

Over zelfredzame burgers gesproken

Hoe ambtenaren een buigzaam burgerschapsideaal vormgeven*

*Harrie van Rooij, Margit van Wessel & Noelle Aarts***

Inleiding

Vanaf het kabinet-Kok I (vanaf 1994) vormen begrippen als ‘verantwoordelijkheid’, ‘meedoen’ en ‘zelfbeschikking’ ijkpunten in reflecties over burgerschap in Nederland (De Brabander, 2014, 57-59). In lijn hiermee nemen opeenvolgende kabinetten maatregelen waarbij verantwoordelijkheden en taken deels worden verplaatst van overheid naar burgers. Aan deze verplaatsing liggen doelmatigheidsmotieven ten grondslag, maar ook een emancipatorisch burgerschapsideaal (Suvarierol, 2015; Hemerijck e.a., 2013; Sociaal Cultureel Planbureau, 2012). Ook buiten Nederland zijn de afgelopen decennia normen van burgerschap geëvalueerd waarin noties als zelfredzaamheid, activiteit en verantwoordelijkheid een centrale positie innemen. In landen als Australië, de Verenigde Staten, Canada, Groot-Brittannië en andere Europese landen is het denken over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen individuen, instanties en private organisaties veranderd. Onderzoekers zien veelal neoliberale agenda’s als aanjagers van het nieuwe burgerschapsmodel, dat is gebaseerd op marktprikkels en op autonome, kiezende individuen (Lister, 2015; Ilcan, 2009; Suvarierol, 2015; Rudman, 2006; Tonkens, 2006; Bevir, 2011; Garthwaite, 2017). Tegelijk is de kracht van het zelfredzaamheidsideaal juist dat het zich, als een ‘overlappende consensus,’ laat verenigen met uiteenlopende politieke agenda’s, zoals communitarisme (rol van de gemeenschap), liberalisme (terugtrekkende overheid), republikeinse opvattingen (vrijheid en morele plicht) en sociaaldemocratie (emancipatie, derde weg) (Sociaal Cultureel Planbureau, 2012; De Brabander, 2014; Kampen & Duyvendak, 2016; Newman & Clarke, 1997).

Analyses over goed burgerschap beginnen vaak bij de constatering dat burgers te veel op de overheid zijn gaan leunen; ze stellen zich op als klant, slachtoffer of rechthebbende. Als ‘verzekeraar’ tegen risico’s en ongemakken zou de overheid haar burgers initiatief en verantwoordelijkheidsgevoel hebben ontnomen (De Brabander, 2014, 60). Als reactie hierop ontwikkelde zich een burgerschapsideaal dat de nadruk legde op keuze, verantwoordelijkheid en participatie (Newman &

* Dit onderzoek is onderdeel van het PhD-project van drs. H. van Rooij, die tevens werkzaam is in de organisatie waarin de casestudy is uitgevoerd. Basisdata, codeer- en analyseschema’s zijn opvraagbaar bij hem.

** Drs. Harrie van Rooij is PhD-kandidaat (buitenpromovendus) bij het Institute for Science in Society (ISiS), Radboud University, en coördinerend adviseur corporate communicatie bij het ministerie van Financiën. Dr. Margit van Wessel is universitair docent, leerstoel Strategische Communicatie aan de Wageningen University & Research. Prof. dr. Aarts is professor Socio-Ecological Interactions aan het Institute for Science in Society (ISiS), Radboud University.

Tonkens, 2011, 9). In Groot-Brittannië krijgt het ideaal van *active citizenship* verder betekenis in relatie tot het concept van de *Big Society*. De actieve burger heeft betaald werk, zet zich vrijwillig in voor de samenleving en is niet afhankelijk van de overheid (Garthwaite, 2017, 285.) Burgers zijn bovendien in veel gevallen, individueel of samen, in staat om tot betere oplossingen te komen dan de overheid (onder andere Clarke, 2004, 33; Suvarierol, 2015, 3). Volgens verschillende auteurs is er een trend waarneembaar waarbij burgers die niet aan het ideaal voldoen, worden voorgesteld als onvolledige burgers die niet helemaal klaar zijn voor hun vrijheid (Suvarierol, 2015) of die afkeuring verdienen (Garthwaithe, 2017; Verhoeven & Tonkens, 2013).

In weerwil van de brede omarming van het begrip door politici, professionals en opiniemakers lijkt er echter weinig overeenstemming over wat zelfredzaamheid precies is. Het begrip refereert aan een breed spectrum van maatschappelijke waarden die beleidsmakers en professionals in staat stellen om uiteenlopende praktijken te legitimeren. Zelfredzaamheid is vooral een onbepaald, negatief geformuleerd ideaal, in de zin dat betekenissen zich aanvankelijk beperken tot wat burgers geacht worden vooral niet te doen: op de overheid leunen, overlast veroorzaken, zich negatief gedragen. Pas later worden ook positieve noties als fatsoen en verantwoordelijkheid toegevoegd (Tonkens, 2006, 8-9). Verschillende op Nederland gerichte studies thematiseren in dit verband een spanningsveld waarin de overheid tegelijk wil loslaten én afdwingen (De Brabander, 2014; Van Alkemade, 2015; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2013, 2014; Sociaal Cultureel Planbureau, 2012). In internationale publicaties komen vergelijkbare analyses naar voren over de meervoudige en soms tegengestelde motieven die onder burgerschapsnoties als actief burgerschap en zelfredzaamheid werkzaam zijn (vergelijk Lister, 2015, 357-358).

Door alle observaties heen verschijnt een burgerschapsideaal dat breed en amorf is, en waarmee soms tegengestelde praktijken worden gelegitimeerd. Het krijgt uiteenlopende toepassingen en betekenissen in relatie tot onder andere zorg, veiligheid, welzijn, sociale zekerheid en financiën (onder andere Helsloot & Van 't Padje, 2010; Movisie, 2013; Nibud, 2017). Wie vraagt naar betekenissen van zelfredzaamheid, zal daarom de plaatsen moeten opzoeken waar mensen het ideaal concretiseren en materialiseren (Newman & Tonkens, 2011, 180-200).

In dit artikel gaan we op zoek naar de toepassing van zelfredzaamheidsopvattingen in een context van beleidsuitvoering. We willen weten wat er gebeurt als ambtenaren een burgerschapsideaal, op maatschappelijk niveau gevormd, in hun eigen praktijk van betekenissen voorzien. De volgende vraag staat centraal: hoe geven ambtenaren het maatschappelijke ideaal van zelfredzaamheid betekenis in hun werkpraktijk en op welke manier speelt het een rol bij het vormgeven en legitimeren van beleidskeuzes?

We combineren in dit onderzoek een macroperspectief met een meso- en micro-perspectief. Met de term 'micro' verwijzen we naar het niveau van tweegesprekken en kleine groepen, 'meso' verwijst naar het organisatieniveau, en 'macro' naar het niveau van maatschappij of beroepsveld. Een burgerschapsopvatting die functioneert als een 'ideologie' op maatschappelijk niveau wordt binnen een organisa-

tie verwerkt en omgewerkt. Dat professionals ideeën naar specifieke contexten vertalen en aanpassen is in heel wat studies beschreven (bijvoorbeeld Waeraas & Nielsen, 2016; Cassell & Lee, 2017; Heusinkveld & Visscher, 2012). Gedetailleerde beschrijvingen van de interacties die hieraan ten grondslag liggen zijn schaarser. Bovendien richten deze studies zich vaak op de vertaling van management- en organisatieconcepten. Er is nog weinig onderzoek beschikbaar over de manier waarop ambtenaren maatschappelijke ideeën over burgerschap toepassen – maar ook aanpassen – in de praktijk van een uitvoeringsorganisatie. Meer in het algemeen is er een beperkte basis van theorievorming over de wisselwerking tussen interacties op een micro- en macroniveau. De structuratietheorie (Giddens, 1995) leert dat niveaus elkaar wederzijds constitueren, maar de manier waarop dat via (micro)interacties gebeurt – hoe bijvoorbeeld ‘bottom-up’ nieuwe interpretaties ontstaan die leiden tot aanpassing van macroframes – is tot nu toe in weinig studies beschreven (Gray, Purdy & Ansari, 2015; Barley, 2008; Purdy & Gray, 2009). Met dit casuonderzoek willen we bijdragen aan theorievorming over de manier waarop ambtenaren (stille of luidere) maatschappelijke ideologieën over burgerschap in een organisatiecontext toepassen en betekenis geven. We laten zien hoe ambtenaren noties over zelfredzame burgers hanteren in een organisatiecontext waarin altijd sprake is van schaarste en dilemma’s. Daarbij zullen we argumenteren dat typeringen van burgers nauw verbonden zijn met zowel ideologische opvattingen over burgerschap als met organisatiekenmerken. Dit artikel is als volgt opgebouwd. Eerst volgt een bespreking van het theoretisch kader. Daarna lichten we de casus en de methode van onderzoek toe. Vervolgens presenteren we de belangrijkste bevindingen van het veldwerk, dat is uitgevoerd bij de Belastingdienst. Ten slotte reflecteren we op de resultaten en verbinden we er conclusies aan.

