

Framing and Blaming: Investigating Municipal Border Restructuring Through Frame Analysis

THE EFFECTS OF FRAMES ON SPATIAL PLANNING



Hilko Oosterhuis

***Framing and Blaming: Investigating Municipal Border Restructuring
Trough Frame Analysis.***

THE EFFECTS OF FRAMES ON SPATIAL PLANNING



Auteur: *H. J. Oosterhuis*

Studentnummer: *S2480484*

Email: *h.j.oosterhuis@student.rug.nl*

Instituut: *Rijksuniversiteit Groningen*

Faculteit: *Ruimtelijke wetenschappen*

Studie: *Sociale planologie*

Onderdeel: *Masterthesis*

Scriptie begeleider: *Prof. Dr. L. G. Horlings*

Tweede lezer: *Dr. Ir. T van Dijk*

Datum: *30 Juni 2017*

Voorwoord

De krant Trouw heeft een wekelijkse rubriek 'framing'. Daarin wordt elke week een frame besproken en gekeken welke invloed een frame heeft op een debat. Deze frames komen in allerlei soorten en maten. Geïnspireerd door deze rubriek heb ik besloten dat mijn thesis over framing en planning moest gaan. Het onderwerp ligt niet direct voor de hand, maar aangezien het een combinatie is van een mentaal construct dat effect heeft op de inrichting van de fysieke wereld ben ik toch aan dit avontuur begonnen.

Dat avontuur was een opgave, zoals de meeste mensen die ooit een scriptie hebben geschreven kunnen beamen. Scripties ontstaan niet vanzelf, ze zijn het resultaat van een lange, ingewikkelde en leuke zoektocht naar antwoorden op een zelf geformuleerde vraag. De vrijheid om je onderzoek zelf vorm te geven is ontzettend leuk, maar ook uitdagend. In deze uitdaging hebben een aantal mensen mij enorm geholpen. Die mensen wil ik hiervoor bedanken.

Allereerst wil ik mijn begeleider, Ina Horlings, bedanken voor de feedbackmomenten en positieve stimulans in het onderzoek. Haar inhoudelijke kennis en positieve stijl van begeleiden hebben geholpen bij het schrijven van dit onderzoek. Ten tweede wil ik de respondenten bedanken die medewerking verleenden aan het onderzoek. Zonder hun was de kwalitatieve verdieping niet mogelijk. Tot slot wil ik mijn vriendin Mieke bedanken voor haar steun, inhoudelijke- en taalkundige inzichten.

Al met al was dit onderzoek een leerzame ontdekkingstocht, en ik hoop dat u, als lezer, dit net zo ervaart. Veel leesplezier!

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
Hoofdstuk 1: Conflict!	9
Hoofdstuk 2: "I have been framed!"	12
2.1: Framing theory- de basis.....	12
2.2: Discours	15
2.3: Discours coalitions	16
2.4: Waarden in Planning.....	17
2.5: Conceptueel model	19
Hoofdstuk 3: Alternative facts and how to spot them?	20
3.1: Introductie	20
3.2: Case study.....	21
3.3: Interviews.....	22
3.4: Desk research.....	24
3.5: Ethiek.....	25
Hoofdstuk 4: The answer is.... 42!.....	27
4.1: Casus beschrijving.....	27
4.2: Netwerk van betrokken actoren.....	29
4.3: Samenvatting	47
Hoofdstuk 5: "You need a painting, not a frame"	48
5.1: Duurzaamheidsframe	49
5.2: Financieel frame	51
5.3: Diversiteitsframe	53
5.4: Zelfbeschikkingsframe	55
Hoofdstuk 6: Conclusie en discussie	57
6.1: Conclusie	57
6.2: Discussie en reflectie	59
Bronnen	61
Bijlage I: Interview guide helikopterinterview	66
Bijlage II: Interviewguide betrokken partijen.....	67
Bijlage III: Kerncijfers betrokken gemeenten.....	69
Bijlage IV: Literatuur & concepten.....	71

Lijst met figuren

Figuur 1: Spiral Dynamics schematisch (Klomp, 2014).....	18
Figuur 2: Conceptueel model.....	19
Figuur 3: Overzicht casus gebied (Provincie Groningen, 2016)	21
Figuur 4: Proces van herindeling	28
Figuur 5:relaties actoren.....	29
Figuur 6: relaties Rijksoverheid	30
Figuur 7: relaties Provincie Groningen.....	32
Figuur 8: interactie gemeente Groningen.....	35
Figuur 9: Relaties gemeente Haren	39
Figuur 10: relaties gemeente Ten Boer	46

Lijst met Tabellen

Tabel 1: Bevolkingsopbouw gemeenten (CBS,2015).....	69
Tabel 2: Bevolkingsopbouw nieuwe gemeente (CBS,2015)	69
Tabel 3: Gemiddeld inkomen nieuwe gemeente (CBS,2016).....	70

Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op de effecten van framing op ruimtelijke planning. Het onderzoek heeft een casestudy benadering gebruikt, en richt zich op de gemeentelijke herindeling tussen Groningen, Haren en Ten Boer. Ruimtelijke planning wordt als breed concept gebruikt: het beslaat zowel de fysieke inrichting van ruimte en de inrichting van organisatie en processen die een gebied vormgeven. Verder vallen grenzen, zoals een gemeentegrens hier ook onder.

De gemeentelijke herindeling tussen Groningen, Haren en Ten Boer is een proces dat formeel sinds 2016 loopt, maar de opmaat naar dit proces loopt sinds 2006. De herindeling verloopt moeizaam. De provincie Groningen heeft artikel 8 uit de wet Arhi gebruikt om Haren aan te laten sluiten bij al lopende gesprekken tussen Groningen en Ten Boer. Dit overleg heeft onder protest van Haren plaats gevonden en na afloop van dit overleg heeft de gemeenteraad van Haren besloten geen deel te nemen aan het vervolg. De Provincie acht het nodig dat de gemeenten gaan herindelen op basis van een aantal criteria. In Haren is een burgercomité opgericht om een tegengeluid te bieden en dit heeft ertoe geleid dat het burgercomité de provincie tot tweemaal voor de rechter heeft gedaagd. Framing van bepaalde aspecten lijkt hier aan de orde.

Framing is daarom een centraal concept in dit onderzoek. In het onderzoek is framing als volgt gedefinieerd: Framen is het proces van selectie van aspecten door een bepaalde actor met een bepaalde wereldbeeld met als doel een verhaal (frame) over te brengen op andere actoren. Framing is zowel een proces als een uitkomst. Het proces van framing wordt gedaan door actoren, waardoor een bepaald frame ontstaat. Dit frame bestaat uit argumenten die door actoren genoemd worden. Frames zijn onderdeel van een breder verhaal: een discours. Een discours is een set van waarden, praktijken en verhalen dat weerklank vindt bij een brede groep mensen. Een voorbeeld hiervan is het discours over kapitalisme: dit is een systeem van praktijken dat door actoren geproduceerd en gereproduceerd wordt.

De relatie tussen ruimtelijke planning en framing loopt via het politieke systeem waarin planning plaats vindt. Besluiten over indeling van de ruimte worden genomen door een politiek systeem. Deze besluiten bestaan uit een ideaalbeeld of wens van politici en bestuurders. Hierdoor kan er ook framing plaats vinden: de selectie van bepaalde aspecten laat andere aspecten achterwege. Verder moet het besluit over herindeling weerklank vinden in de 3 betrokken gemeenten en dit vereist een gedeeld wereldbeeld. Door de verschillende frames die aanwezig zijn is er een afwezigheid van een gedeeld wereldbeeld, gedeelde logica en daarmee ook gedeelde toekomst.

In het onderzoek zijn 4 frames geanalyseerd. Dit is gedaan door binnen de case study benadering standpunten van alle partijen te analyseren. De data is verzameld doormiddel van interviews met betrokken partijen, een neutrale partij en een documentenanalyse. De datacollectie is vormgegeven aan de hand van argumentative discourse analysis volgens Hajer (1993).

Doormiddel van deze onderzoeksmethode zijn 4 frames gevonden: een duurzaamheidsframe, diversiteitsframe, financieel frame en zelfbeschikkingsframe. De frames bevatten verschillende argumenten en worden door verschillende partijen gebruikt. Bij het financiële frame is er sprake van overlap. Zowel voor als tegenstanders van een

herindeling maken gebruik van een financieel frame dat ingebed is in een praktijk van new public management, maar een gedeeld wereldbeeld ontbreekt hier, zodat de partijen elkaar niet vinden. Deze overlap wordt discursive affinity genoemd, en biedt ruimte voor conflictoplossing. Ook in het zelfbeschikkingsframe is ruimte aanwezig wanneer een verkenning wordt gedaan naar de verschillende communicatiestijlen volgens spiral dynamics. Dit is tevens de belangrijkste conclusie van het onderzoek: frames bekeken door verschillende communicatiestijlen bieden nieuwe perspectieven.

Het effect op ruimtelijke planning is op dit moment onduidelijk omdat de herindeling nog niet afgerond is. In de frames zijn wel een aantal ruimtelijke aspecten gevonden. Het meest genoemde aspect is de groene ruimte in Haren. Doordat het herindelingsontwerp geen wettelijke status heeft kan de toekomst van deze ruimte niet vastgelegd worden. Daardoor lijkt de wens om een aantal ruimtelijke aspecten vast te leggen in een ontwerp in strijd met het functioneren van een eventuele nieuwe gemeenteraad. Wel geeft een betrokken partij uit Groningen aan dat de stad Groningen inzet op stadsmarkeringen en dat daardoor de groene ruimte van Haren bewaard kan blijven. Een gezamenlijk verhaal over de aspecten en waarden die belangrijk zijn voor de nieuwe gemeente kan uitkomst bieden. Hiervoor is wel een gedeeld wereldbeeld nodig, waarbij partijen dezelfde uitdagingen en oplossingen zien.

Hoofdstuk 1: Conflict!

Een korte zoekopdracht naar de herindeling tussen Groningen, Ten Boer en mogelijk Haren levert twee krantenkoppen op: Burgercomité Haren: “provinciale staten onbetrouwbaar en vooringenomen” (OogTV, 2017). “rechtszaal te klein voor kort geding Haren vs Provincie” (DVHN, 2016).

Dit onderzoek gaat over de geplande herindeling tussen Haren, Ten Boer en Groningen. Uit de twee krantenkoppen blijkt dat deze herindeling niet vanzelfsprekend is. Ook uit andere lokale kranten blijkt dat gemeentelijke herindelingen regelmatig op weerstand stuiten. De situatie tussen de gemeente Groningen, Haren en Ten Boer is niet uniek. Bij verschillende herindelingen worden ook burgercomités opgericht om weerstand of stimulans te bieden aan processen. Weerstand tegen een gemeentelijke herindeling is dus zeker geen uniek fenomeen. Met artikelen, demonstraties en bijeenkomsten wordt gepoogd de besluitprocedure te beïnvloeden. In het geval van Groningen en Haren heeft dit geleid tot twee rechtszaken tussen een burgercomité en de Provincie.

De relatie tussen de gemeenten staat onder de nodige spanning en de herindeling verloopt moeizaam. Verschillende actiegroepen hebben stelling genomen en ook in de lokale politiek is de herindeling een gevoelig onderwerp. Toch is het gedrag van burgercomités niet nieuw in planning: zelforganisatie is een bekend fenomeen. In de afgelopen jaren is het debat rondom complexiteit in planning volop gevoerd. Verschillende vormen van complexiteit spelen een rol in het planningsproces, zoals bijvoorbeeld dynamische complexiteit zoals beschreven door Hertogh & Westerveld (2010) is aan de orde. Zelf organiserende processen, evolutie door de tijd en processen die zich slecht laten voorspellen spelen een rol in de herindeling tussen Groningen, Haren en Ten Boer.

Juist de ongeplande acties van mensen en comités waarop lastig te anticiperen is zijn een onderwerp van onderzoek. Uit De Roo (2015) blijkt dat governance een belangrijke factor is bij het omgaan met complexiteit. Doordat deze thesis zich op het snijvlak van bestuurskunde, communicatie en planologie positioneert, zijn de inzichten uit de planologie nuttig voor onderzoek naar complexiteit. Deze thesis kan dan ook geplaatst worden in de wetenschappelijke stroming in planologie die complexiteit bestudeert.

Hoewel de inzichten vanuit complexiteit en planning een beter begrip van de situatie opleveren, speelt er een tweede aspect in de herindeling: framing. Waar communicatie is worden frames gebruikt. Dit gebeurt in alledaagse communicatie, maar ook bijvoorbeeld wanneer er weerstand optreedt tegen bepaalde veranderingen. Framing kan worden gezien als de selectieve weergave van informatie, waardoor bepaalde doelen bereikt kunnen worden (Ernste, 2012). Ook in het proces van de herindeling worden door allerlei partijen verschillende frames gebruikt. Dit onderzoek destilleert, analyseert en interpreteert de frames die gebruikt worden in de herindeling tussen Groningen, Ten Boer en Haren. Logischerwijs worden daarmee ook actoren in kaart gebracht en wordt gekeken welke effecten de frames hebben op ruimtelijke planning. Het onderzoek kan daarom worden gezien als een empirische verkenning van framing in planologie.

Wetenschappelijke relevantie

Zoals gezegd positioneert dit onderzoek zich op het snijvlak tussen bestuurskunde en planologie. Verder worden aspecten uit de communicatietheorie gebruikt, zoals framing. De combinatie tussen deze drie elementen is relevant voor de wetenschappelijke ontwikkeling van planologie omdat dit onderzoek leidt tot nieuwe inzichten over hoe complexiteit functioneert en op welke wijze combinaties tussen communicatietheorie, planologie en bestuurskunde van invloed zijn op ruimtelijke planning. Volgens Dewulff et al. (2009) is framing theory goed te gebruiken wanneer conflicten worden onderzocht. Hoewel conflict een normatief concept is, lijkt framing ook toepasbaar op conflicten in planning en openbaar bestuur. Hierbij moet opgemerkt worden dat planning zelf niet waardenvrij is. Deze kanttekening is belangrijk, omdat planologie een ideaalbeeld van de werkelijkheid is. Dit betekent dat planologie een gewenste situatie is, en daarmee een frame op zichzelf. Hoewel de combinatie tussen planologie en framing bekend is, is het zinvol om een empirische verkenning te doen naar communicatie, framing op een administratief vraagstuk.

Frames kunnen tevens geplaatst worden in het theoretische debat over complexiteit in planning. Als onderdeel van dynamische complexiteit (Hertogh & Westerveld, 2010) spelen frames en maatschappelijke trends een rol. Verder zijn er volgens Ernste (2012) verschillende vragen rondom framing. Een voorbeeld hiervan is om in kaart te brengen welke actoren frames, welke verhalen gebruikt worden en welke discourse coalitions mogelijk zijn; oftewel: waar vinden de verschillende frames en verhalen elkaar? Al deze vragen dragen bij aan het opvullen van een gat in de wetenschappelijke literatuur over de invloed van framing op structuren in planning.

Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek richt zich op de combinatie tussen framing en een administratief en planologisch vraagstuk: hoe richten we een gebied in? Uit verschillende onderzoeken blijkt dat dit een relevante combinatie is omdat frames invloed op de beleefde werkelijkheid heeft (Jacoby, 2000; Ernste, 2012). Daardoor hebben frames invloed op het dagelijkse leven van mensen. Processen zoals de inrichting van gebied en de begrenzing hiervan vinden plaats op veel schaalniveaus, waarbij de gemeentelijke laag een belangrijke rol speelt. Omdat er voor 2018 en 2019 vele herindelingen op het programma staan, sluit deze thesis aan bij de dagelijkse beroepspraktijk van ambtenaren, planologen en bestuurders. Alleen al in de provincie Groningen staat een herindelingsoperatie gepland om van 23 naar 8 gemeenten te gaan (Provincie Groningen, 2017). Het framen van informatie kan verstrekkende gevolgen hebben volgens verschillende onderzoeken (Ernste, 2012; DeWulff et al, 2010).

Projecten en processen verzanden regelmatig in lock-in situaties waarbij relaties tussen actoren onder spanning komen te staan. Waar sprake is van een proces waarbij communicatie tussen partijen belangrijk is, spelen frames een rol. De hypothese dat framing van invloed is op de sociale planologie van een gemeente wordt in deze thesis tot op zekere hoogte bevestigd. De aanwijzingen hiervoor zijn terug te vinden bij de verschillende partijen die verschillende ideeën hebben over hoe een bepaald gebied ingericht moet worden. Zowel een mentaal construct (de grens van een gemeente) als fysieke ruimte (voorzieningen, groene ruimte) worden op een bepaalde manier neergezet en behoefte van bepaalde actoren. Dit heeft invloed op het maatschappelijk debat en op hoe mensen naar de werkelijkheid kijken. Hieruit blijkt de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek.

In deze thesis wordt daarom de volgende onderzoeksvraag gehanteerd:

Welke frames worden door wie gebruikt in het herindelingsproces tussen Groningen, Haren en Ten Boer en hoe beïnvloedt dit ruimtelijke planning?

Omdat dit een brede vraag is, wordt deze in 4 deelvragen beantwoord:

- 1) Wat is de relatie tussen framing en ruimtelijke planning?
- 2) Welke stakeholders spelen een rol en wie gebruikt welk frame?
- 3) Waar doen zich conflicten voor en hoe is hier tot dusver mee omgegaan?
- 4) Hoe kunnen conflicten voorkomen worden door verhalen, coalities en institutionele afspraken?

Deelvraag 1 wordt grotendeels beantwoord in hoofdstuk 2 omdat deze deelvraag theoretisch van aard is. De beantwoording van deelvraag 1 zal een theoretisch kader opleveren, waarmee de overige vragen beantwoord kunnen worden. Deelvraag 2 en 3 zullen beantwoord kunnen worden door een document analyse en interviews met stakeholders. Deelvraag 4 is analyserend en interpretatief van aard. Het doel van deze vraag is om te ontdekken waar mogelijke ruimte aanwezig is voor een oplossing van de lock in situatie, maar ook aanbevelingen te doen voor toekomstige herindeling om lock-in te voorkomen. Hierbij wordt aangenomen dat een lock-in situatie onwenselijk is.

De opbouw van het onderzoek is als volgt: in hoofdstuk 2 wordt wetenschappelijke literatuur bestudeerd om tot een begrippenkader te komen. In hoofdstuk 3 wordt de gekozen onderzoeksmethode verder toegelicht. In hoofdstuk 4 komen de resultaten aan bod. In hoofdstuk 5 wordt de informatie geïnterpreteerd waardoor een beter begrip van frames en planning ontstaat. Hoofdstuk 6 zal de conclusies samenvatten en kritisch reflecteren op het onderzoek.

Hoofdstuk 2: “I have been framed!”

Dit hoofdstuk beslaat de theoretische inslag van het onderzoek. Verschillende wetenschappelijke bronnen zijn geraadpleegd om kernconcepten te destilleren en nader te bestuderen. Deze concepten worden hieronder genoemd en tot slot in een conceptueel model gepresenteerd. Dit model beschrijft de relaties tussen de verschillende concepten.

2.1: Framing theory- de basis

Uit Dewulff et al. (2009) blijkt dat er twee perspectieven zijn op framing theorie: frames als cognitieve representatie en frames als interactionele co-constructie. Om het doel van het onderzoek te bereiken; inzicht verschaffen in de relatie tussen framing en planning; zal een perspectief gekozen worden. Hieronder volgt een samenvatting van beide perspectieven:

Frames als cognitieve representatie

Frames als cognitieve representatie gaan over hoe mensen nieuwe informatie verwerken. Frames zijn in dit geval een structuur van eerdere informatie waardoor de werkelijkheid verklaard en begrepen wordt. De structuur kan aangepast worden door informatie in te passen die eerder niet verklaard kon worden. Deze manier van framen gaat voornamelijk over de verwachting van mensen, objecten, gebeurtenissen en omgeving (Tannan & Wallat, 1987).

Frames als interactionele co-constructie

Framing wordt op deze manier begrepen als een handleiding voor hoe communicatie begrepen moet worden. Communicatie tussen mensen of groepen kan een bepaalde lading hebben. De frames die hierbij opgeroepen worden verklaren hoe de communicatie begrepen moet worden. Het voorbeeld dat Dewulff et al. (2009) hierbij aanhalen is dat van spelende kinderen. Kinderen kunnen met elkaar worstelen, en hoewel dit zonder context begrepen kan worden als vechten, framen de kinderen dit als spel. Doordat de acties van de kinderen ambigu zijn, is het nodig om deze te framen om interpretatie mogelijk te maken.

De tweede manier om naar frames te kijken wordt gebruikt in deze thesis. Dit is gedaan omdat in dit paradigma frames gebruikt worden om te communiceren. Volgens Dewulff et al. (2009) heeft framing betrekking op een dynamisch proces, waarbij onderhandelaars en conflicterende partijen interactie hebben. Frames bestaan volgens deze lezing ook uit verschillende elementen die zorgvuldig opgebouwd worden. Conflicten worden hier gezien als een gevolg van interactie en niet als gemoedstoestand. Dit heeft gevolgen voor de manier waarop conflicthantering gedaan wordt. Volgens de Dewulff et al. (2009) kunnen conflicten opgelost worden door de interactie tussen de partijen te stroomlijnen of veranderen.

Volgens Chong & Druckman (2007) is de basis van framing theory dat een kwestie vanuit verschillende perspectieven bekeken kan worden, waarbij verschillende perspectieven geconstrueerd worden. Een duidelijke definitie van framing komt van Entman (1993): “to frame is to select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way 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 komen verschillende aspecten van framing aan bod. Allereerst wordt vastgesteld dat een frame selectief is. Het omvat dus niet alle beschikbare feiten en meningen, maar een selectie. Ook legt de selectie automatisch meer nadruk op bepaalde aspecten. Daarmee worden andere aspecten minder belangrijk en hierdoor wordt een bepaalde beeld vanuit een specifiek perspectief gecreëerd.

Het tweede aspect betreft de 'beleefde werkelijkheid'. Entman (1993) concludeert hiermee dat er niet één werkelijkheid bestaat, maar eenieder een eigen werkelijkheid construeert. Hiermee wordt het ook mogelijk dat er verschillende frames naast elkaar bestaan en met elkaar concurreren. Frames zijn dus een sociale constructie en niet een absolute waarheid. Taal is hierbij belangrijk (Zie kader). Hiermee past de theorie van framing binnen het sociaal-constructivisme.

Een derde aspect heeft betrekking over aangenomen causale relaties. Een frame kan bepaalde verbanden aanwijzen en daarmee andere verbanden naar de achtergrond verplaatsen. Een goed voorbeeld hiervan is het debat over klimaatverandering. De twee frames zijn in debat over de relatie tussen de mens en de opwarming van de aarde: er is dus sprake van verschillende causale verbanden. In het ene verband is de mens aanstichter van klimaatverandering, het andere frame richt zich op natuurlijke processen, en stelt dat klimaatverandering dus een natuurlijk proces is.

Tot slot beslaat de definitie ook de morele posities die mensen innemen. Dit gaat over waarden en overwegingen van een dergelijk persoon. Jacoby (2000) onderschrijft het belang van onderliggende waarden in de constructie van een frame.

