschappelijke frame hebben gebruikt (Grafiek 4). In dit frame wordt er minder de focus gelegd op het gebruik van PFAS, of voor welke industrieën ze belangrijk zijn, maar gaat het om de procedurele en wetenschappelijke aspecten van het voorstel. Zoals eerder beschreven was het aantal codes van 3M en Solvay klein en ging 3M daarnaast stoppen met het produceren van PFAS in 2025. Hierdoor laat ik deze producenten buiten beschouwing in deze analyse.

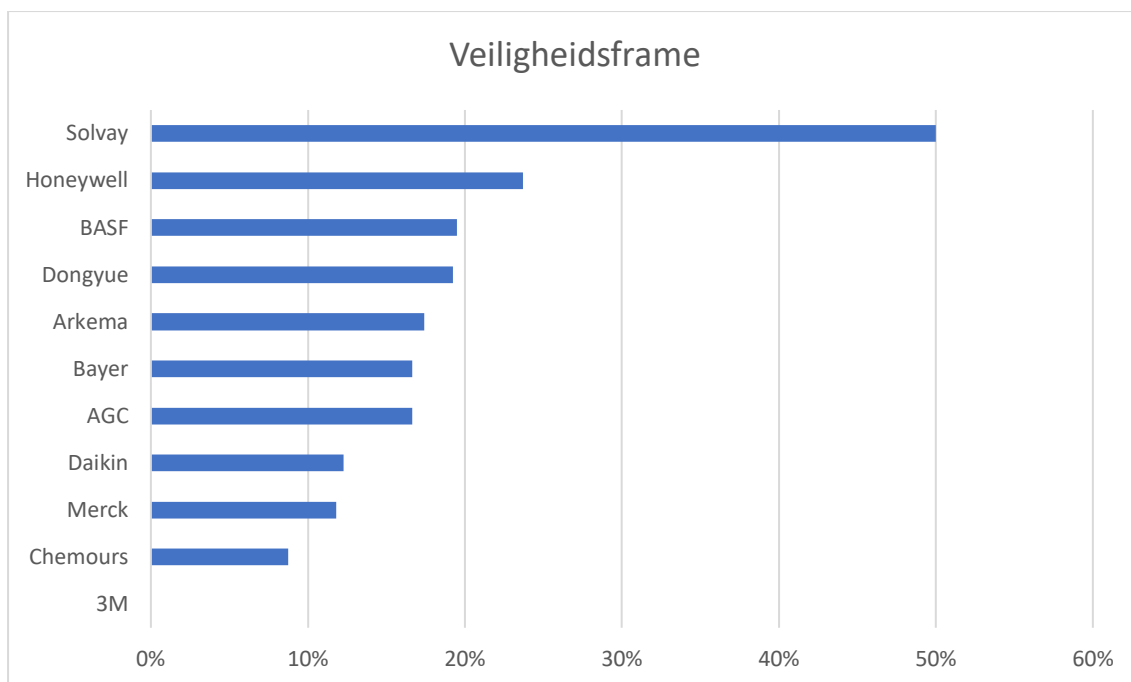
Opvallend is dat Bayer en Chemours een grote focus leggen op het gebruik van het Juridisch Wetenschappelijk frame. Zoals eerder beschreven focust Bayer zich vooral op de gezondheidsindustrie en is het daardoor minder waarschijnlijk dat de focus ligt op toekomstige doelen en het benadrukken van de afhankelijkheid van verschillende industrieën, behalve de gezondheidsindustrie. Hierdoor zal de focus zich sneller focussen op meer technische aspecten van het voorstel. Chemours aan de andere kant focust zich minder op eindproducten en produceert vooral de prefabricaten die andere bedrijven gebruiken om een eindproduct van te maken (Chemours, z.d.). Hierdoor is de uitkomst dat er meer technische framing wordt gebruikt wanneer de producent zich in een kleinere hoeveelheid industrieën bevindt.



Grafiek 4

Veiligheidsframe

In de onderstaande grafiek is te zien hoeveel de verschillende producenten het Veiligheidsframe hebben gebruikt (Grafiek 5). In dit frame zijn er relatief weinig verschillen te zien (wederom 3M en Solvay buitengelaten). Dit kan komen doordat veiligheid in verschillende industrieën wordt aangetast volgens de producenten. Honeywell legt een wat grotere nadruk om dit type frame, maar een eenduidige verklaring hiervoor is niet duidelijk te zien in de verschillende codes.



Grafiek 5

Agenda denial bij PFAS-producenten

Low-cost strategieën

Nu de argumentatie van de verschillende PFAS-producenten duidelijk is, is het mogelijk om de theorie van Cobb en Ross (1997) naast de resultaten van het onderzoek te leggen. Om te beginnen bij de low-cost strategieën. Aangezien dit onderzoek de focus legt op de consultatiefase van het voorstel van een verbod op PFAS en niet de fasen ervoor, zijn een aantal van de strategieën die door Cobb en Ross (1997) zijn omschreven niet terug te vinden in de commentaren. In het literatuuronderzoek zijn de verschillende fasen van de beleidscyclus naar voren gekomen.

