

## ***Crisis? What crisis?!***

### **Verhalende betekenisgeving aan de economische crisis door gemeenten en hun maatschappelijke partners**

*Mark van Dam*

*In 2008 brak een wereldwijde economische crisis uit. Een crisis waar we nu op terugkijken als een duidelijk geordende opeenvolging van feitelijke gebeurtenissen. Maar destijds werden deze gebeurtenissen ervaren als onverwacht, ongeordend en onvoorspelbaar: een schoksituatie. Hoe reageerden gemeenten op deze schoksituatie, deze economische crisis? Dit artikel beschrijft hoe twee gemeenten samen met hun maatschappelijke partners betekenis hebben gegeven aan de economische crisis. Daarbij gaat het over de vraag hoe zij de crisis zelf interpreteerden, maar ook welke handelingen hieruit voortvloeiden. Vanuit een constructivistische positie wordt gekeken hoe gemeenten met hun partners een betekenis construeerden die hen in staat stelde om met maatregelen te komen die de gevolgen van de crisis voor hun inwoners konden verzachten. In dit artikel wordt, gebaseerd op de epistemologische en methodologische uitgangspunten van discoursanalyse, gekeken naar de rol van taal in dit proces van betekenisgeving. Deze benadering biedt gemeenten inzicht in de rol van verhalen bij het vormen van beleid en het bepalen van nieuwe praktijkoplossingen. Het artikel sluit af met enkele handreikingen hoe deze manier van kijken kan helpen om te gaan met vergelijkbare (schok)situaties, specifiek in samenwerking tussen gemeenten met andere organisaties.*

*Relevantie voor practitioners: (a) dit artikel laat zien hoe men de economische crisis als discours kan zien; dit geldt ook voor andere (schok)situaties; (b) dit artikel laat ook zien hoe belangrijk het is om in samenwerking tussen verschillende organisaties oog te hebben voor het discursieve karakter van een dergelijke samenwerking; (c) dit artikel laat zien hoe het herkennen van discourses gemeenten kan helpen om slimmer te acteren in een steeds veranderende omgeving.*

#### **1 Crisis? What crisis?! Betekenisgeving in schoksituaties als de economische crisis**

In 2008 begon een wereldwijde economische crisis die veel landen, organisaties en individuen over de hele wereld trof. Gemeenten in Nederland werden ook getroffen door deze economische crisis. Zij moesten reageren op de gebeurtenissen die zich voordeden; gebeurtenissen die deel uitmaakten van een breder fenomeen dat 'de economische crisis' werd genoemd. Dit artikel bespreekt de vraag: 'Hoe geven gemeenten met hun partners betekenis aan de economische crisis?' Deze vraag

wordt beantwoord vanuit een constructivistische positie, dat wil zeggen dat de economische crisis beschouwd wordt als een geconstrueerde werkelijkheid. De economische crisis maakt geen deel uit van een objectieve waarheid 'buiten ons', maar is onderdeel van een realiteit die wordt geconstrueerd in de interactie tussen mensen. In deze interactie proberen mensen betekenis te geven aan gebeurtenissen en ervaringen. Deze gebeurtenissen en ervaringen zijn in zichzelf nog zonder betekenis: mensen geven zin aan de gebeurtenissen en ervaringen door het vormen van een samenhangend geheel waarin de gebeurtenissen en ervaringen betekenis hebben (Berger & Luckmann, 1966; Barley & Tolbert, 1997; Rorty 2008a en 2008b).

### *1.1 Sensemaking: betekenis geven in schoksituaties*

Karl Weick (Weick, 1995; Weick e.a., 2005) beschrijft dit proces van betekenisgeving als 'sensemaking'. Hij benadrukt dat sensemaking vooral in schoksituaties plaatsvindt. Juist als er sprake is van gebeurtenissen die afwijken van de 'normale' of bekende gang van zaken, gebeurtenissen die opvallend of onverwacht zijn, hebben mensen behoefte om deze gebeurtenissen in een samenhangend verhaal te plaatsen. Mensen willen begrijpen wat er gebeurt en daarvoor is een gedeelde betekenis nodig. Dit betekenisgeven gebeurt volgens Weick achteraf. Pas nadat gebeurtenissen hebben plaatsgevonden, start het proces van sensemaking waarin mensen gezamenlijk deze gebeurtenissen in een samenhangend geheel plaatsen (zie ook Burns & Scapens, 2000; Cunliffe, 2001; Burns e.a., 2003; Holman & Thorpe, 2003; Maitlis, 2005).

Bij de economische crisis was een soortgelijk proces van sensemaking zichtbaar. Ook de economische crisis was een schoksituatie. Mensen werden overvallen door de gebeurtenissen die plaatsvonden en konden deze niet direct 'plaatsen' of verklaren. Na de eerste schoksituaties in 2008 en 2009 kwam een proces op gang waarbij mensen probeerden de gebeurtenissen in een logisch geheel te plaatsen. Vergelijkingen werden gemaakt met eerdere crises, zoals de economische crisis van de jaren dertig van de vorige eeuw, en er werden achtereenvolgens verschillende benamingen aan de crisis gegeven. Eerst sprak men van een kredietcrisis, later een bankencrisis, vervolgens een financiële crisis, en uiteindelijk werd vooral gesproken over een economische crisis. Nog weer later werd met name in Europa ook wel gesproken over een eurocrisis. Kortom: het proces van betekenisgeving rond de economische crisis, waarbij met terugwerkende kracht logische verklaringen werden geconstrueerd voor het aanvankelijk als schoksituatie ervaren geheel van gebeurtenissen, is op macroniveau duidelijk herkenbaar (Temin, 2010; Mishkin, 2011; Phillips & Yu, 2011; Lane, 2012).