Een frame ontstaat dus wanneer een issue of gebeurtenis wordt vastgesteld (Entman, 1993). Volgens Entman (1993) beslaan frames meestal een specifiek onderwerp. Het frame over de herindeling zal dan ook anders zijn dan de frames over bijvoorbeeld de economie. De basis van frames zijn zoals gezegd de verschillende waarden die mensen aanhangen. Wanneer een actor waarden zoals solidariteit kent, zal deze anders tegenover een verzorgingsstaat staan dan iemand die economische vrijheid belangrijk vindt (Feldman & Zaller, 1992). Om een beter begrip te krijgen over de frames die gebruikt worden tussen verschillende mensen en groepen in de herindeling, is het dus ook belangrijk om naar onderliggende waarden te kijken.

Uit Entman (1993) komt een voorbeeld van taal en framing. Het experiment is als volgt: een ziekte heeft de potentie om 600 mensen te doden. Twee programma's kunnen gekozen worden voor de bestrijding van de ziekte: programma A red 200 mensen. Programma B heeft 1/3 kans om 600 mensen te redden en 2/3 kans om niemand te redden. In dit eerste voorbeeld koos bijna 80 % voor optie A. Vervolgens is de vraag anders geframed:

Bij de keuze van programma C sterven 400 mensen. Programma D kent 1/3 kans dat niemand sterft en 2/3 kans dat iedereen sterft. Bij deze opties koos de groep met 80% voor programma D. Hieruit is op te maken dat dezelfde opties andere keuzes uitlokken wanneer de taal verandert wordt. De keuzes zijn hetzelfde, maar de taal maakt het verschil.

Er is echter niet slechts een vorm van framing, maar meerdere, zoals bijvoorbeeld probleemframing, identiteits-framing en conflict-framing (Sevenans & Vliegenhart, 2016). In deze thesis wordt de keuze gemaakt voor probleem-framing. Dit betekent dat in de thesis al een frame ontstaat: de gemeentelijke herindeling is verzand in een lock-in situatie die beschreven kan worden als conflict. Hiermee raakt de thesis aan een fundamenteel probleem van sociaal onderzoek: “when we describe we create what is being described in the description” (Ford, 1999, p 485). Hiermee wordt bedoeld dat het onderzoek zelf al een bepaalde blik op de werkelijkheid is. Een specifiek aspect wordt onderzocht en daardoor blijven andere aspecten onderbelicht. Hierop wordt gereflecteerd in hoofdstuk 6.

Volgens Dewulff et al. (2009) is discours analyse een goede manier om onderzoek te doen naar frames als interreactionele co-constructie. Dit kan gedaan worden door data te verzamelen over een conflict of gebeurtenis en hier verschillende classificaties van patronen in aan te brengen. Het belang van framing in planologie wordt verder onderschreven door Ernste (2012). De auteur schrijft dat recentelijk meer aandacht gaat naar de ‘zachte’ factoren in planologie, zoals bijvoorbeeld frames en cultuur. Deze verschuiving vindt ook in het bredere debat van planologie plaats, onder een andere naam: van technisch rationeel naar communicatief rationeel (De Roo, 2015). In de herindeling spelen aspecten uit verschillende geografische stromingen. Allereerst is het mogelijk dat identiteit een rol speelt. Dit kan bestudeerd worden vanuit een cultureel geografisch oogpunt. Ten tweede kunnen aspecten van bedrijvigheid een rol spelen en bestudeerd worden vanuit economische geografie. Dit alles heeft te maken met de inrichting van een gebied, en is daarom per definitie planologisch. De verschillende dimensies van argumenten in de herindeling kunnen daarom gelinkt worden aan planologie.

In deze thesis wordt de volgende definitie gebruikt: Framen is het proces van selectie van aspecten door een bepaalde actor met een bepaalde wereldbeeld met als doel een verhaal (frame) over te brengen op andere actoren.

Reframing

Frames hebben effect op hoe het planningsproces plaatsvindt, maar ook wie mee doet en wie niet. Ernste (2012) stelt dat wanneer framing plaatsvindt, er ook re-framing plaats kan vinden. Re-framen is het proces om interacties, maar ook een state of mind of zelfs de manier hoe over een gebied gedacht wordt opnieuw te verwoorden en framen. Tot slot stelt Ernste (2012) een aantal richtingen voor waarin onderzoek gedaan kan worden naar frames, zoals het in kaart brengen van actoren, verhalen, frames en om te onderzoeken waar ‘discourse coalitions’ mogelijk zijn.

2.2: Discours

Frames en discours zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Daarom vergt het begrip discours de nodige aandacht. In dit onderzoek wordt de definitie van Hajer (1993) gebruikt : “discourse is defined here as an ensemble of ideas, concepts and categories through which meaning is given to social and physical phenomena, and which is produced and reproduced through an identifiable set of practices” (Hajer, 1993, in Howarth & Torfing, p. 300).

Deze definitie omvat verschillende kernelementen van discours. Allereerst is een discours iets waardoor betekenis gegeven wordt aan een bepaald fenomeen. Hajer (1993) gebruikt hiervoor een voorbeeld van dode bomen. Vanuit een bepaald discours kan dit verklaard worden door natuurlijke processen, maar vanuit een ander discours staan de dode bomen symbool van de destructieve invloed van de mens op de natuur. Hetzelfde fenomeen wordt dus op verschillende manieren verklaard en begrepen. Ook hier vloeien verschillende praktijken uit. In het eerste voorbeeld zal men minder geneigd zijn om in te grijpen, terwijl in het tweede voorbeeld er een schuldige aangewezen kan worden en hier ook consequenties aan verbonden kunnen worden.

Een tweede kernelement is de productie en reproductie van een discours. Omdat discours een sociale constructie is, wordt deze geproduceerd door actoren (Hall,1997). Bij een discours kan altijd gevraagd worden *wie* deze produceert en met welk doel. Hier kan een bepaald wereldbeeld of waarde achter liggen. Macht en machtsposities zijn een centraal thema in de productie en reproductie van discours. Omdat het discours dus altijd door bepaalde actoren geproduceerd wordt is het academisch interessant om te onderzoeken met welke beweegredenen dit gebeurt en welke gevolgen dit heeft voor praktijken. Simon (1982) beschrijft hoe de Italiaanse denker Gramsci hier de term hegemonie introduceert. Wanneer een bepaald discours succesvol gereproduceerd wordt, kan deze een hegemonie gaan vormen, waarbij andere discoursen ondergeschikt raken. Gibson et al. (2013) gebruikt de economie als voorbeeld van een dominant discours, maar stelt ook dat waar een discours geproduceerd wordt, er altijd alternatieven zijn. De auteurs stellen dat het reframen van de economie doormiddel van nieuw begrip over individuele alledaagse acties kan bijdragen aan een beter begrip en een duurzamere samenleving. Dit kan worden gezien als een kritiek, of alternatief discours.

Volgens Hajer (1993) kan de invloed van een bepaald discours onderzocht worden wanneer er naar twee onderliggende processen gekeken wordt: *discourse structuration* en *discours institutionalization*.

Discourse structuration is het proces waarin een bepaald discours dermate invloedrijk wordt in een bepaald domein, bijvoorbeeld een beleidsterrein, een bedrijf of in een maatschappij dat dit een manier wordt om naar de wereld te kijken. Discours is in dit geval een lens waardoor naar de wereld gekeken wordt, waarbij voorbij een bepaald punt de dragers niet meer doorhebben dat ze door een lens kijken. Een voorbeeld hiervan kan gevonden worden in Resnik (2007).

Discourse institutionalization is het proces waarin een bepaald discours geïnstitutionaliseerd wordt. Dit betekent dat de manier waarop eerst naar de wereld gekeken wordt, nu gevangen wordt in bepaalde praktijken. Een voorbeeld hiervan komt uit Hajer (1993). De manier waarop luchtkwaliteit gemeten wordt, is vastgelegd in bepaalde beleidspraktijken, een vorm

van discourse institutionalization. Volgens Hajer (1993) kan er, wanneer deze twee processen plaats gevonden hebben, gesteld worden dat een bepaald discours dominant is.

Een derde aspect van de definitie is de scheiding tussen sociale en fysieke fenomenen. Dit heeft te maken met het eerste aspect, waarin sociale en fysieke fenomenen op een bepaalde manier benaderd kunnen worden, zodat fysieke fenomenen een sociale oorzaak kunnen krijgen. Wederom is het voorbeeld van dode bomen hier relevant. De scheiding tussen sociale fysieke fenomenen heeft dus vooral te maken met de veronderstelde oorzaak en gevolg relatie. Wanneer een fysiek verschijnsel, zoals dode bomen louter verklaard wordt door fysieke oorzaken, zoals ouderdom of ziekte van een boom, levert dit een ander discours op dan wanneer er voor hetzelfde verschijnsel een menselijke oorzaak wordt verondersteld.

Onderzoek naar discours

Hajer (1993) en Hajer (2005) doen in verschillende artikelen een handreiking voor onderzoek naar discoursanalyse. Volgens de auteur bestaat een analyse uit een aantal kern elementen:

- 1) Desk research
- 2) Helikopter interviews
- 3) Document analyse
- 4) Interviews met de belangrijkste actoren
- 5) Onderzoek naar uitwisselingen van argumenten (bijvoorbeeld vergaderingen)
- 6) Onderzoek naar positionerende effecten (ongewild in een rol schuiven)
- 7) Onderzoek naar kerngebeurtenissen
- 8) Analyse van congruentie van argument en praktijk
- 9) Interpretatie van *discursive structures /coalitions*
- 10) Optioneel: tweede bezoek aan belangrijkste actoren.

Deze 10 stappen vormen ook in deze thesis de basis voor de data verzameling en analyse. Naast de methode van Hajer (1993 & 2005) bestaan andere methoden zoals het scannen van databases op kernwoorden. In dit onderzoek is gekozen om de methode van Hajer (1993, 2005) te gebruiken. Dit wordt verder uitgelegd in het volgende hoofdstuk.

2.3: Discours coalitions

Discourse coalitions zijn volgens Hajer (1993, p.45): “*een ensemble van een set van verhalen, de actoren die betrokken zijn bij deze ‘storylines’ en de praktijken die zich conformeren aan de ‘storyline’ waarbij dit alles rondom een discours georganiseerd is*”. Volgens deze definitie is een discours dus een gesloten systeem, waarin verschillende actoren zich conformeren aan een bepaald verhaal waar praktijken uit voort komen. Om deze definitie beter te begrijpen moeten de ‘storylines’ zoals genoemd beter bestudeerd worden.

Storylines / discursive affinity

Storylines of verhalen zijn de manier waarop een bepaald discours gecommuniceerd wordt. Verhalen hebben volgens Hajer (1993) meestal een begin, middenstuk en een einde. Volgens de auteur worden in storylines vaak metaforen gebruikt. Daardoor zijn de onderliggende assumpties van een verhaal niet altijd direct duidelijk. Als voorbeeld gebruikt Hajer zure regen. Door zure regen te benoemen wordt soms aangenomen dat de luisteraar weet wat de verteller bedoelt met zure regen. Dit kan bijvoorbeeld gaan over de menselijk

invloed op zure regen, maar ook over een historisch perspectief. Hier kan miscommunicatie ontstaan. Hajer (1993) concludeert dat storylines dus niet altijd even goed begrepen worden, maar dat er desondanks betekenisvolle coalities gesmeed kunnen worden rondom een verhaal. Discursive affinity is een nuttig concept om het bovenstaande verschijnsel te verklaren. Ondanks dat partijen elkaars argumenten niet altijd volledig begrijpen, kan er toch een betekenisvolle coalitie ontstaan. Dit kan te maken hebben met een gedeeld wereldbeeld van actoren.

Discours coalitions

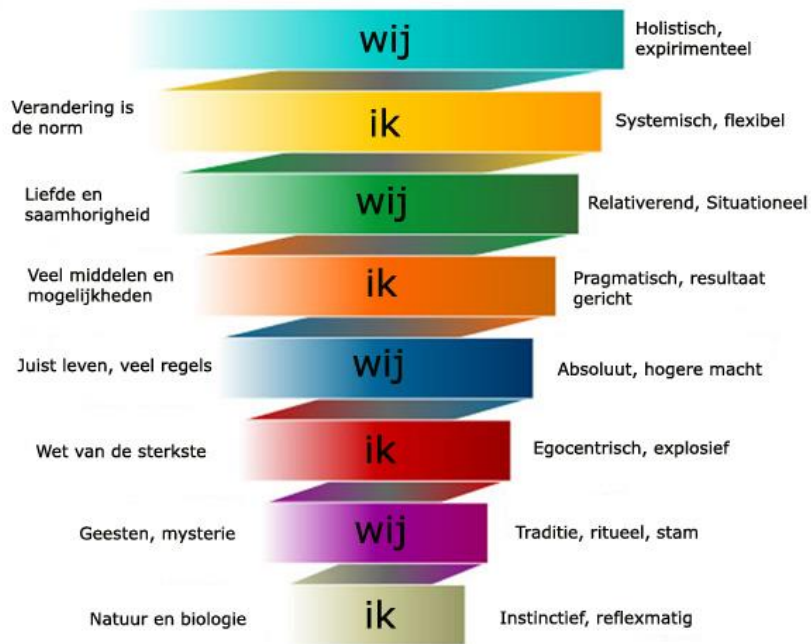
Hajer (2005) stelt dat: “a discourse coalition refers to a group of actors that, in the context of an identifiable practices, shares the usage of a particular set of storylines over a particular period of time” (Hajer 2005, p70). Uit deze definitie blijkt dat de verhaallijnen een belangrijke rol spelen in de gevormde coalities. De verhalen zorgen voor een gedeeld wereldbeeld, waarop actie kan worden ondernomen. Hierom is het nuttig om de verhalen nader te bestuderen. Toch moet er wel opgemerkt worden dat bij het vertellen van verhalen het veronderstelde ‘probleem’ constant geframed en ge-reframed wordt.

2.4: Waarden in Planning

Zoals eerder gesteld blijkt dat aan grondslag van frames verschillende waarden kunnen liggen (Dewulff et al, 2009). Verschillende auteurs hebben een verkenning gedaan van de betekenis van waarden in planning. Zo blijkt uit Horlings (2015) dat waarden bepaalde voorkeuren, principes of motivatie voor mensen kunnen zijn. Waarden vertalen zich dan ook in een discours en vormen een basis voor handelen en het conceptualiseren van de wereld. Uit onderzoek blijkt echter dat deze waarden ook geframed kunnen worden (zie kader Entman). Toch is het nuttig om een verkenning te doen welke invloed waarden in planning kunnen hebben. Dit kan verhelderen waarom actoren bepaalde frames gebruiken.

Waarden worden in deze thesis gebruikt en gecategoriseerd door middel van *spiral dynamics*. Spiral Dynamics is ontwikkeld door Graves en beschrijft bewustzijnsontwikkeling op zowel individueel als collectief niveau (Christopher & Todorovic, 2000). Spiral Dynamics beschrijft verschillende waardesystemen die het individu of collectief kan bezitten. De systemen aan de bovenkant van het model zijn complexer dan systemen aan de onderkant.

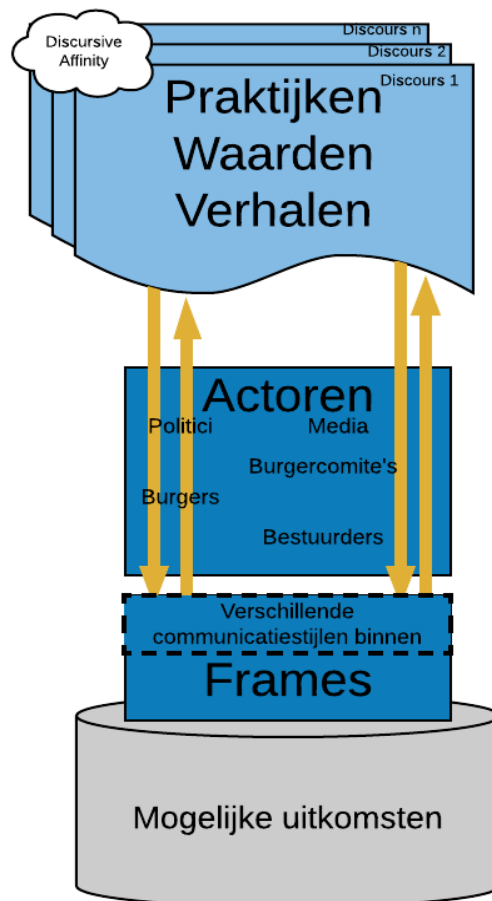
De perspectieven op waarden kunnen tevens geïnterpreteerd worden als communicatiesysteem, aangezien waarden ten grondslag liggen aan communicatie. Deze methode wordt gebruikt ter duiding van de ontdekte waarden en strategieën (Christopher & Todorovic, 2000). De verschillende kleuren van spiral dynamics worden in dit onderzoek als communicatiestijlen gezien. Een schematische weergave van de theorie staat in figuur 1. In hoofdstuk 4 wordt doormiddel van de kleuren uit figuur 1 verwezen naar de stijlen van *spiral dynamics*.



Figuur 1: Spiral Dynamics schematisch (Klomp, 2014).

2.5: Conceptueel model

Hieronder wordt het conceptuele model gepresenteerd. Het model biedt inzicht in hoe de theoretische concepten zich tot elkaar verhouden. Het model als geheel kan verklaren hoe verhalen, discours, framing en de praktijk zich tot elkaar verhouden en op welke manier ruimtelijke planning beïnvloed wordt. Dit model biedt tevens een aanzet voor de beoogde dataverzamelmethode. Het model bestaat uit verschillende discourses. Binnen de verschillende discourses bestaan praktijken, waarden en verhalen. Tussen discourses kan overlap zijn: discursive affinity. De pijlen tussen discours, actor, frame en uitkomst staan voor informatiestromen. De informatie wordt vormgegeven door actoren en door een bepaald frame bekeken. Dit betekent dat het frame verschil maakt hoe de uitkomst ontvangen wordt. Tegelijkertijd ontstaat er een informatiestroom in de tegenovergestelde richting; de mogelijke uitkomsten dragen bij aan de reconstructie van een frame of discours. Met deze informatie wordt de werkelijkheid weergegeven, die vervolgens van invloed is op ruimtelijke planning. Planologische visies kunnen in dit model ook worden gezien als op zichzelf staande frames.



Figuur 2: Conceptueel model

Hoofdstuk 3: Alternative facts and how to spot them?

3.1: Introductie

In dit hoofdstuk wordt de methodologie besproken. Er wordt toegelicht welke keuzes gemaakt zijn om tot beantwoording te komen van de onderzoeksvraag. Ook wordt er toegelicht welke methoden gebruikt zijn voor de dataverzameling en hoe de analyse plaats heeft gevonden. De methode is geselecteerd om zo goed mogelijk bij te dragen aan het doel van het onderzoek: "Een beter inzicht verschaffen in de werking van frames in ruimtelijke processen". Om dit doel te bereiken is een verkennend en verklarend onderzoek nodig.

Kwalitatief onderzoek

Om de bovenstaande processen te verkennen en te verklaren is gekozen voor een kwalitatief onderzoek. Frames en discours, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk zijn lastig uit te drukken in cijfers. Kwantitatieve analyse van een frame heeft dan ook weinig betekenis. Een kwalitatieve verdieping biedt echter inzichten over de werking van frames en kan ook een verkenning bieden van de invloed van frames op ruimtelijke processen, zoals de herindeling. Percepties, ervaringen, waarden en aannames in denkstructuren kunnen op deze manier in kaart worden gebracht. Verder spelen verhaallijnen van bepaalde groepen een belangrijke rol in dit onderzoek. Doormiddel van kwalitatief onderzoek kunnen deze verhaallijnen verdiepend onderzocht worden. De inherente kwalitatieve dimensie van frames en discours maakt dat een kwalitatieve methode de meest geschikte is voor dit onderzoek (Clifford et al, 2010).

Het kwalitatieve onderzoek bestaat uit het verzamelen van data van respondenten en secundaire bronnen. De verzameling van de data rond het onderwerp herindeling is dusdanig vormgegeven zodat alle relevante actoren in het debat aan het woord komen.

Om dit te bereiken zijn meerdere onderzoeksmethoden gecombineerd. Dit wordt mixed methods of triangulatie genoemd (Clifford et al, 2010). Een voordeel van meerdere methoden is dat op verschillende manieren data verzameld wordt, waarbij elke manier een voordeel oplevert. Interviews leveren bijvoorbeeld meer kwalitatieve data op, waarbij percepties en gevoelens meer ruimte krijgen. Een documentanalyse is geschikter om het proces en de procesbeschrijving in kaart te brengen. Ook is het mogelijk dat verschillende methoden data opleveren die elkaar tegenspreken, of juist bevestigen. Door hier zorgvuldig mee om te gaan kan dit de thesis versterken.

Bij framing is interpretatie een belangrijk onderdeel, omdat er ongewenst ook in de interpretatie 'geframed' kan worden. Bepaalde elementen worden weggelaten en andere worden meer uitgelicht. Om dit proces ook transparant en inzichtelijk te maken wordt er in hoofdstuk 6 uitgebreid gereflecteerd op de methode, de resultaten en ook op de interpretatie hiervan.

3.2: Case study

In dit onderzoek is gekozen voor een case-study benadering. Dit betekent dat alle data verzameld is rondom één specifieke case. In dit onderzoek gaat het om de gemeentelijke herindeling tussen de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. Dit heeft verschillende redenen. Allereerst is het doel van dit onderzoek om meer kennis en inzicht te vergaren rondom frames en ruimtelijke processen. In het proces van de herindeling is een lock-in situatie ontstaan tussen Groningen en Haren. Dit duidt op conflict, en daarbij een framing van de werkelijkheid. Dit betekent dus dat de case Groningen-Haren een goed studieobject is, omdat actoren in deze lopende kwestie verschillende frames produceren. Een tweede aspect is de betrokkenheid van burgerorganisaties bij de herindeling. Er zijn verschillende burgercomités opgericht die zich bezig houden met een mogelijke toekomst voor Haren. Ten derde loopt de herindeling van Groningen, Ten Boer en Haren sinds 2013. Dit betekent dat er de nodige documenten geproduceerd zijn. Ook zijn er meerdere uitwisselingen van argumenten geweest op verschillende plekken, zowel formeel als informeel. De uitwisseling vond in zowel media als in 'levende lijve' plaats op bijvoorbeeld het provinciehuis of in de gemeenteraad van Haren. Er zijn dus verschillende persberichten over dit onderwerp gepubliceerd. Ten vierde zijn er een aantal rapporten beschikbaar die een goede indicatie geven van de verschillende verhaallijnen. Tot slot laat de lokale politiek zich veel uit over het onderwerp, en is verweven met de herindeling. In Haren heeft een van de coalitiepartijen bijvoorbeeld een expliciet doel gesteld voor "een onafhankelijke lokale toekomst van de gemeente Haren (Gezond verstand Haren, 2017)".

Volgens de methode van Hajer (1993) zijn er voor de gekozen methode helikopterinterviews nodig. Dankzij de aanwezigheid een grote lokale mediaorganisatie zijn er mensen beschikbaar die een 'helikopterview' kunnen bieden. Voor een overzicht van het gebied, zie figuur 3. Merk hierbij op dat de gemeente Groningen het centrum van deze kaart vormt.



