

# **Luisteren naar ruis**

**Een onderzoek bij de Belastingdienst naar  
communicatie als spanningsreductie**

Harrie van Rooij

# Luisteren naar ruis

**Een onderzoek bij de Belastingdienst over  
communicatie als spanningsreductie**

Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor  
aan de Radboud Universiteit Nijmegen  
op gezag van de rector magnificus prof. dr. J.H.J.M. van Krieken,  
volgens besluit van het college van promoties  
in het openbaar te verdedigen op  
woensdag 8 februari 2023  
om 12.30 uur precies  
door

Henricus Johannes Maria van Rooij  
geboren op 26 januari 1970  
te Veghel

Promotor:  
Prof. dr. M.N.C. Aarts

Copromotor:  
Dr. M.G.J. van Wessel (Wageningen University & Research)

Manuscriptcommissie:  
Prof. dr. H.H.J. Das  
Prof. dr. E.H. Tonkens (Universiteit voor Humanistiek)  
Prof. dr. H.F.M. te Molder (Vrije Universiteit Amsterdam)

Voor Masja, Hadassa en Maroesja

**Afbeelding omslag:**

De kleine Toren van Babel, Pieter Bruegel de Oude, ca. 1563,  
Museum Boijmans Van Beuningen.

**Cover and interior design**

proefschriftenprinten.nl

**Printing**

proefschriftenprinten.nl

## Voorwoord

Het is vandaag eenvoudiger uit te leggen wat mij bewoog tot dit onderzoek dan toen ik ermee begon. In de samenleving wordt veel gepraat over hoe we met elkaar communiceren. Over de toon van het publieke debat, over de polariserende werking van Twitter en over de vraag wie in televisieprogramma's over welke onderwerpen mogen spreken. Ook mijn beroepsgroep – de communicatieprofessionals van de overheid – ligt geregeld onder vuur.

Communicatie is een democratische institutie, dat besef dringt steeds meer door. In een samenleving - en ook in een organisatie - zijn zorgvuldige manieren van uitwisseling nodig. Waar die ontbreken ontstaan onmin, mispercepties, tunnelvisies, waanbeelden en steeds dikkere identiteiten. Want in veel gevallen zijn het niet onze botsende ideeën, maar eerder de manieren waarop we erover praten, die leiden tot gedoe en verwijdering. Tegelijk is het gesprek vaak nog de blinde vlek: we zijn niet gewend om te onderzoeken hoe we werkelijkheden creëren door erover te praten. Ik hoop dat dit proefschrift eraan bijdraagt dat dit verschijnsel een beetje beter waarneembaar wordt.

Ik dank iedereen die ik heb ontmoet op het pad van dit onderzoek. Op de eerste plaats dank ik mijn promotoren Noelle Aarts en Margit van Wessel. Onze gesprekken leverden altijd veel energie en plezier op, zeker ook wanneer we wat van het onderzoekspad afdwaalden. Tijdens deze gesprekken merkte ik met bewondering hoe beiden mij met enkele trefzekere instructies weer tempo lieten maken. Zonder Margit en Noelle was ik vermoedelijk wel blijven zwemmen, maar dan vooral in cirkels. In het verlengde dank ik Vera Jansen en Shanley Fijn voor hun deskundige ondersteuning.

Mijn grote dank gaat uit naar de Belastingdienst, voor zo ver je een instituut kunt bedanken. Zonder de ruimhartige medewerking van de mensen van de Belastingdienst was dit proefschrift er niet geweest. Ik kende de organisatie al lang. Het onderzoeksproject heeft mijn beeld bevestigd van een organisatie waarin medewerkers willen leren, reflecteren en verbeteren, terwijl ze zelf dikwijls hun eigen grootste critici zijn. Een organisatie van betrokken, hardwerkende en deskundige mensen. Ik ben hen zeer erkentelijk voor de openheid en de vrijwel onbeperkte bereidheid om mij ook in kwetsbare tijden toegang te geven tot soms gevoelige onderwerpen. In het bijzonder dank ik het managementteam van de Corporate Dienst Communicatie dat dit promotietraject mogelijk maakte en mij studieverlof beschikbaar stelde. Nienke Sneller en Jacqueline Roos dank ik bovendien voor hun waardevolle reflecties op conceptartikelen.

Aansluitend dank ik iedereen die heeft bijgedragen aan dit onderzoek door deel te nemen aan interviews en focusgroepen, door data beschikbaar te stellen, door mij de gelegenheid te geven om te observeren tijdens werkbijeenkomsten of door analyses te becommentariëren. Ik wil ook mijn waardering uitspreken voor alle vrienden, collega's en familieleden die telkens weer interesse toonden in mijn vorderingen en stagnaties. Dit onderzoek gaat over de manier waarop ideeën gestalte krijgen in interacties tussen mensen. Dat geldt zeker ook voor ideeën voor een onderzoek. Deze worden niet geboren in het hoofd van de onderzoeker, ze komen tot wasdom in een stroom van gesprekken, kletspraatjes en discussies. In het bijzonder wil ik Nancy van der Vin bedanken voor het delen van haar fascinatie over Karl Weicks 'drop your tools' waarover we vervolgens samen een artikel schreven. En ik vermeld graag ook Dick Geurts nog even, die zijn ideeënstroom altijd zo gul met mij deelde en die mij het communicatievak leerde.

Dit is ook een mooie plek om mijn zes broers en mijn grote Brabantse familie eer te betuigen. Aan hen heb ik mijn fascinatie voor intermenselijke communicatie te danken.

Ten slotte dank ik de drie personen die mij deze uitzinnige hobby zo enorm gunnen en op wie ik zo trots ben. Masja voor al haar vertrouwen en geduld en Hadassa en Maroesja voor hun lieve steun. Ik draag het proefschrift aan hen op.

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>73</b>
<b>1. Introductie: de talige organisatie</b>	<b>19</b>
<b>1.1 Inleiding</b>	<b>22</b>
Welkom bij de Belastingdienst	22
Onredzame burgers en de taal van ambtenaren	23
Communicatiewerk bij de overheid	24
De dynamiek van betekenisvorming	26
Theoretische verwondering	27
<b>1.2 Doel- en vraagstelling van dit onderzoek</b>	<b>28</b>
Wat moet dit onderzoek opleveren?	28
Wat is het theoretisch belang hiervan?	29
Vraagstelling	31
Theoretisch kader: vooruitblik	32
<b>1.3 Sensemaking en framing in een context van spanningen</b>	<b>33</b>
Sensemaking en framing	33
Spanningen	35
Interactionele doelen in een spanningscontext	37
<b>1.4 Communicatiewerk in organisaties</b>	<b>41</b>
Communicatie als kanaal, inhoud en instrument	41
Communicatie als interactioneel en sociaal proces	43
<b>1.5 Opzet van dit onderzoek</b>	<b>46</b>
Kwalitatief onderzoek	46
Casusonderzoek	47
Interpretatief onderzoek	48
Gebruikte data	51
Van data naar artikelen	52
Overzicht methoden en data	54

<b>1.6 Vooruitblik</b>	<b>55</b>		
Hoofdstuk 2: In dienst van beleid of in dienst van de democratie?	55		
Hoofdstuk 3: Over zelfredzame burgers gesproken	55		
Hoofdstuk 4: In dienst van de betere boodschap	56		
Hoofdstuk 5: Crisiscommunicatie of communicatiecrisis?	56		
Hoofdstuk 6: Luisteren naar ruis	56		
Literatuur	58		
<b>2. In dienst van beleid of in dienst van de democratie?</b>	<b>65</b>		
<b>Samenvatting</b>	<b>66</b>		
<b>2.1 Introductie</b>	<b>67</b>		
<b>2.2 Waarden van overheidscommunicatie</b>	<b>69</b>		
Instrumentele waarden	69		
Democratische waarden	70		
<b>2.3 Werkwijze</b>	<b>72</b>		
<b>2.4 Thema's van overheidscommunicatie</b>	<b>73</b>		
Vakblad Platform: aandacht voor vijf thema's	74		
Wetenschappelijke tijdschriften: veel aandacht voor participatie en interactie	76		
<b>2.5 Waarden in het vaktijdschrift Platform</b>	<b>78</b>		
'Beleid is leading'	78		
Stiller rond democratische waarden	78		
Interactie vooral in het kader van instrumentele waarden	79		
Meer interactie, meer democratie?	80		
Spanning tussen 'besturen en meebewegen'	81		
Resultaat blijft voorop staan	81		
Communicatie in dienst van beleid	82		
<b>2.6 De wetenschap: democratische waarden voorop</b>	<b>82</b>		
Democratische communicatie: vier argumentatielijnen	83		
Welke wetenschappelijke disciplines zijn vertegenwoordigd?	85		
<b>2.7 Reflectie: communicatie in dienst van beleid?</b>	<b>86</b>		
Spanningsveld: resultaat en proces	86		
Een frame voor democratische vragen	88		
		<b>2.8 Conclusie</b>	<b>90</b>
		Appendix: bronnenselectie voor de inhoudsanalyse	92
		Literatuur	95
		<b>3. Over zelfredzame burgers gesproken</b>	<b>99</b>
		<b>Samenvatting</b>	<b>100</b>
		<b>3.1 Inleiding</b>	<b>101</b>
		<b>3.2 Theoretisch kader</b>	<b>103</b>
		Interactional framing	103
		Organisaties als zelfreferentiële systemen	105
		De rol van (stille) ideologie	105
		Synthese theoretisch kader	107
		<b>3.3 Casus en methode</b>	<b>108</b>
		<b>3.4 Resultaten</b>	<b>111</b>
		Burgers zijn klanten met plichten	111
		Zelfredzame burgers zijn actief en vrij	112
		Hulp krijgen is gewoon én uitzonderlijk	114
		Onredzamen zijn afwijkend	116
		Verandering is natuurlijk en vraagt aanpassing	117
		Samenvattend: zelfredzaamheid als (minimale) verantwoordelijkheid	119
		<b>3.5 Discussie</b>	<b>120</b>
		<b>3.6 Conclusie</b>	<b>122</b>
		Noten	124
		Literatuur	125
		<b>4. In dienst van de betere boodschap</b>	<b>129</b>
		<b>Samenvatting</b>	<b>130</b>
		<b>4.1 Inleiding</b>	<b>130</b>
		<b>4.2 Doel en vraagstelling</b>	<b>131</b>
		<b>4.3 Theoretisch kader</b>	<b>132</b>
		Spanningen in organisaties	132

Communicatiewerk in organisaties	133	Twisten over verantwoordelijkheid	175
Samenvatting theoretisch kader	136	Identiteitsconstructie aan de hand van contrasten	177
<b>4.4 Casus en methode</b>	<b>137</b>	Luisteren en in gesprek gaan	180
Over de casus	137	<b>5.5 Discussie</b>	<b>181</b>
Dataverzameling en analyse	137	Narratieven en counternarratieven: vereenvoudiging aan de hand van identiteitscontrasten	182
<b>4.5 Bevindingen</b>	<b>139</b>	Interpretaties van disruptieve gebeurtenissen: managers en medewerkers spreken andere taal	183
Praten over spanningen: analyseren, ordenen en voelen	139	Handelingsoriëntaties: vernieuwing van het discours?	185
Communicatieprofessionals over hun werk: drijfveren, dynamiek en dilemma's	141	<b>5.6 Conclusie en vervolgvragen</b>	<b>186</b>
<b>4.6 Discussie</b>	<b>147</b>	Noten	188
Beantwoording van de vragen	147	Literatuur	189
Theoretische reflectie	149	<b>6. Synthese: luisteren naar ruis</b>	<b>195</b>
<b>4.7 Conclusie</b>	<b>152</b>	<b>6.1 Inleiding</b>	<b>198</b>
Noot	152	<b>6.2 Betekenisvorming in tijden van spanning</b>	<b>200</b>
Literatuur	153	Antwoord op de onderzoeksvragen	200
<b>5. Crisiscommunicatie of communicatiecrisis?</b>	<b>157</b>	Situaties betekenis geven via interactionele framing	203
<b>Samenvatting</b>	<b>158</b>	Organisaties als teksten en conversaties	204
<b>5.1 Inleiding</b>	<b>158</b>	Homogeniseren: de kunst van het gelijkmaken	206
<b>5.2 Theoretisch kader</b>	<b>160</b>	Homogenisering en interactionele framing	210
Crisiscommunicatie en crisismanagement	160	Effecten van homogenisering	212
Betekenisproductie in disruptieve tijden	162	Tekstproductie als onderbelicht fenomeen	215
Narratieven en counternarratieven	163	<b>6.3 De communicatieprofessie bij de overheid</b>	<b>216</b>
Aandachtspunten voor onze analyse	165	Antwoord op de onderzoeksvragen	216
<b>5.3 Casusbeschrijving en methode</b>	<b>166</b>	Het eigene van overheidscommunicatie	219
Aanleiding en gebeurtenissen	166	Dilemma's van communicatieprofessionals	220
Data: online discussies over de crisis	167	Beperkingen van instrumentele benaderingen	222
Vragen en werkwijze	171	Interactionele benaderingen van communicatie	223
Anonimisering	173	Samenvattend: interactionele benaderingen en de communicatieprofessie	228
<b>5.4 Bevindingen</b>	<b>173</b>		
Uitingen van schaamte en schuld	173		



<b>6.4 Conclusies</b>	<b>230</b>
Communiceren in een samenleving onder spanning	230
Wat heeft deze studie opgeleverd?	231
Luisteren naar ruis	239
Literatuur	243
<b>Samenvatting</b>	<b>249</b>
<b>English summary</b>	<b>263</b>
<b>Appendix: datamanagement</b>	<b>275</b>
<b>Over de auteur</b>	<b>279</b>

# 1. **Introductie: de talige organisatie**

**'t Woord heeft het eerste en het laatste woord.  
Daartussen valt een ideaal aan scherven,**

Gerrit Achterberg

## 1.1 Inleiding

### Welkom bij de Belastingdienst

Het decor van dit onderzoeksproject is de Belastingdienst. De Belastingdienst is een uitvoeringsorganisatie waarmee bijna iedereen te maken heeft. Het is een organisatie van grote getallen. Een paar cijfers om de dienst te typeren. De Belastingdienst ontving in 2020 9,8 miljoen aangiften inkomstenbelasting, haalt per jaar meer dan € 250 miljard aan belastingen op en betaalde in 2021 € 15,3 miljard uit aan toeslagen voor huur, zorg en kinderopvang. Contacten met burgers en ondernemingen verlopen vanwege hun massale karakter op geautomatiseerde wijze via brieven en internet. Niettemin beschikt de dienst over de grootste klantenservice van Nederland. In 2020 beantwoordde de Belastingdienst 11 miljoen telefoontjes. Er werkten ongeveer 25 duizend medewerkers in uiteenlopende disciplines: fiscalisten, ICT'ers, dataspecialisten, dienstverleners, invorderaars, beleidsmedewerkers. Er is een communicatiedirectie die de dienst ondersteunt met communicatieadvies, publieksvoorlichting, interne media, reputatiemanagement en andere deeldisciplines. Er is - dat zal duidelijk worden in de hoofdstukken 2 en 3 van dit proefschrift - een complexe interne organisatie en een bestuurlijke dynamiek waarin departementen, politiek, belangenorganisaties en andere stakeholders voortdurend invloed uitoefenen.

In de jaren dat dit onderzoek loopt, vinden belangrijke veranderingen plaats, zoals digitalisering van de dienstverlening en centralisatie van de aansturing. De organisatie komt regelmatig negatief in het nieuws. Berichten gaan over tekortschietend toezicht, een dure vertrekregeling om uitstroom van personeel te bevorderen en een reeks van mislukte ICT-projecten. Het blijken achteraf relatief kleine rimpelingen vergeleken met de problemen met de kinderopvangtoeslag waarover vanaf het najaar van 2019 steeds meer bekend wordt. De Belastingdienst blijkt op basis van onterechte fraudeverdenkingen en rigide toepassing van regels kinderopvangtoeslagen onrechtmatig te hebben teruggevorderd. De terugvorderingen hebben een verwoestend effect gehad op een groot aantal gezinnen, zo blijkt in de loop van de maanden. Media publiceren verhalen over gezinnen waarin schulden leiden tot armoede, baanverlies, psychische problemen, echtscheidingen en uithuisplaatsingen van kinderen. De berichten zorgen voor een schokgolf in samenleving en politiek, en ook in de organisatie. Er volgen kamerdebatten, onderzoeken en een parlementaire enquête. Op 15 januari 2021 treedt het kabinet Rutte III af vanwege de toeslagenaffaire. De Belastingdienst komt daarna nog verschillende malen in opspraak vanwege het gebruik van zwarte lijsten met riscicoprofielen die werden samengesteld basis van discriminerende gegevens. In mei 2022 erkent het kabinet dat er bij een deel van de dienst sprake is geweest van institutioneel racisme.

De Belastingdienst is het decor van de empirische onderdelen van dit onderzoek. Toch gaat dit project niet per se over de Belastingdienst. De verwondering die eraan ten grondslag ligt had althans ook veldwerk op andere plekken kunnen legitimeren. Die verwondering gaat over de manier waarop overheidsorganisaties omgaan met beleidsmatige, politieke en maatschappelijke spanningen en over de manier waarop deze organisaties communiceren in een dergelijke context. De Belastingdienst biedt, als een *critical case* (Flyvbjerg, 2006), een rijke ondergrond voor een studie naar communicatie in tijden van spanning.

### Onredzame burgers en de taal van ambtenaren

Daarmee zijn alvast enkele belangrijke ingrediënten van dit onderzoeksproject aangestipt. Voordat ik het onderwerp verder ga afbakenen, wil ik hieronder eerst schetsen hoe de vragen voor dit onderzoek zich langzaam maar zeker vormden. Het verlangen om onderzoek te doen kreeg ik zo'n zeven jaar geleden, toen ik zelf ervaringen van onbehagen beleefde als ik las over – of zelf waarnam – hoe de overheid voor sommige burgers onbenaderbaar en onbegrijpelijk werd. Instituten en wetenschappers wezen erop dat de overheid van burgers meer zelfredzaamheid verlangde dan realistisch is. Ik zag asymmetrieën tussen overheid en burger – situaties waarin overheidsinstanties alle bevoegdheden, middelen en tijd aan hun zijde hebben, terwijl burgers te maken krijgen met rigide eisen, olopende schulden en een eenzijdige bewijslast. In veel verhalen over de toeslagenaffaire was de asymmetrische relatie een pijnlijk leidmotief. Onderzoeken lieten zien hoe de overheid individuen had vermorzeld onder de dwang van een juridisch-administratieve rationaliteit.

In mijn eigen werkpraktijk kende ik overheidsorganisaties vooral vanuit de communicatievraagstukken die zich aandienen. Ik werkte gedurende de looptijd van dit onderzoek als communicatieprofessional bij de Belastingdienst. Daar stelde ik dagelijks vast dat veel problemen in het verkeer tussen overheid en burger werden toegeschreven aan gebrekkige communicatie: ingewikkelde brieven, slechte bereikbaarheid, online-loketten die te veel digitale vaardigheden vragen. Problemen die vaak oplosbaar lijken via communicatieve ingrepen, zoals begrijpelijke taal en informatie op maat.

Hoe belangrijk dat allemaal ook is, het onbehagen over de gebeurtenissen die ik zojuist besprak, maakte dat ik steeds meer ging twijfelen aan de oplossing dat ambtenaren moeten leren om 'duidelijker te communiceren'. Ik zag hoe iedereen om mij heen wel degelijk probeerde om dat te realiseren. Ik zag echter ook hoe sterk en beperkend de invloed was van een permanente constellatie van conflicterende eisen, doelen, beperkingen en ideologieën.

Daarmee verschoof mijn onderzoeksblik in de periode waarin de vragen voor het project gestalte kregen. Ik wilde nog altijd professionele overheidscommunicatie bestuderen, maar

dan als onderdeel van communicatie als een breed en dynamisch organisatieproces. Waar ik aanvankelijk op het punt stond om de problemen van burgers te beschrijven, draaide ik de camera naar de ambtenaren die proberen de communicatie met deze burgers vorm te geven. Ik wilde de rol van communicatieprofessionals bestuderen, maar niet uitsluitend die van hen. Ik wilde weten hoe ambtenaren met elkaar tot communicatiepraktijken komen: hoe ze met elkaar interpreteren wat er gebeurt en vervolgens verhalen, frames en 'kernboodschappen' samenstellen. Waarom communiceren ze zoals ze dat doen? Wat gebeurt er allemaal terwijl ze proberen de overheid toegankelijk en duidelijk te maken? Welke rol spelen bijvoorbeeld politieke idealen over burgerschap in een overheidsorganisatie?

Zo begonnen twee verhaallijnen door dit onderzoek heen te lopen. De eerste was die van communicatie als een discipline van vakspecialisten. Ik wilde praktijken van communicatiewerk in een overheidscontext van dichtbij beschrijven; om welke drijfveren, dynamieken en dilemma's draait dit vak? Een van de ambities achter dit onderzoek is om de theoretische basis onder het werkgebied overheidscommunicatie te versterken. De tweede lijn was die van alle communicatieve processen die de ondergrond van dit communicatiewerk vormen. Daarmee bedoel ik de manier waarop ambtenaren met elkaar – en dan specifiek in contexten van spanning – betekenissen vormen, oftewel hoe ze in processen van interactie tot interpretaties komen van wat er gebeurt. Hoe ze het met elkaar eens worden over wat normaal, uitzonderlijk, aanvaardbaar of ongewenst is. Ik wilde weten hoe organisatieleden al communicerend de organisatiewerkelijkheid 'construeren', en welke effecten dat heeft op de manier waarop de overheid communiceert. Dat deze twee lijnen nauw met elkaar samenhangen, hoop ik bij de uitwerking van de vraagstelling en het theoretisch kader duidelijk te maken. Maar eerst probeer ik hieronder uit te leggen waarom ik denk dat de twee verhaallijnen - communicatiewerk bij de overheid en betekenisvorming – de moeite van het onderzoeken waard zijn.

### Communicatiewerk bij de overheid

'Overheidscommunicatie' is een verzamelnaam voor een set van praktijken, beroepsopvattingen en normatieve kaders. De manier waarop de overheid communiceert, is niet dagelijks onderwerp van reflectie. Maar soms staan de kranten er vol van. Als de Belastingdienst 'zwartgelakte' dossiers verstuurd of telefonisch onbereikbaar is, gaat een golf van verontwaardiging door de samenleving. Ook tijdens de coronacrisis was overheidscommunicatie op veel momenten onderwerp van maatschappelijk debat. Vooral wanneer de communicatie haperde, werd duidelijk wat van de overheid wordt verwacht: tijdige en precieze informatie, eerlijkheid en consistentie, overtuigingskracht en duidelijke instructies die bevorderen dat burgers zich gedragen volgens de regels.

Overheidsorganisaties beschikken niet voor niets over professionele communicatieafdelingen die rond zulke doelen zijn ingericht. Het communicatievak heeft zich bij de overheid ontwikkeld tot een sterke discipline in het hart van beleid en uitvoering. Ik ken communicatieprofessionals als competente doeners die met de mouwen opgestroopt klaar staan om beleidsdoelen te helpen realiseren.

Tegelijk is er regelmatig kritiek op communicatieprofessionals en deze lijkt de laatste jaren aan te zwellen. In juli 2021 verschenen in een week drie artikelen over het snel uitdijende 'leger van communicatieadviseurs en persvoorlichters' dat bezig is 'zand in de ogen van de samenleving te strooien' of het als hun hoofdtaak zien om 'vooral niet te communiceren'. (Van Rooij, 2021) Professionals zouden vooral bezig zijn politici en bestuurders uit de wind te houden, door de waarheid te verbergen en maskeren met behulp van geraffineerde technieken. In het laatste hoofdstuk kom ik terug op deze aantijgingen. Het onderzoek heeft voldoende inzichten opgeleverd om de kritiek te nuanceren maar ook om op sommige punten een kern van waarheid aan te wijzen.

Zeker is alvast dat open en duidelijke overheidscommunicatie soms een ingewikkelde opgave is. Dat wist ik als vakbeoefenaar en dat zag ik in de loop van het onderzoek bevestigd. Ik constateerde al vroeg dat heldere *kernboodschappen* - vervat in notities, intranetberichten of reclamische uitingen - werden gezien als medicijn voor veel problemen. Maar boodschapproductie bij de overheid is tegelijk een complex en veelstemmig proces. Teksten produceren is niet alleen een kernactiviteit van communicatieprofessionals, het blijkt een vitaal element van organiseren. Dat was vooral merkbaar rond vraagstukken die ambigu, complex en met emoties geladen waren. Daar schuurde en stokte de boodschapproductie geregeld en zag ik soms negatieve, disfunctionele patronen ontstaan terwijl organisatieleden – al teksten producerend - met elkaar twistten over wat er in hun organisatie aan de hand was.

Is overheidscommunicatie een vak apart? Er zijn nog geen studies die duidelijk aantonen dat communicatiewerk bij de overheid verbonden is met een specifieke set van kenmerken die we nooit tegenkomen bij bedrijven. Of bijvoorbeeld dat overheidscommunicatie vaardigheden vereist die professionals bij een *non profit*-instelling niet nodig hebben. Het is geen (hoofd)doel van dit onderzoek om aan te tonen dat overheidscommunicatie een aparte vakdiscipline is. Wel is het doel om meer inzicht te krijgen in de aard van communicatiewerk in een specifieke overheidscontext. Als er iets is als het 'eigene van overheidscommunicatie' helpen de casusanalyses – in combinatie met andere studies – te bepalen wat dat is. Twee van de vier deelstudies zijn specifiek gericht op de vakdiscipline. Deelstudie 1 gaat over de waarden achter overheidscommunicatie, deelstudie 3 over de dynamiek en dilemma's die communicatieprofessionals bij de Belastingdienst ervaren. In

het laatste hoofdstuk kom ik terug op de vraag of overheidscommunicatie hiermee een vak apart is.

### De dynamiek van betekenisvorming

Zoals ik hierboven al beschreef, stelde ik de onderzoekslens eerst in op communicatie-professionals, waarna ik weer *uitzoomde*. Op deze manier werden de bezigheden van deze beroepsgroep zichtbaar tegen de achtergrond van een publieke organisatie waarin mensen met elkaar betekenissen produceren. Het intrigeerde me hoe organisaties als de Belastingdienst selecties maken uit talloze mogelijkheden om een situatie te begrijpen. Hoe bepaalde ideeën en verhalen voortdurend als mantra's werden herhaald en andere een kwijnend bestaan leidden. Ik wilde iets laten zien van de motieven, omstandigheden en dynamiek die hierop in een praktijkcontext invloed uitoefenen.

De gedachte drong zich steeds sterker op dat communicatieve problemen en oplossingen ergens in deze dynamiek van betekenisvorming ontstaan. Want als een overheidsorganisatie iets is dan is het wel een publiek domein waar maatschappelijke debatten voortdurend op allerlei manieren circuleren, resoneren en worden verwerkt. Er is voortdurend druk van 'buiten' en 'binnen': politiek, burgers, medewerkers, media, maatschappelijke organisaties - allen interpreteren de activiteiten van de organisatie en voorzien ze van commentaar. Omgekeerd proberen publieke organisaties de omgeving te begrijpen en deze op een bepaalde manier 'binnen te brengen'. Ze organiseren omgevingsanalyses, doelgroepenonderzoek en klantpanels.

Het is de voortdurende opgave van een publieke dienst om in deze context allerlei (vaak conflicterende) belangen, doelen, waarden en opvattingen met elkaar te verenigen. De rol die taal daarbij speelt, intrigeerde me. Wat was bijvoorbeeld de functie van al die verschillende woorden voor *zelfredzaamheid* - dat diffuse burgerschapsideaal waarmee politici en overheidsorganisaties al meer dan tien jaar hun plannen legitimeerden? Ik raakte gefascineerd door de manier waarop organisaties geneigd zijn hun eigen woorden en betekenissen over hun omgeving uit te spreiden. Hoe bijvoorbeeld interne waarden en doelen zich via talige frames manifesteren in de manier waarop burgers worden getypeerd.

In dezelfde context nemen ook communicatieprofessionals hun rol, een rol die ze graag omschrijven als die van *intermediairs* - neutrale doorgevers van beleid, verbindingswerkers in de tussenruimte. In de loop van het onderzoek raakte ik er meer van overtuigd dat deze ambitie van neutraliteit een fictie is die dilemma's en beroepsmatige frustraties versterkt. En ook dat zoiets als 'goede overheidscommunicatie' afhangt van veel méér dan de kwaliteit van het werk van communicatieprofessionals, baliemedewerkers en andere 'grenswerkers'. Als dat zo

is, stelde ik vast, dan is 'meer' of 'beter' communicatiewerk niet vanzelfsprekend de oplossing voor communicatieproblemen. Dat alles betekent niet dat het werk van communicatieprofessionals minder relevant is dan we dachten. Integendeel, in de loop van het onderzoek werd steeds duidelijker hoe juist in de publiek-interne dynamiek rond spannende vraagstukken, professionele begeleiding van communicatieprocessen organisaties verder kan helpen. Ik hield daarom vast aan het doel om bij te dragen aan de professionaliteit van communicatiewerk in een overheidscontext. Tegelijk kwam er een tweede zwaartepunt te liggen op de manier waarop mensen in organisaties betekenissen produceren.

### Theoretische verwondering

Het waren de hierboven geschetste momenten van verbazing die mij als vakbeoefenaar richting dit onderzoek bewogen. Het project kreeg echter pas gestalte toen ook ervaringen van theoretische verwondering begonnen aan te dringen. Ik vat deze ervaringen hieronder kort samen aan de hand van de begrippen constitutie, interdependentie en circulariteit. Met *constitutie* bedoel ik de eenvoudige veronderstelling dat alle ideeën, concepten en praktijken ergens vandaan komen, dat ze worden gemaakt. Dat geldt ook voor de regels en perspectieven die we hanteren als we de organisatie-werkelijkheid proberen te begrijpen. Mensen in organisaties creëren ze tijdens hun dagelijkse interacties. Dat doen ze niet vanuit een positie buiten de plaatsen van handeling. Mensen creëren met elkaar betekenissen tijdens hun dagelijkse bezigheden, terwijl ze druk zijn met overleggen, beslissingen nemen en overeenstemming bereiken. Of liever: patronen van betekenis ontstaan terwijl we bezig zijn met elkaar te communiceren (Stacey, 2007).

Met *interdependentie* bedoel ik dat bepaalde organisatiefenomenen beter kunnen worden begrepen uit de voortdurende interacties tussen mensen dan vanuit de activiteiten en intenties van individuele actoren. Stacey (2007, p. 296) zegt hierover:

*"(...) individuals pursuing their plans are always in relationship with each other in a group or power figuration. While individuals can plan their own actions, they cannot plan the actions of others and so cannot plan the interplay of plans and actions."*

*Circulariteit*, ten slotte, gaat over de manier waarop mensen gebeurtenissen begrijpen en betekenis geven. Elk begrijpen vindt plaats vanuit een perspectief of horizon die ons begrip tegelijk begrensd en mogelijk maakt. De rijke gedachte van de hermeneutische cirkel helpt om betekenisvorming te begrijpen door telkens heen en weer te bewegen tussen het geheel en de delen, en ook tussen de interpreteerder en het fenomeen van interpretatie (Gadamer, 1965; Schwartz-Shea & Yanow, 2012; Van Wessel, 2017). Al het 'zien' is, zoals Deetz het zegt 'zien als' (Deetz, 1982). Elke handeling of uitspraak krijgt betekenis

in een concrete context, elke vraag komt op tegen de horizon van onze verwachtingen en vanzelfsprekendheden. Tegelijk veranderen nieuwe ervaringen telkens deze horizon. Deze drie nauw samenhangende ideeën gaven richting aan de vragen voor dit onderzoek aan de methoden die ik koos om data te verzamelen. Ze contrasteren voor een deel met onderzoeksprincipes waarmee ik vertrouwd ben in praktijkgericht onderzoek in organisaties. Daarin domineren beschrijvingen die de organisatie werkelijkheid voorstellen als pre-existente, objectiveerbare en isoleerbare factoren die je kunt onderbrengen in assenstelsels, checklists en factorenanalyses - vormen van datapresentatie die kritische afstandname en rationaliteit suggereren. Ideeën over interdependente en circulaire processen zijn met zulke technieken moeilijker inzichtelijk of voorstelbaar te maken. Stacey (2007) wijst op de gewoonte sociale verschijnselen in organisaties te reïficieren. Door complexe organisatieverschijnselen te vervatten in dingmatige begrippen ('cultuur', 'leiderschap' of 'communicatie') verminderen we het ongemak dat we ervaren als we complexe sociale verschijnselen niet kunnen begrijpen of beschrijven. Hij vergelijkt deze gevoelens van ongemak, verwijzend naar het werk van Norbert Elias, met de bezorgdheid die er in premoderne tijden voor zorgde dat mensen mythische of magische verklaringen gaven aan natuurverschijnselen. In deze studie vertrek ik, instemmend met Stacey, vanuit de overtuiging dat betekenissen geen mysterieuze krachten zijn, maar fenomenen die zich ontwikkelen in onderzoekbare sociale processen, en die we kunnen beschrijven en analyseren, zonder ze te reduceren tot dingmatige abstracties.

## 1.2 Doel- en vraagstelling van dit onderzoek

### Wat moet dit onderzoek opleveren?

Het onderzoek is gericht op vier doelen. Het moet allereerst bijdragen aan een beter begrip van de communicatieproblemen van publieke organisaties in situaties van spanning. Het moet inzichten opleveren in de manier waarop deze problemen ontstaan, in stand blijven of verergeren in interacties binnen en buiten de organisatie. Deze inzichten moeten concreet genoeg zijn om te dienen als basis voor interventies die bijdragen aan oplossingen en verbeteringen.

Het tweede doel is het versterken van de theoretische fundamenten van communicatiewerk een overheidscontext door inzicht te geven in de waarden, normen en motieven die zijn verbonden aan dit werk. Hierdoor moet een scherper zicht ontstaan op de specifieke opgaven waarmee professionals te maken hebben en de keuzemogelijkheden die ze hebben. Doordat ik communicatie nadrukkelijk onderzoek in een overheidscontext is een bijkomende opbrengst van de studie dat deze helpt het 'eigene' van overheidscommunicatie als vakdiscipline verder te definiëren.

Het derde doel is om bij te dragen aan een sociaal en interactioneel perspectief op communicatiewerk. De studies reiken een analysekader aan om organisatie-communicatie te begrijpen vanuit 'wat er tussen mensen gebeurt' en hoe ze met elkaar structuren construeren. Ze stimuleren om communicatiedoelen te formuleren zonder deze als vanzelf te reduceren tot instrumentele doelen in termen van 'boodschapoverdracht'. Hiermee dragen de studies bij aan de uitbreiding van handelingsrepertoires van professionals.

Het vierde doel is dat de deelstudies inzichtelijk maken hoe processen van reflectie, dialoog en luisteren in organisaties kunnen bijdragen aan het doorbreken van disfunctionele patronen.

### Wat is het theoretisch belang hiervan?

De studie moet, via inhoudsanalyses en casusstudies, empirische beschrijvingen opleveren die de kennis en het begrip van praktijken van overheidscommunicatie vergroten. Casusstudies vormen belangrijke bouwstenen voor theorievorming op terreinen waar nog weinig systematisch onderzoek is uitgevoerd. Flyvbjerg (2006, p. 27) stelt, met een verwijzing naar Kuhn, dat een wetenschappelijke discipline "(...) without a large number of thoroughly executed case studies is a discipline without systematic production of exemplars, and that a discipline without exemplars is an ineffective one."

Waar ligt het theoretische belang van zulke casussen? Ze kunnen allereerst bijdragen aan inzicht in de manier waarop, ook weer rond organisatie- of beleidsspanningen, problematische onderwerpen betekenis krijgen in de communicatie van een overheidsorganisatie. Hierbij hanteer ik een probleem perspectief: de casussen beschrijven situaties waarin visies en perspectieven, die ontstaan in communicatieve processen, ervoor zorgen dat bepaalde problemen niet worden opgemerkt, bediscussieerd of opgelost.

Er zijn heel wat casusstudies die processen van *sensemaking* en *framing* hebben beschreven, bijvoorbeeld rond incidenten en rampen (bijvoorbeeld Weick, 1995, Dörner, 1997), zie ook verderop in dit inleidende hoofdstuk. Ook zijn er studies die interne communicatie in crisissituaties hebben geanalyseerd door gesprekken van medewerkers te onderzoeken en door na te gaan welke rol leiders spelen bij betekenisvorming (Mazzei & Ravazzani, 2014, Huang & Su, 2009).

De deelstudies van dit project zijn bedoeld om theorievorming hierover aan te vullen door processen van betekenisvorming in verband te brengen met professioneel communicatiewerk, en dan in een specifieke context van spanningen. Er is een beperkt aantal studies die de positie van professioneel communicatiewerk onderzoeken in een context van een organisatorische of beleidsmatige spanningen. Te Molder (1995,



1999) beschrijft het werk van communicatieadviseurs tijdens het vormgeven van overheids campagnes als een performatieve praktijk die is gericht op het oplossen van dilemma's. Falkheimer et al. (2016) analyseren het werk van communicatiemanagers als een instrumentele praktijk, gericht op het realiseren van manageriële doelen. In deze studie wil ik de theorievorming over communicatiewerk uitbreiden door instrumentele opvattingen van communicatie en communicatiewerk in een publieke context te contrasteren met een interactioneel perspectief op communicatie. Verschillende theoretische en empirische studies beschrijven communicatie vanuit dit laatste perspectief, maar er zijn geen studies die aan de hand van casusbeschrijvingen laten zien op welke manier een spanning tussen visies zich manifesteert in de praktijk van communicatieprofessionals. Beschikbare studies zijn meestal kwantitatief van aard en gebaseerd op rapportages van professionals zelf (Zerfass et al., 2014, 2016; Van Ruler & Vercic, 2005; Elving et al., 2012).

Dit project vormt allereerst een aanvulling op deze studies door communicatiewerk gedetailleerd te beschrijven als onderdeel van organisatiedynamiek. Daarnaast is de ambitie om communicatie en communicatiewerk te begrijpen vanuit een perspectief van betekenisproductie. Uitgangspunt is dat communiceren - spreken en schrijven, verhalen vertellen, metaforen bezigen, symbolen gebruiken- een belangrijk onderdeel is van de manier waarop organisatieleden zin, samenhang en handelingsperspectieven creëren. Deze activiteiten zijn nog extra van belang in tijden waarin zinverlies en wanorde dreigt (Weick, 1993). De toegevoegde waarde van deze studie ligt in de beschrijving en analyse van concrete casussen waarin zin en samenhang onder druk staan, waarin bestaande betekenissen ontoereikend blijken om nieuwe situaties te begrijpen, waarin sprake is van onbehagen en spanningen en waarin de behoefte aan vereenvoudiging groot is. De waarde ligt daarnaast in de keuze voor de context van een publieke organisatie, in een situatie waarin maatschappelijke en politieke discoursen zorgen voor interne spanningen. Deze combinatie maakt de casussen herkenbaar als typische 'overheids casussen' (wat overigens nog niet betekent dat de beschreven fenomenen zich bij andere soorten organisaties niet kunnen voortdoen).

In de casussen richt de aandacht zich enerzijds op de werkzaamheden van professionele communicatiewerkers en anderzijds op de communicatieve bezigheden van alle medewerkers en leidinggevend, op de manier waarop deze wel en niet bijdragen aan doelrealisatie en probleemoplossing. Ik wil organisatiecommunicatie dus vanuit twee invalshoeken bestuderen:

1. als een verzameling professionele normen, opvattingen en instrumenten die een publieke organisatie wil inzetten, vaak met de inzet van deskundige professionals;

2. als een reeks van organisatieprocessen die zorgen voor het ontstaan, behoud en veranderen van betekenissen die weer bijdragen aan percepties van problemen, oplossingen en handelingsperspectieven.

Door beide in samenhang te analyseren moeten de deelstudies bijdragen aan inzicht in (professionele) handelingsperspectieven.

### Vraagstelling

Op basis van de aanleiding, de probleemschets en de doelen zoals hierboven geschetst, introduceer ik hieronder de vraagstelling voor deze studie:

1. Welke normen, doelen en afwegingen spelen een rol bij de professionele ondersteuning van overheidscommunicatie?
  - Wat zijn de (mogelijke) doelen en waarden achter overheidscommunicatie volgens professionals en theoretici? (Studie 1)
  - In welke mate zijn verschillende doelen in de praktijk leidend? (Studie 1)
  - Wat verwacht de Belastingdienst van communicatieprofessionals tijdens organisatie- of beleidsspanningen? (Studie 3)
  - Wat proberen de communicatieprofessionals van de Belastingdienst te bewerkstelligen tijdens spanningen? (Studie 3)
  - Welke opvattingen - inclusief onderliggende aannames, normen, angsten en belangen - hanteren communicatieprofessionals daarbij over 'hoe het werkt', 'wat werkt' en 'wat hoort'? (Studie 3)
2. Hoe verwerken organisatieleden in communicatieve processen spanningen rond beleids- en organisatiekwesaties en met welke de uitkomsten?
  - Hoe geven ambtenaren bij de Belastingdienst een maatschappelijk ideaal (zelfredzaamheid) betekenis in hun werkpraktijk en op welke manier speelt deze betekenisgeving een rol bij het vormgeven en legitimeren van keuzes? (Studie 2)
  - In hoeverre spelen rond dit thema representaties van publieksgroepen een rol bij het verdedigen van beleidskeuzes? (Studie 2)



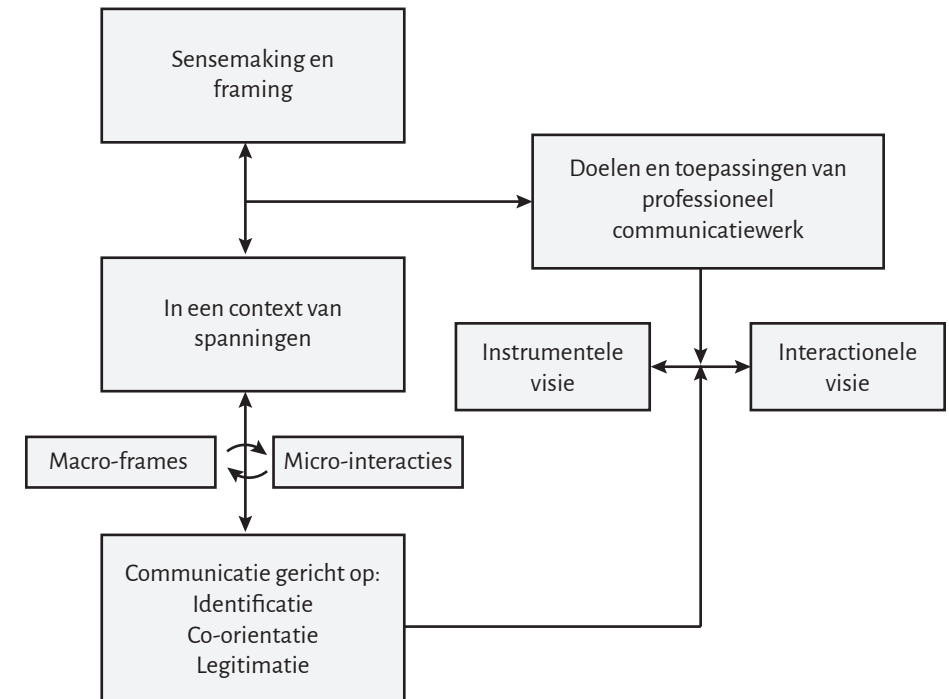
- Hoe ontwikkelen medewerkers van de Belastingdienst perspectieven en betekenissen rondom gebeurtenissen tijdens een crisissituatie? Welke doelen spelen daarbij een rol? (Studie 4)
- In hoeverre dragen deze betekenissen bij aan vormen van herstel of zouden ze daaraan kunnen bijdragen? (Studie 4)
- Welke lessen zijn hieruit te trekken over interne crisiscommunicatie? (Studie 4)

### Theoretisch kader: vooruitblik

In de komende twee paragrafen bespreek ik de theoretische invalshoeken en uitgangspunten van waaruit ik bovenstaande vragen heb benaderd. Hierbij komen stapsgewijs de volgende relaties tot uitdrukking:

- De relatie tussen processen van betekenisvorming en spanningen in de organisatie. Ik wilde via de casuonderzoeken interactionele patronen zichtbaar maken die (geïntensiveerd) optreden in een context van organisatiespanningen.
- De relatie tussen instrumentele en meer interactionele visies op communicatie. Waar instrumentele visies op communicatie de mogelijkheid benadrukken om, bijvoorbeeld via retorische technieken, bepaalde opvattingen over de werkelijkheid op anderen over te dragen, vraagt een interactionele blik aandacht voor de manier waarop mensen in interactie met elkaar visies op de werkelijkheid ontwikkelen. Wat geeft in situaties van spanningen richting aan communicatieve processen van betekenisvorming en met welke effecten? En wat betekenen ze voor communicatieprofessionals die proberen hun professionele agenda's te verwezenlijken?
- De relatie tussen communicatie als een continu organisatieproces en communicatie als een verzameling professionele visies, doelen, waarden en praktijken in een context van overheidscommunicatie. De studies moeten het begrip vergroten van hoe deze twee zich tot elkaar verhouden.

Onderstaand schema vat het theoretische kader samen. De onderdelen licht ik toe in de komende twee paragrafen.



Figuur 1: Theoretisch kader

## 1.3 Sensemaking en framing in een context van spanningen

### Sensemaking en framing

Om processen van betekenisproductie via communicatie in praktijksituaties te onderzoeken, maak ik onder andere gebruik van theorie over *sensemaking* en *interactional framing*. Volgens Karl Weick geven mensen betekenis aan gebeurtenissen door deze te begrijpen vanuit de betekenischema's waarover ze beschikken. Via retrospectieve *sensemaking* proberen ze situaties te begrijpen die ambigu, disruptief, onduidelijk of verwarrend zijn. Betekenissen komen hierbij sociaal en relationeel tot stand terwijl organisatieleden in een flux van gebeurtenissen bepaalde elementen naar voren halen die voorbereiden op actie. (Weick, 1995, 2005; Brown et al., 2015; Colville et al., 2012; Maitlis, 2005). Via gesprekken en taal ontstaan symbolische representaties van wat er aan de hand is (Taylor & Van Every, 2000). "Situations, organizations, and environments are talked into existence", concludeert Weick

dan ook (2005, p. 409). *Sensemaking* gaat over begrijpen én genereren in één beweging: het is het gelijktijdig interpreteren én creëren van een bepaalde situatie of norm (Weick 1995). Dat doen mensen via interacties en taalgebruik, vaak in retrospectief en al handelend. Organiseren en betekenisproductie zijn volgens Weick met elkaar verweven: "To focus on sensemaking is to portray organizing as the experience of being thrown into an ongoing, unknowable, unpredictable streaming of experience in search of answers to the question, "what's the story?" (Weick, 2005, p. 410).

Interactieprocessen leiden tot (nieuwe) structuren, zoals aanpassingen in rolverdeling, verantwoordelijkheden en informatiestromen (Denis et al., 2009). Deze kunnen we opvatten als (gematerialiseerde) betekenissen. Tegelijk zorgen communicatieprocessen dat verhoudingen intact blijven. Door betekenissen te reproduceren zorgen organisatieleden en hun stakeholders ervoor dat ze relevant en invloedrijk blijven.

Behalve *sensemaking* gebruiken we in deze studie op verschillende momenten ook het begrip *interactional framing*. Studies laten zien hoe mensen met elkaar betekenissen vormen en veranderen terwijl ze met elkaar praten, schrijven, onderhandelen en onderzoeken (Aarts & Van Woerkum, 2006; Van Herzele & Aarts, 2013). Hierbij ontstaan geïnstitutionaliseerde interpretatiekaders (frames) die als het ware de ruimte comprimeren waarbinnen interactanten bepalen wat de situatie is en hoe te handelen. Vanuit een perspectief van interactionele framing bestuderen we ideeën niet als cognities van individuen, maar als perspectieven die via co-constructie worden voortgebracht (vgl. Dewulf & Bouwen, 2012).

Het concept van interactionele framing als betekenisconstructie via taal, helpt ons om de aandacht te vestigen op de dynamiek van processen waarbij mensen bestaande normen en machtsverhoudingen toepassen op nieuwe situaties op een manier die leidt tot bestendiging of aanpassing van bestaande frames (Gray et al., 2015; Poole, Seibold & McPhee, 1985; Zilber, 2008; Goffman, 1974). Belangrijk uitgangspunt in onze studie is dat framing niet plaatsvindt in een geïsoleerde omgeving. Interactanten in publieke organisaties maken gebruik van frames uit de bredere (macro-)context van cultuur, samenleving en werkveld. Deze kunnen op het microniveau van de organisaties worden bevestigd en geritualiseerd, maar ook uitgedaagd, bevraagd of vervangen. Hierbij is sprake van een wisselwerking. Maatschappelijke en culturele normen liggen bijvoorbeeld aan de basis van organisatieframes, maar omgekeerd kunnen micro-interacties ook leiden tot aanpassing en omvorming van deze macroframes (Gray et al., 2015; Collins, 2004).

Behalve over frames heb ik het in deze studie ook over 'narratieven'. Met name deelstudie 4 is erop gericht betekenisvorming te begrijpen door de rol en werking van narratieven te analyseren. Doordat in de studie de nadruk ligt op de strategische functie van

narratieven raakt het gebruik van dit begrip aan het concept *framing*, dat taal beschouwt als een strategische handeling (zie bijvoorbeeld Entman, 1993). Verschillende onderzoekers hebben betoogd dat verhalen vertellen de basis is van betekenisgeving (Robichaud et al., 2004) omdat betekenisgeving gaat over het selecteren, benoemen of verzinnen van die aspecten van een situatie die de bedoeling of de belangen van de verteller ondersteunen (Cooren 2015; Lundholt & Boje, 2018). Deelstudie 4 laat zien hoe de uitingen van organisatieleden onderdeel zijn van - en bijdragen aan - organisatieverhalen. Voor wie de organisatie werkelijkheid opvat als een activiteit waarin mensen met elkaar de werkelijkheid produceren en reproduceren (Berger and Luckmann, 1966) vormen *taal en verhalen* belangwekkende onderzoeksfenomenen. Verhalen helpen mensen om hun ervaringen betekenis te geven. Ze helpen ook om te filteren, te begrijpen en te ordenen. Tegen deze achtergrond kan bijvoorbeeld weerstand tegen verandering begrepen worden in relatie tot verhalen die in de organisatie rondgaan. Mensen vertellen verhalen om persoonlijke en collectieve identiteiten vorm te geven, om de bestaande situatie te bekritisieren, om mensen te mobiliseren om in actie te komen (Bate, 2004), om spanningen tussen ideeën op te lossen (Pitz, 2004) en om morele waarden te verdedigen, verwerpen of huldigen (Lundholt & Boje, 2018; Czarniawaska, 2000; Strandberg en Visgo, 2016).

Het bovenstaande resumerend, kiezen we er in deze studie voor om publieke organisaties te benaderen als institutionele omgevingen waarin uiteenlopende spanningen ontstaan waaraan mensen betekenis moeten geven. Mensen willen de werkelijkheid zo vormgeven dat deze als rationeel en legitiem verschijnt (Te Molder, 2012). In en rond organisatie ordenen en vereenvoudigen mensen continu complexe, diffuse en tegenstrijdige situaties. Hierbij ontstaan contrasten en selecties die naarmate ze verder inslijten meer de indruk wekken dat ze pre-existente en objectief vaststelbare entiteiten zijn (Lewis, 2000; Ford en Ford, 1994). Betekenisvorming vindt plaats tijdens interactieprocessen waarin mensen frames construeren onder invloed van bedoelingen, belangen, normen en machtsverhoudingen. Deze komen tot uitdrukking in formele en informele verhalen die situaties van spanning helpen interpreteren en definiëren, en die vervolgens ook richting geven aan de manier waarop de organisatie probeert situaties van spanning en dilemma's op te lossen of hanteerbaar te maken. Door *frames* en narratieven te analyseren kunnen onderzoekers betekenisvorming aanschouwelijk maken.

### Spanningen

Hoewel betekenisvorming plaatsvindt in alle interactieprocessen, gaan we ervan uit dat situaties van spanningen - bijvoorbeeld door ingrijpende veranderingen - een sterke prikkel tot betekenisvorming met zich meebrengen, simpelweg omdat binnen bestaande frames gebeurtenissen niet meer begrijpelijk of hanteerbaar zijn. In die situatie kunnen zich meervoudige interpretaties en narratieven ontwikkelen die op zichzelf spanningen

kunnen veroorzaken of versterken (Colville et al., 2012; Weick, 1993). Spanningen vormen hiermee een hoofdmotief in deze studie. Met 'spanningen' verwijs ik naar een breed spectrum van dilemma's, conflicterende eisen, schaarse middelen, incidenten en crises waarmee overheidsorganisaties te maken hebben. Spanningen tekenen de context van een overheidsorganisatie. Ze spelen op in de vorm van mediaophef en politiek debat rond beleidsvraagstukken maar bijvoorbeeld ook in de vorm van conflicten over reorganisaties. Ze manifesteren zich in het verkeer tussen organisatie en haar omgeving maar ook binnen de organisatie.

Onderzoekers zijn spanningen gaan beschouwen als een inherent onderdeel van organisaties (Heide en Simonsson, 2015). Spanningen ontstaan als een probleem zich manifesteert – of wordt ervaren – als een conflict tussen waarden of doelen, bijvoorbeeld tussen groei en duurzaamheid (Putnam et al., 2016; Van Twist et al. 1998). In de hoofdstukken over communicatieprofessionals strijden bijvoorbeeld morele waarden en meer pragmatische overwegingen geregeld om voorrang.

Spanningen zorgen voor situaties waarbij organisatieleden stress, opwinding of ongemak ervaren (Putnam et al., 2016). Ze kunnen voortdurend sluimeren op de achtergrond en hierbij negatieve emoties en defensieve reacties versterken terwijl ze gedeelde waarden aan het oog onttrekken (Lewis, 2000). Ze kunnen ook leiden tot escalerende situaties, waarin organisatieleden zich moeten verhouden tot elkaar en in actie komen om verder te kunnen. Incidenten en crisissituaties vragen op veel manieren om actie. Organisatiestrategieën zijn erop gericht crisissituaties te voorkomen, de gevolgen ervan te beperken, de schade te herstellen, de veerkracht te vergroten en te leren van de crisis.

Wat is de reden om communicatieve processen in verband te brengen met spanningen? Om te beginnen zijn het situaties waarin communicatie belangrijk is. Communicatie wordt niet zelden gezien als dé oplossing bij spanningen tussen mensen. Aan de andere kant ontstaat problemen juist terwijl mensen (niet) met elkaar communiceren. Studies van onder andere Dörner (1997) en Weick (1995) laten zien hoe interactieprocessen een beslissende rol kunnen spelen bij het ontstaan, afwenden, beheersen of verergeren van crisissituaties.

Daarnaast kunnen we spanningssituaties zien als situaties met een verhoogde intensiteit, waarin veel actoren worden gemobiliseerd en waarin allerlei organisatiemechanismen worden geactiveerd. Dat maakt zulke situaties extra waardevol voor casuonderzoek (vgl. Flyvbjerg, 2006). In aanvulling hierop ga ik er, ook weer verwijzend naar de studies van Dörner en Weick, van uit dat sommige interactiepatronen en -gewoonten zich nadrukkelijker manifesteren in situaties waarin organisatieleden druk en emoties ervaren. 'Spanningen in de context van een overheidsorganisatie' vormen dus een prominente

draad door dit onderzoek. Heel wat communicatieve fenomenen die in de studies worden geanalyseerd zijn in andere studies beschreven. Door echter de verschijnselen te onderzoeken in een specifieke context van politieke, beleidsmatige en organisatorische spanningen, komen mechanismen naar voren die voor theorie en praktijk nieuwe aanknopingspunten opleveren. Deze mechanismen hebben betrekking op de manier waarop communicatiepatronen in deze geladen context worden gevormd en versterkt.

### Interactionele doelen in een spanningscontext

Wie betekenisvorming in een organisatie analyseert, zoekt antwoorden op de vraag: welke (persoonlijke, sociale, collectieve) doelen zijn verbonden aan uitingen en wat zijn de effecten van deze uitingen? Onderzoek naar *interactional framing of sensemaking* heeft tot nu toe niet geleid tot een breed gehanteerd kader om een dergelijke analyse uit te voeren. Wel geven studies het nodige inzicht in beweegredenen die een rol kunnen spelen. Hieronder beschrijf ik, zonder volledig te willen zijn, drie doelen die in hun onderlinge samenhang helpen om organisatiecommunicatie te begrijpen vanuit een perspectief van betekenisvorming. Het gaat om algemene doelen die mensen bewust of onbewust nastreven terwijl ze gesprekken voeren, vergaderen, blogs schrijven, toespraken houden, notities schrijven en kritiek leveren. Ik vat ze samen onder de begrippen: identificatie, co-oriëntatie en legitimatie.

De drie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Ze zijn fluïde, als de kleuren van een aquarel. Ze lopen in elkaar over, overlappen en constitueren elkaar. Als we al pratend een vraagstuk ordenen (co-oriëntatie) zijn we vaak ook bezig aanstaande beslissingen te legitimeren. Waar we met elkaar overeenstemming proberen te bereiken over een complex organisatiedilemma gaat het altijd ook over de vraag: hoe worden wij gezien? Het is tegelijkertijd belangrijk de drie doelen van elkaar te onderscheiden omdat ze helpen om vanuit verschillende invalshoeken antwoorden te vinden op de vraag: wat doen mensen terwijl ze over dit onderwerp spreken?

In het afsluitende hoofdstuk zal ik argumenteren dat analyses over en interventies in de communicatie van de organisatie van grotere waarde zijn als ze de breedte en de verbinding van deze doelen raken, en bijvoorbeeld niet eenzijdig aandacht besteden aan legitimatie of co-oriëntatie. Als de casussen in dit onderzoeksproject érgens aan kunnen bijdragen dan is het aan het documenteren van interactionele processen via beschrijvingen die deze doelen inkleuren, preciseren, aanvullen, in contexten plaatsen of in twijfel trekken. Hieronder licht ik kort de drie doelen toe.

### Identificatie

Organisaties zijn plaatsen waar mensen via communicatie relaties en identiteiten vormgeven. Daarbij zoeken ze consensus én conflict. Stacey (2007, p. 299) zegt hierover:

*“Organizations are then understood as processes of human relating and it is in the simultaneously cooperative-consensual and conflictual-competitive relating between people that they perpetually construct their future together in the present.”*

In hun interacties bouwen organisatieleden, met name in onzekere en bedreigende situaties, aan machtsrelaties via groepsvorming waarbij sommige leden worden ingesloten en anderen uitgesloten. Terwijl ze dat doen definiëren organisatieleden telkens opnieuw ‘wie ik ben’ en ‘wie wij zijn’, ‘wie zij zijn’ (Weick, 1995; Stieglitz et al., 2017; Madsen, 2016; Stacey, 2007) en ‘hoe worden we gezien?’ (Goffman, 1956). Hierbij spelen verhalen een belangrijke rol (Czarniawaska, 2000; Strandberg & Visgo, 2016).

In bredere zin gaat identificatie niet alleen over de vraag ‘wie we zijn’, maar over de manier waarop we (nieuwe) situaties herkennen en begrijpen. Bij disruptieve gebeurtenissen kunnen basale visies en morele overtuigingen over de organisatie onder druk komen te staan. Weick heeft in dit verband gewezen op de nauwe relatie tussen vragen als ‘wie zijn wij?’, ‘wat is er aan de hand?’ en ‘wat moeten we doen?’. In zijn analyse van de ramp bij Man Gulch laat Weick zien hoe een sterke groepsidentiteit verhindert dat dertien brandweermannen op een beslissend moment het enige commando opvolgen dat hun levens kan redden: ‘laat je gereedschap vallen!’ (Weick, 1993). In het slothoofdstuk kom ik terug op de betekenis van dit commando.

### Co-oriëntatie

Om een organisatie te vormen moeten mensen niet alleen hun activiteiten op elkaar afstemmen, ze moeten ook tot op zekere hoogte een gezamenlijke oriëntatie op de fysieke en sociale werkelijkheid ontwikkelen. Co-oriëntatie is een continu proces waarbij mensen worden gedreven door de noodzaak om tot collectieve keuzes te komen. Dit proces verloopt volgens Taylor en Robichaud (2004) via dialoog en wordt gemedieerd door teksten die erop gericht zijn overtuigingen, emoties en handelingsperspectieven in voldoende mate met elkaar te verenigen (Cooren et al., 2011). Processen van co-oriëntatie zijn daarnaast gericht op vereenvoudiging. We willen, in de woorden van Colville et al. (2012), vanuit complexe situaties tot eenvoudige acties komen. Verschillende onderzoekers hebben in dit verband aandacht gevestigd op discursieve processen waarmee organisaties complexiteit reduceren door vraagstukken te vereenvoudigen, onder andere door hun eigen werkelijkheid te reproduceren. Volgens Luhmann (1995) is betekenisgeving voor een organisatiesysteem een manier om via selectie complexiteit en ambiguïteit te reduceren.

Omdat de complexe werkelijkheid altijd veel meer mogelijkheden omvat dan waaraan een organisatie kan beantwoorden, kiezen organisaties uit hun omgeving die elementen die helpen om de interne werkelijkheid te definiëren. Daarbij zijn ze 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) en deze te reproduceren (Luhmann, 1995; Van Herzele & Aarts, 2013; Hernes & Bakken, 2003). Dat betekent niet dat publieke organisaties geen oog hebben voor hun omgeving, maar wel dat ze uit deze omgeving elementen selecteren die betekenis krijgen vanuit de definities, interpretatiekaders, doelen en problemen van de organisatie. In de visie van Luhmann vindt selectie en reductie plaats via processen van communicatie waarin niet alleen inhoud worden overgebracht maar ook waarnemingen en perspectieven voorbereid die we, als blinde vlekken, in het moment van waarneming zelf niet waarnemen (Andersen, 2001; Rasche & Seidl, 2020).

Een andere manier om complexe situaties te vereenvoudigen is door problemen te vervangen door oplossingen. Het hierboven geïntroduceerde concept van *zelfreferentialiteit* wordt manifest en waarneembaar in de vragen en antwoorden die een organisatie agendeert. De these van zelfreferentialiteit voorspelt dat organisaties geneigd zijn vraagstukken te definiëren op een manier die past binnen de kaders en begrippen van de organisatie. Wat korter door de bocht: een probleem wordt zo geformuleerd dat de beschikbare oplossingen er het logische antwoord op zijn. Een voorbeeld is de narratief over de ‘digitaal onredzame burgers’ in deelstudie 2. De voorstelling van deze (probleem) groep hangt samen met een dringende (en problematische) ambitie van de organisatie om (uitsluitend nog) langs digitale weg met alle burgers te communiceren.

Vereenvoudiging van complexiteit is ook een prominent verschijnsel in studies van Dörner en Weick. Beide hebben laten zien hoe organisaties juist in een context van complexiteit en spanning geneigd zijn complexe vragen terug te brengen tot eenvoudige en bekende beslisschema's. Weick identificeert psychologische en sociale processen die de kans op het ontstaan van een crisissituatie vergroten (Weick, 1993, 1995; Weick et al., 2005). Zo nemen organisatieleden in ongewone omstandigheden sommige onverwachte gebeurtenissen niet waar omdat deze niet passen binnen bestaande visies op de werkelijkheid. Ook kunnen risico's verkeerd worden ingeschat onder invloed van sociale en psychologische mechanismen zoals sterke *commitments*, optimistische verwachtingen, zelfoverschatting of over-voorzichtigheid. In zijn boek *The logic of failure* doet Dörner (1997) verslag van een reeks experimenten waarin teams via computersimulaties werken aan hoog-complexe opgaven. Een belangrijk verschil tussen succesvolle en niet-succesvolle deelnemers trof hij aan in de mate waarin ze complexiteit aanvaardden. De slecht presterende deelnemers hadden met elkaar gemeen dat ze weinig reflecteerden op hun aanpak. Ze namen beslissingen zonder hun hypothesen te toetsen, kozen voor enkelvoudige oplossingen en

verlegden hun aandacht steeds van moeilijke naar makkelijkere problemen. Succesvolle deelnemers hadden met elkaar gemeen dat ze complexiteit aanvaardden. Ze onderzochten uiteenlopende oplossingen, toetsten hun hypothesen, namen meervoudige maatregelen, stelden veel meer vragen en evalueerden regelmatig hun eigen beslissingen.

### *Legitimatie*

Legitimatie gaat over alle discursieve activiteiten die erop gericht zijn anderen te laten instemmen met onze plannen en acties. De relatie tussen legitimatie, framing en communicatiewerk is evident. In sommige definities van framing, en vaak ook in het alledaagse spraakgebruik, heeft het begrip uitsluitend betrekking op het overtuigen van anderen via zorgvuldig gekozen woorden. Luhmann heeft erop gewezen dat het legitimeren van beslissingen een elementair aspect van organiseren is (Nassehi, 2005). Organisaties willen onzekerheid en weerstand verminderen door beslissingen als legitiem, rationeel en normaal voor te stellen (Te Molder, 2012). Door beslissingen te legitimeren houden ze spanningen hanteerbaar. Volgens Luhmann is het wegnemen van onzekerheid en kritiek rondom beslissingen een elementaire bezigheid van organisatie-systemen; om te voorkomen dat beslissingen worden aangevochten, presenteren organisaties ze in retrospectief als logisch, rationeel, natuurlijk en vanzelfsprekend (Nassehi, 2005; Schoeneborn, 2011). Tegelijk is contingentie een wezenskenmerk van alle beslissingen die we presenteren: er is immers pas sprake van een beslissing als er ook andere keuzes mogelijk waren. Tegen deze achtergrond is zowel het openbaren als het toedekken van beslissingen onderdeel van het reduceren van ambiguïteit en het hanteerbaar maken van spanningen. Organisaties bewegen voortdurend heen en weer tussen het zichtbaar en onzichtbaar maken van alternatieve keuzes (Schoeneborn, 2011; Andersen, 2011). Ambiguïteit is in dit proces onvermijdelijk en tegelijk geldt ambiguïteit voor organisaties als lelijk en lastig; zij moet bestreden en vermeden worden via verhalen die spanningen tegengaan (Alvesson en Sveningsson, 2003).