Vanwege het feit dat mijn onderzoek is gericht op een voorstel dat er al ligt, is het duidelijk dat het PFAS-issue al op de beleidsagenda terug te vinden was toen de commentaren werden geschreven. Hierdoor is de tactiek van het ontkennen dat PFAS een probleem vormt, een tactiek waarvan kan worden verwacht dat deze niet terug te vinden is in de commentaren. Hetzelfde geldt voor de tactiek om de groep die het issue op de agenda probeert te krijgen niet te erkennen. Dit betekent niet dat dit soorten tactieken niet zijn toegepast, maar betekent wel dat deze tactieken als ze zijn gebruikt, in eerdere fase van de beleidscyclus hebben plaatsgevonden.

Toch valt een low-cost strategie wel op in de casus en bij deze strategie gaat om niet het issue te ontkennen, maar juist het probleem neer te zetten als incident in plaats van een groter patroon. Dit wordt door Ibarra en Kitsuses (1993) antipatterning genoemd. Producenten geven aan dat groot deel van de problemen maar door een paar verschillende soorten PFAS ontstaan, en de incidenten inmiddels door het gebruik van nieuwe typen PFAS zijn opgelost.

Medium-cost strategieën

Wanneer de medium-cost strategieën worden bekeken zijn ook elementen van agenda denial zoals beschreven door Cobb en Ross (1997) te ontdekken. Wederom geldt hier dat mijn onderzoek zich focust op een moment opname, waardoor sommige tactieken onwaarschijnlijk zijn om terug te zien. Dat geldt bijvoorbeeld voor de medium-cost tactiek van het in diskrediet brengen van de groep die het issue onder de aandacht brengt. In de consultatiefase van beleid heeft het issue zich al ver genoeg op de agenda gewerkt dat er niet meer één duidelijke groep is te herkennen die in diskrediet kan worden gebracht.

Wel zijn de tactieken die gaan over het ontkennen van het issue zelf terug te zien. In de commentaren wordt veelvuldig gewezen op de diversiteit van de verschillende soorten PFAS en wordt er beargumenteerd dat er aparte risico-analyses plaats moeten vinden voor elk type PFAS. Het beeld schetst dat het juridisch en wetenschappelijk onjuist is om deze stoffen te groeperen en dat de risico's zoals beschreven in het voorstel niet correct zijn. Hierdoor wordt de aandacht verschoven van de problemen die veel soorten PFAS met zich meebrengen naar meer technische aspecten (Technische framing). Daarnaast verwijzen verschillende producenten naar onderzoeken uit zowel wetenschappelijke publicaties, als eigen onderzoeken die beargumenteren dat de aannames vanuit het voorstel onjuist zijn.

Een andere medium-cost strategie die Cobb en Ross (1997) benoemt, gaat over de nadelige effecten die kunnen komen kijken wanneer het issue in werking zou gaan. Hier worden niet de negatieve effecten van PFAS in twijfel getrokken, maar wordt er gefocust op de negatieve gevolgen van een verbod erop. Hierbij noemen Cobb en Ross (1997) de volgende kenmerken: het creëren van angst, een negatieve maatschappelijke impact schetsen, een negatief toekomstbeeld schetsen, beargumenteren dat huidig beleid voldoende is en dat het een verbod een hoge complexiteit met zich meebrengt. Al deze elementen zijn terug te zien in de commentaren.

Om te beginnen bij het creëren van angst. Hiervoor richten de commentaren zich vooral op het Veiligheidsframe, waarbij wordt gesuggereerd dat zonder PFAS onveilige situaties ontstaan. Zonder PFAS wordt het bijvoorbeeld onmogelijk om medicijnen op een veilige manier te vervoeren en kunnen ook werknemers in fabrieken niet veilig werken. Zelfs wordt een aantal keer verwezen naar een afname van de nationale veiligheid doordat militaire systemen afhankelijk zijn van PFAS.

Ook de negatieve maatschappelijke impact van het verbod komt terug in de commentaren. Denk aan het verlies van banen, hogere zorgkosten, minder innovatie en minder beschikbaarheid van essentiële goederen. Denk hierbij aan high-tech producten die gebruik maken van chips. Ook wordt benadrukt dat naast de geschetste maatschappelijke impact er nog tal van andere effecten zijn die nu moeilijk te voorspellen zijn. Ook zijn de baten die een PFAS met zich meebrengen vele malen hoger, dan de lasten die het veroorzaakt.