Figuur 3: Overzicht casus gebied (Provincie Groningen, 2016)

3.3: Interviews

Interviews vormen een centraal middel in de dataverzameling. Uit Clifford et al. (2010) blijkt dat interviews een goed middel vormen om een kwalitatieve verdieping aan te brengen in de data verzameling. Hierdoor kan namelijk betekenis gegeven worden aan de uitwisseling tussen partijen. Door de betekenissen te bundelen kan in kaart gebracht worden wie welk frame gebruik in de herindeling. Ook is er onderzocht worden welke waarden ten grondslag liggen aan de verschillende frames. Dit is gedaan aan de hand van de theorie van Graves (Christopher & Torodovic, 2000). Ook emoties en de manier waarop de communicatie plaats vindt zijn hier van belang.

3.3.1: Helikopterinterviews

Uit Hajer (1993) blijkt dat er verschillende manieren bestaan om een discours en bijbehorende frames in kaart te brengen. Een kernelement is een gesprek met een expert over het onderwerp, door Hajer (1993) helikopterinterviews genoemd. Deze interviews hebben als doel om een zo objectief mogelijk beeld te krijgen van een bepaalde situatie en bijbehorend discours. In de vraagstelling moet hier rekening mee gehouden worden, omdat taal een belangrijke factor vormt in discours. Er is voor deze thesis één helikopterinterview gehouden. Dat is voor dit onderzoek voldoende omdat er naast dit interview voldoende bronmateriaal beschikbaar is om tot een overzicht te komen van de partijen, frames en communicatie. Het interview is gehouden met de correspondent herindelingen van RTV Noord.

Voor dit interview is een interviewgide opgesteld, te vinden in bijlage I. De keuze voor de correspondent van RTV Noord is gedaan omdat RTV Noord geen direct belang heeft in de herindeling. Tevens kijkt de omroep met een journalistieke bril naar het fenomeen. Daardoor treed enige vertekening op, omdat alleen nieuwswaardige gebeurtenissen de aandacht van de omroep trekken. Inhoudelijk is de omroep echter neutraal. Op de vertekening zal in hoofdstuk 6 gereflecteerd worden.

3.3.2: Diepte-interviews met betrokken partijen

Uit Hajer (1993) blijkt dat de tweede stap in een analyse gesprekken met betrokken partijen zijn. De interviews met de betrokken partijen zullen gebruikt worden voor beantwoording van deelvraag 2, 3 en 4. In deze interviews is achterhaald welke frames gebruikt worden, met welk doel dit gebeurt en hoe effectief de frames zijn. Tot slot is er gevraagd hoe bepaalde lock-in situaties zijn ontstaan. Voor de gesprekken met betrokken partijen is een aparte interview guide opgesteld. De interviewgide is samengesteld doormiddel van de documenten analyse en het conceptueel model uit hoofdstuk 2. Voor deze interviews is een selectie gemaakt op basis van mate van betrokkenheid bij het onderwerp en inbreng. Hieruit blijkt dat er een aantal partijen betrokken zijn en veel input leveren voor de herindeling.

Deze partijen zijn:

- Gemeente Haren
- Burgercomité Haren
- Gemeente Groningen
- Provinciale staten
- Het Rijk

Omwille van tijd en middelen zijn er geen interviews met alle partijen afgenomen. De partijen waarmee gesproken is, zijn:

- Vertegenwoordigers van de gemeente Haren
- Vertegenwoordigers van de gemeente Groningen
- Vertegenwoordiger van de provincie Groningen
- Het burgercomité

In de gesprekken is gebruik gemaakt van een interviewguide met semigestructureerde vragen. Dit heeft twee voordelen. Allereerst is een kwalitatieve verdieping mogelijk van bijvoorbeeld frames, standpunten, argumenten of verhalen. Een tweede voordeel van semigestructureerde interviews is dat over bepaalde onderwerpen doorgevraagd kan worden. Doordat de betrokken partijen geen neutrale positie innemen zijn de interviewvragen ook beantwoord vanuit een bepaald frame. Daarom zijn de antwoorden vertekend. Dit is voor het onderzoek echter geen probleem, omdat de frames juist onderwerp van onderzoek zijn. Verder vinden veel interviews plaats met lokale politici en bestuurders. Daardoor ontstaat er een politiek belang dat van invloed is op de antwoorden die men geeft. Deze politieke belangen kunnen ervoor zorgen dat niet alle gevraagde data beschikbaar is. Door reflectie in hoofdstuk 6 wordt deze vertekening behandeld en wordt inzichtelijk welke grenzen het onderzoek kent. De interviews zijn afgenomen in de periode van april-juni 2017. In deze periode lag het herindelingsontwerp bij de minister en hadden de betrokken partijen op dat moment weinig invloed. In deze periode liep tevens de rechtszaak van het burgercomité tegen de provincie. De rechtszaak is uiteindelijk beslist in het voordeel van de Provincie Groningen. De interviewguides voor betrokken partijen zijn te vinden in bijlage II.

Dankzij de gekozen methode kent het onderzoek een beperkte generaliseerbaarheid. Door het relatief kleine aantal gesprekken en de specifieke context is het lastig de conclusies uit dit onderzoek toe te passen in een nieuwe context. Hier moet rekening mee gehouden worden bij het trekken en toepassen van de conclusies.

3.3.3: Analyse en interpretatie

De vergaarde data wordt op een overzichtelijke en eenduidige manier verwerkt. Dit wordt op verschillende manieren gedaan. Allereerst zijn de interviews opgenomen en uitgewerkt in gespreksverslagen. Hier is voor gekozen omdat een gespreksverslag de beste indicatie geeft welke verhaallijnen en standpunten een partij hanteert. Het helikopterinterview wordt gebruikt om een overzicht te schetsen van de belangrijkste gebeurtenissen. Dit overzicht wordt aangevuld middels documenten, zoals beschreven in paragraaf 3.4.

Tevens worden in de interviews stellingen voorgelegd die betrekking hebben op spiral dynamics. Hierdoor zal inzichtelijk worden welke communicatiestijl een bepaalde partij hanteert en waarom zij dit doen. Dit legt de waarden van een bepaalde partij bloot, waardoor de positie en belangen van een bepaalde partij beter begrepen kunnen worden. Dit heeft vervolgens ook invloed op mogelijke oplossingen en institutionele afspraken die gemaakt kunnen worden (Christopher & Todorovic, 2000). Het overzicht van de verschillende verhaallijnen leidt uiteindelijk tot de verschillende frames die gehanteerd worden. De verschillende verhaallijnen kennen een eigen logica en breder verhaal. Middels analyse van de interviews wordt gekomen tot deze frames. Vervolgens wordt middels de frames het bijbehorende discours blootgelegd. Deze frames en discourses zullen vergeleken worden met de documentenanalyse, om samen tot een synthese te komen.

3.4: Desk research

Desk research is een veel gebruikte methode om secundaire bronnen te verzamelen. Deze methode maakt gebruik van bronnen die publiek beschikbaar zijn. Binnen deze methode wordt onderscheid gemaakt tussen literatuuronderzoek, zoals gebruikt is voor de beantwoording van deelvraag 1 en documentenanalyse, zoals gebruikt is voor het beantwoorden van deelvraag 2 en 3.

3.4.1: literatuuronderzoek

In dit onderzoek is literatuuronderzoek gedaan om deelvraag 1 te kunnen beantwoorden. De literatuur is verzameld door een aantal kernartikelen aan te wijzen en hierop voort bouwen. Dit is systematisch gedaan door te zoeken in verschillende artikelen naar woorden als “framing” en “planning”. De literatuur is tevens verzameld door systematisch gebruik te maken van beschikbare zoekmachines zoals Google Scholar en Smartcat. In bijlage IV staat een overzicht van de opbrengst hiervan, samen met de centrale concepten uit ieder artikel. Dit overzicht is tevens het theoretische kader in hoofdstuk 2. De literatuur is gebruikt om de relatie tussen framing en planning te onderzoeken. Verder is gekeken in hoeverre de inzichten uit wetenschappelijke literatuur te vertalen zijn naar de praktische case van Groningen en Haren.

3.4.2: Documentenanalyse

De tweede methode die gebruikt is binnen desk research is documentanalyse. Document analyse is gebruikt om deelvraag twee en drie te beantwoorden: welke stakeholders spelen een rol, en waar doen conflicten zich voor en hoe is hier mee om gegaan?

De documentanalyse heeft zich gericht op een aantal documenten en websites:

- De rapportage grenzeloos Grunn uit 2013
- Herindelingsontwerp gemeente Groningen, Ten Boer en Haren
- Rapport van onderzoekscentrum Rijksuniversiteit COELO 2016.
- Communicatie tussen betrokken gemeenten
- Communicatie tussen de Provincie en betrokken gemeenten
- Communicatie tussen het Rijk en de betrokken gemeenten
- Communicatie tussen het burgercomité en verschillende overheden
- Persberichten en websites van de betrokken politieke partijen
- De herindelingswebsite van gemeente en provincie Groningen:
www.herindelingharen.nl
- De herindelingskrant, uitgegeven door de provincie Groningen
- Documenten van harenbeslist.nl
- Documenten van handenafvanharen.nl
- Persberichten van RTV noord over dit onderwerp
- Bestudering van vergaderingen waar verschillende partijen met elkaar over dit onderwerp spreken.

Deze data is geselecteerd omdat hierin meerdere standpunten worden vertegenwoordigd. Zowel de provincie Groningen, Gemeente Groningen, Gemeente Haren en Gemeente Ten boer zijn vertegenwoordigd in deze documenten. Ook heeft het burgerinitiatief een plek in de analyse. Uit de documenten zijn verschillende verhaallijnen en discoursen gedestilleerd. Deze zijn terug te vinden in hoofdstuk 4 en 5. Hierna is gekeken in hoeverre de praktijk overeenkomt met de geschetste werkelijkheid in de documenten. Dit is gedaan door

verhaallijnen te vergelijken en gedeelde elementen, zoals bijvoorbeeld de stelling dat Groningen Haren annexeert, te vergelijken met interviews.

Naast duiding is deze documentenanalyse ook een nuttige manier om een netwerkanalyse te doen van de betrokken actoren. De documenten richten zich op de belangrijkste actoren in dit traject. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de documenten op verschillende schaalniveaus geproduceerd worden, dus ook gebruik maken van andere netwerken. Dit is zoveel mogelijke gecorrigeerd door partijen van alle schaalniveaus mee te nemen in de analyse.

3.4.3: Selectie

Ondanks dat gepoogd is om een gedegen analyse te maken van alle betrokken partijen, is het vanwege tijd en middelen niet mogelijk om alle documenten die geproduceerd zijn te analyseren. Daarom is de bovenstaande selectie gemaakt. De selectie van documenten is gemaakt op basis van schaalniveau, zodat elke schaal en standpunt voldoende vertegenwoordigd is in de documentenanalyse. Hierdoor worden de belangrijkste verhaallijnen verwerkt in dit onderzoek.

3.4.4: Analyse en interpretatie

Vanwege de diverse manieren van dataverzameling, is de data op een transparante manier verwerkt. Allereerst zijn de resultaten van het literatuuronderzoek voor een groot deel terug te vinden in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 6 wordt hier de conclusie van getrokken. De resultaten van de interviews en documenten zijn in hoofdstuk 4 per schaalniveau beschreven. De verschillende standpunten en frames komen hier naar voren. De documenten zijn gescand op standpunten van verschillende partijen. Uit de combinatie van interviews en documenten komen verhaallijnen. Deze zullen in hoofdstuk 5 geïnterpreteerd worden. Wanneer de verschillende verhaallijnen in beeld zijn kunnen de data geïnterpreteerd worden volgens de methode van Hajer (1993). Argumentatieve discours analysis zal inzichten kunnen verschaffen op welke manieren de verhalen aan de praktijk raken en vooral ook hoe de beïnvloeding werkt. Tot slot zal de theorie van spiral dynamics gebruikt worden om de verschillende communicatiestijlen te duiden. De verschillende frames geven een indicatie welke communicatiestijl gebruikt zijn, of leidend zijn.

3.5: Ethiek

Ethiek is in deze thesis een belangrijk aspect. Aangezien de thesis zich richt framing en conflict is er gezocht naar een geschikte case waarin beide aspecten aanwezig zijn. Om deze reden moet er zorgvuldig met de data omgegaan worden. Hoewel een deel van de data publiek toegankelijk is, zal een deel van de data dat ook niet zijn. De interviews zijn in vertrouwelijk setting afgenomen en geanonimiseerd, zover dat mogelijk is. Dit is gebeurd om de privacy van respondenten te waarborgen. Zowel op korte als lange termijn is dit belangrijk, aangezien het mogelijk is dat respondenten niet geconfronteerd willen worden met uitspraken die ze in het verleden gedaan hebben. Verder zijn de gespreksverslagen zover mogelijk in overleg vastgesteld. Daarbij moet opgemerkt worden dat niet elke respondent gereageerd heeft op het gespreksverslag. De gespreksverslagen en opnames zijn niet opgenomen bij dit document, maar kunnen op aanvraag geraadpleegd worden.

Naast anonimiteit is ook de positie van de onderzoeker onderwerp van ethiek. Hoewel dit onderzoek streeft naar objectiviteit, is dit met frame analyse lastig. Het onderzoek is op zichzelf al een bepaalde blik op de werkelijkheid. Om objectiviteit zoveel mogelijk te

waarborgen in gesprekken worden standaard vragenlijsten gebruikt. Ook wordt er in hoofdstuk 6 gereflecteerd op het onderzoek, de uitvoering en op de resultaten. Er wordt in deze thesis niet verder ingegaan op de ethische aspecten rond het proces van framing: de ethische aspecten van framing liggen buiten de scope van dit onderzoek.

Hoofdstuk 4: The answer is.... 42!¹

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd. Het hoofdstuk bevat een analyse van de casus en het proces. Vervolgens worden de betrokken actoren en het netwerk van belangen beschreven en geanalyseerd. Hierin worden standpunten, verhalen, frames en conflicten meegenomen. In het volgende hoofdstuk worden de resultaten geïnterpreteerd.

4.1: Casus beschrijving

Gemeentelijke herindelingen zijn een veelvoorkomend verschijnsel in Nederland. In 1900 kent Nederland 1121 gemeenten, in 2000 is dit aantal ruim gehalveerd tot 537 (Lisci-Wessels, 2004). In 2017 kent Nederland 367 gemeenten (CBS, 2017). Gemeentelijke herindelingen vinden plaats omdat overheden vinden dat een gemeente haar taken niet meer naar behoren kan uitvoeren dankzij het principe van decentralisatie (Rijksoverheid, 2015). Decentralisatie betekent voor gemeenten dat het takenpakket toeneemt. Een voorbeeld hiervan heeft in 2015 plaatsgevonden, toen de taken zorg, werk en jeugdzorg van het Rijk naar gemeenten zijn verschoven. Een verhaal wat hierbij gebruikt wordt is dat deze verschuiving een grotere en professionelere organisatie vergt, mede omdat de decentralisatie van 2015 gepaard ging met een afname van het beschikbare budget (Movisie, 2015). Een herindeling is een van de manieren om deze taken uit te kunnen voeren in een nieuwe, vaak grotere organisatie. Een andere mogelijkheid is het aangaan van een gemeenschappelijke regeling (Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2014).

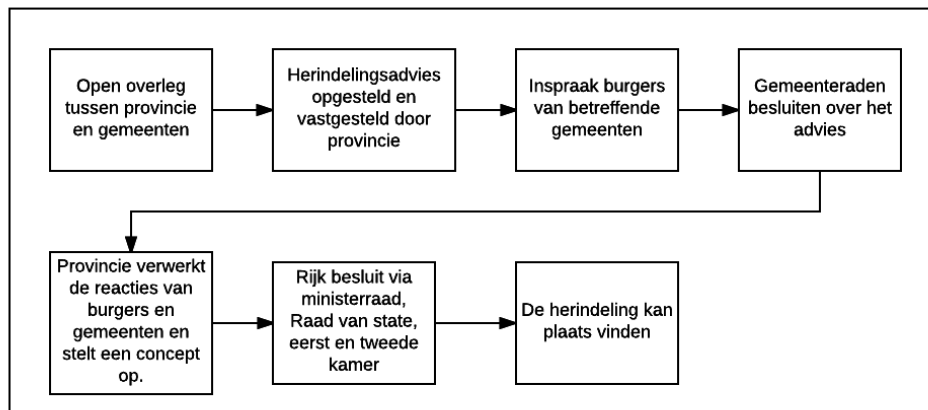
Het proces van de herindeling tussen de gemeente Haren en Groningen is formeel gestart in 2016 door de provincie Groningen, maar kent voorgeschiedenis. Uit documenten en een interview met het actiecomité 'Handen af van Haren' blijkt dat zij vinden dat het proces in 2013 is ingezet door het rapport '*Grenzenloos Grunn*' (Handen af van Haren, 2016). In dit rapport wordt voor het eerst formeel gesproken over een herindeling en wordt geadviseerd om van 23 naar 6 gemeenten te fuseren. Dit rapport is ook aangehaald in interviews met andere partijen als een belangrijk document. Uit een rapport dat is opgesteld in opdracht van de gemeente Haren blijkt dat de gemeente problemen kent rond bestuurskracht (Wever et al, 2016).

Het herindelingsontwerp, dat is opgesteld door de provincie samen met de betrokken gemeenten, beschrijft de logica van een herindeling. Deze logica komt overeen met het verhaal dat dankzij decentralisaties gemeenten meer middelen en bestuurskracht nodig hebben. Dit kan gewaarborgd worden door een herindeling. Het ontwerp geeft verder aan dat het rapport '*Grenzenloos Grunn*' een belangrijke aanleiding is geweest. Uit het herindelingsontwerp dat is opgesteld door de provincie blijkt dat de nieuw te vormen gemeente, de vijfde gemeente van Nederland zal worden naar inwoneraantal.

¹ De titel is afkomstig van de film "The hitchhikers guide tot he galaxy". Daarin berekent een computer de zin van het leven. Het antwoord is 42. De betekenis hierachter is dat feiten, zoals 42, zonder context geen betekenis hebben.

Procesbeschrijving

Uit de verschillende documenten blijkt dat een bepaalde route gevolgd is in het proces. Uit de website van de Provincie Groningen blijkt dat een herindeling uit een aantal stappen bestaat. Deze staan hieronder schematisch weergegeven. De stappen zijn gebaseerd op de wet op herindelingen. Dit is een wetstraject die de provincie kan volgen wanneer gemeenten gaan herindelen (Rijksoverheid, 2014).

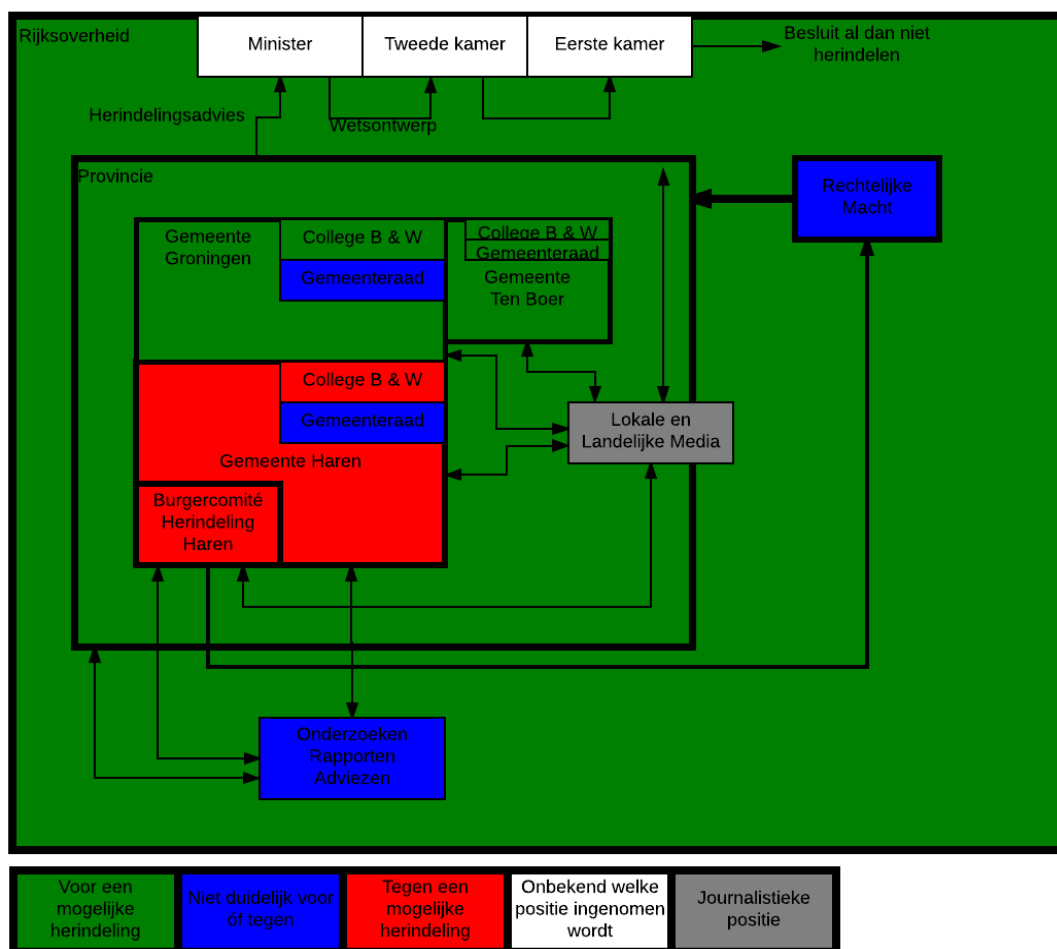


Figuur 4: Proces van herindeling

In het proces zijn een aantal zaken opvallend. Allereerst valt de inspraakprocedure op. Op het herindelingsontwerp van de drie gemeenten zijn er 1277 reacties gekomen, waarvan meer dan 90 procent afkomstig uit de gemeente Haren (Provincie Groningen, 2016). Hieruit kan opgemaakt worden dat het herindelingsproces een belangrijkere rol speelt in de gemeente Haren dan in de overige twee gemeenten. Van de zienswijzen is in Groningen ongeveer twee derde positief over het herindelingsontwerp, in Haren twee derde negatief en in Ten Boer is ongeveer 60% van de zienswijzen positief over het ontwerp. De twee belangrijkste categorieën waarover zienswijzen is ingediend zijn rondom de noodzaak van een herindeling en over het draagvlak van de herindeling (Provincie Groningen, 2016). De reacties op noodzaak en draagvlak gaan echter minder over de inhoud van het herindelingsontwerp, maar meer over het proces. 517 zienswijzen gaan bijvoorbeeld over de geboden oplossing voor problemen die Haren kent, namelijk een herindeling. Uit deze zienswijzen komt een beeld naar voren dat de herindeling de oplossing is voor een probleem dat niet bestaat. Hierin komt tevens naar voren dat het een doel is om Groningen de 5^e gemeente van Nederland te laten worden (Provincie Groningen, 2016). De provincie Groningen stelt dat dit echter een uitkomst is en geen doel. Tevens stelt de provincie dat de rapporten aantonen dat herindeling noodzakelijk is (Provincie Groningen, 2016). Tot slot gaan 172 zienswijzen over de rol van de provincie. Reacties hierover hebben betrekking op de 'top-down' benadering, democratische legitimiteit en vooringenomenheid.