Enkele studies hebben in dit verband gewezen op het verschijnsel 'strategische ambiguïteit'. Hiervan is sprake als organisaties proberen om met retorische middelen de druk van tegenstellingen te verminderen (Leitch & Davenport, 2002; Eisenberg, 1984; Jarzabkowski et al., 2010). Doel hierbij is niet om onderliggende problemen weg te nemen, maar om spanningen te verminderen door meervoudige betekenissen te creëren. In deelstudie 3 komt bijvoorbeeld een spanning aan het licht rond de vaststelling dat een grote groep burgers niet in staat is transacties met de organisatie zelfstandig af te handelen. Door aan deze groep het frame 'geholpen zelfredzamen' te verbinden – mensen die zichzelf redden met (een beetje) hulp van anderen – creëerde de organisatie meervoudige betekenissen rond zelfredzaamheid. Hiermee kon binnen de organisatie een grotere groep het dienstenaanbod voor burgers als adequaat aanvaarden.

## 1.4 Communicatiewerk in organisaties

Op basis van literatuur over organisaties en communicatie onderscheid ik hieronder twee manieren om communicatie te benaderen als een organisatiediscipline, dat wil zeggen als een set praktijken en opvattingen die planmatig worden ingezet om bepaalde doelen te realiseren. De twee benaderingen verschillen in hun basisaannames, oriëntaties en vocabulaires. In de eerste wordt communicatie opgevat als het instrumenteel proces waarbij inhoud via kanalen worden overgebracht in een verder gegeven organisatie-werkelijkheid. In de tweede wordt communicatie opgevat als een interactioneel, sociaal en generatief proces.

### Communicatie als kanaal, inhoud en instrument

In organisatie studies wordt communicatie van oudsher (impliciet) benaderd als een kanaal waarlangs boodschappen worden overgebracht of als een instrument om informatie te verspreiden, gewenste veranderingen te verduidelijken en om feedback van medewerkers op te halen. Via inzet van communicatiemiddelen en media worden misverstanden, weerstanden en implementatieproblemen weggenomen, en wordt gewenst gedrag bevorderd (Heide et al., 2018; Cornelissen et al., 2015; Johansson & Heide, 2008; Van Rooij & Aarts, 2014). Aan deze benadering ligt een epistemologie van realisme ten grondslag waarin organisaties worden benaderd als rationele entiteiten die planmatig (verander)doelen realiseren (Johansson & Heide, 2008). Hoewel er altijd kans is op ruis en onduidelijkheid, is er in principe sprake van een inhoud die kenbaar, identificeerbaar en overdraagbaar is. Overheidscommunicatie wordt bijvoorbeeld in de regel gekarakteriseerd als een functie waarbij gegeven overheidsbeleid wordt uitgelegd en gekanaliseerd (Te Molder, 1995, 1999).

In zowel academische literatuur als in basisboeken over public relations en strategische communicatie wordt communicatie langs deze lijn uitgewerkt als een (strategische) managementfunctie.<sup>1</sup> Met behulp van communicatie kunnen veranderingen worden geïmplementeerd, draagvlak gewonnen en attitudes van doelgroepen veranderd (Johansson & Heide, 2008; Falkheimer et al., 2016). In literatuur over crisismanagement en crisiscommunicatie zijn strategische benaderingen van communicatie dominant waarbij crisiscommunicatiestrategieën worden ingezet rond doelen van informatietransmissie gericht op mensen instrueren, onzekerheid reduceren of de reputatie van de organisatie beschermen (Olsson, 2014; Falkheimer & Heide, 2006; Stieglitz et al., 2018).

<sup>1</sup> Uitzonderingen zijn Strategische communicatie van Aarts, Steuten en Van Woerkum (2014) en Interne communicatie voor de professional van Reijnders (2011), die een meer sociaal-constructionistische insteek kiezen.



Ook onder communicatieprofessionals lijkt een instrumentele benadering van communicatie dominant. Volgens onder anderen Falkheimer et al. (2016) is er onder communicatiemanagers een tendens om communicatie in en door organisaties op een *managerial* manier te benaderen. Deze brengt met zich mee dat ze een rationaliteit hanteren van doelen en middelen waarbij communicatieve fenomenen worden gereduceerd en geïnstrumentaliseerd om ze meetbaar en stuurbaar te maken. Communicatiemanagers hanteren verschillende soorten managementsystemen om doelen en subdoelen van hun afdeling te verbinden aan algemene strategische doelen van de organisatie (Falkheimer et al., 2016; Kanihan et al., 2011; Nothhaft, 2010; Zeffass et al., 2016).

De ambitie om aan te sluiten bij algemene managementdoelen brengt volgens Falkheimer et al (2006, p. 17) ook de tendens met zich mee dat communicatieprofessionals hun specifieke communicatielens lijken af te werpen, ten gunste van een meer algemeen managementperspectief:

*“It is a bit surprising that communication related words and phrases, such as language, message, images, sensemaking, influence on attitudes and behaviors, presentation skills, rhetoric, dialogue, etc., are not emphasized when the interviewees explain their new communication roles.”*

De manier waarop communicatieprofessionals zoeken naar rationale verbindingen tussen communicatiedoelstellingen en organisatiedoelen (beleidsdoelen) is het onderwerp van deelstudie 1.

Bij de integratie van communicatie in management kunnen vraagtekens worden geplaatst. In hoeverre zijn alle communicatie-inspanningen te meten? Gaat er iets verloren als communicatieve vragen worden vertaald en teruggebracht tot wat binnen een rationaliteit van doelen en middelen betekenis heeft? Van Vuuren en Elving (2008) wijzen op het verschil tussen informatie en communicatie, en op de manier waarop informatiegerichte benaderingen het ontwikkelen van vertrouwensrelaties en het bevorderen van wederzijds begrip veronachtzamen. Falkheimer et al. (2016) bekritisieren een focus die eenzijdig ligt op control en doelrationele ordening. Het draagt bij aan gevoelens van zekerheid als slechts binnen een afgebakend domein vragen worden gesteld. Hierdoor kan echter een zichzelf versterkend gebrek aan reflexiviteit ontstaan.

Deze kanttekeningen passen binnen een meer fundamentele kritiek op een instrumentele visie op communicatie, namelijk dat aannames over de relaties tussen communicatie en organisatie geen onderdeel vormen van ontologische of epistemologische reflectie (Johansen & Heide, 2008). Communicatie wordt bestudeerd als een geïsoleerd en

in zekere zin ‘onproblematisch’ fenomeen, waarbij bijvoorbeeld de attitudes van organisatieleden pre-existent en vrij van ambivalentie zijn, waarin boodschappen tot min of meer voorspelbare effecten leiden, waarin uitingen van mensen samenvallen met wat ze ‘bedoelen’ en waarbij de werkelijkheid zich onafhankelijk van perspectieven laat representeren (Johansson en Heide, 2008; Te Molder, 1999). In deze opvatting van communicatie zijn organisatie, context, de inhoud, zenders en ontvangers min of meer vaststaande entiteiten. Taal – op de juiste wijze ge(de)codeerd – is een middel om inzicht en helderheid te verschaffen over individuele en collectieve cognities die onafhankelijk van het communicatieve proces bestaan, en waarmee vooraf bepaalde doelen kunnen worden gerealiseerd. Ook studies die de *performatieve* aspecten van taal belichten blijven (deels) binnen het spectrum van communicatie-als-kanaal, doordat ze weliswaar de veranderende en vormende kracht van taal bestuderen, maar tegelijk het schema centraal stellen waarbij zenders bepaalde veranderingen bij ontvangers bewerkstelligen door inhouden over te brengen (Cornelissen et al., 2015).

### Communicatie als interactioneel en sociaal proces

In de afgelopen decennia is de wetenschappelijke aandacht voor sociale en interactieve perspectieven op organisatie-communicatie sterk toegenomen. In deze studies gaat de aandacht onder andere uit naar performatieve aspecten van taal, microprocessen van framing, processen van betekenisgeving en de invloed van organisatiespanningen. Een rode draad in deze studies is de aandacht voor communicatie als een sociaal en generatief proces. Organisaties worden niet beschouwd als pre-existente objecten of entiteiten waarbinnen communicatie plaatsvindt; ze komen tot stand - en veranderen voortdurend - in en door communicatie tussen mensen (Cooren et al., 2011).

Organisatiwetenschappers benadrukken het belang van communicatie in organisaties en in het bijzonder bij veranderprocessen, omdat communicatie en organisatie onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en communicatief gedrag in de context van organisatieprocessen betekenis krijgt (Lammers, 2011). De verwevenheid van interactie- en organisatieprocessen maken volgens Cornelissen et al. (2015, p. 14) dat communicatie en organisatie niet als losse entiteiten kunnen worden bestudeerd:

*“Rather than casting institutions as entities at a different level of analysis and divorced from acts and practices of discourse and communication, we advocate for a perspective that accounts for the communicative constitution, maintenance, and transformation of institutions.”*

### *De organisatie is communicatie*

Onder de noemer *Communicative constitution of organisations* (CCO) zijn de afgelopen twee decennia studies verricht die communicatie voorstellen als de basis van de organisatie en organiseerwerk en die verandering zien als een proces dat uit communicatie voortkomt (Cooren & Martine, 2016). De manier waarop organisaties bestaan, hoe ze veranderen, de rol van macht, werkprocessen – alles wordt geanalyseerd in het licht van interacties, of deze nu via gesprekken, teksten, symbolen of handelingen plaatsvinden. Betekenissen zijn niet opgeslagen in het binnenste van mensen, ze ontstaan in en door sociale praktijken, en daarmee geven deze praktijken vorm aan de sociale werkelijkheid. Een organisatie is in deze visie niet de setting *waarbinnen* communicatie plaatsvindt, maar eerder zelf communicatie: een onophoudelijk genereren van betekenis via praktijken en discoursen (Kuhn, 2012; Cooren et al., 2011; Cooren & Martine, 2016).

Studies in deze traditie laten de gewoonte los om mensen in organisatie te beschrijven als individuen die motieven, kennis, emoties en meer met zich meedragen in een omgeving waar objectieve factoren als macht, objecten en structuren gegeven zijn (Kuhn, 2012). Doordat verwevenheid tussen discoursen en acties wordt verondersteld, ontstaat bijvoorbeeld ruimte om te bestuderen hoe overtuigingen en keuzes worden geconstrueerd en gelegitimeerd via talige processen. Zo laat Weick zien hoe beslissingen tot stand komen als onderdeel van sociale en politieke processen, waarbij redenen en overtuigingen veelal worden gevormd *nadat* een beslissing is genomen (Weick, 1995; Kuhn, 2012).

### *Communicatie vindt plaats in een institutionele context*

Binnen het veld van *institutional theory* neemt de aandacht voor communicatieve benaderingen toe. Communicatie wordt voorgesteld als een onafgebroken sociaal proces dat aan de basis ligt van het bestaan en het gedrag van de organisatie, en waarbij betekenissen en frames op micro- en macroniveau elkaar constitueren (Cornelissen et al., 2015; Lammers, 2011; Gray et al., 2015; Kuhn, 2012). In een organisatie bestaan enerzijds macroframes, verwerkt in sociale structuren, formele en informele regels, denkbeelden en opvattingen. Anderzijds zijn er continu interacties op een microniveau, zoals gesprekken en berichten tussen mensen op de werkvloer van een organisatie. In deze dagelijkse gesprekken worden macroframes voortdurend gereproduceerd, onderhandeld, uitgedaagd en veranderd (Aarts, 2018)

Processen waarbij micro- en macrostructuren elkaar beïnvloeden – hoe bijvoorbeeld ‘bottom up’ nieuwe interpretaties ontstaan - in weinig praktijkstudies beschreven (Gray et al., 2015; Barley, 2008). De lens van micro- en macroframing biedt de mogelijkheid om zowel bestendiging als verandering van organisatiepatronen te analyseren. Volgens Lammers (2011) passen medewerkers niet zozeer *institutional logics* toe in hun gedrag, ze

sturen voortdurend *institutional messages* om betekenis te geven aan hun eigen gedrag. Het perspectief van *institutional messaging* biedt onder andere de mogelijkheid om diagnoses te stellen met betrekking tot bedoelde en onbedoelde effecten van boodschappen (Cornelissen et al., 2015; Lammers, 2011; Gray et al., 2015; Kuhn, 2012).

Ook in het licht van deze wisselwerking tussen macro- en microframes kunnen instrumentele benaderingen van communicatie tekortschieten. Wie verlangt naar communicatie als een geïsoleerd moment van informatieoverdracht, loopt het risico onvoldoende rekening te houden met de manier waarop ideeën betekenis krijgen en veranderen in bijvoorbeeld alledaagse gesprekken tussen medewerkers. Deze gesprekken vormen het bredere interpretatiekader waarbinnen communicatieve handelingen zich afspelen. Het is daarom van belang om goed te begrijpen wat er in gesprekken gebeurt, waarom ze verlopen zoals ze verlopen, hoe ze met elkaar samenhangen (Aarts, 2018). Om betekenisvorming via interacties te begrijpen zijn interpretatie, reflectie en betekenisanalyse nodig (Cooren & Martine, 2016).

### *Werkelijkheidsconstructie als een multivocaal proces*

Onder andere in het veld van crisiscommunicatie zijn benaderingen in opkomst waarin communicatie wordt opgevat als ‘wereklijkheidsconstructie’. Communicatieprocessen worden opgevat als zingevingsmethoden waarmee mensen, zelfs (of juist) in tijden van grote onzekerheid en bedreigingen, kaders construeren die hen in staat stellen te begrijpen en te handelen (Sellnow & Seeger, 2013). Frandsen & Johansen (2017, p. 148) benadrukken in hun definitie van crisiscommunicatie het complexe en multivocale karakter van communicatieve processen. Een crisissituatie wordt begrepen en gedefinieerd door een veelheid van stemmen in en buiten de organisatie. “Crisis communication is a complex and dynamic configuration of communicative processes which develop before, during and after an event or a situation that is interpreted as a crisis by an organisation and/or by other voices in the arena.”

### *Organisaties handelen via taal en tekst*

In organisaties drukken mensen zich niet alleen uit, ze handelen via taal. Ze spreken zich uit, doen toezeggingen, geven opdrachten en noem maar op. In dit verband wordt teruggegrepen op theorie over speech acts en het werk van Weick (Johansson & Heide, 2006; Weick, 1993; Austin, 1975). Theoretische en empirische studies thematiseren ook de rol van teksten in organisaties, en de wisselwerking tussen gesprekken en teksten die worden opgevat als narratieve producten van conversaties waarin gebeurtenissen worden geobjectiveerd en die vervolgens weer in nieuwe conversaties worden aangeroepen (Kuhn, 2012; Robichaud et al., 2004; Cooren, 2012). Teksten helpen gebeurtenissen en keuzes te structureren, om zodoende ambiguïteit en onzekerheid te reduceren en tot gecoördineerde

en breed aanvaarde actie te komen (Cooren & Martine, 2016; Taylor & Robichaud, 2004). Ketens van interacties leiden via teksten tot het verspreiden van ideeën over de organisatie. Terwijl deze ideeën door de organisatie stromen worden ze voortdurend aangepast en vertaald via activiteiten als *translation*, *sensegiving*, *theorizing* en *coordination* (Ocasio et al., 2015). Ze reproduceren en veranderen zichzelf via *flows of communication* die weer resulteren in structuren (McPhee & Zaug, 2001). Hoe dat in een specifieke context gebeurt, kan alleen empirisch worden beschreven (Kuhn, 2012).

#### *Communicatiewerk vanuit een interactionele visie*

Wie spanningsvraagstukken benadert vanuit een interactionele visie, besteedt veel aandacht aan het ontwerpen en begeleiden van processen en *settings* waarin mensen met elkaar gebeurtenissen interpreteren en definiëren. Het werk van communicatieprofessionals beperkt zich in deze visie ook niet tot de activiteiten die 'de afdeling communicatie' traditioneel uitvoert. Professionals kunnen medewerkers begeleiden, coachen en ondersteunen bij een breed spectrum van formele en informele communicatieactiviteiten (Heide & Simonsson, 2011). Daarnaast kunnen communicatiespecialisten de organisatie reflectiever maken door medewerkers te helpen de eigen regels, routines en normen ter discussie te stellen (Alvesson & Spicer, 2012) en door vragen over legitimiteit en verantwoordelijkheid te actualiseren (Verčič et al., 2001). Ten slotte kunnen ze instrumentele modellen vervangen door meer 'transcenderende' vormen van communicatie. Denk bijvoorbeeld aan het organiseren van dialogen waarbij deelnemers al converserend elkaars perspectieven en waarden verkennen (Pearce & Littlejohn, 1997; Aarts, 2018; Kim & Kim, 2008). In de hoofdstukken 4 en 6 kom ik terug op de betekenis van interactionele benaderingen voor communicatiewerk.

## 1.5 Opzet van dit onderzoek

De conceptuele en theoretische uitgangspunten in de vorige paragraaf vormen een brug naar de keuze van de onderzoeks aanpak en de dataverzameling.

Want ze omvatten de opvattingen en aannames van de onderzoeker over wat 'echt bestaat' (ontologie) en wat kenbaar is (epistemologie). Deze bepalen vervolgens de keuzes voor data, manieren om ze te verzamelen of te genereren en vervolgens de werkwijzen om ze te analyseren en interpreteren.

#### **Kwalitatief onderzoek**

De deelstudies zijn opgezet vanuit een kwalitatieve en interpretatieve onderzoeksbenadering. De keuze voor kwalitatief onderzoek ligt voor de hand omdat de vraagstelling voor dit onderzoek eerder gaat over het 'hoe en waarom' van nader vast te stellen verschijnselen

dan over de vraag hoe vaak bepaalde vooraf gedefinieerde gebeurtenissen voorkomen, waar ze zich onder welke omstandigheden manifesteren en welke algemene principes eruit kunnen worden afgeleid (Evers, 2015). In de deelstudies staan de percepties en verbale handelingen van mensen centraal. Kwalitatief onderzoek is erop gericht deze zo accuraat mogelijk te representeren doordat onderzoekers als het ware zichzelf als 'lens' inzetten (Creswell & Miller, 2000). Kenmerken van kwalitatief onderzoek zijn dat de onderzoeker in de natuurlijke situatie data verzamelt, met interesse in de hele context, vaak met een inductieve of abductieve werkwijze (Evers, 2015). Een inductieve benadering is geschikt om 'met een open geest' op zoek te gaan naar dominante betekenissen. Waar komen ze vandaan? Zijn er andere relevante betekenissen? Hoe ontwikkelen betekenissen zich ten opzichte van elkaar (Van Gorp, 2007)? Op de 'abductieve' werkwijze kom ik zo meteen terug.

Hoe kunnen we weten dat de gepresenteerde beschrijvingen en analyses sociale fenomenen inderdaad op een accurate wijze weergeven? Dat is een dringende vraag in een situatie waarin onderzoekers zichzelf als lens inzetten en bovendien een werkelijkheid beschrijven die uit percepties en talige handelingen bestaan. In de studies zijn om die reden verschillende validiteitsprocedures gevolgd, zoals triangulatie, het actief zoeken naar tegenbewijs, zelfreflectie door de onderzoekers, het checken van beschrijvingen in de organisatie, en het rijkelijk opnemen van tekstfragmenten (Creswell & Miller, 2000). In de rest van deze paragraaf geef ik meer informatie over deze en andere procedures.

#### **Casusonderzoek**

In drie van de vier deelstudies heb ik gekozen voor casusonderzoek. Bij casusonderzoek wordt een fenomeen bestudeerd in de specifieke context van een organisatie (onderdeel), waarbij de onderzoeker een diepgaand en integraal inzicht probeert te krijgen in bepaalde processen of fenomenen (Verschuren & Doorewaard, 2007). Terwijl de waarde van een casusonderzoek ligt in de gedetailleerde beschrijving en analyse van sociale fenomenen in een specifieke context, wordt de casus tegelijk geacht een casus 'van iets' te zijn. Van wetenschappelijk onderzoek mag immers worden verwacht dat bevindingen generaliseerbaar zijn, dat wil zeggen dat ze breder kunnen worden toegepast, exemplarisch zijn voor situaties buiten de onderzochte context of dat ze op zijn minst inspireren tot de vorming van ideeën en hypothesen in andere situaties. Onderzoekers die casusstudies uitvoeren, moeten zich vaak verdedigen tegen het bezwaar niet aan deze eisen te voldoen. Op basis van enkelvoudige casussen ( $n=1$ ) zouden per definitie geen algemene uitspraken mogelijk zijn. Casusstudies zijn er inderdaad op gericht om specifieke en unieke situaties te beschrijven. Toch is het een misvatting dat casusstudies niet of slechts beperkt van waarde zijn buiten het specifieke toepassingsgebied. Casusstudies zijn weliswaar gericht op één unieke situatie, maar de beschrijving van een dergelijke context kan wel degelijk algemene kennis opleveren. Om te beginnen kunnen reeksen van casusstudies kunnen in



hun samenhang iets vertellen over een bredere klasse van verschijnselen (Schwartz-Shea & Yanow, 2012). Op basis van een casusstudie kunnen soms generaliserende uitspraken worden gedaan van het type “Als dit hier het geval is, dan zal het in (veel) andere situaties ook het geval zijn.” Daarnaast kan de casus ook bepaalde theorieën falsifiëren: “Als we het hier niet aantreffen, dan hoeft het zich in andere situaties ook niet voor te doen.” (Flyvbjerg, 2006). Verder kunnen *extreme cases* de ontvankelijkheid vergroten voor signalen over ‘zwarte zwanen’, disruptieve gebeurtenissen die zeldzaam zijn, maar die zich ook op andere plaatsen kunnen voordoen (Taleb, 2010).

Uitkomsten hóeven echter niet veralgemeeniseerbaar te zijn om van wetenschappelijke waarde te zijn. Flyvbjerg wijst op de accumulatieve waarde van contextgebonden studies die, juist door fenomenen niet te reduceren tot regelgebaseerde principes en kwantificeringen, bijdragen aan diepgaande expertise (2006, pp. 5-6):

*“If one assumes that research, like other learning processes, can be described by the phenomenology for human learning, it then becomes clear that the most advanced form of understanding is achieved when researchers place themselves within the context being studied. Only in this way can researchers understand the viewpoints and the behavior, which characterizes social actors.”*

In dit onderzoeksproject is gekozen voor de Belastingdienst als casusomgeving. In de deelstudies worden drie casussen uitgewerkt waarin medewerkers van deze organisatie te maken hebben met spanningen rond beleid of organisatie. Deze deelcasussen zijn geselecteerd omdat het *critical cases* zijn (Flyvbjerg, 2006, p. 13). Ze gaan over onderwerpen die raken aan wezenlijke ontwikkelingen voor de organisatie, die als ingewikkeld worden ervaren en soms vergezeld gaan met emoties. De keuze voor situaties die tot op zekere hoogte uitzonderlijk zijn, is ingegeven door de verwachting dat ze rijkere informatie opleveren, omdat ze meer actoren en meer mechanismen activeren dan alledaagse omstandigheden. Ze vergroten daarmee de kans om patronen waar te nemen die zich niet laten waarnemen onder rustige omstandigheden en die daardoor mogelijk theoretisch onderbelicht blijven.

### Interpretatief onderzoek

De studies kenmerken zich behalve door een kwalitatieve ook door een interpretatieve benadering. Interpretatief onderzoek heeft een aantal eigenschappen waardoor deze vorm van onderzoek stevig aansluit op het conceptuele kader van dit onderzoek. Via interpretatief onderzoek gaat de onderzoeker op zoek naar context-specifieke betekenissen. Een belangrijke premisse vormt ook de bekende uitspraak van Wittgenstein (1953) dat de betekenis van woorden altijd ligt in de manier waarop ze worden *gebruikt*. Mensen

gebruiken woorden in een specifieke context onder invloed van specifieke omstandigheden en doelen. Begrijpen is de activiteit waarbij we analyseren waar, op welke manier, tegen welke achtergrond mensen hun uitingen doen. Woorden, handelingen, rituelen worden begrepen vanuit de manier waarop ze worden gebruikt in specifieke contexten. Deze contextuele oriëntatie is essentieel omdat dit onderzoek vertrekt vanuit de opvatting dat sociale fenomenen onvervreemdbaar zijn van de *settings* waarin ze optreden. Mensen worden niet benaderd als onderzoeksobjecten maar als *agents*. Schwartz-Shea en Yanow (2012, p. 46) zeggen hierover:

*“Such persons are seen as actively and collaboratively constructing (and deconstructing, meaning both critically assessing and changing) their politics, societies, and cultures—along with the institutions, organizations, practices, physical artifacts, and language and concepts that populate these.”*

In lijn met Giddens vat ik agency op als de mogelijkheid om ‘verschil te maken’. Dat wil zeggen dat mensen door te handelen invloed kunnen uitoefenen op de gang van zaken. Dat betekent dat ze in staat zijn zelf te interveniëren of om anderen ergens toe te bewegen. Het betekent bovendien dat ze hierbij een keuze hebben (Giddens, 1984).

De aanname van mensen als *agents* die handelen in specifieke contexten brengt ook met zich mee dat ik in deze studies niet uitga van vooraf gedefinieerde oorzaak-gevolgrelaties en objectiveerbare factoren waarvan je als onderzoeker via inductie en deductie het bestaan aantoot in een werkveld. De werkwijze bij interpretatief onderzoek laat zich eerder kenschetsen als ‘abductie’ waarbij de onderzoeker steeds heen en weer beweegt tussen verrast-zijn en het vinden van mogelijke verklaringen. In de woorden van Schwartz-Shea en Yanow (2012, p. 23):

*“(…) abductive reasoning, the researcher’s thinking is led, or, more actively, directed, in an inferential process, from the surprise toward its possible explanation(s).”*

In de tweede deelstudie werd mijn nieuwsgierigheid bijvoorbeeld geleid door een gevoel van spanning rondom het gebruik van het begrip ‘zelfredzaamheid’ in gesprekken bij de Belastingdienst. Tijdens vergaderingen werd zelfredzaamheid gepresenteerd als een natuurlijk en positief ideaal en tegelijk nam ik bij deelnemers telkens een zeker ongemak waar als het begrip ter sprake kwam.

Dat brengt ons bij de persoon van de onderzoeker. In een kwalitatieve studie is reflectie op de persoon van de onderzoeker een essentieel onderdeel (Bengtsson, 2016). Bij drie van de vier studies deed ik onderzoek in de organisatie (de Belastingdienst) waar ik zelf al vele jaren werkzaam ben als strategisch communicatieadviseur. Dat had belangrijke voordelen.

Een setting waarin de onderzoeker deel uitmaakt van het onderzochte werkveld, vergroot de mogelijkheden om data te verzamelen en waarnemingen te doen. Ik kreeg toegang tot documenten en werksituaties waar je als onderzoeker van buiten soms moeilijk bij komt. Bovendien kunnen juist door de bekendheid en vertrouwdheid met de organisatiecontext vragen en hypothesen opkomen die op een grotere afstand moeilijker ontstaan.

De nauwe betrokkenheid van de onderzoeker brengt ook risico's en beperkingen met zich mee. Bij de onderzoeker kunnen zich voorkeuren ontwikkelen die onbedoeld sommige vragen en zienswijzen pregnanter maken dan andere. Ook kunnen vertrouwensrelaties met sommige organisatieleden onbedoeld de ontvankelijkheid voor bepaalde verhalen aanwakkeren. Daarnaast is het denkbaar dat de onderzoeker in zijn positie als medewerker doelen wil realiseren waarbij de uitkomsten van het onderzoek een rol kunnen spelen. Ook als er hiervan geen sprake is, kan de indruk ontstaan dat dit het geval is. En ten slotte kan er sprake zijn van een natuurlijke 'bias for verification' - de menselijke neiging om (in de werkpraktijk gerezen) overtuigingen bevestigd te zien (Flyvbjerg, 2006). Veel van deze valkuilen zijn overigens niet exclusief voor het terrein kwalitatief onderzoek; ook in kwantitatieve en positivistisch gegrondveste studies zijn tal van momenten aanwijsbaar waarop subjectieve voorkeuren tot uitdrukking kunnen komen, zoals bij de definiëring van categorieën en de selectie van variabelen.

Wat kan een onderzoeker doen om (de schijn van) gekleurde analyses en interpretaties te voorkomen? Om te beginnen is het belangrijk dat onderzoek systematisch plaatsvindt en dat beslissingen van de onderzoeker observeerbaar zijn. Het moet duidelijk zijn welke data zijn gekozen, hoe ze zijn verzameld en hoe ze vervolgens zijn geanalyseerd en geïnterpreteerd. Een van de manieren om interpretaties navolgbaar te maken is door in de artikelen veel citaten en tekstfragmenten op te nemen. Daarnaast hebben bij alle deelstudies de twee co-onderzoekers op afstand deelgenomen aan het analyseren, coderen en interpreteren van data. In onderlinge discussies werden observaties en ordeningen voortdurend bevraagd en werd gezocht naar 'tegenbewijs'.

Verder heb ik in alle deelstudies gebruik gemaakt van wat Flyvbjerg noemt de corrigerende werking van 'objects talking back' (2006). Organizeleden staan niet onverschillig tegenover de waarnemingen van de onderzoeker. In de periodes van dataverzameling heb ik notities, beschrijvingen en analyses voortdurend gedeeld met betrokkenen. Bij het maken van selecties van documenten vroeg ik betrokkenen of ze de documenten belangrijk en representatief vonden. Dat leidde weer tot nieuwe gesprekken die weer tot nieuwe observaties en bijstelling van de analyses leidden.

## Gebruikte data

Bij het analyseren van de casussen is gebruik gemaakt van een uiteenlopende data. Het zwaartepunt in alle deelstudies vormen gesproken en geschreven tekstuitingen zoals die naar voren kwamen in bedrijfsdocumenten, interviews, blogs, forumdiscussies, groepsgesprekken en informele gesprekken. In een interpretatieve benadering gaan we ervan uit dat teksten in bredere zin informatief zijn. Mensen geven via uitspraken niet alleen uitdrukking aan wat ze vinden of waarnemen. Ze handelen ook via teksten. Ze maken selecties, laten weg en vergroten elementen uit om bepaalde effecten te bereiken. Bij de bestudering van teksten is de aandacht van de onderzoeker daarom niet (alleen) gericht op betekenissen van de actor maar ook op betekenissen van het systeem (Deetz, 1982). In een interpretatieve studie gelden meningen bijvoorbeeld niet op voorhand als vaste en onveranderlijke substanties. Het uitspreken van een mening is ook onderdeel van een discursieve situatie waarin mensen doelen willen realiseren of bijvoorbeeld hun identiteit vormgeven. Dat doen ze onbewust en bewust.

Door teksten op meerdere niveaus te analyseren kunnen onderzoekers contradicties en valse consensus in organisaties aan de oppervlakte brengen (Deetz, 1982), bijvoorbeeld door te analyseren hoe economische of financiële omstandigheden invloed hebben op de manier waarop problemen, percepties en oplossingen worden geformuleerd. Volgens Goffman kunnen teksten zowel *front stage* als *back stage* worden bestudeerd (Goffman, 1956). Teksten vertellen allereerst welke thema's mensen belangrijk vinden, hoe ze de feitelijke situatie waarnemen en wat ze daarvan vinden. Daarnaast laten ze ook iets zien van de achtergrond waartegen hun uitspraken gestalte krijgen: alle betekenissen die waarnemingen en interpretaties begeleiden en die voor deelnemers zelf niet altijd waarneembaar zijn. Via teksten hebben onderzoekers toegang tot al die structuren, instituties, culturen en strategieën die een rol spelen op het moment dat mensen spreken en schrijven. Schwartz-Shea en Yanow (2012, p. 81) zeggen hierover:

*"To put it somewhat differently, interpretive researchers are as interested in the frontstage as they are in the backstage, in Goffman's (...) terms, or in what is made publicly legible, on view in the open square, as much as in what is hidden behind the façade or masked in the blind spot—".*

Op deze manier onthullen tekstanalyses thema's die zich soms onttrekken aan de waarneming van individuele rapporteurs. Bij dat alles is intertekstualiteit een belangrijk gegeven (Schwartz-Shea & Yanow, 2012). Teksten verwijzen voortdurend naar andere teksten via woordgebruik, frames, metaforen en verhaalstructuren. In de deelstudies zocht ik, onder andere via frame-analyses, naar verschillen en overeenkomsten zoals die naar voren kwamen in verschillende contexten, bijvoorbeeld beleidsdocumenten

en gespreksituaties. Of ik vergeleek verhalen die medewerkers vertelden met wat ik observeerde tijdens werkbijeenkomsten. In de deelstudie over zelfredzaamheid probeerde ik te achterhalen in welke mate mensen gemeenschappelijke interpretatiekaders hanteerden door na te gaan of in verschillende tekstbronnen dezelfde frames naar voren kwamen. Bij het verzamelen van teksten maakte ik gebruik van wat voorhanden was. Ik verzamelde beleidsdocumenten, verslagen van groepsgesprekken, nieuwsberichten, forumdiscussies. Bij dit verzamelen liet ik mij leiden door wat respondenten als belangrijk beschouwden (Schwartz-Shea & Yanow, 2012) en door wat ik zelf in de loop van de studies als relevant aanmerkte. Dat toetste ik telkens bij respondenten. Daarnaast organiseerde ik interviews en groepsgesprekken. Ik voerde semigestructureerde interviews aan de hand van vragen die tijdens de oriënterende fase waren ontstaan, waarbij ik als interviewer ruimte gaf aan de respondenten om nieuwe thema's te introduceren of dieper in te gaan op bepaalde onderwerpen. In de studie onder communicatieprofessionals vroeg ik samen met een externe interviewer de respondenten om zo veel mogelijk verhalen te vertellen en hierbij in detail te treden. Dat leidde tot levendige beschrijvingen van specifieke situaties waarin hun overtuigingen gestalte kregen. Ik organiseerde bovendien enkele groepsgesprekken, zoals ik eerder ook in de studie over zelfredzame burgers had gedaan. Deze groepsbijeenkomsten leverden niet alleen veel talige data op, maar maakten ook de directe interactie tussen deelnemers observeerbaar. Hierdoor kon ik bijvoorbeeld waarnemen hoe in gesprekken bepaalde dilemma's leidden tot uitingen van cynisme en frustratie. Een aanvullende bron van data vormden vergaderingen en werksessies waaraan ik via participerende observatie deelnam. Hiervan hield ik voortdurend aantekeningen bij. Tijdens de observaties kwamen vragen en vermoedens op die ik weer vergeleek met wat naar voren kwam in de teksten.

### Van data naar artikelen

Om de analyse van data navolgbaar te maken volgde ik onder andere de principes van *Grounded Theory* (Strauss & Corbin, 1997; Bowen, 2006).

In alle studies verlopen dataverzameling, analyse en codering simultaan, waarbij er telkens een wisselwerking is. Ideeën die ontstonden werden telkens opnieuw vergeleken met het onderzoeksmateriaal. Ook werd telkens gezocht naar nieuwe gegevens die bepaalde analyses bevestigen of tegenspreken.

De verzamelde data zijn telkens in meerdere rondes geordend aan de hand van concepten en voorzien van codes (Verschuren en Dooijewaard, 2007; Van Gorp, 2007). Deze codes vormden vervolgens de lenzen om opnieuw de data te analyseren.

Zodoende ontstonden de *frames*, concepten en narratieven waarmee de vragen van de deelstudies konden worden beantwoord.

Bij het presenteren van bevindingen ontmoette ik als onderzoeker in een praktijkcontext divergerende eisen. Enerzijds wilde ik dat het onderzoek iets zou betekenen in de organisatiepraktijken waar deze studies over gaan. Hiertoe wilde ik beknopte artikelen samenstellen met kernachtige beschrijvingen die zich liefst laten samenvatten aan de hand van *bullet points* in powerpointpresentaties. Anderzijds wilde ik zeker ook recht doen aan de aard en de unieke mogelijkheden van een interpretatief casusonderzoek. De waarde van een studie als deze zit voor een groot deel in de beschrijving van details - de kleine nuances, de woorden die mensen gebruiken, de beeldspraken die ze kiezen. In de verhalen van betrokkenen - en de manier waarop ze vertellen - openbaren zich de dilemma's, de ambiguïteit van de situatie en de meervoudigheid van gevoelens en opvattingen. De deelstudies omvatten daarom veel citaten, tekstfragmenten en uitgebreide beschrijvingen. Als we ze zouden vervangen door samenvattingen aan de hand van een aantal kernbegrippen zou iets van het wezenlijke van de studies verloren gaan. De opbrengst van de studies laat zich hierdoor slechts gedeeltelijk samenvatten: de vertelde casus is voor een deel de opbrengst van de studies (Flyvbjerg, 2006).

Tegen deze achtergrond heb ik in de artikelen geprobeerd op sommige plaatsen gedetailleerde beschrijvingen en narratieve elementen op te nemen maar tegelijkertijd te voorzien in reflecties en argumentaties die zich laten delen en samenvatten en die zich bijvoorbeeld lenen voor discussie over de manier waarop resultaten kunnen worden toegepast in praktijkcontexten.

Overzicht methoden en data

Deelstudie:	Methode	Data
1. <b>In dienst van beleid of in dienst van de democratie?</b>	Inhoudsanalyse	Tijdschriftartikelen
2. <b>Over zelfredzame burgers gesproken</b>	Frame-analyse	Interviews Documenten Observatie
3. <b>In dienst van de betere boodschap</b>	Inhoudsanalyse en frame-analyse	Interviews Focusgroepen Observaties
4. <b>Crisiscommunicatie of communicatiecrisis?</b>	Inhoudsanalyse	Online discussie-bijdragen, blogs en nieuwsberichten

Tabel 1: Overzicht van methoden en data

1.6 Vooruitblik

Hoe zien de komende hoofdstukken eruit? Voordat ik hieronder vooruitblik naar de hoofdstukken is het goed om te vermelden dat elk van de vier empirische hoofdstukken is gepubliceerd in een *peer reviewed* wetenschappelijk tijdschrift. In elk hoofdstuk zijn daarom de theoretische en methodologische kaders apart uitgewerkt. Bij het schrijven van de inleiding en de synthese kon ik deze meer in detail uitwerken. Hierbij heb ik gestreefd naar zo weinig mogelijk overlap, maar op sommige momenten was enige herhaling nodig om voor samenhang te zorgen. Omdat de hoofdstukken over op zichzelf staande onderzoeken gaan, heb ik er bovendien voor gekozen per hoofdstuk een literatuuroverzicht op te nemen.<sup>2</sup>

De opbouw van dit proefschrift volgt simpelweg de volgorde waarin de vier deelstudies zijn uitgevoerd en gepubliceerd. Elk hoofdstuk gaat over één deelstudie. In het slothoofdstuk geef ik vervolgens antwoorden op de algemene onderzoeksvragen en trek ik conclusies over het project.

**Hoofdstuk 2: In dienst van beleid of in dienst van de democratie?**

Hoofdstuk 2 gaat over de doelen en waarden achter overheidscommunicatie. Deze deelstudie begint met de vaststelling dat praktijkbeoefenaars en wetenschappers veel aandacht hebben voor het ‘hoe’ en ‘wat’, maar veel minder voor het ‘waarom’ van overheidscommunicatie. De studie richt zich vervolgens op de vraag welke waarden en motieven een rol kunnen spelen bij overheidscommunicatie. Uit een inhoudsanalyse van artikelen in vak- en wetenschappelijke tijdschriften komt een onderscheid tussen democratische en instrumentele motieven naar voren. Belangrijkste conclusie is dat communicatie door vakspecialisten vooral wordt gezien als een instrument is om beleidsdoelen te ondersteunen. Communicatie staat nadrukkelijk ‘in dienst van beleid’. Het artikel verkent aan de hand van literatuur de vraag wat het betekent om overheidscommunicatie nadrukkelijker te verbinden aan democratische motieven.

**Hoofdstuk 3: Over zelfredzame burgers gesproken**

Hoofdstuk 3 gaat over de toepassing van opvattingen over zelfredzaamheid in een context van beleidsuitvoering. Deze deelstudie vertrekt vanuit zich op de vraag wat er gebeurt als ambtenaren een maatschappelijk burgerschapsideaal in hun eigen praktijk van betekenissen voorzien. Aan de hand van de concepten framing, zelfreferentialiteit en stille

<sup>2</sup> In de hoofdstukken 2 en 3 is de notatiewijze van de literatuurverwijzingen licht afwijkend, omdat ik de referentietijl van de betreffende tijdschriften heb gerespecteerd.

ideologieën geeft de studie een gedetailleerd beeld van de manier waarop een breed en buigzaam begrip in een organisatiecontext van betekenissen wordt voorzien. De studie laat de mediërende rol van framing zien. Organisatielieden brengen via taal betekenissen tot stand die de organisatiewerkelijkheid verbinden met (stille) idealen. Dat doen ze op een manier die de soliditeit van de organisatie verstevigt. De manier waarop via framing dilemma's worden opgelost roept tegelijk vragen op. De studie laat zien hoe perspectieven worden ge(re)produceerd die zorgen voor samenhang en consensus maar die tegelijkertijd problemen en andere perspectieven kunnen toedekken.

#### **Hoofdstuk 4: In dienst van de betere boodschap**

Hoofdstuk 4 gaat over de dilemma's van communicatiewerk in een publieke context. Communicatieafdelingen spelen een belangrijke rol bij organisatiespanningen. Ze vervullen uiteenlopende functies om spanningen te verminderen, geleiden, maskeren of op te lossen. Dit casuonderzoek maakt zichtbaar welke dilemma's communicatieprofessionals ervaren en hoe ze proberen om deze hanteerbaar te maken door organisatieboodschappen vorm te geven. Daarbij komen conflicterende visies op communicatie en communicatiewerk naar voren. Belangrijkste bevinding van deze studie is dat in de verhalen van de professionals instrumentele opvattingen van communicatie botsen op een organisatiewerkelijkheid waarin betekenissen altijd ambigu en onder constructie zijn. De studie biedt aanknopingspunten om een meer interactioneel perspectief op communicatiewerk te ontwikkelen.

#### **Hoofdstuk 5: Crisiscommunicatie of communicatiecrisis?**

Hoofdstuk 5 gaat over interne communicatie rond een crisis, namelijk de toeslagenaffaire bij de Belastingdienst. In deze deelstudie wordt interne crisiscommunicatie opgevat als betekenisproductie. De studie laat via narratieve analyses zien op welke manier perspectieven op gebeurtenissen zich in de organisatie ontwikkelen en welke doelen daarbij een rol spelen. De studie biedt een gedetailleerde beschrijving van de manier waarop tegelijk scherpe tegenstellingen en vormen van consensus ontstaan. Belangrijkste opbrengst is dat iets zichtbaar wordt van de manier waarop interacties zorgen voor het bestendigen van identiteiten op een manier die bepaalde visies en interpretaties dominant maakt. De studie zet hiermee aan tot denken over de mate waarin een organisatie ándere vragen, afwijkende ideeën en patroon-doorbrekende gesprekken toestaat. Zeker in relatie tot crisissituaties is dat een dringende vraag. In hoeverre dragen interactiepatronen bij aan het voorkomen, veroorzaken of verergeren van zulke situaties? Ook levert de studie inzichten op over de communicatieve rol van leiders rond een crisis.

#### **Hoofdstuk 6: Luisteren naar ruis**

Hoofdstuk 6 gaat over de vraag wat deze studies hebben opgeleverd. Ik probeer de onderzoeksvragen bondig te beantwoorden en de beloftes in te lossen die in deze inleiding heb gedaan: beschrijven hoe organisatie-communicatie tot stand komt in een overheidscontext vol spanning. Gesouffleerd door, onder anderen, Weick, Luhmann en Levinas doe ik bovendien een poging de paradoxale aard van communicatiewerk te begrijpen. Aan het einde van het slothoofdstuk trek ik conclusies over de waarde van dit project voor theorie en praktijk.



## Literatuur

Aarts, N. (2018). *Dynamiek en dependentie in socio-ecologische interacties*. Nijmegen, Radboud University, inaugurale rede.

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.

Aarts, N., Steuten, C., & Woerkum, C. van (2014). *Strategische communicatie. Principes en toepassingen*. Van Gorcum.

Alvesson, M., & Spicer, A. (2012). A stupidity-based theory of organizations. *Journal of Management Studies*, 49, 1194-1220.

Alvesson, M., & Sveningsson, S. (2003). The good visions, the bad micro-management and the ugly ambiguity: Contradictions of (non-)leadership in a knowledge-intensive company. *Organization Studies*, 24, 961-988.

Andersen, N. (2001). The undecidability of decision. Working Papers 12/2001. Copenhagen Business School, Department of Management, Politics & Philosophy.

Austin, J. L. (1975). *How to do things with words*. Oxford university press.

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.

Bate, P. (2004). The Role of Stories and Storytelling in Organisational Change Efforts: A Field Study of an Emerging "community of practice" within the UK National Health Service. *Narrative Research in Health and Illness*, 325-348.

Bengtsson, M. (2016). How to plan and perform a qualitative study using content analysis. *NursingPlus open*, 2, 8-14.

Berger, P. L., & Luckman, T. (1967). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge* [Kindle version].

Bowen, G. A. (2006). Grounded Theory and Sensitizing Concepts. *International Journal of Qualitative Methods*, 5(3), 12-23.

Brown A., Colville I. & Pye, A. (2015). Making sense of sensemaking in organization studies. *Organization Studies*, 36(2), 265-277.

Collins, R. (2004). *Interaction ritual chains*. New Jersey: Princeton University Press.

Colville, I., Brown, A. D., & Pye, A. (2012). Simplexity: Sensemaking, organizing and storytelling for our time. *Human Relations*, 65(1), 5-15.

Cooren, F. (2012). Communication theory at the center: Ventriloquism and the communicative constitution of reality. *Journal of communication*, 62(1), 1-20.

Cooren, F., & Martine, T. (2016). Communicative constitution of organizations. In K. B. Jensen, E. W. Rothenbuhler, J. D. Pooley, & R. T. Craig (Eds.), *The international encyclopedia of communication theory and philosophy*. Wiley-Blackwell.

Cooren, F., Kuhn, T., Cornelissen, J. P., & Clark, T. (2011). Communication, organizing and organization: An overview and introduction to the special issue. *Organization studies*, 32(9), 1149-1170.

Cornelissen, J. P., Durand, R., Fiss, P. C., Lammers, J. C., & Vaara, E. (2015). Putting communication front and center in institutional theory and analysis. *Academy of Management Review*, 40(1), 10-27.

Creswell, J. W., & Miller, D. L. (2000). Determining validity in qualitative inquiry. *Theory into practice*, 39(3), 124-130.

Czarniawska, B. (2000). The uses of narrative in organization research. Rapport nr.: GRI reports.

Deetz, S. (1982). Critical interpretive research in organizational communication. *Western Journal of Communication (Includes Communication Reports)*, 46(2), 131-149.

Denis, J. L., Lamothe, L., Langley, A., Breton, M., Gervais, J., Trottier, L. H., Contandriopoulos, D., & Dubois, C. A. (2009). The reciprocal dynamics of organizing and sense-making in the implementation of major public-sector reforms. *Canadian Public Administration*, 52(2), 225-248.

Dewulf, A., & Bouwen, R. (2012). Issue framing in conversations for change: Discursive interaction strategies for "doing differences". *The Journal of Applied Behavioral Science*, 48(2), 168-193.

Dörner, D. (1997). *The logic of failure: Recognizing and avoiding error in complex situations* (Revised ed.). Basic Books.

Eisenberg, E. (1984). Ambiguity as strategy in organizational communication. *Communication Monographs*, 51(3), 227-242.

Elving, W., van Ruler, B., Goodman, M., & Genest, C. (2012). Communication management in The Netherlands: Trends, developments, and benchmark with US study. *Journal of Communication Management*.

Entman, R. (1993). Framing: toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43: 51-58.

Evers, J. (2015). *Kwalitatief interviewen: kunst én kunde*. Boom Lemma uitgevers.

Falkheimer, J., & Heide, M. (2006). Multicultural crisis communication: Towards a social constructionist perspective. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14, 180-189.

Falkheimer, J., Heide, M., Simonsson, C., Zerfass, A., & Verhoeven, P. (2016). Doing the right things or doing things right? Paradoxes and Swedish communication professionals' roles and challenges. *Corporate Communications*, 21(2), 142-159.

Flyvbjerg B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.

Ford, J., & Ford, L. (1994). Logics of identity, contradiction, and attraction in change. *The Academy of Management Review*, 19(4), 756-785.

Frandsen, F., & Johansen, W. (2016). *Organizational crisis communication: A multivocal approach*. Sage.

Gadamer, H.-G. (1965). *Wahrheit und Methode: Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik*. Mohr.

Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Polity Press.

Goffman, E. (1956). *The presentation of self. Life as theater: A dramaturgical sourcebook*.

Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Harper Colophon.

Gorp, B. van (2007). Het reconstrueren van frames via inductieve inhoudsanalyse: uitgangspunten en procedures. *Kwalon*, 12(2).

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.

Heide, M., & Simonsson, C. (2015). Struggling with internal crisis communication. A balancing act between paradoxical tensions. *Public Relations Inquiry*, 4(2), 223-255.

Heide, M., Platen, S. von, Simonsson, C., & Falkheimer, J. (2018). Expanding the scope of strategic communication: Towards a holistic understanding of organizational complexity. *International Journal of Strategic Communication*, 12(4), 452-468.

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.

Huang, Y.-H., & Su, S.-H. (2009). Determinants of consistent, timely and active responses in corporate crises. *Public Relations Review*, 35(1), 7-17.

Jarzakowski P., Sillince J., & Shaw D. (2010). Strategic ambiguity as a rhetorical resource for enabling multiple interests. *Human Relations*, 63(2), 219-248.

Johansson, C., & Heide, M. (2008). Speaking of change: three communication approaches in studies of organizational change. *Corporate communications: an international journal*, 13(3), 288-305.

- Kanihan, S. F., Hansen, K. A., Blair, S., Shore, M., & Myers, J. (2013). Communication managers in the dominant coalition: Power attributes and communication practices. *Journal of Communication Management*.
- Kim, J., & Kim, E. (2008). Theorizing dialogic deliberation: Everyday political talk as communicative action and dialogue. *Communication Theory*, 18, 51-70.
- Kuhn, T. (2012). Negotiating the micro-macro divide. Thought leadership from organizational communication for theorizing organization. *Management Communication Quarterly*, 26(4), 543-584.
- Lammers, J. C. (2011). How institutions communicate: Institutional messages, institutional logics, and organizational communication. *Management Communication Quarterly*, 25(1), 154-182.
- Leitch, S., & Davenport, S. (2002). Strategic ambiguity in communicating public sector change. *Journal of Communication Management*, 7(2), 129-139.
- Lewis, M. (2000). Exploring paradox: Toward a more comprehensive guide. *The Academy of Management Review*, 25(4), 760-776.
- Luhmann, N. (1990). *Essays on self-reference*. Colombia University Press.
- Luhmann, N. (1995). *Social Systems*. Stanford University Press.
- Lundholt, M. W., & Boje, D. (2018). Understanding organizational narrative-counter-narratives dynamics: an overview of communication constitutes organization (CCO) and storytelling organization theory (SOT) approaches. *Communication & Language at Work*, 5(1), 18-29.
- Madsen, V. T. (2016). Constructing Organizational Identity on Internal Social Media. *International Journal of Business Communication*, 53(2), 200-223.
- Maitlis, S. (2005). The Social Processes of Organizational Sensemaking. *Academy of Management Journal*, 48(1), 21-49.
- Mazzei, A., & Ravazzani, S. (2011). Manager-employee communication during a crisis: The missing link. *Corporate Communications: An International Journal*, 16(3), 243-254.
- McPhee, R. D., & Zaug, P. (2001). Organizational theory, organizational communication, organizational knowledge, and problematic integration. *Journal of Communication*, 51(3), 574-591.
- Molder, H. te (1995). Discourse of dilemmas: an analysis of government communicators' talk [Dissertation]. <https://edepot.wur.nl/137985>
- Molder, H. te (1999). Discourse of dilemmas: An analysis of communication planners' accounts. *British Journal of Social Psychology*, 38(3), 245-263.
- Molder, H. te (2012). Discourse communities as catalysts for science and technology communication. In *Citizen Voices. Performing Public Participation in Science and Environment Communication*. Intellect/The University of Chicago Press, 97-118.
- Nassehi, A. (2005). Organizations as decision machines: Niklas Luhmann's theory of organized social systems. *The Sociological Review*, 53(1), 178-191.
- Nothhaft, H. (2010). Communication management as a second-order management function: Roles and functions of the communication executive – results from a shadowing study. *Journal of Communication Management*, 14(2), 127-140.
- Olsson, E. (2014). Crisis communication in public organisations: Dimensions of crisis communication revisited. *Journal of Contingencies and Crisis management*, 22(2), 113-125.
- Pearce, W., & Littlejohn, S. (1997). *Moral conflict. When social worlds collide*. Sage Publications, Inc.
- Poole, M., Seibold, D., & McPhee, R. (1985). Group Decision-making as a structural process. *Quarterly Journal of Speech*, 71: 74-102.
- Putnam, L., Fairhurst, G., & Banghart, S. (2016). Contradictions, dialectics, and paradoxes in organizations: A constitutive approach. *The Academy of Management Annals*, 10(1), 65-171.
- Rasche, A., & Seidl, D. (2020). A Luhmannian perspective on strategy: Strategy as paradox and meta-communication. *Critical Perspectives on Accounting*, 73, 101984.
- Reijnders, E. (2011). *Interne communicatie voor professionals. Naar een interactie-visie*. Van Gorcum.
- Robichaud, D., Giroux, H., & Taylor, J. R. (2004). The metaconversation: The recursive property of language as a key to organizing. *Academy of Management Review*, 29(4), 617-634.
- Rooij, H. van (2021). Leger van woordvoerders beschermt bange politici in een hard debatklimaat. *De Volkskrant*, 7 juli 2021.
- Rooij, H. van, & Aarts, N. (2014). In dienst van beleid of in dienst van de democratie? *Bestuurswetenschappen*, 68(1), 13-40.
- Ruler, B. van, & Vercic, D. (2005). Reflective communication management: Future ways for public relations research. *Annals of the International Communication Association*, 29(1), p. 239-274.
- Schoeneborn D. (2011). Organization as communication: A Luhmannian perspective. *Management Communication Quarterly*, 25(4), 663-689.
- Schwartz-Shea, P., & Yanow, D. (2012). *Interpretive Research Design. Concepts and Processes* (Routledge series on interpretive methods). Routledge.
- Sellnow, T. L., & Seeger, M. W. (2013). *Theorizing Crisis Communication*. Wiley-Blackwell.
- Stacey, R. (2007). The challenge of human interdependence. *European Business Review*, 19(4), 292-302.
- Stieglitz, S., Bunker, D., Mirbabaie, M., & Ehnis, C. (2017). Sense-making in social media during extreme events. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26(1), 4-15.
- Strandberg, J. M., & Vigsø, O. (2016). Internal crisis communication. *Corporate Communications: An International Journal*, 21(1), 89-102.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1997). *Grounded Theory in Practice*. SAGE Publications, Inc.
- Taleb, N. (2010). *The black swan: the impact of the highly improbable*. Random House Trade Paperbacks.
- Taylor, J., & Robichaud D. (2004). Finding the organization in the communication. *Discourse as action and sensemaking. Organization*, 11(3), 395-413.
- Taylor, J. R., & Van Every, E. J. (2000). *The emergent organization: Communication as its site and surface*. Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Twist, M. van, Edelenbos, J., & Broek, M. van der (1998). In dilemma's durven denken. *Management en Organisatie*, 1998, 5, 7-23.
- Verčič, D., Ruler, B. van, Buetschi, G., & Flodin, B. (2001). On the definition of public relations. *A European view. Public Relations Review*, 27(4), 373-387.
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Boom.
- Vuuren, M. van, & Elving, W. J. (2008). Communication, sensemaking and change as a chord of three strands: Practical implications and a research agenda for communicating organizational change. *Corporate communications: an international journal*.
- Wagemans, M. (1998). *Geregeld mis. Gedachten over zingeving en reductie binnen het publieke domein*. 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*. Van Gorcum, 245-255.
- Weick, K. E. (1993). The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38(4), 628.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations* (Foundations for Organizational Science) (1st ed.). SAGE Publications, Inc.
- Weick, K. E. (2000). *Making Sense of the Organization* (1st ed.). Wiley-Blackwell.
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sensemaking. *Organization Science*, 16(4), 409-421.
- Wessel, M. van (2017). Citizens as sense-makers: towards a deeper appreciation of citizens' understandings of democratic politics. *Political Studies*, 65(1\_suppl), 127-145.
- Wittgenstein, L. (1953). *The philosophical investigations*. Blackwell.

Zerfass, A., Tench, R., Verčič, D., Verhoeven, V., & Moreno, A. (2014). Excellence in strategic communication – key issues, leadership, gender and mobile media. European communication monitor 2014, results of a survey in 42 countries. EACD/EUPRERA, Helios Media Brussels.

Zerfass, A., Verhoeven, P., Moreno, A., Tench, R., & Verčič, D. (2016). European Communication Monitor 2016. Exploring trends in big data, stakeholder engagement and strategic communication. Results of a survey in 43 Countries. EACD/EUPRERA, Quadriga Media Berlin.

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.



## 2. In dienst van beleid of in dienst van de democratie?

Een studie naar de waarden achter  
overheidscommunicatie

Dit hoofdstuk is verschenen als: Rooij, H. van, & Aarts, N. (2014). In dienst van beleid of in dienst van de democratie? Een studie naar de waarden achter overheidscommunicatie. *Bestuurswetenschappen*, 68(1), 13-40.

## Samenvatting

Ruim twaalf jaar na het verschijnen van het rapport van de commissie Toekomst Overheidscommunicatie is communicatie als verantwoordelijkheid van de overheid een belangrijk gespreksthema en een springlevende vakdiscipline. Met enige goede wil kunnen we concluderen dat communicatie – in de terminologie van het rapport – een plek in het hart van het beleid heeft veroverd. Toch blijft er heel wat onduidelijk over de communicatieve functie van de overheid. Op de normatieve vraag ‘waarom de overheid zou moeten communiceren’, zijn uiteenlopende antwoorden denkbaar. De vraag is in praktijk en wetenschap echter nauwelijks onderwerp van discussie. Hierdoor blijft ook de positionering van overheidscommunicatie als vakdiscipline onvoldoende scherp. Reflectie op de elementaire waarden achter het vakgebied kan thema’s laten verschijnen die zich nu aan het oog onttrekken. In dit artikel onderzoeken we welke waarden en motieven in theorie en praktijk worden verbonden aan communicatie als overheidsfunctie. Daartoe is een inhoudsanalyse uitgevoerd van een aantal jaargangen van vijf Nederlandse tijdschriften (praktijk en wetenschap). Geconcludeerd wordt dat communicatie voor vakprofessionals vooral een instrument is om beleidsdoelen te ondersteunen. De mogelijkheid om met overheidscommunicatie gericht bij te dragen aan democratische waarden, komt mondjesmaat ter sprake, niet zozeer binnen de communicatiewetenschap, als wel binnen de bestuurskunde.

## 2.1 Introductie

De Nederlandse overheid communiceert op grote schaal met burgers. Overheidsinstellingen geven voorlichting over beleid, corresponderen met hun klanten en organiseren momenten van interactie en inspraak. De manier waarop de overheid communiceert is door de jaren heen regelmatig onderwerp van discussie geweest (zie onder meer Peper, 1999; Arts & Van Tatenhove, 2005; Van den Arend, 2007; Aarts & Leeuwis, 2010; Turnhout et al., 2010). Verschillende staatscommissies hebben sinds de jaren vijftig hun licht laten schijnen op overheidsvoorlichting. Zoals Hajema (2001) laat zien, drongen deze commissies aanvankelijk vooral aan op terughoudendheid. Burgers moesten worden beschermd tegen de overheid; die moest neutrale, feitelijke informatie verschaffen, zo veel mogelijk openheid van zaken geven, maar zich ver houden van wilsbeïnvloeding.

Vanaf de jaren zeventig kreeg het recht van de burger op informatie meer aandacht. Dat betekende voor de overheidscommunicatie een verschuiving in de richting van openbaarheid en publieke verantwoording die onder andere resulteerde in de Wet Openbaarheid van Bestuur. Voor de overheidscommunicatie gold nog altijd een taboe op beïnvloeding via propaganda en *public relations*, maar de terughoudende opstelling maakte plaats voor een actief voorlichtingsbeleid. Langzamerhand ontstond ook meer ruimte om communicatie in te zetten als middel om aanvaard beleid, gericht op bijvoorbeeld gezondheid, veiligheid of het innen van belastingen, te implementeren.<sup>3</sup>

In de loop van de jaren negentig raakten begrippen als interactief beleid, burgerparticipatie en procesmanagement ingeburgerd in de wereld van het openbaar bestuur. Interactief beleid moest zorgen voor betere beleidskeuzes, soepelere processen en uiteindelijk voor bestuurlijke vernieuwing (vgl. Aarts & Van Woerkum, 1995; Aarts, 1998; Van der Arend, 2007; Van Woerkum, 2000). Beleidsontwikkeling werd vaker voorgesteld als een proces van onderhandeling en minder als maakbaar. Aan communicatieprofessionals was het de taak om dit proces te helpen ontwerpen. In 2001 presenteerde de commissie Toekomst Overheidscommunicatie (de ‘commissie-Wallage’, genoemd naar de voorzitter) een kritisch rapport met als strekking dat de overheid veel meer werk moet maken van het betrekken van burgers bij beleid. Beleidsmakers zouden burgers vaker en actiever moeten laten deelnemen aan het proces van beleidsontwikkeling. De overheid moest bovendien streven naar *actieve* openbaarheid (Wallage, 2001).

<sup>3</sup> Zie ook: De overheidscommunicatie in vogelvlucht. Ontwikkelingen sinds de commissie Biesheuvel, Rijks voorlichtingsdienst, 2000.

In het najaar van 2011 werd tijdens een groots opgezet symposium, georganiseerd door de Academie voor Overheidscommunicatie, de balans opgemaakt. Hoe stond de overheidscommunicatie er in Nederland tien jaar na 'Wallage' voor? Wallage zelf uitte gemengde gevoelens over de mate waarin zijn aanbevelingen waren gerealiseerd. Zo heeft de informatiepositie van de burger veel minder aandacht gekregen dan door de commissie bepleit en ook met de actieve openbaarmaking lukt het maar mondjesmaat. Ondertussen is de fatale wisselwerking tussen spinnende voorlichters en *hypende* journalisten alleen maar erger geworden, aldus Wallage (Wallage, 2011).

Aan de andere kant is de communicatiefunctie van de overheid volgens Wallage wel degelijk verder geprofessionaliseerd. Overheidscommunicatie staat, meer dan tien jaar geleden, op de kaart als thema en als professie. Deze indruk sluit aan bij ervaringen van communicatieprofessionals. Hun diensten en adviezen vinden vaker dan voorheen hun weg naar topmanagement en beleidsmakers (Van Ruler, 2012, p. 46). De afdeling communicatie wordt regelmatig betrokken bij beleidstrajecten, niet alleen op het moment dat het beleid aan het publiek moet worden verkocht, maar ook in de fase waarin het beleid nog ontwikkeld moet worden. Met de overheidscommunicatie als professie in de context van het openbaar bestuur lijkt het in die zin redelijk goed te gaan. Of dat inderdaad zo is, hangt af van wat we van deze professie verwachten. Gaat het in essentie om beleid uitleggen of om interactie te ondersteunen? Of toch om gedrag van burgers te veranderen of de toegankelijkheid van regelingen vergroten? Dergelijke vragen raken de positionering van overheidscommunicatie als een communicatiepraktijk die zich onderscheidt van andere communicatiepraktijken door haar specifieke doelen en door een onstabiele omgeving, vol met wettelijke beperkingen, rigide procedures en een diversiteit aan producten en taken (Gelders, 2010, p. 35).

Het hoort bij een professie om op de eigen doelen, beweegredenen en grondslagen te reflecteren. De theoretische basis voor een dergelijke reflectie is echter smal. Bronnen waarin de elementaire doelen van overheidscommunicatie diepgaand worden onderzocht, zijn zeldzaam. Er is nogal wat onderzoek beschikbaar over overheidscommunicatie in Nederland, maar dit richt zich in het algemeen op de toepassing en werking van communicatie. Denk bijvoorbeeld aan onderwerpen als *framing* in de politiek, het bereik van informatiemiddelen of de manier waarop interactie tussen burger en overheid verloopt. Er is, anders gezegd, veel aandacht voor het 'hoe' en 'wat', maar veel minder voor het 'waarom'. Het rapport van de commissie-Wallage is een van de weinige documenten waarin overheidscommunicatie uitgebreid als thema en vakgebied wordt gepositioneerd.

Met dit artikel willen we bijdragen aan de discussie over de waarom-vraag. Dat doen we door na te gaan welke waarden van en motieven voor overheidscommunicatie naar

voren komen in zowel vakliteratuur als wetenschappelijke literatuur.<sup>4</sup> De opbouw is als volgt. De volgende paragraaf brengt een theoretische beschouwing over waarden van overheidscommunicatie. Vervolgens lichten we de onderzoeksmethode toe. Dan presenteren we de resultaten van onze inhoudsanalyse en we eindigen met onze conclusies en een discussie waarin we de resultaten in een bredere context bespreken en de huidige stand van zaken van overheidscommunicatie met het oog op inhoud (beleid), proces (democratie) en relatie (overheid- burgers) nader duiden.

## 2.2 Waarden van overheidscommunicatie

Zoals het historisch overzicht in de inleiding laat zien, kan overheidscommunicatie worden verbonden aan verschillende doelen waaraan uiteenlopende waarden ten grondslag liggen. We spreken van waarden in de zin van motieven en idealen die als wenselijk en nastrevenswaardig worden beschouwd. Hierbij maken we onderscheid tussen instrumentele waarden en democratische waarden. Deze tweedeling treffen we onder verschillende noemers aan in de literatuur over (interactief) beleid. Zo spreekt De Graaf van een 'instrumenteel' versus een 'democratisch' perspectief (De Graaf, 2009). Het instrumentele perspectief verwijst naar waarden die betrekking hebben op gewenste resultaten in termen van beleid.