Dit sluit goed aan het negatieve toekomstbeeld schetsen. Naast een beeld te schetsen dat de gevolgen van een verbod in de toekomst niet goed in te schatten zijn, beschrijven de commentaren ook dat allerlei doelen van de EU niet behaald kunnen worden met een PFAS-verbod. PFAS zijn essentieel voor het aanpakken van het klimaatprobleem en groene industrieën kunnen niet zonder. Voorbeelden zijn warmtepompen, elektrische auto's en vele soorten industrieën die meer gaan uitstoten door verminderde efficiëntie door het gemis van PFAS.

Ook blijkt uit de commentaren dat het beeld wordt geschetst dat er op dit moment al genoeg wetgeving is die de risico's van PFAS adequaat kunnen beschermen. Hierbij wordt verwezen naar strenge wetgeving voor het controleren van risico's en van de opvang van de PFAS-producten aan het einde van hun levenscyclus. Hierbij geven ze aan dat in plaats van een verbod op PFAS, beter gekeken kan worden naar het verder controleren van de risico's. Dit bevat ook elementen van wat Cobb en Ross (1997) symbolic placation noemen. Het ondernemen van acties die het probleem oplossen, maar in werkelijkheid weinig veranderen.

Ten slotte wordt ook in de commentaren beargumenteerd dat een verbod een hoge complexiteit met zich meebrengt die eigenlijk niet te handhaven is. Daarnaast zou door de grote scope van het verbod niet altijd duidelijk zijn welke stoffen wel of niet verboden zijn.

High-cost strategieën

High-cost strategieën zoals politieke-, economische-, juridische- en fysieke dreigingen, zijn niet terug te vinden in de verschillende commentaren. Volgens Cobb en Ross (1997) worden high-cost strategieën pas ingezet wanneer blijkt dat medium-cost strategieën niet hebben gewerkt, door de hoge kosten die ze dragen. De resultaten van de medium-cost strategieën zijn tijdens het schrijven van mijn onderzoek nog niet duidelijk en zijn daarnaast niet zichtbaar in de commentaren, omdat deze zich op een bepaald punt in de beleidscyclus begeven.

Ondanks het feit dat er op dit moment geen duidelijkheid is over de inzet van high-cost strategieën, komen er uit de commentaren een aantal beelden naar voren waarin deze strategieën wel denkbaar zijn. Zo wordt er geschreven dat wanneer er een dergelijk PFAS-verbod komt, industrieën zich buiten de grenzen van de EU kunnen gaan verplaatsen. Hoewel er niet direct wordt gedreigd met een vertrek wanneer het verbod zou worden aangenomen, kan dit een optie zijn voor de producenten als vervolgstap. Verder zijn er juridische dreigingen denkbaar, gezien de argumenten die focussen op het feit dat het voorstel niet in overeenstemming is met andere EU-wetgeving en principes.

Concluderend valt op dat vooral medium-cost strategieën zijn ingezet in de commentaren door de verschillende producenten. Dit valt te verklaren door te kijken naar de theorie van Nisbet en Huye (2006) over de beleidscyclus. Het is duidelijk dat de commentaren op een bepaald punt op die cyclus zijn geschreven, namelijk nadat het issue zich al als echt issue op de agenda heeft gepresenteerd, gezien er een voorstel ligt voor een beleidsverandering.

Low-cost strategieën worden volgens Cobb en Ross (1997) vooral gebruikt om een issue te weerhouden van op die agenda te komen en waren daarom niet meer goed toe te passen om invloed uit te oefenen op het liggende beleid. Binnen de medium-cost strategieën ligt de focus bijna exclusief op de medium-cost strategie: “Discredit the issue itself”, waarbij alleen ook “symbolic placation” is terug te vinden in de vorm van de codes “Risk control” en “End of life control” die binnen het thema Regulation vallen. Deze twee codes zijn samen goed voor ongeveer 8% procent van het aantal getelde codes.

Cobb en Ross (1997) beschrijven de verschillende strategieën als een soort ladder die wordt toegepast wanneer de een strategie met lagere kosten niet effectief blijkt te zijn. Dit verklaart daarom ook direct waarom er geen high-cost strategieën terug te zien zijn, aangezien die eventueel pas zullen worden ingezet wanneer blijkt dat de nu toegepaste medium-cost strategieën niet gewerkt hebben. Hoewel de uitkomsten van de invloed op het voorstel nog niet duidelijk zijn, kan in vervolg op mijn scriptie onderzocht worden of de producenten van PFAS daadwerkelijk die high-cost strategieën zouden toepassen als ze niet de gewenste resultaten hebben bereikt.

Om verder te analyseren hoe PFAS-producenten het voorstel van het ECHA proberen tegen te werken, wordt in het volgende onderdeel van de analyse verder ingezoomd naar de tactieken om het issue op een bepaalde manier te framen. Hierbij wordt bekeken welke manieren van framing vaker voorkomen en wordt door de verschillen tussen de PFAS-producenten te bekijken en poging gedaan om deze verschillen te verklaren.