4.2: Netwerk van betrokken actoren

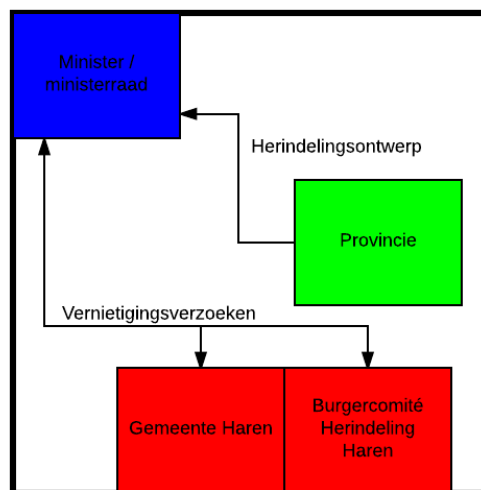
Dit deel van het hoofdsutk behandelt de betrokken actoren bij de herindeling. Elke actor zal behandeld worden aan de hand van een aantal aspecten: het standpunt van de actor, het verhaal dat hierbij hoort, de frames en argumenten die hieruit volgen en tot slot de communicatiestijl en bijbehorende waarden. In figuur 5 zijn de betrokken actoren zo overzichtelijk mogelijk in beeld gebracht. De pijlen geven de relaties aan tussen actoren. De pijlen hebben geen eenduidige betekenis; ze kunnen gaan over interactie, informatie-uitwisseling of dwang. Voor de beschrijving van de actoren is gebruik gemaakt van schema's waarbij een verklaring wordt gegeven van de relaties. Bij de volgende paragrafen worden 3 kleuren gebruikt: rood is tegen een eventuele herindeling, groen is voorstander en van de blauwe partijen is het standpunt niet duidelijk of nog niet uitgesproken. Verder blijkt uit de analyse dat alle partijen gebruik maken van verschillende lokale en landelijke media, zoals kranten of tijdschriften. De relaties bestaan uit het publiceren van persberichten of het geven van interviews, waarbij de actoren voor input zorgen. De kranten en tijdschriften hebben geen duidelijke vooraf vaststaand standpunt. Wel heeft 1 lokale krant uit Haren (Harener toestanden) besloten niet meer te schrijven over de herindeling, tenzij er nieuwe ontwikkelingen zijn die het proces beïnvloeden. De invloed van dergelijke berichtgeving is onduidelijk. Wel worden de argumenten van de actoren aan een breder publiek bekend gemaakt.



Figuur 5:relaties actoren

4.2.1: Rijksoverheid

Uit de documenten die de Rijksoverheid geproduceerd heeft blijkt dat deze bestuurslaag momenteel afwacht en dus geen uitspraak doet over de herindeling. Op het moment van schrijven is er nog geen zittend kabinet. Het herindelingsontwerp zoals vastgesteld door de provinciale staten zal door de ministerraad behandeld worden en vervolgens goedgekeurd moeten worden door de Eerste en Tweede Kamer. Uit de stukken van de provincie blijkt dat de nieuw te vormen gemeente minder kosten oplevert dan het behouden van de drie afzonderlijke gemeenten. Dit levert de Rijksoverheid een geschatte netto besparing van 167.000 euro per jaar op. Hierbij moet opgemerkt worden dat voor het proces van herindeling ook kosten meebrengt. Hiervoor krijgt de nieuwe gemeente eenmalig 10.672.492 euro uitgekeerd, verspreid over 5 jaar. Dit is om de kosten op te vangen die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn (Provincie Groningen, 2016). In figuur 6 is de gevonden interactie weergegeven.



Figuur 6: relaties Rijksoverheid

Uit de interactie met het burgercomité herindeling Haren blijkt dat het Rijk het verzoek van het college van B&W van Haren om het herindelingsontwerp te vernietigen niet gehonoreerd heeft (Rijksoverheid, 2016). Uit de correspondentie blijkt dat Rijksoverheid vasthoudt aan bestaande wetten en regels. Dit communiceert zij ook naar betrokken actoren. Verder blijkt dat er in de tweede kamer vragen zijn gesteld over de Herindeling. Uit de interactie (twee brieven, afkomstig van het Ministerie van BZK) tussen het Rijk en de betrokken partijen blijkt dat het Rijk wettelijke kaders neerzet als leidend, waar niet van afgeweken kan worden. Uit de correspondentie tussen de gemeente Haren en een minister blijkt het gemeentebestuur hier een appél op doet.

Gemeente Haren zet in een brief het proces van herindeling neer als een proces dat in strijd is met een aantal wetten en regels en tegen de wil van de inwoners van Haren ingaat: *“Omdat ieder draagvlak voor zo'n herindeling onder de bevolking in Haren ontbreekt en daarvoor bovendien ook geen dringende aanleiding bestaat, is zo'n afgedwongen herindeling op dit moment onwenselijk, ontijdig en onrechtmatig, zoals in een raadsmotie van 28 juni 2016 is toegelicht”* (Correspondentie tussen Gemeente Haren en Rijksoverheid, 21 juli 2016).

Uit Entman (1993) blijkt dat framing een selectief proces is om aspecten van een verhaal meer uit te lichten en bepaalde causale verbanden aan te wijzen. Uit bovenstaande passage blijkt dat de gemeente Haren hier een frame kiest waarin het draagvlak onder de bevolking nadruk krijgt. Dit kan gezien worden als een selectie van beschikbare informatie. Verder blijkt uit Dewulff et al. (2009) dat frames als interactionele co-constructie een rol spelen in hoe communicatie te interpreteren. De acties die voorgesteld worden in de brief tussen de gemeente en Rijksoverheid zijn ambigu. Enerzijds geeft de gemeente aan mee te werken aan een verkenning van een herindelingsontwerp. Anderzijds geeft zij aan een 'tweede spoor' te verkennen om zelfstandig te blijven. Dit blijkt uit het raadsbesluit van juni 2016.

De passage uit de brief van 21 juli 2016 legt een verband tussen het draagvlak en het succes van een herindeling. De brief stelt dat "de uitslag van de burgerraadpleging en de politiek sinds jaar en dag tegen [een herindeling] zijn". *"vanwege het ontbreken van draagvlak onder bevolking, bestuur en politiek, is deze voorgenomen herindeling op voorhand gedoemd te stranden of op een mislukking uit te lopen"* (Correspondentie tussen Gemeente Haren en Rijksoverheid, 21 juli 2016). Uit dit fragment blijkt een veronderstelde oorzaak-gevolg relatie.

Het Rijk hanteert echter een communicatiestijl waarin het voorstel pas beoordeeld wordt wanneer het herindelingsadvies afgerond is. Dit blijkt uit de reactie van het ministerie van BZK op 1 februari: *"Met verwijzing naar de reactie op het eerdere vernietigingsverzoek, herhaal ik dat ik een inhoudelijke waardering mijnerzijds van zowel de inhoud als de gevolgde procedure in deze fase niet opportuun vindt"*. Hierin stelt de minister dat hij inhoudelijk geen uitspraken kan doen over een lopend wetgevingstraject.

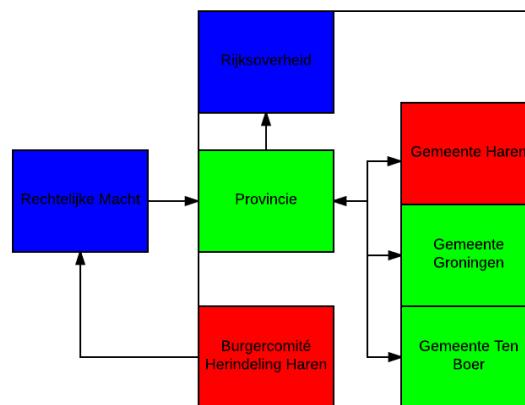
Communicatiestijl

Uit bovenstaand fragment komt een communicatiestijl naar voren waarin orde, hiërarchie en regels belangrijk zijn. Uit de theorie van spiral dynamics komt dit overeen met een blauw systeem. Het vernietigingsverzoek is een afwijking van het wetgevingstraject dat ingezet is door de provincie. De Minister wil daarom geen uitspraken doen of afwijken van het traject. Een belangrijk kenmerk van een blauwe communicatiestijl is het volgen van processen en orde. Dat zijn elementen die sterk terugkomen in de reactie van minister. Doordat het proces nog loopt in de vorm van een wetgevingstraject kan de minister hier geen uitspraken over doen. Het burgercomité heeft een aantal malen een verzoek ingediend om het traject te stoppen, maar volgens de minister is dit niet opportuun.

Uit de brief blijkt verder dat het wetgevingsproces zorgvuldig dient te gebeuren en dat de minister hier inhoudelijk op een later moment wel een uitspraak over zal doen. In de brief vermeldt de minister een aantal manieren waarop de kwaliteit van het proces gewaarborgd is: *"Hierbij let ik op zowel de onderbouwing als de doorlopen procedure. Aangezien een overzicht van de ingediende zienswijzen onderdeel uitmaakt van de door mij te ontvangen stukken, heb ik er alle vertrouwen in dat ik mij een goed beeld zal kunnen vormen van de door de provincie gevolgde procedure"* (Ministerie van BZK, 2017).

4.2.2: Provincie

Uit de verschillende documenten die de provincie heeft geproduceerd blijkt dat de provincie een leidende rol heeft in het herindelingsproces. De provincie heeft in verschillende fasen het initiatief genomen en partijen met elkaar in gesprek laten gaan. Dit blijkt uit het herindelingsadvies (Provincie Groningen, 2016). De provincie heeft dit gedaan door gebruik te maken van wettelijke kaders (wet Arhi, artikel 8). De provincie heeft in de herindeling tussen Groningen en Ten Boer een minder leidende rol gehad dan zij heeft in het proces met Haren, omdat de herindeling tussen Ten Boer en Groningen al ingezet was en de provincie Haren hierbij heeft laten aansluiten. Uit figuur 7 volgt de interactie met de verschillende partijen.



Figuur 7: relaties Provincie Groningen

Op de website die voor de herindeling in het leven is geroepen stelt de provincie: “De gemeente Haren wil zelfstandig blijven. De provincie vindt, op basis van meerdere onafhankelijke onderzoeken, een zelfstandig Haren risicovol. Volgens de provincie heeft een zelfstandig Haren niet genoeg financiële ruimte en te weinig bestuurskracht, en is aansluiten bij de fusie van Groningen en Ten Boer voor Haren de enige optie voor herindeling” (Provincie Groningen, 2017).

Uit deze passage blijkt dat de provincie een voorkeur heeft voor de herindeling met Groningen en Ten Boer. Zij gebruikt op de website een argument over gemeente financiën en de mate waarin Haren zichzelf kan besturen.

Uit de fragmenten blijkt dat de provincie een argument hanteert waarin onafhankelijke onderzoeken leiden zijn voor het standpunt van de provincie. Daardoor lijkt het alsof de beslissing buiten de macht van de provincie ligt en dit een gevolg is van de onderzoeken. Uit de definitie van Entman (1993) blijkt dat dit een belangrijk element van een frame is. De causale verbanden vormen een *verhaal* waaruit blijkt dat volgens de Provincie Haren op lange termijn niet zelfstandig kan blijven, omdat verschillende rapporten dit stellen. Uit het interview met het burgercomité blijkt dat het comité vindt dat het tweede rapport van B&A advies (Toetsing aanpak Beterr Haren) is opgesteld met als doel het onderuit halen van het verbeterplan. Tevens stellen zij dat dit rapport inhoudelijk niet meer geldig is, doordat de gemeente Haren het financiële gedeelte van het verbeterplan heeft aangescherpt. Dit heeft bijgedragen aan het besluit van het burgercomité om een rechtszaak aan te spannen tegen de provincie.

Uit correspondentie tussen de Provincie en gemeente Haren (Brief Provincie 1 april 2016) komt een tweede argument naar voren: *“Een van de criteria in het Beleidskader is 'duurzaamheid': De nieuwe gemeente hoort duurzaam in staat te zijn de gemeentelijke taken (zelfstandig) uit te voeren. Voorkomen moet worden dat de nieuwe gemeente binnen afzienbare termijn wederom bij een herindeling wordt betrokken, en aldus van de ene in de andere herindelingsdiscussie terecht komt”*. Uit deze passage komt een argument van duurzaamheid naar voren. Duurzaamheid betekent voor de provincie dat een gemeente op middellange termijn kan voortbestaan, zonder opnieuw in een herindelingsproces te belanden. Dit betekent dat de gemeente op middellange termijn (10 jaar of langer) haar inwoners van de noodzakelijke diensten en services kan voorzien. Herindeling is hierin de duurzame optie, andere opties zoals zelfstandigheid en samenwerking zijn dit niet, of in mindere mate. Verder blijkt uit het interview dat duurzaamheid ook doorwerkt in de mate waarin gemeenten de opgaven van de toekomst aankunnen: *“wanneer je naar Groningen Haren en Ten Boer kijkt, vallen een aantal zaken op. Allereerst worden de opgaven complexer. Niet altijd is het kennisniveau aanwezig. Dit geldt vooral voor de kleine gemeenten. Deze kennis hebben de gemeenten niet in huis”* (Interview provincie Groningen).

Het argument van een duurzame toekomst voor de gemeente werkt door in de communicatie richting Haren. Uit de interactie blijkt dat de provincie dit argument meerdere malen gebruikt, in onder andere de website die zij gelanceerd heeft over de herindeling, de flyer die is gedrukt en in de herindelingskrant (Provincie Groningen, 2016; 2017). Hierin stelt de provincie het volgende: *“Met de samenvoeging ontstaat een veelzijdige gemeente met zowel stad als landelijk gebied, met natuur en agrarisch gebied, met talloze mogelijkheden voor (jong) talent, innovatie en de bijbehorende dynamiek. Door de fusie van een grote stad met zoveel dorpskernen, met bijbehorende sociale en economische structuren, ontstaat er een unieke verbinding van Groningen met de directe omgeving”* (Provincie Groningen, 2016).

Uit de bovenstaande passages kan geconcludeerd worden dat de provincie een voorstander van de beoogde herindeling is. Daaruit volgt een bepaalde logica. Frames worden gekozen in het kader van een beoogde herindeling. De frames worden vervolgens aangevuld met argumenten van diversiteit en duurzaamheid. Uit deze argumenten volgt een logica waaruit blijkt dat de provincie een diverse gemeente beoogt

Communicatiestijlen

Op basis van *Spiral Dynamics* kan de communicatiestijl van de provincie geduid worden. De communicatiestijl is onderzocht aan de hand van documenten en stellingen in een interview met een vertegenwoordiger van de Provincie. Hieruit blijkt dat de provincie zowel een blauwe, rode, oranje stijl kent.

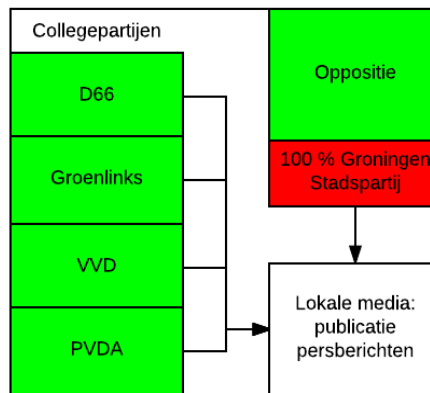
Allereerst blijkt de blauwe communicatiestijl uit interviews en de gevolgde procedures. De provincie heeft de wet Arhi gebruikt, en daarmee de wettelijke kaders en procedures. De blauwe communicatiestijl is een logisch gevolg van een ingezet wetgevend traject. Binnen dit traject zijn een aantal stappen verplicht, waar de betrokken partijen zich aan moeten houden. Hieruit volgt een rode communicatiestijl. De blauwe communicatiestijl wekt weerstand op bij bepaalde partijen (zoals bijvoorbeeld de gemeente Haren) en hierdoor ontstaat een machtsspel. Dit machtsspel uit zich in verschillende uitingen van het Burgercomité (Brieven naar de minister, met als doel het beëindigen van het proces), het voeren van een rechtszaak tegen de provincie of acties van de gemeente Haren. Doordat de provincie een zekere mate

van dwang gebruikt (artikel 8 uit de wet Arhi), kan dit ook gezien worden als een rode communicatiestijl. Tot slot richt de gemeente richt zijn pijlen op Tweede kamerleden, waar het besluit over de herindeling genomen zal worden.

De oranje stijl komt voort uit de wens om de gemeente succesvol te laten zijn. Uit documenten en gesprekken blijkt dat provincie in wil zetten op een bestuurskrachtige, financieel robuuste gemeente. Het succes van de gemeente hangt hierin af van de mate waarin een gemeente in staat is beleidsinitiatieven kan opstarten en in welke mate de financiën op orde zijn. Een succesvolle gemeente is volgens de provincie ook een gemeente die continuïteit kan bieden. Een duurzaam voortbestaan wijst hierop.

4.2.3: Gemeente Groningen

Een overzicht van interactie en posities staat in figuur 8. Groene partijen zijn voorstander van een eventuele herindeling, rode partijen zijn kritisch op het proces en de uitkomst.



Figuur 8: interactie gemeente Groningen

College B & W

Hoewel de gemeente Groningen een aandeel heeft in de herindeling, vindt er tussen de provincie Groningen en de gemeente Groningen weinig correspondentie plaats. De gemeente heeft een 'zienswijze' ingediend tijdens de inspraak ronde van het herindelingsontwerp. Deze zienswijze is positief. Dit duidt op een positieve houding tegenover de herindeling met de twee omliggende gemeenten. Uit de zienswijze van de gemeente Groningen blijkt dat de gemeenteraad positief is: *"Wij zijn positief over het geschetste perspectief, waarbij we opmerken dat de door de provincie gewenste toetreding van de gemeente Haren, de toekomstige gemeente nog veelzijdiger, en daardoor nog sterker zal maken"* (Zienswijze Gemeente Groningen, 8 november 2016). Uit de opkomstcijfers van inspraakbijeenkomsten blijkt ook een andere belangstelling ten opzichte van de gemeente Ten Boer en gemeente Haren. In Groningen zijn twee mensen aanwezig geweest bij de inspraaksessie, in Haren 180 (Gemeente Groningen, 2016).

Uit de bovenstaande zienswijze blijkt dat de gemeente Groningen het frame rondom een 'diverse' gemeente deelt met de provincie. Uit de zienswijze spreekt het frame dat een diverse gemeente sterker is dan een niet-diverse gemeente. Hoewel Groningen door sommige partijen neergezet wordt als de annexerende gemeente (zie paragraaf 4.2.4), is er tot op heden geen correspondentie waaruit een reactie van de gemeente Groningen blijkt op deze framing.

Communicatiestijl:

De gemeente Groningen heeft wel een bepaalde invloed in het proces. Dit blijkt ook uit de communicatie. In een raadsvoorstel in juni 2016 stelt de gemeente dat de beoogde herindelingsdatum van 1 juni 2019 niet in het gedrang mag komen. Daardoor stelt de gemeente dat er minder tijd is voor het open overleg, namelijk 3 maanden in plaats van 6. Dit duidt op een rode communicatiestijl, waarin de gemeente Groningen macht uitoefent op het proces.

Het college van B&W in Groningen geeft een statement waaruit opgemaakt kan worden dat de nieuwe gemeente een inclusieve gemeente zal worden. Dit blijkt uit de uitspraak dat diversiteit de gemeente zal versterken. De oranje stijl blijkt uit het toegenomen vermogen van de gemeente om verschillende doelgroepen te bedienen als het gaat om woonmilieus. De gemeente beschikt dankzij herindeling over een diverser aanbod woonmilieus en gebieden. Dit kan tot toegenomen concurrentievermogen met andere gemeenten leiden, bijvoorbeeld op het gebied van wonen.

Politiek

In de gemeente Groningen heeft de herindeling over het algemeen minder aandacht dan in de gemeente Haren. Dit blijkt uit stukken op de gemeentelijke website. Een aantal politieke partijen publiceert wel persberichten hierover. In 2015 waren 38 leden van de gemeenteraad in Groningen voor de herindeling, één lid was tegen. De data met betrekking tot politieke partijen is vergaard door persberichten en interviews te bestuderen. Daarin komen een aantal frames naar voren. Deze lijst omvat de belangrijkste standpunten en frames, maar pretendeert niet volledig te zijn.

D66

D66 Groningen heeft ingestemd met een herindeling. Zij verwoorden dit standpunt als volgt: “wat goed is voor de regio, is goed voor de stad en andersom”. In dit frame integreert D66 Groningen de stad met het ommeland en zet dit neer als een geheel dat elkaar kan versterken. Hierin ligt een morele waarde besloten, namelijk dat de herindeling een positief effect zal hebben op zowel stad als omliggend gebied. Echter door dit frame wordt er wel onderscheid gemaakt tussen de stad en het omliggende gebied. Uit het interview blijkt dat de gemeente Groningen een grote rol speelt in de regio op gebied van bijvoorbeeld zorg en veiligheid. Ook blijkt uit het interview dat de verwachting is dat de herindelingsronde in de provincie meer vrijheid op gaat leveren voor de nieuwe gemeenten, doordat de provincie een kleinere rol kan opnemen. Hieruit spreekt een direct belang van de gemeente Groningen en een zelfbeschikkingsframe.

Communicatiestijl:

Uit bovenstaande passage blijkt dat D66 Groningen een oranje en groene communicatiestijl hanteert. Inclusiviteit lijkt een belangrijk middel om te communiceren, blijkt uit de volgende passage van een persbericht uit juni 2016: *“Wij onderschrijven het nut en de noodzaak van gemeentelijke herindeling in de regio. Bestuurskrachtige en financieel sterke gemeenten zijn noodzakelijk om de gezamenlijke maatschappelijke opgaven in de regio aan te pakken; meer gelijkwaardige verhoudingen tussen de verschillende gemeenten helpen daarbij”* (D66 Groningen, 2016). Uit het interview blijkt het volgende: *“[op gebied van jeugdzorg en veiligheid] daar is de gemeente Groningen een trekker. Er is nu een grote druk voor kleine gemeenten om op het gebied van allerlei zaken zoals zorg samen te werken. Dat legt ook druk op de gemeente Groningen, terwijl Groningen dit graag zelf in eigen hand neemt.”* (Interview D66 Groningen).

De oranje stijl blijkt uit het eerste stuk, waarin D66 stelt dat de herindeling nut en noodzaak kent om gezamenlijke opgaven aan te pakken. Dit duidt op een stijl waarin succes voorkomt. Zonder een herindeling bestaat dit succes namelijk niet. De oranje stijl blijkt ook uit de wens om meer zeggenschap te krijgen over het eigen gebied. De verwachting is dat de gemeente succesvoller kan zijn, bijvoorbeeld op het gebied van windenergie of reclamemasten. De

groene stijl blijkt uit de meer gelijkwaardige verhoudingen. Gelijkwaardigheid is een van de kernelementen van een groen waardensysteem in Spiral Dynamics.

Pvda

De Partij van de Arbeid spreekt haar goedkeuring uit voor de herindeling. De partij doet dit via een persbericht op haar website. Uit het persbericht komen twee frames naar voren. Allereerst ontstaat er een frame van eensgezindheid. Dit blijkt uit het volgende fragment: *“De PvdA steunt een gemeentelijke herindeling. Niet alleen hier in Stad, maar ook in Haren, Ten Boer en het provinciehuis”* (PVDA, 2016). Het tweede frame is blijkt uit de volgende passage: *“In Haren leven 500 gezinnen in armoede. Zij mogen niet de dupe worden van draconische bezuinigingen”* (PVDA, 2016). Dit frame is gericht op het plan dat de gemeente haren heeft opgevat om haar financiën te herstructureren om zelfstandig te kunnen blijven. Aan dit frame ligt een duidelijke morele waarde ten grondslag, namelijk solidariteit met minderbedeelden.