### *1.2 Het discours: betekenisgeving als sociaal en talig proces*

In het proces van 'sensemaking' speelt het begrip 'discours' een belangrijke rol (Fairclough, 1992; Alvesson & Karreman, 2000; Alvesson & Sköldbberg, 2000; Phillips e.a., 2004). Een discours is te omschrijven als 'het binnen een sociale gemeenschap erkende geheel van betekenisvolle gesproken en geschreven uitingen, plus de manieren waarop die uitingen tot stand komen, en de manieren waarop ze

begrepen worden' (Bos, 2007: 16). Deze definitie van Bos geeft de verschillende aspecten van het begrip discours goed weer. Ten *eerste* benadrukt de definitie het belang van taal in sensemaking. Een discours bestaat uit 'gesproken en geschreven uitingen'. Dit geeft aan dat betekenisgeving gebeurt door middel van taal. Door met elkaar te spreken, geven mensen gezamenlijk betekenis aan de werkelijkheid om hen heen. De manier waarop mensen praten over gebeurtenissen en ervaringen bepaalt hun betekenis. Ze worden met elkaar verbonden in één coherent discours. Men kan dus zeggen dat de werkelijkheid discursief geconstrueerd wordt. Ten *tweede* benadrukt de definitie van Bos het sociale karakter van het begrip discours. Betekenisgeving gebeurt niet door los van elkaar staande individuen, maar 'binnen een sociale gemeenschap'. Betekenissen zijn altijd gedeelde betekenissen, gedeeld met mensen die deel uitmaken van dezelfde sociale gemeenschap. Deze gemeenschap kan groot zijn (de westerse wereld, Europa, de sociaal-democratie), maar ook klein, tot op het niveau van twee of drie mensen.

### 1.3 Betekenisgeving vanuit een structuur- en een handelingsperspectief

De hierboven aangehaalde definitie van Bos laat nog twee belangrijke aspecten van het begrip discours zien. Het gaat hierbij om de manier waarop discourses tot stand komen en zich ontwikkelen. Het *derde* deel van de definitie, 'de manieren waarop die uitingen tot stand komen', laat zien dat discourses 'van onderop' tot stand komen. Mensen praten met elkaar en construeren zo betekenissen, in een samenhangend discours: vanuit de praktijk komt het discours tot stand. Dit proces van betekenisgeving tussen individuen wordt ook wel 'discursive practice' genoemd (Holstein & Gubrium, 2005). Het *vierde* deel van de definitie, 'de manieren waarop ze begrepen worden', focust juist op het feit dat bestaande discourses invloed uitoefenen op het proces van betekenisgeving tussen mensen. Bredere, bestaande discourses oefenen 'top-down' invloed uit op mensen. Ze vormen als het ware het raamwerk, de structuur, waarbinnen mensen betekenis geven aan gebeurtenissen: het discours beïnvloedt de praktijk (zie ook Foucault, 2002 en 2004; Powers, 2007). Dit element wordt ook wel aangeduid als 'discourse-in-practice' (Holstein & Gubrium, 2005).

Deze twee elementen van het begrip discours raken aan een breder vraagstuk in de sociale wetenschappen, ook wel aangeduid als het structuur-handelingsvraagstuk (Giddens, 1984; Jacobs, 1993; Vandenberghe, 1993). Het gaat hierbij om de vraag in hoeverre onze sociale werkelijkheid bepaald wordt door bestaande structuren (het structuurperspectief) en in hoeverre wij zelf als individuele mensen deze werkelijkheid actief construeren (het handelingsperspectief). Vaak wordt hierin gekozen voor een positie waarin voorkeur wordt gegeven aan een van beide perspectieven. In dit artikel worden beide perspectieven beschouwd als complementair in plaats van concurrerend. Of, zoals Torfing zegt: *'Most social, cultural and political phenomena are explainable both in terms of their structural determinants and in terms of the social actions that brought them about'* (Torfing, 1999: 137).

#### 1.4 *Structuur- en handelingsbenaderingen van de economische crisis*

Dit artikel beschrijft het proces van betekenisgeving rond de economische crisis in twee Nederlandse gemeenten (zie voor een uitgebreidere beschrijving van dit onderzoek Van Dam, 2017). In beide gemeenten is in 2009 een samenwerking gestart tussen de gemeente en enkele van haar maatschappelijke partners: belangrijke organisaties binnen de lokale of regionale gemeenschap, zoals ondernemers, zorg- en onderwijsinstellingen, lokale banken en woningcorporaties. In een Taskforce of Kopgroep bespreken zij de betekenis van de economische crisis voor hun gemeente, met als doel om acties te ondernemen die de gevolgen van de economische crisis kunnen verzachten. Het discursieve proces dat plaatsvindt in deze groepen wordt beschreven. Hierbij wordt eveneens gezocht naar discourses over de economische crisis vanuit de twee genoemde perspectieven. Vanuit het structuurperspectief is de vraag welke bredere bestaande discourses de (lokale) betekenisgeving van de economische crisis bepalen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan bestaande economische theorieën of modellen, berichtgeving vanuit de media, politieke discourses, et cetera. Al deze grotere verhalen kunnen de lokale betekenisgeving in gemeenten beïnvloeden. Anderzijds wordt ook vanuit het handelingsperspectief gekeken naar de betekenisgeving rond de economische crisis in beide gemeenten. In het lokale discursieve proces, waar mensen samen in gesprek zijn over de economische crisis, wordt ook lokaal betekenis geconstrueerd. Hierbij kunnen persoonlijke ervaringen, anekdotes, achtergronden, belangen en opvattingen van de deelnemers aan het lokale discours een rol spelen in de betekenis die op lokaal niveau aan de economische crisis gegeven wordt.