Conclusie

In deze masterscriptie wordt geprobeerd om te achterhalen welke tactieken van agenda denial door PFAS-producenten wordt gebruikt om het voorstel van de EU om PFAS te verbieden te verzwakken of te vertragen. Hiervoor wordt een framing analyse gebruikt om de commentaren tijdens de consultatiefase van het beleid te analyseren. De mate waarin pogingen worden ondernomen tot agenda denial van de verschillende producenten zijn te verklaren door de transactiekosten theorie van Horn (1995). Zo blijken veel producenten afhankelijk te zijn PFAS voor hun omzet en zorgt een verbod voor hoge kosten om te veranderen. De verwachting die hieruit volgt is dan ook dat de producenten zich zullen verzetten tegen het verbod en in dit onderzoek is bekeken welke argumentatie en framing daarvoor is ingezet.

Uit het onderzoek blijkt dat er vier verschillende frames worden gebruikt door de producenten en dat de commentaren vooral gebruik maken van medium-cost strategieën van agenda denial. Dit komt doordat de medium-cost strategieën meer gaan over het aanvallen van het issue, waarin framing een grote rol speelt. Deze gebruikte strategieën om de agenda rond een PFAS-verbod te beïnvloeden, omvatten technische framing door de diversiteit van PFAS te benadrukken en aparte risicoanalyses te eisen, het in twijfel trekken van wetenschappelijke aannames, en het creëren van angst voor negatieve gevolgen zoals onveiligheid en economische schade. Ze schilderen het verbod af als een bedreiging voor maatschappelijk welzijn en nationale veiligheid, suggereren dat huidige wetgeving voldoende is en wijzen op de complexiteit van het handhaven van een verbod. Het gebruik van medium-cost strategieën is te verklaren door de plaatsing van de consultatieronde in de beleidscyclus. Low-cost strategieën kunnen namelijk niet meer worden ingezet wanneer een issue zich al tot een beleidsvoorstel heeft opgeworpen en high-cost strategieën zullen pas ingezet worden wanneer blijkt dat medium-cost strategieën niet effectief zijn gebleken (Nisbet & Huges, 2006).

De verschillende ingezette frames zijn het Afhankelijkheidsframe (40%), het Juridisch Wetenschappelijk frame (31%), het Veiligheidsframe (17%) en het Strategische Autonomie- en Duurzaamheids frame (13%). Het Afhankelijkheidsframe benadrukt de economische onmisbaarheid van PFAS en de gevolgen van een verbod op essentiële industrieën en de kwaliteit van alternatieven. Het Juridisch Wetenschappelijk frame bekritiseert het voorstel op

juridische en wetenschappelijke gronden en het Veiligheidsframe benadrukt de risico's voor menselijke veiligheid en nationale veiligheid als PFAS verboden wordt. Dit terwijl het Strategische Autonomie- en Duurzaamheidsframe wijst op de noodzaak van PFAS voor EU-klimaatdoelen en de toekomstige concurrentiepositie.

De verschillen in het gebruik van frames door producenten kunnen verklaard worden door hun sectorale betrokkenheid en beleidsfocus. Merck benadrukt bijvoorbeeld het Afhankelijkheidsframe vanwege hun brede inzet van PFAS in diverse high-tech industrieën. AGC gebruikt het Strategische Autonomie- en Duurzaamheidsframe intensiever, mogelijk door hun betrokkenheid bij klimaat gerelateerde industrieën en producten. Bayer en Chemours leggen meer nadruk op het Juridisch Wetenschappelijk frame, wat kan wijzen op hun focus op specifieke sectoren zoals gezondheid en prefabricaten. Het Veiligheidsframe wordt breed toegepast, wellicht vanwege de algemene implicatie van veiligheid over meerdere industrieën.

Kortom is in deze scriptie aangetoond dat de theorieën over agenda denial zoals beschreven voor Cobb en Ross (1997), duidelijk zichtbaar zijn in de casus. Dit onderzoek biedt inzicht in hoe PFAS-producenten hun informatie framen om invloed uit te oefenen op beleid en hoe zij het beleid proberen verzwakken en vertragen. Dit toont de relevantie van de theorie van Cobb en Ross (1997), ondanks de leeftijd van de theorie, aan en laat zien dat onderzoek naar agenda denial ook in deze tijd zeer relevant is.

Discussie

De resultaten van mijn onderzoek zijn gebaseerd op alle (openbare) commentaren van 11 van de 12 grootste PFAS-producenten. Omdat mijn onderzoek zich specifiek richt op PFAS-producenten tijdens de consultatiefase van het EU verbod op PFAS, zijn deze commentaren geschikt om een uitspraak te kunnen doen over die producenten.

De onderzoeksresultaten laten zien dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen het gebruik framing door de verschillende producenten. Dit toont aan dat er andere verklaringen zijn voor de keuze voor de mate van het gebruik van een bepaald type frame. Toch is de inhoud van de argumentatie van de verschillende frames wel te generaliseren.