Communicatiestijl:

Uit bovenstaand fragment blijkt een groene communicatiestijl. De partij probeert tegemoet te komen aan de noden van verschillende mensen. Solidariteit is een kernwoord dat in zowel het fragment als een groene communicatiestijl belangrijk is.

VVD

De VVD Groningen hanteert een open houding richting de herindeling, en lijkt op het eerste gezicht af te wachten. De VVD hanteert hier een frame dat herindelingen op basis van weloverwogen argumenten plaats moeten vinden: *“Het ziet er naar uit dat in 2018 gemeentes samengevoegd gaan worden. De stad Groningen is een belangrijke spil in het Noorden en heeft daardoor een regiofunctie die provinciegrenzen overstijgt. Om de stevige positie zowel nationaal als internationaal te behouden is het van belang dat herindelingen op grond van weloverwogen argumenten plaatsvinden. De VVD Stad heeft een open houding naar andere gemeentes. We sluiten geen enkele gemeente op voorhand uit”* (VVD Groningen, 2014).

Communicatiestijl:

Het bovenstaande fragment past goed bij zowel een oranje als groene communicatiestijl. Allereerst komen elementen van succes aan de orde. De stad Groningen moet haar positie nationaal en internationaal behouden. Ten tweede blijkt de groene communicatiestijl uit het stuk waarin de VVD stelt geen andere gemeenten op voorhand uit te sluiten. Dit duidt op inclusiviteit.

100% Groningen

De lokale partij 100% Groningen schrijft op haar website over de kwestie: *“Hoe erg is het als Haren er pas over vier of acht jaar bijkomt? Of nooit als ze echt niet willen? Is dat erger dan de beschamende vertoning die zich nu voor onze ogen afspeelt? 100% Groningen vindt van niet en zal er in de raad voor gaan pleiten dat Groningen nu zelf de stekker uit de herindeling met Haren gaat trekken en zich volledig moet concentreren op het samengaan met Ten Boer op de afgesproken datum”* (100% Groningen, 2017). Uit dit bericht komt het frame naar voren dat de gemeente Groningen haar verantwoordelijkheid niet neemt. De partij roept de gemeente op om zich niet achter de procedures te verschuilen maar de keuze aan Haren te laten.

Communicatiestijl:

Uit het fragment en het interview komt zowel een rode, oranje en gele communicatiestijl naar voren. De partij stelt in een interview dat de herindeling een machtsspel geworden is tussen de provincie en Haren: *“Het is een emotioneel spel geworden. Het gaat niet meer over feiten. Niemand kan in de toekomst kijken. De bestuurders plaatsen zich ook boven de rest. Dat heeft ook te maken met een oude structuur die niet bij de nieuwe werkelijkheid past. Top down regeren”* (Interview 100% Groningen). 100% Groningen omschrijft dit als een gedwongen huwelijk. Verder ziet de partij dat er resultaten geboekt moeten worden. Dit kan ook zonder Haren. Hierdoor manoeuvreren ze om het probleem heen en kan er tegelijkertijd succes geboekt worden. De gele communicatiestijl blijkt uit de fragmenten waarin de partij oproept tot verandering als de nieuwe norm. De partij roept de gemeente Groningen op om een meer flexibele manier van communiceren te hanteren, zodat dit ruimte biedt aan de gemeente Haren om zelf haar keuze te maken.

Stadspartij

De stadspartij spreekt zich niet openlijk uit voor of tegen de gemeentelijke herindeling. Wel stelt de partij op haar website dat de “provincie Groningen een puinhoop maakt van de herindeling”. Uit het partijprogramma komt het frame naar voren dat de herindeling noodzakelijk is om het nieuwe, zwaardere takenpakket uit te kunnen voeren: *“Daarnaast moet duidelijk worden gemaakt aan de burgers wat de doelen zijn van een gemeentelijke herindeling. Dat is in eerste instantie de decentralisatie van overheidstaken, zoals de overheveling van een deel van de AWBZ, de jeugdzorg en de WSW (Participatiewet) naar de gemeenten. Voor deze taakverzwaring van de gemeenten is schaalvergroting nodig”* (Stadspartij, 2014). Uit een persbericht uit 2017 blijkt dat de stadspartij af wil zien van de herindeling met Haren. *“Een eigentijdse Spaanse inquisitie. Zo noemt de Stadspartij de gedwongen samenvoeging van Haren bij Groningen”* (Stadspartij, 2017). Hieruit komt een frame van dwang naar voren.

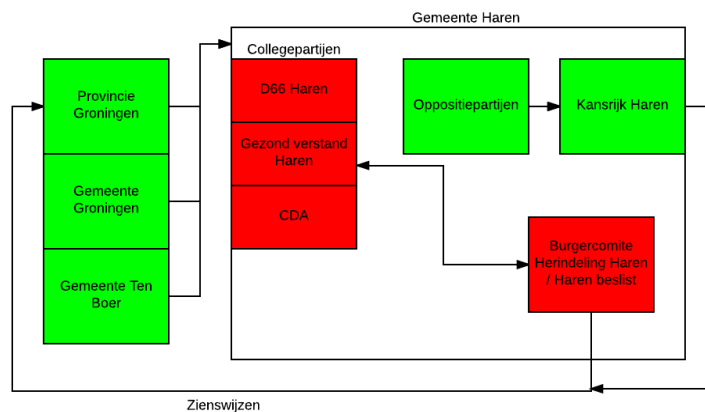
Communicatiestijl

Uit bovenstaande berichten komt zowel een rode als oranje communicatiestijl naar voren. De rode communicatiestijl gaat over het persbericht waarin de provincie een moderne inquisitie aanvoert. Dit is een duidelijk frame waarin macht en dominantie de boventoon voeren. De oranje communicatiestijl blijkt uit het partijprogramma. Hierin komen elementen van pragmatisme en resultaatgerichtheid naar voren. Dit blijkt uit de pragmatische houding van de partij ten overstaande van herindeling. Dit moet een duidelijk doel dienen en burgers moeten hiervan op de hoogte gesteld worden. Hierin zitten elementen verwerkt die terug te vinden zijn in new public management.

4.2.4: Gemeente Haren

College B&W

Het college van B&W in haren is gevormd rond de posities van herindeling. In 2014 is er een coalitie ontstaan van D66, Gezond Verstand Haren en VVD. In 2016 is de VVD uit het college gestapt en is de wethouder financiën door het CDA geleverd. De reden om uit het college te stappen was voor de VVD het veranderen van het standpunt over de herindeling, van tegen de herindeling naar voorstander hiervan. Momenteel is een meerderheid van de partijen in de raad voor zelfstandigheid, van de 17 raadsleden zijn 10 voor zelfstandigheid. Een overzicht van een selectie van de relaties is te zien in figuur 9.



Figuur 9: Relaties gemeente Haren

Politiek

Gezond verstand haren

Uit het partijprogramma van Gezond verstand haren blijken een aantal dingen. Allereerst stelt gezond verstand Haren in haar programma dat het *“pleit voor het behoud van dorpse waarden en wars is van stadse allures en zijn van mening dat de inwoners samen de gemeente maken tot wat die is! Wij willen dat dorpse gevoel behouden, zonder goede ontwikkelingen tegen te gaan en met behoud van dat wat we nu allemaal zo belangrijk vinden. Wij richten ons op het lokale beleid en willen de identiteit van onze groene, gezellige, bruisende, sportieve, dorpse en verbindende waarden graag voor u behouden.”* (Partijprogramma Gezond verstand Haren, 2014). De partij wil het dorpse gevoel houden en heeft dit expliciet in haar programma staan. Verder blijkt uit het programma dat de partij niet overtuigd is van de noodzaak van een herindeling: *“Wij zijn niet overtuigd van de noodzaak van herindeling en ook niet van de snelheid waarmee de provincie dit wil opleggen. Gezond Verstand Haren zal blijven vechten om de identiteit, de voorzieningen, de inspraak van de inwoners en het leef-, werk-, leer-, sport- en cultuurklimaat zo goed mogelijk te bewaken”* (Partijprogramma Gezond verstand Haren, 2014). Dit blijkt ook uit het interview: *“We willen onze eigen broek ophouden en zelf besluiten over zaken die wij belangrijk vinden voor de gemeenschap. En wij voorzien bij herindeling beren op de weg. Als je je laat opslokken door een grote stad dan heb je minder te zeggen. Aan allerlei beloftes zoals bijvoorbeeld een wijkwethouder en andere zaken die mensen voorgehouden worden, twijfelen wij”* (Interview Gezond verstand Haren).

Uit bovenstaande passages blijken een aantal argumenten. Allereerst komt een argument naar voren waaruit blijkt dat Haren een dorps gevoel kent, en dit kwijtraakt als het bij Groningen herindeelt. Verderop wordt in de passage gesproken over de dorpse en verbindende waarden. Identiteit lijkt een belangrijke rol te spelen omdat dit element een aantal keren terug komt in het partijprogramma en bovenstaande quotes. Uit Entman (1993) blijkt dat hiermee een causaal verband geframed wordt: door de herindeling zal Haren haar dorpse identiteit en waarden verliezen. Een tweede frame komt naar voren over het proces van herindeling. Deze is volgens de partij opgelegd en te snel. Beidde argumenten vallen binnen een frame van zelfbeschikking.

Communicatiestijl

Op basis van de documenten en een interview blijkt dat de partij een paarse, rode en oranje communicatiestijl hanteren. De paarse kleur blijkt uit de stukken waarin Gezond Verstand Haren pleit voor een zelfstandig Haren met een eigen identiteit. Dit duidt op een groepsgevoel. De rode kleur komt naar voren in het pleiten voor zelfstandigheid. Hierin oefent de partij macht uit op het proces. Ook wordt het proces omschreven als machtsspel. Tot slot blijkt de oranje communicatiestijl uit het feit dat de partij pleit voor een succesvol haren, waarin het voorzieningsniveau op peil blijft.

D66 Haren

D66 Haren is een tweede coalitiepartij die voor zelfstandigheid pleit. Dit doet de partij door persberichten en brieven te versturen en in de gemeenteraad en het college invloed uit te oefenen. D66 beschikt tevens over een wethouder met bestuurlijke toekomst in de portefeuille. Dit betekent dat het aan de wethouder is om de weg die de gemeente Haren inslaat te verkennen en onderbouwen. De wethouder heeft dit onder andere gedaan door met de coalitie een verbeter plan op te stellen getiteld: Beterr Haren. D66 Haren stelt op haar website echter dat Haren in de toekomst niet in staat zal zijn haar taken uit te voeren. Dit blijkt uit de volgende passage:

“D66 Haren is van mening dat de gemeente Haren nu en in de nabije toekomst niet in staat is alle opgedragen taken adequaat en kwalitatief op het gewenste niveau uit te voeren. De inwoners hebben recht op een effectief en efficiënt gemeentebestuur. Samenwerkingsverbanden zullen niet toereikend zijn om de komende taken – de decentralisatie van AWBZ, Jeugdzorg en Participatiewet – goed en democratisch controleerbaar uit te voeren. Herindeling zal de enige manier zijn om duurzaam verbetering te brengen in de bestaande situatie en om de toekomstige taken te kunnen vervullen” (D66 Haren, 2017). De partij stelt echter wel dat om tot een herindeling te komen, er voldoende draagvlak moet zijn onder de bevolking. Dit is volgens de partij niet aanwezig. Hierbij wordt de burgerraadpleging aangehaald en verschillende bewonersavonden die rondom dit thema georganiseerd zijn. Uit het interview blijkt ook dat zelfbeschikking belangrijk is: “Dat gevoel van eigenaarschap en autonomie en zelf kunnen bepalen hoe de omgeving eruit ziet is belangrijk. [...] Er is in Haren een gevoel van eigenwijsheid, wij doen een aantal dingen anders. Ook het winkelcentrum hier, dat is belangrijk om te ontwikkelen. Dat heeft een regionale uitstraling. Als het een wijk wordt van Groningen, is het de vraag of de grote markt het goed vindt dat Haren zich zo ontwikkelt, omdat het koopkracht kost. Wanneer je naar het geheel kijkt, kan je ook besluiten het te laten worden zoals het Overwinningsplein. En het allerbelangrijkste is het belang van groen en ruimte” (Interview D66 Haren).

Uit documenten en een interview komen verschillende frames naar voren. Allereerst komt een frame van draagvlak naar voren. De herindeling is verbonden aan draagvlak onder de bevolking. Dit draagvlak is er volgens deze partij niet en hierom kan het proces niet doorgaan. Dit ontbrekende draagvlak blijkt volgens de partij uit de burgerraadpleging, de bewonersbijeenkomsten, zienswijzen en verkiezingsuitslag. Hieruit volgt de oorzaak gevolg relatie dat een herindeling niet door kan gaan, wanneer hier geen meerderheid voor is.

Een tweede frame komt naar voren uit een kwalitatieve verdieping van de standpunten. Hieruit blijkt dat er op verschillende manieren gedacht kan worden over de herindeling. Wanneer de herindeling gezien wordt in het licht van de ontwikkeling van de stad Groningen, levert dit een andere blik naar de aangevoerde argumenten op dan wanneer de herindeling wordt gezien in het licht de kernfunctie die Haren nu heeft kunnen dezelfde argumenten anders worden gezien. Een voorbeeld hiervan is het woonmilieu. De partijen zijn het over het algemeen eens dat het voorzieningsniveau in Haren hoog is en het woonmilieu goed, zo blijkt uit documenten van de gemeenten en provincie (Provincie Groningen, 2016; Haren de Krant, 2016). Wanneer Haren een zelfstandige woongemeenschap blijft, dienen deze voorzieningen de Harenaar, die hiervoor ook betaalt en bepaald. Wanneer het woonmilieu wordt gezien als een aanvulling op de al aanwezige milieus in de stad, kan dit gezien worden als een diversiteitsframe, en is het woonmilieu een aanvulling op de stad Groningen.

Communicatiestijl

D66 hanteert zowel een paarse, oranje en groene communicatiestijl. De paarse stijl blijkt uit het de stelling dat haren graag autonomie wil behouden. Dit gevoel van eigenaarschap past goed bij een paarse communicatiestijl. De oranje stijl gaat over mogelijk succes. Hierin is nuancering aan te brengen. Haren als gemeente kan een succes worden, Haren als gemeenschap binnen de gemeente Groningen niet. Hieraan ligt ten grondslag dat D66 wil dat Haren geen wijk van Groningen wordt. Tot slot blijkt de groene communicatiestijl uit de stelling dat wanneer alle andere stijlen gehanteerd zouden worden en het proces goed gevoerd was, er sprake kan zijn van een uitslag die iedereen kan accepteren. Rekening houden met belangen is hier het kernwoord.

VVD Haren

Het standpunt van de VVD Haren is in de huidige coalitieperiode verandert. VVD nam deel aan een coalitie met D66 en Gezond verstand haren. Hierin leverde de VVD de wethouder financiën. Gedurende deze periode is de VVD van standpunt verandert en pleit zij inmiddels voor de herindeling. Hierin kunnen drie frames onderscheiden worden.

Meer taken, minder geld is een samenvatting van het eerste frame. Hierin stelt de partij dat dankzij de decentralisaties die plaatsvinden de gemeente er taken verkrijgt die zij met minder geld moeten doen. Dit zorgt voor ofwel een verhoging van de lasten voor burgers of een afname in kwaliteit en kwantiteit. De bestuurlijke drukte zal hierdoor toenemen en de VVD stelt dat uit rapporten blijkt dat deze drukte in haren al hoog is. Hieruit volgt een tweede frame, namelijk dat een gemeente duurzaam voort moet kunnen bestaan. Dit betekent voor deze partij dat de financiën op orde zijn, de gemeente haar taken kan vervullen en dat de gemeente niet kwetsbaar is. Uit een gesprek met VVD blijkt dat zij vinden dat voor Haren nu niet geldt.

Een derde argument heeft betrekking op de strategische positie van Haren. Doordat de provincie Groningen wil dat het aantal gemeenten teruggebracht wordt naar 8, komt de strategische positie van Haren onder druk te staan. Strategie is in dit frame centraal en hieruit volgt een bepaalde logica; namelijk dat doormiddel van herindeling de strategische positie versterkt wordt.

Communicatiestijl

Uit de documenten en het interview komt een oranje communicatiestijl naar voren. Succes van de gemeente of gemeenschap komt terug in de drie argumenten die VVD Haren hanteert. Dat succes moet zich volgens de VVD vertalen in een begroting waarin mensen niet teveel betalen, Haren een strategische positie inneemt en het duurzaam voortbestaan van de gemeente, ook als dat herindelen betekent.

4.2.5: Burgercomités

Burgercomité Herindeling Haren

Het burgercomité Herindeling Haren is een comité van mensen die niet overtuigd zijn van de noodzaak van een herindeling. Uit interviews en documenten blijkt dat het burgercomité actief interacteert met de betrokken partijen in de Herindeling. Naar eigen zeggen telt het comité 'een netwerk van honderden ongeruste burgers'. Uit de stukken blijkt dat er brieven zijn verstuurd naar de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. Tevens heeft het burgercomité verschillende persberichten verstuurd. Uit opgenomen vergaderingen bij Provinciale Staten blijkt dat de woordvoerder hier ook inspreekt (Commissievergadering Provinciale Staten, 18 januari 2017).

Uit documenten komen verschillende standpunten van het burgercomité naar voren. Allereerst is het comité niet overtuigd van de aangevoerde argumenten. Naast de conclusies van het rapport van het centrum onderzoek economie lagere overheden ziet het burgercomité zich gesterkt door het gehouden referendum in 2014, waarin driekwart van de stemmen tegen een herindeling waren. Het comité ziet onvoldoende draagvlak en conclusies uit verschillende rapporten als reden om niet te herindelen. Ook vindt het comité dat de herindeling niet op basis van gelijkwaardigheid gebeurt. Dit heeft te maken met de inwoneraantallen; de stad Groningen heeft tienmaal het aantal inwoners dat Haren heeft. Tot slot is het comité van mening dat het toekomstbeeld van Groningen niet verenigbaar is met dat van Haren: *"De mensen vinden dat de toekomstige generaties moet kunnen profiteren van de voorzieningen en groen. De zeggenschap over bestuur en ontwikkeling verdwijnt. Alles geschiedt dan vanuit stedelijk perspectief en niet vanuit de belangen van de inwoners van Haren"* (interview Burgercomité).

Uit de voorgaande passages komen verschillende frames naar voren. Allereerst blijkt dat het burgercomité aanhanger is van zelfstandigheid en geen opgelegde herindeling wil. In een ingezonden artikel in NRC (NRC, 2016) wordt gesproken over annexatie van Haren. Annexatie is een frame, waarin een aantal elementen passen. Allereerst blijkt hieruit dat de herindeling een proces is wat tegen de wil en belangen van de burger ingaat. Hieruit volgt een frame dat Haren een groep met betrokken burgers kent bij haar gemeente. Dit wordt opgemaakt uit de burgerraadpleging en de bewonersavonden die gehouden zijn. Dit blijkt volgens het burgercomité ook uit het aantal zienswijzen dat is ingediend (NRC, 2016). Omdat de provincie kiest voor het doorzetten van het proces, volgt uit het voorgaande frame dat de provincie dus ondemocratisch handelt en weinig boodschap heeft aan de betrokken burgers.

Verder volgt een tweede frame uit het handelen van het comité. Het comité heeft een rechtszaak aangespannen tegen de provincie, op grond van ondeugdelijk bestuur van de Provincie (de rechtspraak, 2016). Dit blijkt volgens hen uit onjuiste informatie, onjuiste aannames en het niet open stellen voor een kritisch weerwoord. Verder blijkt uit de aangevoerde argumenten dat de door de provincie aangestelde verbindingpersoon (Mevrouw Kool) geen juridische basis kent. Het tweede frame is dus gericht op juridische procedures.

Communicatiestijl

Het comité kent een paarse, rode, blauwe en oranje communicatiestijl, afhankelijk van welke situatie zich voordoet. De paarse stijl blijkt uit de wens zelfstandig te willen blijven, zodat de Harenaar zeggenschap houdt over 'haar' gebied. De rode stijl blijkt uit de macht die het comité lijkt te bezitten. Het comité spreekt namens bezorgde burgers en neemt actief initiatief, zoals het publiceren van persberichten en het starten van een rechtszaak. Het blauwe frame volgt uit de rechtszaak. Het comité vindt dat de regels en procedures niet goed gevolgd zijn en heeft hierop besloten actie te ondernemen. Tot slot blijkt de oranje stijl uit de berichten en het rapport dat in opdracht van het comité is opgesteld. Hierin kan Haren zelfstandig blijven en haar taken naar behoren uitvoeren. Het argument dat Haren kan blijven zoals het is, wordt gezien als succes.

Handen af van Haren

Dit actiecomité is in het leven geroepen om begeleiding te bieden bij het schrijven van zienswijzen. Het actiecomité bood in de periode van het indienen van zienswijzen tips en adviezen hierin. Sinds de vaststelling van het herindelingsontwerp zijn er volgens de agenda op de website van het comité geen bijeenkomsten meer geweest (Handen af van Haren, 2017). Het actiecomité hanteert dezelfde standpunten als het college van B&W en het burgercomité. Hierom worden de gehanteerde frames en communicatiestijlen niet opnieuw benoemd, maar kunnen geraadpleegd worden bij Burgercomité Herindeling Haren. De stijlen komen overeen.

Kansrijk Haren

Kansrijk Haren is een initiatief van VVD, GroenLinks, ChristenUnie en PvdA (Groningerkrant, 2016). De website bevat onder andere een zienswijze die gebruikt kan worden om in te sturen. Deze zienswijze staat positief tegenover de Herindeling (Kansrijk Haren, 2016). Op de website beschrijven de partijen de rollen die Haren en de Provincie hebben in het herindelingstraject. De partijen nemen stelling op de website dat door niet te herindelen de voorzieningen van Haren zullen verdwijnen. Dit voeren zij aan met onder andere de begroting van Haren in 2017, waarin volgens deze partijen niks staat over het ombuigingsplan Beterr Haren. Een tweede reden voor deze partijen om stelling te nemen is dat de gemeenten er taken bij zullen krijgen. Het initiatief kan gezien worden als politiek initiatief om de besluitvorming en publieke opinie te beïnvloeden.