Theoretisch kader

Om te bestuderen wat er gebeurt als ambtenaren praten over zelfredzame burgers combineren we drie theoretische invalshoeken. Studies naar *interactional framing* laten zien hoe mensen via taal betekenis geven aan wat er gebeurt. Het concept van organisaties als *zelfreferentiële systemen* stelt ons in staat om vanuit een organisatieperspectief naar deze framingprocessen te kijken. Omdat we willen weten hoe tijdens deze processen (ongarticuleerde) normen worden gevormd, aangepast en aangewend, maken we bovendien gebruik van de notie van *stille ideologie* in organisaties.

Interactional framing

Het concept framing helpt ons om de ‘regels’ te begrijpen waarmee we de wereld om ons heen betekenis geven. Frames kunnen enerzijds worden opgevat als cognitieve of mentale schema’s, perspectieven op de werkelijkheid die als het ware zijn opgeslagen in het geheugen. Frames filteren de waarneming op zodanige wijze dat deze aansluiten bij bestaande manieren om verschijnselen of gebeurtenissen te begrijpen (Aarts & Van Woerkum, 2006; Heems & Kothuis, 2012).

Anderzijds wordt framing opgevat als doelgeoriënteerde betekenisproductie. Mensen hanteren frames als instrumenten waarmee ze, meer of minder doelbewust, anderen proberen te overtuigen van een specifieke interpretatie. Door informatie te selecteren, elementen uit te lichten, voorop te plaatsen, uit te vergroten of weg te laten belichten we onderwerpen op een manier die bevordert dat we medewerking genereren (Goffman, 1974; Aarts & Van Woerkum, 2006; Van Herzele & Aarts, 2013; Benford & Snow, 2000; Entman, 1993; De Bruijn, Van Bueren & Kreiken, 2012). Effecten van framing zijn divers. Krachtige frames kunnen ervoor zorgen dat mensen informatie beter onthouden, dat standpunten moeilijk te weerleggen zijn, dat onderwerpen moeilijk of juist makkelijk bespreekbaar zijn, of dat waarden makkelijk worden geactiveerd (De Bruijn e.a., 2012). Het herhalen en circuleren van frames draagt bovendien bij aan het ontstaan van dominante discoursen op een macroniveau (Gray e.a., 2015).

Framing is ondertussen geen individuele of geïsoleerde bezigheid. Studies laten zien hoe mensen in voortdurende interactie met elkaar betekenissen vormen en veranderen (Aarts & Van Woerkum, 2006; Van Herzele & Aarts, 2013). Individuen en groepen geven hun ervaringen betekenis in een proces van coproductie terwijl ze al dan niet in fysieke nabijheid met elkaar aan het praten, schrijven, onderhandelen en onderzoeken zijn. Hierbij ontstaan geïnstitutionaliseerde frames die als het ware de ruimte comprimeren waarbinnen interactanten bepalen wat de situatie is en hoe te handelen. Een benadering waarbij interactionele framing wordt opgevat als betekenisconstructie vestigt aandacht op de dynamiek van processen waarbij normen worden geïnstitutionaliseerd. Mensen passen bestaande normen en machtsverhoudingen toe op nieuwe situaties op een manier die leidt tot bestendiging of aanpassing van bestaande frames (Gray e.a., 2015; Poole, Seibold & McPhee, 1985; Zilber, 2008, 164; Goffman, 1974).

Ook een organisatie is geen geïsoleerde omgeving. Interactanten in organisaties maken gebruik van frames uit de bredere context van cultuur, samenleving en werkveld die dienen als basis voor gezamenlijke interpretaties en interactieregels. Deze kunnen tijdens interacties op microniveau worden bevestigd en geritualiseerd, maar ook uitgedaagd, bevraagd of vervangen. Zodoende liggen macroframes (zoals maatschappelijke en culturele normen) aan de basis van gedeelde interpretaties via de interacties van een organisatie, maar omgekeerd kunnen micro-interacties ook leiden tot aanpassing en omvorming van deze macroframes (Gray e.a., 2015, 11-12; Collins, 2004, 20).

Een framingperspectief biedt de mogelijkheid om betekenis niet als statische entiteit te onderzoeken, maar als een proces van voortdurend aanpassen, omvormen, vernieuwen en leren, waarbij institutionalisering van betekenissen plaatsvindt in voortdurende top-down- en bottom-upbewegingen, waarbij 'micro' en 'macro' elkaar wederzijds constitueren (Purdy, Ansari & Gray, 2017, 18). Analyse van (talige) frames kan informatie opleveren die niet vanzelfsprekend naar voren komt bij methoden van onderzoek waarin de inhoudelijke zelfrapportages van respondenten centraal staan. Frameanalyses richten zich op wat mensen zeggen, maar ook op *wat ze doen* als ze iets zeggen. Ze leveren inzicht in (deels) onbewuste overwegingen, dilemma's en strategieën die door gespreksdeelnemers niet expli-

ciet onder woorden worden gebracht, maar die onderdeel uitmaken van repertoires om doelen te bereiken.

Organisaties als zelfreferentiële systemen

Framingtheorie maakt dus duidelijk hoe mensen betekenis geven aan wat er gebeurt op een manier die de kans op het bereiken van doelen vergroot, of dat nu officiële organisatiedoelen zijn of meer persoonlijke en sociale doelen. Daartoe zullen verbindingen moeten worden gelegd met bestaande betekenissen van het organisatiesysteem. Denk hierbij bijvoorbeeld aan beleids- en organisatiedoelen, maar ook aan alle praktijken, opvattingen, zienswijzen en gebruiken die de organisatie kenmerken. We gaan er daarom van uit dat bepalende elementen van het organisatiesysteem tijdens processen van framing een belangrijke rol spelen. Deze aanname kunnen we verder onderbouwen met theorievorming over organisaties als 'zelfreferentiële' systemen. Volgens Luhmann (1995, 24) is betekenisgeving voor een organisatiesysteem een manier om via selectie met complexiteit om te gaan. Omdat de complexe werkelijkheid altijd veel meer mogelijkheden omvat dan waaraan een organisatie kan beantwoorden, maakt de organisatie deze complexiteit hanteerbaar en benaderbaar door te reduceren en te selecteren. Volgens Luhmann kiezen organisaties uit hun omgeving die elementen die helpen om de interne werkelijkheid te definiëren en te reproduceren (Luhmann, 1995; Van Herzele & Aarts, 2013; Hernes & Bakken, 2003). Organisaties zijn dus 'zelfreferentieel'. Ze zijn geneigd en genoodzaakt om de omgeving terug te brengen naar de termen van het eigen systeem (Luhmann, 1990, 1995; Wagemans, 1998, 2002). Dat betekent niet dat organisaties geen oog hebben voor hun omgeving, wel dat vragen over wat relevant en betekenisvol is, worden ge(her)formuleerd vanuit de (meest dringende) doelen en problemen van de organisatie.

De rol van (stille) ideologie

In de bestuurskunde wordt het concept 'stille ideologie' gebruikt om te verwijzen naar vanzelfsprekende, breed gedeelde en coherente visies op de samenleving waarbij onderliggende redeneringen, keuzes en eventuele inconsistenties onbesproken blijven (Van Montfoort, Michels & Van Dooren, 2013, 3). Deze ideologieën kunnen worden afgeleid uit beleid, gedrag en taalgebruik. Hun vanzelfsprekende en stille karakter verhindert dat alternatieve visies besproken worden, of dat inconsistenties met andere – stille of luide – visies aan de oppervlakte komen, zodat bestaande perspectieven telkens bevestigd worden.

Zo blijft het ideaal van zelfredzaamheid tot op zekere hoogte onbetwist, omdat het verwijst naar waarden die vanzelfsprekend zijn en waaraan met regelmaat wordt gerefereerd zonder dat ze beargumenteerd hoeven te worden (De Brabander, 2014). Het is moeilijk om 'tegen' zelfredzaamheid te zijn, omdat begrippen als emancipatie, individuele vrijheid en onafhankelijkheid in onze culturele en maatschappelijke traditie een sterk positieve lading hebben. Het begrip vertoont trekken van een *plastic woord* (Van der Laan, 2001). Het kan door zijn buigzaamheid wisselende gedaanten aannemen en voor uiteenlopende doelen worden benut

Ook als waarden onomstreden zijn, kan over de ideologische kaders waarop ze berusten wel degelijk verschil van inzicht bestaan. Lister (2015) wijst bijvoorbeeld op de inconsistenties tussen verschillende ideologische kaders die het ideaal van vrijheid in de Britse *Big Society* structureren en normeren. Aan de ene kant bepalen liberale oriëntaties op vrijheid de politieke agenda's: hierbinnen geldt vrijheid als een 'instrument' om welvaart en democratie te realiseren. Aan de andere kant gelden republikeinse of communitaristische idealen van vrijheid en gemeenschapszin als 'doelen op zichzelf' die richting zouden moeten geven aan burgerschap, ongeacht de instrumentele werking ervan (Lister, 2015, 357-358). Beide waardestelsels maken volgens Lister deel uit van het concept van de *Big Society*, maar ze inspireren tot heel verschillende praktijken van overheidshandelen.