Binnen de verschillende frames valt op dat de argumenten die door verschillende producenten worden gebruikt weinig van elkaar verschillen. Hoewel er een aantal codes bij een enkele producent terugkomen, zijn bij verreweg de meeste producenten vergelijkbare argumenten binnen eenzelfde frame terug te zien. Hierdoor is het waarschijnlijk dat andere bedrijven die PFAS gebruiken ook vergelijkbare argumenten zullen gebruiken binnen een bepaald frame. Op welk type frame een producent een grotere nadruk zal leggen, is afhankelijk van de specifieke eigenschappen van een organisatie. Hier lag de focus niet op in mijn onderzoek en er is verder onderzoek nodig naar de achtergrond van de bedrijven, om deze resultaten generaliseerbaar te maken.

De gebruikte bronnen in mijn onderzoek bestaan uit een combinatie van klassieke theorieën van beleidsverandering en agenda denial zoals Nisbet en Hage (2006), Baumgartner en Jones (1993) en Cobb en Ross (1997). Deze theorieën komen veelvuldig terug in onderzoeken over beleidsverandering en framing en zijn aangevuld met aanvullende theorieën die mijn theoretisch kader verder vorm hebben gegeven. Voorbeelden hiervan zijn de transactiekostenbenadering van Horn (1995) en de omschrijving van typen frames van de Bruycker (2019). Naast deze bronnen voor het theoretisch kader, komen de commentaren van de PFAS-producenten direct van de site van het European Chemical Agency (2023).

Deze commentaren zijn door middel van een inhoudsanalyse gecodeerd in thema's en vervolgens in type frames. In dit proces zijn argumenten naar mijn visie ingedeeld in thema's, waardoor er sprake kan zijn van subjectiviteit. Ook zorgt het indelen van argumenten in codes

ervoor dat nuances verloren kunnen gaan doordat bijvoorbeeld de context van een argument verloren gaat in een code. Dit kan ervoor zorgen dat de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek minder hoog is ten opzichte van andere onderzoeksmethoden zoals bij kwantitatieve onderzoeksmethoden.

Daarentegen heeft de keuze voor een inhoudsanalyse ook voordelen, zo kan de gebruikte data niet door mij beïnvloed kunnen worden. De commentaren zijn openbaar en voor iedereen toegankelijk, waardoor het onderzoek door een andere onderzoeker gemakkelijk reproduceerbaar is. Daarnaast is het door deze methode mogelijk om een relatief grote hoeveelheid commentaren te analyseren ten opzichte van andere kwalitatieve methoden.

De resultaten van het onderzoek laten zien dat de PFAS-producenten inderdaad strategieën van agenda denial hanteren. Dit komt overeen met de verwachtingen van bestaande literatuur over lobbyen en agenda-setting theorieën en daarnaast valt op dat alle medium-cost strategieën van Cobb en Ross (1997) te herkennen zijn. Deze bevindingen zijn in lijn met de transactiekostentheorie van Horn (1995), die suggereert dat organisaties actie ondernemen om hun economische belangen te beschermen wanneer zij geconfronteerd worden met potentiële kosten door veranderende regelgeving.

Opvallend in het onderzoek, waren nieuwe inzichten over de diversiteit en complexiteit die PFAS met zich meebrengt. Hoewel de gebruikte typen frames niet onverwacht zijn op basis van de literatuur, valt op dat PFAS in zo'n hoge mate afhankelijkheden heeft met een groot aantal sectoren. Ook was het argument dat PFAS noodzakelijk is voor het bestrijden van klimaatverandering opvallend. Hieruit blijkt dat een PFAS-verbod volgens voorstanders nodig is voor het beschermen van het milieu aan de ene kant, terwijl PFAS volgens tegenstanders van het verbod juist nodig is voor het beschermen van het milieu tegen klimaatverandering. Dit geeft aan dat vergelijkbare belangen ook lijnrecht tegenover elkaar kunnen staan.

Dit onderzoek toont aan dat PFAS-producenten complexe lobbystrategieën hebben ontwikkeld die een breed scala aan thema's raakt om het voorstel voor een PFAS-verbod tegen te gaan. De producenten richten zich op het beïnvloeden van de perceptie van beleidsmakers door middel van verschillende typen framing, namelijk het

Afhankelijkheidsframe, het Strategische Autonomie- en Duurzaamheids frame, het Juridisch Wetenschappelijk frame en het Veiligheidsframe.

Hoewel mijn onderzoek een goede weergave geeft van tactieken van agenda denial, is er een behoefte om een verder verklaring te zoeken voor de nadruk waarop organisaties kiezen voor een bepaald frame. Dit is kort benoemd in dit onderzoek maar heeft verdergaand onderzoek nodig om concreet te maken. Daarnaast focust mijn onderzoek zich op een specifiek punt in de issue attention cycle, namelijk in de beleidsformuleringsfase. Het kan zeer interessant zijn om ook de media te analyseren om zo van zowel voor- als tegenstanders de framing te analyseren. Hierdoor kan worden bekeken hoe PFAS zich als issue heeft kunnen opwerken tot de beleidsagenda. Dit onderzoek start met het feit dat PFAS zich op de agenda heeft gepresenteerd en dat er belanghebbenden zijn die dit tegen willen werken.