Uit de documenten op de website komen twee frames naar voren. Allereerst komt het frame van een duurzaam voortbestaan van de gemeente naar voren. Dit blijkt uit stukken op de website en een kwalitatieve verdieping hiervan. Dit frame betekent voor de gemeente dat wanneer de haalbaarheid van een verbeterplan niet aangetoond kan worden er alsnog besloten kan worden om te herindelen. Dit vinden de partijen en de provincie een risico: *"Blijkbaar wil men pas overgaan tot herindelen als Haren daadwerkelijk kopje onder gaat"* (Kansrijk Haren, 2016). Uit dit frame volgt logischerwijs dat door niet te herindelen de gemeente niet duurzaam voort kan bestaan, wat gevolgen zal hebben voor de bewoners. Een tweede frame volgt uit de financiële beoordeling van verschillende rapporten en de begroting. De partijen van kansrijk Haren beoordelen de financiële situatie van Haren als dusdanig dat herindelen de toekomst voor de gemeenschap en voorzieningen veiliggesteld. Dit blijkt de volgende passage: *"Er staat geen voorstel in over de ontwikkeling van een visie op de toekomst, geen voorstel om te werken aan meer bestuurskracht en geen voorstel om te werken aan de versterking van de (ambtelijke) organisatie. "Het enige doel van deze*

begroting is het bereiken van een overschot van 8 miljoen euro in 2020” stelt Hans Sietsma (GL). “Voorzieningen verdwijnen en kansen voor nieuw beleid zijn er niet. En dat bij een flinke stijging van de OZB” zegt Ietje Jacobs (VVD). “Deze begroting is niet gericht op een sociaal vitaal Haren. U zuigt de vitaliteit uit de Harense samenleving” werpt Dieta Praamstra (CU) de coalitie voor de voeten. “Moeten wij meewerken aan deze kaalslag zonder visie?” vraagt Lammie Schuiling (PvdA) retorisch. De coalitie heeft intussen vooral complimenten voor het boekhoudkundige resultaat en ziet nauwelijks problemen” (Kansrijk Haren, 2016).

Hieruit komt een frame naar voren dat herindelen gelijk staat aan behoud van voorzieningen en dat niet herindelen het leefklimaat van de gemeente zal aantasten.

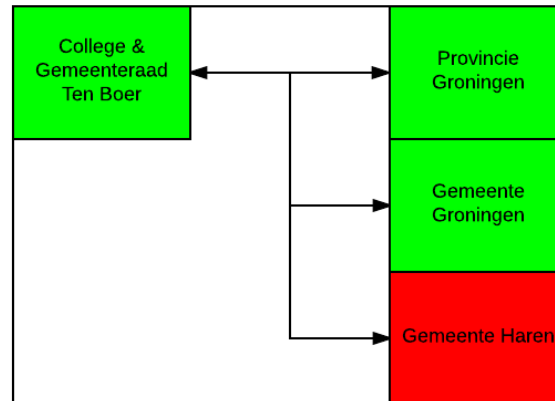
Communicatiestijl

Uit de verschillende documenten van het initiatief blijken verschillende communicatiestijlen. Dit komt doordat het initiatief is opgezet door de oppositie in de gemeenteraad van Haren. Uit documenten blijkt dat een paarse, blauwe, oranje en groene stijl te onderscheiden zijn.

De paarse stijl blijkt uit het fragment hierboven. De partijen pleitten voor beleid waarin de bevolking van Haren het beste af is. De vitaliteit van de Harense samenleving is in het geding, en hierop wordt actie ondernomen. De blauwe stijl blijkt uit de weergave van gebeurtenissen. Hierin staat de provincie afgeschilderd als partij die het beste voor heeft met de bewoners en via wetten en procedures dit veilig probeert te stellen. De oranje stijl blijkt uit de wens om Haren kansrijk te laten zijn. Een herindelings zal de gemeenschap vitaliseren en tot een succes maken. Dit blijkt onder andere uit de naam van de website (Kansrijkharen.nl). Tot slot blijkt de groene communicatiestijl uit een van de stellingen op de website. Hierin stellen de partijen dat er in een democratie rekening gehouden moet worden met minderheden (Kansrijk haren, 2016). Deze stelling duidt op een inclusief frame, waarin diversiteit een rol speelt.

4.2.6. Gemeente Ten Boer

In gemeente Ten Boer is de herindeling een belangrijk onderwerp. Omdat de gemeenteraad hier niet over verdeeld is, en het voorstel om te herindeling heeft aangenomen is hier minder frictie ontstaan. Een overzicht van de relaties is te vinden in figuur 10.



Figuur 10: relaties gemeente Ten Boer

Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de gemeente Ten Boer vasthoudt aan de herindelingsdatum van 1 januari 2019. In de communicatie over de herindeling doet de burgemeester van Ten Boer uitspraken via de gemeentewebsite. In het persbericht wordt gesteld dat: *“Uit het rapport blijkt dat de samenvoeging van Groningen, Haren en Ten Boer een op alle terreinen sterke gemeente oplevert. „Niet in de laatste plaats vanwege de robuuste financiële positie van de nieuwe gemeente”, benadrukt burgemeester Van de Nadort. „Dankzij de nieuwe gemeente zijn we niet alleen in staat om samen met onze inwoners de sociale samenhang en burgerparticipatie te bevorderen, maar ook op stads- wijk en dorpsniveau de noodzakelijke dingen te blijven doen.” Van de Nadort verwacht dat de nieuwe gemeente als grootste van Noord-Nederland een belangrijke bijdrage kan leveren aan de versterking van de regio”* (Gemeente Ten Boer, 2016) . Uit bovenstaande passage komen een aantal frames naar voren. Allereerst staat in deze passage dat de nieuwe gemeente op verschillende schaalniveaus de noodzakelijke dingen kan blijven doen. Hierin ligt een frame van bestuurskracht besloten. Doordat de nieuwe gemeente hierover beschikt, kan zij de noodzakelijke dingen blijven doen.

Communicatiestijl

Uit bovenstaand fragment blijkt dat de gemeente Ten Boer een oranje communicatiestijl hanteert. Succes is een belangrijk element in het persbericht. Dit blijkt uit bewoordingen zoals *sterke gemeente, bijdrage aan versterking van de regio*. Uit de verslaglegging van het open overleg blijkt echter wel dat Ten Boer een blauwe stijl hanteert wanneer het gaat om de herindelingsdatum. Deze is voor de gemeente vast en kan niet gewijzigd worden.

4.3: Samenvatting

Uit voorgaande analyse blijken verschillende standpunten en frames. Hieronder volgt een samenvatting.

Duurzaamheidsframe

Een terugkomend frame bij diverse partijen is het frame van duurzaamheid. Het duurzaamheidsframe wordt door de verschillende partijen verschillend gebruikt. Allereerst gebruikt de provincie het duurzaamheidsframe wanneer het gaat om de toekomstige bestuurskracht, financiën en opgaven. Voor de provincie betekent een duurzame gemeente een gemeente die op middellange termijn (10 jaar of langer) vooruit kan en niet opnieuw hoeft te herindelen. Ook betekent dit dat deze gemeente de regio overstijgende thematiek, zoals sociaal economische ontwikkelingen, aardbevingen en klimaat op kan pakken. Ten tweede bestaat duurzaamheid voor de provincie uit evenwichtige relaties tussen regio en gemeente. Een derde manier van duurzaamheid is te vinden in de gemeente Haren. Voor deze gemeente betekent duurzaamheid het behoud van groen, dat de voorzieningen op peil blijven en het centrum haar functie kan behouden. Duurzaamheid in termen van milieu en klimaat worden door de Provincie kort genoemd; deze bestaan voornamelijk uit regio-overstijgende problematiek, zoals bijvoorbeeld aardbevingen. Verder staan in het herindelingsontwerp geen concrete voorstellen op het gebied van klimaat en milieu.

Financieel frame

Het financieel frame wordt door bijna alle partijen genoemd en gebruikt. De verschillende rapporten worden door verschillende partijen gebruikt als zowel argument voor als tegen herindelen. Zo bestaan er verschillende frames rondom een rapport dat is uitgebracht door het Coelo (Centrum onderzoek van de economie van lagere overheden, onderdeel van de Rijksuniversiteit Groningen). Voor en tegenstanders van zelfstandigheid selecteren informatie uit dit rapport en brengen dit in de vorm van krantenartikelen of blogs op websites naar buiten. Dit specifieke rapport wordt gebruikt om aan te geven dat een herindeling niet per sé goedkoper is dan zelfstandig blijven, dat financiën geen reden zijn om te herindelen en ter bevestiging van de conclusie dat de financiële positie van Haren zwak is.

Diversiteitsframe

Een diversiteitsframe is voornamelijk te vinden bij voorstanders van een herindeling. Diversiteit staat voor deze partijen voor betere oplossingen en meer slagkracht voor de gemeente. Diversiteit lijkt vooral te gaan over woonmilieus in een eventuele nieuwe gemeente. De keuzemogelijkheden voor burgers om zich te vestigen binnen de gemeente zullen toenemen dankzij de toevoeging van landelijke woonmilieus. De partijen die niet willen herindelen gebruiken dit frame, maar op een manier waarop het woonmilieu van Haren op zal gaan in een groter geheel en alleen dient ter versterking van de stad Groningen. Klimaat en milieu worden in dit diversiteitsframe gebruikt. Dit gaan voornamelijk over vestigingsklimaat, economisch klimaat of woonmilieus.

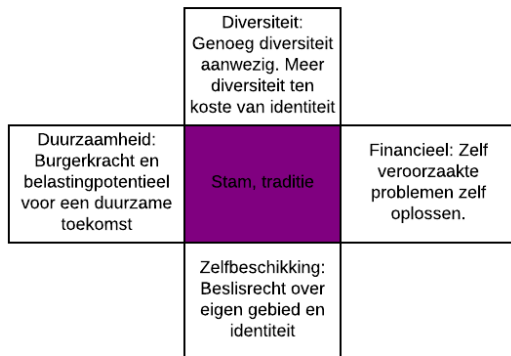
Zelfbeschikkingsframe

Het zelfbeschikkingsframe lijkt vooral voor te komen bij partijen die zelfstandigheid nastreven. De gemeente moet zelf haar beslissingen kunnen nemen over haar grondgebied. Bestuur dat dichtbij de burger staat is een van de kernwaarden in dit frame. Een logisch gevolg van herindelen is hierin dat het bestuur verder van de burger af komt te staan en zeggenschap over de eigen gemeente vervalt. De voorstanders van zelfstandigheid

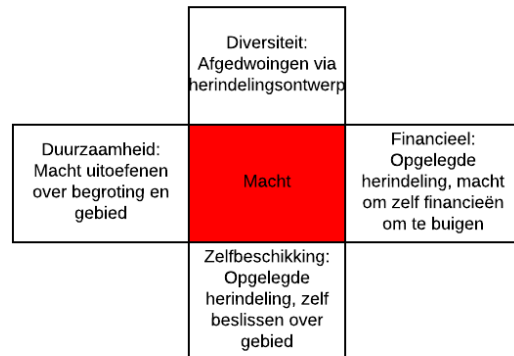
gebruiken voor dit frame de burgerraadpleging van 2014. Argumenten over draagvlak en de meerderheid die bepaald vallen onder dit frame.

Doordat de verschillende partijen verschillende communicatiestijlen hanteren en deze communicatiestijl ook als frames gezien kunnen worden is het erg lastig om een specifieke communicatiestijl te koppelen aan een actor. Hieronder volgt een visueel overzicht van de stijlen en de bijbehorende frames.

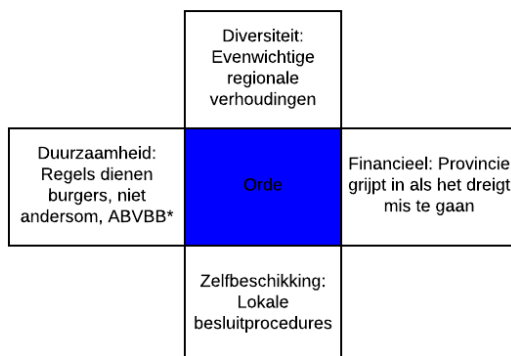
1. Stam, traditie



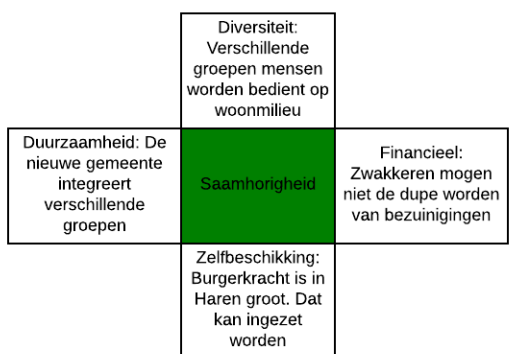
2. Macht



3. Orde (*Algemene beginselen behoorlijk bestuur) 4. Succes



5. Saamhorigheid:



6. Synergie



Hoofdstuk 5: “You need a painting, not a frame”²

In dit hoofdstuk wordt de data geïnterpreteerd. De frames worden nader bekeken en opgehangen aan onderliggende logica, bredere verhalen en discoursen. Dit wordt per frame beschreven.

5.1: Duurzaamheidsframe

Het frame rondom duurzaamheid past goed binnen de bredere trend van een duurzamere samenleving. Dit blijkt onder andere de dominante definitie van duurzaamheid die afkomstig is uit het Brundtland rapport van 1987 (WCED, 1987): “*Duurzaamheid is het vermogen om toekomstige generaties te kunnen bedienen en tegelijk aan te sluiten op de behoeften van het heden*”. Het duurzaamheidsframe bestaat uit verschillende elementen. Zo vallen duurzame relaties, het duurzaam voortbestaan van voorzieningen, een duurzaamheid in het ambtelijk apparaat, duurzame financiën en duurzaamheid in termen van energie en milieu hieronder.

In Hugé et al (2012) worden drie verschillende discoursen van duurzaamheid besproken. De drie varianten zijn:

1. Duurzaamheid als integratie van ontwikkeling en milieudoelen
2. Duurzaamheid als grens van menselijk handelen, en
3. Duurzaamheid als richting van verandering

In de herindeling worden geen ecologische of milieuargumenten gebruikt. Daardoor zijn de eerste twee discoursen van duurzaamheid niet bruikbaar. Deze discoursen richten zich vooral op de ecologische aspecten. Het derde discours duurzaamheid als richting van verandering, lijkt van toepassing op de herindeling. Duurzaamheid bestaat in dit discours uit waarden zoals participatie, duurzame ontwikkeling, veerkracht en transitie. Uit Gibson (2006) blijkt dat dit discours van duurzaamheid verandering teweeg wil brengen, waarbij nieuwe manieren van organiseren en besluitvorming ontstaan. Dit discours lijkt dan ook het meest van toepassing op de frames van duurzaamheid in de gemeentelijke herindeling.

Het duurzaam voortbestaan van een gemeente wordt in het herindelingsontwerp gebruikt. Duurzaamheid betekent hier dat een gemeente op middellange termijn (10 jaar of langer) zichzelf kan voorzien in financiën en bestuurskracht. Binnen het frame van duurzaamheid worden begrippen als klimaat en milieu gebruikt. In het herindelingsontwerp zoals opgesteld door de provincie krijgen deze concepten vooral betekenis als het gaat om economie en wonen. Uit het herindelingsontwerp blijkt dat de nieuw te vormen gemeente een divers aanbod aan woonmilieus kent. Verder zal het economische klimaat versterkt worden. Deze bewoordingen passen bij een frame van duurzaamheid en diversiteit (zie 5.3).

Voor de gemeente Haren heeft duurzaam voortbestaan een andere betekenis. Voor de gemeente betekent dit dat de voorzieningen waarover Haren beschikt kunnen blijven voortbestaan. Dit hoopt de gemeente te bewerkstelligen door zelfstandigheid. Duurzaamheid is voor de gemeente Haren dus een argument om zelfstandig te blijven. Dit betekent tevens dat Haren het vermogen houdt om toekomstige generaties te kunnen laten genieten van het woonmilieu. Dit heeft betrekking op de groene omgeving en het groene gebied tussen Groningen en Haren.

² Quote van Klaus Kinski. Duitse acteur.

Het concept duurzaamheid lijkt dus een tegenstrijdige betekenis te hebben wanneer deze in het kader van de herindeling gebruikt wordt. Doordat de verschillende partijen een verschillende invulling geven aan het concept duurzaamheid kan dit leiden tot spraakverwarring. De invulling heeft zowel betrekking op behoud van omgeving als ontwikkeling van nieuwe kaders.

De onderliggende waarden zijn echter voor beide partijen gelijk. Hierin zit de wens om toekomstige generaties te kunnen bedienen terwijl er ook recht gedaan wordt aan de behoeften van het heden. Hier lijkt dus sprake van een bepaalde mate van *discursive affinity* (Hajer, 1993). Verder kan een dergelijk frame de basis zijn van een *discourse coalition*. Doordat een groep belanghebbenden dezelfde waarden hanteren ontstaat er een basis voor de ontwikkeling van gedeelde verhaallijnen (Hajer, 2005). Dit is echter in de huidige situatie niet gelukt, ondanks het gebruik van onafhankelijke gespreksleiders. De invulling van een duurzame ontwikkeling verschilt tussen de partijen. Ook verschillen hierdoor de praktijken en is er een lock-in situatie ontstaan.

Een mogelijke oplossing voor deze situatie is om nieuwe institutionele afspraken te maken tussen de gemeenten. Een voorbeeld hiervan zou de gezamenlijke ontwikkeling van een visie op de belangrijke waarden van Haren en Groningen zijn. Dit is gepoogd met het herindelingsontwerp. De kritiek op dit ontwerp en advies is dat de nieuwe gemeenteraad (die verkozen wordt in 2019) niet gebonden is aan dit plan. Hier lijkt een tegenstelling te ontstaan tussen een duurzaam voortbestaan (continuïteit) en de democratische legitimiteit van een nieuwe gemeenteraad.

Het duurzaamheidsframe heeft een link met het financiële frame en het verhaal van new public management (Padt, 2007). Dit komt omdat de financiën door verschillende actoren als niet duurzaam worden geframed. De onderliggende logica hiervan is dat gemeenten op een bepaalde manier ingericht worden zodat er zo min mogelijk bureaucratie ontstaat. Binnen new public management zijn uitspraken zoals 'niet lullen maar poetsen' populair en geven aan dat de gemeente een rationele, bedrijfsmatige cultuur dient te kennen om haar inwoners zo goed mogelijk te dienen. Hier hoort een sluitende begroting bij. Er is echter wetenschappelijke discussie of new public management een discours in zichzelf is, of onderdeel van een breder discours (Padt, 2007). Verder is er in het duurzaamheidsframe een link met het zelfbeschikkingsframe. Een ontwikkeling zoals herindeling wordt gezien als mogelijk niet duurzaam voor de ontwikkeling van de centrumfunctie en de groene ruimte van Haren.

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, is het duurzaamheidsframe in verschillende communicatiestijlen terug te vinden. Een eerste stap in de ontwikkeling van een gezamenlijk verhaal is de bewustwording van de brede interpretatie van duurzaamheid. De spraakverwarring maakt het op dit moment lastig om een gezamenlijke betekenis te geven. Dit komt onder andere doordat de adviesbureaus geen sluitende conclusies hebben gegeven. Een voorbeeld hiervan is het rapport van B&A Advies. Het antwoord op de vraag of de gemeente zelfstandig kan blijven is nee, mits, gevolgd door een aantal condities om zelfstandigheid te bewerkstelligen. Bij dit rapport is geen gezamenlijk verhaal ontwikkeld, waardoor het rapport twee betekenissen kreeg.

5.2: Financieel frame

Het financiële frame kent een overlap met het duurzaamheidsframe. De overlap ontstaat wanneer er op langere termijn naar de financiën gekeken wordt. De verschillende belanghebbenden zijn het eens dat de gemeente haar financiën op orde dient te hebben. Dit blijkt uit zowel de documenten, het herindelingsadvies, interviews en het verbeterplan van Haren. Het frame richt zich verder op een evenwichtige balans waarin de gemeente op lange termijn een sluitende begroting weet op te stellen, zonder dat dit ingrijpende gevolgen zal hebben voor bewoners. Centrale concepten zijn hier begrotingsevenwicht, voorzieningen, draagkracht en gemeentelijke lasten.

Een financieel frame past binnen een breder verhaal van new public management (Padt, 2007). Dit betekent dat de overheid ingericht moet worden als efficiënt orgaan, met bedrijfsmatige processen. Dit is een nieuwe rol voor de overheid, waarin marktwerking en concurrentie een grotere rol innemen. Zowel voorstanders als tegenstanders van een herindeling zijn het eens dat de overheid haar inwoners op een goede manier moet kunnen bedienen. Dit bredere verhaal met bijhorende logica heeft invloed op de manier waarop het traject gestart is. De voorstanders van een herindeling gebruiken het verhaal van new public management als argument voor de herindeling: gemeenten krijgen meer taken en moeten die met minder geld uitvoeren. Daar is een efficiëntere organisatie voor nodig met voldoende bestuurskracht. Er lijkt hier een sterk oranje (succes) communicatiestijl gehanteerd. Partijen die voor zelfstandigheid pleiten gebruiken het verhaal voornamelijk in combinatie met een paarse en oranje communicatiestijl: Haren is zelf verantwoordelijk voor het beheersen van de financiën, en moet haar eigen broek ophouden en problemen oplossen.

Er ontstaat onduidelijk bij de beide partijen bij de interpretatie van de verschillende rapporten, en in het bijzonder over het rapport van het Coelo. Voorstanders van zelfstandigheid gebruiken dit rapport als een reden om niet te herindelen, omdat het niet per sé goedkoper is. Voorstanders van de herindeling gebruiken dit rapport als reden om wel te herindelen, omdat zij vinden dat zelfstandigheid gepaard gaat met lastenverzwaring zonder dat daar meer voorzieningen of betere dienstverlening voor terug komt.

Hier lijkt sprake te zijn van een mogelijke discourse coalition (overlap in discours, verschil in standpunt). Deze ruimte kan benut worden om tot een consensus te komen. Het is hierbij echter wel zaak dat beide partijen dezelfde vraagstelling hanteren en een gedeeld toekomstbeeld hebben (Hajer, 1993). Dit lijkt op dit moment niet het geval. Het Coelo rapport komt in verschillende interviews terug, en hieruit blijkt dat de conclusie van het rapport op verschillende manieren geïnterpreteerd wordt.

Voorstanders van zelfstandigheid hebben een ander beeld van de toekomst dan voorstanders van herindeling. Dit beeld heeft betrekking op de uitdagingen die de toekomst biedt. Voorstanders van zelfstandigheid hanteren een toekomstbeeld waarin burgerparticipatie en onbenut belastingpotentieel aangesproken kan worden. Dit blijkt uit diverse interviews en het verbeterplan. De voorstanders van een herindeling zien vooral kansen in een ruimere begroting, waarin onvoorzien uitgaven opgevangen kunnen worden. Ook ziet deze partij potentieel in toegenomen bestuurskracht. Beide partijen vinden elkaar echter wel in de stelling dat de toekomst complexere vraagstukken met zich mee zal brengen. De manier waarop deze uitdagingen het hoofd geboden kan worden verschilt echter.

Er moet wel opgemerkt worden dat een herindeling vanuit new public management met schaalvoordelen en efficiëntie geassocieerd wordt. Uit Allers & Geertsema (2014) blijkt echter dat een gemeentelijke herindeling niet per sé schaalvoordelen oplevert. Uit hetzelfde onderzoek blijkt ook dat publieke dienstverlening niet per definitie verbetert door een herindeling. Uit Oostendorp et al. (2016) blijkt dat een herindeling wel leidt tot voordelen met betrekking op een efficiëntere organisatie. Het ontbreken van een eenduidig antwoord op een dergelijke vraag draagt bij aan de complexiteit van een herindeling.

Samenvattend kan gesteld worden dat een financieel frame op verschillende wijzen gecommuniceerd kan worden. Daardoor ontstaan verschillende verhalen over een mogelijke invulling van financiën. Een belangrijke kritiek op new public management is dat het democratische gehalte laag is (Padt, 2007). Het referendum in Haren van 2014 en een dergelijke stroming met rationele, financiële argumenten hebben dan ook gebotst.