Het democratische perspectief is gericht op meer principiële waarden van de rechtsstaat en deugdelijk bestuur volgens democratische principes.

### Instrumentele waarden

We spreken van *instrumentele* motieven als de communicatie van de overheid gericht is op het helpen realiseren van beleidsdoelen. Communicatieve interventies kunnen eraan bijdragen dat beleid sneller, beter en/of efficiënter wordt gerealiseerd. Een eerste analyse van artikelen over overheidscommunicatie brengt drie categorieën van instrumentele motieven aan het licht: 1) draagvlak, 2) kwaliteit en 3) gedragsbeïnvloeding.

<sup>4</sup> We vatten 'overheidscommunicatie' hier breder op dan de 'overdracht van informatie'. In aansluiting op onder andere Van Woerkum (1997) zien we a) alle signalen naar buiten en b) alle signalen naar binnen als het aandachtsgebied van overheidscommunicatie. Vanuit deze brede opvatting vallen bijvoorbeeld ook onderdelen van interactieve beleidsvorming binnen het werkterrein van overheidscommunicatie. Met 'communicatieprofessional' be doelen we de specialisten die processen communicatief ontwerpen en samen met anderen vormgeven (Van Woerkum, 1997).

Ad 1) Communicatie zorgt voor draagvlak en goede relaties.

Voor beleid is altijd publieke steun nodig en dat kan worden bevorderd met zorgvuldige communicatie. Het gaat om het bewust creëren van interactiemomenten tussen overheid en (groepen) burgers die ertoe moeten bijdragen dat het beleid goed aansluit bij wat er in de samenleving speelt en om die reden op draagvlak kan rekenen. Op deze manier wordt ook duidelijk waar het beleid botst met ander beleid, want op het bord van de burgers komen beleidsmaatregelen van verschillende overheden samen.

Ook zouden mensen zich medeverantwoordelijk voelen voor de uitvoering van plannen die zij zelf mee hebben ontwikkeld.

Ad 2) Communicatie zorgt voor kwalitatief beter beleid.

In het rapport *In dienst van de democratie* (2001, p. 24), maar ook in een recent rapport van Davied van Berlo (2012) wordt de burger aangewezen als 'coproducent' of 'cocreator' van beleid. Dit is niet alleen goed voor draagvlak en legitimatie, maar zorgt ook voor beter beleid, aldus de rapporten. Door burgers te betrekken kunnen effectievere of efficiëntere oplossingen worden gevonden.

Ad 3) Communicatie stuurt het gedrag van burgers.

Beleid van de overheid is in veel gevallen gericht op het sturen van het gedrag van burgers in een bepaalde richting: we moeten veiliger rijden, gezonder leven en op tijd onze belastingaangifte doen. Communicatie kan helpen om burgers tot deze gedragingen te verleiden. De verbinding van communicatie aan beleidsdoelen vanuit een instrumentele benadering is in lijn met de aanbevelingen van de commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001). Communicatie wordt daarin voorgesteld als een managementtaak en een volwaardig en integraal onderdeel van het beleidsproces ('in het hart van het beleid'). De communicatieprofessional zou een vanzelfsprekende en stevige gesprekspartner aan de tafel van bestuurders en beleidsmaker moeten zijn. In het rapport wordt communicatie beschreven als een noodzakelijke activiteit voor, in, als en over beleid (zie ook: Rijnja & Meuleman, 2004).

### Democratische waarden

In het tweede perspectief gaat het om democratische waarden. Communicatie is in dit perspectief niet zozeer een middel in dienst van een welomschreven beleidsresultaat, als wel een doel op zich (zie ook: De Graaf, 2009) waarbij gerefereerd wordt aan abstractere waarden rondom burgerschap, rechtsstaat en goed bestuur. De commissie-Wallage stelt dat communicatie 'in de eerste plaats dienstbaar dient te zijn aan de democratie' (2001: 5).

En: 'maximale transparantie van het overheidshandelen is een voorwaarde voor een voor overheid én burger bevredigend tweezijdig contact' (Wallage et al., 2001, p. 37). Ook in zijn terugblik 'Tien jaar na Wallage' onderstreepte Wallage het belang van communicatie vanuit het perspectief van de democratie. 'De betekenisvolle dialoog is bittere noodzaak om de legitimiteit van de publieke zaak te waarborgen' (Wallage, 2011, p. 5).<sup>5</sup>

In theorie hoeven democratische en instrumentele waarden elkaar niet uit te sluiten. Een overheidsorganisatie kan door mensen actief te betrekken bijvoorbeeld de legitimiteit van de publieke zaak versterken, en ook de implementatie van beleid bespoedigen. Tegelijk ligt de bestaansreden van elke overheidsorganisatie erin om een aantal beleidsdoelen te realiseren. Dat kan de democratische ambities onder druk zetten. In hoeverre is – onder druk van de beleidsdoelstellingen – de dialoog met burgers werkelijk open? Mag het interactieproces leiden tot werkelijk nieuwe gezichtspunten? Wie mogen mee praten en wie niet? Dergelijke vragen hebben intussen geleid tot een reeks van kritische beschouwingen van burgerparticipatie: participatie zou bepaalde burgers in- en andere uitsluiten (O'Neill, 2001), participatie zou verschillen onderdrukken vanwege het streven naar consensus (Innes en Booher, 2004), participatie zou bestaande zienswijzen reproduceren (Wagemans, 2002; Mosse, 2001; zie ook: Turnhout et al., 2010).

Vanwege het belang van beide perspectieven vragen wij ons in dit paper af of de inzet van communicatie wordt beschouwd vanuit democratische motieven of vanuit instrumentele motieven. De vraag is vervolgens in hoeverre motieven expliciet worden gemaakt en in hoeverre beide perspectieven een spanning oproepen doordat ze leiden tot keuzes en activiteiten die strijdig met elkaar zijn.

<sup>5</sup> Een methodische noot: over de betekenissen en reikwijdte van het begrip democratie is uiteraard heel veel geschreven. Zo onderscheidt Strömbäck (2005) vier normatieve modellen van democratie: procedureel, competitief, participatief en deliberatief. Bij elk model horen verschillende opvattingen over wat van burgers mag worden verwacht. In procedurele en competitieve modellen worden burgers geacht de democratische procedures te kennen en opinies te vormen over vraagstukken en machtshebbers. In participatieve en deliberatieve opvattingen wordt van burgers verwacht dat ze politiek geïnteresseerd zijn, actief deelnemen aan het publieke leven en meedoen aan maatschappelijke discussies en meningsvorming. Wij kiezen hier niet voor een bepaald model van democratie. Voor het doel van dit artikel is het voldoende om na te gaan of er in artikelen over overheidscommunicatie überhaupt wordt gerefereerd aan democratische opvattingen, begrippen of normen. Daarbij kijken we zowel naar procedurele als naar meer participatieve en deliberatieve opvattingen over democratie. In de context van overheidscommunicatie valt te denken aan de wijze waarop democratische procedures zoals verkiezingen communicatief worden ondersteund, maar bijvoorbeeld ook aan de manier waarop burgers deelnemen aan gesprekken over maatschappelijke onderwerpen.

## 2.3 Werkwijze

Om een antwoord te vinden op genoemde vragen is gekozen voor een inhoudsanalyse van artikelen over overheidscommunicatie.<sup>6</sup> Daarbij is de volgende werkwijze gehanteerd. Om te beginnen hebben we alle jaargangen bestudeerd van het enige Nederlandse vaktijdschrift dat overheidscommunicatie als hoofdonderwerp heeft: *Platform*. *Platform* verscheen in de periode 2004-2011. Het blad voorziet in debatbijdragen,

casusbeschrijvingen, praktijkverhalen, interviews en columns. Bijdragen komen meestal van communicatieprofessionals uit de overheidspraktijk, maar ook regelmatig van wetenschappers of bestuurders. Op basis van een analyse van de artikelen in *Platform* krijgen we een indruk van praktijkopvattingen over beweegredenen voor overheidscommunicatie gedurende deze periode.

Vervolgens hebben we artikelen over overheidscommunicatie geselecteerd die van 2007 tot 2012 zijn verschenen in een viertal Nederlandse wetenschappelijke tijdschriften over communicatie, bestuur of beleid. Nu is overheidscommunicatie een breed begrip. Heel wat bestuurskundige onderwerpen gaan over de relatie tussen overheid en burger en raken daarmee al snel aan communicatieve elementen. Om voor selectie in aanmerking te komen hebben we gesteld dat in een artikel nadrukkelijk moet worden gereflecteerd op de interactie tussen overheid en burger. Een artikel over een nieuw kiesstelsel werd bijvoorbeeld pas gekozen als de auteurs expliciet ingingen op aspecten als informatievoorziening, vormen van inspraak of de rol van de media. Op basis van deze criteria zijn artikelen geselecteerd uit de volgende tijdschriften:

- Bestuurswetenschappen (4 artikelen)
- Beleid en Maatschappij (12 artikelen)
- Tijdschrift voor Communicatiewetenschap (6 artikelen)
- Openbaar Bestuur (15 artikelen)

Bij de inhoudsanalyse is de volgende procedure gevolgd. Allereerst is de vraag gesteld welke specifieke thema's naar voren komen. Vervolgens is gekeken naar de waarden die in de artikelen naar voren komen. Welke waarden worden expliciet of impliciet als nastrevenswaardig beschouwd? Hierbij is gebruik gemaakt van een eenvoudig coderingssysteem. In de eerste ronde is door de onderzoekers een lijst aangelegd van

enerzijds onderwerpen en anderzijds waarden. De onderwerpen zijn geclusterd tot een aantal thema's. Ook de waarden zijn geclusterd en gelabeld als 'democratisch' of 'instrumenteel'. In de tweede ronde is elk artikel vervolgens gecodeerd onder een thema. Daarnaast zijn alle artikelen gelabeld als ofwel 'democratisch' ofwel 'instrumenteel'. In gevallen waarin naar beide waarden werd verwezen, zijn beide labels toegekend. Daarnaast is gekeken naar de achtergrond van de onderzoekers; bij alle artikelen is in de coderingstabel de wetenschappelijke discipline opgenomen. Hierna geven we eerst een beeld van de thema's die naar voren komen. Daarna gaan we in op de vraag welke waarden worden gethematiseerd en wie zich met welke waarden bezighoudt.

## 2.4 Thema's van overheidscommunicatie

Met de thema's waarover in de geselecteerde artikelen met regelmaat wordt geschreven komt een beeld van het werkveld van overheidscommunicatie naar voren. In de onderzochte jaargangen van zowel *Platform* als de wetenschappelijke tijdschriften kunnen de volgende clusters van onderwerpen worden onderscheiden:

- Interactie en participatie. Hierbij gaat het over manieren waarop burgers en maatschappelijke partijen meepraten en meedoen met de overheid.
- Informatie en transparantie. De overheid heeft heel wat taken op het gebied van informatievoorziening, waaronder: nieuwe regelgeving bekend maken, handelingsinstructies bieden, verantwoording afleggen en beleidskeuzes uitleggen. Ook de 'antennefunctie' van overheid rekenen we onder deze categorie. De overheid wil weten welke informatiebehoefte er leven en wat mensen vinden, voelen en verwachten.
- Positionering van de overheid. Hierbij gaat het over de manier waarop de overheid zichzelf profileert in de samenleving. Artikelen gaan over de herkenbaarheid van de rijksoverheid en het imago van instellingen en bewindslieden.
- Beïnvloeding van het gedrag van burgers. Communicatie wordt besproken als instrument om beleidsdoelen te realiseren in termen van gewenste gedragingen van burgers.
- Publieke discoursen. Hierbij gaat de aandacht uit naar de manier waarop in de samenleving wordt gesproken en geschreven over een beleidsonderwerp.

<sup>6</sup> Zie de appendix voor de bronnenselectie voor de inhoudsanalyse.

In onderzoek naar discourses gaat het erom betekenislagen bloot te leggen in mondelinge of schriftelijke uitingen.

- Organisatie en ontwikkeling van de communicatiefunctie.  
Hierbij is het vak communicatie zelf onderwerp van debat. Artikelen gaan over de vraag hoe de communicatiefunctie bij de overheid zou moeten functioneren: welke werkwijzen zijn effectief, hoe organiseer je communicatie en wat moeten vakprofessionals kunnen?

Hieronder geven we een overzicht van de mate waarin de thema's in de verschillende tijdschriften vertegenwoordigd zijn. Achtereenvolgens bespreken we het vakblad *Platform* en wetenschappelijke tijdschriften.

### Vakblad Platform: aandacht voor vijf thema's

Het onderwerp interactie en participatie staat vooral in latere jaargangen in de belangstelling. Platform 9 (2008) is geheel gewijd aan 'De overheid in dialoog'. Concrete aanleiding is het aantreden van het kabinet-Balkenende IV, dat zijn regeerperiode start door 100 dagen in gesprek te gaan met de samenleving.

Thema	Aantal artikelen
Interactie en participatie	39
Informatie en transparantie	73
Positionering van de overheid	30
Beïnvloeding van gedrag	18
Organisatie en ontwikkeling communicatiefunctie	32
Publieke discourses	-
Totaal	192

**Tabel 1:** Thema's in artikelen in Platform (periode 2004-2011)

De opkomst van interactieve media lijkt de vakmatige interesse voor maatschappelijke interactie in een stroomversnelling te brengen. Nummer 12 (2010) is geheel gewijd aan de communicerende overheid als spin in het (digitale) web. De regierol van de overheid bij maatschappelijk issues wordt uitgebreid verkend in *Platform* 13 (2010).

*Informatievoorziening en transparantie* is door de jaargangen heen een constant thema. Er is continu aandacht voor de manier waarop de overheid zichzelf het beste kan presenteren. Zo moet 'ordering en ontsnippering' (*Platform* 2, 2004) bijdragen aan

eenduidigheid en herkenbaarheid. *Platform* 3 (2005) is geheel gewijd aan kanalen en media die de overheid kan inzetten om burgers te bereiken. De vraag hierbij is hoe de overheid aandacht kan genereren voor haar boodschap, terwijl het medialandschap verandert en het informatieaanbod explosief groeit. *Platform* 5 (2006) gaat over de taal van de overheid: deze moet doelgroepgericht schrijven en ambtelijke taal vermijden. Ook moet het openbaar bestuur voortdurend informatie over zijn doelgroepen verzamelen. Vooral in nummer 6 (2006) is uitgebreide aandacht voor omgevingsonderzoek. De nummers 12 en 13 gaan over de veranderende positie van de overheid onder invloed van nieuwe media en veranderende maatschappelijke verhoudingen. Dit heeft ook consequenties voor vraagstukken rondom informatievoorziening en transparantie. Artikelen gaan onder andere over de vraag hoe je 'grip' houdt op online communicatie over de griep epidemie, en hoe de snelheid van nieuwe media te verenigen is met de ambtelijke procedures (*Platform* 12, 2010).

Bij het thema *positionering van de overheid* ligt het accent op communicatie met als doel het beïnvloeden van de beeldvorming rondom overheidsorganisaties. Ook dit is in alle jaargangen een belangrijk thema. In nummer 2 (2004) gaat het over de vraag hoe de overheid zichzelf herkenbaar en met de juiste connotaties onder de aandacht van het publiek kan brengen. Welke waarden zijn verbonden aan het 'merk' overheid, en hoe kunnen we deze waarden consistent uitdragen? (Maathuis, 2004) Hoe positioneer je de Belastingdienst? (Verbeek, 2005) Hoe geven bewindspersonen de overheid een gezicht (*Platform* 7, 2007). Ook in latere jaargangen blijft positionering van de overheid een veelbesproken onderwerp. In nummer 10 (2009) gaat het over de interne verbindingen die de overheid kan aangaan om zich meer eenduidig aan de burger te presenteren. In nummer 14 komt de ontwikkeling van het uniforme Rijkslogo aan bod.

Aan het thema *gedragsbeïnvloeding* is een apart nummer gewijd. Onder de titel 'Verleiden met beleid' (*Platform* 11, 2009) worden gedragswetenschappelijke inzichten gepresenteerd die helpen bij het ontwikkelen van communicatieactiviteiten om alcoholgebruik tegen te gaan of milieuvriendelijk gedrag te stimuleren. In de inleiding van dit nummer wordt vastgesteld dat recente ontwikkelingen en inzichten aanleiding geven om het beïnvloeden van gedrag als communicatiediscipline te 'herontdekken' (2009, p. 2). Het thema komt in de jaargangen daarvóór inderdaad duidelijk minder aan bod.

De *organisatie en ontwikkeling* van de communicatiefunctie is van begin af aan een onderwerp waarop in veel artikelen wordt gereflecteerd. In *Platform* 1 (2004) draait het om de vraag hoe communicatie vaste voet aan de grond kan krijgen in beleidsprocessen (Rijnja & Meuleman, 2004). Deze gedachte blijft in latere jaargangen terugkeren. Nummer 8 (2007) is gewijd aan de vraag hoe communicatieprofessionals de omslag naar



communicatief beleid kunnen helpen bewerkstelligen. Ook in nummer 13 vindt uitgebreide reflectie plaats op de rol van communicatie op met name beleidsdepartementen.

Veel minder aandacht is er in *Platform* voor onderzoek naar *discoursen*, in de zin van betekenislagen in het spreken en schrijven over beleidsvraagstukken. Verwijzingen naar discours-analytisch onderzoek komen we in *Platform* niet tegen. Wel lijkt de belangstelling voor (alledaagse) gesprekken en betekenisgeving in ketens van interacties toe te nemen. Door alle jaargangen heen zijn er zes artikelen waarin auteurs ervoor pleiten om minder te verwachten van lineaire overdracht van boodschappen, en meer te kijken naar de wijze waarop gesprekken tussen mensen verlopen. Vier daarvan zijn te vinden in nummer 13.

### Wetenschappelijke tijdschriften: veel aandacht voor participatie en interactie

In de geselecteerde artikelen uit de wetenschappelijke tijdschriften komt het thema interactie en participatie het vaakst voor. Het thema wordt in verband gebracht met legitimiteit, vertrouwen, kwaliteit van beleid en bestuur, inclusiviteit en democratie. Onderwerpen van artikelen zijn onder andere de relatie tussen participatie en de aanvaarding van beleid (vgl. Brenninkmeijer, 2009), de vraag in hoeverre een dialoog, georganiseerd door de overheid, kan bijdragen aan andere uitkomsten en kritische meningsvorming (vgl. Drosterij & Peters, 2011) en de mogelijkheid om burgers in de interactie te betrekken die niet geneigd zijn mee te doen (vgl. Bakker et al., 2011).

Ook het thema informatievoorziening en transparantie duikt regelmatig op in bestuurskundige bladen. Verspreid over de tijdschriften vinden we zeven artikelen waarin dit thema duidelijk naar voren komt. Onderwerpen zijn onder andere: de relatie tussen transparantie en verantwoording (Meijer et al., 2010), emoties in de politiek (Van Stipdonk & Leeuwenburg, 2008) de relatie tussen bejegening en legitimiteit (vgl. Weyers & Hertogh, 2009) en de manier waarop informatievoorziening de lokale democratie kan versterken (Rietman, 2010). In het *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap* treffen we een artikel aan dat handelt over visitatie als instrument voor democratische verantwoording (De Haan & Bardoel, 2009).

Thema/tijdschrift	Bestuurs-weten-schappen	Beleid en Maat-schappij	Tijdschrift voor Com-municatie-wetenschap	Openbaar Bestuur	Totaal
Interactie en participatie	2	8	-	10	20
Informatie en transparantie	2	1	1	3	7
Positionering van de overheid	-	-	1	1	2
Beïnvloeding van gedrag	-	1	3		4
Publieke discoursen	-	2	1	1	4
Totaal	4	12	6	15	37

**Tabel 2:** Thema's in artikelen in wetenschappelijke tijdschriften

In drie bestuurskundige artikelen staat onderzoek van het *publieke discours* centraal. Onderzocht wordt hoe er over een onderwerp gesproken of geschreven wordt. Welke metaforen spelen een rol als er wordt gesproken over duurzaamheid (Van Gorp & De Groot, 2009)? Draagt het gebruik van het begrip 'allochtoon' in beleidstaal bij aan uitsluiting (Van de Haar & Yanow, 2011)? Ontstaat er in het publieke debat een verworden beeld van de islam (Shadid, 2009)? In het *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap* is een artikel gewijd aan de vraag of tegenstellingen in het maatschappelijke debat ervoor zorgen dat overheids campagnes niet tot waterbewustzijn leiden (Heems & Kothuis, 2008).

Het thema *gedragsbeïnvloeding* komt in de bestuurskundige tijdschriften één keer aan bod. *Beleid en Maatschappij* wijdt een artikel aan gevoelens van onveiligheid in publieke ruimten en de invloed die deze hebben op gedrag van burgers (Van Stokkom, 2009). In het *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap* gaan drie artikelen over de vraag hoe je specifieke gedragingen van burgers met communicatie kunt beïnvloeden. Onderwerpen zijn donoregistratie (Nelissen, 2008), handen wassen na het plassen (De Kort et al., 2011) en het mobiliseren van sceptische kiezers (Schuck & De Vreese, 2007).

Het thema *Positionering van de overheid* treffen we één keer aan in een bestuurskundig tijdschrift: Hospers (2010) reflecteert in *Beleid en Maatschappij* op de zin en onzin van citymarketing. In het *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap* buigen Schoofs en Nelissen (2008) zich over het ontstaan van reputaties van overheidsorganisaties.

## 2.5 Waarden in het vaktijdschrift *Platform*

Zoals gezegd is het tijdschrift *Platform* gericht op de praktijk van overheidscommunicatie. Bijdragen komen van professionals uit de beroepspraktijk of van wetenschappers die reflecteren op een door de beroepspraktijk geagendeerd thema. Om die reden nemen we aan dat de jaargangen van *Platform* een indruk geven van waarden en thema's die leven onder beroepsbeoefenaren. Het aantal artikelen van wetenschappers is relatief bescheiden; gemiddeld zo'n drie artikelen per nummer. In de meeste gevallen betreft het communicatiewetenschappers, in een enkel geval ook bestuurskundigen of aanverwante disciplines.

### 'Beleid is leading'

In de *Platform*-artikelen ligt de nadruk op instrumentele waarden. Door alle jaargangen heen wordt de ondersteunende positie van communicatie ten opzichte van beleid voortdurend in herinnering gebracht. 'Beleid is *leading*, communicatie moet het beleid ondersteunen', aldus Walravens (2004, p. 8). Casusbeschrijvingen gaan in het algemeen over de wijze waarop communicatie is ingezet om de slaagkans te vergroten van overheidsprojecten zoals de WMO, de langetermijnvisie Randstad 2040 of de AOW-discussie. Regelmatig wordt gebruik gemaakt van terminologie uit de marketing. De bijdrage van het communicatievak begint ermee dat de omgeving in kaart wordt gebracht, om er vervolgens goed op te kunnen inspelen. Doelgroepen moeten worden bereikt, en de overheid is een merk dat moet worden gepositioneerd (vgl. Maathuis, 2004, p. 32).

Een dienstvaardige houding lijkt typerend voor de rolopvatting van de communicatieprofessional. Zo spreekt senior-communicatieadviseur Ilie Trienekens van een 'diensten-aanbod dat niet goed aansloot op de vraag vanuit Beleid' (Trienekens & Snoei, 2010, p. 54). Columnist Ariane Balledux (2010, p. 53) stelt: '(...) bij de Ideale Directie Communicatie zijn vanzelfsprekend aan de beleidsprioriteiten communicatiekernteams of accountteams verbonden.' Dienstvaardigheid wil overigens niet zeggen dat de communicatieprofessionals kritiekloos de wensen van de beleidsmaker uitvoeren. Vaak is het communicatieadvies vooral gericht op het waarschuwen voor valkuilen en het blootleggen van onmogelijkheden en oneigenlijke opgaven, zoals 'creër draagvlak voor een asielzoekerscentrum in je achtertuin' (Bokslag, 2009, p. 75).

### Stiller rond democratische waarden

Rond democratische waarden blijft het in de onderzochte *Platform*-artikelen aanmerkelijk stiller. In enkele artikelen wordt het onderwerp democratie door communicatieprofessionals even aangestipt. Bikker (2005, p. 12) verwijst expliciet naar het 'functioneren van de democratie' als oogmerk. De aanleiding om met dit doel aan de slag

te gaan, is instrumenteel: het ministerie van BZK heeft zich – als beleidsvoerder op het terrein van de democratie – als doel gesteld de opkomst bij verkiezingen te verhogen.

Wester noemt als een van de centrale doelen van strategische communicatie 'een transparanter communicatieproces, het vertrouwen van het publiek in politiek en overheid terug brengen' (Wester, 2010, p. 13-14). Het faciliteren van beleidsdossiers komt echter ook in zijn bijdrage op de eerste plaats: 'De ideale Directie Communicatie levert strategisch communicatieadvies vóór in het beleidsproces, gericht op enkele topissues, met oog en oor voor de omgeving, met het oog op de lange termijn en met regie op de totale functie.'

In *Platform 7* staat de vraag centraal of partijpolitieke dan wel departementale doelen leidend zijn. In beide gevallen lijken instrumentele doelen te worden bedoeld. De vraag of daarnaast ook democratische doelen te dienen zijn, komt in de discussies niet op tafel. Wel gaat veel aandacht uit naar adviezen en aanwijzingen: hoe je én de persoon én het beleid profileert, de kenmerken van een goede speech, en de waarde van weblogs. Slechts in enkele artikelen wordt aan democratische waarden meer dan een enkel woord gewijd. En dan zijn vrijwel steeds bestuurskundigen aan het woord. Zo signaleert bestuurskundige De Vries dat chaotisering de legitimiteit bedreigt, en dat dit vraagt om communicatie. 'Optimale communicatie garandeert het functioneren van de vrije en open samenleving', aldus De Vries (2004, p. 25). In een andere jaargang kenschetst collega-bestuurskundige Ringeling de overheid als een waardenmiddelaar die niet alleen op producten in de vorm van goederen en diensten moet worden beoordeeld, maar ook op de processen en procedures waaronder deze tot stand komen (Ringeling, 2005).

Voor zover communicatieprofessionals verwijzen naar waarden als transparantie, relatie en vertrouwen, plaatsen ze deze begrippen in een instrumenteel kader. Een open dialoog vergroot de effectiviteit van je beleid. En problemen los je makkelijker op door je publiek te betrekken. In het artikel over de Schipholwet wordt ook gesproken over transparantie als een "strategie" om beleid goed te laten "landen" (Walravens, 2004, p. 8). Vertrouwen wordt geoperationaliseerd als een onmisbaar onderdeel van het imago van bewindspersonen, overheidsinstellingen en beleidsdossiers. Kortom, waar bestuurskundigen af en toe wijzen op democratische waarden rondom overheidscommunicatie, lijkt de communicatieprofessional erop gericht de bestuurder te bedienen.

### Interactie vooral in het kader van instrumentele waarden

De koppeling van communicatie aan beleid blijft onverminderd hecht waar communicatieprofessionals zich met interactie en participatie bezighouden. De vraag is, zo stelt Stordiau (2007, p. 39), 'hoe het kabinet de recente samenspraak met de burger verankert in een beleidsprogramma, en vooral of de communicatie met de burger ook in



de uitvoering daarvan overeind blijft.' *Platform 12* is geheel gewijd aan web 2.0. Hoewel iedereen het erover eens is dat nieuwe media het communicatielandschap ingrijpend veranderen op een manier die ook voor de overheid grote betekenis heeft, blijft de ambitie ongewijzigd: communicatie inzetten om instrumentele doelen te bereiken. Bijdragen gaan over zinvolle interacties over te ontwikkelen beleid, over het creëren van draagvlak en over adequate omgevingsanalyses. 'Dankzij de *social media* kunnen burgers ineens veel makkelijker gaan terugpraten en hun mening geven. Daar kun je als overheid je voordeel mee doen,' zegt beleidsmedewerker Joost Reus van het ministerie van LNV (Reus, 2010, p. 42).

### Meer interactie, meer democratie?

De belangstelling voor dialoog, responsiviteit en het ontwerpen van open processen groeit door de jaargangen heen. Dergelijke activiteiten lijken prima verenigbaar met het realiseren van democratische waarden, ook al worden deze niet expliciet gethematiseerd. Waar burgers meepraten, meedenken en meedoen, mogen we immers verwachten dat het democratisch welbevinden erop vooruitgaat. Maar dit optimisme is voorbarig, zo waarschuwen met name de theoretici in het blad. Zo signaleert mediahistoricus Beunders in de online-activiteiten van de overheid een sterke neiging om de boodschap te sturen en te beheersen. 'Daarin domineert de zachtmoedige en slimme beïnvloedende participatie van de overheid in de internetgemeenschappen. In deze tijd domineert evenwel het wantrouwen: tegen alle overheden, tegen de industrie, tegen de wetenschap, tegen alle gevestigde institutionele machten' (Beunders, 2010, p. 8).

Volgens communicatiewetenschapper Van Woerkum (2007) wil de overheid wel responsief zijn, maar heeft ze ondertussen weinig aandacht voor echte gesprekken met en tussen mensen. Gerichtheid op beleid, het denken in termen van beleidsdossiers, is volgens Van Woerkum funest voor een responsieve overheid. 'Wie steeds vanuit het beleid denkt ziet de wereld in een bepaald frame. Ga je van daaruit burgers bevragen dan komt het niet goed. (...) Je zult voor jezelf open moeten staan voor *reframing*,' Van Woerkum, 2007, p. 25) Ook volgens veranderkundige en communicatieadviseur Reijnders is de communicatie van de Rijksoverheid nog altijd 'sterk gericht op het zenden van boodschappen en campagnematig ingericht' (Reijnders, 2010, p. 34).

### Spanning tussen 'besturen en meebewegen'

In dergelijke kritieken komt een spanning tussen 'besturen en meebewegen' tot uitdrukking. De overheid wil meebewegen op de golven van het maatschappelijk gesprek, maar de beleidsmissie moet wel voor zonsondergang de haven bereiken. Ook in de bijdragen van communicatieprofessionals lijkt deze spanning voelbaar. In *Platform 12* komt

de overheid in beeld als de regisseur van het maatschappelijk gesprek. Over dit 'regisseren' wordt meer overeenstemming gesuggereerd dan er in werkelijkheid is. Het begrip 'regie' lijkt allereerst te verwijzen naar een positie achter de coulissen terwijl de spelers hun werk doen. De mogelijkheden van sturing en *control* worden hierbij sterk gerelativeerd. 'Het is een illusie te denken dat je de touwtjes steeds in handen hebt,' zegt communicatieadviseur Jolanda van der Voort in een artikel over het AOW-dossier (Riphagen, 2010, p. 22).

Tegelijk lijkt het veelvuldig thematiseren van 'regie' juist de behoefte aan controle te onderstrepen. Volgens columnist en communicatiedirecteur Veen 'suggereert [regie] een ijzeren grip op alles wat er op communicatiegebied binnen een departement gebeurt' (Veen, 2010, p. 11). Dat laatste wordt enerzijds als een illusie ontmaskerd. Anderzijds lijken veel inspanningen er wel degelijk op gericht om in de nieuwe constellatie van complexiteit en onvoorspelbaarheid dingen zo veel mogelijk naar je hand te zetten. De kunst is om 'geregisseerd los te laten', concludeert columnist Vloedveld (2010, p. 39). Kruipt het bloed waar het niet gaan kan? Regie nemen lijkt een nieuw idioom voor grip op de situatie hebben, waarbij het minder vaak gaat over 'kernboodschappen' debiteren en vaker over 'conversaties' organiseren. 'Nee, gewoon de regie nemen en je manifesteren in het domein van de digitale communicatie, de hangplek voor een steeds grotere schare informatiebehoefteigen. Zelf het moment kiezen, de vorm, de toon en de tendens', aldus columnist Bierhoff (2010, p. 17).

### Resultaat blijft voorop staan

Het besef van een gemarginaliseerde maakbaarheid dringt de ambitie van planmatige resultaatgerichtheid dus niet naar de achtergrond. Er is onverminderd sprake van overheidsdiensten die voor een bepaalde datum een welomschreven resultaat willen bereiken. Het projectmatige idioom is daarbij vertrouwd, ook al is de burger vaker een 'zender' of een 'prosument' en heet de communicatieadviseur een 'spin in het web'. De artikelen in het vaktijdschrift hebben nog altijd een uitgesproken *how to*-karakter. Auteurs delen praktijkervaringen, presenteren afwegingskaders, vuistregels en stappenplannen die ondanks alle onzekerheid moeten zorgen voor voorspelbare uitkomsten. Ook de groeiende belangstelling voor *de beïnvloeding van het gedrag* van burgers via communicatieve technieken past bij een instrumenteel en resultaatgericht perspectief. Wie wil 'verleiden met beleid' (*Platform 11*), kan putten uit een toenemend aanbod van met name sociaal-psychologische en neurowetenschappelijke inzichten. De toenemende aandacht voor dit onderwerp blijkt ook uit het grote aanbod aan cursussen en publicaties.<sup>7</sup>

7 Denk bijvoorbeeld aan het WRR-rapport *De menselijke beslisser*, Amsterdam, 2009.

### Communicatie in dienst van beleid

Samenvattend lijkt voor de communicatieprofessional de verbintenis tussen communicatie en beleid van doorslaggevend belang. Communicatie moet optimaal bijdragen aan de doelen die op politiek of bestuurlijk niveau zijn vastgesteld. Ondertussen lijken relatief nieuwe praktijken wel degelijk waarden in het spel te brengen die zich niet altijd laten inkaderen in een specifiek beleidsdossier. Dit zorgt voor spanning als deze waarden de primaire beleidsopgave in de knel brengen.

## 2.6 De wetenschap: democratische waarden voorop

In de artikelen die we selecteerden uit wetenschappelijke tijdschriften komt een ander beeld naar voren. In de onderzochte jaargangen troffen we 22 artikelen aan (waarvan 21 in bestuurskundige tijdschriften) waarin de nadruk ligt op democratische waarden. Dit betekent dat auteurs de wijze van communiceren van de overheid expliciet in verband brengen met democratische begrippen zoals legitimiteit, vertrouwen in bestuur, insluiting en het functioneren van democratische mechanismen, zonder dat deze motieven worden herleid tot project- of beleidsdoelen.

Waarden	Aantal
Democratisch	22
Instrumenteel	8
Democratisch + instrumenteel	7

Tabel 3: Waarden in wetenschappelijke tijdschriften

In zeven artikelen worden zowel democratische als instrumentele waarden gethematiserd. De waarden kunnen immers samengaan. Aan initiatieven met sociale media kan bijvoorbeeld de eis worden gesteld dat ze burgers laten meepraten over passende oplossingen, maar ook dat ze de onderliggende processen fundamenteel transparanter maken (Kircz & De Moor, 2011). In de overige acht artikelen zijn de doelen eerder instrumenteel. Communicatieactiviteiten helpen beleidsprojecten verder doordat ze bijdragen aan draagvlak, acceptatie of gewenst gedrag. Zo bespreken Karsten en De Graaf een benadering die gericht is op het creëren van acceptatie rondom dossiers die op weerstand stuiten (Karsten & De Graaf, 2011, p. 4).

### Democratische communicatie: vier argumentatielijnen

Welke democratische communicatie-onderwerpen worden door de wetenschappers gethematiserd? In de artikelen komen rondom democratische waarden vier argumentatielijnen naar voren: 1) Adequaat ontwerp van informatie en interactie kan helpen om (onbereikbare) burgers te bereiken, 2) Informeren en betrekken zorgt voor legitimiteit, 3) Taalgebruik kan onbedoeld bijdragen aan uitsluiting, en 4) Interactie die is ontworpen door de overheid, leidt tot communicatieparadoxen.

#### Ad 1) Onbereikbare burgers bereiken met informatie en interactie

Veel aandacht gaat uit naar burgers die *niet* geneigd zijn om mee te doen aan democratische activiteiten. In verschillende artikelen wordt in dit verband de rol van informatie en media onderzocht. Zo stelt Rietman (2010) de vraag hoe informatie over lokale politiek de opkomst bij lokale verkiezingen kan verhogen. Ook Edwards (2010) onderzoekt hoe de lokale democratie kan worden versterkt, en met name de rol die nieuwe media hierbij kunnen vervullen. Schuck en De Vreese (2007) vragen zich af hoe politieke sceptici die geneigd zijn weg te blijven bij verkiezingen, kunnen worden gemobiliseerd door de inzet van strategische frames die het risicogevoel verhogen.

Behalve informatie verstrekken kan de overheid allerlei vormen van interactie organiseren en stimuleren, bijvoorbeeld bewonersinitiatieven. Ook dat kan helpen om burgers te betrekken die anders niet meedoen. Zo ontwikkel je democratische competenties, betogen Verhoeven en Tonkens (2011). Meer interactie betekent echter niet automatisch meer bereik. Veel staat of valt met de manier waarop deze functies worden ingericht. De keuze van instrumenten en participatievormen is in veel gevallen bepalend voor wie worden bereikt of meedoen. Verschillende vormen van participatie trekken verschillende typen burgers aan (vgl. Pauly, 2011; Bakker et al., 2011).

#### Ad 2) Informeren om te legitimeren

In bovenstaande gevallen is het oogmerk van de communicerende overheid activistisch te noemen. Burgers moeten stemmen, aan een referendum deelnemen, participeren, kortom, iets *doen*. In verschillende artikelen wordt informatievoorziening in verband gebracht met democratische waarden als legitimiteit, vertrouwen en transparantie. Zo draagt een responsieve houding, inclusief een goede informatieverstrekking, volgens Schalk bij aan vertrouwen in de gemeentelijke overheid (Schalk, 2011). Ook Brenninkmeijer noemt het essentieel dat burgers netjes van de juiste informatie worden voorzien. Dat leidt tot deelname, maar is ook gericht op legitimatie en verantwoording (Brenninkmeijer, 2009).

In dezelfde lijn benadrukken Weyers en Hertogh (2009) het verband tussen legitimiteit en informatievoorziening. Justitietoedredten wordt pas aanvaard, als over dit optreden eerst nadrukkelijk verantwoording is afgelegd, aldus de auteurs. Opnieuw maakt het verschil *hoe* de overheid haar communicatieve rol inricht. Meijer et al. (2010) onderzoeken hoe de veronderstelde relatie tussen transparantie en verantwoording in de praktijk functioneert. Volgens de auteurs wordt transparantie in veel gevallen strategisch en gemedieerd ingezet, waardoor van verantwoording geen sprake is.

#### Ad 3) Taalgebruik kan bijdragen aan uitsluiting

Processen van in- en uitsluiting kunnen, op subtiele wijze, langs de weg van de taal verlopen. Twee artikelen in het *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap* (Van der Haar & Yanow 2011; Shadid, 2009) vragen expliciet aandacht voor de manier waarop subtiele vormen van 'framing' en categorisering bijdragen aan de uitsluiting van bepaalde bevolkingsgroepen, respectievelijk allochtonen en moslims. Daarnaast kan de overheid door taalgebruik en technieken als *nudging* dwingende frames creëren die burgers ongemerkt voorsorteren op keuzes en hen zo dus beperken in hun keuzevrijheid (vgl. Schonewille & Koornstra, 2010).

#### Ad 4) Paradoxe communicatie: gij zult participeren

Ook waar de overheid erin slaagt burgers te laten meepraten over en deelnemen aan beleidsontwikkeling, is het geen uitgemaakte zaak dat de democratie daarmee wordt gediend. Immers, dezelfde overheid die plannen moet realiseren, moet ook haar eigen ontvankelijkheid organiseren. Een beleidsmaker kan – bedoeld of onbedoeld – de gewenste uitkomst van de dialoog programmeren.

In veertien bijdragen schetsen auteurs processen die we kunnen kenschetsen als 'autopoiesis' of zelf-referentialiteit. Daarmee bedoelen we dat de overheid die de interactie ontwerpt, bewust of onbewust haar eigen beelden en voorkeuren reproduceert (Van Herzele & Aarts, 2012; Turnhout et al., 2010; Luhmann, 1995; Gershon, 2005). Deze neiging is volgens de Duitse bestuurskundige Niklas Luhmann (1995) eigen aan sociale systemen die, vanuit een natuurlijke drang tot zelfhandhaving niet meer reageren op signalen uit de omgeving, maar in plaats daarvan zichzelf voortdurend reproduceren.

Terwijl burgers zich mogen uitspreken, liggen de keuzes en de plannings van de bestuurder eigenlijk al klaar. Volgens verschillende auteurs is er tegen deze achtergrond regelmatig sprake van schijnparticipatie. De Klerk (2007) analyseert de 100-dagtoernee van

Balkenende IV als een rondgang van een regering die zijn koers al lang heeft bepaald. Volgens Fraanje (2011) wil het kabinet-Rutte het burgerinitiatief alleen uit instrumentele motieven. Het gevolg is niet zelden teleurstelling of verzet (Drosterij & Peeters, 2011). Bovendien blijft volgens Bekkers et al. (2010) sprake van een kritische onderstroom van wie de stem zelden of nooit doordringt tot media, politiek of belangenbehartigers.

Zolang de overheid de interactie ontwerpt en regisseert is de kans klein dat processen van interactie ervaringen van vertrouwen of legitimiteit versterken. Er ontstaan communicatie- of participatieparadoxen, zeggen De Wilde en Van Nistelrooij: 'De overheid is leidend, initiërend en zendend, de burger automatisch de ontvangende partij. Hij wordt betrokken en is dus lijdend voorwerp, waarmee een participatieparadox is geboren. Paradoxe communicatie leidt tot verwarring en afhaakgedrag' (2011, p. 29). Hierbij blijkt lang niet altijd sprake te zijn van bewuste strategische manipulatie of een gebrek aan goede bedoelingen bij overheidsorganisaties. Diep ingesleten conceptualisaties of een te beperkt zicht op de nationale gemoedstoestand kunnen het ontwikkelen van responsiviteit en tweezijdige communicatie blokkeren (vgl. Bekkers et al., 2010).

#### Welke wetenschappelijke disciplines zijn vertegenwoordigd?

Een vraag die nog open staat, is welke wetenschappelijke disciplines zich met democratische respectievelijk instrumentele waarden bezighouden. In de wetenschappelijke tijdschriften publiceren immers onderzoekers met verschillende achtergronden.

In de geselecteerde artikelen uit bestuurskundige tijdschriften zijn bestuurskundigen duidelijk in de meerderheid (23 auteurs). De overige artikelen in bestuurswetenschappelijke tijdschriften komen op het conto van communicatiewetenschappers (3)<sup>8</sup>, sociologen (8), management- en organisatiewetenschappers (4), politicologen (3) en een achttal andere disciplines zoals antropologie en rechtsgeleerdheid. Dit suggereert dat het vooral bestuurskundigen zijn die in bestuurskundige tijdschriften over overheidscommunicatie schrijven, waarbij zij zich vaker richten op democratische waarden dan op instrumentele waarden. In de onderzochte artikelen in het *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap* komen alleen communicatiewetenschappers (11) aan het woord. Zij thematiseren in twee van de zes artikelen democratische waarden en in vier gevallen instrumentele waarden.

<sup>8</sup> Hierbij hebben we ook mediastudies en e-publishing meegeteld.

## 2.7 Reflectie: communicatie in dienst van beleid?

Leidende vraag in dit onderzoek was of overheidscommunicatie door onderzoekers en praktijkmensen wordt verbonden met democratische of met instrumentele vragen. Op basis van ons onderzoek kunnen we concluderen dat het communicatieve kompas van de overheid eerder lijkt afgesteld op beleid dan op democratie. Uit de bestudeerde praktijkverhalen spreekt een vanzelfsprekende ambitie om met communicatieve middelen de kansen op succesvol beleid te vergroten. Doelen van communicatie worden rechtstreeks afgeleid van de doelen van het beleidsdossier. Om die reden moeten vakbeoefenaars aan de tafel van de beleidsmakers zitten. Dat lijkt steeds beter te lukken. De jaargangen van *Platform* vertellen verhalen over communicatie die succesvol wordt ingebed in beleidsprocessen.

Meer democratisch geïnspireerde waarden blijven in de praktijkverhalen op de achtergrond. Als ze al worden gethematiseerd, dan is dat meestal in het kader van beleidsdoelstellingen: openheid kan de publieke steun voor een beleidsdossier vergroten. In de onderzochte wetenschappelijke – met name bestuurskundige – tijdschriften zien we een ander beeld. Hierin worden communicatievraagstukken in een meerderheid van de gevallen juist verbonden aan democratische motieven.

Is het een probleem dat de communicatiepraktijk de meer democratische vragen aan bestuurskundigen overlaat? Dat zou het geval zijn als het zou betekenen dat deze gebiedsverkaveling ertoe leidt dat democratisch gemotiveerde communicatiepraktijken niet tot ontwikkeling komen, terwijl we vaststellen dat ze een wezenlijke waarde vertegenwoordigen. Of dit zo is zullen we hieronder exploreren. Dat doen we door allereerst het spanningsveld tussen resultaatdoelen en procesdoelen te belichten. Vervolgens onderzoeken we communicatieve activiteiten die vitaal zouden kunnen zijn voor een hernieuwde invulling van de democratie, maar die moeilijk tot wasdom komen binnen een instrumenteel perspectief.

### Spanningsveld: resultaat en proces

Zowel bestuurskundigen als communicatiewetenschappers wijzen erop dat democratische en instrumentele motieven een verschillend karakter hebben. Instrumentele motieven gaan over doelstellingen, uitgedrukt in effecten, kosten en planningen. Democratische waarden gaan over de processen waarlangs beleidsresultaten vorm krijgen. 'Resultaten' zullen zich althans vaker op de langere termijn aftekenen en zich niet voegen naar de planningen van een enkel beleidsdossier. De spanning tussen proces en resultaat wordt in de onderzochte artikelen op heel wat plaatsen gesignaleerd. De bestuurder kan slechts tot op zekere hoogte de zaken naar zijn hand zetten. Beleidsontwikkeling wordt in

toenemende mate gezien als een proces van onderhandeling waarvan uitkomsten onvoorspelbaar zijn (vgl. Aarts & Leeuwis, 2010). Dat leidt tot gemengde gevoelens. Een onvoorspelbaar proces is misschien goed voor de democratie, maar ook lastig voor de projectleider die een deadline moet halen. Interactieprocessen zijn tijdrovend en complex en staan voor sommige bestuurders gelijk aan stagnatie (Aarts & Leeuwis, 2010). Voor wie de dialoog met 'het publiek' wil instrumentaliseren, is complexiteit al snel een hindernis die moet worden weggenomen. Dit kan ertoe leiden dat democratische waarden die met een participatieve aanpak zouden kunnen worden gediend in het heetst van de beleidsdynamiek als ballast worden afgeschud.

De inhoudsanalyse laat zien dat met name communicatieprofessionals een sterke behoefte hebben aan instrumentele doelen en concrete resultaten, ook wanneer processen van inspraak en dialoog worden georganiseerd. Een algemeen erkend devies is bijvoorbeeld dat de overheid burgers moet tonen wat er met hun ideeën gebeurt, en er ook daadwerkelijk iets mee moet *doen*. Anders is de kans op afhaken groot (Turnhout et al., 2010). Maar juist door aan te dringen op tastbare resultaten wordt de burgerinteractie gekaderd als een *transactioneel* proces waarbij burgers iets terug willen zien voor hun inspanningen. De korte termijn en het klantperspectief zijn daarbij opnieuw leidend.

Ondertussen is het juist bij vraagstukken van participatie en burgerschap moeilijk om de gunstige effecten van interventies meteen vast te stellen. Willen we waarden als actief burgerschap, vertrouwen, verbeeldingskracht en de beleving van legitimiteit versterken, dan zullen we het geduld moeten opbrengen om over de grenzen van een specifiek beleidstraject heen te kijken. Voor communicatieprofessionals kan dat betekenen dat ze moeten waarschuwen voor de neiging om te instrumentaliseren, in plaats van deze kracht bij te zetten.

Het dilemma tussen resultaten en processen wordt in het vaktijdschrift *Platform* niet opgelost; de communicatieve positie van de overheid wordt niet helderder door de introductie van begrippen als 'regisseur' of 'spin in het web'. Hoewel dergelijke metaforen de paradox van 'sturen én meebewegen' tot uitdrukking brengen, blijft – ook voor de communicatieprofessional – de resultaatverplichting van de beleidsmaker voorop staan. Dit kan allereerst betekenen dat andere motieven dan de vooraf geplande *targets* in de hectiek van alledag het onderspit delven. Maar vervolgens ook dat in het aandachtsveld van de beroepsbeoefenaar gewoonweg geen plaats is voor het organiseren van communicatie gericht op democratische waarden.

De inhoudsanalyse laat zien dat vooral bestuurskundigen en enkele communicatiewetenschappers zich zorgen maken over het reproductieve of zelf-referentiële karakter



van overheden. Volgens sommige critici is interactieve besluitvorming verworpen tot een 'draagvlakmachine' (Van der Bol & Van den Arend, 2006, p. 32). Hierbij hoeft geen sprake te zijn van bewuste manipulaties van het gesprek met de burger. Het idioom van doelstellingen en resultaten zet zich voort in beelden van de werkelijkheid. Volgens Van Wessel kan 'resultaatjargon' zorgen voor conceptualisaties van burgers die problematisch zijn. Zo blijken bijvoorbeeld veronderstellingen over de bereidheid van burgers om deel te nemen aan door de overheid geïnitieerde gesprekken vaak te berusten op haastige objectiveringen (Van Wessel, 2008). Wat al te veel afwijkt, verschijnt eenvoudigweg niet op de radar (zie ook: Turnhout et al., 2010).

### Een frame voor democratische vragen

Het is begrijpelijk dat overheidspartijen resultaten op voorhand willen definiëren en hierover verantwoording afleggen. Een vraag die uit deze studie naar voren komt, is hoe we resultaten van overheidscommunicatie willen definiëren en vaststellen. Een al te eenzijdig (instrumenteel) perspectief op resultaat kan ertoe leiden dat belangrijke nuances niet meer worden waargenomen. In communicatiejargon: er is geen *frame* waarbinnen democratische vragen betekenisvol worden.

Daarmee blijven democratische overwegingen van bestuurskundigen in de praktijk van overheidscommunicatie onaangeroerd. Tegelijkertijd rijst de vraag of huidige vormen van communicatie tussen overheid en burgers niet op een wat structurelere wijze zouden kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de democratie in onze postmoderne samenleving waarin burgers mondiger zijn dan ooit, verkiezingsuitslagen, afhankelijk van dag en uur, zeer uiteenlopende resultaten laten zien en sociale media zowel de snelheid als het bereik van communicatie enorm hebben vergroot. Onze inhoudsanalyse biedt ingangen en aanknopingspunten. Zo blijkt dat de instrumentkeuze van de overheid voor een belangrijk deel bepaalt wie meedoet aan democratische activiteiten en wie niet. Ook taal- en metafoorgebruik door de overheid kan mechanismen van in- en uitsluiting versterken. Niet voor niets vonden kort geleden discussies plaats over het gebruik van het woord 'allochtoon' door de Vlaamse en Nederlandse overheid. En ten slotte zijn er heel wat 'blinde' vlekken en objectiveringen waar te nemen in de manier waarop 'de overheid' kijkt naar 'de burger'. Wie participatie wil bevorderen moet rekening houden met subtiele interactiemechanismen waarbij sommige deelnemers worden ingesloten, terwijl andere juist worden uitgesloten, of waarbij onbewust dominante *frames* worden opgelegd terwijl verschillen worden onderdrukt (vgl. Van Turnhout et al., 2010).

Een belangrijke constatering is dat 'democratische communicatie' zich niet beperkt tot zoiets als 'op gezette tijden, kalm en rationeel discussiëren over door de overheid geagendeerde beleidsvraagstukken'. Gesprekken over publieke aangelegenheden

vinden continu overal plaats: in de sportkantine, op het internet, bij de waterkoeler, op verjaardagsfeesten. Volgens Perrin (2006, p. 145) ontstaat de democratische verbeelding – alle meningen, ideeën en gedachten die denkbaar zijn rond een onderwerp – in deze gesprekken tussen mensen. Al pratende bepalen we welke issues ertoe doen, wat we wel of juist niet moeten vinden, en uiteindelijk ook of we gaan stemmen of onszelf verkiesbaar willen stellen. Tegen deze achtergrond is het goed voorstelbaar dat 'democratische' gesprekken een veel prominenter aandachtsgebied vormen voor communicatieprofessionals dan ze tot nu toe doen. Deze gesprekken zijn niet het exclusieve domein van politicologen of bestuurskundigen. Het gaat om de wijze waarop dergelijke gesprekken worden vormgegeven, de mate waarin mensen zich informeren, en de manier waarop ze met elkaar praten – aandachtspunten die bij uitstek tot het domein van de communicatiediscipline behoren.

Democratische gesprekken vinden uiteraard altijd en overal plaats, maar de overheid kan de vitaliteit en verbeeldingskracht die deze gesprekken genereren wel degelijk bevorderen of belemmeren. De communicatieprofessional kan de interacterende bestuurder helpen om door een democratische bril te kijken. Dat begint bij werkelijk responsief zijn: weten waarover wordt gesproken, de frames herkennen die worden gehanteerd, ontvankelijk zijn voor onverwachte signalen. In hoeverre kunnen voorgenomen doelen en assumpties ter discussie worden gesteld? Zijn andere uitkomsten dan de vooraf geplande denkbaar? In hoeverre is men bereid om een stem te geven aan het afwijkende? Dit zijn fundamentele vragen in een tijd waarin meer wordt verwacht van zelforganisatie en een eenvoudige uitnodiging via Facebook kan uitlopen op massale rellen (Van Gunsteren, 2006). Het gaat om een effectieve vormgeving van een participatieve democratie die zich hoe dan ook vanuit de samenleving opdringt.

Ook als we ervan uitgaan dat een representatieve democratie adequaat functioneert wanneer een behoorlijk aantal mensen op gezette tijden hun stem uitbrengen op een vertegenwoordiger, is er voldoende aanleiding om ons te verdiepen in de context waarin mensen hun keuzes bepalen. Burgerschap is geen mentale hoedanigheid, die je bijvoorbeeld kunt objectiveren aan de hand van enquêtes, maar een discursieve activiteit (Van Woerkum et al., 2006). Dat wil zeggen dat burgers in voortdurende interactie betekenissen, perspectieven en activiteiten construeren. Onderzoek is nodig naar de manier waarop mensen in hun contacten met anderen feitelijk invulling geven aan dit burgerschap. Inzicht daarin kan ook aanknopingspunten bieden om meer mensen naar de stembus te krijgen.

## 2.8 Conclusie

We begonnen dit artikel met de historische situering van overheidscommunicatie als professie. Met enig gevoel voor drama konden we daarin een spanning tussen 'rekkelijken' en 'preciezen' signaleren. Aan de ene kant zien we de pragmatici die wijzen op de mogelijkheden om met communicatie legitieme beleidsdoelstellingen – beter, sneller, eenvoudiger – te realiseren. Aan de andere kant staan de voorstanders van een terughoudend communicerende overheid, die zich zorgen maken over elementaire waarden als vrije wilsvorming en transparantie. Enkele noties van dit debat komen terug in dit onderzoek naar instrumentele en democratische waarden.

Deze studie laat zien dat instrumentele en democratische motieven verschillende perspectieven op overheidscommunicatie openen. De zegeningen van beide perspectieven vallen niet vanzelfsprekend samen. Om die reden kunnen we kritische kanttekeningen plaatsen bij de stiltes die vallen in de praktijkdiscussie zodra democratische vragen aan de orde zijn. Met name in het bestuurskundige debat vormt het 'reproductieve' karakter van communicatieve interventies van de overheid een belangrijk vraagstuk. De overheid wil 'loslaten' maar is geneigd dit loslaten te 'regisseren' op een manier die de vooraf gestelde doelen niet in gevaar brengt.

De paradoxen en spanningen waarmee dit gepaard gaat, zien we weerspiegeld in de praktijkartikelen in *Platform*. Ook daar wordt het spanningsveld 'loslaten versus regie voeren' voortdurend gethematiseerd. Een belangrijke constatering is echter dat voor de praktijk de instrumentele doelen onverminderd voorop blijven staan. Het pleit lijkt hier beslecht in het voordeel van de pragmatici. De vraag is echter of het beleidsondersteunend perspectief voldoende ruimte biedt om recht te doen aan de democratische issues die de bestuurskundigen naar voren brengen en uiteindelijk aan effectief en breed gedragen beleid, aansluitend bij wat zich in de samenleving afspeelt.

Welke lessen kunnen communicatieprofessionals trekken uit deze bevindingen?

Om te beginnen dat het de moeite waard is om theoretisch inzichten te verzamelen over hoe mensen in hun alledaagse communicatie, met elkaar en met de overheid, de democratie vormgeven. Juist communicatiemensen zouden scherp oog moeten hebben voor de modaliteiten, nuances en objectiveringen die schuil gaan onder concepten als de burger, inspraak en participatie.

Dit kan helpen om misconcepties en miscommunicatie zichtbaar te maken, maar bijvoorbeeld ook om manieren van communiceren en informeren te vinden die bijdragen aan een zo breed mogelijke deelname aan de democratie.

Ten tweede valt te overwegen om overheidscommunicatie op sommige momenten wat te onthechten van de beleidskokers. Communicatieprofessionals zijn waarschijnlijk beter in staat om de antenne op democratische motieven af te stemmen als ze niet in dienst van het beleid functioneren. Processen van interactie zouden bijvoorbeeld vaker in een interdepartementaal verband kunnen worden georganiseerd.

Vervolgonderzoek zou in eerste instantie kunnen worden gericht op een systematische analyse van interacties tussen overheden en burgers in diverse contexten met als doel de interactie in relatie tot democratische waarden te categoriseren. Vervolgens zouden interactiemodellen kunnen worden ontwikkeld die bijdragen aan het vormgeven van democratische principes, passend bij de samenleving van vandaag die gekenmerkt wordt door mondigheid, maar ook door onzekerheid, complexiteit en een hoge mate van onvoorspelbaarheid.

## Appendix: bronnenselectie voor de inhoudsanalyse

### A. Onderzochte nummers in de Platform RVD-communicatiereeks

1. Communicatie in het hart van beleid, 2004.
2. Ordening en ontsnippering; de werking van thema's, 2004.
3. Andere media, nieuwe kanalen, 2005.
4. Beleid in uitvoering, 2005.
5. De taal van de overheid, 2006.
6. De vinger aan de publieke pols, 2006.
7. De bewindspersoon als boegbeeld, 2007.
8. Communicatief beleid: van cursus tot cultuur, 2007.
9. De overheid in dialoog, 2008.
10. De overheid om de hoek, 2009.
11. Verleiden met beleid, 2009.
12. Spin in het web?, 2010.
13. Tussen acteur en publiek, 2011.
14. In beeld, 2011.

### B. Geselecteerde wetenschappelijke artikelen

#### Bestuurswetenschappen

- Graaf, L.J. de. Is interactief beleid nu een instrument of is het democratisch? Bestuurswetenschappen, 2009/2, p. 52-59.
- Edwards, A.R. Communicatie tussen burgers en lokaal bestuur: oude en nieuwe media. Bestuurswetenschappen, 2010/3, p. 46-60.
- Heuvelhof, E.F. ten & M.J.W. van Twist. Hoe de 'Wisdom of Crowds' kan doorwerken in Den Haag. Het Burgerforum Kiesstelsel als 'critical case'. Bestuurswetenschappen, 2007/5, p. 10-25.
- Meijer, A.J.; G.J. Brandsma & S.G. Grimmelikhuijsen. Transparantie als fictieve verantwoording. Bestuurswetenschappen, 2010/4, p. 8-27.

#### Beleid en Maatschappij

- Bakker, J.H.M.; S.A.H. Denters & P.J. Klok. Welke burger telt mee(r) in de doe-democratie? Beleid en Maatschappij, 2011/4, p. 402-418.
- Brenninkmeijer, A.F.M. Waarom aanvaarden burgers besluiten van de overheid? Beleid en Maatschappij, 2009/4, p. 267-269.
- Drosterij, G. & R. Peeters. De nieuwe burgerlijkheid: participatie als conformerende zelfredzaamheid. Beleid en Maatschappij, 2011/4, p. 456-472.

- Fraanje, M.J. De overheid kan het niet alleen. Beleid en Maatschappij, 2011/4, p. 482-485.
- Haar, M. van der & D. Yanow. Allochtoon als metafoor en categorie. Over de handelingsimplicaties van beleidstaal. Beleid en maatschappij, 2011/2, p. 160-178.
- Heems, T. & B. Kothuis. Discoursen en waterveiligheid. Waarom leiden publiekscampagnes niet tot waterbewustzijn en waterbewust gedrag? Beleid en Maatschappij, 2008/3, p. 190-207.
- Klerk, L.A. de. 100 dagen onder het volk. Beleid en Maatschappij, 2007/3, p. 186-187.
- Michel, A. Vertrouwen in democratie. Beleid en Maatschappij, 2007/1, p. 78-81.
- Oude Vrielink, M.J. & I. Verhoeven. Inleiding: Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid. Beleid en Maatschappij, 2011/4, p. 377-387.
- Schonewille, A. & H.R. Koornstra. De vogelvrije: over libertair paternalisme en de individuele gevolgen van keuzevrijheid. Beleid en Maatschappij, 2010/2, p. 180-183.
- Stokkom, B.A.M. van. Te gast in (semi-)publieke ruimtes. Naar conviviale stedelijke omgangsvormen. Beleid en Maatschappij, 2009/3, p. 202-216.
- Verhoeven, I. & E. Tonkens. Bewonersinitiatieven: partnerschap tussen burgers en overheid. Beleid en Maatschappij, 2011/4, p. 419-437.

#### Tijdschrift voor Communicatiewetenschap

- Gorp, B. van & M. van der Goot. Van Frankenstein tot de Goede Moeder. De inzet van frames in de strategische communicatie over duurzaamheid. Tijdschrift voor Communicatiewetenschap, 2009/4, p. 303-316.
- Haan, Y.M. de & J. Bardoel. Publieke verantwoording of politieke opzet? Evaluatie van de eerste visitatie van de Nederlandse publieke omroep. Tijdschrift voor Communicatiewetenschap, 2009/3, p. 197-214.
- Kort, M. de & A.S. Velthuisen. Handen wassen na het plassen. Jong geleerd, oud gedaan? Een onderzoek naar het communiceren van de injunctieve en descriptieve norm, en het uitoefenen van informatiele en normatieve sociale invloed op het handenwasgedrag van toiletbezoekers. Tijdschrift voor Communicatiewetenschap, 2011/3, p. 41-64.
- Nelissen, P. In de geest van de overledene: een verkennend onderzoek naar de rol van interpersoonlijke communicatie bij de donorregistratie. Tijdschrift voor Communicatiewetenschap, 2008/2, p. 53-69.
- Schoofs, M. & P.W.M. Nelissen. Reputaties van overheidsorganisaties: een situationele benadering. Tijdschrift Voor Communicatiewetenschap, 2008/3, p. 170-186.



- Schuck, A. & C.H. de Vreese. Wel of niet stemmen? Hoe politieke sceptici kunnen worden gemobiliseerd door positieve frames in het nieuws. Tijdschrift voor Communicatiewetenschap, 2007/4, p. 337-354.

## Openbaar Bestuur

- Bekkers, V.J.J.M.; H. Beunders; A.R. Edwards & R. Moody. Het web en de politieke mobilisatie. Openbaar bestuur, 2010/5, p. 20-24.
- Heuvelhof, E.F. ten & M.J.W. van Twist. Werkt nieuwe vorm van participerende democratie? Openbaar Bestuur, 2012/2, p. 24-28.
- Hospers, G.J. Citymarketing van koud naar warm. Openbaar Bestuur, 2010/3, p. 33-36.
- Kircz, J. & A. de Moor. Inspraak met beleid. Openbaar Bestuur, 2011/6-7, p. 31-36.
- Karsten, N. & L.J. de Graaf. Niet in mijn achtertuin. Openbaar bestuur, 2011/12, p.2-5.
- Kwakkelstein, T. & N.A.B. Marcelis. Vertrouwen in de overheid, Openbaar bestuur, 2011/11, p. 7-9.
- Leyenaar, M.H. Burgers beïnvloeden Europees Beleid. Openbaar Bestuur, 2009/5, p. 22-27.
- Pauly, M. Peiling of burgerforum? Openbaar bestuur, 2010/1, p. 10-13.
- Rietman, J. Lokale democratie en de burger. Openbaar bestuur, 2010/6-7, p. 13-16.
- Schalk, J.M.A. Burgerparticipatie en vertrouwen. Openbaar bestuur, 2011/4, p. 12-15.
- Shadid, W. Verwongen beeld in islamdebat. Openbaar Bestuur, 2009/9, p. 14-20.
- Stipdonk, V.P. van & R. Leeuwenburg. Emoties en politieke communicatie. Openbaar bestuur, 2008/6-7, p. 29-32.
- Thomassen, J. Vertrouwen op democratie. Openbaar bestuur, 2010/10, p. 2-6.
- Weyers, H. & M. Hertogh. Legitimiteit tussen retoriek en realiteit. Openbaar Bestuur, 2009/6-7, p. 29-33.
- Wilde, R.C. de & A. van Nistelrooij. Voorbij burgerparticipatie. Openbaar bestuur, 2010/1, p. 29-31.