## 2 *A tale of two cities. Een onderzoek in twee Nederlandse gemeenten*

### 2.1 *De selectie van de twee gemeenten*

De twee gemeenten die voor dit artikel onderzocht zijn, worden hier aangeduid met de fictieve namen Highwater en Dryland. Ze zijn geselecteerd aan de hand van een aantal criteria. Ten *eerste* gaat het hier om gemeenten die, kort na het ontstaan van de economische crisis, actief in gesprek gingen over maatregelen die genomen konden worden om de gevolgen van de economische crisis voor hun inwoners te verzachten. In veel gemeenten werd hierover gesproken, maar deze twee gemeenten behoren tot een relatief kleine groep van gemeenten die hier ook daadwerkelijk een taskforce voor oprichtten. Ten *tweede* zijn dit voorbeelden van gemeenten die in het zoeken naar maatregelen om de gevolgen van de crisis te verzachten de samenwerking zochten met hun 'maatschappelijke partners': lokale ondernemers, maatschappelijke instellingen, woningcorporaties en lokale banken. Juist de samenwerking tussen deze vertegenwoordigers van verschillende organisaties, en dus het gezamenlijke proces van betekenisgeving, werd hiermee ook een element in het onderzoek. Ten *derde* is gekozen voor gemeenten van een enigszins gemiddelde grootte. Bij de selectie zijn gemeenten groter dan 100.000 inwoners buiten beschouwing gelaten. Hiervoor is gekozen, omdat bij grotere gemeenten vaak sprake is van een complexere organisatie, waarbij besluitvorming

op verschillende niveaus plaatsvindt. Dit zou het voor dit onderzoek moeilijker maken om het proces van betekenisgeving als geheel te kunnen overzien.

Uit de resterende gemeenten zijn twee gemeenten geselecteerd die bereid waren mee te werken aan dit onderzoek. Dit hield in dat zij ermee instemden dat de onderzoeker alle bijeenkomsten van de Taskforce of Kopgroep zou bijwonen, dat hij de beschikking kreeg over alle documenten die aan deze groepen gerelateerd waren en dat hij de leden van de groepen mocht interviewen. Op basis van deze selectiecriteria is gekozen om het onderzoek in de gemeenten Highwater en Dryland uit te voeren. De reden dat is gekozen voor een klein aantal te onderzoeken gemeenten, heeft te maken met de gehanteerde onderzoeksmethode. Het analyseren van discoursen, vanuit een structuur- en een handelingsperspectief, is een arbeidsintensief proces. In de volgende paragraaf staat beschreven hoe dit analyseproces concreet is verlopen, maar voor nu volstaat de constatering dat een dergelijke analyse veel tijd kost. Dit is de reden dat het praktisch gezien niet mogelijk was om meerdere gemeenten te onderzoeken. Door twee gemeenten te onderzoeken, is het wel mogelijk om deze twee praktijken te vergelijken. Het is mogelijk dat het discursieve proces van betekenisgeving aan de economische crisis op onderdelen min of meer vergelijkbaar is verlopen, maar het kan ook zijn dat hierin duidelijke verschillen te zien zijn.

Op basis van de twee onderzochte gemeenten kunnen geen algemene conclusies getrokken worden over hoe (Nederlandse) gemeenten in het algemeen gereageerd hebben op de economische crisis. De uitkomsten van dit onderzoek zijn niet generaliseerbaar. Hiervoor is het aantal onderzochte gemeenten te klein, maar er is een meer fundamentele reden waarom de resultaten van dit onderzoek niet generaliseerbaar zijn. Een onderzoek als dit, dat zijn basis heeft in een constructivistische positie en kijkt naar lokale discursieve processen waarin betekenis wordt gegeven aan gebeurtenissen, is niet gericht op algemene, generaliseerbare conclusies. Het gaat er in dit onderzoek juist om, de lokale praktijk recht te doen. Hierbij is oog voor verschillen en aandacht voor details van belang. Een vergelijking tussen de twee gemeenten Highwater en Dryland is in dit verband dus interessant, omdat overeenkomsten en verschillen de beschrijving van de lokale praktijk in beide gemeenten kunnen aanscherpen. De vergelijking is niet bedoeld, en kan ook niet gebruikt worden, om op basis hiervan algemene conclusies te trekken die van toepassing zouden zijn op alle Nederlandse gemeenten.

## 2.2 *De werkwijze in de gemeenten Highwater en Dryland*

De twee Nederlandse gemeenten Highwater en Dryland hadden beide een Taskforce (in Highwater) of Kopgroep (in Dryland) gevormd om de gevolgen van de economische crisis te verzachten. Beide groepen bestonden uit vertegenwoordigers van de gemeente en van andere organisaties. In het kader van dit onderzoek zijn deze groepen een jaar lang gevolgd. De Taskforce in Highwater is gevolgd van april 2010 tot juli 2011 en de Kopgroep in Dryland is gevolgd van november 2010 tot november 2011. Voor dit onderzoek zijn documenten bestudeerd die betrekking hadden op beide groepen. Dit waren vooral de documenten die tijdens de bij-

eenkomsten van de Taskforce en de Kopgroep werden besproken. De onderzoeker heeft ook deelgenomen aan de bijeenkomsten van beide groepen die plaatsvonden tijdens de onderzoeksperiode. Tijdens deze bijeenkomsten heeft de onderzoeker geobserveerd wat er gebeurde en direct daarna verslagen gemaakt om te gebruiken bij de analyse. Ten derde zijn leden van beide groepen geïnterviewd. In totaal zijn er twaalf interviews gehouden: zes in elke gemeente. Van deze interviews zijn geluidsopnames gemaakt, op basis waarvan later transcripties zijn gemaakt, die ook voor de analyse zijn gebruikt.

In de teksten die verzameld zijn vanuit de documenten, bijeenkomsten en interviews, heeft de onderzoeker gezocht naar sporen van discoursen. Enerzijds is vanuit een structuurperspectief gezocht naar sporen van 'discourse-in-practice': op welke wijze hebben bestaande discoursen de lokale praktijk beïnvloed? Deze 'discourse-in-practice' was herkenbaar, doordat in de bijeenkomsten van de groepen, of tijdens interviews met leden van de groepen, verwezen werd naar bestaande verhalen over de economische crisis: krantenartikelen of breder verhalen uit de media, uitspraken of informatie waarnaar verwezen werd en die van buiten de groepen afkomstig was. Deze bestaande verhalen werden dan vertaald naar de lokale praktijk in Highwater of Dryland: voorbeelden van 'discourse-in-practice'. Anderzijds is vanuit een handelingsperspectief gezocht naar sporen van 'discursive practice': op welke wijze kwamen vanuit de praktijk in beide groepen lokale discoursen tot stand? Deze 'discursive practice' was herkenbaar, doordat in de bijeenkomsten van de Taskforce of de Kopgroep werd gediscussieerd over de betekenis van de economische crisis (of de stand van zaken van de lokale economie), waarbij men op basis van persoonlijke ervaringen, indrukken, belangen, gezamenlijk tot een nieuw lokaal discours kwam: een gedeelde betekenis die vervolgens richting gaf aan het handelen van de groep. Op basis van deze analyses, vanuit zowel een structuur- als een handelingsperspectief, zijn de verhalen over beide gemeenten gereconstrueerd.