5.3: Diversiteitsframe

Het derde frame in de gemeentelijke herindeling bestaat uit argumenten rondom diversiteit. Dit frame wordt vooral gebruikt door voorstanders van een herindeling en komt ook voor in het herindelingsontwerp dat is opgesteld door de provincie Groningen. Het diversiteitsframe bestaat uit verschillende elementen, zoals bijvoorbeeld demografie, woonmilieu en inrichting van gebied. Het frame wordt voornamelijk gebruikt om aan te geven dat de nieuwe gemeente divers van aard zal zijn. De voorstanders zien hierbij de toegenomen diversiteit als een voordeel en als concept dat de nieuwe gemeente zal versterken.

Allereerst wordt het argument van demografie aangevoerd. Dankzij de lichte samenvoeging verandert de samenstelling van de gemeente. In tabel 1 is de bevolkingsopbouw per gemeente te zien, in tabel 2 is de bevolkingsopbouw van de nieuwe gemeente inzichtelijk gemaakt. De tabellen geven echter geen goed beeld over de verandering: doordat de gemeente Groningen ongeveer 10 keer zo groot is als de gemeenten waarmee de samenvoeging plaats vindt, gaat het demografische effect verloren. Daardoor is het onduidelijk welk demografisch effect op zal treden. Ook is het onduidelijk of er een demografisch effect in de gemeenschap van Haren of Ten Boer zal optreden door bijvoorbeeld de vestiging van meer jongeren. Wel blijkt uit cijfers van het CBS dat het gemiddelde inkomen van de nieuwe gemeente positief veranderd met ongeveer 750 euro per inwoner. Dit kan effect hebben op de berichtgeving over de gemeente Groningen, omdat het gemiddeld inkomen in Groningen op dit moment 23% lager ligt dan het landelijk gemiddelde (CBS, 2015).

Een tweede argument binnen het diversiteitsframe gaat over de aanwezigheid van verschillende woonmilieus. Momenteel kennen de drie gemeenten die betrokken zijn bij de herindeling verschillende woonmilieus. Zo blijkt uit het herindelingsontwerp dat Ten Boer een aantal kleine kernen kent met een wisselend voorzieningsniveau. Kleinschaligheid kenmerkt de dorpen en bouwplannen van de gemeente. Groningen kent een sterk stedelijk gebied met een aantal overgangszones naar landelijke gebieden en een aantal kernen zoals Hoogkerk en Noorddijk. Tot slot kent Haren een aantal groene kernen. In het herindelingsontwerp word Haren ook een 'typische forensengemeente' genoemd door het aantrekkelijke woonklimaat.

Uit de beschrijving van het herindelingsontwerp volgt logischerwijs dat de nieuwe woonmilieus een geheel vormen in de nieuwe gemeente. Daardoor ontstaat nog meer diversiteit binnen een gemeente. De diversiteit wordt als argument gebruikt voor een sterke gemeente: *"Wij zijn positief over het geschetste perspectief, waarbij we opmerken dat de door de provincie gewenste toetreding van de gemeente Haren, de toekomstige gemeente nog veelzijdiger, en daardoor nog sterker zal maken"* (Zienswijze Gemeente Groningen, 8 november 2016). Hierin ligt een impliciete logica besloten, namelijk dat diversiteit leidt tot een sterkere gemeente. Het is echter onduidelijk wat er met een sterkere gemeente bedoeld wordt. Uit de datacollectie wordt ook niet geheel duidelijk wat de onderliggende logica is van deze diversiteit. Wel kan opgemerkt worden dat een oranje communicatiestijl van toepassing is. Dankzij de uitbreiding van woonmilieus kent de gemeente een breder aanbod en kan de gemeente meer verschillende groepen inwoners bedienen.

Uit de gesprekken met de verschillende partijen blijkt dat er verschillend wordt gedacht over de diversiteit van de nieuwe gemeente. De verschillende perspectieven op stedelijke ontwikkeling kunnen er volgens een vertegenwoordiger van de gemeente Haren voor zorgen dat het woonmilieu van Haren opgaat in het grotere geheel van de stad Groningen. Daardoor dreigt de eigenheid van de ruimte te verdwijnen. De aspecten die gewaardeerd worden door de Harense gemeenschap, zoals groene ruimten maken dan onderdeel uit van een groter geheel. Uit het herindelingsontwerp volgt dit dan ook. Dit wordt omschreven als 'complementair' en 'meer van het andere'. Uit dit hoofdstuk van het herindelingsontwerp blijkt ook dat de groene aspecten, zoals het groene gebied tussen Groningen en Haren beschermd zullen worden doormiddel van de omgevingsvisie van de provincie en afspraken in het kader van de stedelijke regio Groningen-Assen. Hieruit volgt dat de provincie een regisserende en regulerende rol voor dit gebied wil opnemen.

De impasse rond diversiteit kan opgelost door inzichtelijk te maken wat de mogelijke effecten zullen zijn voor de gemeenschappen. Dit kan door bijvoorbeeld te inventariseren hoe een dergelijke herindeling is verlopen bij andere gemeenten. Ook is bewustzijn over dit thema nodig, zodat het duidelijk wordt wat de nieuwe diversiteit in de praktijk betekent voor de gemeenschappen.

5.4: Zelfbeschikkingsframe

Het laatste frame bestaat rondom zelfbeschikking. De argumenten hierin hebben betrekking op autonomie, identiteit en wettelijke kaders.

Allereerst bestaat het frame uit constructie van de identiteit van Haren. Deze identiteit wordt door alle verschillende partijen onderschreven. Het is echter onduidelijk waar de identiteit uit bestaat, verschillende partijen geven hierop verschillende antwoorden. Uit een aantal interviews komt het beeld naar voren dat deze identiteit gestoeld is op de aanwezigheid van veel groen, dorpsgevoel, korte lijnen tussen burger en bestuur en de wens om in Haren dingen op een andere manier aan te pakken dan dat in Groningen gebeurt. In een van de interviews kwam naar voren dat de identiteit ook sterk verband houdt met wat Haren vooral niet is: de stad. Uit deze lezing van identiteit volgt een proces van *othering*: de identiteit van Haren bestaat vooral uit het iets niet zijn. Othering is hier een relatief oordeel, gestoeld op een vergelijking met de buurgemeenten (Holloway & Hubbard, 2001).

Identiteit kan op verschillende manieren beschreven worden. In deze thesis is gekozen voor een constructie van culturele identiteit volgens James (2014), waarin identiteit bestaat uit verschillende lagen (bijvoorbeeld micro, meso, macro). Identiteit is volgens de auteur een sociale constructie. Daaruit volgt logischerwijs dat identiteit is opgebouwd uit verschillende sociale lagen. Wanneer een van deze lagen (zoals bijvoorbeeld een gemeente) wordt verandert, zorgt dit voor een reactie. Zowel voor als tegenstanders van een herindeling lijken het echter eens te zijn dat er met de identiteit zorgvuldig omgegaan moet worden. In dit onderzoek is de identiteit ook teruggekomen in de vragen rondom spiral dynamics. De betrokken partijen beantwoorden de stelling over de identiteit van Haren met een overtuigend ja.

Identiteit is voornamelijk aangetroffen in een paarse communicatiestijl, maar zou ook in andere stijlen kunnen voorkomen. Een paarse stijl gaat bijvoorbeeld over migratie en instroom van een nieuwe groep in een bestaande groep. Een rode communicatiestijl gaat over de invloed van de groep over inrichting van een eigen gebied. Een blauwe stijl heeft betrekking over de eigen besluit en beslisprocedures. Oranje kan gaan over het succes, zoals bijvoorbeeld *placebranding* en onderscheidend vermogen. Tot slot kan een groene stijl gaan over sociale samenhang en cohesie binnen de groep.

Een eerste stap naar oplossing van het conflict is bewustzijn van de verschillende communicatiestijlen rond zelfbeschikking. Een tweede stap is om te onderzoeken welke vormen van zelfbeschikking aanwezig kunnen blijven na een eventuele herindeling. Een voorbeeld werd genoemd door de respondenten, de zogenaamde wijkwethouder. Dit is een oplossing waarin een lokale besluitprocedure in zekere zin gewaarborgd wordt. Wanneer Haren meer ruimte krijgt om zich in de nieuwe gemeente te onderscheiden, bijvoorbeeld door *placebranding* kan dit gedaan worden middels een oranje communicatiestijl. Waarborgen voor het verenigingsleven in Haren zou een oplossing met groene communicatiestijl zijn, aangezien sociale samenhang daardoor bevorderd wordt.

Een onderliggend aspect van deze sterke groepsidentiteit wordt benoemd door Anderson (1983). Anderson beschrijft hierin het concept van een imagined community, een groep waarin de leden een sterke binding met elkaar ervaren maar elkaar niet allemaal kunnen kennen. Er lijkt hier sprake van een imagined political community (Anderson, 1983), aangezien de groep politieke invloed wil uitoefenen over een soeverein gebied. Volgens

Anderson ontstaat er door een dergelijk gevoel een gemeenschappelijk discours binnen de groep. Dit gemeenschappelijke discours of verhaal heeft effect op de werkelijkheid en hier kan een botsing ontstaan tussen de verschillende geconstrueerde werkelijkheden. Wanneer een proces van *othering* heeft plaatsgevonden is het op een conceptueel niveau lastig om een eventuele herindeling plaats te laten vinden, aangezien dat wat Haren vooral niet is, nu wel onderdeel gaat uitmaken van de identiteit.

Een tweede argument in het zelfbeschikkingsframe komt vanuit de wettelijke kaders van een gemeentelijke herindeling. Hierin staat beschreven dat een van de voorwaarden voor dit traject draagvlak voor het proces is. Uit de interviews met de betrokken partijen en documenten komt naar voren dat er in Haren geen draagvlak heerst. Dit wordt gedemonstreerd met het referendum dat in 2014 is gehouden waarin gevraagd is aan de inwoners van Haren hoe zij over een herindeling met Groningen dachten. Hierin zei ongeveer driekwart van de inwoners dat ze dat niet zagen zitten.

In het beleidskader wordt echter gekeken naar draagvlak van de direct betrokken partij en draagvlak vanuit een regionaal perspectief. Hieronder vallen ook buurtgemeenten en maatschappelijke organisaties. De bereidwilligheid van omliggende gemeenten tot samenwerking wordt hierin meegenomen. Dit is volgens de provincie minimaal aanwezig. Volgens het beleidskader bij de wet Arhi is het argument dat draagvlak in Haren ontbreekt dus maar beperkt geldig. Hoewel de burgerraadpleging een duidelijk indicatie geeft van het draagvlak, wordt er door andere overheden naar meerdere aspecten gekeken.

Hoofdstuk 6: Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag beantwoord: *welke frames worden door wie gebruikt in het herindelingsproces tussen Groningen en Haren en hoe beïnvloedt dit ruimtelijke planning?* Dit wordt gedaan worden door de vier deelvragen los te beantwoorden op basis van de verzamelde data en interpretatie van deze data. Na de beantwoording volgt een discussie en reflectie op het onderzoek. Daarin wordt de theorie, de methode en de data kritisch tegen het licht gehouden en worden er aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

6.1: Conclusie

De eerste deelvraag beslaat de relatie tussen framing en ruimtelijke planning. Ruimtelijke planning en de inrichting van processen gebeurt vanuit een machtspositie. De inrichting van gebied en proces verloopt vanuit een ideaalbeeld. Dit beeld kan verschillen per schaalniveau, zoals bijvoorbeeld het geval is met windmolens. Wanneer de gemeentelijke herindeling hierin betrokken wordt, komen een aantal aspecten naar voren.

Allereerst kunnen gemeenten zelf besluiten nemen over de inrichting van het gebied, via de vertegenwoordigers van de inwoners in de gemeenteraad. Daarmee komen automatisch grenzen in beeld met andere gemeenten. Bij een herindeling verdwijnt de grens en de organisatie van een gemeente, en verandert de besluitvorming over een bepaald gebied. Planning heeft betrekking op inrichting van een dergelijk gebied en is veelvuldig aan de orde gekomen in het zelfbeschikkingsframe. Verder is de invloed van frames inherent aan het systeem van planning, omdat planningsvisies gecommuniceerd worden in de vorm van beelden en verhalen en zelf een ideaalbeeld van de werkelijkheid zijn. Dit gebeurt omdat planning in Nederland een politieke aangelegenheid is en politici besluiten over de inrichting van een gebied en een proces daartoe. Dat maakt framing een onderdeel van een dergelijk plan.

Ten tweede is framing een selectieve weergave van de werkelijkheid. In het proces van framen leggen actoren bewust nadruk op bepaalde aspecten en verschuiven andere aspecten naar de achtergrond. Rond de herindelingsinteractie hebben bestuurskracht en financiën veel aandacht gekregen van de verschillende partijen. Deze twee aspecten hebben echter een verschillende betekenis gekregen door de verschillende frames waardoor gekeken is. De rapporten over deze thema's hebben hier ook ruimte voor gelaten. Het frame heeft invloed op de manier waarop het proces is doorlopen. Tussen partijen lijkt een gedeelde (geconstrueerde) werkelijkheid te ontbreken als gevolg van framing.

Ruimtelijke planning en complexiteit hebben binnen het huidige discours van planologie veel aandacht. Ook hier lijkt framing relevant. Dynamische complexiteit bevat bijvoorbeeld processen die zich lastig laten voorspellen (Hertogh & Westerveld, 2010). Zelf-organiserende processen, zoals het burgercomité dat de provincie voor de rechter daagt en een initiatief opstart om zienswijzen te schrijven laten zich lastig voorspellen. Het burgercomité beziet de werkelijkheid ook door een bepaald frame, dat vervolgens invloed heeft op de acties van het comité, maar ook invloed heeft op de acties van andere actoren zoals de Provincie.

De tweede deelvraag geeft antwoord op welke stakeholders een rol spelen en wie welk frame gebruikt. In de herindeling lijken een aantal partijen belangrijk. De primaire betrokken partijen bestaan uit de gemeenten Haren, Ten Boer en Groningen. Verder is de provincie Groningen betrokken. De voorstanders van herindeling (gemeente Groningen, gemeente

Ten Boer, Provincie Groningen) gebruiken frames met betrekking op diversiteit en duurzaamheid. De gemeente Haren gebruikt een frame rondom zelfbeschikking en financiën. Het frame rondom financiën wordt gedeeld door de provincie, maar de partijen hanteren een andere vraagstelling en komen daardoor tot verschillende conclusies. Een secundaire, doch belangrijke aandeelhouder is het burgercomité herindeling Haren. Dit burgercomité heeft verschillende acties ondernomen en gebruikt ook een frame rond zelfbeschikking. Binnen dit frame heeft het burgercomité bepaalde acties ondernomen, zoals het insturen van zienswijzen en het starten van een rechtszaak tegen de provincie.

In het traject zijn verschillende conflicten ontstaan. De belangrijkste gebeurtenis is volgens verschillende partijen het besluit dat de provincie de regie van de herindeling overnam. Dit kan middels de wet Algemene Regels Herindelingen (Arhi). Verschillende partijen zijn hierdoor in een lock-in situatie beland. Haren heeft onder protest aan haar wettelijke verplichtingen voldaan in het traject en is aangeschoven bij het 'open overleg'. Na afloop hiervan worden aspecten van de herindeling niet meer besproken in de gemeenteraad van Haren. De provincie heeft gepoogd de mensen van Haren te vertegenwoordigen door een verbindingspersoon aan te stellen. Dit heeft geleid tot weerstand bij de gemeente Haren, aangezien een dergelijke positie niet bestaat en geen mandaat heeft om mensen te vertegenwoordigen. Verder is de rechtszaak en het hoger beroep dat is aangespannen een belangrijke bron geweest van conflict tussen het burgercomité en de provincie Groningen. Conflicten zijn beslecht in de rechtszaal en via formele wetten en regels opgelost, maar ook via nieuwe constructies, zoals een verbindingspersoon.

Uit de documenten en interviews blijkt dat de herindeling heeft geleid tot een binaire situatie: voorstanders en tegenstanders. Ook blijkt dat dankzij de verschillende frames er op verschillende manieren naar de feiten wordt gekeken. Zo halen zowel voor en tegenstanders eenzelfde rapport aan als bewijs voor zowel zelfstandigheid als herindelen.

In het traject zijn verschillende conflicten ontstaan tussen overheden en tussen overheid en burger(s). De vierde deelvraag beantwoordt of conflicten voorkomen kunnen worden door verhalen, coalities of institutionele afspraken. Een terugkerend thema in de gesprekken was dat het herindelingsontwerp geen wettelijke status heeft. In het herindelingsontwerp worden geen besluiten genomen over bijvoorbeeld de groene ruimte, maar er wordt wel aangegeven dat dit een belangrijk thema is. Hierdoor is de praktische invulling van de nieuwe gemeente onzeker. De wens om bepaalde aspecten vast te leggen en een systeem waarin de gemeenteraad beslist over diezelfde aspecten lijken met elkaar in strijd, maar gezien door een zelfbeschikkingsframe was dit in eerste instantie niet nodig geweest.

Het verhaal over zelfbeschikking lijkt dan ook lastig verenigbaar met een eventuele herindeling. De verschillende frames hebben invloed gehad op de ontwikkeling van een gemeenschappelijk verhaal, of het ontbreken daarvan. Discours coalities zijn wel mogelijk wanneer gekeken wordt naar het financiële of zelfbeschikkingsframe. Partijen lijken het eens te zijn over de praktijk van new public management. De overheid moet hierin het huishoudboekje op orde hebben en een bepaalde rol vervullen. Een communicatiestijl van succes biedt ook mogelijkheden wanneer het gaat om de *branding* van Haren. Hier ligt een zelfbeschikkingsframe onder. De invulling van dit discours verschilt echter. Verder kan het gesprek aangegaan worden over bijvoorbeeld identiteit, wanneer gekeken wordt naar de verschillende communicatiestijlen. Deze stijlen bieden verschillende oplossingen binnen de frames die gevonden zijn. Hierdoor kunnen bestuurders een eventueel nieuw, gezamenlijk

verhaal ontwikkelen. Dit is tevens een van de aanbevelingen van een onderzoek naar de 'best practices'. Hierin wordt aangeraden om in een vroeg stadium de kernwaarden van de nieuw te vormen gemeenten vast te leggen (Boogers et al, 2014).

6.2: Discussie en reflectie

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op het onderzoek, de theorie, de methode, keuzes hierin en tot slot op de conclusies.

Allereerst moet vermeld worden dat het masteronderzoek ook een frame is. Door de selectie van elementen worden andere elementen niet besproken. Het onderzoek heeft zich sterk gericht op het proces en de lock in situatie die is ontstaan. Aspecten zoals leiderschap, relationele benaderingen van plek, economisch geografische verklaringen en sense of place zijn daardoor wel genoemd maar niet in kaart gebracht. Daarom is dit onderzoek een deel van het hele verhaal over de gemeentelijke herindeling. Het onderzoek hanteert daarom een sociaal-constructivistisch discours. Dit betekent dat de realiteit een constructie is, waarin feiten zonder context geen betekenis hebben. Deze betekenis wordt door mensen gegeven en verleend. Hierdoor is er discussie mogelijk over dezelfde feiten die door verschillende mensen op verschillende wijzen geïnterpreteerd worden. Dit verklaart ook de keuze voor de titel van hoofdstuk 4: feiten zonder context hebben in dit onderzoek geen betekenis. De interpretatie van de resultaten is vanuit het kader van de onderzoeker gedaan. Dit betekent een focus op ruimtelijke aspecten.

Een tweede punt van reflectie betreft de mate waarin resultaten en conclusies gegeneraliseerd kunnen worden. Het onderzoek heeft zich gericht op de herindeling tussen Groningen, Ten Boer en Haren. Hoewel er meerdere herindelingen gaande zijn in Nederland valt deze herindeling op vanwege de complexiteit. Veel herindelingen verlopen echter minder complex en zijn minder controversieel. Daarom zijn de resultaten en conclusies niet direct toepasbaar op een andere case waarin een herindeling plaats vindt. De context van de herindeling is specifiek en komt maar op één plek voor. Toch zijn de conclusies op een abstract niveau wel toepasbaar op andere herindelingen en lijken ervaringen uit deze herindeling op het rapport van Boogers et al. (2014). Een aantal conclusies, zoals de relatie tussen ruimtelijke planning, framing en herindelingen zijn terug te vinden in andere herindelingen. Een voorbeeld hiervan zijn de gebruikte argumenten bij andere herindeling. Deze argumenten zijn grotendeels hetzelfde en gestoeld op de praktijk van new public management. Daardoor is de manier waarop verschillende communicatiestijlen binnen een frame gebruikt kunnen worden relevant om lock-in situaties te vermijden of op te lossen.

Een derde punt van reflectie heeft betrekking op de kwalitatieve methode. Het onderzoek heeft zich gericht op de verhalen van de betrokken partijen. Hiervoor is een kwalitatieve methode gekozen, omdat perceptie van problemen daarin belangrijk is. De methode kent echter een aantal beperkingen:

De eerste beperking van de methode is dat deze methode een relatief grote tijdsinvestering vergt per respondent. Een kwalitatieve benadering gecombineerd met een semigestructureerde vragenlijst zorgt voor een kwalitatieve rijkdom maar beperkt het aantal momenten van datacollectie vanwege de tijdsinvestering. Daardoor zijn resultaten en conclusies gebaseerd op een klein aantal primaire data. In de datacollectie is hier op twee manieren mee omgegaan. Allereerst is er een selectie gemaakt van respondenten, zodat de verschillende standpunten vertegenwoordigd zijn in de primaire data. Ten tweede is gepoogd

middels secundaire data (documentanalyse) de partijen die niet opgenomen zijn in de primaire datacollectie een plaats te geven in de analyse. Hierdoor zijn er van alle betrokken partijen data verzameld en meegenomen in de analyse.

De tweede beperking van een kwalitatieve methode is dat dankzij de kwalitatieve dimensie de omvang van een probleem lastig in kaart gebracht kan worden. Het is in dit onderzoek onduidelijk hoeveel mensen zich daadwerkelijk bezig houden met de herindeling en in hoeverre dit van invloed is op bijvoorbeeld de beleving van sense of place. Tevens zijn bepaalde genoemde aspecten zoals identiteit lastig meetbaar. Verschillende partijen gaven verschillende antwoorden op wat de identiteit van Haren is, terwijl de meeste partijen het wel eens zijn dat Haren een eigen identiteit heeft.

Er is dus ruimte om verder uit te zoeken wat de invloed van een herindeling is op een sense of place. Dit kan nuttige inzichten opleveren voor toekomstige herindelingen. Verder is er ruimte om in kaart te brengen in hoeverre de identiteit met behulp van verschillende communicatiestijlen wordt doorverteld. Dat vergt een grotere dataverzameling dan in dit onderzoek is gedaan. Verder is de beleving van een probleem vaak nadrukkelijk aanwezig in de kwalitatieve methode, terwijl dit cijfermatig mee kan vallen. Dit strookt met de theorie van social impact assesment (Vanclay, 2012). Door de perceptie wordt een werkelijkheid gecreëerd waarin het probleem nadrukkelijk aanwezig is. In verschillende interviews kwam naar voren dat men twijfelde in hoeverre het probleem leeft in Haren. Vanuit een economisch geografisch perspectief is het verder interessant om te onderzoeken welke invloed een herindeling heeft op bijvoorbeeld lokale lasten, *placebranding*, en vestigingsklimaat.