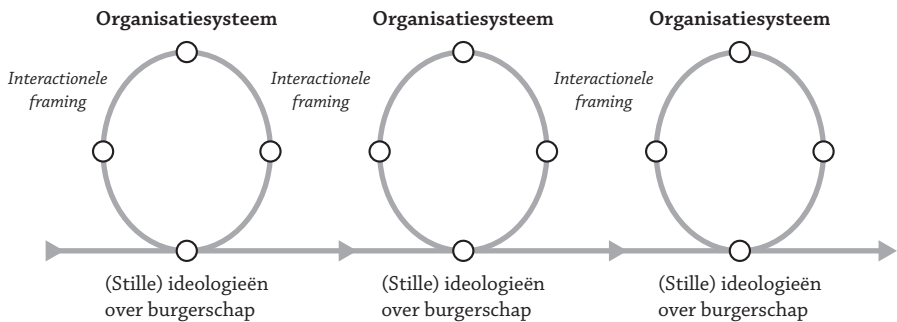
Stille ideologieën kunnen een risico vormen als ongearticuleerde ideologische kaders ruimte laten voor ambivalente of zelfs tegenstrijdige doelstellingen. Hierdoor is het moeilijk om tot heldere en evalueerbare beleidsdoelen te komen. Van Montfoort e.a. (2013, 9) wijzen daarnaast op een aantal specifieke risico's die zich in de praktijk van een sector of uitvoeringsorganisatie kunnen voordoen. Zo kunnen dominante ideologieën ervoor zorgen dat er weinig wordt gedaan met nieuwe ideeën (Oude Vrielink, Verhoeven & Van de Wijdeven, 2013, 18). Ook kan onder invloed van ongearticuleerde ideologische uitgangspunten een fundamenteel debat over maatschappelijke ontwikkelingen uitblijven, waardoor mogelijke gevolgen voor beleid onvoldoende worden verkend (Van Est, 2013). Een derde risico is dat belangentegenstellingen verborgen blijven. Empowerment en participatie kunnen bijvoorbeeld de stilzwijgende overtuiging voeden dat de staat en de burgers steeds dezelfde belangen hebben (Drosterij & Peeters, 2013; Oude Vrielink e.a., 2013).

Synthese theoretisch kader

We kunnen nu enkele aannames samenbrengen over wat er gebeurt als ambtenaren over burgers praten. Allereerst gaan we ervan uit dat organisatiewerkers een vorm van samenhang, legitimatie en gerijmdheid in hun situatie nastreven. Betekenisproductie via taal is hierbij een vitale activiteit. Het in interacties *framen* van zelfredzaamheid, via verhalen over (on)redzame burgers, is een vorm van betekenisgeving die, bewust of onbewust, bijdraagt aan het voorbereiden en rechtvaardigen van keuzes (vergelijk Weick, 1995).

We gaan er vervolgens van uit dat zowel ideologische als organisatorische perspectieven tot uitdrukking komen terwijl ambtenaren over burgers praten. Tijdens hun framingwerk (her)definiëren organisatieleden wat goed en nastrevenswaardig is (ideologie) in de specifieke context van de organisatie. Ideologische kaders kunnen hierbij worden aangepast; ze kunnen bijvoorbeeld worden 'verdund', maar ook 'verscherping' is mogelijk (vergelijk Kampen & Duyvendak, 2016).

Het vertrekpunt is hiermee dat ideologieën over burgerschap dynamisch zijn en niet losstaan van het organisatiesysteem waarbinnen mensen met elkaar doelen realiseren. Beelden over (goed) burgerschap kunnen worden aangepast onder invloed van de eisen en dynamiek van de organisatie. Omgekeerd worden definities van het organisatiesysteem aangepast onder invloed van (stille) idealen. Als



Figuur 1 Wisselwerking organisatie en stille ideologie

dat het geval is, dan zijn ideologieën rondom burgerschap verweven met de zelfreferentiële processen van een organisatie. Dan is, anders gezegd, ‘praten over zelfredzame burgers’ een onderdeel van ‘praten over de organisatie’ en omgekeerd.

Aan de hand van een casusonderzoek bij de Belastingdienst hebben we onderzocht hoe dat in een praktijksituatie verloopt.

Casus en methode

De Belastingdienst is een uitvoeringsorganisatie waarmee bijna iedereen te maken heeft. Een paar cijfers om de organisatie te typeren. De Belastingdienst haalde in 2017 € 255 miljard aan belastingen op en betaalde € 12,9 miljard uit aan toeslagen voor huur, zorg en kinderopvang. Er is op grote schaal contact met burgers en ondernemingen. In de aangiftetijd loopt bijvoorbeeld het aantal telefoongesprekken op tot meer dan honderdduizend per dag. Contacten verlopen verder onder andere via websites, brieven, balies en sociale media.

We gingen op zoek naar de manier waarop zelfredzaamheid werd gethematiseerd in de periode 2013-2017. In deze periode is er sprake van de nodige veranderingen die de interactie met burgers raken. Omdat de druk op de dienstverleningskanalen voortdurend hoog is, stimuleert de organisatie burgers om hun zaken zo veel mogelijk via de website af te handelen. Wie toch hulp nodig heeft, kan de Belastingtelefoon bellen, een afspraak maken voor hulp bij de aangifte of de publieksbalie bezoeken. Vanaf 2012 verdwijnen echter in een aantal steden de belastingkantoren. Wie in Nijmegen woont, moet voortaan naar Arnhem om de balie te bezoeken. Dat kan alleen nog via een telefonische afspraak.

Zelfredzaamheid is voor de Belastingdienst een expliciet thema. De dienst kent een onderzoeksprogramma waarbinnen kwantitatief en kwalitatief onderzoek wordt uitgevoerd naar vormen van (on)redzaamheid van burgers, waarbij deze ook worden gecategoriseerd. In 2013 geldt een groep van 21 procent van de burgers als ‘zelfredzaam’ bij het regelen van hun belastingen en toeslagen. De groep ‘onredzamen’ telt 17 procent. Deze burgers beschikken over onvoldoende kennis

en vaardigheden en schakelen bovendien geen adequate hulp in. Een derde groep, 62 procent van alle belastingplichtigen en toeslaggerechtigden, wordt als 'geholpen zelfredzaam' gekenschetst. Deze burgers redden zich met hulp van anderen (Nijenhuis & Tegeler, 2016; Blauw research, 2013).

In beleidsdocumenten wordt met zorg gesproken over burgers die zich moeilijker kunnen redden, vaak tegen de achtergrond van digitalisering. De Belastingdienst organiseert 'vangnetten', maakt mensen vrij voor extra hulp en ontwikkelt programma's onder het motto 'help-de-helpers'.

Bij de dienst werken medewerkers in uiteenlopende disciplines, zoals controlewerk, dienstverlening, invordering en automatisering. In dit onderzoek is via documentenanalyse en participerende observatie een breed beeld gevormd. Voor verdiepende interviews zijn daarnaast medewerkers uit drie groepen geselecteerd:

- baliemedewerkers, die in de dagelijkse dienstverlening rechtstreeks contact hebben met burgers over een breed scala van hulpvragen;
- beleidsmedewerkers en managers, die zich bezighouden met het organisatiebeleid met betrekking tot dienstverlening;
- controlemedewerkers, die in de 'backoffice' aangiften controleren en afhandelen.

We zochten de wisselwerking op tussen theorie en empirie door aan de hand van het theoretisch kader de data te analyseren waarbij theoretische noties verder worden uitgewerkt en voortdurend worden getoetst en aangescherpt tijdens de periode van dataverzameling, ongeveer zestien maanden. De volgende vraag stond centraal bij de dataverzameling: hoe geven ambtenaren het maatschappelijke ideaal van zelfredzaamheid betekenis en welke doelen en effecten zijn hiermee verbonden? Op basis van het theoretisch kader formuleerden we de volgende subvragen:

- 1 Hoe construeren ambtenaren betekenissen rondom zelfredzaamheid in gesproken en geschreven uitingen?
- 2 Hoe gaan ze om met de implicaties van deze betekenissen? Hoe gaan ze om met eventuele dilemma's en spanningen?
- 3 In hoeverre worden bij het spreken over (on)redzame burgers kernbetekenissen van de organisatie gereproduceerd?
- 4 Welke stille normen over zelfredzaamheid hanteren ambtenaren? In hoeverre is sprake van een stille ideologie waarbij alternatieve visies of betekenissen niet ter sprake komen?

De verschillende vormen van dataverzameling zijn samengevat in tabel 1.

Interviews en focusgroepssessie zijn opgenomen en uitgeschreven. In een aantal ronden is de inhoud van de transcripten gecodeerd en geanalyseerd. Vanuit het theoretische kader zijn drie *sensitizing concepts* als leidraad gebruikt: doelrealisatie via framing, zelfreferentie en (stille) ideologie. Aan de hand daarvan zijn frames geïdentificeerd die via Atlas.ti van labels zijn voorzien. Voorlopige bevindingen uit de analyses zijn voorgelegd aan gespreksdeelnemers en andere insiders met de vraag of de beschrijvingen herkenbaar, volledig en accuraat zijn.

Tabel 1 *Methoden dataverzameling*

Methode	Data	Werkwijze
Documentenanalyse	10 interne beleidsdocumenten	De documenten, van korte beslisnotities op deelonderwerpen tot uitgebreide meerjarenvisies, zijn in enkele rondes geanalyseerd en gecodeerd.
Interviews	9 verdiepende interviews	Om na te gaan hoe geïdentificeerde frames resoneren in de manier waarop ambtenaren over het onderwerp praten zijn verdiepende semigestructureerde interviews gehouden met verschillende groepen medewerkers.
Focusgroep	Sessie met 10 medewerkers	Met medewerkers met verschillende achtergronden is twee uur lang gesproken over het thema zelfredzaamheid en verantwoordelijkheid naar aanleiding van het verschijnen van het VRR-rapport <i>Weten is nog geen doen</i> (2017). Hierin is onder andere de mogelijkheid van alternatieve frames geëxploreerd.
Participerende observatie	Deelname aan vergaderingen en informele gesprekken	We gebruikten deze observaties vooral om te toetsen in hoeverre de geïdentificeerde frames in gesprekssituaties een rol speelden.
Inhoudsanalyse webmonitoring	Rapportages webmonitoring Belastingdienst periode oktober 2015-februari 2016	Globale analyse om een indicatie te krijgen van maatschappelijke reacties over digitaliseringsplannen van de Belastingdienst.