### *2.3 Epistemologische epoché als verantwoording van de onderzoeksmethode*

Het zoeken naar discoursen is een complex traject. Discoursen zijn niet objectief of feitelijk aan te wijzen, er is altijd sprake van een interpretatie van de onderzoeker (Burawoy, 1998). De onderzoeker zoekt naar sporen van discoursen in de teksten die hij heeft verzameld en (re)construeert hiermee het discours. Het is dan ook van belang dat de onderzoeker helder beschrijft hoe hij te werk is gegaan: welke stappen heeft hij gezet in de analyse, welke keuzes heeft hij gemaakt en waarom, en op welke wijze heeft de persoon van de onderzoeker het analyseproces beïnvloed? Een onderzoek als dit is niet reproduceerbaar, op de manier zoals dat volgens de criteria van positivistisch onderzoek vereist is. Dit onderzoek is interpretatief van aard en voldoet aan andere criteria waarmee de wetenschappelijke geldigheid gewaarborgd wordt. Sandberg (2005) noemt enkele van deze criteria voor interpretatief onderzoek, die hij samenvat met de term 'epistemologische epoché'. Het gaat hierbij om de houding die de onderzoeker moet aannemen, en houdt in het kort in dat de onderzoeker zijn eigen vooronderstellingen zo lang



mogelijk ‘tussen haakjes’ probeert te zetten om de ‘lived experience’ van de onderzochte personen zo goed mogelijk tot hun recht te laten komen.

De criteria van consistentie (het vasthouden aan een consistente lijn tussen de ontologie, epistemologie en methodologie van het onderzoek), transparantie (beschrijven welke stappen zijn gezet en welke keuzes zijn gemaakt gedurende het onderzoeksproces) en reflectiviteit (aandacht hebben voor de rol van de onderzoeker en de wederzijdse beïnvloeding van onderzoeker en onderzoekspraktijk) helpen de onderzoeker om vanuit deze basishouding te blijven werken. Toch blijft uiteindelijk het analyseren en (re)construeren van discoursen een taak van de onderzoeker. Hierover zegt Hajer: *‘Discourses are therefore “found” or traced by the analyst. Discourses might not be immediately obvious to the people that utter them, although respondents should recognize a discourse when pointed out to them by the analyst’* (Hajer, 2006: 68).

### 3 *What’s the story?* Verhalen van betekenis in Highwater en Dryland

De centrale vraag van dit onderzoek luidt: ‘Hoe geven gemeenten met hun partners betekenis aan de economische crisis?’. De onderzochte praktijk in de gemeenten Highwater en Dryland laat zien hoe het discursieve proces van betekenisgeving rond de economische crisis, vanuit een structuur- en een handelingsperspectief, concreet verliep in deze twee gemeenten.

#### 3.1 *De rol van statistische gegevens over de economische situatie*

Een opvallende overeenkomst tussen de Taskforce in Highwater en de Kopgroep in Dryland is de wijze waarop beide groepen de economische situatie bespraken. Oftewel, in de terminologie van de centrale vraag van dit onderzoek, hoe zij ‘betekenis gaven aan de economische crisis’. In zowel Highwater als Dryland was er een belangrijke rol voor statistisch-georiënteerde discoursen. De Taskforce in Highwater had de Trendmonitor, een document dat in opdracht van de gemeente periodiek werd opgesteld en dat een aantal lokale en regionale statistieken over de economische situatie bevatte. De Kopgroep in Dryland had een vergelijkbare monitor, de Economische en Sociale Thermometer. De specifieke statistische indicatoren die in beide monitors gebruikt werden, verschilden. Dit is van belang, want dit beïnvloedde ook de conclusies die getrokken werden op basis van de monitors. Dit onderstreept het feit dat statistiek op zichzelf geen discours is, statistiek moet geïnterpreteerd worden in een bredere context door mensen die de gegevens met elkaar bespreken. Hier raken het structuur- en het handelingsperspectief elkaar. De monitors in beide gemeenten werden opgesteld door mensen buiten de Taskforce en de Kopgroep. Dit betekent dat de leden van de groepen geen invloed hadden op de keuze van de specifieke indicatoren die gemeten werden, en ook niet op de interpretaties van deze indicatoren zoals die in de monitors zelf werd gegeven. In die zin was er een breder discours, geuit in de monitors, van vaste statistische gegevens die een bepaald beeld gaven van de staat van de (lokale en regionale) economie. Het beeld dat vanuit deze monitors naar voren

kwam, is een voorbeeld van een breder discours dat het betekenisgevingsproces in de Taskforce en de Kopgroep beïnvloedde. Dit werd nog versterkt door de overtuiging ‘meten is weten’ die binnen de groepen heerste rond de monitors.

Anderzijds kan ook vanuit een handelingsperspectief gekeken worden hoe in beide groepen omgegaan werd met deze bredere, op statistiek gebaseerde discourses. In de gesprekken over de Trendmonitor in Highwater en de Economische en Sociale Thermometer in Dryland werden verschillende factoren besproken, gerelateerd aan de specifieke indicatoren in de monitors. Discussies gingen bijvoorbeeld over de vraag waarom voor deze specifieke indicatoren was gekozen, op welke wijze de indicatoren gemeten werden en welke interpretatie van de indicatoren juist was. Met name dit laatste punt kwam regelmatig terug in de gesprekken in beide groepen. Dit is een voorbeeld van het handelingsperspectief, omdat hieruit blijkt hoe de leden van de groepen hun eigen werkelijkheid aan het construeren zijn door hun eigen interpretatie van de cijfers uit de Trendmonitor en de Economische en Sociale Thermometer. Hierbij beïnvloedde de persoonlijke achtergrond van de leden van de Taskforce en de Kopgroep het discours over de huidige staat van de economie. Een voorbeeld hiervan is Diana, manager Sociale Zaken bij de gemeente Highwater en lid van de Taskforce. Zij gaf haar visie op de economische situatie door voorbeelden en termen te gebruiken die aansloten bij haar achtergrond. Voor haar gaf een indicator als het aantal werkzoekenden een goed beeld van de huidige staat van de economie. In Dryland gaf Henry, voorzitter van de lokale ondernemersvereniging, juist een beschrijving van de staat van de lokale economie door te wijzen op de ontwikkeling van enkele sectoren waarin de ondernemers opereerden die hij vertegenwoordigde.