## Literatuur

- Aarts, N. & C. Leeuwis. Participation and power: reflections of the role of government in land use planning and rural development. The journal of agricultural education and extension, 2010/2, 131-145.
- Bakker, J.H.M., S.A.H. Denters & P.J. Klok. Welke burger telt mee(r) in de doe-democratie? Beleid en Maatschappij, 2011/4, 402-418.
- Balledux, A., Slash. Platform, 2010/13, 53.
- Bekkers, V.J.J.M., H. Beunders, A.R. Edwards & R. Moody. Het web en de politieke mobilisatie. Openbaar bestuur, 2010/5, 20-24.
- Berlo, D. van. Wij, de overheid. Cocreatie in de netwerksamenleving, 2012, www.ambtenaar20.nl.
- Beunders, H. Greep op de chaos. Mensen zijn niet alleen virtueel, maar ook fysiek, Platform, 2010/12, 4-9.
- Bierhoff, J. De strijd om de mediamacht, Platform, 2010/12, 17.
- Bikker, H. Van stemoproep naar uitnodiging. Vernieuwing in verkiezingencommunicatie, Platform, 2005/3, 12-21.
- Bokslag, M. Van stoplap naar succesfactor. Tilburg brengt factor C naar de gemeente, Platform, 2009/10, 74-77.
- Brenninkmeijer, A.F.M. Waarom aanvaarden burgers besluiten van de overheid? Beleid en Maatschappij, 2009/4, 267-269.
- Drosterij, G. & R. Peeters. De nieuwe burgerlijkheid: participatie als conformerende zelfredzaamheid., Beleid en Maatschappij, 2011/4, 456-472.
- Edwards, A.R., Communicatie tussen burgers en lokaal bestuur: oude en nieuwe media, Bestuurswetenschappen, 2010/ 3, 46-60.
- Fraanje, M.J. De overheid kan het niet alleen, Beleid en Maatschappij, 2011/4, 482-485.
- Gelders, D. & I. Øyvind. Minding the gap: applying a service marketing model into government policy communications. Government Information Quarterly, 2010/27, 34-40.
- Gershon, I. Seeing like a system: Luhmann for anthropologists. Anthropological Theory, 2005/5, 99-116.
- Gorp, B. van & M. van der Goot. Van Frankenstein tot de Goede Moeder. De inzet van frames in de strategische communicatie over duurzaamheid, Tijdschrift voor Communicatiewetenschap, 2009/4, 303-316.
- Graaf, L.J. de. Is interactief beleid nu een instrument of is het democratisch? Bestuurswetenschappen, 2009/2, 52-59.
- Gunsteren, H. van. Vertrouwen in democratie: over de principes van zelforganisatie, Amsterdam: 2006.
- Haan, Y.M. de & J. Bardoel. Publieke verantwoording of politieke opzet? Evaluatie van de eerste visitatie van de Nederlandse publieke omroep. Tijdschrift voor Communicatiewetenschap, 2009/3, 197-214.
- Haar, M. van der & D. Yanow. Allochtoon als metafoor en categorie. Over de handelingsimplicaties van beleidstaal. Beleid en Maatschappij, 2011/2, 160-78.
- Hajema, L., De glazenwassers van het bestuur. Lokale overheid, massamedia, burgers en communicatie, Groningen: 2001.
- Heems, T. & B. Kothuis. Discoursen en waterveiligheid. Waarom leiden publiekscampagnes niet tot waterbewustzijn en waterbewust gedrag? Beleid en Maatschappij, 2008/3, 190-207.
- Herzele, A. van & N. Aarts. 'My forest, my kingdom' - Self-referentiality as a strategy in the case of small forest owners coping with governmental regulations. Policy Sciences, 2012 DOI 10.1007-012-9157-7.
- Hospers, G.J. Citymarketing van koud naar warm. Openbaar Bestuur, 2010/3, 33-36.
- Innes, J. E., & D. E. Booher. Reframing public participation: strategies for the 21st century. Planning theory and practice, 2004/5, 419-436.

Kant, A. Het rijkslogo laat zien wie er bij de overhead hoort. Aan de burger, maar ook aan onszelf. *Platform*, 2011/14, 22-24.

Karsten, N. & L.J. de Graaf. Niet in mijn achtertuin. *Openbaar bestuur*, 2011/12, 2-5.

Kircz, J. & A. de Moor. Inpraak met beleid. *Openbaar Bestuur*, 2011/6-7, 31-36.

Klerk, L.A. de, 100 dagen onder het volk, *Beleid en Maatschappij*, 2007/3, 186-187.

Kort, M. de & A.S. Velthuisen. Handen wassen na het plassen. Jong geleerd, oud gedaan? Een onderzoek naar het communiceren van de injunctieve en descriptieve norm, en het uitvoeren van informatieve en normatieve sociale invloed op het handenwasgedrag van toiletbezoekers. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 2011/3, 41-64.

Luhmann, N. *Social systems*. Stanford: 1995.

Maathuis, O. De overheid als merk. *Platform*, 2004/2, 32-41.

Meijer, A.J., G.J. Brandsma & S.G. Grimmelikhuisen. Transparantie als fictieve verantwoording, *Bestuurswetenschappen*, 2010/4, 8-27.

Mosse, D. 'People's knowledge', participation and patronage: operations and representations in rural development. B. Cooke & U. Kothari (eds.), *Participation: the new tyranny?* Londen: 2001, 16-35.

Nelissen, P. In de geest van de overledene: een verkennend onderzoek naar de rol van interpersoonlijke communicatie bij de donorregistratie. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 2008/2, 53-69.

O'Neill, J. Representing people, representing nature, representing the world, *Environment and planning*. 2001/C-19, 483-500.

Oude Vrielink, M.J. & I. Verhoeven. Inleiding: Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid. *Beleid en Maatschappij*, 2011/4, 377-387.

Pauly, M. Peiling of burgerforum? *Openbaar bestuur*, 2010/1, 10-13.

Peper, B. Op zoek naar samenhang en richting. Een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving. *Socialisme & Democratie*, 1999/9, 383-402.

Perrin, A.J. *Citizen speak. The democratic imagination in American life*. Chicago: 2006.

Reijnders, E. Gevangen in de eigen werkelijkheid. Gesprekken als sleutel voor de rijksoverheidscommunicatie. *Platform*, 2010/13, 33-38.

Reus, J. Het is stap voor stap ervaring opdoen. *Platform*, 2010/12, 42-44.

Rietman, J. Lokale democratie en de burger. *Openbaar bestuur*, 2010/6-7, 13-16.

Rijnja, G. & L. Meuleman. Maken we beleid begrijpelijk of maken we begrijpelijk beleid? *Platform*, 2004/1, 28-43.

Ringeling, A. Het imago van de publieke sector. Hoe we overheidshandelen op waarde kunnen schatten. *Platform*, 2005/4, 32-38.

Riphagen, G., Niets doen is geen optie. *Platform*, 2010/13, 18-22.

Ruler, B. van (red.). *Communicatie Nu. Grootboek van het communicatievak*, Amsterdam: 2012.

Schalk, J.M.A. Burgerparticipatie en vertrouwen. *Openbaar bestuur*, 2011/4, 12-15.

Schonewille, A. & H.R. Koorstra. De vogelvrije: over libertair paternalisme en de individuele gevolgen van keuzevrijheid. *Beleid en Maatschappij*, 2010/2, 180-183.

Schoofs, M. & P.W.M. Nelissen. Reputaties van overheidsorganisaties: een situationele benadering. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 2008/3, 170-186.

Schuck, A. & C.H. de Vreese. Wel of niet stemmen? Hoe politieke sceptici kunnen worden gemobiliseerd door positieve frames in het nieuws. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 2007/4, 337-354.

Shadid, W. Verwongen beeld in islamdebat. *Openbaar Bestuur*, 2009/9, 14-20.

Snoei, W. & I. Trienekens. Die liefdeloze relatie tussen communicatie en beleid behoort tot het verleden. *Platform*, 2010/13, 54-56.

Stipdonk, V.P. van & R. Leeuwenburg. Emoties en politieke communicatie. *Openbaar bestuur*, 2008/6-7, 29-32.

Stokkom, B.A.M. van. Te gast in (semi-)publieke ruimtes. Naar conviviale stedelijke omgangsvormen. *Beleid en Maatschappij*, 2009/3, 202-216.

Stordiau, A. Een minister moet minstens vier jaar mee kunnen. Het belang van een sterk mediaprofiel voor een departement. *Platform*, 2007/7, 34-41.

Strömbäck, J. In search of a standard: four models of democracy and their normative implications for journalism. *Journalism Studies*, 2005/3, 331-345.

Turnhout, E., S. van Bommel & N. Aarts. How participation creates citizens: participatory governance as performative practice. *Ecology and society*, 2010/4,26.

Twist, M.J.W. van. Een oprecht gesprek of een bestuurlijke truc? De overheid: van organisator tot deelnemer aan dialoog. *Platform*, 2008/9,28-33.

Veen, J. Regie een toverwoord? *Platform*, 2010/13, 11.

Verbeek, J. Een dienstverlenende rechtshandhaver. De Belastingdienst maakt het makkelijker. *Platform*, 2005/4, 12-18.

Verhoeven, I. & E. Tonkens. Bewonersinitiatieven: partnerschap tussen burgers en overheid. *Beleid en Maatschappij*, 2011/4, 419-437.

Vloedveld, E. Geregisseerd loslaten is ook een kunst. *Platform*, 2010/13, 39.

Vries, J. de. Wallage of Machiavelli? Het groeiend belang van communicatie in openbaar bestuur en politiek. *Platform*, 2004/1, 20-27.

Wagemans, M. Institutional conditions for transformations. A plea for policy making from the perspective of constructivism, C. Leeuwis & R. Pyburn (eds.), *Wheelbarrows full of frogs. Social learning in rural resource management*, Assen: 2002, 245-257.

Wallage, J. Toen open en nu bloot? Speech tijdens congres 'Open & Bloot', 10 november 2011.

Walravens, J. Hoe de schipholwet landde. De kracht van communicatie in het hart van het Schipholbeleid. *Platform*, 2004/1, 8-17.

Wessel, M. van. How to grasp the public? Governmental communication in the Netherlands, Javnost – the public, 2008/4, 87-106.

Wester, R. Regie op complexe dossiers. Waar staat strategische communicatie anno 2010? *Platform*, 2010/13, 12-15.

Weyers, H. & M. Hertogh. Legitimiteit tussen retoriek en realiteit. *Openbaar Bestuur*, 2009/6-7, 29-33.

Wilde, R.C. de & A. van Nistelrooij. Voorbij burgerparticipatie. *Openbaar bestuur*, 2010/1, 29-31.

Woerkum, C.M.J. van. *Communicatie en interactieve beleidsvorming*, Houten/Diegem: 1997.

Woerkum, C.M.J. van. Een goed gesprek als overlevingsstrategie. Over de noodzaak van luisteren naar de omgeving. *Platform*, 2007/8, 20-27.

Woerkum, C.M.J. van, M.N.C. Aarts & H. Padmos. Wat burgers zeggen en consumenten doen: analyse van een schijntegenstelling. *Bestuurswetenschappen*, 2006/1, 25-39.

### 3. Over zelfredzame burgers gesproken

Hoe ambtenaren een buigzaam burgerschapsideaal vormgeven

3

Dit hoofdstuk is verschenen als: Rooij, H. van, Wessel, M. van, & Aarts, N. (2019). Over zelfredzame burgers gesproken. Hoe ambtenaren een buigzaam burgerschapsideaal vormgeven. *Beleid & Maatschappij*, 46, 429-453.

## Samenvatting

Het concept van zelfredzame burgers weerspiegelt een ideologie van burgerschap die meervoudig en flexibel is. Het kan worden beschouwd als een 'plastisch' woord, kneedbaar en aanpasbaar naargelang overtuigingen, behoeften en doeleinden. Deze studie toont aan hoe belangrijk het is om na te gaan hoe ideologische opvattingen over burgerschap in een organisatorische context worden overgedragen, aangepast en in praktijk gebracht. Op basis van een casestudy bij de Belastingdienst dragen we bij aan de kennis over de manier waarop processen van framing op micro-, meso- en macroniveau met elkaar samenhangen. We ontdekten dat frames over zelfredzaamheid op zo'n manier worden gehanteerd dat spanningen en dilemma's worden geneutraliseerd of verminderd. In een dynamische context van conflicterende doelen en beperkte middelen creëren medewerkers betekenissen van zelfredzaamheid die praktijken en beleid legitimeren. Door dit te doen reproduceren zij zowel organisatorische als sociale perspectieven. Het concept burgerschap speelt een belangrijke rol in dit proces. Zelfredzame burgers worden voorgesteld als actief en verantwoordelijk. De behoefte aan hulp wordt voorgesteld als een normale en toch atypische situatie. Deze studie bevordert de aandacht voor de mogelijkheid dat organisatiesystemen perspectieven reproduceren op een manier dat alternatieve visies onopgemerkt blijven, terwijl organisatorische keuzes stilzwijgend worden geaccepteerd als natuurlijke feiten.

## 3.1 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, p. 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 et al., 2013; Sociaal Cultureel Planbureau, 2012). Ook buiten Nederland zijn de afgelopen decennia normen van burgerschap geagendeerd 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, p. 60). Als reactie hierop ontwikkelde zich een burgerschapsideaal dat de nadruk legde op keuze, verantwoordelijkheid en participatie (Newman & Tonkens, 2011, p. 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, p. 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, p.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 (Garthwaite, 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 níet 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, p. 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, p. 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 microperspectief. 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 organisatie 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 casusonderzoek 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 typering 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.

## 3.2 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 et al., 2012). Het herhalen en circuleren van frames draagt bovendien bij aan het ontstaan van dominante discourses op een macroniveau (Gray et al., 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 bestending of aanpassing van bestaande frames (Gray et al., 2015; Poole et al., 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 et al., 2015, p. 11-12; Collins, 2004, p. 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, p. 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 expliciet 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, p. 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 (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, p. 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 et al. (2013, p. 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, p. 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 et al., 2013).

### Synthese theoretisch kader

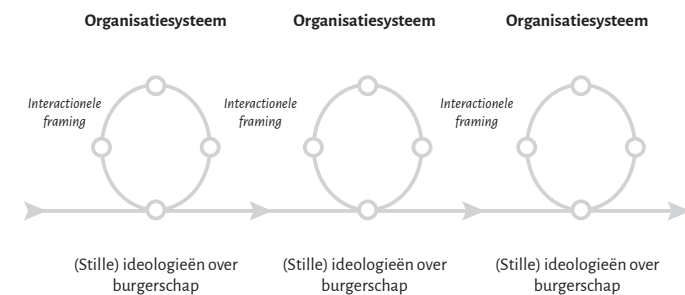
We kunnen nu enkele aannames samenbrengen over wat er gebeurt als ambtenaren over burgers praten. Allereerst gaan we ervan uit dat organisatie werkers een vorm van samenhang, legitimatie en gerijmdheid in hun situatie nastreven.

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 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 praktijk situatie verloopt.



Figuur 1: Wisselwerking organisatie en stille ideologie

### 3.3 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 focusgroepsessie 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.

Methodie	Data	Werkwijze
Documentanalyse	10 interne beleidsdocumenten	De documenten, van korte beslissingen 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 semi-gestructureerde 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 WRR-rapport 'Weten is nog geen doen'. Hierin is onder andere de mogelijkheid van alternatieve frames ge-exploreerd.
Participerende observatie	Deelname aan vergaderingen en informele gesprekken	We gebruikten deze observaties vooral om te toetsen in hoeverre de geïdentificeerde frames in gespreksituaties 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.

Tabel 1: Methodes van dataverzameling

Observaties bestonden vooral uit het bijwonen van gespreksituaties, 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 gespreksituaties naar voren kwamen en om indicaties te krijgen van de effecten van bepaalde vormen van framing.

### 3.4 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.'*<sup>1</sup>

Tegelijk klinkt onbehagen door over de suggestie dat een burger (alleen maar) consument is.<sup>2</sup> 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.'*<sup>3</sup>

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.'*<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> 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 baliedewerker 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.'*<sup>6</sup>

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.'*<sup>7</sup>

### 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.'*<sup>8</sup>

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?'*<sup>9</sup>

*'Maar dat wij ze niet van a tot z aan de hand gaan nemen. Van alle formuliertjes invullen of alles oplossen.'*<sup>10</sup>

Door sommige gedragingen, zoals brieven ongeopend laten of 'vermijdbare vragen'<sup>11</sup> 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.'*<sup>12</sup>

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.'*<sup>13</sup>

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.'*<sup>14</sup>

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.'*<sup>15</sup>

*'Dat is ook wel het kenmerk van niet zelfredzame mensen. Dat ze vaker dan gemiddeld geen goed netwerk hebben.'*<sup>16</sup>

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 typering 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.'*<sup>17</sup>

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 bureaus. 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.'*<sup>18</sup>

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.'*<sup>19</sup>

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.'*<sup>20</sup>

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 níet zijn en wat ze níet 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 ‘onzekerer’ en ‘onbewuster’. 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 níet 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 hulpmiddel, 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.’<sup>21</sup>*

*‘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.’<sup>22</sup>*

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.’<sup>23</sup>*

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.<sup>24</sup>

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.'*<sup>25</sup>

*'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.'*<sup>26</sup>

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.'*<sup>27</sup>

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, p. 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.

### 3.5 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 et al., 2015, p. 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 structurende 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, zogezegd, 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, p. 349) in organisaties. Deze casus laat zien hoe een buigzaam idee in de dynamiek van conflicterende doelen en schaarse middelen wordt geherdefinieerd 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 organisatie werkers 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 betekenis kaders richting geven aan reflecties, maar zelf geen onderwerp van bewuste reflectie worden. Deze betekenis kaders 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.

### 3.6 Conclusie

De theoretische bijdrage van dit casusonderzoek 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 et al., 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 et al., 2015; Poole et al., 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 organisatiewerkelijkheid verbinden met (stille) idealen. Dat doen ze op een manier die de soliditeit van de organisatie verstevigt.

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 werkwijze 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 medewerkers 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/](http://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/](http://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/](http://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](http://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.



# 4. In dienst van de betere boodschap

Dynamiek en dilemma's van communicatiewerk in tijden van organisatiespanningen

Dit hoofdstuk is verschenen als: Rooij, H. van, Aarts, N., & van Wessel, M. (2021). In dienst van de betere boodschap: Dynamiek en dilemma's van communicatiewerk in tijden van organisatiespanningen. Tijdschrift voor Communicatiewetenschap, 49(4), 322-351.



## Samenvatting

Communicatieafdelingen in overheidsorganisaties spelen een belangrijke rol bij het verminderen, begeleiden, maskeren en oplossen van organisatorische spanningen. Praktijkgerichte analyses van communicatiewerk in tijden van spanningen zijn echter schaars. In deze casusstudie geven we inzicht in wat communicatieprofessionals in een overheidscontext nastreven en tegen welke problemen ze aanlopen. De studie laat zien hoe communicatieprofessionals deel uitmaken van organisatorische coalities die zich bezighouden met de productie van boodschappen. Daarbij ervaren ze professionele dilemma's die niet oplosbaar zijn binnen de instrumentele visie op communicatie die juist in situaties van spanning domineert. Het gevolg is dat de professionals er niet altijd in slagen hun professionele standaarden te realiseren. Hoewel zij dit zelf verklaren vanuit een weerbarstige organisatiepraktijk, laat dit onderzoek een spanning zien tussen onderliggende professionele overtuigingen en routines. De professionals houden vast aan instrumentele strategieën die ze tegelijk ook ter discussie stellen. Op basis van deze casusanalyse pleiten we voor de ontwikkeling van een praktijkgericht perspectief op communicatiewerk vanuit een breder, meer sociaal en interactioneel georiënteerd perspectief.

### 4.1 Inleiding

Het werkveld van de overheid ligt bezaaid met spanningen. Overheidsorganisaties hebben te maken met politieke druk, schaarse middelen, conflicterende eisen, verschillende tijdshorizonten, emoties en verzet. Communicatieprofessionals vormen een beroepsgroep die in deze context van spanningen een bijzondere rol vervult. Communicatie wordt beschouwd als een belangrijk instrument op plaatsen waar mensen verdeeld en geagiteerd zijn. Actieve voorlichting en pr kunnen begrip voor maatregelen vergroten. Dialoogsessies kunnen tegenstellingen helpen wegnemen. Via framing kunnen (algemeen aanvaarde) aspecten van een vraagstuk worden benadrukt, waarmee andere aspecten op de achtergrond blijven.

De positie van de afdeling communicatie in spanningscontexten is niet altijd eenduidig of onproblematisch. Van oudsher wordt van de overheid neutrale communicatie gevraagd. Overheidscommunicatie zou moeten fungeren als een onpartijdig doorgeefluik dat de plannen van de overheid inzichtelijk maakt en zorgt voor heldere instructies (Van Rooij & Aarts, 2014). Studies laten echter ook zien dat tussen beleidsontwikkeling en -uitvoering en 'voorlichting over het beleid' niet altijd een scherpe grens loopt (Te Molder, 1995, 1999). Zo is binnen het werkveld van overheidscommunicatie in de afgelopen decennia veel nadruk komen te liggen op beleidsvoorbereiding en op gedragsbeïnvloeding. Communicatieprofessionals bij

de rijksoverheid zijn bovendien sterk gericht op het doen slagen van beleidsprojecten (Van Rooij & Aarts, 2014). Communicatie speelt een belangrijke rol bij het verdedigen, legitimeren en borgen van maatregelen. Te Molder (1999) laat zien dat communicatieprofessionals in dit proces niet de neutrale overbrengers zijn van uitgekristalliseerde beslissingen, maar dat het beleid verder gestalte krijgt tijdens het proces van formuleren van publieksboodschappen. Hierbij herdefiniëren beleidsmakers en communicatieprofessionals maatregelen op een manier die dilemma's oplost of die inherente spanningen minder pregnant of gevoelig maakt (Te Molder, 1999; Leitch & Davenport, 2002). Tegelijk is binnen en buiten het werkveld kritiek hoorbaar op benaderingen die spanningen met retorische technieken willen reduceren. Sommige auteurs argumenteren dat overheidsorganisaties beleidsmatige spanningen niet zouden moeten oplossen, maar juist openbaren en delen. Dit vanuit de aanname dat spanningen die te snel op retorische wijze worden uitgewist, onder de oppervlakte blijven bestaan. In deze visie is het zeker op langere termijn effectiever om bestuurlijke dilemma's en tegengestelde visies transparant en bespreekbaar te maken, omdat dit mensen de gelegenheid biedt verschillen te onderzoeken en te overbruggen (Heijting et al., 2019; Pool & Rijnja, 2019; Heide et al., 2018; Lewis, 2000).

We gingen via een casusstudie bij de Belastingdienst op zoek naar opvattingen en praktijken van communicatieprofessionals in een context van organisatie- en beleidsspanningen. Uit onze bevindingen komt een vak vol dilemma's naar voren. We ontdekten hoe communicatieprofessionals, terwijl ze proberen spanningen op te lossen of op te helderen, soms kiezen voor benaderingen die ze zelf niet adequaat vinden. Waar ze dit zelf wijten aan een weerbarstige praktijk en onwillige actoren, laat onze studie zien dat ook conflicterende onderliggende beroepsvisies een rol spelen.

### 4.2 Doel en vraagstelling

Diverse studies belichten de inzet van communicatie bij overheidsorganisaties tegen de achtergrond van dilemma's of conflicterende beleidsdoelen (Heide & Simonsson, 2015; Falkheimer et al., 2016; Te Molder, 1999; Van Rooij & Aarts, 2014). Ook zijn er verschillende internationale studies die een gekwantificeerd beeld geven van (verschuivende) rollen en taakopvattingen binnen een breed veld van communicatiegerelateerde disciplines (Van Ruler & Vercic, 2005; Elving et al., 2012; Zerfass et al., 2014, 2016). Daarmee hebben we enig inzicht in de normatieve kaders die professionals hanteren en de vakinhoudelijke repertoires die ze inzetten. Maar voor zover wij weten zijn er nog geen empirische studies die op een verdiepende manier inzicht geven in de organisatiedynamiek die communicatieprofessionals ontmoeten terwijl ze proberen doelen te realiseren, noch naar de (mogelijke) effecten van deze dynamiek. Sommige kritische postmoderne reflecties claimen

dat communicatieve middelen uiteindelijk altijd zullen worden ingezet om de macht en positie van de degenen die over macht beschikken te behouden en te legitimeren. Lyotard (in: Hallahad et al., 2007) argumenteert in dit verband dat discoursen altijd politiek zijn – gericht op silencing of overtuigen. Anderen, zoals Giddens (1984), benadrukken dat juist in de interactie tussen communicative agents nieuwe betekenissen ontstaan (Giddens, 1984).

In deze casusstudie exploreren we de dynamiek rondom communicatiewerk in tijden van spanningen. We willen weten welke strategieën communicatieprofessionals (willen) hanteren om spanningen op te lossen, te reduceren of anderszins te verwerken. We kiezen om verschillende redenen voor een context van spanningen. Om te beginnen is juist in situaties van crisis, conflict en verdeeldheid de roep om communicatie groot. Deze roep is extra luid in de huidige context van talrijke maatschappelijke tegenstellingen. Daarnaast kunnen we organisatiespanningen in navolging van Flyvbjerg (2006) zien als situaties met een verhoogde intensiteit, waarin veel actoren worden gemobiliseerd en waarin allerlei organisatiemechanismen worden geactiveerd. Dat maakt deze situaties extra rijk en informatief voor wie communicatiepraktijken bestudeert. De volgende vragen staan centraal in onze studie:

1. Wat proberen communicatieprofessionals te bewerkstelligen tijdens organisatiespanningen?
2. Welke impliciete en expliciete opvattingen hanteren ze over 'hoe het werkt', 'wat werkt' en 'wat hoort'?
3. In hoeverre slagen zij in het toepassen van deze opvattingen? Wat bevordert en belemmert dit?

Dit artikel is als volgt opgebouwd. Eerst schetsen we een theoretisch perspectief op communicatiewerk in een context van organisatiespanningen. Vervolgens beschrijven we de casus, de gevolgde methode en de bevindingen. Ten slotte bespreken we deze bevindingen in het licht van de theorie en trekken we de belangrijkste lessen uit deze studie.

## 4.3 Theoretisch kader

### Spanningen in organisaties

Met spanningen verwijzen we naar kwesties die in een organisatie gevoelens van spanning oproepen doordat er keuzes worden gemaakt die belangen, waarden of identiteiten van mensen raken. Onderzoekers zijn spanningen gaan beschouwen als een natuurlijk en inherent onderdeel van organisaties (Heide & Simonsson, 2015). Studies presenteren spanningen als situaties waarbij organisatieleden stress, opwinding of ongemak ervaren

als gevolg van ongerijmdheden of dilemma's (Putnam et al., 2016). Ze ontstaan als een conflict tussen waarden optreedt of als een keuze moet worden gemaakt tussen opties die beide (on) aantrekkelijk zijn, bijvoorbeeld tussen groei en duurzaamheid (Van Twist et al., 1998). Spanningen sluimeren op de achtergrond en worden manifest op momenten dat specifieke triggers aanwezig zijn, zoals machtsverschuivingen, schaarste van middelen, crisis of verandering van invloedrijke contexten. Ze kunnen negatieve emoties en defensieve reacties versterken terwijl ze gedeelde waarden aan het oog onttrekken (Lewis, 2000).

Onderzoekers hebben verschillende typen spanningsrelaties beschreven, waaronder contradicties, paradoxen, dualiteiten en ambiguïteit (Putnam et al., 2016; Gaim et al., 2018; Lüscher & Lewis, 2008; Smith & Lewis, 2011). In dit artikel benaderen we spanningen als product van betekenisgeving (vgl. Lewis, 2000; Ford & Ford, 1994). Organisatieleden voelen en zien spanningen in de organisatie en praten erover (Putnam et al., 2016). Door te contrasteren, af te bakenen en te ordenen vereenvoudigen ze hierbij complexe organisatie-werkelijkheden tot tegenstellingen die na verloop van tijd pre-existent en objectief aanwezig lijken. Hierdoor wordt het lastig om buiten de gegeven polariteiten te denken (Lewis, 2000; Ford & Ford, 1994). Verschillende onderzoekers argumenteren dat organisaties die in staat zijn om spanningen op een positieve manier te 'verwerken' en te bevragen daarmee onderling begrip, veranderbereidheid, slagkracht en oplossend vermogen vergroten (Lusscher & Lewis, 2008; Gaim et al., 2018).

Putnam et al. (2016) signaleren in dit verband een bias voor rationele oplossingen in onderzoek naar organisatiespanningen en roepen op tot aandacht voor gevoelens en emoties. Bij het bestuderen en oplossen van spanningen kan een eenzijdig inhoudelijke en rationele benadering volgens deze auteurs een valkuil vormen. Tegenstellingen veroorzaken ongemak, boosheid en frustratie, maar hun vaak paradoxale karakter versterkt bij organisatieleden de neiging om deze emoties te onderdrukken. Hierdoor kunnen worstelingen deels onopgemerkt blijven, terwijl ze ondertussen stress en burn-outs veroorzaken. Onderzoeksbenaderingen zouden daarom aandacht moeten hebben voor de indirecte en subtiele manier waarop emoties in het discours tot uitdrukking komen (Putnam et al., 2016; Shotter & Tsoukas, 2014).

### Communicatiewerk in organisaties

Op de functies van communicatie in organisaties zijn uiteenlopende academische en beroepsmatige visies mogelijk. Internationale studies laten zien hoe – onder koepelbegrippen als public relations, communicatiemanagement en strategische communicatie – een breed, voortdurend convergerend én divergerend veld aan disciplines, rol-opvattingen en vakoriëntaties is ontstaan (Dühring, 2015; Hallahan et al., 2007). Algemeen aanvaarde afbakening van deeldisciplines zijn zowel in praktijk als theorie

schaars. Datzelfde geldt voor algemene normatieve principes onder disciplines (Dühring, 2015; Hallahan et al., 2007; Falkheimer et al., 2016). Op basis van theorie kunnen we een globaal onderscheid maken tussen instrumentele en meer sociale en interactionele benaderingen van communicatie.

### **Instrumentele benaderingen**

Verschillende studies bespreken een tendens onder communicatiemanagers om communicatie in en door organisaties vooral op een manageriële manier te benaderen (Nothhaft, 2010; Dühring, 2015; Falkheimer et al., 2016; Ihlen & Van Ruler, 2009). Om doelen te bereiken proberen communicatiemanagers deel uit te maken van dominante bestuurlijke coalities (Kanihan et al., 2013) en willen ze communicatieve fenomenen meetbaar en stuurbaar te maken in het licht van strategische bedrijfsdoelen. Hierbij zijn ze sterk gericht op informatieverbreiding middels zorgvuldig geconstrueerde boodschappen (Falkheimer et al., 2016; Zerfass et al., 2014, 2016). Ook publieke organisaties zoeken naar rationele verbindingen tussen communicatiedoelstellingen en organisatiedoelen. Communicatie kan, net als bijvoorbeeld geldprikkel of regelgeving, als instrument worden ingezet om specifieke, welomschreven beleidsdoelen te realiseren (Van Rooij & Aarts, 2014).

Instrumentele benaderingen van communicatiewerk komen tot uitdrukking in doelgeoriënteerde strategieën van informatieverbreiding. Veel praktijken van crisiscommunicatie zijn bijvoorbeeld gericht op legitimatie van het handelen van de organisatie via de inzet van retorische technieken (Falkheimer & Heide, 2006; Zhao et al., 2019). Organisaties zetten instrumentele vormen van communicatie ook in om de druk van interne dilemma's te verminderen. Dat kan onder andere door met retorische middelen bewust meervoudige betekenissen rondom beslissingen in stand te houden (Leitch & Davenport, 2002; Eisenberg, 1984). Volgens sommige onderzoekers is ambiguïteit soms noodzakelijk om acceptatie van beslissingen of strategieën te bereiken (Rasche & Seidl, 2020). Tegelijkertijd houden 'gemengde boodschappen' volgens Lüscher en Lewis (2008) paradoxen en bijbehorende spanningen in stand. Informatieoverdracht kan in zulke situaties bijdragen aan acceptatie door achterliggende keuzes te duiden en dilemma's bloot te leggen, om daarmee het begrip voor keuzes te vergroten (Pool & Rijnja, 2019). Leidinggevendend kunnen bijvoorbeeld via blogs en toespraken uitleg geven over hun beslissingen en de afwegingen die ze daarbij hebben gemaakt. Acceptatie van beslissingen betekent vervolgens niet dat de onderliggende spanning verdwijnt, maar kan ervoor zorgen dat betrokkenen discussie en confrontatie vermijden (Lewis, 2000).

Volgens sommige onderzoekers doet een eenzijdig instrumentele benadering geen recht aan het complexe, chaotische en vaak irrationele karakter van de organisatie werkelijkheid en aan de manier waarop deze via conversaties gestalte krijgt (Falkheimer et al., 2016; Ford et al., 2002). Een 'manageriële' gerichtheid op bedrijfsdoelen en meetbare effecten zou ervoor

zorgen dat communicatieprofessionals een technische focus op informatietransmissie ontwikkelen. Deze zou passen in een managementtraditie waarin verbanden tussen problemen en oplossingen te veel als lineair worden voorgesteld en waarin mensen worden gezien als rationele probleemoplossers. Hierdoor worden problemen gesimplificeerd tot eendimensionale of-ofkeuzes en kan een zichzelf versterkend gebrek aan reflexiviteit ontstaan, met als gevolg dat signalen worden gemist en schijnoplossingen ontstaan (Falkheimer et al., 2016; Lewis, 2000; Heide & Simonsson, 2015; Alvesson & Spicer, 2012).

### **Interactionele benaderingen**

Instrumentele benaderingen laten zich – vanuit deze kritiek – contrasteren en aanvullen met interactionele benaderingen die ervan uitgaan dat organisatieverschijnselen geen objectief vaststelbare feiten zijn, maar interpretaties die tot stand komen in interacties tussen een veelheid van stakeholders. Onderzoekspraktijken kenmerken zich door aandacht voor complexiteit en betekenisvorming. Ze brengen analyses over het handelen van organisaties niet terug tot een beperkte set van factoren zoals handelende individuen, motieven, emoties, macht en structuren, maar vestigen de aandacht op de specifieke context waarin mensen in interactie betekenis voortbrengen, reproduceren, selecteren en veranderen. Ze maken zichtbaar op welke manieren observaties en beslissingen tot stand komen tegen de achtergrond van noties over wat ertoe doet en wat niet. Ook vragen ze aandacht voor de manier waarop mensen al communicerend hun onderlinge relaties en een gedeeld begrip van de werkelijkheid vormgeven (o.a. Taylor & Robichaud, 2004; Cornelissen et al., 2015; Kuhn, 2012; Weick et al., 2005; Hallahan et al., 2007; Frandsen & Johansen, 2017; Watzlawick et al., 1974).

Kenmerkend voor interventies vanuit een interactionele visie is dat praten, of welke vorm van communiceren dan ook, wordt opgevat als actie (speech acts) en niet primair als een vorm van informatieoverdracht (vgl. Cooren & Martine, 2016). Betekenis valt niet samen met de inhoud van woorden, maar is het resultaat van een complexe wisselwerking van woorden, intenties, en geschiedenissen in specifieke contexten (Pepper, 1995). Wie spanningsvraagstukken benadert vanuit een dergelijke visie, besteedt veel aandacht aan het ontwerpen en begeleiden van processen en settings waarin mensen met elkaar gebeurtenissen interpreteren en definiëren. Het werk van communicatieprofessionals beperkt zich in deze visie in essentie niet tot het 'uitvoeren' van communicatie en het formuleren van boodschappen. Ze begeleiden en ondersteunen organisatieleden tijdens formele en informele communicatieprocessen (Heide & Simonsson, 2011). Daarnaast kunnen communicatiespecialisten de organisatie reflectiever maken door medewerkers te stimuleren om eigen regels, routines en normen ter discussie te stellen en door vragen over legitimiteit en verantwoordelijkheid in de organisatie voortdurend te actualiseren (Alvesson & Spicer, 2012; Verčič et al., 2001). Communicatiestrategieën die passen bij een interactionele

benadering zijn bijvoorbeeld interactieve strategieën die erop zijn gericht om processen van weerstand en polarisatie te doorbreken. Organisatielieden kunnen op een defensieve manier reageren op spanningen, bijvoorbeeld door problemen te relativiseren of te ontkennen, of door cynisme en polarisatie (Lewis, 2000; Ford et al., 2002). Via confrontatiestrategieën (Lewis, 2000) kan een toestand van paralyse (stagnerende besluitvorming) worden doorbroken en kunnen vormen van double loop learning (reflectie op onderliggende probleemdefinities, doelen en beslisregels) ontstaan (Ford & Ford, 1994; Lewis, 2000; Lüscher & Lewis, 2008; Argyris, 1991). Gedacht kan worden aan interventies als groeps gesprekken over gemeenschappelijke waarden (Pool & Rijnja, 2019) of sessies waarin deelnemers met een combinatie van creativiteit en pragmatisme gefixeerde dilemma's 'omdenken' van een duivelse keuze (of-of) naar een vereniging van schijnbaar tegenstrijdige doelen (en-en) (Van Twist et al., 1998; Lewis, 2000; Gaim et al., 2018).

Een ander voorbeeld van communicatiewerk vanuit een interactionele visie, vormen strategieën die zijn gericht op transcendentie. Van transcendentie is sprake als tijdens gesprekken nieuwe betekenissen en 'tweede-orde-oplossingen' ontstaan. Deze komen tot stand terwijl partijen vaste patronen en tegenstellingen doorbreken. Waar confrontatiestrategieën gaan over het vinden van oplossingen binnen gegeven tegenstellingen, is er bij transcendentie sprake van het ontstaan van nieuwe betekenissen doordat conflicterende posities ineenvloeien en verweven raken (Watzlawick et al., 1974; Lüscher & Lewis, 2008; Lewis, 2000; Pearce & Littlejohn, 1997). Transcendentie betekent dat gespreksdeelnemers niet alleen luisteren en praten, maar dat ze, terwijl ze dit doen, zelf een zekere verandering doormaken. Communicatieve benaderingen waaraan we kunnen denken zijn onder andere dialoogbenaderingen en integratieve onderhandelingen (Aarts, 2018; Pruitt & Carnevale, 1993). Volgens Bohm (1996) is het kenmerkende van een dialoog dat mensen een sociaal proces doorlopen waarbij ideeën en betekenissen veranderen, en waarbij gedeelde beelden en uitgangspunten ontstaan doordat andersdenkenden elkaars posities proberen te begrijpen, en daarmee tegelijk hun eigen aannames en zienswijzen onderzoeken (vgl. Gadamer, 1965). Anders dan in gespreksituaties waarin het gaat om overtuigen of gelijk krijgen, veranderen deelnemers al converserend hun eigen perspectieven, formuleren ze gedeelde waarden of besluiten ze 'to agree to disagree' (Pearce & Littlejohn, 1997; Aarts, 2018; Kim & Kim, 2008).

### Samenvatting theoretisch kader

Bij organisatiespanningen is de behoefte aan communicatie groot. Er moet worden verhelderd, gerustgesteld, ontward en verenigd. Communicatieprofessionals kunnen daarbij verschillende benaderingen kiezen. Instrumentele benaderingen zijn onder andere gericht op overtuiging, conflictvermijding en acceptatie via informatiestrategieën. Interactionele benaderingen richten zich eerder op begeleiding van processen van interactie met als doel nieuwe relaties, perspectieven en betekenissen te doen ontstaan.

## 4.4 Casus en methode

We kozen voor een casusstudie bij de Belastingdienst, een grote uitvoeringsorganisatie met veel communicatieve uitdagingen. Er is een brede diversiteit aan publieks- en medewerkersgroepen, een complexe interne organisatie en een bestuurlijke dynamiek, waarin de druk van politiek, media en stakeholders altijd hoog is. In deze context vervullen communicatieprofessionals uiteenlopende taken zoals publieksvoorlichting, interne communicatie, reputatie- en issue management. De eerste onderzoeker was in de casusperiode zelf werkzaam bij de organisatie. Voordeel van deze embedded manier van onderzoek doen is de ruime toegang tot respondenten, bronnen en activiteiten. Een risico van dit type onderzoek is een gebrek aan afstand en neutraliteit, waardoor je als onderzoeker onbewust registreert wat je verwacht te registreren. Ook kunnen collegiale betrekkingen tussen onderzoeker en respondenten onbedoeld een bepaalde richting geven aan gesprekken. Dat maakt het extra belangrijk om keuzes in het onderzoeksproces controleerbaar te maken door ze transparant te beschrijven en systematisch en precies te werk te gaan. Daarnaast hebben we bij de dataverzameling een externe onderzoeksmedewerker ingeschakeld, die de groeps gesprekken en interviews samen met de eerste onderzoeker uitvoerde. Verder maakten we gebruik van wat Flyvbjerg (2006) noemt de corrigerende werking van 'objects talking back'. In de periodes van dataverzameling deelden we notities, beschrijvingen en analyses voortdurend met betrokkenen. Dat leidde tot nieuwe gesprekken die weer tot nieuwe observaties en bijstelling van de analyses leidden.

### Over de casus

De casus ging over communicatieadvieswerk rond organisatiespanningen. We vroegen 23 communicatieprofessionals om in een periode van drie maanden (april-juli 2019) gesprekken te voeren over hun rol bij organisatiespanningen. We selecteerden deelnemers die een adviserende rol op strategisch niveau vervulden. Dat betekent dat ze directeuren en managers adviseerden over en begeleidden bij het maken van afwegingen over communicatie rond strategische en gevoelige thema's. Ze deden dat vanuit uiteenlopende functies, zoals communicatieadviseur, reputatiemanager of contentstrateg. Met deze groep mensen analyseerden we een organisatie dilemma over nieuwe handhavingsvisies en mogelijke gevolgen daarvan voor het personeelsbeleid. We kozen dit dilemma omdat het in de hele organisatie speelde en omdat het veel emoties en tegengestelde visies teweegbracht. Later, in de interviews, vroegen we de deelnemers te vertellen over soortgelijke spanningsvraagstukken in hun werk.

### Dataverzameling en analyse

Dataverzameling kwam als volgt tot stand. We organiseerden om te beginnen twee werksessies waarin we deelnemers vroegen naar hun ideeën voor een communicatie-



strategie over het geselecteerde spanningsvraagstuk. We kozen voor werksessies omdat we de professionals zodoende in een realistische setting aan het werk zagen. Dat geeft een breder beeld van de strategieën die ze toepassen dan wanneer we hen alleen zouden vragen om over hun werk te vertellen. Via de sessies probeerden we eerste antwoorden te vinden op de onderzoeksvragen 1 en 2 ('Wat proberen ze te bewerkstelligen?' en 'Welke opvattingen hanteren ze?'). Aan de eerste sessie namen twintig communicatieprofessionals deel, aan de tweede negen. Deelnemers vertegenwoordigden beide keren verschillende organisatieonderdelen en vakspecialismen.

In semigestructureerde interviews nodigden we vervolgens twaalf respondenten uit om te reflecteren op hun ervaringen met organisatiespanningen in het nu en in het verleden. Met de interviews wilden we ook antwoorden krijgen op onderzoeksvraag 3 ('In hoeverre slagen ze erin hun opvattingen toe te passen?'). We moedigden hen aan om verhalen en anekdotes te vertellen, omdat verhalen een voorstelling geven van gebeurtenissen, contexten en personen (Czarniawaska, 2004; Van den Arend, 2007). Hierbij kwamen verschillende typen vraagstukken naar voren: interne organisatiespanningen, spanningen bij de voorlichting van burgers over nieuwe regelgeving en politieke spanningen rond externe publicaties. Tussen interviews en sessies door voerden we voortdurend informele gesprekken en participeerden we bij overleggen.

Van de interviews en werksessies maakten we transcripten. Hiermee beschikten we over 130 pagina's tekst, die de basis vormden voor onze analyses. We codeerden ze in drie rondes. In de eerste ronde sorteerden we de inhoud vanuit de drie onderzoeksvragen. Vervolgens identificeerden en clusterden we fragmenten over beroepsopvattingen en normen, professionele dilemma's, belemmerende factoren en communicatievisies (instrumenteel of interactioneel). Ten slotte brachten we binnen deze categorieën verfijningen aan via sensitizing concepts als 'dynamiek', 'drijfveren' en 'veelstemmigheid' die de basis vormden voor de ordening en beschrijving van de bevindingen. De geordende bevindingen legden we in twee rondes voor aan de communicatieprofessionals met de vraag of ze de beschrijvingen accuraat en herkenbaar vonden.

## 4.5 Bevindingen

We bespreken hierna eerst de bevindingen uit de werksessies, gevolgd door de reflecties van de communicatieprofessionals.

### Praten over spanningen: analyseren, ordenen en voelen

In de eerste groepssessie wilden we een beeld krijgen van strategieën die de professionals hanteren. Een tweede doel was om 'praten over een spanningsonderwerp' in actie te zien. De communicatieprofessionals waren immers niet alleen beroepsmatig bij het onderwerp betrokken, ze waren ook onderdeel van de organisatie waarin dit vraagstuk speelt. Ze hadden er opvattingen en gevoelens over en vertegenwoordigden verschillende onderdelen van de organisatie. Vraag aan de groep was om het eens te worden over hoe de organisatie het beste over deze kwestie kon communiceren. Het gesprek ging over de spanningen die in de organisatie waren ontstaan rond visies op toezicht en handhaving. Volgens een kritische groep medewerkers in de organisatie gingen centralisatie en datatechnieken ten koste van de professionele autonomie die nodig is om goed te handhaven. Volgens een andere groep zou centrale datasturing juist leiden tot meer professionele autonomie.

In een begeleide discussie van ongeveer drie uur ontstonden veel perspectieven op het vraagstuk. Deelnemers benoemden oorzaken voor de ontstane spanningen, verkenden de belangen en meningen van verschillende groepen betrokkenen en probeerden een historische reconstructie van het probleem te maken. Daarbij kwamen ze uiteindelijk niet tot overeenstemming. Collega's vertelden anekdotes om elkaar te overtuigen van bepaalde oorzaak-gevolgrelaties, waarbij geen consensus ontstond. Ontoereikende ICT was bijvoorbeeld voor de één een allesbepalende oorzaak, terwijl het voor de ander gold als een bijzaak of een retorische bliksemafleider. Communicatieprofessionals die zich identificeerden met medewerkers kwamen tot andere verklaringen dan wie keek vanuit een bestuurlijk perspectief. Er werden pogingen gedaan kernboodschappen te construeren die het dilemma oplosten, bijvoorbeeld: 'Door ICT slim in te zetten, maken we meer tijd vrij voor vakmanschap.' Deze oplossingen werden meestal snel verworpen. Enkele kenmerkende uitspraken:

*'Dat is volgens mij niet de kern van het probleem.'*

*'Leuke theorie maar dat doen we nu al een aantal jaar maar nog steeds denk ik dat er nog steeds geen bewijs [is] dat dit de goede weg is.'*

*'Het is de schuld van de ICT! Ach wat heerlijk.'*

Het gesprek over het 'ware verhaal' kreeg in de sessie bovendien prioriteit boven het gesprek over de te voeren communicatiestrategie. Gedurende de sessie begon echter de twijfel over het vinden van een duidelijk en definitief verhaal toe te nemen. Dat werd als falen ervaren. Met humor en relativering reflecteerden deelnemers op hun eigen poging om tot een eensluidende visie te komen.

*'Dit is geen dilemma meer, maar een drama.' 'Ik ga helemaal depressiefde deur uit.'*

Los van zulke ironisch-emotionele uitingen, hanteerden deelnemers in deze sessie een overwegend rationele, conceptuele en resultaatgerichte benadering van het vraagstuk. Ze namen afstand, analyseerden, ordenden en probeerden logische redeneerlijnen samen te stellen. Omdat we vonden dat onder al dit streven naar logos het aspect van pathos wat op afstand bleef, zochten we dit aspect bewust meer op in de tweede werksessie (vgl. Putnam et al., 2016). In deze sessie vroegen we de deelnemers zich vooral in te leven in de betrokkenen, om zich te verplaatsen in gevoelens, emoties en opvattingen van mensen in de organisatie en daarover te vertellen. Dat deden we door tijdens het gesprek voortdurend vragen te stellen die aanzetten tot (in)voelen, zoals: waar ligt medewerker x wakker van? Hoe zou de leidinggevende zich hierbij voelen? Waar liggen jullie zelf wakker van? Vragen die stimuleerden tot analyseren en conceptualiseren werden juist beperkt. Het gesprek ging minder over resultaten en meer over sociale processen.

In tegenstelling tot de eerste sessie werd deze bijeenkomst achteraf door alle deelnemers als constructief beoordeeld. Tijdens de nabespreking en in de interviews gaven deelnemers kwalificaties als 'informatief', 'verhelderend' en 'oplossingsgericht' aan de bijeenkomst. Ook deze sessie leidde volgens deelnemers niet tot een oplossing of een gedeelde analyse, maar wel tot een algemeen gedeeld gevoel dat essentiële belevingen en emoties op een zorgvuldige manier waren gearticuleerd.

De uitnodiging om zich in te leven in gevoelens leek erin te resulteren dat deelnemers anders met elkaar spraken. Enkele kenmerkende uitspraken:

*'Ja dat gevoel van jaloers – die andere wel en ik niet, geen kansen voor mij en die ander wel, dat gevoel van gepasseerd voelen brengt heel veel emotie.'*

*'Loyaliteit wordt nog niet genoemd, mensen die al jarenlang keihard hebben gewerkt voor de baas, en nu niet aan bod komen.'*

Ook deze tweede sessie zorgde niet voor conceptuele herordening maar wel voor een vorm van 'transcendentie' (Pearce & Littlejohn, 1997). De collectieve 'doorvoeling' van verschillende posities leek

ruimte te maken voor het delen van verhalen in een persoonlijk idioom, zonder dat deelnemers elkaars argumenten aanvochten of ter discussie stelden. Naar eigen zeggen gingen deelnemers tijdens het gesprek anders naar het spanningsveld kijken.<sup>1</sup> Ze formuleerden minder scherpe standpunten en stelden hun verwachtingen bij:

*'Ik zie dat we het vandaag echt goed gedaan hebben (...). Er is geen oplossing, maar die verwachting moeten we niet hebben bij dit dilemma. (...) Het maakt het wel hanteerbaarder.'*

### Communicatieprofessionals over hun werk: drijfveren, dynamiek en dilemma's

In de interviews vroegen we de communicatieprofessionals te vertellen over hun werk rond gevoelige en complexe onderwerpen. We bespreken hierna de belangrijkste bevindingen.

#### Drijfveren van communicatieprofessionals: verhelderen, blootleggen en erkennen

Een terugkerend motief in alle verhalen is de wil om complexe onderwerpen te verhelderen. De professionals willen onderwerpen 'in kaart brengen, verhelderen en bespreekbaar maken' (comprof3).

Door de verhalen heen komt sterk de norm van openheid naar voren als een leidend vakmatig principe. De overheid zou altijd moeten streven naar open en eerlijke communicatie. De professionals verdedigen deze norm soms met een instrumenteel argument. Openheid kan bijvoorbeeld helpen om:

*'(...) een hoop gedoe en ruis te voorkomen.'* (comprof6)

Maar openheid geldt voor enkele deelnemers ook als een doel op zichzelf, als een 'democratische waarde' die de overheid altijd zou moeten nastreven (vgl. Van Rooij & Aarts, 2014):

*'(...) omdat dat bijdraagt aan de legitimiteit, het begrip voor die regelingen in de samenleving.'* (comprof6)

Wie de achtergronden en overwegingen achter een keuze begrijpt, zal deze eerder billijken. Dat geldt volgens de respondenten voor alle spanningen, of het nu gaat over interne organisatiekwesties of over voorlichting aan burgers over regelgeving:

*'Op het moment dat je met die regelgeving alleen maar operationeel, alleen maar instructief bezig bent, zul je in the long run niet voldoende basis onder je regelgeving creëren.'* (comprof6)

*'(...) los van die plicht, is het ook wel fijn als je snapt waarom.'* (comprof5)



Bij het verhelderen, objectiveren en blootleggen van vraagstukken doen zich in de praktijk spanningen voor. Waar vraagstukken op een beleidsmatig niveau nog in algemene of abstracte termen kunnen worden geformuleerd, daar vereist de communicatie met burgers en medewerkers concreetheid en eenduidigheid. Hierdoor kunnen spanningen saillant worden, omdat beleid dat je transparant wilt maken, in zichzelf niet altijd eenduidig is. Een ander probleem is volgens respondenten dat een uitvoeringsorganisatie tegenover burgers niet altijd in de positie is om de ideeën achter beleidskeuzes uit te leggen.

Terwijl communicatieprofessionals proberen concrete boodschappen te formuleren, hebben hun opdrachtgevers soms redenen om ambiguïteit te laten bestaan. Als ze het 'waarom' achter een maatregel willen uitleggen stuiten de professionals op tegenstrijdige visies en op gebrek aan medewerking.

*'[Een efficiënt tekstje] over een verandering in een dossier, dat is makkelijk. Maar als je nou over de aanleiding wil schrijven – dan ontstaat er gedoe soms.'* (comprof4)

Als voorbeeld noemen respondenten de discussie over scherpere diploma-eisen voor medewerkers. Rond dit onderwerp zijn volgens een respondent emoties, tegenstellingen en – ook op managementniveau – conflicterende visies ontstaan. Enkele respondenten benadrukken in dit verband dat het beter is om de spanning te laten zien dan deze via boodschappen 'op te lossen':

*'Sommige problemen zijn niet op te lossen (...). Dan is het onze taak om dat te signaleren. Het is onze taak om die belangen over en weer duidelijk te maken.'* (comprof1)

In lijn hiermee pleiten professionals ook voor het presenteren van afwijkende visies of opvattingen. Een van de communicatieprofessionals legt uit hoe juist het benoemen van spanningen, en de emoties die eraan verbonden zijn, kan bijdragen aan de acceptatie van nieuwe verhalen:

*'Het verhaal van vakmanschap en de toekomst (...) is vooral het verhaal van het hoger management. Als dat verhaal voortdurend gecommuniceerd wordt, kan ik me voorstellen dat het intranet volstaat met mensen die zeggen: ik herken me hier niet in. Dus als je het kan combineren door de spanning van deze medewerker te benoemen, gaan er weliswaar meerdere verhalen door de organisatie lopen, maar juist die spanning moet je ergens kunnen opvangen.'* (deelnemersessie1)

Communiceren gaat in die omstandigheden over luisteren en aandacht geven aan gevoelens en standpunten, maar ook over zelfreflectie:

*'Het meer luisteren naar die ander, meer open staan voor hoe de wereld van die ander eruit ziet.'* (comprof3)

*'(...) ik denk dat een verstandig bestuur ervoor zorgt dat ook het tegengeluid gehoord wordt. Dat betekent wel een soort van volwassenheid, [een besef] van emoties die bij henzelf een rol spelen als ze in zulke stressvolle omstandigheden komen.'*

*'Dat ze dan toch bedenken van oja, (...) nu raak ik in een soort tunnelvisie.'* (comprof12)

### De communicatieprofessional als onderdeel van betekeniscoalities

De communicatieprofessionals situeren hun werk in een complexe dynamiek waarin organisatieboodschappen worden voortgebracht. De meeste communicatieprofessionals presenteren zich in deze dynamiek als protagonist in een strijd om openheid en heldere boodschappen. Zeker bij onderwerpen die spanningen kunnen oproepen, ontmoeten ze terughoudendheid, weerstand en lange afstemcircuits. In dit krachtenveld proberen ze erosie van betekenis tegen te gaan, waarbij hun invloed soms beperkt is. Onderweg worden boodschappen bijgeschaafd, 'verambiguïseerd', afgezwakt, verbreed, versmald of vermeden. De respondenten zijn kritisch op de uitkomst van deze processen. Kenmerkende uitspraken:

*'(...) dat zo'n compromistekst altijd een slap koord is waar je op danst. (...) Ja, ik denk wel dat ik door schade en schande ben gevormd, en ook zie dat het de taak is van communicatie om die propaganda te bedrijven (...).'* (comprof10)

*'Maar je kan niet als een soort Don Quichot...nee, afen toe breng je een tegengeluid.'* (comprof10)

Wie teksten formuleert, ondervindt altijd druk om op zeker te spelen. Dat speelt extra sterk rond publicaties over onderwerpen die in 'Den Haag' gevoelig liggen:

*'(...) de grootste impuls is om risico's te mijden, (...) maar de enige manier om verder te komen is om ze wel te nemen. Je wordt niet zozeer beloond voor risicomijding maar er gebeurt gewoon niks – ja je vermijdt problemen met de politiek.'* (comprof7)

*'(...) Ja en toen werd het spannend en kwam je er niet meer bij.'* (comprof12)

Tussen uitvoering en politiek ligt volgens de respondenten een permanent spanningsveld. De politiek ('het Haagse') associëren deze communicatieprofessionals met kortetermijnbelangen, medialogica, risicomijding en incidentgedrevenheid. Het organisatieperspectief gaat over de langere termijn, over de belangen van burgers en over wat goed is voor de organisatie.

In weerwil van de druk die opdrachtgevers soms uitoefenen, positioneren de communicatie-professionals zich het liefst als de neutrale intermediairs in het samenspel tussen beleidsmakers, bestuurders, juristen en opdrachtgevers. In dat samenspel proberen ze de brug te slaan van een formeel-juridisch perspectief naar de wereld van medewerkers, burgers of andere groepen. Ze willen op neutrale wijze regelsystemen verbinden met de praktijk, beleid met uitvoering en bestuur met werkvloer. In een semantische tussenzone proberen ze onderwerpen te presenteren in een taal die iedereen verstaat.

*'Ik merk wel dat ik een soort van onpartijdige houding heb.'* (comprof11)

De voorstelling van communicatieprofessionals als neutrale partij staat op gespannen voet met wat óók in de verhalen naar voren komt. Er lijkt onder de beroepsbeoefenaren wel degelijk sprake van loyaliteiten, vertegenwoordigingsrelaties en affiniteiten.

*'Ja je kan altijd een bepaalde voorkeur hebben. De een kijkt echt vanuit een managementperspectief en de ander kijkt echt vanuit de medewerker. Het scheelt hoelang je al in dienst bent.'* (comprof3)

Een van de respondenten wijst collega-communicatieprofessionals aan als onderdeel van coalities die het informeren van doelgroepen soms bemoeilijken:

*'In het verleden schakelden wij vaker rechtstreeks met directeuren en nu zit eigenlijk op ieder onderdeel wel een communicatieadviseur, dus dan moet ik zo'n adviseur overtuigen en die moet terug naar zijn opdrachtgever. En dan krijg je bijvoorbeeld van: "hij wil het zo, het is gevoelig".'* (comprof8)

*'De adviseur trekt natuurlijk de hele tijd samen met zijn opdrachtgever op en je moet dus uitkijken dat je niet een van hen wordt.'* (comprof8)

Zonder uitkomsten te willen kwantificeren, geeft deze studie indicaties dat de affiniteiten van respondenten tot op zekere hoogte verband houden met hun positie in de organisatie. De makers van het intranet vertellen bijvoorbeeld vaker over de behoeften en belangen van medewerkers. Adviseurs die werken voor bestuurders tonen meer begrip voor de bestuurlijke dilemma's die een rol spelen bij het formuleren van boodschappen.

## Conflicterende zienswijzen en veelstemmigheid

Bij lastige organisatievraagstukken is bijna per definitie sprake van conflicterende opvattingen en interpretaties. Ook bestuurders zitten niet altijd op één lijn. Zelfs als ze het eens zijn over bestuurlijke beslissingen, kunnen uiteenlopende verhalen rondgaan over achterliggende motieven en causaliteit:

*'Een regeling wordt bedacht, er gaat daarna heel veel tijd overheen. Het doel duidelijk maken, uitleggen waarom je dit doet wordt moeilijker.'* (comprof6)

Conflicterende ideeën zijn ongemakkelijk, zeggen de respondenten. Op weg naar open en heldere boodschappen is vaak de impliciete opgave dat communicatieprofessionals in hun boodschappen ambiguïteit verwijderen en tegenstellingen oplossen:

*'(...) Alhoewel ik dat wel bewuster ben gaan gebruiken als een mogelijkheid (...): dus het dilemma gewoon ook op tafel te leggen.'* (comprof10)

Behalve conflicterende opvattingen is er op gevoelige dossiers sprake van 'veelstemmigheid'. Er zijn veel partijen betrokken bij het construeren van boodschappen. Nog talrijker zijn de doelgroepen die ze met elkaar vertegenwoordigen of willen bedienen. Bij voorlichtingscampagnes moeten bijvoorbeeld uiteenlopende belangen en gevoelens worden beschermd: groepen niet stereotyperen of uitsluiten, mensen niet voor het hoofd stoten, privacy beschermen. Dat moet bovendien gebeuren in uiteenlopende contexten waarbij telkens andere aspecten van de boodschap van belang zijn.

*'(...) want een boodschap voor de medewerkers is soms niet handig voor de buitenwereld, of vice versa.'* (comprof7)

*'Het gaat erom dat je dus niet de hele waarheid kan vertellen, omdat je dan mensen tegen het hoofd stoot (...).'* (comprof8)

Onder invloed van veelstemmigheid ontstaan boodschappen en verhalen die in de ogen van de professionals ontoereikend zijn. Dat kan voor de professional persoonlijke spanningen teweegbrengen. Een respondent vertelt over haar twijfels over de communicatie rond een intern verandertraject. Terwijl projectleiders aandrongen op neutrale en positieve berichtgeving, ziet ze het verzet onder medewerkers toenemen.

*'Het gevoel van: dit gaat helemaal spaak lopen. Wat doe je dan? Heel hard aan de bel trekken of zo goed mogelijk blijven bijsturen? Het is lastig omdat je de toekomst niet kunt voorspellen. Je hebt wel signalen, maar die zijn natuurlijk niet altijd hard.'* (comprof3)

## De dilemma's van communicatiewerk

Door alle verhalen heen komen, samengevat, drie vakmatige dilemma's naar voren:

- We willen blootleggen en verhelderen, maar de organisatiewerkelijkheid verzet zich tegen eenduidige boodschappen. Er is in organisaties een voortdurende roep om ordening, duiding en eenvoud, maar er zal zelden volledige overeenstemming bestaan over wat het geval is en wat de juiste weergave is.
- Zorgvuldigheid vereist openheid én geslotenheid. De overheid hanteert regels en procedures om zorgvuldige en objectieve overheidscommunicatie te borgen, op een manier die bestuurlijke navolgbaarheid garandeert en die bijvoorbeeld de privacy van betrokkenen beschermt. Dat vraagt precisie en soms terughoudendheid. Onderwerpen zijn bovendien altijd in wording: ze liggen nog bij de rechter, de ondernemingsraad moet zich nog uitspreken of een onderzoekscommissie is ermee bezig. Communicatieprofessionals bij de overheid willen de formele wereld van regelsystemen verbinden met de geleefde wereld van sociale omgang, emoties en belevingen. Daarvoor is soms een ander tempo en een andere benadering nodig dan een procedureel-juridische, met aandacht voor emoties en vragen van mensen, voor medialogica en de dynamiek van sociale media.
- Wat nu verlichting geeft, schaadt op de langere termijn. Een open en communicatieve houding levert op de langere termijn vertrouwen, goede relaties en draagvlak voor beleid op. Daarvoor moet je op korte termijn soms de moeilijke weg kiezen: ongemakkelijke boodschappen brengen, dilemma's openbaren, je kwetsbaarheid tonen, fouten actief openbaren. Dat kan verzet, ophef en 'gedoe' met zich meebrengen. Dus: terwijl de professionals doelen willen realiseren voor de langere termijn, wordt hun vakmanschap gevraagd om op de korte termijn comfort te verschaffen via boodschappen die spanningen naar de achtergrond dringen.

*'Die zijn daar zo handig in, die kunnen dat misschien zo framen, dat het nog wat lijkt. En dat is dus het recept voor ellende. Want als je dat opstapelt, dan brokkelt het vertrouwen juist af.'*  
(comprof5)

## 4.6 Discussie

Hierna formuleren we eerst antwoorden op de onderzoeksvragen. Daarna reflecteren we op de lessen die uit de antwoorden naar voren komen.

### Beantwoording van de vragen

#### *Wat proberen communicatieprofessionals te bewerkstelligen tijdens organisatiespanningen?*

Volgens Falkheimer et al. (2016) is het kenmerkend voor communicatiemanagers dat ze een managementrationaliteit hanteren om aansluiting te vinden bij de dominante coalities van de organisatie. Ze zouden daartoe in toenemende mate een instrumentele en reductionistische visie op communicatie adopteren, waarin communiceren veelal wordt teruggebracht tot informatietransmissie. Hierbij zouden ze ook hun specifieke communicatielens afwerpen. Dat beeld herkennen we in onze casusanalyse slechts gedeeltelijk. Ook in onze studie zien we een sterke gerichtheid op de productie en transmissie van boodschappen. Uit de verhalen komt echter geen eenzijdige oriëntatie op managementdoelen naar voren. De professionals willen professionele en normatieve principes als openheid, inleving, tweerichtingsverkeer, erkenning van emoties en tegenspraak realiseren. Ze zoeken naar manieren om recht te doen aan het meervoudige en 'multivocale' karakter van de organisatiewerkelijkheid (Frandsen & Johansen, 2017) waarin allerlei spelers het veld van boodschapproductie betreden, en waarin doelen vaak conflicteren of ambigu zijn (vgl. Lüscher & Lewis, 2008; Jarzabkowski et al., 2010).

#### *Wat bevordert en belemmert het realiseren van professionele normen?*

Uit de verhalen van de respondenten wordt duidelijk dat nagestreefde normen zich in de praktijk niet zomaar laten realiseren. De professionals vertellen over dwingende redenen en dilemma's die optimale boodschappen in de weg staan. Veel verhalen thematiseren daarmee een conflict tussen 'theorie en praktijk'. Ambities botsen op een weerbarstige werkelijkheid en monden uit in frustratie. Want, zoals ook blijkt uit andere studies, ambiguïteit is voor organisaties niet iets om 'bloot te leggen', maar eerder een 'lelijk' en ongewenst fenomeen dat gefixt of bedekt moet worden via eendimensionale boodschappen (Alvesson & Svingsson, 2003). In deze context is de druk op de professional om het 'even handig te framen' groot.

#### *Welke impliciete en expliciete opvattingen hanteren ze over 'hoe het werkt', 'wat werkt' en 'wat hoort'?*

Uit de verhalen van de professionals komt sterk de narratief 'theorie versus praktijk' naar voren; er is nu eenmaal weinig te doen aan een weerbarstige praktijk... Het is echter de vraag of de dilemma's waar de communicatieprofessionals mee worstelen hiermee voldoende zijn verklaard.