Observaties bestonden vooral uit het bijwonen van gesprekssituaties, zoals vergaderingen waarin de uitkomsten van de zelfredzaamheidsmetingen werden gepresenteerd. Ze zijn vooral benut om na te gaan in hoeverre de frames uit interviews en documenten ook in gesprekssituaties naar voren kwamen en om indicaties te krijgen van de effecten van bepaalde vormen van framing.

Resultaten

Op basis van een analyse van alle gesprekken, documenten en observaties identificeerden we vijf frames die tezamen invulling geven aan een ideologie rondom zelfredzaamheid, te weten:

- Burgers zijn klanten met plichten.
- Zelfredzame burgers zijn actief en vrij.
- Hulp krijgen is gewoon en uitzonderlijk.
- Onredzamen zijn afwijkend.
- Verandering is natuurlijk en vraagt aanpassing.

We bespreken deze frames hieronder aan de hand van het theoretisch perspectief.

Burgers zijn klanten met plichten

In de documenten en de gesprekken komt het beeld naar voren van burgers die adequate diensten verlangen en klantwensen hebben:

‘Door goed aan te haken bij de behoeftes, logica en ervaringen van burgers en daarmee op hun klanttevredenheid, bevorderen we de compliance op een efficiënte en effectieve wijze.’¹

Tegelijk klinkt onbehagen door over de suggestie dat een burger (alleen maar) consument is.² De burger is namelijk ook een onderdaan die de regels, met de bijbehorende administratieve en procedurele verplichtingen, moet naleven (compliance):

‘En ik heb bij klanten altijd zo een beeld van, als ik ergens klant ben, kies ik ervoor om klant te zijn. En niemand in Nederland kiest ervoor om klant bij ons te zijn. Je bent gewoon automatisch met ons verbonden, zeg ik maar altijd.’³

Met name de beleidsdocumenten onderstrepen dat uiteindelijk niet het helpen van mensen het doel is, maar *compliance*. Formuleringen als de volgende zijn typerend in de onderzochte documenten:

‘Onze interactie met burgers is persoonlijk en gericht op het vergroten van het vertrouwen in de Belastingdienst, zodat we compliance bevorderen.’⁴

Waar documenten het hebben over hulp en services aan klanten, daar wordt meestal een opmerking toegevoegd over dat dit moet bijdragen (en ook daadwerkelijk bijdraagt) aan compliance. De burger is een klant, maar moet zich wel op een bepaalde manier gedragen.⁵ De stille ideologie van een klant-onderdaan zorgt soms voor dilemma’s. Wie burgers als klanten definieert, lijkt zich vast te leggen op oplossingen die de consument maximaal faciliteren. Tegelijk is het beeld van consumenten en *services* ongewenst, onder andere omdat hulp klanten gemakzuchtig en afhankelijk kan maken. ‘We zijn geen maatschappelijk werkers’, merkt een baliemedewerker op.

Als ‘de klant met plichten’ een dilemma of spanning representeert, dan is de vraag hoe *framing* bijdraagt aan het hanteren of oplossen ervan. Een retorische strategie die in de beleidsteksten regelmatig wordt gehanteerd, is het gelijkschakelen van de belangen van de klant met die van de Belastingdienst:

‘Het is van belang dat kwalitatief goede hulp beschikbaar is: dit verhoogt de compliance en zelfredzaamheid van klanten, en vermindert frauderisico’s.’⁶

Met het benadrukken van *win-win*-situaties lijken schrijvers te anticiperen op mogelijke (interne) kritiek op een te dominant consumentenperspectief. Als hulp automatisch goed is voor de compliance, dan is er geen sprake van een dilemma,

dan wint iedereen. Wat goed is voor de burger, is ook goed voor de Belastingdienst. Dat tweezijdig belang wordt doorlopend benadrukt:

‘Een gelijke, onpartijdige, respectvolle en ondersteunende behandeling van burgers en bedrijven draagt bij aan het vertrouwen in en het gezag van de Belastingdienst. En dat blijkt weer van positieve invloed op de compliance van burgers en bedrijven.’⁷

Zelfredzame burgers zijn actief en vrij

Een tweede strategie om een ideologische spanning rond de klant-onderdaan te verminderen is door te definiëren wie zich wel en niet kwalificeren als ‘klant’, en daarmee (impliciet) wie er aanspraak maken op ondersteuning. Hierbij speelt het in positieve en negatieve termen spreken over gedrag van burgers een rol. Onderdeel van framing is dat tot uitdrukking wordt gebracht welke gevoelens en emoties rond een onderwerp gepast zijn (Verhoeven & Tonkens, 2013). In dit geval: voor welk gedrag van welke burgers past (geen) begrip of waardering?

‘Ja maar soms sturen we wel vier brieven en daar reageren ze niet op. Ja wat moet je dan? Nee, die mensen reageren niet op brieven. Dan zijn we toch nog wel ... maar die mensen zijn ook slecht te bereiken.’⁸

Over veel aspecten van onredzaam gedrag wordt met sympathie en begrip gesproken. Er is echter ook gedrag dat afkeuring of ergernis verdient. Dit gedrag kunnen we omschrijven als *passiviteit*. In de gesprekken komen talrijke voorbeelden van niets doen ter sprake: burgers die aan de balie komen of bellen zonder eerst hun post te openen, die niemand om hulp vragen en die niet reageren op brieven van de Belastingdienst. Passiviteit is afkeurenswaardig:

‘Maar je mag ze ook wel eens (...) de verantwoordelijkheid geven: goh, als u nu het vragenformulier krijgt, waarom maakt u dan die envelop niet even open?’⁹

‘Maar dat wij ze niet van a tot z aan de hand gaan nemen. Van alle formulier-tjes invullen of alles oplossen.’¹⁰

Door sommige gedragingen, zoals brieven ongeopend laten of ‘vermijdbare vragen’¹¹ stellen, als ongewenst voor te stellen verlenen gespreksdeelnemers logica en legitimiteit aan beperkende maatregelen, zoals geringere mogelijkheden tot baliebezoek. Op die manier kan meer tijd worden vrijgemaakt voor burgers die écht hulp nodig hebben.

Ter nuancering voegen we hieraan toe dat sommige respondenten aangeven begrip te hebben voor burgers die passief blijven:

‘Je zal maar die schuldeisers hebben die allemaal aan je lopen te trekken (...). Dat is allemaal heel ingewikkeld.’¹²

Ook worden gevoelens van onzekerheid en angst genoemd als verklaring voor niets doen:

‘Ik denk uit ervaring dat een hoop mensen het wel weten maar niet durven. Die hebben net dat kleine zetje nodig van de ambtenaar.’¹³

Uit observaties komt naar voren dat medewerkers in het algemeen snel consensus bereiken over het feit dat de organisatie soms te veel verwacht van mensen. Niettemin resoneert de onwenselijkheid van passief gedrag in veel uitingen, bijvoorbeeld in de manier waarop de Belastingdienst vormen van redzaamheid definieert. Volgens de officiële definitie van de organisatie is een groot deel van de burgers ‘hulpvragend redzaam’:

‘Hulpvragend redzamen regelen hun belastingen en toeslagen met hulp van een commerciële intermediair, maatschappelijke organisatie of familie, vrienden of bekenden.’¹⁴

De definitie van zelfredzaamheid als het vermogen om waar nodig hulp in te schakelen komt ook naar voren in andere documenten en in de gesprekken met ambtenaren:

‘Onredzame burgers zijn voor mij burgers die niet in staat zijn om hulp te organiseren of niet in staat zijn om het zelf te doen.’¹⁵

‘Dat is ook wel het kenmerk van niet zelfredzame mensen. Dat ze vaker dan gemiddeld geen goed netwerk hebben.’¹⁶

Over het gebruikmaken van hulp wordt in actieve bewoordingen gesproken. Geholpen worden is iets *dóén*. Burgers *zoeken* hulp, *laten* zich helpen, *vinden* oplossingen en schakelen op actieve wijze anderen in. Hulpontvangers zijn *hulpvragers*. De mogelijkheid van meer ‘passieve’ hulpontvangers blijft onbesproken. Voorstelbaar is bijvoorbeeld dat mensen hulp noodgedwongen of lijdzaam ondergaan of door de omgeving opgedrongen krijgen; zulke typeringen komen in de beleidsdocumenten en de verhalen van beleidsambtenaren niet of nauwelijks naar voren.