Men zou kunnen zeggen dat de op statistiek gebaseerde discourses rond de Trendmonitor en de Economische en Sociale Thermometer het raamwerk of referentiekader vormden waarbinnen de leden van de Taskforce en de Kopgroep in interactie betekenis gaven aan de economische situatie. Interessant hieraan is dat dit raamwerk door beide groepen bewust gekozen was. Zowel de Taskforce als de Kopgroep hadden bewust gekozen voor een statistische monitor als startpunt voor hun gesprekken over de staat van de economie. In situaties waarin nieuwe betekenissen moeten worden gevormd, ‘schoksituaties’ zoals Weick (1995) ze noemt, zoeken mensen blijkbaar naar ‘vaste’ referentiekaders als houvast. Statistiek is een goed voorbeeld van zo’n referentiekader, vanwege de zweem van objectiviteit die eromheen hangt: ‘meten is weten’. Maar ook krantenartikelen of bredere, vaak minder goed als zodanig herkenbare discourses kunnen functioneren als zo’n referentiekader. Tegelijkertijd laat dit onderzoek zien hoe mensen een dergelijk raamwerk of referentiekader gebruiken als startpunt voor hun eigen betekenisgevingsproces. De mensen in Highwater en Dryland gebruikten de monitors om die statistische gegevens eruit te pikken die hun eigen ervaringen ondersteunden of die in lijn waren met de belangen van de mensen of organisaties die zij vertegenwoordigden. Zo nodig bediscussieerden zij ook openlijk de geldigheid of de nauwkeurigheid van bepaalde indicatoren, bijvoorbeeld als deze cijfers niet aansloten bij hun eigen ervaringen of belangen. Dit soort discussies vond



regelmatig plaats in zowel de Taskforce als de Kopgroep. Het structurele raamwerk of referentiekader vormt dus enerzijds een houvast in het betekenisgevingsproces, maar wordt anderzijds ook geïnterpreteerd, of gereconstrueerd, in de ‘discursive practice’ op lokaal niveau.

Voor deze reconstructie in de ‘discursive practice’ op lokaal niveau is een ander aspect van dit onderzoek van belang. De groepen die zijn bestudeerd, in beide gemeenten, bestonden uit mensen die de gemeente vertegenwoordigden en mensen die andere organisaties vertegenwoordigden: de ‘partners’ van de gemeente. Dit is een belangrijk aspect voor de ‘discursive practice’ waarin mensen betekenis geven aan de economische crisis. Zoals gezegd spelen persoonlijke achtergronden, belangen en ervaringen hierbij een belangrijke rol. Het feit dat zowel de gemeente Highwater als de gemeente Dryland ervoor koos om hun partners de gelegenheid te geven hun achtergronden, belangen en ervaringen in te brengen in dit proces van discursieve betekenisgeving, maakte het proces breder en kleurrijker. Meer in het algemeen is het in (schok)situaties als de economische crisis van belang voor gemeenten om ruimte te bieden aan andere stemmen in de ‘discursive practice’. Dit helpt voorkomen dat de gemeente een betekenis construeert die teveel gebaseerd is op (vertegenwoordigers van) de gemeente zelf en die niet herkend, laat staan gedeeld, wordt door hun partners.

### 3.2 *Het bezuinigingsdiscours*

Een andere overeenkomst tussen beide gemeenten is dat het bredere discours over bezuinigingen in zowel Highwater als Dryland invloed had op het proces van betekenisgeving. Ongeveer een jaar na de start van de Taskforce en de Kopgroep kwam dit bezuinigingsdiscours op. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen het discours over landelijke bezuinigingen en het discours over lokale bezuinigingen. Maar beide discoursen hadden een grote invloed op de activiteiten van de Taskforce en de Kopgroep. Concreet was deze invloed dat er, volgens dit bredere discours, geen financiële middelen meer waren voor nieuwe activiteiten. Bij de start van de Taskforce en de Kopgroep hadden de gemeenteraden van beide gemeenten een budget beschikbaar gesteld voor activiteiten die de gevolgen van de economische crisis voor hun inwoners en ondernemers zouden verzachten. Maar nadat dit geld was besteed, was er geen ruimte meer voor een nieuw budget. De belangrijkste reden hiervoor was, dat beide gemeenten geconfronteerd werden met het bezuinigingsdiscours en meer bezig waren met hun eigen financiële situatie dan die van hun inwoners en ondernemers. Dit vertaalde zich ook in een verschuiving van de focus van de Taskforce en de Kopgroep. In beide groepen werd het aantal activiteiten verminderd en verschoof de focus van activiteiten die op de korte termijn inwoners en ondernemers konden helpen naar discussies over de economische situatie van de gemeente op de langere termijn.

Dit is een duidelijk voorbeeld van een breder discours dat het betekenisgevingsproces in beide groepen beïnvloedde. Dit bredere discours kwam van buiten de Taskforce en de Kopgroep, maar had een grote impact. De reactie van beide groepen in hun ‘discursive practice’ was verschillend. In beide gemeenten zorgde het

bezuinigingsdiscours, en als gevolg daarvan de verschuiving van korte termijn activiteiten naar lange termijn discussies, voor een verminderd enthousiasme bij de partners. Vanwege deze verschuiving was er voor hen immers minder te winnen met hun deelname aan de Taskforce of Kopgroep. De agenda van de Taskforce in Highwater veranderde niet ingrijpend door het bezuinigingsdiscours. De Taskforce bleef zoeken naar nieuwe activiteiten, hoewel men zich realiseerde dat het geld om deze activiteiten te realiseren beperkt was. De Taskforce hield ook vast aan haar oorspronkelijk doel: de gevolgen van de economische crisis verzachten. Maar geleidelijk aan leek het enthousiasme over dit doel en over de Taskforce in het algemeen af te nemen. Men realiseerde zich dat de situatie waarin de Taskforce was gestart inmiddels behoorlijk veranderd was.