Om leerprocessen te bevorderen kan het waardevol zijn om mogelijke (verborgen) conflicten tussen eigen vakmatige opvattingen te identificeren. Op het spoor gezet door Argyris (1994), gingen we in de verhalen van de respondenten op zoek naar spanningen tussen respectievelijk 'vertelde' (espoused theory) en 'gepraktiseerde' overtuigingen (theory-in-use). We identificeerden in de verhalen van de professionals drie spanningen.

De eerste spanning vonden we rond de 'meervoudigheid van organisatieverschillen'. Enerzijds onderkennen de professionals dat er verschillende visies en interpretaties bestaan en dat erkenning van meervoudige perspectieven belangrijk is. Ze willen deze perspectieven zichtbaar en bespreekbaar maken. Anderzijds valt uit de kritische en soms cynische uitlatingen op te maken dat de professionals wel degelijk streven naar boodschappen die het échte organisatieverhaal vertellen. Ze wijten het aan (intenties en belangen van) actoren dat zulke boodschappen uitblijven. Er lijkt dus sprake van een verlangen om de meervoudigheid van perspectieven te presenteren maar ook om de organisatieverschillen te vangen in perspectiefvrije verhalen.

Een tweede spanningsveld, verwant aan het eerste, vonden we rond de gepresenteerde opvatting dat communicatie over gevoelige onderwerpen is gebaat bij een benadering waarbij bestuurders luisteren naar – en in gesprek gaan over – emoties en 'tegenstemmen'. Zulke opvattingen wijzen, in termen van het eerder gepresenteerde onderscheid in communicatievisies, op een affiniteit met een interactionele benadering. Tegelijk blijft ook de instrumentele visie sterk vertegenwoordigd. In de eerste werksessie vormt het vinden en vertellen van een overtuigend verhaal een dominant motief. In de interviews vertellen respondenten over hoe ze op gevoelige dossiers op zoek gaan naar conceptuele verheldering via zorgvuldig ontworpen boodschappen die acceptatie van beleid bevorderen.

Een derde spanning identificeerden we rondom de positie die communicatieprofessionals innemen. Zijn ze inderdaad neutrale bemiddelaars in dienst van brede organisatiebelangen? Of toch eerder de professionele en loyale vertegenwoordigers van een doelgroep, organisatieonderdeel of manager? De professionals identificeren zich met de eerste rol. Uit hun verhalen komt echter naar voren dat ze ook de tweede rol vervullen: in opdracht van managers werken ze aan defensieve of op acceptatie gerichte strategieën.

Samenvattend: de professionals ervaren dilemma's terwijl ze openheid en langetermijndoelen willen realiseren. Als professionals willen ze eraan bijdragen dat spanningen worden verwerkt door ze zichtbaar en bespreekbaar te maken. In hun verhalen stellen ze de organisatieverschillen voor als ambigu, emotioneel geladen, en beleefd vanuit uiteenlopende perspectieven, die via communicatie kunnen worden blootgelegd. Daarin herkennen we elementen van een interactionele visie op communicatie. Tegelijk

beschrijven ze hoe ze in hun dagelijkse werk via informatiestrategieën proberen tot instrumentele probleemoplossing te komen.

Hierbij ontstaan frustraties die worden begrepen als een natuurlijke spanning tussen 'theorie en praktijk'. De studie laat echter zien dat niet (alleen) praktijksituaties maar ook hun eigen opvattingen een spanning veroorzaken. De professionals brengen tot op zekere hoogte de beperkingen van een instrumentele visie bij spanningen ter sprake, maar ze houden deze theory in use ook in stand door te streven naar oplossingen via 'betere boodschappen'.

### Theoretische reflectie

Deze casusanalyse levert nieuw theoretisch inzicht op over de dilemma's die communicatieprofessionals ontmoeten. In spanningscontexten zijn deze professionals niet zozeer de neutrale functionarissen van de tussenruimte, maar eerder organisatieleden die op de markt van boodschapproductie onderdeel zijn van organisatiecoalities. Ze vervaardigen boodschappen vanuit hun eigen professionele normenkader, maar moeten tegelijk een breed scala aan kortetermijndoelen (van anderen) realiseren die ook onderling soms conflicteren. Dit is in lijn met bevindingen van Te Molder (1999) die laat zien dat voorlichting over beleid zich laat kenschetsen als een performatieve praktijk, waarbij actoren discursieve technieken aanwenden om conflicterende eisen en belangen te dienen, en waarbij beleid eerder wordt ge(re)construeerd dan 'overgebracht'.

Onze studie vormt hierop een aanvulling door de dynamische context te beschrijven waarin dat gebeurt. In deze geladen context domineert de gepraktiseerde theorie, die voorschrijft dat tegenstellingen en dilemma's via zorgvuldige boodschapproductie hanteerbaar worden gemaakt. Hiermee domineert ook een instrumentele visie op communicatie rondom spanningen. Professionals worden erop uitgestuurd om spanningsvraagstukken te vertalen naar eendimensionale nieuwsberichten, spreeklijnen, blogs en webpagina's. Ze gaan op zoek naar teksten die verklaren en ordenen, en die recht doen aan uiteenlopende belevingen en emoties. Dat doen ze met volharding en soms met frustratie.

### Op zoek naar eenduidigheid

Waar Nothhaft (2010) enigszins cynisch suggereert dat communicatiemanagers desgevraagd graag vertellen dat ze de laatste wetenschappelijke inzichten toepassen, maar dat het zeer de vraag is of ze deze in hun praktijk inderdaad hanteren, laat onze studie een waarachtige worsteling zien. Opdrachtgevers vragen om kortetermijnstrategieën, gericht op beleidsacceptatie of 'gedoe voorkomen', niet om strategieën van confrontatie en transcendentie, terwijl deze laatste benaderingen op sommige momenten meer overeenstemmen met de beroepsmatige overtuigingen van de respondenten.

In deze dynamiek proberen de professionals tot boodschappen te komen die eenduidig en begrijpelijk zijn. Dat blijkt echter een ingewikkelde ambitie. Als de reflecties van de professionals iets laten zien, is het hoe de dagelijkse organisatiewerkelijkheid wordt geproduceerd in processen waarin mensen met elkaar onderhandelen over 'wat het geval is'. Betekenissen zijn voortdurend onder constructie. Ze ontwikkelen zich, worden betwist en bijgesteld, zonder dat dit hoeft te leiden tot eenduidige en algemeen aanvaarde perspectieven op de werkelijkheid. Wie de vraag 'wat is hier ons verhaal?' wil beantwoorden, moet een reis maken langs afstemmingslijnen, in een uitgestrekt veld van machtsverhoudingen, gevoeligheden en betekeniscoalities.

### Tekstproductie in een Luhmanniaans organisatielandschap

Tegen deze achtergrond kunnen we de sterke gerichtheid op (vaak geschreven) teksten opnieuw interpreteren. Volgens Taylor en Robichaud (2004) is er in de ideale staat van een organisatie symmetrie tussen overtuigingen, intenties en relaties. Maar de normale toestand is asymmetrie. Via conversaties en teksten proberen mensen tot gedeelde oriëntaties op de werkelijkheid te komen en zich hierin sociaal te positioneren. Er is volgens de auteurs nog weinig aandacht voor de rol die de productie van teksten hierbij speelt. Ook dat wordt zichtbaar in deze casus. Respondenten spreken over communicatie als een functionele variabele van de organisatie. Teksten zijn daarin middelen waarmee individuen en groepen inhoud over de organisatie op elkaar overbrengen op een manier die meer of minder passend kan zijn. De studie laat echter zien hoe tekstproductie een vorm van handelen is, gericht op het oplossen van problemen. Via het vervaardigen van teksten dragen organisatieleden bij aan het structureren van gebeurtenissen en keuzes, om daarmee ambiguïteit en onzekerheid te reduceren en tot gecoördineerde actie te komen (Cooren & Martine, 2016; Taylor & Robichaud, 2004). Daarbij ontstaan vervolgens nieuwe problemen, zo blijkt uit de verhalen van de professionals. Terwijl organisatieleden via teksten een situatie als onproblematisch voorstellen, blijven onderliggende spanningen onbediscussieerd voortbestaan.

De ambitie van onproblematische teksten blijkt op meer manieren ingewikkeld. Uit de verhalen komt een organisatielandschap naar voren dat doet denken aan de radicale analyses van Luhmann (1995), die laten zien hoe boodschappen nooit volledig kunnen worden herleid tot de motieven, kennis en emoties van individuele personen of groepen (Schoeneborn, 2011; Rasche & Seidl, 2020; Luhmann, 1995). Onder organisatieboodschappen gaan altijd schuivende betekenissen en gemengde doelen schuil, zonder dat er actoren in control zijn over het proces van communicatie, en die kunnen zorgen voor zoiets als een eendimensionale 'openheid van zaken'. Teksten ontstaan tegen de achtergrond van processen die niet rechtstreeks tot handelende (groepen) individuen kunnen worden teruggebracht (vgl. Nassehi, 2005). Boodschappen komen tot stand in een stroom van

momenten waarop organisatieleden kiezen hoe ze voorgaande momenten begrijpen, in een sociale context die om allerlei selecties vraagt (vgl. Czarniawaska, 2004). Via betekenisselectie wordt complexiteit teruggedrongen en wordt de interne werkelijkheid gereproduceerd en in stand gehouden (Luhmann, 1990, 1995; Van Herzele & Aarts, 2013; Hernes & Bakken, 2003; Van Rooij et al., 2020; Schoeneborn, 2011).

Luhmann (1995) wijst in dit verband ook op de manier waarop organisaties beslissingen legitimeren. Door beslissingen in retrospectief als logisch, rationeel en vanzelfsprekend te presenteren, anticiperen ze op kritiek en voorkomen ze dat beslissingen worden aangevochten (Nassehi, 2005; Schoeneborn, 2011; Andersen, 2001). Dit 'naturaliseren' van beslissingen is paradoxaal omdat het wezen van elke keuze juist is dat er ook andere opties waren. In deze context loopt er geen grens tussen beslissingen en communicatie over beslissingen; organisaties nemen beslissingen tijdens communicatieve momenten, waarin ze heen en weer bewegen tussen het zichtbaar en onzichtbaar maken van alternatieven (Schoeneborn, 2011; Andersen, 2001). Ook deze paradoxale spanning komt duidelijk naar voren in de verhalen van de communicatieprofessionals.

### Interactionele visie nog een onontgonnen terrein

Met deze studie willen we bijdragen aan de ontwikkeling van een interactioneel perspectief op professionele communicatiepraktijken. Uit de verhalen blijkt dat de professionals een instrumentele visie op communicatie in situaties van spanningen ter discussie stellen en tegelijkertijd in stand houden. Dat zegt iets over de positie van de professionals in de organisatiedynamiek, maar wijst mogelijk ook op een 'paradigmaverschuiving' onder de professionals. Diepgewortelde aannames en praktijken blijven dominant maar worden óók aangevochten. Voor het nieuwe perspectief is in de praktijk echter nog slechts een beperkt vocabulaire beschikbaar – en nog minder tastbare bewijsvoering. Het analysekader van deze studie helpt om zichtbaar te maken hoe organisatieleden tijdens boodschapproductie regels toepassen die zelf geen onderwerp van beroepsmatige reflectie worden.

We zien de wijsheid die de professionals in deze casus inbrengen als empirische winst op zichzelf. Ze pleiten voor openheid, tweerichtingsverkeer en openbaring van de afwegingen die tot een beleid leiden met erkenning van de emoties van betrokkenen. De studie laat ook zien dat zulke doelen vanuit een instrumenteel perspectief niet altijd realiseerbaar zijn. De visies waar respondenten voor pleiten (espoused theory) komen op onderdelen overeen met een meer sociaal-interactionele oriëntatie op communicatie. Voor zover wij overzien worden binnen organisaties rondom spanningen nog weinig praktijken onderzocht die zijn gebaseerd op een dergelijke visie. Experimenten met groepsgesprekken, zoals in onze casus, kunnen helpen om tot nieuwe benaderingen te komen. Natuurlijk moeten we zeer terughoudend zijn met het trekken van conclusies uit twee sessies. De kleinere



groepsomvang in bijeenkomst 2 kan bijvoorbeeld invloed hebben gehad op proces en uitkomst. Niettemin laat de analyse van de twee groepsgesprekken iets zien van de mogelijkheid om rond een organisatiespanning tot een 'transcenderend' gesprek te komen. Verder zijn aan dit onderzoek alle beperkingen van een (single) case study verbonden. We verwachten niettemin dat de hier beschreven dynamiek herkenbaar is voor andere grote overheidsorganisaties in een complexe politiek-beleidsmatige context.

## 4.7 Conclusie

Deze studie laat zien hoe communicatieprofessionals zich, geconfronteerd met dilemma's, genoodzaakt voelen om rond organisatiespanningen communicatieve benaderingen te hanteren die niet altijd overeenstemmen met hun professionele opvattingen. Ondertussen blijken deze opvattingen soms ambigu doordat deelnemers tegelijk een instrumenteel en een meer sociaal-interactioneel perspectief op communicatie hanteren. Binnen een instrumenteel perspectief lijken de dilemma's van de communicatieprofessionals niet oplosbaar, terwijl het andere perspectief in de praktijk nog beperkt onderwerp van vakmatige reflectie is. Dit inzicht rechtvaardigt een oproep aan vakbeoefenaren om actief te reflecteren op onderliggende beroepsvisies. Vakontwikkeling is gebaat bij vervolgstudies die een interactioneel perspectief op communicatie naar praktijkcontexten brengen en vandaaruit methoden ontwikkelen om organisatiespanningen effectief te benaderen.

### Noot

1. Deelnemers maakten uit zichzelf opmerkingen in deze richting tijdens een afsluitende rondvraag of bevestigden deze observatie in gesprekken achteraf.

## Literatuur

- Aarts, N. (2018). Dynamics and dependences in socio-ecological interactions (Dynamiek en dependentie in socio-ecologische interacties). Radboud University.
- Alvesson, M., & Spicer, A. (2012). A stupidity-based theory of organizations. *Journal of Management Studies*, 49, 1194-1220.
- Alvesson, M., & Sveningsson, S. (2003). The good visions, the bad micro-management and the ugly ambiguity: Contradictions of (non-)leadership in a knowledge-intensive company. *Organization Studies*, 24, 961-988.
- Andersen, N. (2001). The undecidability of decision. Working Papers 12/2001. Copenhagen Business School, Department of Management, Politics & Philosophy.
- Arend, S. van der. (2007). Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie [Dissertatie]. Utrecht University.
- Argyris, C. (1991) Teaching smart people how to learn. *Harvard Business Review*, 4(2), 4-15.
- Argyris, C. (1994). Good communication that blocks learning. *Harvard Business Review*, 72, 77-85.
- Bohm, D. (1996). *On dialogue*. Routledge.
- Cooren, F., & Martine, T. (2016). Communicative constitution of organizations. In K. B. Jensen, E. W. Rothenbuhler, J. D. Pooley, & R. T. Craig (Eds.), *The international encyclopedia of communication theory and philosophy*. Wiley Blackwell.
- Cornelissen, J. P., Durand, R., Fiss, P. C., Lammers, J. C., & Vaara, E. (2015). Putting communication front and center in institutional theory and analysis. *Academy of Management Review*, 40(1), 10-27.
- Czarniawska, B. (2004). *Narratives in social science research*. Sage Publications.
- Dühring L. (2015). Lost in translation? On the disciplinary status of public relations. *Public Relations Inquiry*, 4(1), 5-23.
- Eisenberg, E. (1984). Ambiguity as strategy in organizational communication. *Communication Monographs*, 51(3), 227-242.
- Elving, W., Ruler, B. van, Goodman, M., & Genest, C. (2012). Communication management in The Netherlands: Trends, developments, and benchmark with US study. *Journal of Communication Management*, 16(2), 112-132.
- Falkheimer, J., Heide, M., Simonsson, C., Zerfass, A., & Verhoeven, P. (2016). Doing the right things or doing things right? Paradoxes and Swedish communication professionals' roles and challenges. *Corporate Communications*, 21(2), 142-159.
- Falkheimer, J., & Heide, M. (2006). Multicultural crisis communication: Towards a social constructionist perspective. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14, 180-189.
- Flyvbjerg B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.
- Ford, J., & Ford, L. (1994). Logics of identity, contradiction, and attraction in change. *The Academy of Management Review*, 19(4), 756-785.
- Ford, J., Ford, L., & McNamara, R. (2002). Resistance and the background conversations of change. *Journal of Organizational Change Management*, 15, 105-121.
- Frandsen, F., & Johansen, W. (2017). *Organizational crisis communication. A multivocal approach*. Sage.
- Gadamer, H.-G. (1965). *Wahrheit und Methode: Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik*. Mohr.
- Gaim, M., Wählin, N., Cunha, M., & Clegg, S. (2018). Analyzing competing demands in organizations: A systematic comparison. *Journal of Organization Design*, 7(6).
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Polity Press.
- Hallahan, K., Holtzhausen, D., Ruler, B. van, Verčič, D., & Krishnamurthy, S. (2007). Defining strategic communication. *International Journal of Strategic Communication*, 1(1), 3-35.
- Heide, M., & Simonsson, C. (2011). Putting coworkers in the limelight. New challenges for communication



- professionals. *International Journal of Strategic Communication*, 5(4), 201-220.
- Heide, M., & Simonsson, C. (2015). Struggling with internal crisis communication. A balancing act between paradoxical tensions. *Public Relations Inquiry*, 4(2), 223-255.
- Heide, M., Platen, S. von, Simonsson, C., & Falkheimer, J. (2018). Expanding the scope of strategic communication: Towards a holistic understanding of organizational complexity. *International Journal of Strategic Communication*, 12(4), 452-468.
- Heijting, K., Vemden, S. van, & Gerritsen, L. (2019). Dilemmologica. Koepelrapportage van 4 kwalitatieve deelonderzoeken. Ministerie van Algemene Zaken en MARE.
- 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.
- Ihlen, Ø., & Ruler, B. van (2009). Introduction: Applying social theory to public relations. In Ø. Ihlen, B. van Ruler, & M. Fredriksson (Eds.), *Public relations and social theory: Key figures and concepts* (pp. 1-20). Routledge.
- Jarzabkowski P., Sillince J., & Shaw D. (2010). Strategic ambiguity as a rhetorical resource for enabling multiple interests. *Human Relations*, 63(2), 219-248.
- Kim, J., & Kim, E. (2008). Theorizing dialogic deliberation: Everyday political talk as communicative action and dialogue. *Communication Theory*, 18, 51-70.
- Kuhn, T. (2012). Negotiating the micro-macro divide. Thought leadership from organizational communication for theorizing organization. *Management Communication Quarterly*, 26(4), 543-584.
- Leitch, S., & Davenport, S. (2002). Strategic ambiguity in communicating public sector change. *Journal of Communication Management*, 7(2), 129-139.
- Lewis, M. (2000). Exploring paradox: Toward a more comprehensive guide. *The Academy of Management Review*, 25(4), 760-776.
- Luhmann, N. (1990). *Essays on self-reference*. Columbia University Press. Luhmann, N. (1995). *Social Systems*. Stanford University Press.
- Lüscher, L. S., & Lewis, M. W. (2008). Organizational change and managerial sensemaking: Working through paradox. *Academy of Management Journal*, 51(2), 221-240.
- Molder, H. te (1999). Discourse of dilemmas: An analysis of communication planners' accounts. *British Journal of Social Psychology*, 38(3), 245-263.
- Molder, H. te (1995). Discourse of dilemmas: an analysis of government communicators' talk [Dissertation]. <https://edepot.wur.nl/137985>
- Nassehi A. (2005). Organizations as decision machines: Niklas Luhmann's theory of organized social systems. *The Sociological Review*, 53(1), 178-191.
- Nothhaft, H. (2010). Communication management as a second-order management function: Roles and functions of the communication executive – results from a shadowing study. *Journal of Communication Management*, 14(2), 127-140.
- Pearce, W., & Littlejohn, S. (1997). *Moral conflict. When social worlds collide*. Sage Publications, Inc.
- Pepper, G. L. (1995). *Communicating in organizations. A cultural approach*. McGraw-Hill.
- Pool, E. van der, & Rijnja, G. (2019). Maatwerk in contact: vragen om verschillen bij complexe opgaven. *Bestuurswetenschappen*, 73(2), 5-21.
- Pruitt, D. G., & Carnevale, P. J. (1993). *Mapping social psychology series. Negotiation in social conflict*. Thomson Brooks/Cole Publishing Co.
- Putnam, L., Fairhurst, G., & Banghart, S. (2016). Contradictions, dialectics, and paradoxes in organizations: A constitutive approach. *The Academy of Management Annals*, 10(1), 65-171.
- Rasche, A., & Seidl, D. (2020). A Luhmannian perspective on strategy: Strategy as paradox and meta-communication. *Critical Perspectives on Accounting*, 73, 101984.
- Rooij, H. van, & Aarts, N. (2014). In dienst van beleid of in dienst van de democratie? *Bestuurswetenschappen*, 68(1), 13-40.
- Rooij, H. van, Wessel, M. & Aarts, N. (2020). Over zelfredzame burgers gesproken. Hoe ambtenaren een buigzaam burgerschapsideaal vormgeven. *Beleid en Maatschappij*, 46(4), 429-452.
- Ruler, B. van, & Vercic, D. (2005). Reflective communication management: Future ways for public relations research. *Annals of the International Communication Association*, 29(1), 239-274.
- Schoeneborn D. (2011). Organization as communication: A Luhmannian perspective. *Management Communication Quarterly*, 25(4), 663-689.
- Shotter, J., & Tsoukas, H. (2014). In search of phronesis: leadership and the art of judgment. *Academy of Management Learning & Education*, 13(2), 224-243.
- Smith, W., & Lewis, M. (2011). Toward a theory of paradox: A dynamic equilibrium model of organizing. *The Academy of Management Review*, 36(2), 381-403.
- Taylor J., & Robichaud D. (2004). Finding the organization in the communication. *Discourse as action and sensemaking. Organization*, 11(3), 395-413.
- Twist, M. van, Edelenbos, J., & Broek, M. van der (1998). In dilemma's durven denken. *Management en Organisatie*, 1998, 5, 7-23.
- Verčič, D., Ruler, B. van, Buetschi, G., & Flodin, B. (2001). On the definition of public relations. A European view. *Public Relations Review*, 27(4), 373-387.
- Watzlawick, P., Weakland, J. H., & Fisch, R. (1974). *Change. Principles of problem formation and problem resolution*. W. W. Norton.
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sensemaking. *Organization Science*, 16(4), 409-421.
- Zerfass, A., Tench, R., Verčič, D., Verhoeven, V., & Moreno, A. (2014). Excellence in strategic communication – key issues, leadership, gender and mobile media. *European communication monitor 2014, results of a survey in 42 countries*. EACD/ EUPRERA, Helios Media Brussels.
- Zerfass, A., Verhoeven, P., Moreno, A., Tench, R., & Verčič, D. (2016). *European Communication Monitor 2016. Exploring trends in big data, stakeholder engagement and strategic communication. Results of a survey in 43 Countries*. EACD/EUPRERA, Quadriga Media Berlin.
- Zhao, X., Zhan, M., & Liu, B. (2019). Disentangling social media influence in crises: Testing a four-factor model of social media influence with large data. *Public Relations Review*, 44(4), 549-561.

## 5. Crisiscommunicatie of communicatiecrisis?

Disfunctionele patronen tijdens interne online discussies over de toelagen crisis

Dit hoofdstuk is verschenen als: Rooij, H. van, Wessel, M. van, & Aarts, N. (2022). Crisiscommunicatie of communicatiecrisis? Disfunctionele patronen tijdens interne online discussies over de toelagen crisis. Tijdschrift voor Communicatiewetenschap, 50(2).

## Samenvatting

In 2019 werd duidelijk dat de Nederlandse Belastingdienst op grote schaal ten onrechte kinderopvangtoeslag had teruggevorderd, met grote gevolgen voor de betrokken ouders. De toeslagenaffaire betekende ook een crisis voor de Belastingdienst. Ontwrichtende gebeurtenissen in een organisatie kunnen leiden tot wat Karl Weick een ‘collapse of meaning’ noemt: een situatie waarin mensen hun (organisatie)werkelijkheid niet langer ervaren als logisch, consistent en moreel aanvaardbaar. In zo’n periode gaan mensen op zoek naar betekenis, samenhang en identiteit. Deze studie gaat over de rol van narratieven in een organisatie bij het omgaan met een organisatiecrisis. We analyseerden interne online narratieven bij de Belastingdienst over de toeslagenaffaire. De analyse laat onder andere zien hoe identiteitsvragen andere vragen verdringen en hoe patronen in de interacties tussen bestuurders en medewerkers bepaalde disfunctionele narratieven versterken. Onze bevindingen tonen het belang van een actief luisterbeleid en de voorbeeldfunctie die leidinggevendenden daarin hebben.

## 5.1 Inleiding

In het najaar van 2019 werd duidelijk dat de Belastingdienst een omvangrijke groep ouders in zware financiële problemen had gebracht door uitgekeerde toeslagen voor kinderopvang terug te vorderen. Een adviescommissie stelde vast dat de terugvorderingen onrechtmatig waren. In haar interim-rapport (Adviescommissie uitvoering toeslagen, november 2019) gaf de commissie eerste verklaringen voor de onjuiste beslissingen. Hoewel er structureel onzorgvuldig en onrechtmatig was gehandeld, hadden ambtenaren zich volgens de commissie doorgaans aan regels en werkinstructies gehouden. Op grond van de rapportage konden fouten ook niet worden toegeschreven aan specifieke functionarissen of organisatieonderdelen op specifieke momenten. De commissie kwalificeerde de werkwijze van de dienst als ‘institutionele vooringenomenheid’ (p. 2) – een collectieve tunnelvisie die was ontstaan onder invloed van onder andere het politieke klimaat, regelsystemen en bestuurlijke krachtenvelden.

De toeslagenaffaire ontketende felle kritiek op de Belastingdienst. Een stroom aan kritische mediaberichten was al vóór de publicatie van het rapport op gang gekomen. Kamerleden eisten opheldering en maatregelen. De Minister van Financiën besloot de Belastingdienst in drie delen op te splitsen en gaf opdracht voor een breed cultuuronderzoek. Politieke en ambtelijke bestuurders traden af. Ook werd een parlementaire mini-enquête aangekondigd, die in 2021 tot het aftreden van het kabinet zou leiden.

De situatie van de Belastingdienst is in veel opzichten op te vatten als een crisis. Er is sprake van gebeurtenissen met een sterke impact op de omgeving en op de organisatie zelf, een grote urgentie om te handelen en tegelijk onzekerheid over wat precies de situatie is. Er is ook sprake van een situatie die geldt als een existentiële bedreiging voor de structuur of de elementaire waarden van de organisatie (Boin et al., 2017), waarbij het vertrouwen in de organisatie op het spel staat. Leiders staan voor de opgave om te begrijpen wat er aan de hand is, hoe het komt en wat er moet gebeuren (Boin et al., 2017). Tegelijk zijn er tal van andere partijen die de situatie eveneens definiëren en vanuit andere posities en belangen andersoortige oplossingen voorstellen. De toeslagenaffaire draagt zelfs kenmerken van een institutionele crisis, een situatie waarin het functioneren van instituties over de volle breedte van een beleidssector onder kritiek ligt, en waarbij de integriteit van de sector op het spel staat (Ansell et al., 2016). De toeslagenaffaire nodigt uit om vragen te stellen over de manier waarop beslissingen tot stand kwamen, hoe dringende vragen onbesproken bleven, en hoe informatie niet doorkwam op plaatsen binnen en buiten de organisatie (vgl. Coombs, 2015).

In deze studie richten we de aandacht op aspecten van de interne communicatie tijdens deze crisis. We analyseerden narratieven van medewerkers van de Belastingdienst over de crisis als een proces van betekenisproductie, dat wil zeggen als een wisselwerking van interacties tussen organisatieleden waarin verklaringen en perspectieven ontstaan, die weer de achtergrond vormen waartegen nieuwe gebeurtenissen worden geïnterpreteerd. Volgens Weick (1995) en Weick et al. (2005) geven mensen betekenis aan gebeurtenissen door deze te begrijpen vanuit de betekenischema’s waarover ze beschikken. Via talige interacties ontstaan symbolische representaties van wat er aan de hand is (Taylor & Van Every, 1999; Brown, 2014; Colville et al., 2012; Maitlis, 2005). Het doel van deze studie is inzicht te krijgen in de manier waarop narratieven die tot stand komen in online discussies tussen medewerkers – en tussen medewerkers en management – een rol spelen bij de verwerking van de crisis.

Daar zijn verschillende redenen voor. Om te beginnen zijn er in de nationale context van een overheidsorganisatie, voor zover wij weten, nog geen crisissituaties onderzocht vanuit een perspectief van interne betekenisvorming. Interne crisiscommunicatie is ook meer algemeen nog geen breed onderzocht gebied (Johansen et al., 2012; Frandsen & Johansen, 2011). Studies naar crisiscommunicatie en crisismanagement gaan overwegend over externe dimensies van crises, gericht op externe stakeholders, sociale netwerken of media (Heide & Simonsson, 2015). Een uitzondering is Coombs (2007, 2015) die aandacht besteedt aan interne processen van verantwoordelijkheidsattributie, onzekerheidsreductie, framing door crisismanagers, weerstand en fouten tijdens het verspreiden en verwerken van informatie. Internationaal onderzoek naar crisiscommunicatie richt zich bovendien

in de meeste gevallen op private bedrijven en minder op publieke organisaties (Heide & Simonsson, 2014; Frandsen & Johansen, 2016; Strandberg & Vigsø, 2016; Stieglitz et al., 2017; Olsson, 2014). Dat is een gemis als we ervan uitgaan dat publieke organisaties een belangrijke rol spelen bij de totstandkoming en hantering van bredere maatschappelijke crises, bijvoorbeeld vertrouwenscrises tussen groepen burgers en de overheid (Olsson, 2014). Het is ook opmerkelijk, omdat organisatiestudies laten zien hoe bedreigende situaties kunnen ontstaan door de manier waarop organisatieleden in sociale contexten betekenissen ontwikkelen (Maitlis & Sonenshein, 2010; Weick, 2000).

Een tweede reden is dat we aandacht willen vestigen op negatieve patronen bij de vorming van narratieven die kunnen verhinderen dat interacties tot verbeteringen leiden. In organisaties kunnen leerprocessen optreden als gevolg van kritische gebeurtenissen en ernstige fouten (Ulmer et al., 2010). Ook zijn sommige organisaties in staat om na een crisis een discours te ontwikkelen dat betrokkenen sterkt, motiveert en tot samenwerking inspireert. Enkele kenmerken van een dergelijk discours zijn een sterke gerichtheid op gezamenlijke waarden, bereidheid om buiten bestaande kaders te denken en leiders die open en authentiek communiceren (Ulmer et al., 2010; Seeger et al., 2005). Maar hoewel 'het gesprek aangaan' in veel situaties geldt als hét panacee voor problemen, is er geen empirisch bewijs dat positieve leereffecten per definitie optreden in omgevingen waarin mensen bereid zijn met elkaar te praten. Wel zijn er studies die laten zien hoe een crisissituatie elementen van een disfunctionele cultuur, zoals het niet-naleven van regels en procedures, kan versterken (Strandberg & Vigsø, 2016), hoe negatieve communicatiepatronen problemen kunnen verergeren terwijl mensen ze proberen op te lossen (Lüscher & Lewis, 2008; Van Herzele et al., 2015) en hoe *selffulfilling prophecies* de status quo in stand houden (Weick, 1988, 1995).

Met de bevindingen van deze casusstudie willen we niet alleen bijdragen aan theorievorming; we willen organisaties als de Belastingdienst inzichten aanreiken in de manier waarop organisatienarratieven tot ontwikkeling komen en wat daarvan de consequenties zijn.

## 5.2 Theoretisch kader

### Crisiscommunicatie en crisismanagement

Volgens Coombs (2015) is een crisis (de perceptie van) een onvoorspelbare gebeurtenis die, als deze niet adequaat wordt aangepakt, een grote, negatieve impact op (de reputatie van) een organisatie, bedrijfstak of haar stakeholders kan hebben. De gebeurtenis vormt een bedreiging voor gezondheid, veiligheid of financiën. Sinds de jaren tachtig van de vorige

eeuw hebben perspectieven op crisismanagement en crisiscommunicatie zich ontwikkeld van een smalle en reactieve oriëntatie op gebeurtenissen naar een bredere, proactieve en procesgerichte benadering. Crises worden niet bestudeerd als geïsoleerde incidenten – zoals branden die onder controle moeten worden gebracht – maar als processen die zich ontwikkelen in een aantal fasen (Frandsen & Johansen, 2016; Coombs, 2015). Via crisismanagement proberen organisaties een crisis te voorkomen of zich erop voor te bereiden en ervan te leren.

Visies op communicatie die aansluiten bij dit strategische perspectief, zoals de *situational crisis communication theory* van Coombs (2007), kenmerken zich door een contextgeoriënteerde benadering waarbij communicatiestrategieën worden vastgesteld aan de hand van kenmerken en typologieën van de crisis. Crises verschillen naar hun aard, historie en ernst. Afhankelijk van dergelijke kenmerken worden communicatiestrategieën bepaald (Coombs, 2007, 2015; Sellnow & Seeger, 2013; Frandsen & Johansen, 2016). Via communicatie kan de organisatie bijvoorbeeld mensen instrueren, onzekerheid verminderen of haar reputatie beschermen (Olsson, 2014; Falkheimer & Heide, 2010; Stieglitz et al., 2017). Sommige studies maken onderscheid tussen enerzijds strategieën die zijn gericht op reputatieverbetering en *containment* en anderzijds strategieën die zich richten op veerkracht, leerprocessen en vernieuwing, bijvoorbeeld doordat ze individuen en groepen ondersteunen bij samenwerking, informatiedeling en betekenisgeving tijdens en na de crisis (Olsson, 2014; Seeger et al., 2005). Steeds meer literatuur richt zich bovendien op interactie tussen organisatie en externe stakeholders via sociale media (zie bijvoorbeeld Eriksson, 2018). In het algemeen laten crisiscommunicatiestrategieën zich kenschetsen als doelgeoriënteerd, top-down gestructureerd en gericht op informatietransmissie met behulp van retorische technieken (Falkheimer & Heide, 2006; Zhao et al., 2018).

Recente studies verbreden het strategische procesperspectief vanuit opvattingen over complexiteit en vanuit een sociaal-constructivistische benadering van de organisatie-werkelijkheid. Frandsen en Johansen (2016) zetten vraagtekens bij de ambitie om een crisis te determineren en objectiveren. Ze wijzen op de empirische complexiteit en de gemedieerdheid van crisispercepties en thematiseren de disruptieve omstandigheden waarin organisaties betekenis moeten geven aan wat er gebeurt. Communicatie-onderzoek vindt volgens sommige auteurs nog te veel plaats vanuit een eenzijdig model waarin één zender (de organisatie) en één ontvanger (alle stakeholders) centraal staan en waarin communicatieplannen zijn gericht op het planmatig informeren van externe en interne stakeholders. Crisismanagement zou rekening moeten houden met complexiteit en daarom niet alles moeten verwachten van planning, controle en informatieoverdracht (Heide & Simonsson, 2014; Falkheimer & Heide, 2006; Strandberg & Vigsø, 2016; Frandsen & Johansen, 2011). Statische en hiërarchische modellen van zenders en ontvangers kunnen

onder andere leiden tot verwaarlozing van medewerkers, terwijl juist medewerkers al in een vroeg stadium zwakke signalen over negatieve ontwikkelingen kunnen opvangen en verder brengen. Postbureaucratische organisaties, zeker in tijden van sociale media, worden gekenmerkt door horizontale communicatie waarbij medewerkers gelden als actieve communicators die de organisatie kunnen veranderen (Heide & Simonsson, 2014; Stieglitz et al., 2017; Zhao et al., 2018).

Vanuit dit bredere perspectief kunnen we communicatie opvatten als een continu proces waarin groepen en individuen met elkaar betekenissen construeren die hen in staat stellen (disruptieve) gebeurtenissen te begrijpen en ernaar te handelen (Sellnow & Seeger, 2013; Weick et al., 2005; Ulmer et al., 2007).

Frandsen en Johansen (2016, p. 148) benadrukken in hun definitie van crisiscommunicatie het multivocale karakter van communicatieve processen:

*'Crisis communication is a complex and dynamic configuration of communicative processes which develop before, during and after an event or a situation that is interpreted as a crisis by an organization and/or by other voices in the arena.'*

In deze definitie is iedereen in de organisatie tegelijk zender en ontvanger. Informatie, bijvoorbeeld afkomstig van het management, krijgt pas betekenis in een specifieke context waarin mensen erover praten (Strandberg & Vigsø, 2016; Weick, 1995; Heide & Simonsson, 2015). Onderzoekers hebben opgeroepen tot meer onderzoek naar interne interacties in relatie tot organisatiecrises, omdat een crisis kan worden begrepen als een kritisch incident waarbij verandering en organisatieleren gepaard gaan met een vernieuwing van het discours (Seeger et al., 2005; Frandsen & Johansen, 2011, 2016; Heide & Simonsson, 2014; Heide, 2013).

### Betekenisproductie in disruptieve tijden

Interne dimensies van een organisatiecrisis zijn uitvoerig beschreven door Karl Weick (o.a. 1993, 2010). Centrale gedachte in Weicks benadering is dat mensen betekenis geven aan gebeurtenissen door deze te begrijpen vanuit de betekenischema's waarover ze beschikken. Een crisis kan ertoe leiden dat mensen hun (organisatie)werkelijkheid niet langer ervaren als logisch, moreel aanvaardbaar en consistent met hun zelfbeeld. Op dat moment staan actoren voor de opgave om met elkaar omgevingssignalen te verwerken op een manier die bijdraagt aan doelgeoriënteerd gedrag (Weick, 1993, 1995, 2000; Maitlis & Sonenshein, 2010; Stieglitz et al., 2017). Via *sensemaking* proberen mensen situaties die ambigu, onduidelijk of verwarrend zijn, in woorden en categorieën vast te leggen (Weick et al., 2005). Betekenissen komen sociaal en relationeel tot stand terwijl organisatieleden in een flux van gebeurtenissen bepaalde elementen naar voren halen die voorbereiden op actie (Brown, 2014; Colville et al., 2012; Maitlis, 2005). Weick analyseert onder andere

de manier waarop betrokkenen de eerste aanwijzingen voor een crisis (cues) waarnemen en interpreteren. Hij vestigt hierbij ook aandacht op sociale patronen die de kans op een ramp of crisis vergroten (Weick, 1993, 1995). Zo nemen organisatieleden sommige onverwachte gebeurtenissen niet waar, omdat deze niet passen binnen collectieve visies op de werkelijkheid. Ook kunnen risico's verkeerd worden ingeschat onder invloed van sociale en psychologische mechanismen zoals sterke *commitments*, optimistische verwachtingen, zelfoverschatting of overvoorzichtigheid (Weick, 1988, 1993, 2010). Ook anderen hebben sociale processen beschreven die kunnen leiden tot rampen, zoals oververeenvoudiging om complexiteit te reduceren, te lang vast te houden aan hypothesen en routines (Dörner, 1997), *groupthink* (Janis, 1973) en *paralysis* (verlamming) onder invloed van emoties (Lüscher & Lewis, 2008; Denis et al., 2009).

Hoewel iedereen in en rond de organisatie erover meepraat, benadrukt Weick (1993) dat juist in situaties van (dreigende) crises van managers en bestuurders wordt verwacht dat ze betekenis geven aan wat er gebeurt. Zij worden geacht om de interpretaties van organisatieleden te beïnvloeden op een manier die houvast en handelingsperspectieven biedt (Lüscher & Lewis, 2008; Maitlis, 2005). Tegelijk hebben studies laten zien dat medewerkers vooral in gesprekken met collega's betekenis geven aan informatie (o.a. Frandsen & Johansen, 2011), dat de mate waarin ze aandacht besteden aan feitelijke informatie van het management in bepaalde situaties beperkt is (o.a. Mazzei & Ravazzani, 2011) en dat aan crisisinformatie meer waarde wordt gehecht naarmate managers vaker *face to face* uitleg geven en daarbij eenduidige boodschappen brengen (Strandberg & Vigsø, 2016).

Gesprekken over crisissituaties in organisaties gaan ook over identiteit. Terwijl ze gebeurtenissen bespreken, geven organisatieleden hun individuele identiteit vorm in relatie tot de organisatie-identiteit. Hierbij is sprake van een continue wisselwerking. In hun interacties definiëren organisatieleden telkens opnieuw 'wie ik ben' en 'wie wij zijn' (Weick, 1995; Stieglitz et al., 2017; Madsen, 2016). Andere onderzoekers (Czarniawaska, 2000; Strandberg & Vigsø, 2016; Brown, 2015) hebben in dit verband gewezen op de relatie tussen identiteit en de verhalen die organisatieleden vertellen.

### Narratieven en counternarratieven

Betekennissen ontstaan dus in een organisatieomgeving waarin mensen handelen, keuzes maken en met elkaar praten. Diverse studies hebben in dit verband aandacht gevraagd voor de rol van narratieven. Narratieven zijn verhalen waarin deelnemers hun interpretaties van verleden, heden en toekomst geven (Brown et al., 2014; Brown, 2014). Het hoeft hierbij niet te gaan om anekdotes of geschiedenissen met een begin en een einde en een min of meer dramatisch handelingsverloop. Een narratief is een constructie waarin mensen



het perspectief van een actor beschrijven die een specifiek probleem, een specifieke tegenstander of een specifiek obstakel het hoofd probeert te bieden. Terwijl mensen vertellen over deze actor, vertellen ze impliciet of expliciet over de morele waarden die de actor verdedigt, verwerpt of huldigt (Boje & Lundholt, 2018). Volgens Bate (2004) helpen verhalen mensen om hun persoonlijke identiteit vorm te geven, collectieve identiteiten op te bouwen, de bestaande situatie te bekritisieren en een gezamenlijke noodzaak voor verandering te creëren en mensen te mobiliseren om in actie te komen. Andere onderzoekers hebben betoogd dat mensen via verhalen betekenissen ontwikkelen (Robichaud et al., 2004). Door aspecten van de situatie te selecteren, benoemen, vergroten of verzinnen, ondersteunen ze de bedoelingen of de belangen van de verteller (Boje & Lundholt, 2018; Maitlis, 2005). Organisatieleden krijgen rollen toebedeeld vanuit organisatieverhalen en hervertellen ze op een manier die helpt om mogelijke spanningen tussen rollen en verhalen op te lossen (Pittz, 2016).

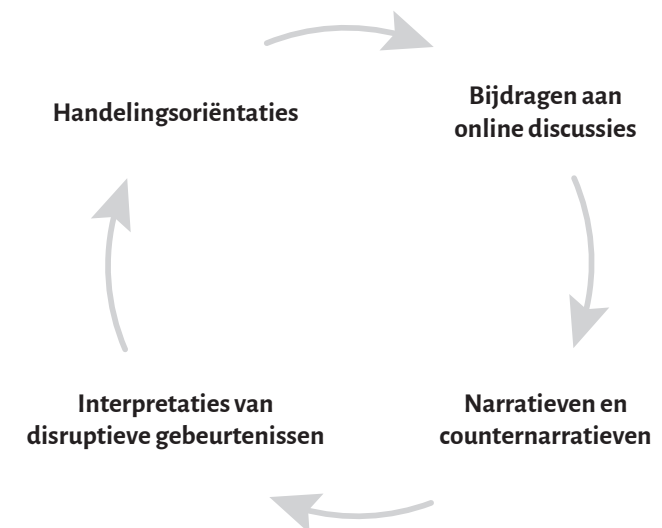
In tijden van verandering vertellen mensen elkaar persoonlijke verhalen die in de loop van de tijd samenkomen in een gemeenschappelijke vertelling. Deze *master narrative* kan organisatieleden onderwerpen aan één dominante visie, terwijl andere perspectieven verdwijnen. Tegelijk nodigen dominante visies juist uit tot de constructie van tegenverhalen die individuele of collectieve ervaringen en gevoelens onthullen die door de *master narrative* worden onderdrukt, uitgesloten of verzwegen (Lundholt et al., 2018; Bate, 2004). Deze *counter narratives* werpen een afwijkend licht op wat ertoe doet en wat er gebeurt. Ze belichten andere actoren, andere omstandigheden, andere obstakels en andere doelen. Ze zetten zich af tegen breed aanvaarde (meta)verhalen over wat waar, belangrijk, nastrevenswaardig of ongewenst is. In organisaties valt bij dit laatste te denken aan geformaliseerde teksten over de doelen en werkwijze van de organisatie, die worden verspreid via officiële kanalen zoals intranetten en toespraken van bestuurders. Tegelijk zijn *master narratives* niet per definitie de officiële verhalen van het management. Ook elders in de organisatie kunnen dominante verhalen ontstaan die helpen om gebeurtenissen te begrijpen in het licht van wat normaal, vanzelfsprekend en aanvaardbaar is (Boje & Lundholt, 2018; Pittz, 2016).

Narratieven en counternarratieven ontwikkelen zich in een onderlinge dynamiek. Volgens sommige onderzoekers bevestigen counternarratieven de masternarratieven tot op zekere hoogte (Boje & Lundholt, 2018). Een counternarratief is immers een reactie op een dominant verhaal en reproduceert hierdoor ook bepaalde onderliggende aspecten van een basisverhaal. Om een voorbeeld te geven: verhalen die een alternatieve visie geven op wie verantwoordelijk is voor bepaalde fouten, kunnen aannames over verantwoordelijkheid bevestigen en bovendien het perspectief van verantwoordelijkheid herhalen en 'naturaliseren'. Een counternarratief kan bovendien onderdeel worden van het officiële

verhaal van de organisatie en daarmee uitnodigen tot nieuwe counternarratieven. Zowel narratieven als counternarratieven dragen bij aan het normaliseren en naturaliseren van gebeurtenissen en bakenen daarmee af welke handelingen en interpretaties mogelijk zijn (Boje & Lundholt, 2018; Lundholt et al., 2018; Bamberg et al., 2004).

### Aandachtspunten voor onze analyse

Op grond van vorenstaande inzichten over betekenisvorming en narratieven hebben we de aandachtspunten voor onze analyse bepaald. We brachten de theoretische noties samen in een eenvoudig procesmodel, dat we in de fase van dataverzameling en -analyse toetsten en aanscherpten (zie figuur 1).



**Figuur 1:** Procesmodel over de vorming van interpretaties en handelingsoriëntaties naar aanleiding van disruptieve gebeurtenissen

We vatten de toeslagen crisis op als een situatie waarin organisatieleden onder invloed van disruptieve gebeurtenissen op zoek gaan naar herstel van betekenis. In tijden van ambiguïteit en onzekerheid construeren mensen verhalen (narratieven) die de gebeurtenissen verklaren en duidelijkheid geven over de identiteit van betrokkenen. Hierbij ontstaan (nieuwe) interpretaties van de gebeurtenissen, die vervolgens weer leiden tot handelingsoriëntaties. Deze brengen organisatieleden ter sprake in alledaagse conversaties en – in het geval van onze studie – in bijdragen aan online discussies. Op deze manier ontstaan narratieven en counternarratieven die weer van invloed zijn op de manier waarop (bestaande en nieuwe) disruptieve gebeurtenissen worden geïnterpreteerd.



### 5.3 Casusbeschrijving en methode

We kozen voor een casuonderzoek omdat theorievorming op dit terrein (crisis, interne communicatie, betekenisconstructie via interne sociale media) nog zeer beperkt voorhanden is (Madsen, 2016). Een van de beweegredenen voor onze studie is dat we wilden beschrijven hoe narratieven worden geconstrueerd in een overheidsorganisatie die onderwerp is van hevige publieke kritiek. Casusanalyses maken een bepaald verschijnsel zichtbaar via een rijke beschrijving van fenomenen in een bepaalde context. In combinatie met andere casuonderzoeken dragen ze bij aan algemene kennis over fenomenen doordat ze laten zien welke elementen 'normaal' en welke uniek zijn in een specifieke casus (Wicks, 2001; Flyvbjerg, 2006). We kozen voor de toeslagenaffaire als een *critical case* waarin fenomenen door het extreme karakter van de situatie goed waarneembaar zijn (Flyvbjerg, 2006).

#### Aanleiding en gebeurtenissen

Op 14 november 2019 verschijnt het eerste rapport van de Adviescommissie uitvoering toeslagen. De commissie beschrijft daarin hoe de Belastingdienst op basis van onterechte fraudeverdenkingen en rigide toepassing van procedurele kaders kinderopvangtoeslagen heeft teruggevorderd. Het rapport is niet het eerste geluid over wat 'de toeslagenaffaire' zal gaan heten. Vanaf 2017 publiceren onder andere de Ombudsman en de onderzoeksredacties van *Trouw* en *RTL Nieuws* over de terugvorderingen en de schuldenlast die ze veroorzaakten in duizenden gezinnen.

Het rapport van de commissie-Donner is genuanceerd over de schuldvraag. Niet alleen de Belastingdienst is volgens de commissie verantwoordelijk voor de problemen. Beslissingen van de Belastingdienst werden telkens door de rechtspraak bekrachtigd. Er was bovendien sprake van rigide regelgeving, politieke druk, een dwingende tijdgeest, conflicterende beleidsdoelen en complexe samenwerkingsketens. De commissie stelt vast dat de organisatie in veel gevallen slechts de regels en procedures toepaste. Niettemin leidde het handelen van de organisatie voor een groep toeslagontvangers tot excessieve uitkomsten, waartegen op sommige momenten wel degelijk werd gewaarschuwd (Adviescommissie uitvoering toeslagen, 2019, p. 14, 43, 58).

Onze casusanalyse bestrijkt de periode van november 2019 tot maart 2020. In deze periode verschijnt het eerste rapport (tussenrapportage) en het eindrapport van de adviescommissie (maart 2020). De publicaties hebben bestuurlijke maatregelen en intensieve interne discussies tot gevolg. Binnen de onderzoeksperiode onderscheiden we drie clusters van kerngebeurtenissen, daarmee bedoelen we gebeurtenissen die intern tot veel nieuwsberichten en discussies leiden (zie tabel 1).

#### Data: online discussies over de crisis

In onze studie hebben we de (*online*) *discussies over de crisis* als basis genomen voor de empirische beschrijving en analyse. We zien discussies over crisissituaties als crisiscommunicatie omdat ze onderdeel zijn van het duiden, verwerken, herstellen of voorkomen van crisissituaties. We analyseerden discussiebijdragen van medewerkers om te begrijpen hoe ze bijdragen aan de totstandkoming van betekenissen die weer voorbereiden op nieuwe percepties, interpretaties en handelingen.

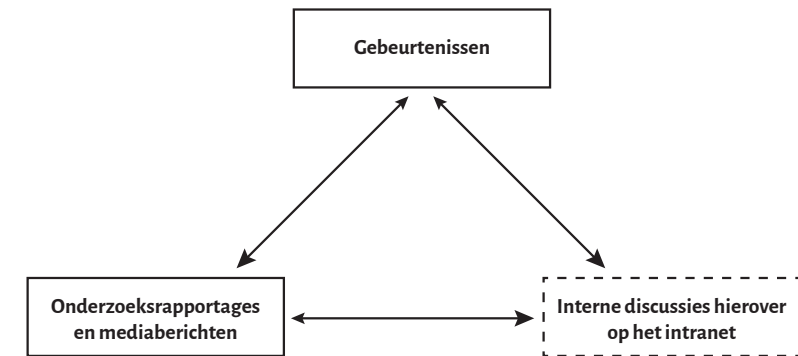
Eerdere casuustudies hebben laten zien dat interne sociale media plaatsen kunnen zijn waar medewerkers steun zoeken voor ideeën en gevoelens van ongenoegen, waar ze reacties en actie van managers vragen en waar ze met elkaar de organisatie-identiteit vormgeven (Madsen & Johansen, 2019; Madsen, 2016).

Gebeurtenissen	Uitingen op het intranet
1. Eerste rapport adviescommissie en Kamerdebat met staatssecretaris Snel.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Emoties van schaamte, schuld en boosheid onder medewerkers.</li> <li>· Verzet tegen bestuurlijke interpretaties van gebeurtenissen.</li> <li>· Bestuurders reageren terughoudend.</li> </ul>
2. Bestuurlijke ingrepen: <ul style="list-style-type: none"> <li>· Debat in Tweede Kamer over compensatie ouders.</li> <li>· Compensatieregeling in werking, ouders krijgen inzicht in dossiers.</li> <li>· Staatsecretaris en directeur-generaal treden af.</li> <li>· Minister kondigt opsplitsing Belastingdienst aan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Discussie over verantwoordelijkheid en schuld houdt aan onder medewerkers.</li> <li>· Schaamte dominante emotie. Roep om herstel van eer en identiteit houdt aan.</li> <li>· Discussiedeelnemers keuren bestuurlijke ingrepen af.</li> <li>· In discussie meer ruimte voor mogelijkheid dat Belastingdienst toch niet (zo) schuldig is.</li> <li>· Schuldvraag is diffuse breuklijn in het debat.</li> <li>· Tegenstelling werkvloer en bestuur verder aangescherpt.</li> </ul>
3. Eindrapport adviescommissie verschijnt en nieuwe bewindspersonen en bestuurders treden aan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Nieuwe bestuurders geven aan in gesprek te willen met medewerkers.</li> <li>· Kritiek medewerkers op niet-luisterend bestuur intensiveert.</li> <li>· Medewerkers uiten kritiek op bestuur en presenteren de werkvloer als positief tegenbeeld van het bestuur.</li> <li>· Uitingen van trots op (de werkvloer van) de organisatie.</li> <li>· Breuklijn rond schuld vervangen door breuklijn bestuur-werkvloer.</li> </ul>

Tabel 1: Overzicht gebeurtenissen en discussies

We volgen de stelling van Wittgenstein dat de betekenis van woorden ligt in de manier waarop ze worden *gebruikt* (Wittgenstein, 1953). Mensen gebruiken woorden in een specifieke context onder invloed van specifieke omstandigheden en doelen. Begrijpen is de activiteit waarbij we analyseren waar, op welke manier en tegen welke achtergrond mensen hun uitingen doen (Schwartz-Shea & Yanow, 2012).

Als data gebruikten we de tekstbijdragen van medewerkers en bestuurders op het nieuwsportal van de organisatie. Dit nieuwsportal is een onderdeel van het intranet van de organisatie waarop alle officiële berichten verschijnen. Denk aan nieuwsberichten, mededelingen en blogs van bestuurders.



Figuur 2: De data voor dit onderzoek (het gestippelde kader)

Het portaal is ook een discussieplatform. Alle medewerkers kunnen, met naamsvermelding, reageren op berichten en op elkaars reacties. Daarbij kunnen ze elkaars bijdragen ook anoniem waarderen via een duim (omhoog of omlaag). De basis voor de selectie van tekstbijdragen was het thema 'toeslagenaffaire'; we selecteerden alle berichten en reacties die in de genoemde periode over dit onderwerp verschenen. In totaal verzamelden we via screenshots 36 berichten<sup>1</sup> en 1142 reacties (tekstbijdragen met daaronder duimpjes van andere deelnemers).

Deelnemers aan de discussies komen uit de hele organisatie (ongeveer 29.000 medewerkers). Ze vertegenwoordigen verschillende onderdelen, regio's en functieprofielen, zoals controlemedewerkers, behandelfunctionarissen en ICT-medewerkers. Bestuurders en managers nemen slechts sporadisch deel aan discussies.

Hoewel de groep deelnemers divers en omvangrijk is, representeert zij niet vanzelfsprekend alle opvattingen en sentimenten die leven in de organisatie. Op discussieplatforms kunnen sociale processen, zoals bijvoorbeeld *organisational silence* (Morrison & Milliken,

2000), plaatsvinden die ervoor zorgen dat sommige standpunten onevenredig vaak en in verhevigde vorm naar voren komen terwijl andere standpunten ondervertegenwoordigd of onuitgesproken blijven. Hierdoor kan een vertekend beeld ontstaan over de mate van consensus in de groep. Wij achten het aannemelijk dat zulke dynamieken een rol spelen op dit platform. Ze zijn echter niet belemmerend voor dit onderzoek. We hebben niet als doel om een representatief beeld te geven van de spreiding van standpunten in de organisatie, we willen vooral zichtbaar maken welke perspectieven tot uitdrukking komen op dit discussieplatform.

De deelnemers vormen een brede gespreksgemeenschap waarin een variatie van stemmen hoorbaar is, waarbinnen mensen zich op een open manier uitspreken over organisatiekwetsies en waarbij ze soms fel maar in het algemeen op respectvolle wijze met elkaar de discussie zoeken. Hoewel lang niet iedereen meepraat, worden discussiebijdragen breed gelezen en van goed- of afkeurende duimpjes voorzien. Daarbij wordt soms zichtbaar dat bepaalde standpunten niet openlijk worden uitgesproken; de anonieme duimpjes maken zichtbaar hoe een 'afwijkende' mening veel instemming genereert.

De discussies op het intranet stonden dus centraal in onze analyse. Om eerste beelden en analyses te toetsen gebruikten we daarnaast enkele andere bronnen. Om te beginnen vond dit onderzoek *embedded* plaats. De eerste auteur is als communicatieadviseur werkzaam bij de organisatie en sloot in de eerste maanden van de crisis regelmatig aan bij een crisisteam dat zich bezighield met interne communicatie over de toeslagenaffaire. Hij heeft voortdurend aantekeningen van observaties bijgehouden. Ter controle hebben we gebruikgemaakt van rapportages over interne webmonitoring en van verslagen van gesprekken tussen de directeur-generaal en groepen medewerkers tijdens de looptijd van dit casusonderzoek. We gebruikten deze documenten om na te gaan of hierin vergelijkbare narratieven en interpretaties naar voren kwamen; dat bleek het geval.

Een setting waarbij een onderzoeker werkzaam is bij de onderzochte organisatie heeft voor- en nadelen. De toegang tot het onderzochte werkveld mag als een voordeel worden beschouwd. De betrokkenheid van de onderzoeker bij de organisatie brengt echter ook risico's met zich mee. Bij de onderzoeker kunnen zich voorkeuren ontwikkelen die onbedoeld sommige vragen en zienswijzen pregnanter maken dan andere. Ook kunnen vertrouwensrelaties met sommige organisatieleden onbedoeld de ontvankelijkheid voor bepaalde verhalen aanwakkeren. Er kan een *bias for verification* ontstaan – de menselijke neiging om (in de werkpraktijk gerezen) overtuigingen bevestigd te zien (Flyvbjerg, 2006). Vanuit dit bewustzijn is het extra belangrijk om systematisch en observeerbaar te werken. Hierna lichten we toe op welke manier dit is gebeurd.

## Vragen en werkwijze

We begonnen de dataverzameling met de volgende vragen:

1. Welke betekenissen geven mensen in de organisatie aan de gebeurtenissen?
2. Welke narratieven hanteren ze, welke functies vervullen deze in de discussies en welke mogelijke effecten hebben ze?
3. In hoeverre dragen deze processen bij aan herstel en vernieuwing, of zouden ze daaraan kunnen bijdragen?

De tekstfragmenten zijn onderzocht via een inductieve, kwalitatieve inhoudsanalyse. Een inductieve benadering is geschikt om 'met een open geest' op zoek te gaan naar dominante betekenissen: waar ze hun oorsprong vinden, of er andere relevante betekenissen bestaan, hoe de betekenissen zich ten opzichte van elkaar ontwikkelen (Van Gorp, 2007). Omdat bij inductieve analyses interpretatie van fragmenten door de onderzoekers onvermijdelijk is, is het belangrijk om de betrouwbaarheid van – in ons geval – geïdentificeerde narratieven in een aantal rondes verder vast te stellen. Hiervoor hebben we de principes van *grounded theory* gevolgd (Strauss & Corbin, 1997; Bowen, 2006). Dataverzameling, analyse en codering verlopen simultaan, waarbij er telkens een wisselwerking is. We vergeleken ideeën die ontstonden steeds opnieuw met het onderzoeksmateriaal. We zochten naar nieuwe gegevens die bepaalde narratieven bevestigen of tegenspreken. De rolverdeling was hierbij als volgt. De eerste onderzoeker verzamelde, analyseerde en codeerde het materiaal, de twee andere onderzoekers vergeleken de analyses met het bronmateriaal en probeerden alternatieve interpretaties te formuleren. Daarnaast maakten we gebruik wat Flyvbjerg noemt de corrigerende werking van '*objects talking back*' (2006, p. 22). We bespraken onze waarnemingen en analyses met een groep van vier meelezers uit de organisatie (twee communicatieadviseurs en twee managers) en met vertegenwoordigers van de ondernemingsraad en de Directie Toeslagen. Hiermee beschikten we over gesprekspartners die de thematiek van dichtbij kenden en die drie perspectieven inbrachten: medewerkers, managers en communicatie. Om interpretaties observeerbaar te maken nemen we bovendien veel fragmenten op in dit artikel.

Narratief	Counternarratief
We hebben grote fouten gemaakt die we moeten herstellen.	We staan te kijk, we moeten ons schamen.
'Wij' zijn verantwoordelijk.	Het bestuur moet naar zichzelf kijken, niet naar medewerkers.
Het systeem is verantwoordelijk.	Een systeem kan niet verantwoordelijk zijn.
We moeten vooruitkijken en het oplossen.	We moeten terugkijken, verantwoording afleggen en leren.
Besturing moet worden verscherpt.	Besturing is niet de oplossing maar wel het probleem.
Cultuur moet veranderen.	Niet de cultuur maar de bestuurders moeten veranderen.
De Belastingdienst is schuldig.	De Belastingdienst is niet (helemaal) schuldig.
Bestuurders en medewerkers moeten met elkaar in gesprek.	Het bestuur moet naar de werkvloer luisteren.

**Tabel 2:** Narratieven en counternarratieven

Bij codering volgden we de stappen van open coderen, axiaal coderen en selectief coderen (Van Gorp, 2007), die we hierna kort toelichten. We maakten een eerste inventarisatie door onder andere te letten op verschillen in inhoudelijke thema's, uitingen van emotie en metafoorgebruik. In de tweede stap zochten we in enkele rondes naar categorieën die in het materiaal naar voren kwamen. Uiteindelijk ordenden we de fragmenten onder vier categorieën: 'schaamte en schuld', 'verantwoordelijkheid', 'identiteitsconstructie' en 'luisteren'. Daaronder identificeerden we narratieven die we opnieuw voorzagen van codes. Bij de derde stap selecteerden we per narratief een bundel van tussen de zeven en vijftien kenmerkende fragmenten. Ook gingen we in deze stap na op welke impliciete of expliciete (counter)narratieven deze bundels een antwoord waren.

We identificeerden vervolgens acht paren van narratieven en counternarratieven, zoals in tabel 2 weergegeven. Per paar kozen we een of meer fragmenten die in dit artikel worden besproken.

### Anonimisering

In deze casus is gewerkt met discussiebijdragen die binnen de organisatie openbaar en met naamsvermelding zijn verschenen. In de fase van dataverzameling zijn alle fragmenten geanonimiseerd. De fragmenten die zijn geselecteerd voor dit artikel zijn voorgelegd aan de auteurs. Zij hebben hun toestemming verleend voor publicatie. Eén medewerker gaf hiervoor geen toestemming; hier hebben we een vervangend fragment gekozen.

## 5.4 Bevindingen

We presenteren de bevindingen aan de hand van vier thema's:

- uitingen van schaamte en schuld;
- twisten over verantwoordelijkheid;
- identiteitsconstructie aan de hand van contrasten;
- luisteren en in gesprek gaan.

### Uitingen van schaamte en schuld

In de weken na publicatie van het eerste rapport verschijnen nieuwsberichten en weekberichten (blogs) van de directeur-generaal over de toeslagenaffaire. Met name de weekberichten trekken veel lezers; ze belanden in de top 5 van meest gelezen berichten uit de geschiedenis van het intranet van de dienst. Zeker in de eerste fase uitten medewerkers in hun reacties emoties van schaamte, afkeer en ontgoocheling over het moreel tekortschieten van een organisatie die zou moeten staan voor morele waarden en rechtvaardige procedures. Onder de eerste drie berichten die verschijnen naar aanleiding van het rapport de commissie-Donner bevatten bijna alle reacties uitdrukkingen die naar emoties verwijzen of een emotionele toonzetting hebben. In de fragmenten hierna komen emoties onder andere tot uitdrukking in krachtige negatieve termen (zoals 'hel' en 'diep triest'), versterkende woorden (een 'enorm bedrag'), het gebruik van uitroeptekens of doordat medewerkers expliciet naar hun emoties verwijzen ('ik schaam mij diep').

Aanankelijk zijn er veel uitingen die de schuld van de organisatie aan het leed van de getroffen ouders benadrukken:

1. *'Die mensen moeten door een hel zijn gegaan. Een grote logge organisatie die je veroordeelt tot terugbetaling van een enorm bedrag. Je komt nergens doorheen, niemand die luistert, geen bewijzen geleverd. En je hebt zelf het nakijken met die omgekeerde bewijslast die de Belastingdienst geniet.'*

Emoties refereren aan waardeoordelen die ons bewegen richting beslissingen en acties (Zajonc, 1980). Ze geven informatie over de persoonlijkheid, intenties en motieven van de afzender (Van der Meer & Verhoeven, 2014). In de discussiebijdragen onder de eerste berichten komen vooral morele emoties tot uitdrukking, zoals schaamte, schuld en afkeer. Het specifieke aan morele emoties is dat ze verbonden zijn aan de belangen of het welzijn van anderen (Haidt, 2003). Door te verwijzen naar berichten over problemen van getroffen ouders schrijven deelnemers de organisatie verantwoordelijkheid toe. Tegelijk nemen ze collega's in bescherming door erop te wijzen dat de schuld ten onechte bij hen wordt gelegd:

2. *'Helaas liften de uitvoerende Toeslagen-collega's geheel ten onrechte mee in de negatieve beeldvorming die de dienstleiding rond hun onderdeel heeft veroorzaakt. Nu maar hopen dat het publiek dat ook onderkent.'*

Gaandeweg komen uitingen van schaamte meer naar de voorgrond:

3. *'Als ik lees hoe wij met deze mensen zijn omgegaan, geen reactie hebben gegeven op vragen, niet hebben aangegeven waarom wij corrigeren en wel direct tot inning zijn overgegaan dan schaam ik mij diep voor wat deze mensen ten onrechte is aangedaan.'*

Emoties en gevoelens van schaamte kunnen een sterke prikkel vormen om tot identiteitsreparatie over te gaan. Verschillende auteurs hebben in dit verband gewezen op verschillen tussen schaamte en schuld (o.a. Tangney, 1995; Niedenthal et al., 1994; Tracy & Robins, 2007; Maitlis & Shonenstein, 2010). Schuldgevoelens gaan over wat we hebben gedaan en over degenen die we hebben benadeeld. Gevoelens van schaamte richten de aandacht naar hoe anderen ons zien. Maitlis en Shonenstein (2010, p. 569) zeggen hierover: '(...) individuals feeling shame tend to focus on themselves rather than those they may have hurt, while those experiencing guilt do the opposite, and are more likely to try to think of ways to repair the situation.'