Medewerkers verminderen de spanning rond de brede groep hulpvragers en onredzamen verder door, naast activiteit, ook noties van vrijheid aan het ideaal van zelfredzaamheid te verbinden. Hulpvragers worden getypeerd als autonome burgers die ervoor *kiezen* om hun probleem op een bepaalde manier op te lossen:

‘(...) wij vinden als mensen uhm het zelf niet kunnen, maar wel heel goed weten: nou dat soort zaken regelt mijn buurman en voor dát soort zaken ga ik naar een ouderenbond.’¹⁷

De meeste burgers (bijna 80 procent) regelen weliswaar niet zelf hun belasting- en toeslagzaken. Door het vragen van hulp als een actieve keuze voor te stellen

wordt iets van het ongemak van dit cijfer opgelost. Hulp vragen staat immers niet in het teken van afhankelijkheid of onmacht, maar in het teken van vrijheid en verantwoordelijkheid. Zelfredzaamheid is zelf kiezen hoe je je probleem oplost. In dit frame staat hulp vragen niet tegenover bewegingsvrijheid; het is juist de actieve uitoefening van burgerlijke vrijheden.

Hulp krijgen is gewoon én uitzonderlijk

Het actieve karakter van hulp vragen verleent legitimatie aan de keuze om 62 procent van de burgers te definiëren als (hulpvragend) *redzaam* en niet als onredzaam. Een volgend frame versterkt deze keuze: hulp ontvangen is niet alleen een activiteit, het is ook gewoon en vanzelfsprekend. Mensen regelen het samen met familie of buren. Hulp vragen is in overeenstemming met de norm van zelfredzaamheid, omdat bijna iedereen het (wel eens) doet; deze stille norm komt in de teksten en gesprekken breed tot uitdrukking. Hierbij resoneren maatschappelijke normen over 'samenredzaamheid'. Elkaar helpen hoort erbij, en de directe omgeving kan vaak de meest passende hulp organiseren.

Vinden ambtenaren hulp vragen inderdaad normaal? Dat lijkt deels het geval, zoals onder andere blijkt uit de volgende passage:

'We ondersteunen de hulpverleningsrelatie die burgers en hulpverleners met elkaar aangaan, wij helpen de helper. Omdat de helper vaak dichterbij de betreffende burger staat en beter in staat is hem/haar te bereiken dan wij dat kunnen. Burgers ervaren de hulp door dienstverleners vaak als passender en minder bedreigend dan een beroep doen op de Belastingdienst zelf.'¹⁸

Dergelijke redeneringen rechtvaardigen het feit dat de Belastingdienst niet in alle gevallen aanwezig is om te helpen. Dat is zelfs een manier om rekening te houden met wensen ('passender en minder bedreigend').

Normaliseren van hulp is echter niet het hele verhaal. Een aanvullend frame dat wordt ingezet om 'hulp gebruiken' te legitimeren als een onderdeel van redzaamheid, is de typering van hulp als een tijdelijk en situationeel verschijnsel.

Gebruikmaken van hulp wordt gekenschetst als een situatie die ongewoon is, vaak veroorzaakt door omstandigheden als een echtscheiding, een sterfgeval, een schuld of een faillissement. In zulke situaties zijn mensen soms tijdelijk op anderen aangewezen:

'Die meneer die zegt van ja, ik heb altijd op tijd mijn aangifte gedaan. Mijn vrouw overlijdt en het lukt allemaal niet meer. Maar er is niemand van de Belastingdienst die even belt waarom ik dat toch niet meer gevonden kan krijgen. Ik krijg alleen maar aanslagen. Dat vond ik zo'n sprekend voorbeeld. Zo'n meneer dus die altijd zelfredzaam was ja, die is het nu even niet meer. En daar razen wij met onze bureaucratisch rare (...) gewoon even overheen.'¹⁹

In veel beschrijvingen komen mensen die hulp vragen tevoorschijn als mensen die met uiteenlopende problemen kampen, waardoor ze (tijdelijk) niet aan de norm kunnen voldoen:

‘Het kan zijn dat de mensen de Nederlandse taal niet machtig zijn of dat ze zelf nog nooit eerder aangifte hebben gedaan of dat er een verandering heeft opgetreden in de gezinssamenstelling. En dat er daardoor iets is gebeurd waardoor ze niet in staat zijn om zelf aangifte te doen. Dus het is een hele diverse groep en de manier waarop je deze mensen kunt helpen is ook heel divers.’²⁰

Een beroep doen op helpers is in deze ongewone situaties logisch en gepast. Maar wat is ongewoon? De cijfers geven hier geen uitsluitsel. Als metingen laten zien dat 62 procent van de burgers hulp ontvangt, verschijnt ‘hulp ontvangen’ eerder als algemene norm dan als normaal in uitzonderlijke situaties. De combinatie van ‘geholpen worden - zelfredzaam zijn’ fundeert zichzelf dan in een cirkelbeweging: hulp is een onderdeel van zelfredzaamheid, omdat veel mensen zich zonder hulp niet redden. De spanning met de voorstelling van onredzaamheid als een ongewone situatie is daarmee niet opgelost. Observaties bevestigen het onbesliste karakter van deze discussie. Tijdens presentaties van de zelfredzaamheidscijfers uiten deelnemers tegelijk gevoelens van herkenning, verbazing en ongemak. De ambiguïteit rond hulp heeft echter een duidelijke opbrengst: doordat ‘hulp krijgen’ tegelijk als normaal én als een uitzonderlijke of tijdelijke situatie wordt voorgesteld, wordt de zelfredzaamheidsnorm breder en flexibeler inzetbaar.

Onredzamen zijn afwijkend

Documenten en respondenten typeren onredzame burgers in veel gevallen in negatieve termen. Met ‘negatief’ bedoelen we hier dat ze worden gekarakteriseerd aan de hand van wat ze niet zijn en wat ze niet doen. In de visie op zelfredzaamheid zijn onredzamen bijvoorbeeld burgers die ‘zich niet bewust zijn van hun rechten en plichten’ en die (ten onrechte) ‘zonder hulp’ hun belastingzaken regelen, of dit helemaal nalaten. Ze worden verder onderverdeeld in ‘onzekereren’ en ‘onbewusten’.

Dit negatief definiëren kunnen we analyseren vanuit het eerder geschetste perspectief van *zelfreferentialiteit*. Wanneer de organisatie de buitenwereld definieert vanuit eigen doelen, processen en begrippen, dan worden niet alleen de elementen zichtbaar die daarbinnen passen, maar ook alles wat voor het systeem problematisch is. Onredzamen worden tegen deze achtergrond beschreven op grond van wat ze niet zijn: zelfredzaam. Maar ook dit ‘zelfredzaam’ heeft weer trekken van een negatieve bepaling. Het begrip draagt, onuitgesproken, het discursieve tegenbeeld in zich van alles wat het systeem kan ontregelen: hulp vragen, anderen inschakelen, hulpeloos zijn. Dát doen zelfredzamen dus allemaal niet (vergelijk Tonkens, 2006)

Ook in de framing van zelfredzaamheid bij de Belastingdienst klinken bepalingen door die te maken hebben met het afwijkende en daarmee ontregelende karakter ervan. In de gesprekken met ambtenaren worden onredzamen dikwijls getypeerd aan de hand van (nog meer) negaties: onbewust, niet digitaal vaardig, er niet uitkomen, lage opleiding, moeite met taal, niet digitaal vaardig, geen hulpmidnetwerk, geen ervaring, gebrek aan persoonlijke vermogens, gebrek aan hulpmiddelen, en

een afwijkende fiscale situatie. Via al deze negaties wordt impliciet een norm gevestigd: een (stille) regel waarop onredzamen de uitzondering vormen.

Verandering is natuurlijk en vraagt aanpassing

Over welke norm of regel gaat het dan? Zelfredzamen komen, zoals hierboven opgemerkt, tot op zekere hoogte naar voren als het spiegelbeeld van onredzamen. Wat de zelfredzamen namelijk het meest kenmerkt is dat ze geen hulp nodig hebben, geen fouten maken of anderszins een beslag leggen op de dienst. De dienstverlening moet dat in de hand werken:

‘We willen vooral proactief handelen en op basis van beschikbare gegevens eerder met een burger contact opnemen als we er zelf niet uitkomen. Onze interactie komt zo op het juiste moment, zodat we klantreacties voorkomen, zoals vermijdbare vragen, bezwaren en klachten.’²¹

‘Daarnaast richten we onze interactie zo in, dat het voor burgers bij transacties moeilijk is om fouten te maken of in gebreke te blijven. Daarmee wordt de kans op onopzettelijke fouten van burgers veel kleiner.’²²

In documenten worden maatregelen gelegitimeerd tegen gedrag dat de organisatie veel tijd en geld kost, zoals vermijdbare vragen en fouten. Vormen van digitalisering en automatisering helpen daartegen.