Literatuurlijst

- AGC. (z.d.). AGC. Geraadpleegd op 1 februari 2024, van <https://www.agc.com/en/>
- American Chemistry Council. (z.d.). *Manufacturer members - American Chemistry Council*. Geraadpleegd op 7 januari 2024, van <https://www.americanchemistry.com/about-acc/membership/manufacturer-members>
- Baumgartner, F. R., and Mahoney, C. (2008). Forum Section: The Two Faces of Framing. *European Union Politics*, 9(3), 435-449. doi:10.1177/1465116508093492
- Baumgartner, F. R., Berry, J. M., Hojnacki, M., Kimball, D. C., and Leech, B. L. (2009). *Lobbying and policy change: Who wins, who loses, and why*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., De Boef, S. L., & Boydston, A. E. (2008). *The decline of the death penalty and the discovery of innocence*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Talbert, J. C. (1993). The destruction of issue monopolies in Congress. *American Political Science Review*, 87(3), 657-671.
- Bayer. (2024, 19 januari). *Bayer – Global home*. Bayer Global. <https://www.bayer.com/en/>
- BBC. (2008, 1 oktober). *Lobbying*. http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/82529.stm
- Berkhout, J., Beyers, J., Braun, C., Hanegraaff, M. C., & Lowery, D. (2018). Making inference across mobilization and influence research: Comparing top-down and bottom-up mapping of interest systems. *Political Studies*, 66(1), 43–62.
- BNNVARA. (2023, 23 september). Chemours aansprakelijk gesteld voor PFAS-vervuiling: “De eerste dreun” - BNNVARA. <https://www.bnnvara.nl/artikelen/chemours-aansprakelijk-gesteld-voor-pfas-vervuiling>
- Bolle, J. (2023, 23 september). *FvD-politicus Gideon van Meijeren vervolgd voor opruiing om zinspelen op geweld tegen de overheid*. de Volkskrant. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/fvd-politicus-gideon-van-meijeren-vervolgd-voor-opruiing-om-zinspelen-op-geweld-tegen-de-overheid~bb825bec/>
- Bonnemé, R., & Morimont, E. (2023, 17 november). *'Polluants éternels' : enquête sur les stratégies des lobbies pour influencer sur la proposition de restriction universelle des PFAS*. RTBF. <https://www.rtbf.be/article/polluants-eternels-enquete-sur-l-influence-des-lobbies-autour-de-la-proposition-de-restriction-universelle-des-pfas-11283894>
- Breeman, G., & Timmermans, A. (2008). Politiek van de aandacht voor milieubeleid. *Wageningen, Wot-rapport*, 77.
- Brouwers, L., & Kuijpers, K. (2023, 28 mei). ‘HANDEL NU!’ – Op weg naar een totaalverbod grijpt de PFAS-lobby naar een laatste strohalm. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/05/26/handel-nu-op-weg-naar-een-totaalverbod-grijpt-de-pfas-lobby-naar-een-laatste-strohalm-a4165761>
- Burger, L. (2023, 27 september). Pharma lobby says EU ban on “forever chemicals” would halt drug production. *Reuters*. <https://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/pharma-lobby-says-eu-ban-forever-chemicals-would-halt-drug-production-2023-09-27/>
- Capella, A. C. N. (2016). Agenda-setting policy: strategies and agenda denial mechanisms. *Organizações & Sociedade*, 23, 675-691.
- Chemours. (z.d.). *Brands and products | The Chemours Company*. Geraadpleegd op 31 januari 2024, van <https://www.chemours.com/en/brands-and-products>
- Chemsec. (2023, 25 mei). *The top 12 PFAS producers in the world and the staggering societal costs of PFAS pollution*. <https://chemsec.org/reports/the-top-12-pfas-producers-in-the-world-and-the-staggering-societal-costs-of-pfas-pollution/>