In Dryland reageerde de Kopgroep actiever op het bezuinigingsdiscours. Hier waren de effecten van het discours hetzelfde: geld voor concrete activiteiten was niet langer beschikbaar, dus het aanvankelijke doel van de Kopgroep was niet langer erg realistisch. Maar in reactie hierop maakte de Kopgroep een aantal belangrijke veranderingen door. Ten eerste werd de naam van de Kopgroep gewijzigd. Aanvankelijk was de officiële naam Kopgroep Economische Crisis. In de fase waarin het bezuinigingsdiscours opkwam, werd deze naam gewijzigd in Economische Kopgroep. Met deze naamswijziging wilde de Kopgroep aangeven dat men een verschuiving doormaakte van een focus op korte termijn maatregelen om de gevolgen van de economische crisis te verzachten naar een focus op de economische situatie van de gemeente op de langere termijn. Deze verschuiving nam, onder andere, de afhankelijkheid van de Kopgroep van financiële middelen grotendeels weg. De langere termijn maatregelen waarop de Kopgroep nu gericht was, vroegen niet om direct beschikbare budgetten. Dit nam ook de pijn van het bezuinigingsdiscours voor een groot deel weg. In lijn met deze naamswijziging verschenen er ook enkele nieuwe thema's op de agenda van de Kopgroep. Een nieuwe economische visie voor de gemeente Dryland was zo'n thema, evenals het thema duurzaamheid. Beide thema's gaven de Kopgroep een nieuw perspectief. Hoewel sommige leden van de Kopgroep moesten wennen aan dit nieuwe perspectief, was het een poging om actief te reageren op het veranderende referentiekader van de Kopgroep.

Dit voorbeeld van de verschillende reacties op het bezuinigingsdiscours bevat een belangrijke les. Het is niet alleen belangrijk om de bredere en bestaande discoursen die je lokale situatie beïnvloeden te herkennen. Dit is immers wat beide gemeenten deden: beide herkenden het bezuinigingsdiscours en de effecten die het zou hebben. Maar het is ook belangrijk om op deze bredere en bestaande discoursen te reageren vanuit je eigen 'discursive practice' en zelf nieuwe betekenissen te construeren. Dit is wat de Kopgroep in Dryland duidelijk beter deed dan de Taskforce in Highwater. Binnen het structureel bepaalde referentiekader, dat door de opkomst van het bezuinigingsdiscours duidelijk gewijzigd was, construeerde de Kopgroep een nieuwe 'discursive practice'.

### 3.3 *Invloed van bestaande discoursen op verschillende niveaus*

In dit onderzoek was er nog een aspect waarop de gemeenten Highwater en Dryland van elkaar verschilden. Het gaat hier om het niveau van de bredere bestaande discoursen die de Taskforce en de Kopgroep beïnvloedden. In het algemeen lijkt het erop dat de Taskforce in Highwater vooral beïnvloed werd door lokale en regionale discoursen en de Kopgroep in Dryland vooral door nationale en mondiale discoursen. In beide gemeenten was dit betekenisgeving vanuit een structuurperspectief, maar het niveau van de bredere en bestaande discoursen verschilde. Het betekenisgevingsproces in de Taskforce in Highwater werd bijvoorbeeld sterk beïnvloed door voorbeelden van andere gemeenten uit de regio en door de lokale verkiezingen die recent gehouden waren. Dit waren bredere en bestaande discoursen, maar op een relatief klein niveau. In Dryland speelden de bredere discoursen die de Kopgroep beïnvloedden zich meer af op nationaal of mondiaal niveau. Voorbeelden hiervan zijn verwijzingen naar krantenartikelen, hoogleraren en sociologen en een discours dat men tijdens een werkbezoek aan Noord-Engeland was tegengekomen.

De vraag is waarom het niveau van deze bredere discoursen verschilt in beide gemeenten. Dit lijkt te maken te hebben met de grootte van de gemeenten. Hoewel bij de selectie van de gemeenten voor dit onderzoek is gekozen voor gemeenten die op veel aspecten vergelijkbaar zijn, is de grootte van beide gemeenten enigszins verschillend. Highwater was een gemeente met 70.000 inwoners, terwijl Dryland een gemeente was met 98.000 inwoners. Het lijkt erop alsof dit verschil in grootte de focus van beide gemeenten beïnvloedde. Highwater, de wat kleinere gemeente, lijkt meer gericht te zijn op lokale en regionale ontwikkelingen, terwijl Dryland, de grotere gemeente, meer gericht lijkt op nationale en internationale ontwikkelingen. Een andere factor die het verschil in focus van beide gemeenten beïnvloed kan hebben, is de achtergrond van de betrokken leden van beide groepen. De leden van de Taskforce in Highwater waren vooral vertegenwoordigers van kleinere organisaties of organisaties die vooral op lokaal en regionaal niveau opereerden. Een voorbeeld hiervan is de ondernemersvereniging, die vooral kleinere ondernemers vertegenwoordigde. De leden van de Kopgroep in Dryland waren vooral vertegenwoordigers van grotere organisaties of organisaties die landelijk opereerden. Dit verschil in achtergrond van de betrokken personen kan ook voor een deel het verschil in focus van beide gemeenten verklaren.