De vraag die hierbij naar voren komt is in hoeverre van burgers mag worden verwacht dat ze zich de procedures van de Belastingdienst eigen maken. Deze vraag komt pregnant naar voren als het over digitalisering gaat. Toenemende digitalisering leidt tot problemen bij groepen burgers die niet over middelen of vaardigheden beschikken. Het doel van de organisatie – papier vervangen door ‘digitaal’ – roept een nieuwe groep tot bestaan: de niet-digitalen:

‘Voor burgers die niet meekunnen in de ontwikkeling van de elektronische Belastingdienst, wordt een vangnet-voorziening ontwikkeld.’²³

De stille norm is dat burgers zich moeten aanpassen aan veranderingen. Maar de categorisering die hiermee ontstaat (digitalen tegenover niet-digitalen) blijkt niet zonder lading. In het najaar van 2015 krijgt de Belastingdienst te maken met kritische maatschappelijke reacties naar aanleiding van een publiekscampagne waarin de organisatie bekendmaakt op termijn te zullen stoppen met het sturen van papieren post. Er komen extra voorzieningen (aanvankelijk ‘vangnet’ genoemd) voor een groep van ‘niet digitaal vaardigen’. Er komt een bestelmogelijkheid voor wie berichten toch op papier wil blijven ontvangen. Ondanks al deze inspanningen begint zich in de perceptie een afwijkende of problematische categorie van niet-digitalen af te tekenen. Terwijl ambtenaren en documenten benadrukken dat digitalisering helpt om het voor burgers eenvoudiger te maken, vormt zich juist rond dit thema een groep die zich gemarginaliseerd lijkt te voelen. Ouderenbonden starten een meldpunt, de Nationale ombudsman stelt een onderzoek in, mensen uiten hun onvrede via sociale media. Volgens critici neemt

verplichte digitalisering autonomie en privacy bij een groep mensen weg. Het ontvangen van papieren post wordt als een recht verdedigd.²⁴

De Belastingdienst erkent enerzijds dat de ontwikkelingen voor sommige groepen problemen opleveren. Anderzijds lijkt de oplossing van begin af aan gegeven: digitalisering. Deze strategie wordt voorgesteld als een onontkoombaar proces. In beleidsdocumenten komen veel passages als de volgende voor (onze onderstrepingen):

‘(...) de samenleving digitaliseert, dat de Belastingdienst daarin mee wil en moet, en dat we ook burgers en bedrijven daarin meenemen.’²⁵

‘Centraal in de Investeringsagenda staan de modernisering van interactie en informatie-gestuurd toezicht en inning. Deze twee verandergebieden zijn nauw met elkaar verbonden en gaan hand in hand met de ontwikkeling van data-analyse en ondersteuning door informatievoorziening.’²⁶

Door ontwikkelingen te *reïficeren* – voor te stellen als manifest en onontkoombaar – (de ‘modernisering van interactie’, de ‘ontwikkeling van data-analyse’) versterken de teksten de indruk van een proces dat zich zonder menselijke betrokkenheid voltrekt, onontkoombaar als een natuurverschijnsel. Dit ‘naturaliseren’ helpt om legitimiteit aan keuzes te verlenen; het gaat hier om bewegingen die nu eenmaal gaande zijn en waarin burgers mee zullen moeten gaan.

Ook het *tijdelijke* karakter van digitale onredzaamheid accentueert de natuurlijke beweging naar een nieuwe situatie (onze onderstreping):

‘Met degene die nog niet meekunnen in deze ontwikkeling houden we rekening. Persoonlijk contact blijft mogelijk daar waar dat nodig is.’²⁷

Er is in deze voorstelling van zaken sprake van een overgangssituatie waarbij een bepaalde groep (met name ouderen) nog niet in staat is op de nieuwe manier te werken.

Het frame van digitalisering als natuurlijke beweging legitimeert de keuzes die de Belastingdienst maakt om eigen systeemdefinities over haar omgeving uit te spreiden. Het past de verantwoordelijke en actieve burger om hierin mee te gaan. De organisatie erkent dat zij inspanningen zal moeten leveren om mensen te ondersteunen. Tegelijk stelt ze de groep die niet aan de eisen van de organisatie kan of wil voldoen tot op zekere hoogte als problematisch of afwijkend voor.

Digitalisering komt hiermee naar voren als een krachtig intern focuspunt van de Belastingdienst. Het heeft de kracht van een ideologie doordat het veel doelen onder één noemer brengt: minder fouten, accurate gegevens, betere services, scherper toezicht, kostenbesparing en met de tijd meegaan. Bovendien is het een natuurlijk verschijnsel. Kritiek op digitalisering is dan ook moeilijk. Het is de oplossing die het beginpunt vormt van probleemdefinities. Hierdoor veranderen burgers die post willen ontvangen van de normgroep in een probleemgroep.

Samenvattend: zelfredzaamheid als (minimale) verantwoordelijkheid

Volgens Entman (1993, 52) worden frames ingezet om problemen te definiëren, om oorzaken te identificeren, om morele oordelen te vormen en om bepaalde oplossingen als adequaat voor te stellen. Aan de hand van deze functies kunnen we het voorgaande als volgt samenvatten:

- Zelfredzaamheid is een vorm van verantwoordelijkheid (definiëren).
- Problemen vinden hun oorsprong in passiviteit en in omstandigheden van tijdelijke aard (oorzaken identificeren).
- Voor het eerste geldt afkeuring, voor het tweede begrip (moreel oordeel vormen).
- De problemen kunnen worden weggenomen als mensen gebruikmaken van extra voorzieningen of van hulp van de omgeving. Maar ze kunnen ook in de loop van de tijd vanzelf verdwijnen (oplossingen voorstellen).

Zelfredzaamheid krijgt op deze manier de betekenis van (minimale) verantwoordelijkheid. Wie zelfredzaam is, is op zijn minst in staat om de eigen beperkingen te onderkennen en passende hulp te vragen. In gesprekken en documenten krijgen niet zozeer capaciteiten en vaardigheden die samenhangen met het voldoen aan belastingregels nadruk, maar eerder de daaraan verbonden morele act: verantwoordelijkheid nemen. Hierbij wordt een actieve houding verwacht. Ook hulp vragen is iets actiefs. Mensen *laten* zich helpen, *zoeken* hulp, *schakelen* iemand in. Zelfredzaamheid krijgt hiermee eerder inhoud als een intentie of attitude dan als competentie of prestatie. Waar problemen ontstaan, worden deze veroorzaakt of verergerd door de mate waarin mensen passief blijven. Er is begrip voor burgers die te maken hebben met lastige omstandigheden, maar minder voor hen die niets doen.

Discussie

De studie bij de Belastingdienst laat zien hoe een ideologisch frame (zelfredzaamheid) dat op een macroniveau (politiek en samenleving) over geldigheid beschikt, op een microniveau wordt verwerkt en aangepast op een manier die deze ideologie bestendigt. In dit proces lijken organisatieframes (mesoniveau) een modellerende of mediërende rol te vervullen. Normen rondom zelfredzaamheid vormen zich tot op zekere hoogte naar eigenschappen, kenmerken, opgaven, regels, begrenzingen, dilemma's en vanzelfsprekendheden van de organisatie.

Deze casus vestigt aandacht op de manier waarop tegen deze achtergrond ideeën worden gereproduceerd in plaats van gecontesteerd. Hoewel er in de Belastingdienst volop discussie is over consequenties van beleid voor sommige (groepen) burgers blijven macroframes rondom zelfredzaamheid grotendeels onbetwist. Het is normaal en wenselijk dat mensen soms een beroep doen op elkaar of op hulpverleners om in hun (digitale) contacten met de overheid verder te komen. Dat mag de overheid niet alleen van mensen vragen, het is bij uitstek een vorm van zelfredzaamheid.

De uitkomsten zijn in lijn met bevindingen van Gray, Purdy en Ansari dat de mogelijkheid tot differentiatie in betekenissen wordt beperkt door de normaliserende werking van macht en normen in een bepaald veld (Gray e.a., 2015, 38). Onze studie voegt hieraan enkele belangrijke noties toe. Om te beginnen laten de framingprocessen in deze casus zich vooral karakteriseren als systeemprocessen. In veel studies naar framing staan groepen en individuen centraal die nieuwe of bestaande ideeën actief propageren of aanvechten, waarna nieuwe frames zich wel, niet of deels verspreiden. Hierbij spelen onder andere structurerende factoren zoals macht en normen of de inherente aantrekkingskracht van nieuwe ideeën een rol (onder andere Benford & Snow, 2000; Van Stoep, 2014). In onze casus komt framing naar voren als een proces waarbij organisatieleden spanningen en tegenstellingen reduceren. Waar eerdere studies (Purdy & Gray, 2009; Murray, 2010) wijzen op manieren waarop tegengestelde visies in een organisatie naast elkaar kunnen voortleven, laat deze casus zien hoe organisatieframes zo worden (om)gevormd dat ze tegenstellingen op voorhand wegnemen, neutraliseren of naar de achtergrond dringen.

Een tweede observatie gaat over de manier waarop dat gebeurt, namelijk door het wegnemen van dilemma's via taal. Dilemma's rond zelfredzaamheid worden voortdurend discursief 'opgelost'. De strategie waarbij dilemma's in dezelfde beweging worden gepresenteerd en opgelost, is eerder beschreven door Te Molder (1999). In dit proces van betekenisconstructie lijken frames op het mesoniveau een krachtige rol te vervullen. Kernbetekenissen van de organisatie komen tot uitdrukking in de manier waarop individuen het macro-ideaal van zelfredzaamheid vormgeven. Het maatschappelijk ideaal gaat, zagezegd, door de filter van dominante organisatieframes en geeft richting aan gesprekken op een microniveau die omgekeerd, door langs talige weg dilemma's op te lossen, weer bijdragen aan consistentie tussen macro- en mesoframes.

Hierbij lijkt zowel het 'stille' als het 'plastic' karakter van zelfredzaamheid een verschil te maken. Er is voor zover wij weten weinig empirisch onderzoek over de werking van plastic woorden (Van der Laan, 2001, 349) in organisaties. Deze casus laat zien hoe een buigzaam idee in de dynamiek van conflicterende doelen en schaarse middelen wordt gheherdefinieerd en omgevormd. Een kneedbaar ideaal is functioneel in situaties waarin mensen een breed pakket aan eisen met elkaar moeten verenigen. Het helpt om uiteenlopende maatregelen te legitimeren, terwijl het moeilijk is om er kritiek op te hebben of om duidelijke criteria voor evaluatie te formuleren. Zelfredzaamheid geldt bovendien als een 'stille' ideologie, in de zin dat activiteiten die in het teken ervan staan automatisch positief worden geconnoteerd.