Via emotionele uitingen maken medewerkers duidelijk dat ze zich aangesproken voelen als leden van de organisatie die de problemen heeft veroorzaakt. Terwijl ze gevoelens van schaamte ter sprake brengen, gebruiken deelnemers expliciete formuleringen om de positieve identiteit van medewerkers te beschermen:

4. *'Als het jou al pijn doet...wat denk je dan van de Toeslagenmedewerkers die de wet uitvoeren? En wat denk je wat een jarenlange stroom aan uitspaken/jurisprudentie en wetgeving met je doet? (...) Diezelfde uitspraken maakten het niet mogelijk de menselijke maat toe te passen.'*

De emoties zetten het debat met bestuurders op scherp. Ook van hen wordt emotie verwacht, maar in bestuurlijke blogs komen weinig persoonlijke emoties tot uitdrukking. Een blog waarin een bestuurder de gebeurtenissen 'heel vervelend' noemt roept felle verontwaardiging op:

5. *'Ik kreeg hetzelfde gevoel toen ik deze blog las. Het is schokkend en diep triest wat er gebeurd is en onze DG doet het alleen af als "het is heel vervelend dat er fouten zijn gemaakt".'*

### Twisten over verantwoordelijkheid

Terwijl deelnemers verwijzen naar emoties van schaamte, spitsen discussies zich toe op de vraag wie er (wél) verantwoordelijk zijn. Dat is niet uniek aan deze casus. Volgens Coombs (2007) reduceren mensen psychologische stress door op zoek te gaan naar informatie over de oorzaken van negatieve gebeurtenissen. Hierbij is het toekennen van verantwoordelijkheid een kernactiviteit. Via attributies van verantwoordelijkheid worden de aard, ernst en omvang van de crisis vastgesteld en komen affectieve reacties en beslissingen tot stand.

Bestuurders uiten zich in hun blogberichten behoedzaam en terughoudend over de verantwoordelijkheidsvraag. Ze sluiten zich aan bij de analyses uit de tussenrapportage van de adviescommissie, waarin de fouten tot op zekere hoogte worden verklaard vanuit een systeemperspectief. De 'institutionele vooringenomenheid' zou voortkomen uit een complex stelsel van (externe en interne) factoren en omstandigheden. De deelnemers verwerpen deze institutionele verklaring. Als het bestuurlijke narratief vertelt over 'onrechtmatigheden veroorzaakt door een systeem' dan luidt het counternarratief van de medewerkers: 'Een systeem kan niet verantwoordelijk zijn.'

Het verzet tegen de systeemverklaring wordt op drie manieren aangewakkerd. Om te beginnen hebben ouders aan wie schade is toegebracht recht op opheldering en verantwoording, vinden deelnemers aan de discussie. Ze refereren aan mediaberichten waarin ouders hun verhaal doen.

6. *'Maar, zoals blijkt uit alle reportages van RTL & Trouw en het eerste rapport Donner, laat dit onverlet dat Toeslagen bij de afhandeling van veel individuele zaken tegenover de betrokken toeslaggerechtigden heel veel steken heeft laten vallen.'*



Daarnaast vinden deelnemers dat zelfonderzoek nodig is opdat '(...) dit over een aantal jaar niet nog een keer zal gebeuren'. Verantwoordelijken zullen verantwoording moeten afleggen en de organisatie zal lessen moeten trekken uit wat gebeurd is:

7. *'Voor de goede orde: ik zoek geen openbare bestraffing, geen guillotine die koppen laat rollen, geen schandpaal maar wel inkeer, berouw en herzien inzicht in wat meedogenloos handelen teweeg kan brengen.'*

De behoedzame manier waarop bestuurders formuleren, maakt in dit verband reacties van irritatie en argwaan los. In combinatie met de omarming van 'systeemverklaringen' lijken bestuurlijke boodschappen eerder als 'strategisch' te worden opgevat (gericht op het voorkomen van aansprakelijkheid en het beschermen van personen) dan authentiek en ontvankelijk (vgl. Seeger et al., 2005). Medewerkers reageren bijvoorbeeld negatief op een passage waarin een bestuurder verwijst naar het 'tijdsgewricht' waarin problemen tot stand kwamen:

8. *'Contra legem handelen door een bestuursorgaan, waardoor vele burgers de dupe zijn geworden, kan volgens mij nooit (!!!!) worden verklaard door een "tijdsgewricht". Dat is echt te makkelijk.'*

Het derde motief om zich te verzetten tegen de systeemnarratief heeft te maken met schuldverdeling. Als 'het systeem' verantwoordelijk is voor de problemen, dan is iedereen medeschuldig. In dit licht wordt de 'systeemnarratief' geïnterpreteerd als een poging om de schuld van de top naar de werkvloer te delegeren. Deze interpretatie komt tot leven als een intern nieuwsbericht verschijnt waarin de staatssecretaris een cultuuronderzoek in de dienst aankondigt. Dit is voor veel medewerkers de bevestiging dat de verantwoordelijkheid in de hele organisatie wordt gelegd. Het frequente gebruik van woorden als 'wij' en 'ons' door bestuurders, verwijzend naar 'wij allemaal', roept in dit licht verzet op:

9. *'Ik zal het wellicht verkeerd hebben begrepen, maar zoals ik het lees, is dus in feite niemand maar tegelijkertijd ook iedereen verantwoordelijk voor de gemaakte fouten.'*

Via cynische en ironische formuleringen ('ik zal het wellicht verkeerd begrepen hebben') nemen medewerkers afstand van verhalen van het management. Deelnemers wijzen erop dat ze al jaren tevergeefs verbetervoorstellen onder de aandacht van het management proberen te brengen:

10. *'30 jaar met ideeën gekomen (toen nog op de ideeënbus) en alle ideeën o.a. ook op gebied van toeslagen werden altijd afgewezen!'*

Hebben medewerkers hiermee een heel ander perspectief op de verantwoordelijkheidsvraag dan de bestuurders of bijvoorbeeld de adviescommissie? Dat valt te relativeren. De afwijzing van het managementnarratief valt niet terug te voeren op een inhoudelijke tegenstelling van visies. Terwijl deelnemers de systeemverklaring krachtig afwijzen, komen in hun verhalen elementen naar voren die doen denken aan het rapport van de adviescommissie: tegenstrijdige regelsystemen, politiek-bestuurlijke druk, complexe uitvoeringsketens. Een groep medewerkers betwijfelt tegen deze achtergrond of de Belastingdienst überhaupt iets te verwijten valt. Op dit punt openbaart zich vervolgens een zekere breuklijn in het debat: 'de Belastingdienst is schuldig' versus de 'Belastingdienst is onschuldig'. Zeker in de emotionele beginfase is dit een gevoelige tegenstelling. Pogingen om schuld te relativeren of nuanceren kunnen op felle negatieve reacties van collega's rekenen, en zijn—wellicht hierdoor—aanvankelijk slechts sporadisch te vinden. Maar de steun voor het standpunt dat 'de Belastingdienst tot op zekere hoogte correct heeft gehandeld', neemt toe naarmate de discussiebijdragen minder emotioneel van karakter worden en meer deelnemers deze alternatieve visie op een genuanceerde wijze naar voren brengen. Een medewerker begint een discussiebijdrage met de woorden 'ook ik vind het vreselijk om de verdrietige verhalen van toeslagontvangers te horen', en verdedigt vervolgens met een uitgebreide argumentatie de stelling dat de Belastingdienst in essentie heeft gedaan '(...) waar hij voor staat opgesteld: de wet uitvoeren'. De bijdrage genereert 654 duimpjes omhoog en 9 omlaag.

Maar van een scherpe inhoudelijke tweedeling is geen sprake. Discussiedeelnemers brengen dezelfde oorzaken en omstandigheden ter sprake, zoals rigide wetgeving en politieke druk. Eerder dan een inhoudelijke breuklijn is een verschuiving in de discussies waarneembaar rondom de identificatie van wie *zeker niet* verantwoordelijk zijn. Terwijl ze gevoelens van schaamte en verontwaardiging uitdrukken, intensiveren deelnemers de counternarratief 'wij (medewerkers) zijn niet verantwoordelijk voor deze crisis'. Vanuit deze narratief ontwikkelt zich een contrast met een groep die volgens de medewerkers juist meer verantwoordelijkheid zou moeten nemen: de bestuurders.

### Identiteitsconstructie aan de hand van contrasten

Wie precies worden bedoeld met 'bestuurders' (ook wel: 'het management'), wordt in de discussies niet afgebakend. Het bestuur lijkt te fungeren als het discursieve tegenbeeld van de werkvloer, en omgekeerd. Medewerkers definiëren zichzelf door zich te contrasteren met deze specifieke groep niet-medewerkers. In hun bijdragen associëren ze de werkvloer met vakkennis, beroepseer, maatschappelijk waarden, loyaliteit en een historische binding met de organisatie. Bestuurders krijgen gestalte in termen van een tegenbeeld: geen vakinhoudelijke achtergrond, ahistorisch en carrièregericht.



11. *'Hoewel ik volledig overtuigd ben van de goede wil van managers, topambtenaren en zeker niet te vergeten, politici, hebben ze allemaal één onoverkomelijke handicap. Ze weten namelijk niets van het werk en dan ga je dus aan de organisatie sleutelen, want je moet toch iets aanpakken. Het gevolg daarvan is weer dat er niets wezenlijk verandert.'*

Stacey (2007) en anderen hebben gewezen op de relaties tussen macht, groepsvorming en identiteit. Mensen bouwen aan machtsrelaties door groepen te vormen waarin sommigen worden ingesloten en anderen uitgesloten. Stacey (2007, p. 299): 'These groupings establish powerful feelings of belonging which constitute each individual's "we" identity. These "we" identities, derived from the groups we belong to, are inseparable from each of our "I" identities.'

Rond 20 januari 2020 verschijnen verschillende mediaberichten waarin Kamerleden zich kritisch uiten over de Algemene bestuursdienst (ABD).<sup>2</sup> Deze dienst zou de 'baantjescarousel' van incapabele bestuurders draaiende houden. Kamerleden dringen aan op onderzoek naar de rol van de dienst. De berichtgeving bevestigt ideeën over bestuurders en resoneert in interne narratieven op het moment dat het kabinet aankondigt de Belastingdienst te willen opsplitsen. In een reactie op een bericht hierover zegt iemand:

12. *'Blijkbaar wacht men het onderzoek niet af en heeft men op basis van niks conclusies getrokken. We krijgen er weer een onbestuurbaar waterhoofd bij met alle gevolgen van dien (...). Maar er komen dan wel weer voldoende baantjes vrij voor de vriendjes binnen de ABD.'*

Nieuwe berichten van het bestuur worden vervolgens nadrukkelijker in het licht van dit cynische frame gelezen. Als blijkt dat nieuwe bestuurders in hun blogs wel over de oplossing maar niet over de herkomst van problemen willen praten, zien deelnemers dit als een continuering van een patroon dat telkens problemen veroorzaakt:

13. *'Daar gaan we weer: "Extra capaciteit aan de top..." Volgens mij blijft een kerstboom niet staan op de piek.'*

De constructie van beelden van medewerkers (werkvloer) en bestuurders laat in de loop van de gebeurtenissen duidelijke stappen naar verscherping zien. Niet alleen wordt getwijfeld aan de intenties en de capaciteiten van de bestuurslaag, in toenemende mate worden bestuurders ook geïdentificeerd als de veroorzakers van problemen, of minstens als degenen die hadden moeten ingrijpen toen dat nog kon. Terwijl bestuurlijke maatregelen elkaar opvolgen, groeit het counternarratief dat bestuurlijke praktijken de problemen hebben veroorzaakt. En dus betekent 'meer besturing' een verergering van de situatie.

Kenmerkend is bijvoorbeeld de manier waarop deelnemers bestuurlijke maatregelen in het licht plaatsen van de parabel van 'roeiers en stuurders'. Prestatieproblemen worden 'opgelost' door roeiers uit de boot te verwijderen en te vervangen door extra stuurmannen, oftewel: managers en adviseurs. Onder invloed van dit *frame* worden bijna alle bestuurlijke initiatieven op voorhand als contraproductief gekwalificeerd.

14. *'Zo gaan we de roeiwedstrijd in ieder geval niet winnen! We hebben een duidelijk wettelijk kader waarbinnen we moeten uitvoeren. Gewoon meer echte roeiers!!'*

In plaats van bestuurders en externe adviseurs aan te stellen zou de organisatie naar medewerkers moeten luisteren.

Waar schaamte zich eerder in de discussies manifesteerde als een negatieve identiteitsemotie, ontwikkelt zich nu een beweging naar de andere kant: medewerkers benadrukken dat ze trots (willen) zijn op hun organisatie. Het eindrapport van de adviescommissie (maart 2020) wordt in dit verband door veel deelnemers als goed nieuws ontvangen. Een van de conclusies is dat de schrijnende werking van de toeslagenregels niet primair het gevolg is van de handhaving door de Belastingdienst/Toeslagen, maar eerder inherent is aan het toeslagenstelsel.

15. *'Leest allen het artikel in de Volkskrant van vandaag waar oud- minister Donner de nuance aanbrengt in de toeslagenaffaire. Zo je al niet meer trots was op de Belastingdienst dan is die trots weer terug! Het is fijn maar eigenlijk triest om achteraf gelijk te krijgen in deze zaak. Het voelt niet als een overwinning. Meer een beetje als genoegdoening.'*

McGregor et al. (2005) hebben laten zien dat de positieve emotie trots, net als schaamte, een defensieve reactie op een bedreigende situatie kan zijn, waarbij mensen hun onderlinge consensus overschatten. We weten niet in hoeverre medewerkers het eens zijn over wat de situatie is, maar vaak herhaalde metaforen als 'de werkvloer' en 'roeiers' suggereren een collectief gedragen interpretatie.

Onder invloed van verhalen over verantwoordelijkheid, schaamte en trots komt het contrast tussen bestuur en medewerker op scherp te staan. Dit contrast vindt zijn uitdrukking in counternarratieven waarin medewerkers gebeurtenissen duiden. In deze narratieven vindt eer- en identiteitsherstel van de werkvloer plaats. Deze wordt nu gepresenteerd als de kern van de organisatie die de organisatie (ondanks het bestuur) draaiende houdt:

16. *"Het werk gaat gewoon door." Ja natuurlijk gaat het werk gewoon door. Op de werkvloer probeert iedereen de show draaiende te houden.'*

### Luisteren en in gesprek gaan

De derde kerngebeurtenis in deze casus is het aantreden van nieuwe directeuren-generaal en staatssecretarissen. In relatie tot deze ontwikkeling gaan gesprekken in toenemende mate over het gesprek zelf. Deelnemers uiten hun ongenoegen over het gebrek aan luisterend vermogen van het management. Dit terwijl ook de nieuwe bestuurders in hun blog voortdurend beklemtonen dat ze het gesprek met medewerkers belangrijk vinden en bovendien daadwerkelijk in gesprek gaan met groepen medewerkers, getuige de verslagen die op datzelfde intranet worden geplaatst.

In de discussies zetten uitingen van cynisme en verbittering de toon. Deelnemers hechten weinig waarde aan de woorden waarmee nieuwe bestuurders hun luisterbereidheid tot uitdrukking brengen. De verwachtingen van bestuur en werkvloer over het onderlinge gesprek lopen daarmee nogal uiteen. Bestuurders presenteren 'in gesprek gaan' als dé manier om met elkaar de organisatiecrisis te verwerken, medewerkers kwalificeren het als een zinloze herhaling van zetten. Er is een grote mate van consensus dat bestuurders jarenlang signalen van de werkvloer hebben veronachtzaamd:

17. *'Signalen van binnen (van de deskundigen dus) kunnen natuurlijk ook wel eens belangrijk zijn, maar die worden veelal genegeerd of (...) ontkend. Waarom niet gewoon toegeven dat er wel signalen waren, maar dat er niets mee is gedaan?'*

Volgens Lüscher en Lewis (2008) kunnen rond organisatievraagstukken zichzelf versterkende negatieve sociale interactiepatronen ontstaan doordat deelnemers problemen versterken terwijl ze naar oplossingen zoeken. Op basis van een analyse van de bestuurlijke blogs en de reacties daarop identificeerden we de volgende negatieve patronen met een zichzelf versterkend karakter:

- Voorzichtigheid wekt kritiek en irritatie. Zoals eerder opgemerkt, formuleren bestuurders in hun blogs voorzichtig en terughoudend. Daarvoor zijn verschillende redenen denkbaar: ze willen recht doen aan uiteenlopende gevoelens, geen uitspraken doen over wat nog onderzocht moet worden en geen beloften doen die niet worden waargemaakt. Medewerkers duiden deze behoedzaamheid echter als afstandelijk en berekenend. Ze uiten hun cynisme hierover en citeren ook regelmatig met afkeuring (vroegere) uitspraken van bestuurders. Dat kan behoedzaamheid en ook bestuurlijk zwijgen verder versterken.
- Van luisteren naar teleurstellingen. Bestuurders en medewerkers hanteren beiden een 'model van luisteren' waarbij de rolverdeling vastligt: bestuurders gaan in gesprek om van medewerkers 'signalen' te vernemen die ze vervolgens

kunnen gebruiken om problemen op te lossen. Met deze 'transactionele' luisterbenadering lijkt een zichzelf versterkende cirkel van teleurstellingen te ontstaan. Want de geschetste of getoonde ervaring van medewerkers is dat problemen niet worden opgelost en dat er dus blijkbaar niets met signalen wordt gedaan. Als ze hierover hun ongenoegen uiten, organiseren bestuurders nieuwe gesprekken om de 'geluiden' van de werkvloer te verzamelen.

- Verandering begint bij jezelf? Verwachtingen van medewerkers van het bestuur zijn ambigu als het gaat over autonomie en sturing. Hoewel medewerkers bestuurders vragen om hun professionele autonomie te respecteren ('meer roeiers'), verwachten ze ook dat deze bestuurders oplossingen voor de crisis realiseren. Op hun beurt lijken bestuurders soms te vinden dat medewerkers te veel naar het management kijken voor oplossingen. Ze proberen daarom, onder andere via blogs en een cultuurprogramma (onder andere gericht op wat medewerkers en teams zélf kunnen doen om een cultuur van veiligheid te creëren), de eigen verantwoordelijkheid van medewerkers aan te roepen. Medewerkers interpreteren deze activiteiten echter als bewijs dat bestuurders verantwoordelijkheid willen afschuiven en de werkvloer niet steunen. Hierdoor wordt het appel op bestuurders nog dringender en kritischer.
- Niet deelnemen aan eigen discussies. Bestuurders tonen hun betrokkenheid door frequent blogs en nieuwsberichten te publiceren. Tegelijk zijn ze zo goed als afwezig in de vele discussies op het intranet die ze hiermee losmaken. Voor medewerkers past dit in het narratief dat bestuurders niet bereid zijn om werkelijk te luisteren naar de werkvloer en dat het dus weinig zin heeft om je als medewerker te laten horen.

## 5.5 Discussie

Met deze studie wilden we van dichtbij beschrijven hoe disruptieve gebeurtenissen rond toeslagen betekenis krijgen in de Belastingdienst en hoe narratieven hierbij een rol spelen. Hierna bespreken we de inzichten die dat heeft opgeleverd. Dat doen we aan de hand van de elementen van het procesmodel uit het theoretisch kader:

- de vorming van narratieven en counternarratieven;
- interpretaties van disruptieve gebeurtenissen;
- handelingsoriëntaties.

### Narratieven en counternarratieven: vereenvoudiging aan de hand van identiteitscontrasten

De organisatiecrisis rond de toeslagenaffaire laat zich beschrijven als een voorbeeld van wat Weick (1993) noemt een *'collapse of meaning'*, een situatie waarin de organisatiewerkelijkheid niet langer als logisch en moreel aanvaardbaar wordt ervaren, en waarin mensen op zoek gaan naar herstel van zin, samenhang en identiteit. In de discussiebijdragen van de medewerkers in deze casus komt een institutioneel tekort ter sprake: de ontoereikendheid van structuren (zoals sturing, regels, macht en procedures) om tot moreel juiste beslissingen te komen. Volgens veel deelnemers kan herstel alleen plaatsvinden als niet structuren (met name besturing), maar morele waarden, vakmanschap en professionele autonomie centraal worden gesteld. De aanzwellende vraag om te 'luisteren' kan worden begrepen als een appèl aan bestuurders om hun structurerende maatregelen ondergeschikt te maken aan het morele vakmanschap van de medewerkers. Ze constateren echter tot hun ongenoegen dat bestuurders per definitie sturingsmaatregelen nemen.

In de bijdragen van medewerkers komt het contrast tussen 'management' en 'werkvloer' gaandeweg sterker tot ontwikkeling. We identificeerden drie patronen die daaraan bijdragen:

1. Identiteitsconstructie via emotionele expressie. In de geanalyseerde discussiebijdragen zien we zeker in de eerste fase veel uitingen die te maken hebben met morele emoties. Ook waar deelnemers het oneens zijn over de toedracht van problemen, vinden ze overeenstemming in schaamte en in zorgen om getroffen ouders en collega's die onder vuur liggen. Het uiten van emoties kan verschillende functies hebben. Door emoties te uiten wekken we ook bij anderen emotie op (Bate, 2004) en bewegen we anderen om tot correctieve actie te komen (Lindebaum et al., 2017). Daarnaast is emotionele expressie onderdeel van identiteitsvorming (Bate, 2004). Door zich te uiten op een forum waar ze mede- en tegenstanders verwachten te ontmoeten kiezen deelnemers positie en creëren ze (de beleving van) gemeenschappelijkheid (Madsen & Johansen, 2019).
2. Ontwikkeling van groepsidentiteit. Deelnemers geven niet alleen uitdrukking aan hun persoonlijke maar ook aan een collectieve identiteit (vgl. Bate, 2004). Discussies gaan over eerherstel. Deelnemers proberen dit herstel te bewerkstelligen via narratieven die duidelijk maken dat de organisatie onheus wordt bejegend en dat de vakmensen op de werkvloer geen blaam treft. Waar in de eerste fase nog vertwijfeling en zelfreflectie doorklinken, presenteren deelnemers daarna in hun counternarratieven de vakmensen (zichzelf) meer en meer als protagonisten in deze crisis.

3. Vereenvoudiging. In de loop van de discussies tekent het contrast tussen bestuur en werkvloer zich scherper af. Nieuwe en oude gebeurtenissen worden begrepen vanuit dit contrast en versterken het. Allengs vindt reductie en vereenvoudiging plaats. Waar de onderliggende thematiek gelaagd, complex en onoverzichtelijk is, zijn de contrasten helder en hanteerbaar. De kritische berichten over de ABD als 'banencarroussel' bevestigen het beeld van bestuurders als carrièrejagers met een beperkte loyaliteit, een gebrek aan vakinhoudelijke bagage en een zakelijke afstandelijkheid. Deze elementen worden kernbetekenissen die contrasteren met de identiteit van de integere, hardwerkende professionals op de werkvloer.

Via deze drie patronen komen narratieven tot stand die gaandeweg de looplijnen door de discussies bepalen. Er ontstaan groepsidentiteiten, protagonisten en antagonist. Er is een dominante interpretatie van wat er aan de hand is.

Verbreding of verbinding van perspectieven valt slechts in beperkte mate waar te nemen. In de loop van de discussies gaan vragen over 'wie zijn we?' meer domineren en verdwijnen vragen als 'wat is er aan de hand?' en 'waarom is dit gebeurd?' naar de achtergrond. Deze bevinding sluit aan bij de bevindingen van Van Herzele et al. (2015) en Van Herzele en Aarts (2019). Deelnemers kunnen zich uitspreken tegen dominante meningen (bijvoorbeeld via een duimpje omlaag), moeilijker lijkt het om invalshoeken te kiezen die zich onttrekken aan identiteitsnarratieven.

### Interpretaties van disruptieve gebeurtenissen: managers en medewerkers spreken andere taal

Volgens Seeger et al. (2005) zijn topbestuurders en andere managers er om gebeurtenissen te interpreteren en betekenis te geven. Dat doen ze echter in voortdurende interactie met organisatieleden die de crisis óók duiden, en anticiperend op mogelijke reacties van andere betrokkenen (zoals politiek en media). Seeger et al. (2005) wijzen hierbij op de tekortkomingen van een 'strategische' benadering, dat wil zeggen een manier van communiceren die is gericht op het planmatig managen van verwachtingen van (externe) stakeholders en het vermijden van aansprakelijkheidsclaims. In plaats daarvan zouden CEO's een waardengedreven en authentieke manier van communiceren moeten ontwikkelen.

Onze casus laat het belang van een dergelijke benadering zien in de interne discussies over de crisis. Bij de vergelijking van medewerkersdiscussies met managementblogs valt het verschil in gespreksrepertoires op. Bestuurders belichten andere aspecten dan medewerkers, kiezen andere woorden en brengen emoties anders tot uitdrukking. Hierbij lijkt geen wederzijds begrip tot stand te komen. Waar medewerkers zoeken naar morele oordeelsvorming gericht op verwerking, opheldering en verantwoording, daar proberen bestuurders deze behoefte te herformuleren als vragen om oplossingen,

uitsluitend en aansprakelijkheid (die ze vervolgens behoedzaam omzeilen). Ook zien we eerdere bevindingen van onder anderen Mazzei en Ravazzani (2011) en Huang en Su (2009) bevestigd, namelijk dat snelle, feitelijke en neutrale informatie van het management niet volstaat in een situatie van spanning en crisis. Medewerkers geven de actiematige, toekomstgerichte boodschappen de betekenis van vermindering en ongevoeligheid. De manier waarop bestuurders (geen) emoties uiten speelt hierbij een rol. Bestuurders die over morele gevoelens communiceren, laten zien niet met zichzelf of het eigenbelang bezig te zijn, en bouwen daarmee aan hun integriteit en geloofwaardigheid (Van der Meer & Verhoeven, 2014). Morele expressie van de kant van het bestuur blijft in de onderzochte teksten echter beperkt.

Hierdoor zijn het uiteindelijk niet de bestuurders die het vernieuwingsdiscours vormgeven. Niet managementberichten vormen de basis van betekenisvorming, maar eerder de interpretaties die ontstaan terwijl medewerkers met elkaar op expressieve wijze hun narratieven ontwikkelen (vgl. Strandberg & Vigsø, 2016). Ook externe bronnen spelen een rol bij de vorming van interpretaties. Referenties aan artikelen in publieke media wijzen op de invloed van externe bronnen bij het interpreteren van wat intern gebeurt (vgl. Mazzei & Ravazzani, 2011). Mediaframes ('de ABD als banencarroussel voor falende bestuurders') versterken emoties als schaamte en afkeer en worden onderdeel van interne narratieven.

Ook de manier waarop bestuurders (niet) deelnemen aan de online discussies is een belangrijke bevinding van deze casusstudie. Andere studies laten zien dat deelname van het management aan online discussieplatforms, afhankelijk van de situatie, wordt gewaardeerd of juist niet (vgl. Madsen, 2016, p. 53; Madsen & Johansen, 2019, p. 342). In deze casus versterkt de afwezigheid van managers in online discussies narratieven over een niet-luisterend en afwezig bestuur. Deze betekenissen zijn vervolgens een belangrijk onderdeel van interpretaties van gebeurtenissen. Medewerkers zien in het gebrek aan ontvankelijkheid van bestuurders een belangrijke oorzaak van de crisis. Aan de inhoud van hun blogs wordt in dit licht weinig waarde gehecht.

Tegelijk komen ook vragen naar voren over de mate waarin de 'werkvloer' bereid is zich uit te spreken tegenover 'het bestuur'. Processen van *voice* (medewerkers die zich formeel en informeel uitspreken over hun ideeën, zorgen of meningen) en *silencing* (processen waarbij mensen deze juist voor zich houden) in organisaties zijn in heel wat studies beschreven (Morrison & Milliken, 2000; Verouden, 2018). We nemen in deze casus beide processen waar: medewerkers spreken zich kritisch uit over bestuurders binnen en buiten de organisatie. Tegelijkertijd valt ook zwijgen waar te nemen. Sommige standpunten worden slechts door een enkeling vertolkt en ontvangen dan positieve en negatieve duimpjes van collega's die zich daarmee in anonimiteit uitspreken. Een nog beperkt aantal studies heeft

processen van *voice* en *silence* onderzocht in een context van interne sociale media. Studies van Madsen (2016) en Madsen en Johansen (2019) laten onder andere zien hoe medewerkers via hun conversaties onderwerpen op de strategische agenda van het bedrijf zetten. Een verschil met deze studies is dat in onze casus sprake is van een emotioneel geladen crisiscontext. Anders dan in de studie van Madsen (2016) komt in onze studie slechts een beperkte variatie van meningen naar voren en ontstaat er geen verbreding of verbinding van interpretaties.

### Handelingsoriëntaties: vernieuwing van het discours?

Een crisis als de toeslagenaffaire kan een kritisch moment vormen waarop vernieuwing, organisatieleren en herstel plaatsvindt. Crises en organisatiefalen kunnen leiden tot probleemoplossing en experimenten (Weick, 1995). Ze maken ook ruimte voor discoursen waarin nieuwe perspectieven tot stand komen (Seeger et al., 2005). Tijdens en na een crisis moeten betekenissen worden veranderd omdat geïnstitutionaliseerde betekenissen (zoals regels, normen, werkafspraken en taakafbakeningen) niet toereikend zijn gebleken om escalatie van problemen te voorkomen (Weick, 1995).

De vraag is in hoeverre in deze casus vernieuwing tot stand komt. De identiteitsgeoriënteerde narratieven hebben vooral betrekking op vragen over wie verantwoordelijk is voor problemen en wie competent mag worden geacht om ze op te lossen. De narratieven lijken niet bij te dragen aan probleemoplossing of verbinding van standpunten. De contrasterende identiteiten versterken in een context van disruptie en emotie eerder communicatiepatronen die bestaande verwachtingen en interpretaties bevestigen. De bevindingen geven hiermee empirische ondersteuning aan de claim van Strandberg en Vigsø (2016, p. 99) dat een crisis bepaalde disfunctionele patronen kan versterken.

In de dynamiek van narratieven en counternarratieven komt veel ter sprake maar blijft ook veel onbesproken. De verhalen geven een inkijk in de morele motieven van medewerkers. Hun verhalen gaan over vakmanschap, rechtvaardigheid en verantwoordelijkheid. Tegelijk lijken de discussies over 'wie we zijn' en wie 'de organisatie draaiend houdt' het gesprek te belemmeren over wat juist in deze context pregnante vragen zijn: wat maakt dat het (dan toch) kon gebeuren? Hoe komt het dat signalen niet worden gehoord? Ook bestuurlijke maatregelen lijken in de eerste plaats een antwoord te vormen op 'wie-vragen': nieuwe kopstukken (wie is de baas), nieuwe besturing (wie geeft opdrachten aan wie) en nieuwe structuren (wie doet wat).

De casus vestigt hiermee aandacht op de manier waarop openheid voor nieuwe betekenissen kan afnemen terwijl organisatieleden al converserend een historisch gegroeid raster van identiteiten en perspectieven reproduceren en verfijnen. Dat is een

belangrijke vaststelling in het licht van de toeslagenaffaire. Rapporten over deze affaire (commissie-Donner en Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag) laten zien dat (verkeerde) beslissingen hadden kunnen worden voorkomen als op bepaalde momenten tegengeluiden hadden geklonken of werden gehoord. Juist naar het hoorbaar maken van zulke geluiden verlangen alle deelnemers – zowel medewerkers als bestuurders. De onderzochte uitingen geven echter weinig aangrijpingspunten voor het ontstaan van nieuwe informatiestromen of ‘luisterpaden’ binnen de organisatie. Het luisteren van bestuurders komt in de bijdragen van medewerkers naar voren als een problematisch thema. Tegelijk maakt analyse van deze bijdragen duidelijk dat er in twee richtingen sprake is van een ‘luisterprobleem’ – medewerkers hechten geen belang aan informatie van de leiding, interpreteren hun boodschappen vanuit specifieke kaders of voorzien ze op voorhand van negatieve betekenissen.

Terwijl medewerkers en leidinggevendenden communicatie lijken op te vatten als een instrumentele uitwisseling van informatie, is het maar de vraag of de communicatieproblemen in de casus veel te maken hebben met (feitelijke) informatie-uitwisseling. De studie maakt zichtbaar hoe mensen verhalend, filterend en selecterend betekenissen construeren die vervolgens richting geven aan wat wel en niet op de gespreksagenda verschijnt.

## 5.6 Conclusie en vervolgvragen

De narratieven in deze casus dragen bij aan het vereenvoudigen van gebeurtenissen en aan het uiten van gevoelens van eer en organisatietrots. Ze dragen niet bij aan probleemoplossing, verbreding van perspectieven of verbinding van standpunten. In plaats daarvan reduceren ze complexe vragen tot identiteitskwesties en versterken ze bestaande negatieve communicatiepatronen. Als gevolg van de toeslagenaffaire is veel gediscussieerd over de vraag hoe het kan dat in institutionele contexten sommige signalen niet worden gehoord en vragen niet worden gesteld. De belangrijkste opbrengst van deze casus is dat deze als eerste een institutionele crisis beschrijft vanuit een perspectief van interne crisiscommunicatie, opgevat als betekenisvorming. Hierbij wordt zichtbaar hoe in een specifieke context – medewerkersdiscussies over disruptieve gebeurtenissen – interpretaties van de organisatie werkelijkheid zich vernauwen doordat een weerbarstige organisatie werkelijkheid naar enkele breed aanvaarde perspectieven wordt teruggebracht en hoe vervolgens weinig ‘andere vragen’ worden gesteld.

Daarnaast levert de studie praktische en theoretische inzichten op over luistergedrag door leidinggevendenden. Andere studies hebben laten zien dat medewerkers in crisissituaties

formele communicatie door managers laag waarderen (Mazzei & Ravazzani, 2011) en dat snel en adequaat reageren in dagelijkse ontmoetingen, een essentieel onderdeel is van effectief luistergedrag van managers (Van Woerkum & Aarts, 2011). Onze studie voegt hieraan empirische beschrijvingen toe over de manier waarop verhalen van bestuurders tekortschieten (en zelfs averechts uitpakken) in een geladen situatie waarin mensen betekenis willen geven aan disruptieve gebeurtenissen.

Welke lessen kunnen we hieruit trekken voor de praktijk? Publieke organisaties die hun veerkracht en ontvankelijkheid voor signalen willen vergroten, zouden om te beginnen niet alleen aandacht moeten besteden aan het inregelen van informatiestromen maar ook aan de gesprekken waarin mensen betekenis geven aan wat er gebeurt. In plaats van luisteren op te vatten als een instrument van informatie-uitwisseling, kunnen ze een luistercultuur ontwikkelen waarin het vanzelfsprekend is dat verschillende visies en emoties worden erkend en onderzocht (Macnamara, 2017). Leidinggevendenden dragen hieraan bij door voorbeeldgedrag te vertonen (Macnamara, 2016) en door op een ontvankelijke en betrokken manier deel te nemen aan gesprekken.

De casus van de Belastingdienst maakt bijvoorbeeld aannemelijk dat bestuurders, door overeenkomstige emoties te uiten, kunnen refereren aan breed gedeelde waarden en daarmee minder twijfel veroorzaken over hun intenties en motieven.

In aanvulling hierop kunnen organisaties leren om ‘dialogische ontmoetingen’ te organiseren, gespreksvormen zonder agenda of specifiek doel, anders dan ‘samen denken’, waarbij mensen met elkaar een sociaal proces doorlopen waarbij deelnemers hun ideeën en perspectieven veranderen, elkaars posities proberen te begrijpen, gedeelde beelden ontwikkelen of ‘*agree to disagree*’ (Bohm, 1996; Pearce & Littlejohn, 1997; Aarts, 2018; Kim & Kim, 2008). Alleen zo kunnen organisaties voorkomen dat ze de disfunctionele patronen die een crisis veroorzaakten, reproduceren terwijl ze erover communiceren.

We kozen voor een casusstudie omdat we via contextgebonden, kwalitatieve en interpretatieve benaderingen communicatieprocessen diepgaand kunnen analyseren op het niveau waarop betekenissen ontstaan en veranderen. Een belangrijke beperking van dit onderzoek is dat slechts enkele aspecten van een institutionele crisis zijn geanalyseerd. De bevindingen hebben waarde in combinatie met andere onderzoeken; toepasbaarheid en generaliseerbaarheid van bevindingen nemen toe naarmate we over meer casusbeschrijvingen of kwantitatieve metingen beschikken die met elkaar zichtbaar maken wat specifiek en uniek is in een bepaalde context, en wat door alle contexten heen hetzelfde blijft.



We analyseerden bovendien een beperkte set van uitingen in een specifieke setting (discussiebijdragen op intranet). Deze uitingen laten een patroon van interactie zien, maar we kunnen ze niet kwalificeren als gesprekken in de zin van uitwisselingen waarbij mensen voortdurend op elkaar reageren. Vervolgonderzoek zou, bijvoorbeeld via discoursanalyse, meer diepgaand kunnen beschrijven op welke manier de aard en het verloop van gesprekken tussen medewerkers, en tussen medewerkers en managers, van invloed zijn op interpretaties van de crisis. Daarnaast werpt deze studie vervolgvragen op over onderwerpen die nog weinig zijn ontgonnen. Studies zouden bijvoorbeeld de mogelijkheid kunnen verkennen van alternatieve luisterstrategieën van leidinggevend en deze in praktijksituaties kunnen toetsen. Een andere vervolgvraag zou gericht kunnen zijn op de ontwikkeling van een reflectiemodel waarmee organisaties narratieven en disfunctionele patronen in de organisatie kunnen onderzoeken en bespreekbaar maken.

## Noten

1. Respectievelijk 13, 12 en 11 berichten bij de kerngebeurtenissen 1, 2 en 3.
2. 'Krijgt falende topambtenaar te snel nieuwe baan?', Nieuwsuur 20 januari 2020; 'Falende ambtenaren niet meer wegpromoveren', Telegraaf 18 januari 2020; 'Rutte boos over uitspraken over ambtenaren', Binnenlands Bestuur 22 januari 2020.

## Literatuur

- Aarts, N. (2018). Dynamics and dependences in socio-ecological interactions (Dynamiek en dependentie in socio-ecologische interacties). Radboud University.
- Adviescommissie uitvoering toeslagen (2019). Omzien in verwondering. Interim- advies. [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)
- Adviescommissie uitvoering toeslagen (2020). Omzien in verwondering 2. Eindadvies. [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)
- Ansell, C., Boin, A., & Kuipers, S. (2016). Institutional crisis and the policy agenda. In Handbook of public policy agenda setting. Edward Elgar Publishing.
- Bamberg, M., & Andrews, M. (2004). Considering Counter-Narratives (Studies in Narrative). John Benjamins Publishing Company.
- Bate, P. (2004). The Role of Stories and Storytelling in Organisational Change Efforts: A Field Study of an Emerging "community of practice" within the UK National Health Service. *Narrative Research in Health and Illness*, 325-348.
- Bohm, D. (1996). *On dialogue*. Routledge.
- Boin, A., Hart, P. T., & Kuipers, S. (2017). The Crisis Approach. *Handbook of Disaster Research*, 23-38.
- Boje, D., & Lundholt, M. W. (2018). Understanding Organizational Narrative- Counter-narratives Dynamics: *Communication & Language at Work*, 5(1), 18-29.
- Bowen, G. A. (2006). Grounded Theory and Sensitizing Concepts. *International Journal of Qualitative Methods*, 5(3), 12-23.
- Brown, A. D. (2014). Identities and Identity Work in Organizations. *International Journal of Management Reviews*, 17(1), 20-40.
- Brown, A. D., Colville, I., & Pye, A. (2014). Making Sense of Sensemaking in Organization Studies. *Organization Studies*, 36(2), 265-277.
- Colville, I., Brown, A. D., & Pye, A. (2012). Simplexity: Sensemaking, organizing and storytelling for our time. *Human Relations*, 65(1), 5-15.
- Coombs, T. (2015). *Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing, and Responding* (Sixth ed.). SAGE Publications, Inc.
- Coombs, W. T. (2007). Protecting Organization Reputations During a Crisis: The Development and Application of Situational Crisis Communication Theory. *Corporate Reputation Review*, 10(3), 163-176.
- Czarniawska, B. (2000). The uses of narrative in organization research. rapport nr.: GRI reports.
- Denis, J. L., Lamothe, L., Langley, A., Breton, M., Gervais, J., Trottier, L. H., Contandriopoulos, D., & Dubois, C. A. (2009). The reciprocal dynamics of organizing and sense-making in the implementation of major public-sector reforms. *Canadian Public Administration*, 52(2), 225-248.
- Dörner, D. (1997). *The Logic Of Failure: Recognizing And Avoiding Error In Complex Situations* (Revised ed.). Basic Books.
- Eriksson, M. (2018). Lessons for Crisis Communication on Social Media: A Systematic Review of What Research Tells the Practice. *International Journal of Strategic Communication*, 12(5), 526-551.
- Falkheimer, J., & Heide, M. (2006). Multicultural Crisis Communication: Towards a Social Constructionist Perspective. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14(4), 180-189.
- Falkheimer, J., & Heide, M. (2010). Crisis communicators in change: From plans to improvisations. *Handbook of crisis communication*, 511-526.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.
- Frandsen, F., & Johansen, W. (2011). The study of internal crisis communication: towards an integrative framework. *Corporate Communications: An International Journal*, 16(4), 347-361.

- Frandsen, F., & Johansen, W. (2016). *Organizational crisis communication: A multivocal approach*. Sage.
- Gorp, B. van (2007). Het reconstrueren van frames via inductieve inhoudsanalyse: uitgangspunten en procedures. *Kwalon*, 12(2).
- Haidt, J. (2003). The moral emotions. In R. J. Davidson, K.R. Scherer, & H. H. Goldsmith (Eds.), *Handbook of affective sciences* (pp. 852-870). Oxford University Press.
- Heide, M. (2013). Internal crisis communication—the future of crisis management. In *Handbuch Krisenmanagement* (pp. 195-209). Wiesbaden.
- Heide, M., & Simonsson, C. (2014). Developing internal crisis communication. *Corporate Communications: An International Journal*, 19(2), 128-146.
- Heide, M., & Simonsson, C. (2015). Struggling with internal crisis communication: A balancing act between paradoxical tensions. *Public Relations Inquiry*, 4(2), 223-255.
- Herzele, A. van, & Aarts, N. (2019). Arguing Along Fault-lines: A Rhetorical Analysis of Public Divides over Wildlife Comeback. *Conservation and Society*, 17(4), 343-354.
- Herzele, A. van, Aarts, N., & Casar, J. (2015). Wildlife comeback in Flanders: tracing the fault lines and dynamics of public debate. *European Journal of Wildlife Research*, 61(4), 539-555.
- Huang, Y. H., & Su, S. H. (2009). Determinants of consistent, timely, and active responses in corporate crises. *Public Relations Review*, 35(1), 7-17.
- Janis, I. L. (1973). Groupthink and group dynamics: A social psychological analysis of defective policy decisions. *Policy Studies Journal*, 2(1), 19.
- Johansen, W., Aggerholm, H. K., & Frandsen, F. (2012). Entering new territory: A study of internal crisis management and crisis communication in organizations. *Public Relations Review*, 38(2), 270-279
- Kim, J., & Kim, E. J. (2008). Theorizing Dialogic Deliberation: Everyday Political Talk as Communicative Action and Dialogue. *Communication Theory*, 18(1), 51-70.
- Lindebaum, D., Geddes, D., & Gabriel, Y. (2017). Moral emotions and ethics in organisations: Introduction to the special issue. *Journal of Business Ethics*, 141(4), 645-656.
- Lundholt, M. W., Maagaard, C. A., & Piekut, A. (2018). Counternarratives. *The International Encyclopedia of Strategic Communication*, 1-11.
- Lüscher, L. S., & Lewis, M. W. (2008). Organizational Change and Managerial Sensemaking: Working Through Paradox. *Academy of Management Journal*, 51(2), 221-240.
- Macnamara, J. (2016). The Work and 'Architecture of Listening': Addressing Gaps in Organization-Public Communication. *International Journal of Strategic Communication*, 10(2), 133-148.
- Macnamara, J. (2017). Toward a Theory and Practice of Organizational Listening. *International Journal of Listening*, 32(1), 1-23.
- Madsen, V. T. (2016). Constructing Organizational Identity on Internal Social Media. *International Journal of Business Communication*, 53(2), 200-223.
- Madsen, V. T., & Johansen, W. (2019). A spiral of voice? When employees speak up on internal social media. *Journal of Communication Management*, 23(4), 331-347.
- Maitlis, S. (2005). The Social Processes of Organizational Sensemaking. *Academy of Management Journal*, 48(1), 21-49.
- Maitlis, S., & Sonenshein, S. (2010). Sensemaking in Crisis and Change: Inspiration and Insights From Weick (1988). *Journal of Management Studies*, 47(3), 551-580.
- Mazzei, A., & Ravazzani, S. (2011). Manager-employee communication during a crisis: the missing link. *Corporate Communications: An International Journal*, 16(3), 243-254.
- McGregor, I., Nail, P. R., Marigold, D. C., & Kang, S. J. (2005). Defensive pride and consensus: strength in imaginary numbers. *Journal of Personality and Social Psychology*, 89(6), 978-996.
- Meer, T. G. van der, & Verhoeven, J. W. (2014). Emotional crisis communication. *Public Relations Review*, 40(3), 526-536.
- Morrison, E. W., & Milliken, F. J. (2000). Organizational Silence: A Barrier to Change and Development in a Pluralistic World. *Academy of Management Review*, 25(4), 706-725.
- Niedenthal, P. M., Tangney, J. P., & Gavanski, I. (1994). "If only I weren't" versus "If only I hadn't": Distinguishing shame and guilt in counterfactual thinking. *Journal of Personality and Social Psychology*, 67(4), 585-595.
- Olsson, E. K. (2014). Crisis Communication in Public Organisations: Dimensions of Crisis Communication Revisited. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22(2), 113-125.
- Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020). Ongekend onrecht. Rapportage van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).
- Pearce, W., & Littlejohn, S. (1997). *Moral conflict. When social worlds collide*. Sage Publications, Inc.
- Pittz, T. G. (2016). The destabilising effect of ethical counter-narrative: a qualitative inquiry in a non-profit setting. *European J. of Cross-Cultural Competence and Management*, 4(1), 41.
- Robichaud, D., Giroux, H., & Taylor, J. R. (2004). The Metaconversation: The Recursive Property of Language as a Key to Organizing. *The Academy of Management Review*, 29(4), 617.
- Schwartz-Shea, P., & Yanow, D. (2012). *Interpretive Research Design. Concepts and Processes*. (Routledge series on interpretive methods). Routledge.
- Seeger, M. W., Ulmer, R. R., Novak, J. M., & Sellnow, T. (2005). Post-crisis discourse and organizational change, failure and renewal. *Journal of Organizational Change Management*, 18(1), 78-95.
- Sellnow, T. L., & Seeger, M. W. (2013). *Theorizing Crisis Communication* (1st ed.). Wiley-Blackwell.
- Stacey, R. (2007). The challenge of human interdependence. *European Business Review*, 19(4), 292-302.
- Stieglitz, S., Bunker, D., Mirbabaie, M., & Ehns, C. (2017). Sense-making in social media during extreme events. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26(1), 4-15.
- Strandberg, J. M., & Vigsø, O. (2016). Internal crisis communication. *Corporate Communications: An International Journal*, 21(1), 89-102.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1997). *Grounded Theory in Practice* (1st ed.). SAGE Publications, Inc.
- Tangney, J. (1995). Recent advances in the empirical study of shame and guilt. *American Behavioral Scientist*, 38(8), 1132-1145.
- Taylor, J. R., & Every, E. V. J. (1999). *The Emergent Organization: Communication As Its Site and Surface* (Routledge Communication Series). Routledge.
- Tracy, J. L., & Robins, R. W. (2007). The psychological structure of pride: A tale of two facets. *Journal of Personality and Social Psychology*, 92(3), 506-525.
- Ulmer, R. R., Seeger, M. W., & Sellnow, T. L. (2007). Post-crisis communication and renewal: Expanding the parameters of post-crisis discourse. *Public Relations Review*, 33(2), 130-134.
- Ulmer, R. R., Sellnow, T. L., & Seeger, M. W. (2010). Considering the future of crisis communication research: Understanding the opportunities inherent to crisis events through the discourse of renewal. *The handbook of crisis communication*, 691-697.
- Verouden, N. (2018). *Silence that matters: Understanding conversations in interdisciplinary collaboration* (Doctoral dissertation, Delft University of Technology).
- Weick, K. E. (1988). Enacted sensemaking in crisis situations. *Journal of Management Studies*, 25(4), 305-317.
- Weick, K. E. (1993). The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38(4), 628.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations* (Foundations for Organizational Science) (1st ed.). SAGE Publications, Inc.
- Weick, K. E. (2000). *Making Sense of the Organization* (1st ed.). Wiley-Blackwell. Weick, K. E. (2010). Reflections on Enacted Sensemaking in the Bhopal Disaster. *Journal of Management Studies*, 47(3), 537-550.
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the Process of Sensemaking. *Organization Science*, 16(4), 409-421.

Wicks, D. (2001). Institutionalized Mindsets of Invulnerability: Differentiated Institutional Fields and the Antecedents of Organizational Crisis. *Organization Studies*, 22(4), 659-692.

Wittgenstein, L. (1953). *The philosophical investigations*. Blackwell.

Woerkum, C. van, & Aarts, N. (2011). Organizing by Projective Hearing: The Active Use of a Passive Sense. *International Journal of Strategic Communication*, 5(3), 171-182.

Zajonc, R. B. (1980). Feeling and thinking: Preferences need no inferences. *American psychologist*, 35(2), 151.

Zhao, X., Zhan, M., & Liu, B. F. (2018). Disentangling social media influence in crises: Testing a four-factor model of social media influence with large data. *Public Relations Review*, 44(4), 549-561.

## 6. Synthese: luisteren naar ruis

**For the listener, who listens in the snow,  
And, nothing himself, beholds  
Nothing that is not there and the nothing that is.**

Wallace Stevens, The Snow Man



## 6.1 Inleiding

In zijn bekende artikel over casusonderzoek zegt Flyvbjerg (2006, p. 27), in navolging van Thomas Kuhn: “a discipline without a large number of thoroughly executed case studies is a discipline without systematic production of exemplars, and a discipline without exemplars is an ineffective one.” Casusstudies moeten, met andere woorden, *exemplarisch* zijn. Ze moeten voorzien in beschrijvingen van praktijken die theoretische claims onderbouwen, inzichtelijk maken, concretiseren of juist weerleggen. Om als voorbeeld te fungeren moeten ze bovendien een voorbeeld ‘van iets’ zijn. Dat wil zeggen dat we uit de analyses lessen trekken die de specifieke praktijksituatie overstijgen. We kunnen bevindingen vergelijken met die uit andere casusstudies. We kunnen aannames formuleren over de mate waarin dezelfde fenomenen in vergelijkbare contexten zullen optreden. We kunnen ook de aandacht vestigen op aspecten van de specifieke context die er mogelijk voor zorgen dat fenomenen zich juist hier voordoen.

Als de casusbeschrijvingen uit de vorige hoofdstukken langs deze weg bijdragen aan een verdiept inzicht in de positie, functies en mogelijkheden van communicatiewerk in een overheidsorganisatie, dan zijn de onderzoeksinspanningen gelegitimeerd. In dit hoofdstuk probeer ik de lessen en antwoorden uit dit onderzoek in samenhang te presenteren. Dat is niet zonder risico. In het hierboven geciteerde artikel waarschuwt Flyvbjerg voor het uitwissen van details en levensechtheid op het moment dat de onderzoeker op zoek gaat naar de algemene lessen en principes die het onderzoek in zich draagt (p. 24). Met die waarschuwing in het achterhoofd bespreek ik hieronder de belangrijkste inzichten met veel verwijzingen naar voorbeelden. Daarbij probeer ik telkens aan te geven wat ze de moeite waard maakt voor theorie of praktijk.

Een synthese is ook bedoeld om inzichtelijk te maken dat de doelen van het project zijn gerealiseerd. De onderzoeksdoelen heb ik geïntroduceerd in de inleiding van dit proefschrift geformuleerd. Ik vat ze hieronder samen:

1. Een goed begrip krijgen van communicatieproblemen van publieke organisaties in situaties van spanningen;
2. Inzicht vergroten in de manier waarop reflectie op talige patronen en interactieprocessen in een organisatie kan bijdragen aan het doorbreken van disfunctionele communicatie;
3. De theoretische fundamenten van communicatiewerk als professie versterken, in het bijzonder in een spanningsvolle overheidscontext;
4. Bijdragen aan een sociaal en interactieel perspectief op communicatiewerk, inclusief handelingsperspectieven voor professionals.

De eerste twee doelen (1 en 2) zijn gericht op hoe communicatie verloopt in de organisatie, als *een proces van betekenisvorming via interacties*. Twee deelstudies gaan over de manier waarop de organisatie moeilijke thema's - crisis, maatschappelijke kritiek, bezuinigingen, interne onvrede - verwerkt in gesprekken, teksten en bijvoorbeeld interne nieuwsberichten. De twee andere doelen (3 en 4) gaan over *communicatie als professie*. Twee deelstudies gaan over professionals die in een de context en dynamiek van de rijksoverheid proberen communicatieve doelen, normen en waarden te realiseren.

In de komende paragrafen orden ik de inzichten uit dit proefschrift vanuit deze twee invalshoeken. De volgende paragraaf gaat over doelen 1 en 2, de paragraaf daarna over 3 en 4. Telkens geef ik eerst beknopt antwoord op de onderzoeksvragen, waarna een reflectie op de bevindingen volgt.

Daarna trek ik conclusies uit het hele onderzoek. Ik sta daarbij stil bij de betekenis van de bevindingen in de huidige maatschappelijke context. Ook probeer ik zo bondig mogelijk de opbrengst samen te vatten.

Omdat het me gepast lijkt om te eindigen in een zekere filosofische verwondering, breng ik als afsluiting een paradox ter sprake die zich in alle casussen manifesteert terwijl we proberen de vraag ‘wat is geslaagde communicatie?’ te beantwoorden.

## 6.2 Betekenisvorming in tijden van spanning

### Antwoord op de onderzoeksvragen

De vragen voor dit onderdeel luiden als volgt:

Hoe verwerken organisatieleden in communicatieve processen spanningen rond beleids- en organisatiekwesties en met welke uitkomsten?

- Hoe geven ambtenaren bij de Belastingdienst een maatschappelijk ideaal (zelfredzaamheid) betekenis in hun werkpraktijk en op welke manier speelt deze betekenisgeving een rol bij het vormgeven en legitimeren van keuzes? (Studie 2)
- In hoeverre spelen rond dit thema representaties van publieksgroepen een rol bij het verdedigen van beleidskeuzes? (Studie 2)
- Hoe ontwikkelen medewerkers van de Belastingdienst perspectieven en betekenissen rondom gebeurtenissen tijdens een crisissituatie? Welke doelen spelen daarbij een rol? (Studie 4)
- In hoeverre dragen deze betekenissen bij aan vormen van herstel of zouden ze daaraan kunnen bijdragen? (Studie 4)
- Welke lessen zijn hieruit te trekken over interne crisiscommunicatie? (Studie 4)

Hieronder volgt per deelvraag een beknopt antwoord.

*Hoe geven ambtenaren van de Belastingdienst een maatschappelijk ideaal (zelfredzaamheid) betekenis in hun werkpraktijk en op welke manier speelt deze betekenisgeving een rol bij het vormgeven en legitimeren van keuzes? (Studie 2)*

In studie 2 volgden we een breed en invloedrijk begrip op zijn weg van macroniveau (maatschappij) naar het meso- en microniveau van een overheidsorganisatie. De casus laat zien hoe in de organisatiedynamiek inkleuringen en spanwijdte van het idee van zelfredzame burgers' gestalte krijgen. Framing speelt hierbij een belangrijke mediërende rol. Mensen brengen via taal betekenissen tot stand die de organisatie-werkelijkheid verbinden met (stille) idealen.

De manier waarop het idee van (on)redzame burgers in deze casus betekenis krijgt, hangt samen met een aantal factoren: (stille) ideologie, consensus vinden en aansluiting houden bij de doelen en middelen van de organisatie. De casus laat zien hoe ideeën over zelfredzaamheid in het licht van deze doelen worden gereproduceerd en vrijwel niet ter discussie gesteld. Spanningen worden opgelost via talige frames. Organiseelieden benutten het 'plastic' karakter van het begrip zelfredzaamheid om betekenissen te creëren die mogelijke (in- en externe) spanningen oplossen of voorkomen.

De 'zelfredzame burger' wordt verbonden met noties als 'zelf kunnen' maar tegelijk met 'hulp van anderen ontvangen' en 'het netwerk inschakelen'. 'Hulp ontvangen' wordt bovendien van positieve connotaties voorzien: geholpen worden is 'je laten helpen' - dat is actief en actief is goed. Ideeën over zelfredzaamheid blijven hiermee in lijn met maatschappelijke idealen, maar ook met de mogelijkheden en beperkingen die de organisatie heeft om burgers te ondersteunen.

*In hoeverre spelen rond dit thema representaties van publieksgroepen een rol bij het verdedigen van beleidskeuzes? (Studie 2)*

Representaties van zelfredzame burgers hebben een belangrijke functie. Ze helpen bij het legitimeren van bepaalde keuzes in de dienstverlening, zoals de sluiting van balies en het verwijzen naar digitale diensten. Mensen kunnen weliswaar niet alles zelf, maar ze zijn actieve hulpzoekers. Hoewel er in de organisatie veel aandacht is voor kwetsbare groepen, wordt een norm bevestigd die op een macroniveau - in maatschappij en politiek - is gesteld: het is normaal en wenselijk dat mensen een beroep doen op elkaar of op hulpverleners om in hun (digitale) contacten met de overheid verder te komen.

De studie laat zien hoe bij de conceptualisering van publieksgroepen eigen begrippen en kaders worden gereproduceerd. Net als in deelstudie 1 is in deze studie gebruik gemaakt van het begrip 'zelfreferentialiteit' om het fenomeen te beschrijven dat kwaliteit niet is gebaseerd op effecten in de buitenwereld maar op criteria die het organisatiesysteem zelf ontwikkelt, zonder zich hier altijd van bewust te zijn. De casus maakt onder andere duidelijk hoe digitalisering een steeds belangrijker intern focuspunt wordt, en hoe onder invloed hiervan de 'niet-digitaal vaardigen' als een (probleem)groep naar voren komen. De voorstelling van deze groep als 'afwijkend' is onderdeel van het legitimeren van maatregelen die zijn gericht op het beperken van mogelijkheden om langs niet-digitale weg met de organisatie te communiceren<sup>9</sup>.

*Hoe ontwikkelen medewerkers van de Belastingdienst perspectieven en betekenissen rondom gebeurtenissen tijdens een crisissituatie? Welke doelen spelen daarbij een rol? (Studie 4)*

Studie 4 laat zien hoe medewerkers tijdens (online) interacties betekenis geven aan een crisissituatie. Identificatie speelt hierbij een belangrijke rol. De medewerkers stellen narratieven samen waarmee zij de identiteit van zichzelf en de organisatie (her)definiëren. De online interacties leiden niet vanzelfsprekend tot productieve uitkomsten, zoals begrip, nieuwe inzichten of verbeterinitiatieven. Hiervoor geeft de studie twee belangrijke aanwijzingen: oververeenvoudiging en disfunctionele

<sup>9</sup> Dat betekent niet dat deze groep aan haar lot wordt overgelaten. In het artikel wordt beschreven hoe juist voor deze groep veel extra inspanningen worden gepleegd en dat er een grote verantwoordelijkheid wordt gevoeld.

communicatiepatronen.

Via narratieven vindt reductie plaats van complexiteit naar enkelvoudige contrasten. Via emotioneel geladen discussiebijdragen gaan medewerkers op zoek naar herstel van betekenis naar aanleiding van een crisis. Het construeren van identiteiten speelt hierbij een belangrijke rol. In de narratieven ontstaat een contrast tussen werkvloer en bestuur die ook trekken heeft van een onderscheid tussen de 'echte organisatie' en de falende leiding die buiten de organisatie staat. Hierbij vindt (over)vereenvoudiging plaats. Complexe vraagstukken en gebeurtenissen worden in toenemende begrepen vanuit een enkelvoudig contrast, waarbij beperkt ruimte is voor andere mogelijke perspectieven.

#### *In hoeverre dragen deze betekenissen bij aan vormen van herstel of zouden ze daaraan kunnen bijdragen? (Studie 4)*

De narratieven dragen weliswaar bij aan het vereenvoudigen van gebeurtenissen en aan gevoelens van eer en organisatietrots. Maar ze dragen niet bij aan probleemoplossing, verbreding van perspectieven of verbinding van standpunten. Eerder versterken ze communicatiepatronen die bestaande verwachtingen en patronen bevestigen. Onze bevindingen geven empirische ondersteuning aan de claim van Strandberg en Visgo (2016, p. 99) dat een crisis bepaalde disfunctionele patronen kan versterken. Medewerkers brengen het gebrek aan ontvankelijkheid van het bestuur voor signalen uit de organisatie in verband met de oorzaken van de crisis. In dat licht worden vervolgens ook berichten van bestuurders geïnterpreteerd. Bestuurders nemen de kritiek niet weg met hun blogs en nieuwsberichten. Hun behoedzame en 'strategische' manier van communiceren wordt door gespreksdeelnemers uitgelegd als een gebrek aan voeling met de organisatie en haar medewerkers. Hun afwezigheid in de online-discussies versterkt verhalen over afstandelijke managers zonder vakkennis, die met hun bestuurlijke maatregelen de crisis niet gaan oplossen.

#### *Welke lessen zijn hieruit te trekken voor de interne crisiscommunicatie? (Studie 4)*

Deze verhalen komen weliswaar intern tot ontwikkeling maar zeker niet in een geïsoleerde omgeving. Het betreft immers een publieke crisis. De analyse van de gesprekken maakt duidelijk dat maatschappelijke discoursen en mediaframes doorwerken in gesprekken op interne discussieplatforms. De casusanalyse vormt hiermee ook een belangrijke aanvulling op studies naar medewerkersdiscussies op sociale media. Een organisatie die post-crisisdoelen als 'herstel' en 'leren' wil realiseren, kan uit deze casus opmaken dat open online medewerkersgesprekken hier niet vanzelf aan bijdragen. Ze dragen niet bij aan probleemoplossing, verbreding van perspectieven of verbinding van standpunten. In plaats daarvan reduceren ze complexe vragen tot identiteitskwesities en versterken ze bestaande negatieve communicatiepatronen. Vanuit een perspectief van crisismanagement geeft de analyse van narratieven en communicatiepatronen aanknopingspunten om meer gerichte

communicatieve interventies te ontwikkelen, zoals 'dialogische ontmoetingen' en de ontwikkeling van een luisterbeleid of een luistercultuur. De casusanalyse bevestigt ook dat het belang van voorbeeldgedrag door leidinggevendenden hierbij niet kan worden overschat.

#### **Situaties betekenis geven via interactionele framing**

Alle studies zijn gesitueerd in een context van spanningen. Er zijn spanningen tussen verschillende beleidsvisies, tussen beleid en communicatie, tussen groepen met verschillende overtuigingen, tussen praktijk en theorie. Spanningen kunnen ook ontstaan door onverwachte en disruptieve gebeurtenissen.

De studies laten zien hoe situaties van spanning vragen om betekenis en ook om overeenstemming daarover. Organisatieleden zoeken afstemming met elkaar over wat er aan de hand is en wat er moet gebeuren. Via interacties ontstaan tot op zekere hoogte gedeelde werkelijkheden.

In hoofdstuk 1 verkende ik de vraag hoe organisatieleden met elkaar betekenis geven aan een organisatievraagstuk en wat hierbij de rol van interactionele *framing* is. Hierbij hanteerde ik een brede opvatting van framing – in feite alle talige activiteiten waarmee mensen met elkaar, in de loop van de tijd (al dan niet gedeelde) perspectieven construeren op wat er aan de hand is, hoe dat komt, welk oordeel gepast is en welke acties nodig zijn. Ik stelde voor betekenisvorming via framing te ordenen aan de hand van drie kernfuncties: identificeren, co-oriënteren en legitimeren:

- Identificeren. Het construeren, erkennen en onthullen van collectieve en individuele identiteiten. In hun interacties definiëren organisatieleden telkens opnieuw 'wie ik ben' en 'wie wij zijn' (Weick, 1995; Stieglitz et al., 2017; Madsen, 2016; Kim & Kim, 2006). Bij identificatie speelt ook het streven naar positieve onderscheidingen een rol. Organisatieleden spreken over zichzelf en over hun collega's om het verschil met anderen te benadrukken (Cooren et al., 2011). Ze spreken op deze manier een gevoel van 'wij' tot bestaan, dat verwijst naar een symbolische groep die meer omvat dan een aantal concrete subjecten (Taylor & Robichaud 2004).
- Co-oriënteren. Om tot 'organisatie' te komen moeten mensen voortdurend hun doelen en bezigheden met elkaar verbinden. Co-oriëntatie komt tot stand via interacties waarin mensen opvattingen, emoties en aannames coördineren om tot een zo veel mogelijk gezamenlijke objectieve werkelijkheid te komen (Taylor & Robichaud, 2004; Cooren et al., 2011; Taylor, 1999). Co-oriëntatie is geen product maar een activiteit, een continu proces waarbij deelnemers worden geleid door de noodzaak om collectieve keuzes en handelingen te

bereiken, zonder dat hierbij altijd consensus ontstaat.