De gebruikte theorieën zoals argumentative discourse analysis, framing en spiral dynamics zijn over het algemeen nuttig geweest in gebruik. De combinatie tussen een theorie uit de communicatie (framing) en een theorie uit de sociologie (discours) toegepast op een ruimtelijk vraagstuk biedt nieuwe inzichten, zoals overlap in discours bij bepaalde tegenstellingen. Wel moet hierbij vermeldt worden dat het effect op ruimtelijke planning lastig is te onderzoeken, aangezien de herindeling nog loopt en er nog geen concrete resultaten opgeleverd zijn sinds het herindelingsontwerp. Uit het herindelingsontwerp zijn wel ruimtelijke argumenten naar voren gekomen, die onderdeel waren van de frames.

Deze combinatie draagt bij aan de sociale planologie op verschillende manieren. Allereerst zorgt de toepassing van spiral dynamics en framing op een ruimtelijke vraagstuk voor nieuwe inzichten over het functioneren van planning, en specifiek voor communicatieve planning. De aangedragen suggesties zijn een analytische manier om de interactie (opnieuw) vorm te geven. Een tweede manier waarop dit onderzoek bijdraagt is de manier waarop de gemeentelijke herindeling in kaart is gebracht. Dit is gedaan aan de hand van de frames die in de herindeling zijn aangetroffen. De communicatie is geanalyseerd aan de hand van onderliggende logica, aannames en discoursen. Dit is nog niet eerder toegepast op een gemeentelijke herindeling. Als laatste opent dit onderzoek de weg naar vervolgonderzoek, naar bijvoorbeeld de sense of place van inwoners, lokale lastendruk of vestigingsklimaat van een nieuw te vormen gemeente. Het is interessant om te onderzoeken of er ook op niet beoogde terreinen veranderingen optreden.

Tot slot moet dit onderzoek niet geïnterpreteerd worden als een argument voor of tegen herindeling. Aangezien het onderwerp gevoelig ligt is er uitdrukkelijk gepoogd geen inhoudelijke uitspraak te doen voor of tegen een herindeling. Dat is namelijk geen doel van dit onderzoek.

Bronnen

Allers, M., Geertsema, B. (2014). The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform. Geraadpleegd op 23-05-2017 via <https://www.coelo.nl/images/rapporten/>. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Anderson, B. (1983). *Imagined communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso Publishing.

Boogers, M., Mentink, M. & Ruizendaal, S. (2014). *Gemeentelijke herindelingen: lessen en leerervaringen*. Enschede: Universiteit Twente & Amersfoort: BMC advies.

CBS (2015). Kerncijfers gemeenten. Geraadpleegd op 27-05-2017 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2015/52/demografische-kerncijfers-per-gemeente-2015>. Heerlen, Centraal Bureau voor de statistiek

CBS (2016). *Gemiddeld inkomen per gemeente*. Geraadpleegd op 27-05-2017 via <http://www.rtlnieuws.nl/buurfacts/geld/inkomen%20in%20jouw%20gemeente/groningen/groningen///Groningen-rijke-inwoners>. Heerlen: Centraal bureau voor de statistiek.

CBS (2016). *Gemiddeld inkomen per gemeente*. Geraadpleegd op 27-05-2017 via <http://www.rtlnieuws.nl/buurfacts/geld/inkomen%20in%20jouw%20gemeente/groningen/haren///Haren-rijke-inwoners>. Heerlen: Centraal bureau voor de statistiek.

CBS (2016). *Gemiddeld inkomen per gemeente*. Geraadpleegd op 27-05-2017 via <http://www.rtlnieuws.nl/buurfacts/geld/inkomen%20in%20jouw%20gemeente/groningen/ten-boer///Ten-Boer-rijke-inwoners>. Heerlen: Centraal bureau voor de statistiek.

CBS (2017). *Gemeentelijke indeling op 1 januari 2017*. Geraadpleegd op 15-05-2017 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentelijke-indelingen/indeling%20per%20jaar/gemeentelijke-indeling-op-1-januari-2017>. Heerlen: Centraal bureau voor de statistiek.

Chong, D. & Druckman, J. (2007). Framing theory. *Annual review of political science*, 10, p. 103-126.

Christopher, C. & Torodovic, N. (2000). Spiral dynamics: the layers of human values in strategy. *Strategy & leadership*, 28(1), 4-12.

Clifford, N., French, S., Valentine, G. (2010). *Key methods in geography*. Thousand oaks: Sage publications.

D66 Groningen (2015). *D66 stemt voor herindeling Groningen Ten Boer*. Geraadpleegd via op 1-6-2017 via <https://groningen.d66.nl/2015/12/16/d66-stemt-voor-herindeling-groningen-ten-boer/>. Groningen: D66.

D66 Groningen (2016). *Herindeling: Groningen open houding, provincie aan zet*. Geraadpleegd op 7-6-2017 via <https://groningen.d66.nl/2016/06/22/herindeling-groningen-open-houding-provincie-aan-zet/>.

Dagblad van het Noorden (2016). *Rechtszaal te klein voor kort geding Haren vs Provincie*. Geraadpleegd 31-01-2017 via <http://www.dvhn.nl/groningen/Rechtszaal-te-klein-voor-kort-geding-Haren-versus-provincie-21783868.html>.

De rechtspraak (2016). *Vonnis in het kort geding van 2 december 2016*. Geraadpleegd op 12-05-2017 via <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBNNE:2016:5332>. Groningen: rechtbank Noord Nederland.

De Roo, G. & Voogd, H. (2015). *Abstracties van planning. Over processen en modellen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Assen, Cooperatie in Planning U.A.

Dewolff, A., Gray, B. , Putnam, L., Lewicki, R., Aarts, N., Bouwen, R. & Woerkum, C. (2009). Disentangling approaches to framing in conflict and negotiation research: a meta paradigmatic perspective. *Human relations*, 62(2), p. 155-193.

Entman, R. (1993). Framing: towards clarification of a fractured paradigm. *Journal of communication*, 43(4), p. 51-58.

Ernste, H. (2012). Framing cultures of planning. *Planning practice and research*, 27(1), p. 87-101.

Feldman, S. & Zaller, J. (1992). The political culture of ambivalence: ideological responses to the welfare state. *American Journal of political science*, 36, p. 268-307.

Ford, J. (1999). Organizational change as shifting conversations. *Journal of organization change management*, 12(6), 480-500.

Gemeente Groningen (2016). *Voortgang herindeling*. Geraadpleegd via https://gemeente.groningen.nl/sites/default/files/14._voortgang_herindeling.pdf op 25-04-2017. Groningen: Gemeente Groningen.

Gemeente Ten Boer (2016). *Samenvoeging met Groningen en Haren maakt ons sterker*. Geraadpleegd op 12-5-2017 via <https://www.tenboer.nl/nieuws/persberichten-1/samenvoeging-met-groningen-en-haren-maakt-ons-sterker>.

Gibson, J., Cameron, J. & Healy, S. (2013). *Take back the economy: an ethical guide for transforming communities*. Minnesota, University of Minnesota press.

Gibson, R. (2006). Sustainability assessment: basic components of a practical approach. *Impact assessment and project appraisal*, 24(3), 170-182.

Hajer, M. (1993). Coalitions, practices and meaning in environmental politics: from acid rain to BSE. In: Howarth, D & Torfing, J (2005). *Discours theory in European politics: identity, policy and governance*. London; Palgrave Macmillan

Hajer, M. (2005). Doing discours analysis: coalitions, practices and meaning. In: Van den Brink, M & Metze, T. (2006). *Words matter in policy and planning*. Utrecht: KNAG.

Hall, S. (1997). *Representation: cultural representations and signifying practices*. London Thousand Oaks.

Handen af van Haren (2017). *Handen af van Haren*. Geraadpleegd op 11-05-2017 via <http://www.handenafvanharen.nl/#NIEUWS>.

Haren beslist (2017). *Voorgeschiedenis*. Geraadpleegd op 18-05-2017 via <http://www.harenbeslist.nl/geschiedenis.html>. Haren: comité Herindeling Haren.

Haren de Krant (2016). *Haren op de tweede plaats als beste woongemeente Elsevier*. Geraadpleegd op 1-6-2017 via <http://www.harendekrant.nl/haren-op-tweede-plaats-als-beste-woongemeente-elsevier-2016/>. Haren: Haren de krant.

Hertogh, M & Westerveld, E. (2010). *Playing with complexity: management and organisation of large infrastructure projects*. Phd thesis, Erasmus University Rotterdam.

Hugé, J., Waas, T., Dahdouh, F., Koedam, N., Block, T. (2012). A discourse-analytical perspective on sustainability assessment: interpreting sustainable development in practice. *Sustainability Science*, 8(2), 187-198.

Jacoby, W. (2000). Issue framing and public opinion on government. *American journal of political science*, 44(4), 750-767.

James, P. (2015). Despite the terrors of typologies: the importance of understanding categories of difference and identity. *Interventions*, 17(2), 174-195.

Jansen, G., Korthuis, S., Korsten, A. (2013). *Grenzeloos Grunn: Advies over de maatschappelijk urgente vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de bestuurscultuur in Groningen*.

Kansrijk Haren. *Informatie over de herindeling met Groningen, Haren en Ten Boer*. Geraadpleegd op 14-05-2017 via <http://www.kansrijkharen.nl/>. Haren: Kansrijk Haren.

Kansrijk Haren. *Vragen en antwoorden*. Geraadpleegd op 14-05-2017 via <http://www.kansrijkharen.nl/vragen-en-antwoorden/>. Haren: Kansrijk Haren.

Klomp, J. (2014). *Spiral dynamics en hoe om te gaan met kinderen*. Geraadpleegd op 28-06-2017 via <http://www.hoogbegaafd.com/spiral-dynamics-talentbegeleider-en-hoe-om-te-gaan-met-kinderen/>.

Lisci-Wessels, T. (2004). *Ontwikkeling van het aantal gemeenten sinds 1900*. Geraadpleegd op 15-05-2017 via <https://www.cbs.nl/-/media/imported/documents/2004/11/2004-k1-b-15-p056-art.pdf>. Heerlen: Centraal bureau voor de statistiek.

Movisie (2015). *Drie decentralisaties in het sociale domein: een overzicht in vogelvlucht*. Geraadpleegd op 18-05-2017 via <https://www.movisie.nl/artikel/drie-decentralisaties-sociale-domein>. Utrecht: Movisie.

NRC (2016). *Zo wordt groot Groningen gecreeërd*. Geraadpleegd op 12-05-2017 via <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/08/25/zo-wordt-groot-groningen-gecreeerd-3973555-a1517808>.

OogTV (2017). *Burgercomité haren: provinciale staten onbetrouwbaar en vooringenomen*. Geraadpleegd 31-01-2017 via <https://www.oogtv.nl/2017/01/burgercomite-haren-daagt-provincie-opnieuw-voor-de-rechter/>.

Oostendorp, H., Korte, A., Sietsema, H., Joosten, P., Fledderus, J., Lensink, I. (2016). Efficiency bij gemeentelijke herindelingen: Verkennend onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties. Utrecht: Necker van Naem.

Padt, F. (2007). *Green planning: An institutional analysis of regional environmental planning in the Netherlands*. Delft: Eburon.

Provincie Groningen (2016). *Flyer vragen en antwoorden herindelingsontwerp*. Geraadpleegd via <https://www.herindelinggthb.nl/> op 25-04-2017. Groningen: Provincie Groningen.

Provincie Groningen (2016). *Herindelingskrant Groningen, Haren en Ten Boer*. Geraadpleegd via [https://www.herindelinggthb.nl/startpagina/\\$107](https://www.herindelinggthb.nl/startpagina/$107) op 25-04-2017. Groningen: Provincie Groningen.

Provincie Groningen (2017). *Herindeling Groningen, Haren en Ten Boer*. Geraadpleegd via <https://www.herindelinggthb.nl/> op 25-04-2017. Groningen: Provincie Groningen.

Provincie Groningen (2017). *Stand van zaken; wie gaat met wie en hoe staat het met het herindelingsproces?* Geraadpleegd op 01-02-2017 via <https://www.provinciegroningen.nl/actueel/dossiers/gemeentelijke-herindeling/stand-van-zaken/>

PVDA Groningen (2016). *PVDA eensgezind over herindeling met Haren*. Geraadpleegd op 1-6-2017 via <https://www.pvdagroningen.nl/web/pvda-eensgezind-over-herindeling-met-haren/>. Groningen: PVDA.

Resnik, J. (2007). Discours structuration in Israel, democratization of education and the impact of the global education network. *Journal of Education policy*, 22(3), p215-240.

Rijksoverheid (2014). *Beleidskader Algemene regels herindeling*. Geraadpleegd op 28-05-2017 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/gemeentelijke-herindeling>. Den Haag: Rijksoverheid

Rijksoverheid (2014). *Wet algemene regels herindeling (Arhi)*. Geraadpleegd op 12-05-2017 via <http://wetten.overheid.nl/BWBR0003718/2014-11-29>. Den Haag: Rijksoverheid.

Rijksoverheid (2015). *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. Geraadpleegd op 15-05-2017 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>. Den Haag: Rijksoverheid.

Rijksoverheid (2016). *Antwoord vernietigingsverzoek 21 juli 2016*. Geraadpleegd via http://www.handenafvanharen.nl/sites/default/files/2016-08-19_antwoord%20Min%20BZK%20op%20vernietigingsverzoek.pdf. Den Haag: Rijksoverheid.

Sevenans, J. & Vliegenhart, R. (2016). Political agenda setting in Belgium & the Netherlands: the moderating role of conflict framing. *Journal of mass communication quarterly*, 93(1), 187-203.

Simon, R. (1982). *Gramsci's Political Thought: An Introduction*. London: Lawrence & Wishart.

Stadspartij (2014). *Partijprogramma 2014-2018*. Geraadpleegd op 28-04-2017 via <http://stadspartijgroningen.nl/home/partijprogramma/>.

Stadspartij (2017). *Gedwongen herindeling Haren is moderne spaanse inquisitie*. Geraadpleegd op 28-04-2017 via <http://stadspartijgroningen.nl/home/gedwongen-herindeling-haren-is-moderne-spaanse-inquisitie/>.

Vanclay, F. (2012). The potential application of social impact assessment in integrated coastal zone management. *Ocean & Coastal Management*, 68, p. 149-156.

Vereniging Nederlandse gemeenten (2014). *Samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR)*. Geraadpleegd op 18-05-2017 via https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2014/vng-raadgever-samenwerking-op-basis-van-wgr-maart-2014.pdf. Den Haag: vereniging Nederlandse gemeenten.

VVD (2014). *Bestuur, gemeente en herindelingen*. Geraadpleegd op 28-04-2017 via <https://stadgroningen.vvd.nl/standpunten/1179/bestuur-gemeente-herindelingen> op 28-04-2017.

Wever, Y., Van den Berg, Y., Waaijenberg, M. (2016). *Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren*. Den Haag: B&A Groep.

World commission on environment and development (WCED) (1987). *Our common future*. New York: United Nations.

Bijlage I: Interview guide helikopterinterview

Interview guide helikopter interviews

1. Kunt u iets vertellen over uw rol bij het herindelingsproces?
 - a. Functie ?
 - b. Waarom interesse?
2. Hoe zit de tijdlijn van het herindelingsproces in elkaar?
 - a. Wat zijn belangrijke momenten geweest?
 - b. Weet u van mogelijke bijeenkomsten waar conflicten zijn beslecht?
 - Zoja, hoe is dat gedaan?
3. Welke partijen hebben een aandeel in het proces?
 - a. Wat voor aandeel is dit?
 - b. Waarom hebben deze partijen een bepaald aandeel?
4. Welke verhalen zijn dominant in dit proces?
 - a. Hoe zijn deze verhalen ontstaan?
 - b. Hoe worden deze verhalen doorverteld?
 - c. Welke partijen vertellen welke verhalen?
 - d. Waar ziet u overlap in de verhalen?
5. Zijn er nog belangrijke aspecten van de herindeling die nog niet aan bod gekomen zijn?
 - a. [bij belangrijk aspect] Waarom is dit belangrijk?

Bijlage II: Interviewgide betrokken partijen

Interviewgide interviews betrokkenen

1. Wie bent u, en hoe bent u betrokken geraakt bij de gemeentelijke herindeling?
 - a. Vertegenwoordigt u een bepaalde groep?
 - b. wat zijn de belangrijkste partijen in de herindeling?
2. Wat zijn de belangrijkste gebeurtenissen in het herindelingsproces geweest?
 - a. Welke conflicten zijn er geweest in het proces?
 - b. Waar(over) vonden deze conflicten plaats?
 - c. Welke partijen waren hier bij betrokken?
 - d. Op welke manier is er omgegaan met het conflict?
 - e. Kunt u een of twee bijeenkomsten noemen die voor het proces van invloed zijn geweest?
3. Wat is uw mening over de herindeling?
 - a. Waarom vindt u dit?
 - b. Op welke wijze beïnvloedt u het de herindeling/hoopt u invloed uit te oefenen?
4. Welke acties worden ondernomen in het herindelingsproces?
 - a. Waren de acties succesvol?
 - b. Met welk doel vonden de acties plaats?
 - c. Welke acties onderneemt u/wilt u ondernemen?
5. Zijn er nog belangrijke aspecten van de herindeling die nog niet aan bod gekomen zijn?
 - a. [bij belangrijk aspect] Waarom is dit belangrijk?

Stellingen interview

Op een schaal van 1 (oneens) tot 5 (eens)

Geborgenheid (paars) :

Door de herindeling is haren niet meer van de harenaar.

Haren heeft een eigen identiteit waar ik me thuis voel

Macht (rood):

Ik wil als individu invloed hebben op het proces

De herindeling is vooral een machtsspel tussen partijen

Orde (Blauw)

De instanties en regels zijn belangrijk of leidend in dit proces.

De instanties zijn de aangewezen partijen om beslissingen te nemen over de herindeling

Succes (Oranje)

De gemeente (OF GEMEENSCHAP) haren staat voor uitdagingen maar kan die het hoofd bieden en een succesvolle gemeente/gemeenschap worden

Een gemeente kan concurreren met andere gemeenten om succesvol te worden

Gemeenschap (Groen)

Alle burgers moeten betrokken worden bij dit proces

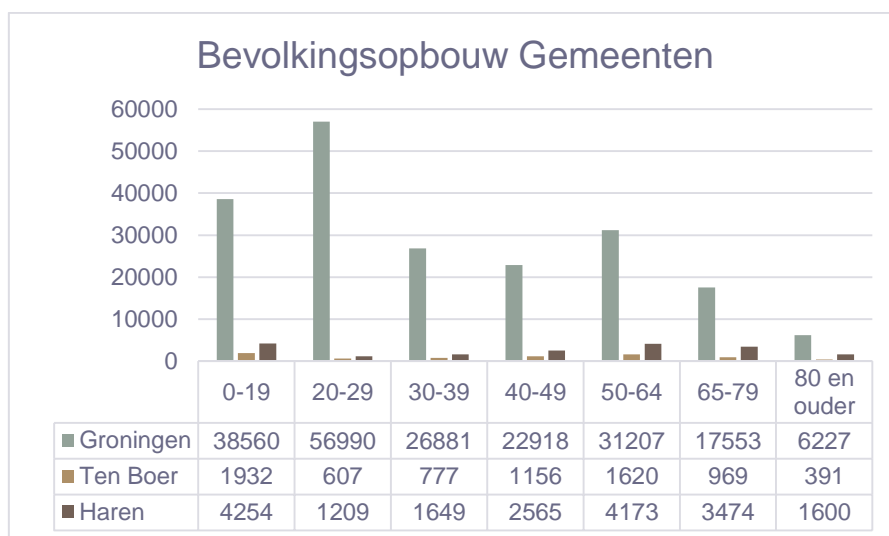
Doel van het herindelingsproces is om te komen tot een breed gedragen consensus

Synergje (Geel) :

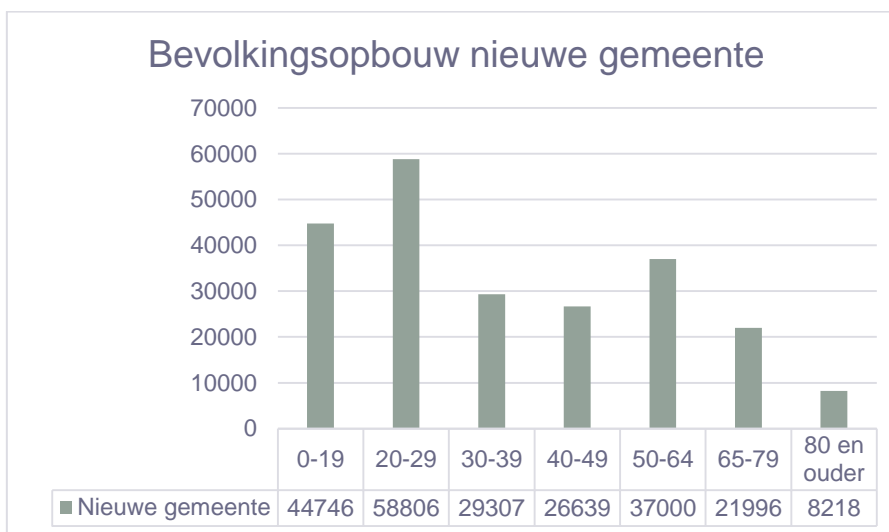
De leiders in de herindeling moeten verschillende rollen aannemen op basis van de situatie

De verschillende perspectieven moeten een plek krijgen en er moet geschakeld worden tussen verschillende perspectieven zodat het proces verbeterd. Verandering is de norm.

Bijlage III: Kerncijfers betrokken gemeenten



Tabel 1: Bevolkingsopbouw gemeenten (CBS,2015)



Tabel 2: Bevolkingsopbouw nieuwe gemeente (CBS,2015)

Gemeente	gemiddeld inkomen (2016)	Inwoners	Totale inkomen	Gemeente nieuw
Groningen	18000	200.952	3617136000	
Ten Boer	23200	19.076	442563200	
Haren	28200	7.352	207326400	
Totaal nieuwe gemeente		227.380	4267025600	18766,06

Tabel 3: Gemiddeld inkomen nieuwe gemeente (CBS,2016)

Bijlage IV: Literatuur & concepten

Naam Artikel:	Concepten
Abstracties van planning. Over processen en modellen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving	Complexiteit, discours, zelf organiserende processen
Disentangling approaches to framing in conflict and negotiation research: a meta paradigmatic perspective.	frames als interreactionele co-constructie of cognitieve representatie
Framing: towards clarification of a fractured paradigm	Frames en Framing
Framing cultures of planning	zachte factoren in planning, effect van frames op planning
Organizational change as shifting conversations	organisaties als sociale constructie
Coalitions, practices and meaning in environmental politics: from acid rain to BSE	discours affinity, verhaallijnen en discours coalitions
Doing discours analysis: coalitions, practices and meaning	coalities, discours
Words matter in policy and planning	coalities, metafoor, discours
Playing with complexity: management and organisation of large infrastructure projects	complexiteit, dynamisch en detail
Issue framing and public opinion on government	framing, issue framing, public opinion
Political agenda setting in Belgium & the Netherlands: the moderating role of conflict framing	conflict framing