Bovenstaande kan een indruk van opportunisme oproepen: alsof organisatiemedewerkers op een slimme manier die moraal zoeken die past bij hun belangen en doelen, waarbij ze alternatieve perspectieven bewust verwerpen. Die voorstelling zou onrecht doen aan de integriteit en inzet van de ambtenaren uit deze casus. De analyse van frames laat juist zien hoe betekenisvormers richting geven aan reflecties, maar zelf geen onderwerp van bewuste reflectie worden. Deze betekenisvormers vervullen ondertussen wel degelijk een strategische functie: ze nemen al te sterke spanningen weg tussen ideaal en (organisatie)werkelijkheid (vergelijk

Braun & Schultz, 2009). In het geval van deze casus worden bepaalde voorstellingen van burgers en hun situatie ingesloten in analyses en argumentaties over problemen en oplossingen. In dat proces kunnen andere voorstellingen onbedoeld gemarginaliseerd raken (Van Wessel, 2018).

De vraag is wat daarvan de consequenties zijn. De filterende en mediërende werking van organisatieframes is er niet voor niets. Van organisaties wordt continuïteit en doelrealisatie verwacht. Het construeren en in stand houden van een gezamenlijk organisatieperspectief is onmisbaar om te blijven handelen en om in complexe tijden eenheid van beleid en uitvoering te borgen. Aan de andere kant kan een dominant frame een glasheldere logica suggereren die signalen die niet in het verhaal passen minder goed waarneembaar maakt, of die de ontvankelijkheid voor zulke signalen in de organisatie beperkt. Ondertussen geven ‘genaturaliseerde’ betekenissen wel richting aan keuzes en prioriteiten (vergelijk Turnhout, Van Bommel & Aarts, 2010; Schneider en Ingram, 1993). De vraag is dan gerechtvaardigd in hoeverre een dergelijk betekenis kader alternatieve keuzes toelaat (vergelijk Rudman, 2006).

Hoe pakt dat hier uit? De casus laat zien hoe zelfredzaamheid wordt geladen met betekenissen die ook voor het tegendeel ervan kunnen doorgaan. Het begrip wordt verbonden met noties als ‘hulp ontvangen’ en ‘het netwerk inschakelen’, die op hun beurt van positieve connotaties worden voorzien. Geholpen worden is actief, actief is goed. Wie ‘hulp vragen’ voorstelt als een actieve en vrije keuze, vindt vervolgens maatregelen en voorzieningen gepast die daarbij aansluiten, zoals het gelimiteerd openen van balies.

Kan er inderdaad op een andere manier over zelfredzame belastingplichtigen worden gesproken? Dat lijkt met enige verbeelding zeker denkbaar. Een frame waarin zelfredzaamheid niet als verantwoordelijkheid maar als ‘bekwaamheid’ vorm zou krijgen, zou bijvoorbeeld maatregelen in de sfeer van *empowerment* en educatie logisch maken. En in een frame waarin het accent minder ligt op het ‘willen en kunnen regelen’, kunnen noties als onmacht en afhankelijkheid makkelijker op de agenda komen. Daarbij kunnen ook gevoelens die te maken hebben met ‘durven’ (zoals angst, schaamte en onzekerheid) meer in het handelingsspectrum belanden. Nu signaleren respondenten deze gevoelens soms, maar formuleren ze oplossingen consequent in termen van willen (tóch hulp vragen) en kunnen (mensen nog beter helpen). Ten slotte is het denkbaar dat het accent minder op instrumentele aspecten van burgerschap ligt. Een norm zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat burgers zich *bewust* moeten zijn van de regelgeving die de overheid op hen toepast. Een overheidsdienst die op dat gebied stevige normen hanteert, handelt anders dan een dienst die vooral inzet op het voorkomen van fouten en onnodige interacties.

Conclusie

De theoretische bijdrage van dit casuonderzoek ligt in de combinatie van drie perspectieven: zelfreferentialiteit, stille ideologie en framing. Bij de bespreking van het theoretisch kader schetsten we de mogelijkheid dat (stille) ideologieën

verweven zijn met de zelfreferentiële processen van een organisatie. Als die verwevenheid er is, dan is 'praten over zelfredzame burgers' onlosmakelijk verbonden met 'praten over de organisatie'.

De casus bevestigt een aantal bevindingen uit eerdere studies op de afzonderlijke terreinen. Studies naar zelfreferentiële processen laten zien hoe organisaties geneigd zijn interne perspectieven te reproduceren (Luhmann, 1995; Van Herzele & Aarts, 2013; Hernes & Bakken, 2003). Onderzoek naar stille ideologieën legt bloot hoe onuitgesproken visies de keuzes van de organisatie voorbereiden (Van Montfoort e.a., 2013; Oude Vrielink, 2013). Studies naar microframing, ten slotte, laten zien hoe interacties ervoor zorgen dat ideeën zich door de organisatie verspreiden, of hoe ze veranderen of verdwijnen (Gray e.a., 2015; Poole e.a., 1985; Zilber, 2008; Goffman, 1974).

Combinatie van deze drie invalshoeken bevestigt de werking van stille idealen, maar laat bovendien zien hoe deze worden gevormd, aangewend en aangepast in relatie tot de eigenschappen en regels van de organisatie. De casus laat zien hoe schakeringen, inkleuringen en spanwijdte van het idee van 'zelfredzame burgers' gestalte krijgen in een specifieke organisatiedynamiek. Framing speelt hierbij een mediërende rol. Mensen brengen via taal betekenissen tot stand die de organisatie-werkelijkheid verbinden met (stille) idealen. Dat doen ze op een manier die de soliditeit van de organisatie verstevt.

Hiermee bevestigt deze casus het belang van reflecteren op de werking van (stille) ideologieën die middels organisatieframes worden uitgedrukt. Zo ontstaat ruimte voor het vinden van nieuwe betekenissen in situaties waarin bestaande perspectieven de neiging hebben zichzelf te reproduceren. Dat is met name belangrijk waar deze perspectieven er binnen of buiten de organisatie voor zorgen dat problemen onopgelost blijven. Vervolgonderzoek is nodig om meer gedetailleerd inzicht te krijgen in de manier waarop reproductie en contestatie van (ideologische) ideeën in een organisatie plaatsvinden, bijvoorbeeld door te onderzoeken wat er gebeurt in een overheidsorganisatie waar ideologische ideeën over burgerschap (wél) botsen met dominante organisatieframes. Ook verdient de manier waarop hierbij dilemma's via framing worden 'opgelost' meer empirische analyse, omdat in dat proces perspectieven worden blootgelegd en tegelijkertijd toegedekt. Dat alles helpt om antwoorden te vinden op de vraag waar idealen en ideeën tot handelingen worden gekneed: in het politieke en maatschappelijke debat, in de werkpraktijk of ergens in de dagelijkse dynamiek daartussen?

Noten

- 1 Visie op interactie 1.0 (hierna: VI).
- 2 Observaties tijdens vergaderingen ondersteunen dit beeld van onbehagen. Het woord 'klant' zorgde voor geanimeerde (tegen)reacties.
- 3 Interview medewerker dienstverlening.
- 4 VI.
- 5 Hoewel we hierover op basis van deze studie geen algemene conclusies kunnen trekken, is het beeld dat de ideologie van de 'klant' minder doorklinkt in de taal van mede-

- werkers in de backoffice, degenen die aangiftes controleren. Bij hen lijkt een oriëntatie op de verplichtingen die burgers nu eenmaal hebben sterker aanwezig dan bij bijvoorbeeld baliemedewerkers en in de dienstverleningsdocumenten.
- 6 Notitie ondersteuning belastingplichtigen en toeslaggerechtigden.
 - 7 Resultaat en ruimte. Middellangetermijnplan Belastingdienst.
 - 8 Interview beleidsmedewerker.
 - 9 Interview medewerker dienstverlening.
 - 10 Interview medewerker dienstverlening.
 - 11 VI.
 - 12 Deelnemer aan het focusgroepgesprek.
 - 13 Interview medewerker dienstverlening.
 - 14 Visie op zelfredzaamheid.
 - 15 Interview manager dienstverlening.
 - 16 Interview medewerker dienstverlening.
 - 17 Interview beleidsmedewerker.
 - 18 VI.
 - 19 Interview beleidsmedewerker dienstverlening.
 - 20 Interview beleidsmedewerker dienstverlening.
 - 21 VI.
 - 22 VI.
 - 23 Resultaat en ruimte. Middellangetermijnplan Belastingdienst.
 - 24 Bron: rapportages webmonitoring.
 - 25 Ondersteuning bij het (digitaal) zaken doen met de Belastingdienst.
 - 26 VI.
 - 27 VI.