### 3.4 *Verschillen in aandacht tussen de betrokken organisaties*

Een laatste bevinding op basis van de vergelijking tussen de verhalen van Highwater en Dryland heeft te maken met de interactie tussen de vertegenwoordigers van de gemeente en de vertegenwoordigers van andere organisaties. In beide verhalen is dit een belangrijk thema. Er is een verschil in de percepties en verwachtingen van de Taskforce of Kopgroep tussen de gemeente en andere organisaties. De vertegenwoordigers van de gemeente zien de Taskforce of Kopgroep als een gezamenlijk initiatief, bedoeld om het algemeen belang te dienen. De vertegenwoordigers van de andere organisaties zien de Taskforce of Kopgroep meer als een initiatief van de gemeente, waarin zij participeren voor hun eigen belang of

het belang van diegenen die zij vertegenwoordigen. In Highwater leidde dit verschil in percepties en verwachtingen tot een zekere spanning. Dit had ook te maken met het feit dat het merendeel van de leden van de Taskforce vertegenwoordigers van de gemeente waren, inclusief de voorzitter en de secretaris. In Highwater waren er bovendien ook 'interne bijeenkomsten', zonder de vertegenwoordigers van andere organisaties, naast de 'externe bijeenkomsten' met alle leden. Deze procedure maakte dat er een groeiende spanning was tussen de vertegenwoordigers van de gemeente, die vonden dat de andere leden de Taskforce gebruikten voor hun eigen belang, en de vertegenwoordigers van de andere organisaties, die vonden dat de gemeente haar eigen agenda volgde. In Dryland was een vergelijkbaar effect te zien, maar op een iets andere manier. Hier laat het onderzoek zien dat de leden weliswaar soms verschillende verwachtingen hebben van de Kopgroep (de gemeente ziet het als een gezamenlijk initiatief, terwijl de andere leden het zien als een initiatief van de gemeente waarin zij participeren), maar de gemeente doet meer moeite om dit te veranderen. Voorbeelden hiervan zijn dat er niet teveel vertegenwoordigers vanuit de gemeente in de Kopgroep zitten en dat de bijeenkomsten van de Kopgroep steeds op andere locaties gehouden worden. Dit verschil in bewustzijn lijkt invloed te hebben op de verdere ontwikkeling. In Dryland zijn de leden optimistischer over de samenwerking dan in Highwater.

Dit is een belangrijke bevinding voor gemeenten die, ook rond andere thema's dan de economische crisis, willen samenwerken met andere organisaties. Het is belangrijk dat er een gedeelde 'discursive practice' is. In Highwater was dit niet optimaal, deels vanwege het onderscheid in 'interne' en 'externe' bijeenkomsten. Hierdoor ontstonden er verschillende 'discursive practices'. In Dryland bestond dit onderscheid in bijeenkomsten niet. Bovendien werd hier meer aandacht besteed aan de verschillende organisaties die deelnamen in de Kopgroep en het feit dat het belangrijk is om een goede balans te houden in de samenstelling van de Kopgroep. Het effect van deze verschillende benaderingen was te zien in Highwater en Dryland. Dit betekent dat het voor gemeenten die willen samenwerken met andere organisaties belangrijk is om te zorgen voor een gedeelde 'discursive practice', met een goede balans in de verschillende belangen en achtergronden van de betrokken personen en organisaties.

#### **4 *The continuing story.* Relevantie en suggesties voor vervolgonderzoek**

De vraag resteert wat de relevantie van dit onderzoek is. Wat kunnen gemeenten leren van de bevindingen die in dit artikel geschetst worden? Zoals gezegd zijn de bevindingen van dit onderzoek niet generaliseerbaar naar alle gemeenten in Nederland. Er kunnen op basis van dit artikel dus geen algemene conclusies getrokken worden over hoe gemeenten op schoksituaties als een economische crisis reageren. Op een andere wijze zijn de uitkomsten van dit onderzoek wel degelijk relevant voor gemeenten.

Ten eerste laat dit onderzoek zien aan bijvoorbeeld politici, ambtenaren of andere mensen zoals consultants die voor gemeenten werken, hoe men de economische crisis als discours kan zien. En wat hier over de economische crisis wordt gezegd, geldt ook voor andere (schok)situaties. Dit onderzoek toont de rol van het discours in de dagelijkse praktijk aan, door te benadrukken hoe de werkelijkheid discursief wordt geconstrueerd. Door middel van taal wordt betekenis gegeven aan nieuwe verschijnselen of verschijnselen die moeten worden geherdefinieerd. Het kan mensen ook bewuster maken van hun eigen rol in dit discursieve proces. In interactie met andere mensen, of in het geval van de gemeenten die in dit onderzoek gevolgd zijn, in interactie met andere organisaties, kan een situatie die op het eerste oog wellicht als vaststaand en 'gegeven' overkomt, toch beïnvloed worden. Sterker nog, de betekenis die aan de situatie gegeven wordt, komt voor een groot deel tot stand in de interactie tussen de betrokken partijen.

Ten tweede laat dit onderzoek ook zien hoe belangrijk het is om in samenwerking tussen verschillende organisaties oog te hebben voor het discursieve karakter van een dergelijke samenwerking. Het succes van een samenwerking tussen gemeenten en hun maatschappelijke partners is afhankelijk van hoe het discursieve proces verloopt. Door welke bestaande discourses laat men zich beïnvloeden, oftewel wat is het kader waarbinnen de samenwerking ontstaat? Maar ook: hoe komen door de inbreng van verschillende achtergronden, belangen, opvattingen en vooronderstellingen in de 'discursive practice' van een groep nieuwe betekenissen tot stand? Zoals in de situatie in Highwater en Dryland bleek, kan het een groot verschil maken in hoeverre men oog heeft voor dit discursieve karakter van samenwerking.

In dit artikel is gekeken naar het discursieve proces in twee gemeenten. Bovendien was de context vrij specifiek: de reactie van deze gemeenten op de economische crisis. De manier van kijken die in dit artikel is gehanteerd kan uiteraard ook in allerlei andere situaties worden toegepast. Voor dit onderzoek zijn twee gemeenten geselecteerd, Dryland en Highwater, van vergelijkbare grootte en met een vergelijkbare uitdaging. Hierbij bleek al dat het beperkte verschil in grootte tussen beide gemeenten toch van invloed lijkt te zijn geweest op de focus van de Taskforce en de Kopgroep. De Taskforce in Highwater werd meer beïnvloed door lokale en regionale discourses in de gesprekken over de staat van de economie, terwijl de Kopgroep in Dryland (de grotere gemeente) vooral beïnvloed werd door nationale en mondiale discourses. Dit roept de vraag op welke rol de grootte van de gemeente speelt als het gaat om het type bredere bestaande discourses dat het lokale discours beïnvloedt. Dit zou in nieuw onderzoek nader bekeken kunnen worden.