- Chong, D., & Druckman, J. N. (2007). Framing theory. *Annual Review of Political Science*, 10, 103–126.
- Cobb, R. & Ross, M.H. (1997), *Cultural Strategies of Agenda Denial*. University Press of Kansas
- Coen, D., & Katsaitis, A. (2013). Chameleon pluralism in the EU: An empirical study of the European Commission interest group density and diversity across policy domains. *Journal of European Public Policy*, 20(8), 1104–1119.
- Corporate Europe Observatory. (2023, 13 juli). *PFAS are forever?*
<https://www.corporateeurope.org/en/pfas-are-forever>
- Culpepper, P. D. (2010). *Quiet politics and business power: Corporate control in Europe and Japan*: Cambridge University Press.
- Daikin. (z.d.). *Electronics / Fluorochemicals / Daikin Global*.
<https://www.daikinchemicals.com/solutions/industries/electronics.html>
- Dan, V., Ihlen, Ø., and Raknes, K. (2019). Political Public Relations and Strategic Framing: Underlying Mechanisms, Success Factors, and Impact. In *Political Public Relations* (pp. 146-164): Routledge.
- De Bruycker, I. (2016). Framing and advocacy: A research agenda for interest group studies. *Journal of European Public Policy*, 24(5), 775-787.
doi:10.1080/13501763.2016.1149208
- De Bruycker, I. (2017). Framing and advocacy: a research agenda for interest group studies. *Journal of European Public Policy*, 24(5), 775–787.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1149208>
- De Bruycker, I. (2019). Interests groups framing. In *The Palgrave encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs* (pp. 1-8). Springer International Publishing.
- De Bruycker, I., & Beyers, J. (2019). Lobbying strategies and success: Inside and outside lobbying in European Union legislative politics. *European Political Science Review*, 11(1), 57–74.
- Dietvorst, G. (2019, 29 oktober). PFAS, van wonderspul in de anti-aanbakpan naar giftig zorgenkind. *NOS*. <https://nos.nl/artikel/2308186-pfas-van-wonderspul-in-de-anti-aanbakpan-naar-giftig-zorgenkind>
- Dongyue. (z.d.). *Dongyue / About us*. Geraadpleegd op 1 februari 2024, van
<https://www.dongyuechem.com/en/about.html>
- Downs, A. (1972). Up and Down with Ecology-the Issue-Attention Cycle. *The Public Interest*, 28(28), 38–38.
- Druckman, J. N. (2004). Political preference formation: Competition, deliberation, and the (ir) relevance of framing effects. *American Political Science Review*, 98(4), 671-686.
- Du Pré, R. (2023, 18 oktober). Een Europees totaalverbod op glyfosaat is te veel gevraagd, maar hoe zit het met de tussenweg? *de Volkskrant*.
<https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/een-europees-totaalverbod-op-glyfosaat-is-te-veel-gevraagd-maar-hoe-zit-het-met-de-tussenweg~bfe73b74/>
- Dür, A., & Mateo, G. (2016). *Insiders versus outsiders: Interest group politics in multilevel Europe*. Oxford University Press.
- Dür, A., Bernhagen, P., & Marshall, D. (2015). Interest group success in the European Union: When (and why) does business lose? *Comparative Political Studies*, 48(8), 951–983.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of communication*, 43(4), 51-58.
- European Chemicals Agency (ECHA). (2023). *Per- and polyfluoroalkyl substances (PFAS) - ECHA*. Geraadpleegd op 18 oktober 2023, van <https://echa.europa.eu/hot-topics/perfluoroalkyl-chemicals-pfas>

- European Environment Agency. (2019, 12 december). *Emerging Chemical Risks in Europe — 'PFAS'*. <https://www.eea.europa.eu/publications/emerging-chemical-risks-in-europe/emerging-chemical-risks-in-europe>
- Financieel Dagblad. (2023, 27 september). *Chemours aansprakelijk voor PFAS-vervuiling in Dordrecht en omgeving*. FD.nl. <https://fd.nl/bedrijfsleven/1491028/hogte-schade>
- Godwin, K., Ainsworth, S., and Godwin, E. K. (2012). *Lobbying and policymaking*. London, England: CQ Press.
- Hanegraaff, M. (2022). European Union. In B. Kohler-Koch & C. Quittkat (Eds.), *Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs* (pp. 469-476). Oxford, England: Oxford University Press.
- Honeywell. (z.d.). *Our products*. Geraadpleegd op 31 januari 2024, van <https://www.honeywell.com/us/en/industries/products>
- Horn, M. J. (1995). *The political economy of public administration: Institutional choice in the public sector*. Cambridge University Press.
- Ibarra, P. R., & Kitsuse, J. I. (1993). Vernacular Constituents of Moral Discourse: An Interactionist Proposal for the Study of Social Problems. In *Reconsidering Social Constructionism* (1st ed., pp. 25–58). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315128153-2>
- Junk, W. (2020). Lobbying Coalitions. In Harris, P., Bitoni, A., Fleisher, G. & Skorkjaer Binderkrantz, A. (Eds.) (2020). *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*. PalgraveMacmillan, p. 837-845.
- Kleinnijenhuis, J. (2021, 11 juni). Hoe een explosief memo in de toeslagenaffaire twee keer kon verdwijnen. *Trouw*. <https://www.trouw.nl/verdieping/hoe-een-explosief-memo-in-de-toeslagenaffaire-twee-keer-kon-verdwijnen~b1a1bac4/>
- Klüver, H. (2013). *Lobbying in the European Union: Interest groups, lobbying coalitions, and policy change*. Oxford University Press.
- Lerner, S. (2022, 31 januari). 3M knew about the dangers of PFOA and PFOS decades ago, internal documents show. *The Intercept*. <https://theintercept.com/2018/07/31/3m-pfas-minnesota-pfoa-pfos/>
- Lohmann, R., Cousins, I. T., DeWitt, J. C., Gluge, J., Goldenman, G., Herzke, D., ... & Wang, Z. (2020). Are fluoropolymers really of low concern for human and environmental health and separate from other PFAS?. *Environmental science & technology*, 54(20), 12820-12828.
- Lowery, D. (2007). Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying. *Polity*, 39(1), 29–54. <https://doi.org/10.1057/palgrave.polity.2300077>
- Luimes, T. (2023, 17 mei). Chemielobby zet vol in op ondermijning van Europees PFAS-verbod. *Follow the Money - Platform voor onderzoeksjournalistiek*. <https://www.ftm.nl/artikelen/lobby-tegen-pfas-verbod?share=OleDXmT1AWxN5HREacVAQhhRb%2BV8Dcgu5yHEXP2%2BNO5JVz23CfH%2BXhF%2F00L9wfg%3D>
- Merck. (z.d.). *Expertise section*. Geraadpleegd op 1 februari 2024, van <https://www.merckgroup.com/en/expertise.html>
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of management review*, 22(4), 853-886.
- Nisbet, M. C., & Hume, M. (2006). Attention cycles and frames in the plant biotechnology debate: Managing power and participation through the press/policy connection. *Harvard International Journal of Press/Politics*, 11(2), 3-40.