Literatuur

- Aarts, N., & Woerkum, C. van (2006). Frame construction in interaction. In: N. Gould (red.), *Multi-organisational partnerships, alliances and networks*. Pontypridd: University of Glamorgan, 229-237.
- Alkemade, J. van (2015), *Wantrouw niet de eigenheid van burgers*. www.socialevraagstukken.nl/wantrouw-niet-de-eigenheid-van-burgers/. Geraadpleegd op 24 juli 2017.
- Barley, S. (2008). Coalface institutionalism. In: R.C. Greenwood, C.K. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby (red.), *The Sage handbook of organizational institutionalism*. Los Angeles: Sage, 490-515.
- Benford, R., & Snow, D. (2000). Framing processes and social movements: an overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, 26: 611-639.
- Bevir, M. (2011). Governance and governmentality after neoliberalism, *Policy & Politics*, 39 (4): 457-471.
- Blauw research (2013). Zelfredzaamheid van burgers. *Onderzoek naar de zelfredzaamheid van de Nederlandse belastingbetalers en toeslaggerechtigden*. E-rapportage.
- Brabander, R. de (2014). *Wie wil er nou niet zelfredzaam zijn? De mythe van zelfredzaamheid*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

- Braun, K., & Schultz, S. (2009) 'A certain amount of engineering involved': Constructing the public in participatory governance arrangements. *Public Understanding of Science*, 19 (4): 403-419.
- Bruijn, H. de, Bueren, E. van, & Kreiken, F. (2012), Framing en reframing in het klimaatdebat. *Bestuurskunde*, 21 (4): 52-64.
- Cassell, C., & Lee, B. (2017). Understanding Translation Work: The evolving interpretation of a trade union idea. *Organization Studies*, 38 (8): 1085-1106.
- Clarke, J. (2004). Dissolving the Public Realm? The logics and limits of neo-liberalism. *Journal of Social Policy*, 33 (1): 27-48.
- Collins, R. (2004). *Interaction ritual chains*. New Jersey: Princeton University Press.
- Drosterij, G., & Peeters, R. (2013). De staat als bondgenoot van burgers. Hoe de intredende overheid zichzelf legitimeert. *Bestuurskunde*, 22 (2): 29-38.
- Entman, R. (1993). Framing: toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43: 51-58.
- Est, R. van (2013). De stille ideologie in het techniekdebat: hoe de informatierevolutie in de politieke luwte ons mens-zijn verandert. *Bestuurskunde*, 22 (2): 46-57.
- Garthwaite, K. (2017). 'I feel I'm giving something back to society': constructing the 'active citizen' and responsabilising foodbank use. *Social Policy and Society*, 16 (2): 283-292.
- Giddens, A. (1995). *Politics, sociology and social theory: encounters with classical and contemporary social thought*. Cambridge: Polity.
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. New York: Harper Colophon.
- Gray, B., Purdy, J., & Ansari, S. (2015). From interactions to institutions: microprocesses of framing and mechanisms for the structuring of institutional fields. *Academy of Management Review*, 40 (1): 115-143.
- Heems, T., & Kothuis, B. (2012). Waarom 'anders omgaan met water' niet leeft bij burgers. *Bestuurskunde*, (21) 4: 33-42.
- Helsloot, I., & Padje, B. van 't (red.) (2010). *Zelfredzaamheid. Concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd*. Den Haag: Boom.
- Hemerijck, A., Entenmann, T., Hooren, A. van, & Palm, T. (2013). *Changing European welfare states and the evolution of migrant incorporation regimes background paper reviewing welfare state structures and reform dynamics in a comparative perspective*. Amsterdam: VU University.
- Hernes, T., & Bakken, T. (2003). Implications of Self-Reference: Niklas Luhmann's Autopoiesis and Organization Theory. *Organization Studies*, 24 (9): 1511-1535.
- Herzele, A. van, & Aarts, N. (2013). 'My forest, my kingdom': self-referentiality as a strategy in the case of small forest owners coping with governmental regulations. *Policy Sciences*, 46 (1): 63-81.
- Heusinkveld, S., & Visscher, K. (2012). Practice what you preach: how consultants frame management concepts as enacted practice. *Scandinavian journal of management*, 28 (4): 285-297.
- Ilcan, S. (2009). Privatizing responsibility: public sector reform under neoliberal government. *Canadian review of sociology*, 46: 207-234.
- Kampen, T., & Duyvendak, J. (2016). *Betwist het doorgeschoten ideaal van zelfredzaamheid, niet de zorgzame professional*. www.socialevraagstukken.nl/betwist-het-doorgeschoten-ideaal-van-zelfredzaamheid-niet-de-zorgzame-professional/. Geraadpleegd op 14 februari 2017.
- Laan, J. van der (2001). Plastic words: words without meaning. *Bulletin of Science, Technology & Society*, 21 (5): 349-353.

- Lister, M. (2015). Citizens, Doing It for Themselves? The Big Society and Government through Community. *Parliamentary Affairs*, 68 (2): 352-370.
- Luhmann, N. (1990). *Essays on self-reference*. New York: Colombia University Press.
- Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Molder, H. te (1999). Discourse of dilemmas: an analysis of communication planners' accounts. *British Journal of Social Psychology*, 38: 245-263.
- Montfoort, C. van, Michels, A., & Dooren, W. van (2013). Stille ideologie in bestuur en beleid. *Bestuurskunde*, 22 (2): 3-12.
- Movisie (2013). *Zelfregie, eigen kracht, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. De begrippen ontward*. Kennisdossier 5.
- Murray, F. (2010). The oncomouse that roared: hybrid exchange strategies as a source of productive tension at the boundary of overlapping institutions. *American Journal of Sociology*, 116: 341-388.
- Newman, J., & Clarke, J. (1997). *The managerial state: Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. Londen: Sage.
- Newman, J., & Tonkens, E. (2011). Active citizenship. Responsibility, choice and participation. In: *Participation, Responsibility and Choice: Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States* (Care and Welfare). Amsterdam: Amsterdam University Press, 179-200.
- Newman, J. & Tonkens, E. (eds) (2011). *Participation, responsibility and choice: summoning the active citizen in western european welfare states* (Care and welfare). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Nibud. *Financiële zelfredzaamheid* (2017). www.nibud.nl/beroepsmatig/financiele-redzaamheid/, geraadpleegd in mei 2017.
- Nijenhuis, E., & Tegeler, M. (2016). *Visie op zelfredzaamheid*. Interne notitie Belastingdienst.
- Oude Vrielink, M., Verhoeven, I., & Wijdeven, T. van de (2013). Meedoen met de overheid? Over de stille beleidspraktijk van de doe-democratie. *Bestuurskunde*, 22 (2): 13-22.
- Poole, M., Seibold, D., & McPhee, R. (1985). Group Decision-making as a structural process. *Quarterly Journal of Speech*, 71: 74-102.
- Purdy, J., Ansari, S., & Gray, B. (2017). Are Logics Enough? Framing as an Alternative Tool for Understanding Institutional Meaning Making. *Journal of Management Inquiry*, 28 (4): 409-419.
- Purdy, J., & Gray, B. (2009). Conflicting logics, mechanisms of diffusion and multilevel dynamics in emerging institutional fields. *Academy of Management Journal*, 52: 355-380.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013). *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: RMO.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2014). *De verleiding weerstaan. Grenzen aan beïnvloeding van gedrag door de overheid*. Den Haag: RMO.
- Rudman, D.L. (2006). Shaping the active, autonomous and responsible modern retiree: An analysis of discursive technologies and their links with neo-liberal political rationality. *Ageing and society*, 26 (2): 181-201.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: implications for politics and policy. *The American Political Science Review*, 87 (2): 334-347.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Sociaal en Cultureel Rapport 2012.
- Steen, M. van der (2012). De kracht van grijs: een analyse van de politieke framing van vergrijzing. *Bestuurskunde*, 21 (4): 43-54.

- Stoep, H. van (2014). *Stories becoming sticky. How civic initiatives strive for connection to governmental spatial planning agendas*. Wageningen: Wageningen University.
- Suvarierol, S. (2015). Creating citizen-workers through civic activation. *Journal of social policy*, 44 (4): 707-727.
- Tonkens, E. (2006). *De bal bij de burger. Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Turnhout, E., Bommel, S. van, & Aarts, N. (2010). How participation creates citizens: participatory governance as performative practice. *Ecology and Society*, 15 (4): 26.
- Verhoeven, I., & Tonkens, E. (2013). Talking active citizenship: framing welfare state reform in England and the Netherlands. *Social Policy and Society*, 12: 415-426.
- Waeraas, A., & Nielsen, J. (2016). Translation theory 'translated': three perspectives on translation in organizational research. *International Journal of Management Reviews*, 18: 236-270.
- Wagemans, M. (1998). *Geregeld mis. Gedachten over zingeving en reductie binnen het publieke domein*. Delft: Eburon.
- Wagemans, M. (2002). Institutional conditions for transformations. A plea for policy making from the perspective of constructivism. In: C. Leeuwis & R. Pyburn (red.), *Wheel barrows full of frogs—Social learning in rural resource management*. Assen: Van Gorcum, 245-255.
- Wagemans, M. (2016) *Een oceaan van betekenisloosheid. Een kritische analyse van beleid, politiek en wetenschap met een verwijzing naar de filosofie van Michel Serres*. Utrecht: Digitalis.
- Weick, K. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Wessel, M. van (2018). Depoliticisation in livestock farming governance: turning citizen concerns into consumer responsibilities. *Sociologia Ruralis*, 58: 522-542.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*. www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen.
- Zilber, T. (2008). The work of meanings in institutional processes and thinking. In: R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby (red.), *The Sage handbook of organizational institutionalism*. Los Angeles: Sage, 151-169.