- Legitimeren. Mensen proberen elkaar te overtuigen van de juistheid van plannen en beslissingen om zich te verantwoorden, om steun en middelen te verkrijgen en om hun reputatie te beschermen. Legitimeren kan een aparte communicatieactiviteit zijn - bijvoorbeeld als communicatieprofessionals kernboodschappen formuleren en retorische middelen aanwenden om beleid te verantwoorden. Maar legitimeren is ook een onlosmakelijk onderdeel van co-oriëntatie en identificatie; terwijl mensen hun omgeving ordenen en daarbij hun eigen identiteit, rol en positie beschrijven, bereiden ze beslissingen en acties voor of proberen ze eerdere keuzes als normaal, gewenst of noodzakelijk voor te stellen.

Uit de deelstudies blijkt nadrukkelijk het integrale karakter van deze functies. Het zijn geen afzonderlijke activiteiten; ze zijn steeds met elkaar vermengd, zoals de basiskleuren van een aquarel. Organisatieleden vertellen in reactie op disruptieve gebeurtenissen verhalen over wie 'ik' ben tegen de achtergrond van wie 'wij' en 'zij' zijn. Het identificeren van groepen, partijen en personen ('zelfredzame burgers', 'de werkvloer', 'Het Haagse', 'het management') speelt een belangrijke rol bij het begrijpen en ordenen van de organisatiewerkelijkheid, om positie in te nemen, maar ook om tot gedeelde overtuigingen en handelingsperspectieven te komen (co-oriëntatie). Legitimatie vindt, zoals hierboven al vermeld, plaats terwijl mensen identificeren en co-oriënteren. De deelstudies laten praktijken zien waarbij mensen keuzes en standpunten verdedigen door fenomenen voor te stellen als logisch, noodzakelijk of (a)typisch. Hier kom ik zo meteen op terug.

### Organisaties als teksten en conversaties

Bovenstaande activiteiten spelen zich voor een belangrijk deel af in conversaties en in teksten. Het onderscheid tussen conversaties en teksten wordt gehanteerd door onderzoekers van de zogeheten *Montreal school* en helpt om een aantal fenomenen uit de deelstudies te interpreteren (o.a. Robichaud et al., 2004; Brummans et al., 2014; Cooren et al., 2008). Met 'conversaties' wordt enerzijds verwezen naar discursieve activiteiten die doorlopend in de organisatie plaatsvinden, zoals vergaderingen, werkbesprekingen en informele gesprekken. 'Teksten' zijn talige structuren die stabiel zijn en die dieper in de organisatie zijn ingeschreven. Hierbij kunnen we allereerst denken aan feitelijke teksten, zoals notities, mission statements en webpagina's met de officiële informatie van de organisatie. Maar in bredere zin kunnen we onder 'teksten' alle betekenisstructuren verstaan die op de achtergrond of onder de oppervlakte aanwezig zijn. Het zijn betekenissen die in een organisatie als vanzelfsprekend, algemeen aanvaard en relevant gelden. In de deelstudies hebben we op verschillende manieren verwezen

naar dieperliggende structuren, patronen en discoursen tegen de achtergrond waarvan organisatiegesprekken plaatsvinden. Deze werden afwisselend omschreven als 'teksten', maar ook als 'masternarratieven', 'macroframes' of 'verstaanshorizonnen'. Betekenisvorming in de organisatie – via legitimatie, co-oriëntatie en identificatie – vindt dus plaats in conversaties tegen de achtergrond betekenissen die diep zijn ingebed. Deze betekenissen bepalen de richting van conversaties, gelden doorgaans als rotsvast en evident, maar ze kunnen op disruptieve momenten expliciet worden gemaakt en daarmee onderwerp van discussie en twijfel worden. Een voorbeeld van een disruptieve gebeurtenis vormt de crisis rondom de kinderopvangtoeslagen, die we in deelstudie 4 beschreven als een 'collapse of meaning' (Weick, 1993).

Hoewel we 'teksten' dus breder opvatten dan feitelijke teksten die in de organisatie worden geproduceerd, komt in deze studie op pregnante wijze de activiteit van tekstproductie als een kernactiviteit van organiseren naar voren. Teksten vormen een referentiepunt van gesprekken in organisaties. Mensen praten over teksten en dat leidt weer tot nieuwe teksten (o.a. Kuhn, 2008). In gesprekken grijpen ze terug op eerdere gesprekken en teksten, waarbij deze worden gerecontextualiseerd en waarbij afwezige anderen op het toneel worden opgeroepen (Robichaud et al., 2004). Via teksten (en conversaties over teksten) proberen organisaties symmetrie aan te brengen tussen (per definitie asymmetrische) overtuigingen, intenties en relaties (Taylor en Robichaud, 2004). Zo worden gezamenlijke oriëntaties geconstrueerd waarbinnen deelnemers zichzelf sociaal positioneren. Hierbij ontstaan echter weer nieuwe problemen, zo blijkt in het bijzonder uit deelstudie 3 over de dilemma's van communicatieprofessionals.

De empirische beschrijvingen van de manier waarop teksten tot stand komen (deelstudie 3) en spanningen reduceren (deelstudie 2) ondersteunen claims van onder andere Taylor en Robichaud (2004) dat aandacht voor de talige structuur van sociale situaties nodig is voor wie wil begrijpen hoe mensen in een organisatie doelen realiseren.

In alle casussen komt boodschapproductie naar voren als een delicaat, intensief en een hooggespannen proces. De studie over zelfredzame burgers laat bijvoorbeeld zien hoe bepaalde canonieke organisatieteksten (zoals fragmenten uit gezaghebbende documenten) voortdurend worden gereproduceerd in andere teksten en ook in conversaties letterlijk worden aangehaald.

De deelstudies bevestigen ook dat tekstproductie, gesitueerd in een context van organisatiespanningen, een vorm van handelen is, gericht op het voorkomen en oplossen van problemen. Teksten helpen gebeurtenissen en keuzes te structureren, om zodoende ambiguïteit en onzekerheid te reduceren en tot gecoördineerde en breed aanvaarde actie

te komen (Cooren & Martine, 2016; Taylor & Robichaud, 2004). In de casussen komen talige patronen naar voren die zulke doelen helpen te verwezenlijken.

Later in dit afsluitende hoofdstuk sta ik stil bij de rol van communicatieprofessionals bij tekstproductie. Eerst wil ik hieronder dieper ingaan op de vraag wat mensen precies dóen als ze organisatieteksten produceren, dat wil zeggen: op welke manier ze de doelen realiseren die we hierboven hebben verkend. De volgende paragraaf gaat over drie patronen die ik samenvat onder de noemer homogeniseren, omdat ze (mogelijke) conflicten en spanningen wegnemen door verschillen te reduceren. Op deze manier dragen ze bij aan identificatie, co-oriëntatie en legitimatie.

### Homogeniseren: de kunst van het gelijkmaken

Overall waar mensen samenkomen ontstaan verschillen. Mensen hebben verschillende voorkeuren, interpretaties en belevingen, en ze pleiten voor uiteenlopende keuzes. Organisaties hebben diverse mogelijkheden om met zulke verschillen om te gaan. Er kan bijvoorbeeld eliminatie van opties plaatsvinden, er kan escalatie en polarisatie ontstaan. Ook kunnen processen van onderhandeling optreden waarbij partijen tot een oplossing komen waarin iedereen zich kan vinden (Dewulf & Bouwen, 2012). Verschillen kunnen ook hanteerbaar worden gemaakt door ze te herformuleren. Ook hierbij volgen deelnemers verschillende strategieën, die bijvoorbeeld leiden tot incorporering of verbinding van frames (Dewulf & Bouwen, 2012).

In de casussen in dit project hebben we vanuit een interactioneel perspectief gekeken naar de manier waarop organisatieleden (mogelijke) spanningen hanteerbaar maken. Een belangrijke rode draad in de bevindingen is de manier waarop (her)formuleringen bijdragen aan het reduceren van verschillen. Door alle cases heen komt een collectieve communicatiestrategie naar voren die is gebaseerd op 'homogenisering'. Via taal en tekst maken organisatieleden gelijk wat met elkaar op gespannen voet staat en neutraliseren ze verschillen door te refereren aan wat gewoon, noodzakelijk of algemeen aanvaard is. Mensen mobiliseren concepten, ideeën en begrippen via talige frames die verschillende (soms tegenstrijdige) interpretaties met elkaar verenigen. Veelheid wordt daarbij teruggebracht tot eenheid, het andere wordt tot hetzelfde herleid. In de casusanalyses worden enkele interactionele patronen zichtbaar waarlangs homogenisering plaatsvindt. Dat is een belangrijke opbrengst van deze studie. Hieronder bespreek ik drie van deze patronen aan de hand van bestaande theoretische concepten: (1) reïficeren (2) ambiguïteit reduceren en (3) reproduceren vanuit zelfreferentie.

### Reïficeren

In de studie naar zelfredzame burgers wordt verwezen naar het verschijnsel reïficatie in teksten als:

*"(...) de samenleving digitaliseert, dat de Belastingdienst daarin mee wil en moet, en dat we ook burgers en bedrijven daarin meenemen."*

En:

*"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."*

Deetz (2001) definieert reïficatie als een activiteit waarbij sociale gebeurtenissen als een 'ding' ('de modernisering') of een natuurlijk verschijnsel ('de samenleving digitaliseert') worden voorgesteld. Reïficatie draagt eraan bij dat ontwikkelingen als vanzelfsprekend of 'natuurlijk' worden beleefd. Doordat sociale fenomeen verschijnen als vaste en concrete objecten verliezen ze het karakter van handelingen of keuzes. Hierdoor neemt ook de mogelijkheid van alternatieve zienswijzen af. Mensen gaan sociale ontwikkelingen, maar ook keuzes en regelingen, beschouwen als onvermijdelijk (te verwachten) en normaal (moreel juist), zonder aandacht te besteden aan bijvoorbeeld historische omstandigheden en machtsverhoudingen. In het voorbeeld hierboven: als digitalisering een vaststaand of natuurlijk proces is, dan ligt het voor de hand dat de organisatie een ontwikkeling doormaakt die daarmee verband houdt (en dat ook burgers zich hieraan aanpassen). (Deetz, 2001; Cooren et al., 2008)

Het voorstellen van beslissingen als vanzelfsprekend is een belangrijk onderdeel van legitimerende communicatie in organisaties. In de studie onder communicatieprofessionals vormt het voortbrengen van teksten die veranderingen als natuurlijk voorstellen een belangrijk motief. Waar deze professionals erop aandringen de dilemma's achter keuzes bloot te leggen, botsen ze op de wens om keuzes als onproblematisch te presenteren. Dit ont-problematiseren van beslissingen is gethematiseerd door Luhmann en anderen. Door beslissingen in retrospectief als natuurlijk, logisch, en vanzelfsprekend te presenteren, anticiperen organisatieleden op kritiek en voorkomen ze dat beslissingen worden aangevochten. Dit 'naturaliseren' van beslissingen is paradoxaal omdat het wezen van elke keuze juist is *dat er ook andere opties waren* (Nassehi, 2005; Schoeneborn, 2011; Andersen, 2001).



**Ambigüiteit reduceren**

Het is voor organisaties min of meer vanzelfsprekend om ambigüiteit en contingentie te vermijden. Reductie van ambigüiteit is tot op zekere hoogte nodig om tot gecoördineerde actie te komen (Cooren & Martine, 2016; Taylor & Robichaud, 2004) en om de wereld als begrijpelijk te ervaren. Volgens Weick is *sensemaking* erop gericht om situaties van ambigüiteit in retrospectief als logisch en samenhangend voor te stellen (Cooren et al., 2011; Weick et al., 2005). Organisaties hebben bovendien een voorkeur voor verhalen die zekerheid, planmatigheid en controle uitstralen. Zulke doelen liggen van oudsher bijvoorbeeld aan de basis van reputatiemanagement en crisiscommunicatie (vgl. Kuhn, 2008). Volgens Alvesson en Sveningsson (2003) is ambigüiteit voor organisaties een 'lelijk' en ongewenst fenomeen dat gefixt of bedekt moet worden via eendimensionale boodschappen.

In de casusstudies komen gevoelens van ambigüiteit inderdaad op veel momenten als problematisch naar voren. In deelstudie 3 is de rode draad dat op communicatieprofessionals druk wordt uitgeoefend om via tekstproductie problematische tegenstellingen op te lossen zoals: verschillen van inzicht over beleidsachtergronden, uiteenlopende gevoelens rond een organisatieverandering en belangentegenstellingen binnen de organisatie. In deelstudie 2 over zelfredzame burgers moeten ingewikkelde eisen worden verenigd: enerzijds de erkenning dat er kwetsbare en hulpbehoevende burgers zijn, anderzijds een beleid uitvoeren dat is gericht op een hoge mate van zelfredzaamheid. Opvallend is hoe organisatieteksten hierover eerder worden gekenmerkt door een gevoel van *probleemloosheid* dan dat ze een context van dilemma's of lastige keuzes schetsen. Co-oriëntatie staat in deze casus in het teken van het creëren en verspreiden van breed geaccepteerde frames rond het idee van (hulpvragend) zelfredzame burgers. Deze frames helpen gevoelens van ambigüiteit te verminderen. Door burgers als 'hulpvragend zelfredzaam' te typeren worden betekenissen onder het begrip zelfredzaamheid geschaard die ook voor het tegenovergestelde zouden kunnen doorgaan. Op deze manier wordt een onbalans hersteld tussen ideaal en praktijk. Enerzijds is er een burgerschapsideaal van autonomie en redzaamheid, anderzijds heeft de organisatie nu eenmaal met taakstellingen, schaarse middelen en beperkende randvoorwaarden te maken. Typeringen van burgers als 'actieve hulpvragers' vinden tegen deze achtergrond – makkelijker dan andere typeringen – hun weg naar de teksten van de organisatie. Betekenissen rond zelfredzaamheid spelen vervolgens een belangrijke rol bij het categoriseren van burgers en het voorbereiden en legitimeren van beslissingen.

De 'strategische ambigüiteit' die in deze context ontstaat, is een verschijnsel dat in andere studies theoretisch is geduid. Door meervoudige betekenissen te creëren proberen organisaties de druk van tegenstellingen te verminderen (Leitch & Davenport, 2002; Eisenberg, 1984), zonder dat de onderliggende problemen worden weggenomen.

Een zekere ambigüiteit rondom beslissingen is volgens sommige onderzoekers geen tekortkoming, maar juist een noodzakelijke voorwaarde om adoptie van strategische concepten te bereiken (Rasche & Seidl, 2020). Strategisch toegepaste ambigüiteit neemt op een talig niveau verschillen weg (maakt ze werkbaar of aanvaardbaar) maar houdt ze ook intact (door onderliggende vraagstukken onbeslist te laten).

De casussen vestigen aandacht op de manier waarop 'ont-problematiserende' frames strategisch worden ingezet om gevoelens van spanning te reduceren. Daarbij verdwijnen echter bepaalde (alternatieve) ideeën naar de achtergrond. In deelstudie 2 over zelfredzame burgers blijven sommige aspecten van onredzaamheid in organisatiegesprekken onbesproken. De dominante voorstelling van 'hulpvragend redzamen' als actieve, keuzevrije burgers beperkt bijvoorbeeld de ruimte om aandacht te vragen voor kwetsbaarheid en passiviteit. Deelstudie 3 beschrijft hoe communicatieprofessionals proberen teksten te construeren die strijdige perspectieven verenigen en dilemma's oplossen. De casus laat zien hoe spanningen hierdoor moeilijker bespreekbaar worden, terwijl ze onder de oppervlakte de looplijnen van het discours blijven bepalen. Dat is in lijn met de claim van Lüscher en Lewis (2008), dat 'gemengde boodschappen' in sommige gevallen paradoxen en de bijbehorende spanningen in stand houden. In dit verband pleiten de professionals zelf voor het delen en bespreken van dilemma's. Hiervoor blijkt echter, zeker in spanningsvolle praktijkcontexten, moeilijk steun te vinden.

**Reproduceren vanuit zelfreferentie**

In de empirische studies hebben we vaak verwezen naar ideeën van Luhmann over zelfreferentie en reproductie. Organisaties reduceren complexiteit door elementen van de buitenwereld te herformuleren aan de hand van de begrippen en kenmerken van het eigen systeem. De organisatie legt als het waren haar begrippen over de externe omgeving waardoor deze kenbaar en instrumentalisierbar wordt. Wat niet past, wordt als ruis beschouwd (Luhmann, 1995; Wagemans, 2016). De studies laten het belang zien van het analyseren van talige processen van zelfreferentie en reproductie op het microniveau van individuen en groepen. De casussen bij de Belastingdienst maken duidelijk dat deze overheidsorganisatie zich inspant om de buitenwereld te begrijpen en in kaart te brengen. In deelstudie 2 wordt beschreven hoe de situatie van verminderd redzame burgers voortdurend wordt geagendeerd en onderzocht. Op basis van onderzoek stellen medewerkers profielen en categorieën samen. De deelstudie laat echter ook zien hoe, terwijl de organisatie op deze manier bezig is 'de buitenwereld binnen te brengen', zelfreferentiele processen optreden die tot reproductie van interne betekenissen leiden. Niet álle beschikbare kennis, niet álle typeringen van burgers worden voortdurend gedeeld; er ontstaan selecties van ideeën en concepten die organisatieleden vaker dan andere naar voren halen. Bij de selectie, herhaling en vooropplaatsing van deze ideeën

zijn systeemeigen elementen leidend. Terwijl organisatieleden de situatie van burgers registreren, beschrijven, analyseren en bediscussiëren, vertalen ze deze in dezelfde beweging naar de termen van het eigen systeem. In de studie naar zelfredzame burgers komt dat naar voren in definities van doelgroepen, zoals de ‘digitaal niet-vaardige burgers’. Deze groepen worden gekarakteriseerd aan de hand van de mate waarin ze in staat zijn te voldoen aan de eisen van het organisatiesysteem. De casus maakt zichtbaar hoe elementen uit de leefwereld via talige frames worden vertaald en omgezet naar systeem-eigen factoren. Hierbij worden ideeën over zelfredzaamheid in lijn gebracht met de (on) mogelijkheden van het productiesysteem, maar ook met macro-idealen over zelfredzame burgers. De analyse van de manier waarop in deze context reproductie plaatsvindt, is een belangrijke opbrengst van deze studie. Van overheidsorganisaties wordt verwacht dat ze hun omgeving begrijpen en dat ze hun beleid en regelsystemen afstemmen op de verwachtingen en behoeften van hun publieksgroepen. Wie dat wil organiseren zal rekening moeten houden met processen van zelfreferentialiteit en reproductie. De homogeniserende werking van deze processen kan moeilijk worden overschat: terwijl de organisatie haar omgeving onderzoekt wordt wat ‘anders’ is ofwel *gelijkgemaakt* - dat wil zeggen gedefinieerd in termen van systeem-eigen begrippen - óf als ruis uit de waarneming verwijderd.

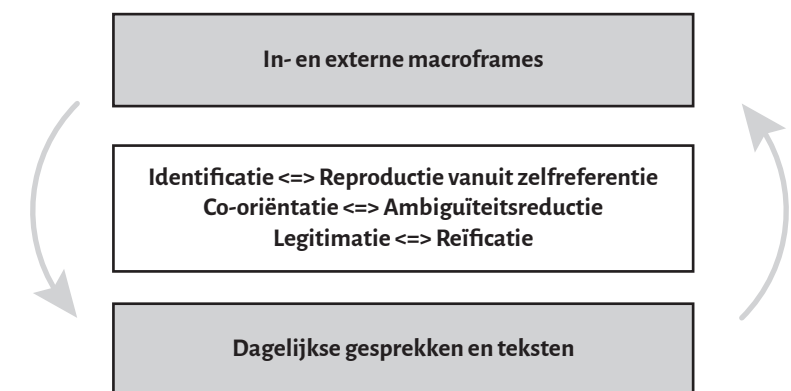
Ook de andere studies laten effecten van zelfreferentiele oriëntaties zien. In deelstudie 1 wordt inzichtelijk hoe vraagstukken van overheidscommunicatie gestalte krijgen vanuit probleemdefinities en doelen die voortkomen uit beleidsagenda’s, terwijl er ook andere vraagformuleringen denkbaar zijn. Studie 4 laat zien hoe bestaande, telkens gereproduceerde narratieven over de identiteit van de werkvloer worden ingezet als interpretatiekader bij nieuwe ontwikkelingen. Aan de hand van tegenverhalen wordt als het ware het organisatieverhaal over “wie zijn wij, wie zijn zij en wie ben ik?” herschreven. Hierbij is in zoverre sprake van het neutraliseren van verschillen, dat de disruptieve gebeurtenissen worden geïnterpreteerd vanuit een collectief geconstrueerde set van contrasten. Met name het contrast tussen ‘bestuur’ en ‘werkvloer’ komt hierbij centraal te staan. Dit onderscheid wordt dus niet verkleind maar juist uitvergroot. In de narratieven van medewerkers wordt echter het bestuur buiten de organisatie gereflecteerd, als een externe laag van carrièregerichte passanten die niet tot het wezen van de organisatie doordringen. Deze zienswijze neemt binnen de onderzochte gemeenschap in toenemende mate een dominante positie in en blijft vrijwel onaangevochten.

### Homogenisering en interactionele framing

De hierboven beschreven patronen van homogenisering kunnen we verbinden aan de eerder beschreven functies van interactionele framing: identificatie, co-oriëntatie en legitimatie. De homogeniserings-functies komen in de casussen naar voren als verbijzonderingen van deze functies:

- Zelfreferentialiteit en reproductie kunnen we begrijpen in het licht van identificatie: de organisatie maakt verbinding met externe frames én bevestigt tegelijk zichzelf door deze frames te koppelen aan eigen ideeën over de omgeving.
- Ambigüiteitsreductie is een manier om co-oriëntatie te bevorderen. Vanuit het besef dat er spanning bestaat tussen denkbeelden, wordt gezocht naar communicatieve manieren om conflicterende ideeën op het niveau van taal samen te brengen.
- Reïfcatie komt naar voren als een krachtige manier om beslissingen te legitimeren. Spanningen rondom beslissingen worden gereduceerd door gebeurtenissen voor te stellen als noodzakelijk of natuurlijk. Zodoende wordt het karakter van een keuze of beslissing naar de achtergrond gebracht.

Met deze een-op-een-relaties wil ik niet de illusie wekken van een symmetrische en lineaire configuratie van sociale fenomenen. Er zijn in deze en andere contexten beslist ook andere patronen te identificeren, en deze laten zich vast ook anders ordenen. Tegelijk is het niet verrassend dat de interactionele doelen (identificatie, co-oriëntatie en legitimatie) tot uitdrukking komen in specifieke communicatieve handelingen waarmee deze doelen worden gerealiseerd. Dat vindt plaats, zoals in de inleiding geschetst in een context waarin (in- en externe) macroframes worden verwerkt in de micro-interacties van de organisatie. In dagelijkse gesprekken – of bijvoorbeeld intranetdiscussies – reproduceren, bestrijden en veranderen organisatieleden deze macroframes.



Figuur 1: Patronen van homogenisering

### Effecten van homogenisering

De hierboven beschreven functies (reïficatie, ambiguïteitsreductie en reproductie) hebben als gemeenschappelijk effect dat dat ze problematische verschillen terugdringen door ze te vervangen door homogeniteit in opvattingen, gevoelens, ideeën en perspectieven. Deze homogeniteit dient belangrijke doelen: organisaties hebben om voort te bestaan een tot op zekere hoogte gedeeld wereldbeeld nodig waarbinnen mensen het eens zijn over wie ze zijn, wat de situatie is en wat er moet gebeuren. Deze studie laat echter een keerzijde zien van het nastreven van homogeniteit. Alle deelstudies maken om te beginnen iets zichtbaar van de manier waarop mogelijke andere interpretaties van de organisatiewerkelijkheid buiten het bereik van het discours blijven. Naarmate er meer sprake is van breed aanvaarde en gehomogeniseerde interpretatiekaders, blijkt het moeilijker om daarbuiten te denken. Niet dat alternatieve opvattingen of zienswijzen 'verboden' zijn. In de studie over de toeslagenaffaire is het bijvoorbeeld binnen het onderzochte discours zeker toegestaan om het oneens te zijn met verhalen over een falend en zelfgenoegzaam bestuur. Maar het is lastig om over de problemen van de Belastingdienst te praten zonder dat 'bestuur' en 'werkvloer' centrale begrippen zijn. Op dezelfde manier is het in de casus over zelfredzaamheid prima mogelijk om te discussiëren over welke burgers zelfredzaam zijn en welke niet. Ook mogen medewerkers kritiek op de aanpak van de Belastingdienst formuleren, en sommigen doen dat ook. In de geanalyseerde data komen echter geen momenten naar voren waarop medewerkers het idee van zelfredzaamheid ter discussie stellen of van heel andere connotaties voorzien.

Een tweede probleem met homogenisering via talige handelingen is dat verschillen aan de oppervlakte worden opgelost, terwijl ze onder de oppervlakte voor spanningen blijven zorgen. Deelstudies 2, 3 en 4 thematiseren de manier waarop organisatieleden zoeken naar retorische oplossingen waarbij onderliggende conflicten, dilemma's en paradoxen onveranderd blijven. Dit kan negatieve emoties, stress en polarisatie in stand houden en verergeren, terwijl dieperliggende oorzaken onvoldoende worden gearticuleerd. Vervolgstudies zouden zich kunnen richten op methoden waarmee betrokkenen met elkaar de onderliggende spanningen onderzoeken. Organisaties kunnen daarmee onder andere de ontvankelijkheid scherpener voor de indirecte en subtiele manier waarop emoties in het discours tot uitdrukking komen (Putnam et al., 2016; Shotter & Tsoukas, 2014). Bovendien zou in organisaties meer aandacht kunnen uitgaan naar de manier waarop conflicten in een organisatie een constructieve rol kunnen vervullen (vgl. Mouffe, 2005).

Het blootleggen van de nadelige effecten van homogenisering vormt een belangrijk onderdeel van de opbrengst van dit project. De casussen laten zien hoe dominante frames en interactiepatronen circulatie van ideeën en probleemoplossing kunnen beperken.

Hiermee vormen de casussen een aanvulling op andere studies die die zich richten op de manier waarop informatie en ideeën in organisaties (niet) worden verwerkt en verspreid. Zonder hier uitputtend te kunnen zijn, bespreek ik hieronder beknopt enkele relevante onderzoeksvelden.

- Studies naar institutionalisering van ideeën. Onderzoek naar 'institutional logics' is gericht op de manier waarop organisaties culturele structuren en vocabulaires genereren die de basis vormen voor denken, handelen en communiceren (Thornton & Ocasio, 2008; Ocasio et al., 2015). Onderzoekers hebben communicatie in dit verband benaderd als gebeurtenissen waarop deze structuren en vocabulaires veranderen of convergeren, via 'institutional messages', 'flows' of 'streams of communication' (Lammers, 2011; McPhee & Zaugg, 2001; Ocasio et al., 2015). Deze en andere studies thematiseren de manier waarop structuren op macro- en microniveau elkaar wederzijds constitueren en hoe bijvoorbeeld het herhalen en circuleren van frames bijdraagt aan het ontstaan van dominante discourses op een macroniveau (Gray et al., 2015). Tegelijk zijn nog weinig casusstudies voorhanden die op een microniveau – bijvoorbeeld in dagelijkse gesprekken – beschrijven op welke manier communicatie bijdraagt aan de vorming en verandering van institutional logics of die de wisselwerking tussen niveaus empirisch beschrijven (Gray, et al., 2015; Lammers, 2011; Purdy & Gray, 2009; Aarts, 2018). Heel wat casuonderzoek is wel uitgevoerd in de traditie van het Scandinavische institutionalisme, een onderzoekstroming die zich richt op de manier waarop algemene concepten en ideeën, bijvoorbeeld over management, in een specifieke organisatiesetting worden opgenomen onder invloed van processen als imitation, copying en translation. Onderzoeken beschrijven hoe ideeën zich verspreiden en populair worden onder invloed van sociale, institutionele en discursieve factoren (Sahlin & Wedlin, 2011; Waldorff, 2013; Boxenbaum & Pedersen, 2009).
- Studies naar organisational silence. Sinds de jaren 70 laten studies zien hoe in organisaties krachtige processen ervoor kunnen zorgen dat problemen onbenoemd of onbesproken blijven. Processen die leiden tot 'stilte' worden vanuit sociale, institutionele en discursieve factoren verklaard. Denk hierbij onder andere aan vrees voor isolatie of uitsluiting, vrees voor consequenties, gebrek aan structurele feedbackmechanismen, homogene teams, de wens om relaties werkbaar te houden en managers die het geven van kritiek ontmoedigen. Stiltes in organisaties kunnen problemen onbedoeld verergeren en kunnen leerprocessen in de weg staan (Morrison & Milliken, 2000; Noelle-Neumann, 1974; Morrison, 2014; Macnamara, 2016; Verouden, 2018)

- Studies naar betekenisvorming voorafgaand aan crises en rampen. Ook over de manier waarop signalen over ernstige risico's en crisissituaties worden verwerkt in organisaties is het nodige onderzoek beschikbaar. Studies van Dörner (Dörner, 1997) laten zien hoe teams risicosignalen onvoldoende waarnemen onder invloed van gewoontevorming en groepsprocessen. Weick (1988, 1993, 2010) heeft in diverse studies aandacht gevraagd voor de manier waarop psychologische en sociale processen de ontvankelijkheid voor beschikbare informatie kunnen verminderen, met rampen als gevolg. Weick analyseert in dit verband onder andere processen van commitment, het verband tussen capaciteiten en crisisperceptie en het effect van hoopvolle verwachtingen (Weick, 1988).

Dit onderzoeksproject wil aan bovenstaande benaderingen een invalshoek toevoegen door de ontwikkeling van homogene organisatieperspectieven te analyseren vanuit interactionele en talige processen. De deelstudies vestigen aandacht op de talige horizon van de organisatie waartegen mensen in organisaties problemen oplossen door betekenissen te ontwikkelen. Ideeën worden niet benaderd als cognities van individuen - met alle *biases* die deze beïnvloeden - maar als talige perspectieven die via co-constructie worden voortgebracht (vgl. Dewulf & Bouwen, 2012). Dat maakt ons opmerkzaam voor de manier waarop gesprekken naar bepaalde uitkomsten leiden. Zo maken de casussen duidelijk hoe bepaalde perspectieven onder invloed van duurzame interactiepatronen niet of moeilijk tot ontwikkeling komen. Bepaalde selecties van betekenissen zijn bijvoorbeeld voortdurend op de voorgrond aanwezig, andere leiden een kwijnend bestaan. Hierdoor worden alternatieve interpretaties van signalen in mindere mate beschikbaar.

Het fenomeen van 'homogeniserende communicatie' laat hiermee een probleem zien dat minder heeft te maken met verstoorde informatieoverdracht en meer met 'werkelijkheidsproductie' (Berger & Luckman, 1967). Door interacties als focuspunt te nemen, en deze afwisselend vanuit een macro- en microperspectief te bestuderen, wordt iets zichtbaar van de manier waarop interpretatiekaders ontstaan via interactionele patronen en hoe deze kaders vervolgens de looplijnen door het discours bepalen (vgl. Luhmann, 1995; Weick et al., 2005). Inzicht in deze patronen is van grote waarde voor wie de communicatie in de organisatie wil veranderen en voor wie via communicatie veranderingen wil realiseren. De analyse is immers reeds in communicatieve termen uitgevoerd, dus zonder fenomenen eerst te herformuleren in sociaalpsychologische of institutionele termen. Dat biedt, zoals deelstudies 3 en 4 laten zien, aangrijpingspunten om op datzelfde niveau van interactieprocessen te interveniëren.

In het verlengde van de studies van Weick, Dörner en Luhmann en anderen laten de

casussen zien dat tijdens werkelijkheidsconstructie ook 'werkelijkheidsverlies' (mijn term) kan optreden. Daarmee bedoel ik dat visies op de organisatie werkelijkheid onder invloed van patronen als reïficatie, ambiguïteitsreductie en reproductie bepaalde relevante aspecten niet alleen buiten beschouwing blijven, maar ook niet als relevant kunnen verschijnen omdat er geen 'voorbereide' ontvankelijkheid is van waaruit de fenomenen worden waargenomen. De studies laten zien hoe perspectieven ontstaan die duurzame ontvankelijkheid programmeren; hoe lappendekens van frases, zegswijzen, metaforen en narratieven de talige sensoren produceren die complexiteit begaanbaar en 'ruis' verstaanbaar maken, terwijl ze sorteren wat ertoe doet en wat niet. Daarmee komt het belang bloot te liggen van de vraag hoe deze perspectieven zélf onderwerp van gesprek kunnen worden. De casussen laten zien dat, voor wie zoekt naar andere perspectieven, de kernvraag luidt: 'Valt hier ook anders naar te kijken?' Een belangrijke waarde van de casusbeschrijvingen is dat ze laten zien hoe betekenissen tegelijk dominant kunnen zijn en zich aan reflectie onttrekken. Hierdoor kan ontvankelijkheid voor andere interpretaties, probleemdefinities of oplossingen afnemen.

De vraag 'zou het ook anders kunnen zijn?', dringt zich in alle deelstudies naar voren. In deelstudie 1 definiëren communicatieprofessionals de functies van overheidscommunicatie op homogene wijze vanuit een (instrumenteel) beleidsperspectief. Als ze over hun werk vertellen, gaat het over de manier waarop communicatie beleidsdoelen helpt realiseren. Alternatieve oriëntaties blijken ondertussen best denkbaar. Het ontwerpen en begeleiden van 'democratische gesprekken' - gesprekken waarin burgers met elkaar maatschappelijke ideeën ontwikkelen - zou bijvoorbeeld een prominent onderdeel van overheidscommunicatie kunnen zijn, zonder dat deze gesprekken direct in dienst staan van doelrealisatie binnen een gegeven beleidsagenda. Studie 2 laat zien hoe voorstellingen van zelfredzame burgers worden geëxpliciteerd aan de hand van organisatie-eigen betekenis-kaders, terwijl een korte verkenning laat zien dat heel andere uitwerkingen van het idee 'zelfredzaamheid' voorstelbaar en voorhanden zijn. Studie 4 laat zien hoe onder invloed van vragen over identiteit en verantwoordelijkheid, groepscontrasten ontstaan die steeds meer het verloop van discussies bepalen. Nieuwe ontwikkelingen worden begrepen in het licht van deze contrasten. Andere invalshoeken - er zijn talloze denkbaar - maken in de loop van discussies minder kans om door organisatieleden als relevant te worden geselecteerd.

### Tekstproductie als onderbelicht fenomeen

In de verhalen van de communicatieprofessionals in deelstudie 3 tekende zich een 'Luhmanniaans organisatielandschap' af. De productie van teksten blijkt daarin een vitale bezigheid. Terwijl de communicatieprofessionals het formuleren van teksten zien als een klassieke vorm van boodschap-uitwisseling (Shannon, 1948, Taylor et. al. 1996), demonstreert het project de centrale rol van teksten en tekstproductie bij *organiseren*.



Boodschappen brengen niet zozeer een bepaalde inhoud over, ze zijn uitkomst én inzet van voortdurende onderhandelingen over wat het geval is, wie er betrokken (moeten) zijn en wat er moet gebeuren. Tekstproductie laat zich nauwkeuriger typeren als een onderdeel van sociaal handelen dan als informatieoverdracht. Via teksten worden beslissingen gelegitimeerd, gevoelens beschermd, identiteiten gerespecteerd en posities verdedigd.

Zeker in tijden van spanning en crisis wordt veel verwacht van boodschapproductie. De regels die hierbij worden toegepast zijn zelf echter zelden onderwerp van reflectie of onderzoek. Het 'handelingskarakter' van teksten wordt ook door de professionals in de casus niet geadresseerd (vgl. Taylor en Robichaud, 2004). Teksten gelden als pragmatische en op zichzelf transparante objecten, niet als een web van linguïstische tekens in een polyfone handelingscontext (Kuhn 2008). Kortom, hoewel mensen in organisaties de hele dag handelen door te praten, schrijven en luisteren, blijven deze activiteiten als handelingen doorgaans zonder reflectie. Respondenten beschrijven de dynamiek rond tekstproductie niet als een elementair onderdeel van organiseren, maar vaker als ruis, gedoe en inefficiënt geharrewar over woorden. Het verklaart een deel van hun ongeduld en onvrede.

Wat leren analyses over de bedrijvigheid rond teksten? Om te beginnen vergroten ze het inzicht in de manier waarop communicatieve complicaties kunnen ontstaan terwijl mensen via tekstproductie problemen verwachten op te lossen. Daarmee vestigen de analyses aandacht op wat doorgaans buiten de reflectie blijft. Deelstudie 4 beschrijft bijvoorbeeld hoe behoedzaam gecomposeerde teksten bijdragen aan scherpere tegenstellingen rondom de toeslagenaffaire terwijl ze bedoeld zijn om verbinding te creëren. Deelstudies 2 en 3 bieden veel voorbeelden van tegenstellingen die op retorische of narratieve wijze worden 'opgelost', terwijl onderliggende spanningen onbediscussieerd blijven en daarmee blijven voortbestaan.

## 6.3 De communicatieprofessie bij de overheid

### Antwoord op de onderzoeksvragen

De vragen voor dit onderdeel luiden als volgt:

- Welke normen, doelen en afwegingen spelen een rol bij de professionele ondersteuning van overheidscommunicatie?
- Wat zijn de (mogelijke) doelen en waarden achter overheidscommunicatie volgens professionals en theoretici? (Studie 1)
- In welke mate zijn verschillende doelen in de praktijk leidend? (Studie 1)

- Wat verwacht de Belastingdienst van communicatieprofessionals tijdens organisatie- of beleidsspanningen? (Studie 3)
- Wat proberen de communicatieprofessionals van de Belastingdienst te bewerkstelligen tijdens spanningen? (Studie 3)
- Welke opvattingen - inclusief onderliggende aannames, normen, angsten en belangen - hanteren communicatieprofessionals daarbij over 'hoe het werkt', 'wat werkt' en 'wat hoort'? (Studie 3)

Hieronder volgt per deelvraag een beknopt antwoord.

#### *Wat zijn de (mogelijke) doelen en waarden achter overheidscommunicatie volgens professionals en theoretici? (Studie 1)*

Uit de inhoudsanalyses van tijdschriftartikelen in deelstudie 1 komt onder communicatieprofessionals een affiniteit met het realiseren van beleidsdoelen naar voren. Ze brengen hun communicatiewerk vooral in verband met 'instrumentele waarden'. Communicatie helpt om beleidsdoelen te realiseren, bijvoorbeeld door begrip en draagvlak te creëren of gewenst gedrag te stimuleren. In de verhalen van professionals manifesteert zich een spanning als het gaat over praktijken van participatie en interactie, omdat deze zich niet altijd laten verenigen met instrumentele waarden, maar eerder met 'democratische waarden'. Deze laatste komen vaker naar voren in artikelen van wetenschappers (met name bestuurskundigen). Vanuit democratische waarden wordt overheidscommunicatie in verband gebracht met doelen als het legitimeren van beleid, het betrekken van (moeilijk bereikbare) burgers en het voorkomen van uitsluiting.

#### *In welke mate zijn verschillende doelen en waarden in de praktijk leidend? (Studie 1)*

In deelstudie 1 komt de spanning tussen instrumentele en democratische waarden tot uitdrukking als een spanning tussen resultaatgerichte (gericht op beleidsrealisatie) en procesgerichte communicatie (gericht op democratische doelen). In praktijksituaties legt de tweede vorm van communicatie het af tegen de eerste: communicatie staat 'in dienst van beleid'. Hierbij spelen bestuurlijke verhoudingen en politieke dynamiek een belangrijke rol. Maar conclusie van deze studie is ook dat het perspectief van democratische waarden binnen het communicatievak nog beperkt tot ontwikkeling is gekomen.

Wetenschappers zijn op een aantal punten kritisch op de manier waarop de overheid haar communicatiedoelen vormgeeft. Ook waar sprake is van door de overheid geïnitieerde interactie- en participatieprocessen zijn de instrumentele agenda's en doelen van de overheid leidend. Overheidscommunicatie is *zelfreferentieel*. Terwijl ze hun interacties met publieksgroepen vormgeven, reproduceren overheidsorganisaties hun eigen begrippen, probleemdefinities en oplossingen.



### *Wat verwacht de Belastingdienst van communicatieprofessionals tijdens organisatie- of beleidsspanningen? (Studie 3)*

Deelstudie 3 bevestigt de dominantie van een instrumenteel perspectief, en helpt dit perspectief te verklaren vanuit de bestuurlijke dynamiek waarin communicatieprofessionals hun doelen moeten realiseren. Deze professionals brengen naast instrumentele ook sociale en democratische doelen ter sprake, zoals het openbaren van dilemma's en het creëren van transparantie. Zeker in de context van beleidsspanningen ervaren ze echter een grote druk om boodschappen te produceren die de (instrumentele) doelen van specifieke actoren, vaak hun directe opdrachtgevers, ondersteunen. Deze doelen zijn er in veel gevallen op gericht om spanningen hanteerbaar te maken. Met retorische middelen moeten belangen worden verenigd, politiek gedoe voorkomen, gevoelens gespaard en visies uitgelijnd.

### *Wat proberen communicatieprofessionals bij de Belastingdienst te bewerkstelligen tijdens spanningen? (Studie 3)*

De communicatieprofessionals proberen in deze context hun eigen professionele normen toe te passen. De studie laat zien hoe professionele inzet van communicatie op uiteenlopende manieren zou kunnen helpen bij het oplossen of hanteerbaar maken van organisatiespanningen. De professionals zelf verwachten bijvoorbeeld veel van het openlijk bespreken van dilemma's en het erkennen van emoties. In de praktijk worden communicatieprofessionals echter ingezet om meer pragmatische, op de korte termijn gerichte doelen te realiseren, bijvoorbeeld via 'handige frames' die ambiguïteit oplossen en bepaalde denkrichtingen faciliteren. Ook deze doelen willen ze ondersteunen. In dit spanningsveld ontmoeten communicatieprofessionals vakmatige dilemma's. Ze streven bijvoorbeeld naar openheid maar zijn gebonden aan eisen die openheid juist verhinderen. Ze willen eenduidigheid creëren, maar de organisatiecomplexiteit blijkt complex, diffuus en meervoudig. De professionals verklaren hun dilemma's vanuit een spanning tussen theorie en praktijk.

### *Welke opvattingen - inclusief onderliggende aannames, normen, angsten en belangen - hanteren ze daarbij over 'hoe het werkt', 'wat werkt' en 'wat hoort'? (Studie 3)*

De studie laat een spanning zien binnen de professionele normen en opvattingen die de professionals hanteren. Terwijl ze elementen van een interactionele visie op communicatie willen hanteren, houden ze - zeker in disruptieve tijden - ook vast aan een instrumentele visie. Dat is een belangrijke vaststelling. Het artikel concludeert dat de beroepspraktijk is gebaat bij reflectie op een meer interactioneel 'paradigma' - een perspectief waarin organisatie-communicatie wordt benaderd in termen van sociale interactie. Vandaaruit kan het beroepsveld een aanvullend instrumentarium en vocabulaire ontwikkelen waarmee praktijkdilemma's kunnen worden opgelost of productief gemaakt. Dat vraagt ook om het exploreren van eigen aannames en vanzelfsprekendheden.

De bevindingen uit studie 1 worden hiermee bevestigd en verdiept. In studie 1 kwam een vergelijkbare instrumentele oriëntatie naar voren, die ook daar spanning oproep met andere, meer procesgerichte benaderingen. Studie 3 laat zien hoe instrumentele oriëntaties in een spanningscontext worden versterkt.

### **Het eigene van overheidscommunicatie**

Een van de doelen van dit project is om de positie van de communicatieprofessie bij de overheid te begrijpen vanuit ideeën over betekenisvorming in organisaties. In de inleiding kwam de vraag aan de orde in hoeverre overheidscommunicatie een aparte discipline binnen het communicatievak is. Met andere woorden: zijn er specifieke en bepalende kenmerken verbonden aan communicatiewerk in een overheidscontext die niet of in mindere mate kenmerkend zijn voor communicatiewerk in bijvoorbeeld het bedrijfsleven? De casusstudies bij één grote uitvoeringsorganisatie kunnen hierover op zichzelf geen uitsluitsel geven. Hiervoor zou vergelijking met bevindingen uit vergelijkbare casussen uit andere contexten nodig zijn. Toch kunnen we een aantal kenmerken noemen die in de vier deelstudies naar voren komen als een constante context die het communicatiewerk een specifiek karakter geven en die nauw verbonden lijken aan een overheidsomgeving. De kenmerken hieronder gelden, met een verwijzing naar Wittgenstein (1953), als een verzameling 'familiegelijkenissen'; ze hoeven niet noodzakelijk aanwezig te zijn in elke overheidsorganisatie, ze zijn ieder afzonderlijk ook niet uniek voor de overheid, maar in hun combinatie weerspiegelen ze het specifieke karakter van communicatiewerk in een overheidscontext.

1. Druk van politiek en beleid. In alle casussen manifesteert 'het Haagse' zich als een bepalende factor. Politieke en beleidsmatige agenda's geven richting aan interacties en beslissingen, werpen dilemma's en twistpunten op en bepalen het tempo. De mate waarin heldere communicatie kan plaatsvinden is voor een belangrijk deel afhankelijk van de mate waarin politieke kwesties zijn 'getemd'.
2. Poreuze organisatie. Het grote maatschappelijke belang van de uitvoeringsorganisatie maakt de organisatie poreus. De organisatie is voortdurend onderwerp van maatschappelijke discussie en kritiek. Deze dringen door in de organisatie, zijn daar onderwerp van gesprek en roepen emoties op. Sommige maatschappelijke frames worden in interne organisatiediscoursen gereproduceerd. Omgekeerd komen interne spanningen regelmatig naar buiten. Bij communicatieve afwegingen is mediagevoeligheid steeds een belangrijke factor.
3. Bestuurlijke en organisatorische complexiteit. Alle deelstudies beschrijven

een complexe context van machtsverhoudingen, belangendiversiteit, afhankelijkheidsrelaties, samenwerkingsvormen en afstemmingslijnen. Er zijn altijd veel partijen die meepraten en meeluisteren, er zijn afhankelijkheden en belangen om rekening mee te houden. Dat vindt zijn weerslag in communicatie. Er zijn veel discussies over teksten, waarbij voortdurend risicoafwegingen plaatsvinden. Gevoelige onderwerpen worden bovendien vaak 'omhoog' gedelegeerd. Op weg naar heldere boodschappen ontstaan in de woorden van een van de respondenten uit deelstudie 3 'per definitie compromisteksten'.

Vervolgonderzoek zou, door vergelijking met andere contexten, verder kunnen verhelderen in hoeverre we hier met een 'vak apart' te maken hebben. De volgende paragraaf gaat dieper in op de dilemma's die communicatieprofessionals in een overheidscontext – die van de Belastingdienst – ervaren.

### Dilemma's van communicatieprofessionals

Uit eerdere studies komt het beeld naar voren van communicatiespecialisten als pragmatische professionals die gericht zijn op het realiseren van beleidsdoelen en het ondersteunen van het management (Nothhaft, 2010; Dühring, 2015; Falkheimer et al., 2016; Ihlen & Van Ruler, 2009; Kanihan et al., 2013). Dit beeld wordt in deze studie zowel bevestigd als genuanceerd. De sterke oriëntatie van professionals op beleidsagenda's is een belangrijke rode draad in dit onderzoeksproject. Communicatieprofessionals bij de overheid willen communicatie 'in het hart van het beleid'. Dat betekent onder andere dat communicatie onderdeel moet zijn van het instrumentarium waarmee de overheidsorganisatie beleids- en managementdoelen verwezenlijkt. Het betekent ook dat communicatieprofessionals nauw moeten samenwerken met de beleidsmakers, bestuurders en managers die verantwoordelijk zijn voor deze agenda's. De communicatieprofessional moet een 'vanzelfsprekende en stevige gesprekspartner zijn aan de tafel van bestuurders en beleidsmakers' (deelstudie 1). Dit onderzoeksproject bevestigt hiermee ten dele studies van Falkheimer et al. (2016) en Kanihan et al. (2013) die beschrijven hoe communicatieprofessionals de kern van hun werkzaamheden beschrijven in termen van management- en beleidsdoelen. In hun streven om gesprekspartner te zijn van dominante organisatiecoalities zouden ze zelfs het eigen vakperspectief inruilen voor een algemeen managementperspectief. Onderdeel hiervan zou zijn dat ze communicatieproblemen hanteerbaar (*manageable*) maken door ze te reduceren tot vraagstukken van informatietransmissie.

Tegelijkertijd nuanceert dit onderzoeksproject zulke bevindingen. Deelstudie 3 laat zien hoe communicatieprofessionals normatieve dilemma's ervaren terwijl ze managers ondersteunen bij het formuleren van boodschappen. In hun verhalen brengen ze een

zekere voorkeur voor een sociale en procesmatige visie op communicatie naar voren, dat wil zeggen een visie waarbij emoties, dilemma's en spanningen onderdeel van reflectie worden en waarin interactionele vormen van probleemoplossing een belangrijke rol spelen. In een gespannen beleidsdynamiek zijn echter de kortetermijndoelen van opdrachtgevers en andere actoren leidend. Dwingende en soms onderling conflicterende organisatiedoelen leiden naar communicatieve keuzes die de professionals vanuit de positie van burgers of medewerkers niet altijd wenselijk vinden. Boodschappen zijn in deze dynamiek de uitkomst van onderhandelingen over de interpretatie van beleid. Beleid wordt ontwikkeld in de tijd, in een complexe dynamiek waarin veel partijen hun posities, perspectieven en belangen verdedigen. Aan het einde van het proces is het per definitie onaf, geladen met tegenstrijdigheden of tenminste voor meer interpretaties vatbaar. In de fase van communicatie moet het beleid echter als eenduidig, logisch en voor iedereen aanvaardbaar verschijnen. Ook dat zouden we 'communicatie in het hart van beleid' kunnen noemen: op het moment waarop communicatie moet plaatsvinden, worden oneffenheden en ambiguïteiten manifest. Deze worden vervolgens met communicatieve technieken opgelost. Dat proces is eerder geanalyseerd door Te Molder (1999).

Waarom komen alternatieve, meer op de lange termijn gerichte benaderingen - ook naar de smaak van de professionals zelf - onvoldoende tot stand? De communicatieprofessionals in deelstudie 3 verwijzen naar een weerbarstige praktijk. Ze willen organisatiespanningen blootleggen en gesprekken erover op gang brengen, maar de druk van opdrachtgevers om rimpelloze boodschappen te produceren is groot. Casusstudie 3 laat echter ook zien dat dit niet het hele verhaal is. Zeker in tijden van spanning zoeken de professionals houvast bij instrumentele benaderingen die informatietransmissie als uitgangspunt nemen. Het streven naar verhelderende en 'oplossende' boodschappen komt in de verhalen van de professionals eerder naar voren als een deugd dan een nood. Ook als ze spreken over meer interactionele benaderingen proberen de professionals deze te legitimeren vanuit een instrumenteel idioom van middelen en doelen, boodschappen en effecten.

Hierin staan communicatieprofessionals en managers overigens zeker niet alleen. Instrumentele benaderingen van communicatie sluiten volgens Stacey (2007) aan bij een algemene behoefte om de sociale werkelijkheid te begrijpen vanuit een lineaire, mechanistische causaliteit. Organisaties worden veelal gezien als een objectieve realiteit die bestaat uit autonome, rationele individuen, die doelen nastreven te midden van kenbare objecten. Hoewel veel onderzoekers sinds de jaren '80 een 'essentialistische' attitude tegenover organisaties hebben bekritiseerd, geldt het nog altijd als normaal om organisaties te zien als natuurlijke objecten, met afgebakende grenzen en die functioneren volgens mechanische wetten (Cooren et al., 2008; Stacey, 2007). Sociale fenomenen worden daarin bij voorkeur teruggebracht en gedefinieerd in termen van 'dingen' – bijvoorbeeld

‘cultuur’ en ‘leiderschap’. Instrumentele benaderingen van communicatie passen in dit denken. Om hun doelen te realiseren moeten mensen informatie verwerken en verspreiden; hiervoor zijn doelgeoriënteerde praktijken van informatietransmissie nodig.

### Beperkingen van instrumentele benaderingen

De deelstudies 1 en 3 van dit project bevestigen hiermee het dominante karakter van instrumentele en essentialistische benaderingen van communicatie. Communicatie-professionals proberen welomschreven organisatie- en beleidsdoelen te realiseren via regie op kernboodschappen. Een opbrengst van deze studies is dat ze de beperkingen van een instrumentele benadering, die in verschillende studies al theoretisch zijn geduid, langs empirische weg zichtbaar maken.

Ze doen dat op twee manieren. Allereerst maken de studies duidelijk hoe instrumentele communicatieve benaderingen ineffectief zijn in situaties waarin sprake is van (beleids)spanningen, complexiteit, dilemma's en emoties. Deelstudie 1 beschrijft hoe communicatiedoelen worden afgeleid uit beleidsdoelen en vertaald naar informatiestrategieën. Hierdoor verdwijnen sommige communicatieproblemen buiten het probleemkader. De studie thematiseert de mogelijkheid van communicatie vanuit 'democratische' waarden, waarbij wordt geconstateerd dat deze in het discours van beleidsmakers en communicatiespecialisten slechts marginaal aanwezig zijn. Deelstudie 3 toont de twijfels van professionals over de effectiviteit van boodschapproductie die resulteert in 'compromisteksten' en 'ontproblematiserende' frames die problemen enkel aan de oppervlakte oplossen.

De tweede manier waarop de beperking van instrumentele benaderingen naar voren komt, ligt in de empirische beschrijvingen van vraagstukken waarbij het idee van 'communicatie als informatietransmissie' naar voren komt als een inadequate voorstelling van zaken. Deelstudie 3 maakt via analyses van communicatiewerk duidelijk dat 'communicatie als werkelijkheidsproductie' op veel momenten beter weergeeft wat er echt gebeurt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de analyses van de totstandkoming van teksten in deelstudie 3. Deze leggen bloot hoe functies en betekenissen van organisatieteksten kunnen worden begrepen vanuit een breed perspectief op organiseren en communiceren (vgl. Cooren & Fairhurst, 2004).

In hoofdstuk 4 werd de instrumentele benadering van communicatie gecontrasteerd met een interactionele benadering. Daarover gaat de volgende paragraaf.

### Interactionele benaderingen van communicatie

Waarin onderscheiden interactionele en procesmatige visies op communicatie zich nu

van instrumentele visies? De casusstudies bieden een illustratie van drie aspecten van een interactionele visie op communicatie die tot op zekere hoogte theoretisch zijn uitgewerkt: communicatie als regel-productie, de constructie van het zelf en de dialogische ontmoeting.

### *Communicatie als regel-productie*

In de hoofdstukken 1 en 4 heb ik verwezen naar alternatieve visies op organisatie-communicatie, zoals *Communicative constitution of organisations* (CCO), waarin organisaties niet worden benaderd als reeds bestaande realiteiten waarbinnen informatie en communicatie rondgaan, maar als processen die voortdurend via communicatie gestalte en betekenis krijgen (Cooren et al., 2011). De manier waarop organisaties bestaan, hoe ze veranderen, de rol van macht, werkprocessen – alles gebeurt via interacties, in de vorm van gesprekken, teksten, symbolen of (andere) handelingen. In deze visie kan communicatie niet worden gezien als het 'vehikel' waarmee reeds bestaande, vastomlijnde inhouden worden overgebracht. Het is eerder de basis van organiseren en veranderen (Cooren & Martine, 2016).

Tijdens gesprekken tussen mensen worden bovendien de regels geproduceerd die aan de gesprekken zelf ten grondslag liggen (Kim & Kim, 2008). Zo ontstaan impliciete aannames en uitgangspunten die weer richting geven aan volgende gesprekken. Een aanname kan bijvoorbeeld zijn dat iedereen een duidelijk begrip heeft van algemene waarden en verantwoordelijkheden en bovendien over de vaardigheden beschikt om hierover in een publieke setting te spreken. Maar ook: dat voor iedereen de eigen belangen, overtuigingen en meningen welbegrepen en vastomlijnd zijn. Zulke noties en uitgangspunten, argumenteren Kim en Kim, ontstaan echter door te praten, door processen van deliberatie die voor het grootste deel niet op formele momenten, maar in alledaagse gesprekken plaatsvinden.

Het is een belangrijke beperking van een instrumentele of technische aanpak van publieke beraadslaging dat – terwijl we focussen op inhoud, standpunten, verschillen van mening – dit element van 'regelproductie' als een blinde vlek buiten het gezichtsveld blijft. Inspraakprocessen zijn volgens Kim en Kim bijvoorbeeld vaak gericht op het organiseren van rationele besluitvorming via formele procedures en doelgerichte technieken die, zeker in een politieke context, in het teken staan van probleemoplossing, efficiënte besluitvorming en consensusvorming. Gesprekken houden hierbij het midden tussen discussies en onderhandelingen; denk maar aan *townhall*-bijeenkomsten waarbij een gesprekssituatie is ingericht als een competitie tussen tegenstanders en voorstanders die hun eigen belangen proberen te verdedigen. Hoewel de analyses van Kim en Kim zijn gesitueerd in een context van politieke gesprekken, nodigen de inzichten uit tot toepassing op interactieprocessen in een overheidsorganisatie. Net als in een politieke context is

daar sprake van een dynamisch samenspel van zich ontwikkelende belangen, waarden, identiteiten en overtuigingen. Veranderingen komen ook in een organisatie tot stand in talloze interacties tussen mensen, in de tijd, in gewone gesprekken, waarin betekenissen zich ontwikkelen en waarin individuen, gemeenschappen en hun onderlinge verhoudingen voortdurend mee veranderen.

De manier waarop regels voor het discours zich ontwikkelen, wordt het best zichtbaar in deelstudie 4 naar discussies over de toeslagenaffaire. Daarin vormen deelnemers aannames over de intenties, belangen, waarden en verantwoordelijkheden van partijen (bestuurders en medewerkers). Tegelijk ontstaan zich impliciete verwachtingen over 'het gesprek' tussen beide partijen. Deze aannames en verwachtingen blijven zelf onbesproken, maar ze geven richting aan nieuwe gesprekken en uitingen. Hierbij worden bepaalde (disfunctionele) patronen gereproduceerd.

Een tweede voorbeeld betreft de manier waarop in deelstudie 2 structurende frames over zelfredzaamheid bepaalde selecties en waarnemingen als uitgangspunt nemen. Hierbij ontstaan collectieve noties van wat 'normaal' en 'afwijkend' is, zonder dat deze noties onderwerp van discussie of reflectie kunnen worden. Gesprekken vertrekken vanuit frames die bepaalde keuzes en ontwikkelingen voorstellen alsof het natuurfenomenen zijn.

#### *De constructie van het zelf en de ander via communicatie*

Onderzoekers wijzen erop dat interacties niet alleen organisaties (via structuren, regels en oriëntaties) voortbrengen, maar dat ook ideeën over het zelf, identiteit en individualiteit worden voorbereid in gesprekken tussen mensen. Die gedachte valt in eerste instantie moeilijk te verenigen met betekenissen van het zelf als een autonome en gegeven entiteit, tegenover een objectieerbare (sociale) werkelijkheid. Deze voorstelling van een losgemaakt en rationeel zelf is een dominant onderdeel van de westerse denktraditie. Stacey (2007, p. 294) zegt hierover:

*"The individual mind came to be understood as a rational, autonomous system inside a person which processed information to form mental models and maps, while collectivities of such individuals came to be understood as social systems."*

In navolging van Hegel en anderen wijst Stacey op beperkingen van de voorstelling van het zelf als losgemaakte rede (vgl. Taylor, 1992). Volgens Stacey zijn noties van zelf, identiteit en individualiteit slechts te begrijpen vanuit interdependentie. Terwijl we met elkaar doelen realiseren, ontwikkelen we via de patronen van onze interacties ook ons eigen zelf. Visies die, zoals die van Stacey, aandacht vestigen op interdependentie zetten vraagtekens bij twee dominante aannames. Het zelf wordt allereerst niet benaderd als een vastomlijnd

en losgemaakt gegeven. Het eigenstandige en rationele ik heeft een lange traditie in het westerse denken sinds de Verlichting. Het bekende 'ik denk dus ik ben' van Descartes is de uitkomst van onderzoek met als conclusie dat ik aan het bestaan van alles kan twijfelen, behalve aan het 'ik'. Want bij alles waarvan het bestaan onzeker is, is het zeker dat er een gegeven *ik* is dat deze zaken denkt. Vanuit het idee van interdependentie kan het ik zich echter pas ontwikkelen in de omgang met anderen.

Een tweede dominante aanname is dat deze anderen een objectieve (objectmatige) realiteit vertegenwoordigen waartegen ik mijn zelf contrasteer en verder ontwerp. Verschillende denkers hebben, op uiteenlopende wijzen, gewezen op de manier waarop de idee van een onafhankelijk zelf samenhangt met vormen van objectivering van de sociale werkelijkheid en de persoon van de ander. Buber kenschetst deze objectiverende relatie als 'Ik-het' (Kim & Kim, 2008; Buber, 1958). Levinas beschrijft het zelf als een 'totaliserende' activiteit: terwijl ik mijn wereld probeer te begrijpen, onderwerp ik deze aan mijn objectiverende begrippen, waardoor ik het verschil tussen mij en de wereld in feite ophef. De ander verschijnt als een verlengstuk of andere versie van mijzelf (Levinas, 1961).

Het objectiveren vindt plaats door verschillen uit te wissen. Wat 'anders' is wordt onder de termen en categorieën van het eigene gebracht. Ook Luhmann (1995) en Serres (Wagemans, 2016) hebben, zoals eerder besproken, op uiteenlopende manieren aandacht gevraagd voor de wijze waarop systemen hun begrippen uitspreiden over hun omgeving en hoe hierbij wat niet in termen van het systeem past moet worden uitgefilterd. Het verschijnsel ruis verwijst in dit geval naar informatie die geen betekenis heeft volgens de definities van het eigen kennende en ordenende systeem (Van Rooij, 2017).

Verschillende denkers hebben gewaarschuwd voor de neiging om verschillen uit te wissen. Hannah Arendt benadrukt dat mensen spreken omdat ze van elkaar verschillen en via hun woorden uiting geven aan hun unieke identiteit. Tegelijk vormen ze al sprekend en handelend de ruimte van het menselijk samen-zijn (Arendt, 1958; De Schutter en Peeters, 2015). Voor Levinas is het anders-zijn van de ander het radicale antropologisch uitgangspunt waar zijn hele filosofie op voortbouwt (Levinas, 1961).

De relatie tussen mij en de ander gaat voor Levinas vooraf aan elke rede of identiteit. Nog voordat ik mens ben, is mijn bestaan en mijn vrijheid bekleed door de relatie met de ander. De ander is radicaal anders, dat wil zeggen altijd transcendent ten opzichte van mijn blik die wil identificeren, reduceren en objectiveren. Pas in de ontmoeting met de ander, in de ervaring van diens gelaat, word ik geconfronteerd met wat buiten mijn totaliteit valt. Ik ben niet mens door de manier waarop ik lijk op of afwijk van anderen; de ander is werkelijk van een andere orde; ik kan de ander, zegt Levinas, niet thematiseren, identificeren of



objectiveren zonder verraad te plegen aan haar unieke andersheid (Levinas, 1961; Duyndam en Poorthuis, 2003).

Ook zonder noties over identiteit aldus naar een ontologisch niveau te reflecteren, kunnen we de waarschuwingen van Levinas voor totalisering, objectivering en toe-eigening ter harte nemen. In deelstudie 2 over zelfredzame burgers zien we illustraties van een objectiverende activiteit waarbij broodnodige noties van verschil verdwijnen. Om de omgeving te begrijpen en ordenen hebben organisaties methoden, begrippen en categorisering nodig. De Belastingdienst probeert problemen van onredzame burgers onder andere op te lossen door kennis te verzamelen aan de hand van categorisering van groepen burgers. Aan deze categorisering liggen weer morele en professionele overwegingen ten grondslag. Door burgers op deze manier te (her)kennen, proberen ambtenaren hen beter te helpen. De studie laat echter een paradox zien waarvoor Levinas en anderen ons gevoelig willen maken. In deze activiteit van kennen gaat altijd iets verloren. Soms letterlijk: van sommige onderzoeken die de situatie van burgers gedetailleerd in kaart brengen, blijven alleen een paar samenvattende powerpointsheets in omloop. De studie laat bovendien zien hoe categorieën (zoals de niet-digitaal vaardige burgers) ontstaan vanuit de doelen en problemen van de organisatie. Bepaalde betekenissen worden telkens geselecteerd en gereproduceerd en zwellen hierdoor aan in het organisatiediscours. Andere verdwijnen vrijwel. Op deze manier legt de organisatie – telkens gedreven door de wens om zorgvuldig, moreel en integer te werk te gaan – een raster van begrippen en ordeningen over de anderen die de voor de organisatie een werkgebied vormen. Hierbij verdwijnen essentiële aspecten van hun anders-zijn.

Ook de andere studies reiken voorbeelden aan. Hoofdstuk 5 laat zien hoe objectivering van identiteiten leidt tot corrosie van betekenissen. De identiteiten van werkvloer en bestuur ontwikkelen zich naarmate de interacties vorderen tot onwrikbare gegevens. Dat belemmert open en onderzoekende gesprekken, terwijl juist zulke gesprekken nodig lijken om disfunctionele patronen te doorbreken. Hoofdstuk 4 illustreert het verlangen van de organisatie naar communicatie die de werkelijkheid minder onzeker, ambigu en contingent maakt. Het terugdringen van 'andersheid' is hierbij een natuurlijke beweging: ruis moet worden uitgefilterd, conflicterende ideeën moeten als consistent verschijnen. Communicatie wordt in dit verband voorgesteld als het laten circuleren van inhoud, op een efficiënte en doelgerichte manier, waarbij ont-problemativering plaatsvindt. Door informatie op te nemen en te verspreiden domesticert het systeem verschillen. De paradoxale opgave waartoe de casussen oproepen is deze: terwijl al deze bezigheden gelden als 'goede communicatie', zien we hoe de aanwezigheid van de kwetsbare ander een appèl op ons doet om deze bezigheden te onderbreken, dat wil zeggen om onze methodes op te schorten en ontvankelijk te zijn voor de 'andersheid van de ander' die onder onze objectiverende blik dreigt te verdwijnen. Ik kom hierop terug in de conclusie.