- NOS. (2022, 20 december). Chemieconcern 3M gaat stoppen met maken van PFAS. *NOS*. <https://nos.nl/artikel/2457147-chemieconcern-3m-gaat-stoppen-met-maken-van-pfas>
- NOS. (2023, 15 april). Laatste drie kerncentrales in Duitsland definitief gesloten. *NOS*. <https://nos.nl/artikel/2471516-laatste-drie-kerncentrales-in-duitsland-definitief-gesloten>
- Obbink, H. (2022, 20 oktober). Er zijn gewoon te weinig woningen, óók voor vluchtelingen. *Trouw*. <https://www.trouw.nl/economie/er-zijn-gewoon-te-weinig-woningen-ook-voor-vluchtelingen~b4df9935/>
- Raknes, K., & Ihlen, Ø. (2024). Analyzing Frames in Public and Media Venues. In *Research Handbook on Public Affairs Connecting Evidence and Strategy*. Elgar Handbooks in Public Administration and Management.
- Rasmussen, A., & Carroll, B. J. (2014). Determinants of upper-class dominance in the heavenly chorus: Lessons from European Union online consultations. *British Journal of Political Science*, 44(2), 445–459.
- Reijerman, D. (2013, 2 december). EU-importhoeffing voor Chinese zonnepanelen gaat naar 42 procent. *Tweakers*. <https://tweakers.net/nieuws/92934/eu-importhoeffing-voor-chinese-zonnepanelen-gaat-naar-42-procent.html>
- ReSet the trend. (2023, 26 januari). Environment. https://environment.ec.europa.eu/news/reset-trend-2023-01-26_en
- RIVM. (2016, 12 december). *GENX | Veelgestelde vragen*. Geraadpleegd op 24 oktober 2023, van <https://www.rivm.nl/genx/veelgestelde-vragen>
- RIVM. (2023, 7 februari). *Details of proposed European PFAS ban released | RIVM*. <https://www.rivm.nl/en/news/details-of-proposed-european-pfas-ban-released>
- Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO). (2023, december 21). *Een mondiale partnerschap om palmolie duurzaam te maken - Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO)*. <https://rspo.org/nl/>
- Solvay. (z.d.). *Electronics*. Geraadpleegd op 1 februari 2024, van <https://www.solvay.com/en/our-markets/electronics>
- Timmermans, A. e.a. (2019). *Public affairs in maatschappelijk perspectief*, WoltersKluwer
- Van Essen, D. (2023, 7 juni). Shell verboden te “Greenwashen” in Verenigd Koninkrijk. *bnr.nl*. <https://www.bnr.nl/nieuws/juridisch/10515022/shell-verboden-te-greenwashen-in-verenigd-koninkrijk>
- Wester, F., & Atteveldt, W. van. (2006). *Inhoudsanalyse : theorie en praktijk*. Kluwer.
- World Health Organization. (2019). *Tobacco industry tactics*. <https://applications.emro.who.int/docs/FS-TFI-199-2019-EN.pdf?ua=1>
- Zembla. (2023a, juni 15). DuPont en de PFAS-doofpot: wat verzweg de industrie? [Tijdschrift] - Zembla - BNNVARA. *Zembla*. <https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/dupont-en-de-pfas-doofpot-wat-verzweg-de-industrie-tijdschrift>
- Zembla. (2023b, oktober 2). Hoe de PFAS-lobby het aanstaande verbod probeert af te zwakken - Zembla - BNNVARA. *Zembla*. <https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/pfas-verbod-lobby>