In lijn hiermee zou ook gekeken kunnen worden naar een grotere groep van organisaties. In dit onderzoek zijn twee gemeenten onderzocht. Dit beperkte aantal organisaties maakte het mogelijk om gedetailleerder te kijken naar de processen in beide gemeenten. Voor toekomstig onderzoek zou het echter interessant zijn om te kijken naar meer verschillende organisaties. Dit maakt het moeilijk om op hetzelfde detailniveau naar de organisaties te kijken, maar een grotere groep

organisaties maakt het wel beter mogelijk om in de vergelijking tussen de organisaties naar overeenkomsten en verschillen te kijken.

Dit onderzoek ging over de economische crisis. Dit was een internationale crisis die zich in de loop van enkele jaren tijd ontwikkelde. In vervolgonderzoek zou ook gekeken kunnen worden naar andere situaties waarin aan sensemaking wordt gedaan. Dit zijn slechts enkele voorbeelden van invalshoeken die belangrijke nieuwe inzichten kunnen opleveren voor gemeenten. Meer in het algemeen kan geconstateerd worden dat het herkennen van discoursen, zowel bestaande discoursen die de lokale praktijk beïnvloeden als discoursen die in interactie tussen mensen op lokaal niveau tot stand komen, gemeenten kan helpen om slimmer te acteren in een steeds veranderende omgeving.

## Literatuur

- Alvesson, M. & D. Kärreman, 'Varieties of discourse. On the study of organizations through discourse analysis', *Human Relations*, 2000/9, p. 1125-1149.
- Alvesson, M. & K. Skoldberg, *Reflexive methodology. New vistas for qualitative research*, Londen: 2000.
- Barley, S.R. & P.S. Tolbert, 'Institutionalization and structuration. Studying the links between action and institution', *Organization Studies*, 1997/1, p. 93-117.
- Berger, P.L. & T. Luckmann, *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*, Londen: 1966.
- Bos, J., *Discoursanalyse. Communicatie op de werkvloer*, Bussum: 2007.
- Burawoy, M., 'The extended case method', *Sociological Theory*, 1998/1, p. 4-33.
- Burns, J. & R.W. Scapens, 'Conceptualizing management accounting change. An institutional framework', *Management Accounting Research*, 2000/1, p. 3-25.
- Burns, J., M. Ezzamel & R. Scapens, *The challenge of management accounting change. Behavioral and cultural aspects of change management*, Oxford: 2003.
- Cunliffe, A.L., 'Managers as practical authors. Reconstructing our understanding of management practice', *Journal of Management Studies*, 2001/3, p. 351-371.
- Dam, A. van, *Crisis? What crisis?! Discourses on the economic crisis in two Dutch municipalities*, proefschrift Universiteit Gent, Gent: 2017 (pdf is te downloaden op [www.addsense.nl/publicaties](http://www.addsense.nl/publicaties)).
- Fairclough, N., *Discourse and social change*, Cambridge: 1992.
- Foucault, M., *The order of things*, Londen: 2002.
- Foucault, M., *Breekbare vrijheid. Teksten & interviews*, Amsterdam: 2004.
- Giddens, A., *The constitution of society. Outline of the theory of structuration*, Berkeley, CA: 1984.
- Hajer, M.A., 'Doing discourse analysis. Coalitions, practices, meaning', M. van den Brink & T. Metzger (eds.), *Words matter in policy and planning. Discourse theory and method in the social sciences*, Utrecht: 2006, p. 65-74.
- Holman, D. & R. Thorpe (eds.), *Management and language. The manager as practical author*, Londen: 2003.
- Holstein, J.A. & J.F. Gubrium, 'Interpretive practice and social action'. N.K. Denzin & Y.S. Lincoln (eds.), *The Sage handbook of qualitative research*, Thousand Oaks, CA: 2005, p. 483-506.



- Jacobs, D., 'Het structurisme als synthese van handelings- en systeemtheorie?', *Tijdschrift voor Sociologie*, 1993/3, p. 335-360.
- Lane, P.R., 'The European sovereign debt crisis', *Journal of Economic Perspectives*, 2012/3, p. 49-68.
- Maitlis, S., 'The social processes of organizational sensemaking', *Academy of Management Journal*, 2005/1, p. 21-49.
- Mishkin, F.S., 'Over the cliff. From the subprime to the global financial crisis', *Journal of Economic Perspectives*, 2011/1, p. 49-70.
- Phillips, P.C.B. & J. Yu, 'Dating the timeline of financial bubbles during the subprime crisis', *Quantitative Economics*, 2011/ 2, p. 455-491.
- Phillips, N., T.B. Lawrence & C. Hardy, 'Discourse and institutions', *Academy of Management Review*, 2004/4, p. 635-652.
- Powers, P., 'The philosophical foundations of Foucaultian discourse analysis', *Critical Approaches of Discourse Analysis across Disciplines*, 2007/2, p. 18-34.
- Rorty, R., *Contingentie, ironie en solidariteit*, Kampen: 2008a.
- Rorty, R., *Philosophy and the mirror of nature*, Princeton, NJ: 2008b.
- Sandberg, J., 'How do we justify knowledge produced within interpretive approaches?', *Organizational Research Methods*, 2005/1, p. 41-68.
- Temin, P., 'The Great Recession & the Great Depression', *Daedalus*, 2010/4, p. 115-124.
- Torfinn, J., *New theories of discourse. Laclau, Mouffe and Žižek*, Oxford: 1999.
- Vandenbergh, F., 'Realisme en structurisme', *Tijdschrift voor Sociologie*, 1993/3, p. 313-334.
- Weick, K.E., *Sensemaking in organizations*, Thousand Oaks, CA: 1995.
- Weick, K.E., K.M. Sutcliffe & D. Obstfeld, 'Organizing and the process of sensemaking', *Organization Science*, 2005/4, p. 409-421.