## Dialogische ontmoetingen zonder doel

Waar instrumentele communicatie is gericht op het doen circuleren van inhoud gericht op zo duidelijk mogelijk omschreven functies, is een kenmerk van interactionele benaderingen dat ze tot op zekere hoogte niet-doelgeoriënteerd zijn. Dat betekent niet dat er geen ambities of verlangens in het spel zijn, die zijn er volop. Het betekent dat er bereidheid is om via communicatie iets te laten gebeuren dat niet vooraf is afgebakend. Kim en Kim wijzen, in navolging van Habermas, op de manier waarop juist in afwezigheid van doelorëntaties of teleologische functies (Kim & Kim, 2008) condities kunnen ontstaan waarbinnen ideeën over identiteit, gemeenschappelijkheid en waarden tot ontwikkeling komen. Het spreken komt op in het hier en nu, niet geleid door historische of toekomstige doelen en intenties. Dit vereist een houding die ik als 'passiviteit' of 'reflectiviteit' wil typeren. Met passiviteit bedoel ik niet dat we afwachtend en inactief zijn, maar dat we in de ontmoeting met anderen, ontspannen en belangstellend, onze eigen aannames en meningen opschorten (vgl. Bohm, 1996). Gadamer (1965) heeft processen van begrijpen beschreven als een ontmoeting waarbij ik door te luisteren naar de ander stuit op mijn eigen vooronderstellingen en zekerheden, zodat deze beschikbaar worden voor onderzoek. Wie luistert en zich inleeft, verdwijnt dan ook niet in het perspectief van de ander. Terwijl ik aandachtig luister naar iemand, ervaar ik iets nieuws doordat ik ruimte maak om te betwijfelen wat ik vanzelfsprekend achtte. Waar mensen elkaar op deze manier ontmoeten kan een verandering optreden die Gadamer 'horizonversmelting' noemt. Ik begrijp de ander én mijzelf opnieuw (Gadamer, 1965). Passiviteit is de houding waarmee deelnemers aan de interactie de veilige haven van hun identiteit verlaten en zich ontvankelijk opstellen voor wat de ander heeft te zeggen.

Versillende onderzoekers gebruiken het begrip 'dialog' om te verwijzen naar ontmoetingen zonder agenda or specifiek doel, anders dan 'samen denken' (Pearce & Pearce, 2004, p. 44). Volgens Kim en Kim (2008) doordenken mensen, door met elkaar te praten, hun gefragmenteerde ideeën waarbij ze inconsistenties verminderen en tot betere meningen en argumenten komen. Tijdens een dialoog kunnen bovendien veranderingen optreden die niet ontstaan in gespreksituaties waarin het gaat om overtuigen of gelijk krijgen. Volgens Bohm (1996) doorlopen mensen tijdens een dialoog een sociaal proces waarbij ideeën en betekenissen veranderen, en waarbij gedeelde beelden en uitgangspunten ontstaan doordat andersdenkenden elkaars posities proberen te begrijpen. Al converserend verbreden deelnemers hun perspectieven, formuleren ze gedeelde waarden of besluiten ze 'to agree to disagree'. (Pearce & Littlejohn, 1997; Aarts, 2018; Kim & Kim, 2008). De dialoog is daarmee dus niet een activiteit waarop ene partij iets oplegt, afneemt, afdwingt, maar eerder een moment waarop zich een nieuwe mogelijkheid tot gedeelde betekenis, horizonversmelting of 'tussenruimte' opent. Sommige auteurs spreken van het 'transcendentale' karakter van dialogische gesprekken waarin nieuwe betekenissen



ontstaan doordat conflicterende posities ineenvloeien en verweven raken (Watzlawick et al., 1974; Lüscher & Lewis, 2008; Lewis, 2000; Pearce & Littlejohn, 1997). Dialoog vindt volgens Kim en Kim continu en vooral plaats in informele situaties maar kan ook ontstaan tijdens formele gesprekken. Dialogische ontmoetingen kunnen worden georganiseerd voorafgaand aan en in voorbereiding op meer instrumentele vormen van beraadslaging. Prescriptieve benaderingen wijzen onder andere op het belang van erkenning van perspectieven en emoties, luisteren naar elkaars standpunten en vormen van exploratie (zie bijvoorbeeld Aarts, 2021).

In de deelstudies wordt op verschillende momenten verwezen naar de waarde van de dialogische ontmoeting. In deelstudie 1 is de oproep om democratische gesprekken te onderzoeken als 'instrument' van overheidscommunicatie in feite een aanbeveling om dialoog onderdeel van professionele benaderingen te maken. In deelstudie 3 domineert een rationaliteit van doel- en inhoudsgerichte communicatie, die geen uitsluitel biedt bij vraagstukken die voor spanningen zorgen. Illustratief is een groepsgesprek waarin het zoeken naar analyses en kernboodschappen wordt verruild voor een aanpak waarbij deelnemers gevoelens en perspectieven met elkaar verkennen; deze aanpak ervaren de deelnemers als bevrijdend.

### Samenvattend: interactionele benaderingen en de communicatieprofessie

In de bespreking van een interactionele benadering van communicatie hierboven komen drie fenomenen naar voren die aanknopingspunten bieden voor communicatiewerk in organisaties:

- dat mensen tijdens het spreken de regels en voorwaarden voor het spreken creëren. Deze blijven in de regel in de organisatie onbesproken, en vormen ook geen onderdeel van communicatieplannen.
- dat instrumentele benaderingen passen bij een in organisaties dominant idioom van doelmatigheid en functionaliteit, waarbinnen de keuze voor alternatieve benaderingen moeilijk verdedigbaar is.
- dat interactionele en procesmatige benaderingen andere soorten oplossingen mogelijk maken. Dat heeft te maken met de manier waarop identiteiten, ideeën en relaties zich vormen tijdens interacties.

In hoofdstuk 4 noemde ik interactionele benaderingen een paradigmaverschuiving, omdat ze zich slechts gedeeltelijk laten uitdrukken in het idioom waarin management en communicatieprofessionals gewend zijn hun plannen te onderbouwen. Ze richten zich niet op vooraf geconstrueerde ideeën die moeten worden overgebracht maar op de sociale processen die nodig zijn om oplossingen of nieuwe mogelijkheden te vinden. Ze laten zich

niet reduceren in termen van gerealiseerde kennisposities of attitudes bij individuen. Waar communicatieplannen gaan over (liefst gekwantificeerde) doelen, middelen, implementatiestappen en boodschappen, hebben deze interactionele benaderingen een open einde. Ze zijn veelal gericht op een resultaat dat niet vooraf kan worden omschreven of op het proces waarlangs resultaten gestalte krijgen. Dat betekent niet dat een overtuigende onderbouwing van doelen, strategieën en gewenste resultaten in communicatieplannen achterwege mag blijven (vgl. Woerkum & Aarts, 2012). Het betekent dat een lineair idioom van doelen en middelen hiervoor te beperkt is. De casusstudies laten zien dat organisatiecommunicatie meer omvat - en zou moeten omvatten - dan het op retorische wijze legitimeren van beleid of het via tekstproductie oplossen van informatietekorten. Professionele inspanningen voor communicatie beperken zich nog veelal tot de momenten dat organisatiegesprekken uitmonden in officiële uitingen. Framing wordt dan impliciet of expliciet opgevat als een professionele manier om te legitimeren, om stakeholders binnen of buiten de organisatie te overtuigen van de juistheid van beslissingen, standpunten of feiten.

Het interactionele perspectief is niet zozeer een vervanging van een instrumentele benadering, maar eerder een aanvulling erop. De analyses maken duidelijk dat een al te lineaire rationaliteit van doelen en middelen een bevredigende aanpak van communicatievraagstukken in de weg kan staan. Tegelijk is de behoefte aan efficiënte, doelgedreven en controleerbare communicatie er niet voor niets. Waar dit onderzoeksproject zich richt op communicatie rond spanningen in complexe en geladen contexten, is veel alledaagse organisatiecommunicatie gericht op doelen die zich vermoedelijk prima vanuit een instrumentele rationaliteit laat benaderen. Wie bijvoorbeeld wil dat medewerkers op tijd hun *pc updates* of de kernpunten van het duurzaamheidsbeleid tot zich nemen, kan uit de voeten met een communicatiestrategie gebaseerd op zenders, kanalen en ontvangers. De casussen in dit onderzoek vestigen echter aandacht op situaties waarin lineaire communicatie problemen verergert. Vervolgstudies zouden zich kunnen richten op een verdere verkenning en afbakening van contexten waarin organisaties interactionele communicatiepraktijken zouden moeten ontwikkelen en op de rol die communicatieprofessionals hierbij kunnen nemen.

## 6.4 Conclusies

### Communiceren in een samenleving onder spanning

Het is niet altijd zeker dat de onderwerpen van een promotieonderzoek aan het einde van de looptijd nog even relevant zijn als toen ze aanleiding gaven ermee te starten. Daar hoeft ik in dit geval niet bezorgd om te zijn. Om te beginnen was de Belastingdienst - het toneel van het veldwerk voor dit onderzoek - de afgelopen jaren voortdurend in het nieuws met problemen. Dat kwam vooral door de toeslagenaffaire, die een diepe wond sloeg in het vertrouwen van burgers in de overheid. In bredere zin heeft onze maatschappij te maken met een reeks crises die het vertrouwen in de overheid raken, zoals de coronapandemie, twijfels over de staat van de parlementaire democratie en de klimaatcrisis. Op al deze dossiers lijkt sprake van spanning, polarisatie, vertrouwensverlies en systeemfalen.

Daarnaast is ook het communicatievak bij de overheid, misschien meer dan ooit, onderwerp van maatschappelijke discussie. Meestal is de teneur negatief. In juli 2021 verschenen in één week maar liefst drie opiniestukken over de manier waarop overheid een 'leger van woordvoerders' inschakelt om 'zand in de ogen van de samenleving te strooien' en zaken mooier voor te stellen dan ze zijn (Van Rooij, 2021). Ook over deze kritiek gaat dit proefschrift. Met name hoofdstuk 4 laat zien dat de voorstelling van misleidende voorlichtingsmilities beslist geen recht doet aan de intenties van ambtenaren en aan hun complexe opgaven, maar ook dat er op sommige momenten een kern van waarheid in de kritiek zit.

Duidelijk is dat overheidsorganisaties bij het oplossen, verwerken of hanteerbaar maken van spanningen veel verwachten van communicatie. Alle casussen laten een voorkeur zien voor instrumentele benaderingen van communicatie die vaak zijn gericht op 'ont-problematiseren'. Deze blijken niet altijd effectief of versterken disfunctionele patronen zelfs. Ik pleitte ervoor om zorg te besteden aan de ontwikkeling van meer interactionele en procesmatige benaderingen en om contexten te creëren waarin dergelijke benaderingen niet worden overvleugeld door instrumentele praktijken.

Maar overheidscommunicatie behelst meer dan het werk van een afdeling van collega's die ervoor hebben doorgeleerd. Spanningen en crisissen worden via communicatie in de organisatie verwerkt. In dit afsluitende hoofdstuk is organisatie-communicatie voorgesteld als een continu proces waarin organisatieleden vraagstukken *homogeniseren*. Ze streven naar eenheid in perspectieven, doelen, visies en belangen via taal. Spanningen ontstaan waar onderliggende verschillen negatief werkzaam blijven. Verder zien we onder alle deelstudies hoe ontvankelijkheid én blinde vlekken worden gevormd in talige interacties tussen mensen. Deze bevorderen dat we op sommige signalen telkens weer aanslaan en

dat we andere niet waarnemen. Zulke fenomenen treden op de voorgrond in de casussen van deze studie, maar ze zijn ook herkenbaar in allerlei maatschappelijke kwesties.

In de analyses van instrumentele communicatie en homogeniserende interactieprocessen ligt de belangrijkste bijdrage van dit proefschrift. Opgave voor alle overheidsorganisaties is om deze activiteiten vaak genoeg te onderbreken. Daar kom ik aan het slot van deze paragraaf op terug.

### Wat heeft deze studie opgeleverd?

Een proefschrift moet iets toevoegen aan wat we al weten. In de reflecties hierboven heb ik op verschillende plaatsen aangegeven in welke opzicht dit project nieuwe theoretische inzichten oplevert of bestaande theorieën illustreert en aanvult. Hieronder vat ik samen wat de belangrijkste opbrengst is voor theorie en praktijk.

#### *Theoretische opbrengst*

De theoretische opbrengst hangt nauw samen met de specifieke context van dit onderzoek. De studies gaan over communicatieve processen en patronen in een omgeving van politieke, beleidsmatige en organisatorische spanningen. Dit is de eerste studie die laat zien op welke manier communicatiewerk is ingebed in deze spanningscontext. Hierbij wordt duidelijk dat instrumentele visies op communicatie in deze context de boventoon voeren, maar ook dat de opvattingen van communicatieprofessionals soms botsen met deze visies. Deze studie legt hiermee een niet eerder beschreven worsteling in het communicatievak bloot, een worsteling die soms uitloopt in frustraties.

We wisten uit eerdere studies dat organisaties communicatie in de regel benaderen als een technische (instrumentele) opgave, gericht op het doen circuleren van informatie (Falkheimer et al., 2016). Maar waar andere onderzoeken aan communicatieprofessionals een instrumentele beroepsopvatting toeschrijven, laat deze studie zien hoe deze professionals wel degelijk andere - meer interactionele, sociale en procesmatige - benaderingen overwegen. Echter, in geladen contexten veren ze terug naar een instrumenteel idioom.

Deze studie beschrijft de dynamiek waarin dat gebeurt. De spanningsvolle omgeving van politiek en beleid maakt de 'paradigmatische' kracht van het instrumentele perspectief zichtbaar in de praktijken van communicatiewerkers. Spanningen leiden tot meer behoefte aan controle en controle leidt tot reductie van communicatie. Oftewel: waar spanningen oplopen wordt 'communicatie' teruggebracht tot zoiets als 'controleerbare en hanteerbare informatiestromen'. De professionals zijn vitale spelers op een bestuurlijk speelveld waarop de behoefte aan beheersing toeneemt naarmate spanningen toenemen.

Zeker in disruptieve tijden wordt van communicatieprofessionals gevraagd bestuurders en beleidsmakers te helpen sturen door regie te voeren op bestuurlijke boodschappen. Communicatieprofessionals zijn daarop toegerust. Specialisten op het vakgebied overheidscommunicatie zijn gewend en in staat zich te verplaatsen in het idioom, de doelen en de logica van overheidsmanagers. Deelstudie 1 maakt die affiniteit duidelijk waarneembaar. Het verlangen naar 'communicatie in het hart van beleid' heeft soms als resultaat dat in het hart van communicatie vooral de taal van beleid te horen is.

In de analyses komt ook naar voren hoe een instrumenteel perspectief contraproductief kan zijn. De casussen ondersteunen de claim dat juist spanningssituaties vragen om een zekere aanvaarding van kwetsbaarheid. Ook de communicatieprofessionals in deze studie pleiten voor een wat andere oriëntatie op spanningen. In plaats van problemen op retorische wijze 'op te lossen' of toe te dekken zouden organisaties er vaker voor kunnen kiezen ze bespreekbaar te maken. In plaats van verschillen tussen groepen te bestrijden met boodschapproductie, zouden ze tijd kunnen maken voor zorgvuldige sociale analyses.

Wie een instrumentele kijk op communicatie loslaat, leert ook de communicatieve aard van organiseren waar te nemen. De analyses van organisatiegesprekken en tekstproductie leggen de natuurlijke drang bloot om conflicten, tegenspraak en confrontaties te verwijderen uit het domein van de openbare communicatie. De neiging tot *homogeniseren* via taal kan positieve veranderingen blokkeren omdat deze een omgeving vereisen die verschillende stemmen een kanaal biedt voor conflicten, verlangens en fantasieën zonder dat hierbij onwerkbare of vijandige tegenstellingen hoeven te ontstaan (Mouffe, 2005). Zienwijzen kunnen zich bovendien te veel vernauwen doordat onvoldoende 'andere vragen' worden gesteld (Dörner, 1997). Ook de beschrijving van processen van homogenisering vormt in dit verband een belangrijke theoretische opbrengst van dit promotietraject. Waar we - ook in organisaties - gewend zijn overal conflict en polarisatie waar te nemen, maakt dit concept ons ontvankelijk voor wat óók gaande is: voortdurende inspanningen om een weerbarstige organisatie werkelijkheid (desnoods optisch of retorisch) naar breed aanvaarde perspectieven terug te brengen en om problematische verschillen waar nodig met talige middelen te verwijderen. Verschillen worden hierbij tegelijkertijd beschermd en bedekt.

Ten slotte biedt dit onderzoek een unieke inkijk in de manier waarop maatschappelijke tendensen worden verwerkt in een overheidsorganisatie. Verschillende onderzoekers hebben gewezen op de manier waarop macro- en microstructuren elkaar wederzijds constitueren, maar er zijn nog weinig studies die dit proces empirisch beschrijven (Giddens, 1984; Gray et al., 2015; Lammers, 2011). In de studies bij de Belastingdienst komt naar voren hoe maatschappelijke discoursen (bijvoorbeeld over zelfredzaamheid

en de toeslagenaffaire) achtereenvolgens resoneren in de organisatie, worden verwerkt in organisatieframes en leiden tot concepten en praktijken, zoals arrangementen voor onredzame burgers. Via deze route neemt een politiek ideaal (zelfredzaamheid) een concrete gedaante aan. Ook hier is het reguleren van spanningen weer een kernactiviteit: via framing worden schaarse middelen en conflicterende belangen ontdaan van een problematische lading.

Vanuit bovenstaande bevindingen werpt de studie vragen op over wat een bredere, sociale en interactionele visie betekent voor professionals in een context van spanningen. Hier ligt veel materiaal voor vervolgstudies. Deze kunnen zich bijvoorbeeld richten op de vraag 'wat is communicatiekwaliteit in spanningsvolle communicatiecontexten?'. Deze studie maakt duidelijk dat assumpties over de kwaliteit van communicatie vaak impliciet blijven. Door ze expliciet te maken worden ze bespreekbaar en onderzoekbaar. Waar communicatie in veel gevallen wordt opgevat als het genereren van effecten door regie op de overdracht van informatie, laat deze studie zien dat in de context van spanningen 'relationele' doelen als cruciaal naar voren komen: voelen mensen zich gehoord? Worden bestuurders nog geloofd? Erkennen mensen elkaars gevoelens en belangen? Kunnen mensen vragen stellen en twijfels uiten? Wordt daarnaar geluisterd?

Waar zulke vragen het communicatieve landschap kleuren, is het niet voldoende om te constateren dat ze belangrijk zijn en er verder het beste van te maken. We staan hier nog maar aan het begin. Onderzoek kan de weg plaveien door abstracte normen te transformeren naar handelingsperspectieven voor professionals en hun omgeving. Dat kan door de fenomenen in verschillende contexten in kaart te brengen, te preciseren, gedetailleerd te beschrijven en hun relatieve gewicht te bepalen. Dat draagt bij aan een sociale taal van communicatieprofessionals die rijker geschakeerd is dan het idioom van boodschappen en effecten, zenders en ontvangers.

Hierbij verdient ook de vraag aandacht hoe professionals 'goede communicatie' bewijsbaar kunnen maken, oftewel hoe zij kunnen verantwoorden dat het goed gaat en dat zij er een belangrijke bijdrage aan leveren. De vragen hierboven verwijzen naar doelen waarover tot op zekere hoogte via *performative accountability* verantwoording kan worden afgelegd, bijvoorbeeld via kwantitatieve metingen die effecten van bepaalde voorlichtingsactiviteiten vaststellen. Van Woerkum en Aarts (2012) wijzen echter op het belang van aanvullende vormen van *accountability*, omdat de precieze effecten van communicatie vaak niet uit kwantitatieve data kunnen worden afgeleid. Om de kwaliteit van communicatie te beoordelen zijn vormen van kwalitatieve en interpretatieve beoordeling nodig, bijvoorbeeld via collegiale en professionele toetsing. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de manier waarop deze *decisional accountability* vorm kan krijgen in de praktijk

van communicatieprofessionals. Hiermee komen we bijna bij de lessen uit deze studie voor de praktijk van communicatieprofessionals. Voordat ik deze bespreek, wil ik hieronder Karl Weicks analyse van de ramp bij Man Gulch inzetten als een brug van theorie naar praktijk.

### 'Drop your tools'

In zijn boek *Young Men and Fire* beschrijft Norman McLean (1992) hoe zestien brandweermannen, in de zomer van 1949 met hun parachutes uit een vliegtuig springen boven een gebied bij Mann Gulch, Montana, om een omvangrijke brand te blussen. Aanvankelijk lijkt de omvang van de brand nog te overzien, maar na enkele uren raken de brandweerlieden ingesloten door het vuur. De teamcommandant, Dodge, roept tegen zijn mannen: 'Drop your tools!' Hij geeft ze het bevel om in open, afgebrand stuk bos, op de grond te gaan liggen. De mannen negeren het bevel. Ze rennen met hun gereedschap verschillende kanten op. Dodge overleeft het vuur dankzij de onorthodoxe maatregel die hij heeft getroffen. Twee van de *smokejumpers* weten veilig een bergrand te bereiken. De andere dertien brandweermannen komen om het leven. In een beroemde studie uit 1993 voert Weick een diepte-analyse uit op de studie van McLean (Weick, 1993). Centrale vraag is hoe het komt dat organisaties uiteenvallen. Aan de hand van de ramp bij Mann Gulch analyseert Weick onder andere hoe ervaren professionals evidente signalen over het hoofd kunnen zien, hoe identiteit hierbij een bepalende rol speelt en hoe, in het algemeen, betekenisverlies (*collapse of meaning*) leidt tot desintegratie (Weick, 1993). Door een reeks van omstandigheden en gebeurtenissen is een situatie ontstaan die voor de *smokejumpers* onherkenbaar en onbegrijpelijk is, en waarin de boodschap *Drop your tools* op geen enkele manier als zinvol kan worden begrepen.

Casusanalyses als die van Weick presenteren betekenisvorming als een evident en waarneembaar fenomeen. Ze analyseren sociale gebeurtenissen op het niveau van talige uitwisselingen tussen mensen. Een algemeen voordeel hiervan is dat we vanuit zulke analyses rechtstreeks op zoek kunnen naar interventies die zich richten op de manier waarop fenomenen in een context gestalte krijgen. Weick benadert bijvoorbeeld in zijn analyse van Man Gulch kwaliteiten als improvisatievermogen en wijsheid niet als eigenschappen van individuen of groepen, maar als structuren die in interacties tussen mensen tot ontwikkeling komen. Zijn analyses hebben ook betekenis voor onze studies naar betekenisvorming en communicatiewerk bij een overheidsorganisatie. Ik heb hierboven de claim onderbouwd dat een bredere benadering van communicatie nodig is om effectief om te gaan met bepaalde spanningen. Tegelijk is gebleken dat communicatieprofessionals - zeker in spanningssituaties - vasthouden aan hun vertrouwde, instrumentele benaderingen. Waar deze benaderingen onder normale omstandigheden effectief zijn, blijkt de situatie anders op momenten dat de boel dreigt in te storten. 'Drop your tools' is in deze context weliswaar een eenvoudig commando, maar ook een ingewikkelde opgave. Professionele

instrumenten, identiteiten en perspectieven op de werkelijkheid zijn tot op zekere hoogte verschillende manieren om over hetzelfde te praten. Weick laat zien hoe juist instrumenten onlosmakelijk verbonden zijn met de (beroeps)identiteit van de brandweermannen (vgl. Van der Vin & Van Rooij, 2017). Misschien is dat voor communicatieprofessionals en managers niet compleet anders, aangewezen als ze zijn op talige instrumenten om zich te redden in disruptieve omstandigheden.

Wat kunnen communicatieprofessionals dan toch met de aanbeveling om waar dat nodig is andere benaderingen te ontwikkelen? Om te beginnen is 'drop your tools' een uitnodiging tot vakmatige reflectie. Van intensief opgeleide professionals mag worden verwacht dat ze de assumpties onderzoeken die voorafgaan aan hun handelingen en ook dat ze waar nodig weerstand bieden aan controle en beïnvloeding door anderen (Van Woerkum & Aarts, 2012). De studies in dit project maken om te beginnen het belang van beroepsmatige reflectie duidelijk. Een vakprofessie is meer dan een verzameling vaardigheden, opvattingen en normen. De instrumentele benadering is zelf geen norm of waarde, maar eerder een paradigma, een set van regels die algemeen aanvaard zijn en hierdoor onaangevochten blijven. Een aanbeveling bij zelfreflectie zou kunnen zijn om minder vragen te stellen die gaan over 'hoe kunnen we...' en via vormen van *double-loop learning* (Argyris, 1991) meer aandacht te besteden aan vragen over 'wat' en 'waarom'. Een risico is anders dat instrumentele voorkeuren de reflectie begeleiden en daarmee onbedoeld worden herhaald. Op basis van dit onderzoeksproject zou bijvoorbeeld te snel de maatregel 'vaker dialogen organiseren' kunnen worden vastgesteld. Hoewel daar goede redenen voor kunnen zijn, vindt daarmee nog geen reflectie plaats - er worden opnieuw instrumenten toegevoegd.

Maar in hoeverre is 'laat je instrumenten vallen' een realistische opdracht in een context zoals in deze studie geschetst? De communicatieprofessionals ervaren hun werk in complexe situaties als dilemmatisch - er moet voortdurend worden gekozen tussen twee kwaden. Denk alleen maar aan de vraag naar meer openheid. Communicatieprofessionals willen beleidsdilemma's openbaren, maar constateren ook dat media klaar staan om openheid door de overheid 'af te straffen' met opgewonden berichtgeving. Wie dat één keer overkomt heeft haar les geleerd. Bovendien is volledige openheid in heel wat gevallen niet mogelijk vanwege allerlei legitieme redenen zoals privacybescherming en politieke procedures. Om het dilemma op karikatuurale wijze samen te vatten: goede communicatie leidt tot 'kop eraf', slechte communicatie tot 'voorlopig alles onder controle'.

Zulke overwegingen raken zeker een kern van waarheid. Aan de andere kant doen dilemma's meestal geen recht aan de veelkleurige werkelijkheid. Ze vormen eerder een mentale fixatie doordat een probleem nog slechts kan worden aanschouwd in de gedaante



van twee (foute) oplossingen (Lewis, 2000; Ford & Ford, 1994; Van Twist et al., 1998). Opgave is om buiten polariteiten als 'geslotenheid leidt tot problemen, maar openheid ook' te denken. Er zijn veel overheidszaken die laten zien dat juist terughoudendheid met het delen van informatie leidt tot problemen. Een voorbeeld is de 'zwartlakaaffaire' bij de Belastingdienst. Eind 2019 vroeg een groep ouders die als toeslagenfraudeurs waren bestempeld hun dossiers op bij de Belastingdienst. Door de toeslagenaffaire stond de organisatie op dat moment al maanden onder zware druk. De Belastingdienst stuurde de ouders zonder verdere toelichting per post hun dossiers toe – echter niet voordat documenten met zwarte stift voor een groot deel onleesbaar waren gemaakt. Het gevolg: boosheid bij de betrokken ouders, ophef op sociale media, kritische mediapublicaties en kamervragen aan de staatssecretaris. Het waren precies de effecten die het interne crisisteam probeerde te voorkomen. Het voorbeeld laat allereerst de effecten zien van wat wordt ervaren als een gebrek aan openheid. Daarnaast wordt duidelijk hoe een situatie onder hoogspanning verlangt dat we onproductieve gewoonten opschorten, maar ook hoe we juist in deze omstandigheden 'meer van hetzelfde' produceren. In dit geval versterkt de sfeer van crisis de gewoonte om controle te houden door procedures blindelings toe te passen. De opgave is om uit de paradox te treden. In plaats van de keuze terug te brengen tot twee opties - informatie wel of niet verstrekken - had de organisatie op zoek kunnen gaan naar alternatieve manieren om recht te doen aan de informatievraag van ouders, zonder daarbij regels te overtreden.

#### *Opbrengst voor de praktijk*

Vakreflectie moet zich, kortom, door andere vragen te stellen richten op verbreding van perspectieven en het herformuleren van problemen die zich aandienen als dilemma's. De vraag die daarmee nog onbeantwoord is, is hoe 'betere communicatie' er vervolgens uit zou kunnen zien en wat communicatieprofessionals eigenlijk kunnen doen om deze te realiseren. De studie laat zien dat zoiets als 'de communicatie van de organisatie' niet het bezit is van een groep medewerkers die erin zijn geschoold. Communicatievraagstukken ontstaan in alle contacten tussen organisatie en burgers. Ze zijn onderdeel van de agenda's van leiders, managers, beleidsmakers en alle andere organisatieleden. Ze worden gereduceerd en hanteerbaar gemaakt via een idioom van middelen en doelen.

Toch zijn er verschillende handelingsperspectieven voor communicatieprofessionals denkbaar. Allereerst zijn professionals er ook om **patronen te herkennen en voor hun omgeving zichtbaar te maken**. Het is niet voldoende dat ze namens hun opdrachtgevers zorgen voor communicatie. Het begint ermee dat ze de organisatie gevoelig maken voor wat 'goede communicatie' is. Want, om met de helaas overleden voetballende Johan Crujff te spreken: je ziet het pas als je het doorhebt. Communicatie-experts kunnen communicatieve organisatie-reflexen – zoals een verbeterd gerichtheid op de inhoud van teksten - adresseren,

herkenbaar maken en ze samen met hun omgeving veranderen waar dat nodig is. Dit proefschrift laat zien dat in de drukte rond het vervaardigen van teksten op sommige momenten belangrijke sociale dimensies uit het zicht verdwijnen. Hierboven hebben we deze dimensies samengevat aan de hand van vragen als: Is er voldoende openheid? Worden bestuurders geloofd? Doen we recht aan de meervoudige werkelijkheid? Voelen mensen zich gehoord? Erkennen ze elkaars gevoelens en belangen? Is er ruimte om andere vragen te stellen? Wordt daarnaar geluisterd? Een praktisch advies voor professionals zou kunnen zijn om in communicatieplannen ruimte te maken voor rijke beschrijvingen van de situatie aan de hand van dergelijke vragen.

Professionals kunnen, ten tweede, bestuurders helpen om **het communicatieve ethos van de organisatie te formuleren**. Hierbij gaat het niet over de plannen die de communicatieafdeling uitvoert, maar over de waarden die de organisatie en haar vertegenwoordigers, de leiders voorop, willen realiseren als ze communiceren. Wat is dan de 'goede communicatie' die in zulke waarden tot uitdrukking komt? Het is belangrijk dat organisaties die vraag vanuit hun eigen kernwaarden, opgaven en context beantwoorden. De Belastingdienst zou bijvoorbeeld de waarde van 'luisteren' naar de voorgrond kunnen brengen. Dit onderzoeksproject bevestigt studies die het belang van een actief luisterbeleid benadrukken. Organisaties die systematisch aandacht besteden aan luisteren nemen betere beslissingen en genereren meer vertrouwen (Macnamara, 2015). Betrokkenen die zich gehoord voelen baseren hun oordeel minder op ervaringen uit het verleden en meer op gesprekken in het heden (Bleijenberg, 2021). Een actief luisterbeleid helpt de organisatie om onderscheid te maken tussen verschillende vormen van luisteren en daaraan doelen, strategieën, normen en instrumenten te verbinden.

In aansluiting hierop zouden communicatieprofessionals – althans op grond van de casus bij de Belastingdienst – zich kunnen bekwamen in het ontwikkelen van meer dialogische vormen van communicatie en in het creëren van contexten waarin deze kunnen gedijen. De dialoogvorm verschilt, zoals theorie en analyses in deze studie laten zien, wezenlijk van andere vormen van (georganiseerd) overleg. Dialogen hebben 'een open einde', zijn gericht op transformatie van betekenissen en kunnen langs die weg veranderingen teweegbrengen in vraagstukken waarin sprake is van polarisatie, weerspannige verhoudingen en diepgevroren standpunten.

Ten derde kan de aandacht meer in het algemeen uitgaan naar **de manier waarop interactiepatronen bijdragen aan de vorming van perspectieven**. Kwalitatieve analyses als deze kunnen worden gebruikt om deze patronen zichtbaar te maken. Dat maakt gesprekken over (andere) keuzes mogelijk. De casusanalyses laten zien dat de Belastingdienst is gebaat bij 'communicatie die communicatie verstoort' (Pinchevski, 2005). Denk hierbij aan momenten waarop repeterende, objectiverende informatiestromen even worden



onderbroken. Dat kan van alles betekenen. Organisaties kunnen bijvoorbeeld zorgen dat ze hun ideeën over klanten niet alléén baseren op dataverzameling door onderzoeksexperts. Ze kunnen methodische benaderingen afwisselen met allerlei vormen van informele ontmoeting. Ook het variëren in gespreksvormen en het mobiliseren van 'stillere' groepen verdient in dit verband aandacht.

Bij dit laatste kan ook worden gedacht aan het stimuleren van tegendraadse gezichtspunten. Organisaties kunnen bewust op zoek gaan naar ontregelende vragen. Ook daar ligt een taak voor het communicatievak. Communicatiespecialisten omschrijven zich soms als 'hofnar' of 'luis in de pels'; ze zouden vanuit hun positie de communicatieve gewoonten van de organisatie kunnen bevragen en ironiseren (zie bijvoorbeeld Wigman, 2011). Vraag hierbij is wel wat het lot is van de nar die te vaak iets ongehoords ter sprake brengt. Die zal misschien niet worden weggestuurd, maar loopt als afwijkende eenling zonder machtspositie snel het risico om als irrelevant of dwaas buiten het discours te worden geplaatst. Het stellen van ontregelende vragen kan daarom wellicht beter een rol zijn voor gezaghebbende organen en personen. Managementteams kunnen bijvoorbeeld een vast onderdeel op de vergaderagenda opnemen waarin ze eigen beslissingen 'om-' of 'tegen-'denken. Ook kunnen ze commissies vormen van invloedrijke organisatieleden met de opdracht om verstorende ideeën in te brengen.

Een vierde en laatste handelingsperspectief ligt in **het ondersteunen van leiderschap**. De casusanalyses bij de Belastingdienst bevestigen de cruciale rol van leiders in tijden van spanning. Van hen wordt verwacht dat ze de crisis definiëren en duiden. Ze moeten informatie delen over gevoelige onderwerpen zonder zich daarbij te harnassen via 'strategisch' taalgebruik. Ze moeten luisteren naar medewerkers maar nadrukkelijk ook iets van zichzelf laten zien. Het belang van authenticiteit treedt ook in deze studie naar de voorgrond. Leiders zijn geloofwaardig als ze hun eigen woorden gebruiken, hun gevoelens tonen en persoonlijk aanwezig zijn op momenten die ertoe doen. Een paradox hierbij is deze: om een dergelijke complexe taak te vervullen is professionele begeleiding onontbeerlijk, maar communicatie mislukt waar deze geregisseerd en gemaakt aanvoelt. Waar te veel de 'hand van de communicatieadviseur' wordt vermoed, wekt dat doorgaans argwaan en wrevel (Van Rooij, 2021). Deze paradox kunnen communicatieprofessionals doorbreken door zich minder te positioneren als de ingenieurs van kernboodschappen. Er zijn genoeg andere manieren om hun expertise voor leiders waardevol te maken. Ze kunnen de risico's van risicomijdende communicatie tastbaar en voorstelbaar maken. Ze kunnen leiders stimuleren om op een persoonlijke manier te spreken en schrijven vanuit waarden. Ze kunnen hen helpen hun eigen stem te vinden.

## Luisteren naar ruis

In het Bijbelboek Genesis begint het bekende verhaal over de Toren van Babel met de mededeling dat de hele aarde 'was van enerlei spraak en enerlei woorden' (Herziene Statenvertaling Bijbel, 1637/2017). Misschien is het deze eenheid van taal die een megalomaan project mogelijk maakt: de mensen willen een stad bouwen met een toren die tot in de hemel reikt. Ze doen dat, zo staat het geschreven, om voor zichzelf een naam te maken 'opdat wij niet misschien over de ganse aarde verstrooid worden!'. De toren moet, misschien door zijn immense hoogte, een herkenningspunt vormen dat mensen bijeenhoudt. De onderneming kan worden begrepen als een daad van hoogmoedige zelfoverschatting, de *hubris* die we ook kennen uit Griekse mythen en die steevast de toorn van goden wekt. De hemel is de plaats van het goddelijke, niet van de sterveling. De God van het Oude Testament treedt dan ook hard op. Hij verwacht de spraak van de mensen. Dat heeft grote gevolgen: de mensen verstaan elkaar niet meer en staken hun bouwwerkzaamheden. Vervolgens gebeurt precies waar ze bang voor waren: de mensen raken over de ganse aarde verstrooid.

Wie geslaagde communicatie wil definiëren, wijst in het algemeen op kenmerken als ruisloze boodschapoverdracht - gedachten die moeiteloos van de ene geest overgaan op de andere zonder dat tijdens de vertaalslag ook maar de minste veranderingen ontstaan. Misschien is dat de situatie van de torenbouwers vóór de spraakverwarring. Ze verstaan elkaar zó goed dat ze aan een project van bovenmenselijke proporties beginnen. Vanaf het moment dat God de taal verwacht, is hun doel niet meer haalbaar. De mogelijkheid om elkaar te verstaan moet opnieuw worden gecreëerd. Succesvolle uitwisseling van ideeën is vanaf dan ver van vanzelfsprekend. Er zal voortaan eerst vertaling moeten plaatsvinden: wat iemand zegt moet worden omgezet naar betekenissen die de ontvanger kan begrijpen.

De toren lijkt de perfecte taal zelf te symboliseren, een construct van naamwoorden en werkwoorden die met elkaar een volmaakte orde vormen. Deze orde is begerenswaardig. Ze belooft rede, macht over de dingen en totale transparantie. Het contrast met de ordeloze wereld na de taalverwarring is schril. God laat de mensen achter met een onreducerbare veelvoud van idiomen. Hij stempelt taal met ambiguïteit; eenheid verandert in veelheid, nabijheid wordt afstand. Hij 'veroordeelt' de mensen tot taligheid; ze moeten voortaan al sprekend de talen construeren waarmee ze elkaar kunnen verstaan. Daarbij lijkt het ideaal van de pre-Babylonische eentaligheid ver weg. Want wie zich bezighoudt met vertalen, weet dat een volledig transparante taal nooit helemaal realiseerbaar is (Pinchevski, 2005).

Dat is geen reden om dit onderzoek naar betekenisproductie somber te eindigen, en zelfs niet om het verhaal van Babel te begrijpen als een jammerlijke ondergangsmythe. Natuurlijk brengt de mythe een belangwekkend en invoelbaar ideaal ter sprake. Hoe beter

mensen elkaars taal spreken hoe meer ze in staat zijn om als één geheel werken voort te brengen van machtige proporties. Hoe beter we erin slagen om bedoelde inhoud zonder vervorming over te brengen van de ene geest naar de andere, hoe groter de kans dat we er met elkaar uit komen. We willen ruis uitbannen. Het optimisme dat dat lukt, komt ook in de casussen van dit onderzoeksproject naar voren. Organisaties proberen communicatievraagstukken te benaderen als *engineering*, als een min of meer mechanisch proces dat zich laat beschrijven met begrippen als *boodschappen*, *ontvangers* en *overdracht*.

De spraakverwarring uit het Bijbelverhaal is echter de situatie die we óók maar al te goed kennen. Je hoeft niet eens verschillende talen te spreken om communicatieve obstakels te ervaren. Soms lijken problemen groter te worden terwijl we erover vergaderen, redetwisten en onderhandelen. Op momenten dat alles schuurt en hapert, kunnen we grondig verlangen naar de universele taal van vóór het incident met de toren.

De vraag is: waar verlangen we dan precies naar? Misschien kan een universele en volledig transparante taal ons helpen om elk mogelijk probleem op te lossen. Maar de voorstelling van zo'n taal roept ook complicaties op. Hoe zou die taal eruit kunnen zien? In hoeverre kunnen verschillen tussen individuen bestaan zonder dat talige eigenheid onderdeel uitmaakt van deze verschillen? Kunnen talige variaties en eigenaardigheden bestaan zonder dat ze de communicatiestroom onderbreken? Is er een taal denkbaar die het mogelijk maakt elkaar altijd volmaakt te begrijpen? Of waarschuwt de mythe van Babel ons wellicht voor een verlangen met een bovenmenselijk karakter?

In de interpretatie van Derrida (Pinchevski, 2005) wijst de torenmythe op de onmogelijkheid van universaliseren. Universaliseren is alleen mogelijk waar verschillen teniet worden gedaan. We kunnen in dit verband ook de ideeën van Levinas over totaliteit en toe-eigening nogmaals ter sprake brengen. In Genesis verstrooit God de mensen over de aarde door hun spraak te verstoren. Blijkbaar raken mensen, doordat ze moeite hebben elkaar te begrijpen, van elkaar verwijderd. En, omgekeerd, door deze verwijdering wordt begrijpen een zwaardere opgave, want met de afstand nemen ook de verschillen toe. Tegelijk kunnen we ons afvragen of niet pas *na* de spraakverwarring zoiets als een sociale sfeer ontstaat. Met Levinas in het achterhoofd zouden we kunnen stellen dat in de pre-Babylonische situatie geen *alteriteit* voorkomt, alleen een volmaakte totaliteit. Naar dat laatste verlangen we voortdurend, maar pogingen deze te realiseren gaan op paradoxale wijze voorbij aan wat wezenlijk is voor onze conditie als talige wezens. In zijn boek *By way of interruption* vestigt Pinchevski (2005, p. 96) aandacht op het begrip *interruption* in het werk van Levinas:

*“Being a self means being exposed to the Other, to the interruption provoked by the face causing the self to lose its “sovereign coincidence with itself, its identification, in which*

*consciousness returned triumphally to itself and rested on itself” [citaat uit Levinas, 1986, p. 353 - HR]. But interruption also marks a unique kind of solidarity with the Other, one that is not characterized in union or identification, rather in responsibility.”*

Op het moment dat blootstelling aan (het gelaat van) de ander de identificerende en toe-eigenende activiteit van het zelf verstoort, krijgt communicatie een meer gelaagde betekenis. Met het begrip ‘interruption’ verwijst Levinas naar de onderbreking van de communicatiestroom waarbij we ontvankelijk worden voor de andersheid van de ander. Deze andersheid dient zich op invasieve wijze aan wanneer ik inconsistentie ervaar, wanneer ik geen middelen heb om wat is gezegd te decoderen en ook geen algemene codes voor een respons tot mijn beschikking heb. “I am in a situation of communication in a deep sense only when I don’t understand what the Other says.”, zegt Pinchevski hierover (2005, p. 129). De ontmoeting met de ander is volgens Levinas een ervaring van dislocatie waarbij we de veilige haven van het zelf verlaten. In de nabijheid van de ander treedt verstoring en rusteloosheid op. We zijn geneigd deze via toe-eigening weg te nemen. Maar waar de aanwezigheid van de ander deze activiteit van toe-eigening onderbreekt, ontstaat communicatie. “Differences touch without merging”, aldus Pinchevski. Het is precies op het moment van inconsistentie, als ik de ander niet begrijp, dat communicatie plaatsvindt.

Terug naar onze casussen. Vanuit een reflectie op interactie tussen mensen in een organisatie kwam ook daarin een opvatting van communicatie naar voren die in sommige opzichten haaks stond op een instrumentele, toe-eigenende focus. In deze *interactionele* opvatting ontwikkelen betekenissen zich in de tijd, in interacties tussen mensen waarin vraagstukken ambigu en contingent verschijnen. Identiteiten zijn niet vastomlijnd en gegeven, maar poreus en in wording. Ze ontwikkelen zich verder terwijl mensen met elkaar praten. Datzelfde geldt bijvoorbeeld voor ideeën, meningen en belangen. Mensen betreden het discours met - onaffe, tegenstrijdige, intuïtieve - elementen voor ideeën, en vormen ze verder terwijl het spreken voortgaat. Terwijl we op formele en informele momenten met elkaar beraadslagen, tasten we talige bouwsels op die de horizon vormen van wat gewoon, uitzonderlijk, nuttig, dwaas of bruikbaar is. De casussen laten zien hoe dergelijke constructies zelf geen onderwerp van gesprek worden, hoewel ze zich disfunctioneel en zelfs destructief kunnen ontwikkelen. Het is op dit punt dat een interactionele visie een communicatieparadox aan het licht brengt. Waar we verlangen naar informatie die efficiënt circuleert, ruis reduceert en keuzes legitimeert, daar laten de casussen het belang zien van *onderbreking* van informatiestromen. Hier manifesteert zich opnieuw een paradox omdat we dit onderbreken van de informatiestroom, net als de Babylonische spraakverwarring, kunnen denken als het begin van communiceren in plaats van als het einde ervan. Waar communicatie in een gebruikelijke opvatting bestaat uit het verwijderen van ruis uit interacties, kunnen we, met een hoofdknik naar Levinas, erop wijzen hoe verstoringen van

de informatiestroom ons de radicale andersheid van de ander in herinnering brengen. Pas waar dat gebeurt, kan sprake zijn van communicatie in de betekenis van een openheid voor de ander, die ik niet langer behandel als een extensie van mijzelf.

Hoe ziet interrumperende communicatie eruit? In de deelstudies hebben we vaak gepleit voor dialoog en tweerichtingsverkeer in organisaties. Zulke benaderingen winnen in de samenleving aan kracht en populariteit. Je hoeft geen theoreticus te zijn om de kracht van communicatie waar te nemen op het moment dat mensen zich openstellen voor wat anderen te zeggen hebben. Zelfs waar sprake is van ernstige polarisatie, kunnen partijen dichter bij elkaar komen als ze bereid zijn om elkaar op respectvolle wijze te ontmoeten en zich in de positie van de ander te verplaatsen. We kunnen ook verwijzen naar momenten waarop we communicatie, bijvoorbeeld door leiders, als authentiek ervaren. Vaak gebeurt dat op momenten waarop de normale communicatie even hapert, doordat iemand een code doorbreekt of waarop een gesprek een onverwachte loop neemt. Een ander voorbeeld vormt de toenemende belangstelling voor benaderingen waarbij leiders openlijk dilemma's rond lastige beslissingen ter sprake brengen. Deze benaderingen kunnen interessant zijn vanuit een blik van interruptie, waarbij onmiddellijk moet worden aangetekend dat de werking in de details zit. Zodra authenticiteit en openheid onderdeel worden van 'strategische' communicatie, heeft het instrumentele perspectief zich opnieuw naar de voorgrond gelleboogd. Casusstudie 3 laat zien hoe makkelijk interactionele intenties terugveren naar instrumentele actie. Een dilemmabenadering - waarbij leiders openlijk reflecteren en twijfelen - kan bijvoorbeeld makkelijk worden omgebogen naar een retorische benadering die resulteert in geofende kernboodschappen van het type 'these-antithese-synthese'.

Dat alles brengt denkopgaven voor communicatieprofessionals met zich mee. Voor Levinas begint erkenning van alteriteit steeds met erkenning van de kwetsbaarheid van de ander. Maar deze erkenning maakt ook mijzelf kwetsbaar. Ik ben immers bereid om mijn gedachten en plannen te laten doorkruisen door de aanwezigheid van de ander. Ik ben niet langer aan het luisteren of praten om vooraf gestelde doelen te realiseren; ik ben ontvankelijk voor een ontmoeting met een open einde. Terwijl ik luister, vragen stel en mijn aannames deel, verandert alles: het vraagstuk, mijn zekerheden en in zekere zin ook ikzelf. Communicatie heeft plaatsgevonden, juist doordat er niets is overgebracht of gelijk gemaakt.

## Literatuur

- Aarts, N. (2018). *Dynamiek en dependentie in socio-ecologische interacties*. Nijmegen, Radboud University, inaugurale rede.
- Aarts, N. (2021). De Natuur maakt geen selfies. De gezonde samenleving vanuit socio-ecologisch perspectief. In Van den Brink, M., O. Hekster en G.J. van der Wilt (red.). *Een gezonde samenleving. Wetenschappelijke perspectieven in tijden van crisis*. Prometheus, 285-306.
- Alvesson, M., & Sveningsson, S. (2003). The good visions, the bad micro-management and the ugly ambiguity: Contradictions of (non-)leadership in a knowledge-intensive company. *Organization Studies*, 24, 961-988.
- Andersen, N. (2001). *The undecidability of decision*. Working Papers 12/2001. Copenhagen Business School, Department of Management, Politics & Philosophy.
- Arendt, H. (1958). *The human condition*. The University of Chicago Press.
- Argyris, C. (1991) Teaching smart people how to learn. *Harvard Business Review*, 4(2), 4-15.
- Berger, P. L., & Luckman, T. (1967). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge* [Kindle version].
- Bleijenberg, C. E. (2021). *In gesprek of uitgepraat? Over de betekenis van gesprekken voor het verloop van lokale participatieprocessen* (Doctoral dissertation, [S]l:[S]n).
- Bohm, D. (1996). *On dialogue*. Routledge.
- Boxenbaum, E., & Pedersen, J. S. (2009). Scandinavian Institutionalism: A case of institutional work. In T. B. Lawrence, R. Suddaby, & B. Leca (Eds.), *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*, Cambridge University Press, 178-204.
- Brummans, B., Cooren, F., Robichaud, D., & Taylor, J. (2014). Approaches to the communicative constitution of organizations. *The SAGE handbook of organizational communication: Advances in theory, research, and methods*, 173-194.
- Buber, M. (1958). *I and thou* (vert. R. G. Smith, 2000), T. & T. Clark.
- Cooren, F., & Fairhurst, G. T. (2004). Speech timing and spacing: The phenomenon of organizational closure. *Organization*, 11(6), 793-824.
- Cooren, F., & Martine, T. (2016). Communicative constitution of organizations. In K. B. Jensen, E. W. Rothenbuhler, J. D. Pooley, & R. T. Craig (Eds.), *The international encyclopedia of communication theory and philosophy*. Wiley-Blackwell.
- Cooren, F., Brummans, B. H., & Charrieras, D. (2008). The coproduction of organizational presence: A study of Médecins Sans Frontières in action. *Human relations*, 61(10), 1339-1370.
- Cooren, F., Kuhn, T., Cornelissen, J. P., & Clark, T. (2011). Communication, organizing and organization: An overview and introduction to the special issue. *Organization studies*, 32(9), 1149-1170.
- Deetz, S. (2001). Alternative perspectives in organizational communication studies. In F.M. Jablin & L.L. Putnam (Eds.), *The new handbook of organizational communication: Advances in theory, research, and methods*. Thousand Oaks, CA: SAGE, 3-46.
- Dewulf, A., & Bouwen, R. (2012). Issue framing in conversations for change: Discursive interaction strategies for "doing differences". *The Journal of Applied Behavioral Science*, 48(2), 168-193.
- Dörner, D. (1997). *The Logic Of Failure: Recognizing And Avoiding Error In Complex Situations* (Revised ed.). Basic Books.
- Dühring L. (2015). Lost in translation? On the disciplinary status of public relations. *Public Relations Inquiry*, 4(1), 5-23.
- Duyndam, J., & Poorthuis, M. (2003). *Levinas*. Lemniscaat Publishers.
- Eisenberg, E. (1984). Ambiguity as strategy in organizational communication. *Communication Monographs*, 51(3), 227-242.

- Falkheimer, J., Heide, M., Simonsson, C., Zerfass, A., & Verhoeven, P. (2016). Doing the right things or doing things right? Paradoxes and Swedish communication professionals' roles and challenges. *Corporate Communications*, 21(2), 142-159.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.
- Ford, J., & Ford, L. (1994). Logics of identity, contradiction, and attraction in change. *The Academy of Management Review*, 19(4), 756-785.
- Gadamer, H.-G. (1965). *Wahrheit und Methode: Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik*. Mohr.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Polity Press.
- 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.
- Herziene Statenvertaling Bijbel. (2017). *Royal Jongbloed*. (Origineel werk gepubliceerd in 1637)
- Ihlen, Ø., & Ruler, B. van (2009). Introduction: Applying social theory to public relations. In Ø. Ihlen, B. van Ruler, & M. Fredriksson (Eds.), *Public relations and social theory: Key figures and concepts* (pp. 1-20). Routledge.
- Kanihan, S. F., Hansen, K. A., Blair, S., Shore, M., & Myers, J. (2013). Communication managers in the dominant coalition: Power attributes and communication practices. *Journal of Communication Management*.
- Kim, J., & Kim, E. (2008). Theorizing dialogic deliberation: Everyday political talk as communicative action and dialogue. *Communication Theory*, 18, 51-70.
- Kuhn, T. (2008). A communicative theory of the firm: Developing an alternative perspective on intra-organizational power and stakeholder relationships. *Organization studies*, 29(8-9), 1227-1254.
- Lammers, J. C. (2011). How institutions communicate: Institutional messages, institutional logics, and organizational communication. *Management Communication Quarterly*, 25(1), 154-182.
- Leitch, S., & Davenport, S. (2002). Strategic ambiguity in communicating public sector change. *Journal of Communication Management*, 7(2), 129-139.
- Levinas, E. (1961). *Totalité et Infini* (vert. T. de Boer & C. Bremmers, 1987), Ambo.
- Levinas, E. (1986) "The Trace of the Other." In *Deconstruction in Context: Literature and Philosophy* (vert. A. Lingis), Chicago University Press, 345-359.
- Lewis, M. (2000). Exploring paradox: Toward a more comprehensive guide. *The Academy of Management Review*, 25(4), 760-776.
- Luhmann, N. (1995). *Social Systems*. Stanford University Press.
- Lüscher, L. S., & Lewis, M. W. (2008). Organizational change and managerial sensemaking: Working through paradox. *Academy of Management Journal*, 51(2), 221-240.
- Macnamara, J. (2016). The Work and 'Architecture of Listening': Addressing Gaps in Organization-Public Communication. *International Journal of Strategic Communication*, 10(2), 133-148.
- Madsen, V.T. (2016). Constructing organizational identity on internal social media. *International Journal of Business Communication*, 53(2), 200-223.
- Madsen, V. T., & Johansen, W. (2019). A spiral of voice? When employees speak up on internal social media. *Journal of Communication Management*, 23(4), 331-347.
- McLean, N (1992). *Young men and fire*. University of Chicago Press.
- McLean, N (1992). *Young men and fire*. University of Chicago Press.
- McPhee, R. D., & Zaug, P. (2001). Organizational theory, organizational communication, organizational knowledge, and problematic integration. *Journal of Communication*, 51(3), 574-591.
- Molder, H. te (1999). Discourse of dilemmas: An analysis of communication planners' accounts. *British Journal of Social Psychology*, 38(3), 245-263.
- Morrison, E. W. (2014). Employee voice and silence. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 1(1), 173-197.
- Morrison, E. W., & Milliken, F. J. (2000). Organizational Silence: A Barrier to Change and Development in a Pluralistic World. *Academy of Management Review*, 25(4), 706-725.
- Mouffe, C. (2005). *On the Political*. Routledge.
- Mouffe, C. (2016). *Democratic politics and conflict: An agonistic approach*. *Política Común*, 9.
- Nassehi, A. (2005). Organizations as decision machines: Niklas Luhmann's theory of organized social systems. *The Sociological Review*, 53(1), 178-191.
- Noelle-Neumann, E. (1974). The spiral of silence a theory of public opinion. *Journal of communication*, 24(2), 43-51.
- Nothhaft, H. (2010). Communication management as a second-order management function: Roles and functions of the communication executive – results from a shadowing study. *Journal of Communication Management*, 14(2), 127-140.
- Ocasio, W., Loewenstein, J., & Nigam, A. (2015). How streams of communication reproduce and change institutional logics: The role of categories. *Academy of Management Review*, 40(1), 28-48.
- Pearce, W. B., & Pearce, K. A. (2004). Taking a communication perspective on dialogue. *Dialogue: Theorizing difference in communication studies*, 39-56.
- Pearce, W., & Littlejohn, S. (1997). *Moral conflict. When social worlds collide*. Sage Publications, Inc.
- Pinchevski, A. (2005). *By way of interruption: Levinas and the ethics of communication*. Duquesne University Press.
- Purdy, J., & Gray, B. (2009). Conflicting logics, mechanisms of diffusion and multilevel dynamics in emerging institutional fields. *Academy of Management Journal*, 52: 355-380.
- Putnam, L., Fairhurst, G., & Banghart, S. (2016). Contradictions, dialectics, and paradoxes in organizations: A constitutive approach. *The Academy of Management Annals*, 10(1), 65-171.
- Rasche, A., & Seidl, D. (2020). A Luhmannian perspective on strategy: Strategy as paradox and meta-communication. *Critical Perspectives on Accounting*, 73, 101984.
- Robichaud, D., Giroux, H., & Taylor, J. R. (2004). The metaconversation: The recursive property of language as a key to organizing. *Academy of Management Review*, 29(4), 617-634.
- Rooij, H. van (2017). *Luister naar ruis. Voor beter begrip bij instanties*. *Communicatie magazine*, oktober 2017, 30-33.
- Rooij, H. van (2021). *Leger van woordvoerders beschermt bange politici in een hard debatklimaat*. *De Volkskrant*, 7 juli 2021.
- Ruler, B. van (2018). Communication theory: An underrated pillar on which strategic communication rests. *International Journal of Strategic Communication*, 12(4), 367-381.
- Sahlin, K., & Wedlin, L. (2008). Circulating ideas: Imitation, translation and editing. *The Sage handbook of organizational institutionalism*, 218, 242.
- Schoeneborn D. (2011). Organization as communication: A Luhmannian perspective. *Management Communication Quarterly*, 25(4), 663-689.
- Schutter, D. de & Peeters, R. (2015). Hannah Arendt. *Politiek denker*. Uitgeverij Klement.
- Shannon, C. E. (1948). A mathematical theory of communication. *The Bell system technical journal*, 27(3), 379-423.
- Shotter, J., & Tsoukas, H. (2014). In search of phronesis: leadership and the art of judgment. *Academy of Management Learning & Education*, 13(2), 224-243.
- Stacey, R. (2007). The challenge of human interdependence. *European Business Review*, 19(4), 292-302.
- Stieglitz, S., Bunker, D., Mirbabaie, M., & Ehnis, C. (2017). Sense-making in social media during extreme events. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26(1), 4-15.
- Strandberg, J. M., & Vigsø, O. (2016). Internal crisis communication. *Corporate Communications: An International Journal*, 21(1), 89-102.
- Taylor, J. R. (1999). The other side of rationality : Socially distributed cognition . *Management*



Communication Quarterly, 13, 317–326.

Taylor, C. (1992). *Sources of the self: The making of the modern identity*. Harvard University Press.

Taylor, J. R., & Robichaud, D. (2004). Finding the organization in the communication: Discourse as action and sensemaking. *Organization*, 11(3), 395-413.

Taylor, J. R., Cooren, F., Giroux, N., & Robichaud, D. (1996). The communicational basis of organization: Between the conversation and the text. *Communication theory*, 6(1), 1-39.

Thornton, P. H., & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. *The Sage handbook of organizational institutionalism*, 840, 99-128.

Twist, M. van, Edelenbos, J., & Broek, M. van der (1998). In dilemma's durven denken. *Management en Organisatie*, 1998, 5, 7-23.

Verouden, N. (2018). *Silence that matters: Understanding conversations in interdisciplinary collaboration* (Doctoral dissertation, Delft University of Technology).

Vin, N. van der & Rooij, H. van (2017). Functieverlies. Wat als medewerkers hun vak niet meer kunnen uitoefenen? *Communicatie magazine*, december 2017, 40-43.

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.

Waldorff, S. B. (2013). Accounting for organizational innovations: Mobilizing institutional logics in translation. *Scandinavian Journal of Management*, 29(3), 219-234.

Watzlawick, P., Weakland, J. H., & Fisch, R. (1974). *Change: Principles of Problem Formation and Problem Solution*. New York: W.W. Norton.

Weick, K. E. (1988). Enacted sensemaking in crisis situations. *Journal of Management Studies*, 25(4), 305-317.

Weick, K. E. (1993). The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38(4), 628.

Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations* (Foundations for Organizational Science) (1st ed.). SAGE Publications, Inc.

Weick, K. E. (2000). *Making Sense of the Organization* (1st ed.). Wiley-Blackwell.

Weick, K. E. (2010). Reflections on Enacted Sensemaking in the Bhopal Disaster. *Journal of Management Studies*, 47(3), 537-550.

Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sensemaking. *Organization Science*, 16(4), 409-421.

Wigman, M. (2011). *Regel jij het draagvlak? Een praktisch handboek over verandercommunicatie*. De Communicatiepraktijk.

Wittgenstein, L. (1953). *The philosophical investigations*. Blackwell.

Woerkum, C. van, & Aarts, N. (2012). Accountability: To broaden the scope. *Journal of Organizational Transformation and Social Change*, 9, 271-283.



# Samenvatting

Dit proefschrift gaat over de manier waarop een overheidsorganisatie maatschappelijke, beleidsmatige en organisatorische spanningen hanteert. Om preciezer te zijn gaat het over hoe mensen in de organisatie betekenissen ontwikkelen met als doel deze spanningen te verwerken. De rol van communicatiewerk is hierbij een belangrijk focuspunt.

Een van de centrale vragen is hoe organisaties professionele communicatie inzetten om spanningen te verminderen.

### Introductie: de talige organisatie

Het onderzoek bestaat uit vier empirische deelstudies en een synthese. In de deelstudies is de aandacht op twee manieren gericht op communicatie. Overheidscommunicatie wordt om te beginnen benaderd als een discipline van professionals. Een van de ambities achter dit onderzoek is om de theoretische basis onder dit werkgebied te versterken door inzicht te bieden in de manier waarop beroepsmatige normen en overtuigingen in de praktijk functioneren.

Maar de communicatie van een organisatie omvat veel meer dan het werk van een aantal specialisten. Organisaties bestaán voor een groot deel uit communicatie: vergaderen, overleggen, notities schrijven, mailen, presenteren, koffiedrinken met collega's. De deelstudies laten zien hoe gebeurtenissen betekenis krijgen tijdens al deze communicatieve momenten. En dan specifiek in contexten van spanning. Denk bijvoorbeeld aan situaties waarin ambtenaren met elkaar de oorzaak van een crisis proberen vast te stellen. Of hoe ze met elkaar bepalen welk gedrag normaal, uitzonderlijk, aanvaardbaar of ongewenst is. De analyses leggen bloot op welke manieren organisatieleden tot gemeenschappelijke interpretaties komen en welke effecten dat heeft.

Drie van de vier studies gaan over de Belastingdienst. Bij de Belastingdienst zijn alle kenmerken en problemen van een grote overheidsdienst aanwezig. De dienst voert regelingen uit waarmee vrijwel alle burgers en bedrijven in Nederland te maken hebben. Dat gebeurt in een bestuurlijke dynamiek waarin departementen, politiek, belangenorganisaties en andere stakeholders voortdurend invloed uitoefenen. Er is sprake van ingewikkelde opgaven, veranderlijke politieke omstandigheden en schaarse middelen. Vanwege de toeslagenaffaire en andere crises geldt de Belastingdienst bovendien als een *critical case* (Flyvbjerg, 2006) - een context waarin bepaalde fenomenen door het extreme karakter van de situatie goed waarneembaar zijn.

### Voor wie is de studie relevant?

De studie is relevant voor professionals en theoretici binnen het communicatiedomein. Het project reikt beschrijvingen en analyses aan van communicatiewerk in een specifieke context. Dat is belangrijk omdat er regelmatig kritiek is op communicatieprofessionals en deze lijkt het laatste jaar aan te zwellen. In juli 2021 verschenen binnen een week drie

artikelen in Nederlandse nieuwsmedia over het 'leger van communicatieadviseurs en persvoorlichters' dat bezig is 'zand in de ogen van de samenleving te strooien' (Van Rooij, 2021).

In een wat breder verband is het onderzoek relevant voor iedereen die zich verdiept in de problemen tussen overheid en burger. De studies bieden inzicht in processen van betekenisvorming die van invloed zijn op wat binnen een overheidsorganisatie (niet) wordt waargenomen, relevant wordt geacht, aandacht genereert en als normaal wordt beschouwd.

Wie nog verder *uitzoomt*, kan de inzichten gebruiken bij reflecties over maatschappelijke spanningen. Rapporten en analyses berichten over groeiende tegenstellingen in de samenleving (bijvoorbeeld Putters, 2022). Rond steeds meer maatschappelijke kwesties leidt communicatie tot verdere polarisatie. De studies in dit proefschrift tonen het belang van benaderingen van communicatie die beginnen vanuit een analyse van de dynamiek waarin spanningen zich ontwikkelen.

### De doelen van dit onderzoek

Het onderzoek is gericht op vier doelen. Het eerste doel is bijdragen aan een beter begrip van de communicatieproblemen van publieke organisaties in situaties van spanning. Inzichten uit dit project moeten concreet genoeg zijn om te dienen als basis voor interventies die bijdragen aan oplossingen en verbeteringen.

Het tweede doel is het versterken van de theoretische fundamenten van communicatiewerk in een overheidscontext door inzicht te geven in de waarden, normen en motieven die zijn verbonden aan dit werk. Hiervoor moet een scherper zicht ontstaan op de specifieke opgaven waarmee professionals te maken hebben en de keuzemogelijkheden die ze hebben.

Het derde doel is om bij te dragen aan een sociaal en interactioneel perspectief op communicatiewerk. De studies reiken een analysekader aan om organisatie-communicatie te begrijpen vanuit 'wat er tussen mensen gebeurt' en hoe ze met elkaar structuren construeren. Ze stimuleren om communicatiedoelen te formuleren zonder deze als vanzelf te reduceren tot instrumentele doelen in termen van informatietransmissie. Hiermee dragen de studies bij aan de uitbreiding van handelingsrepertoires van professionals.

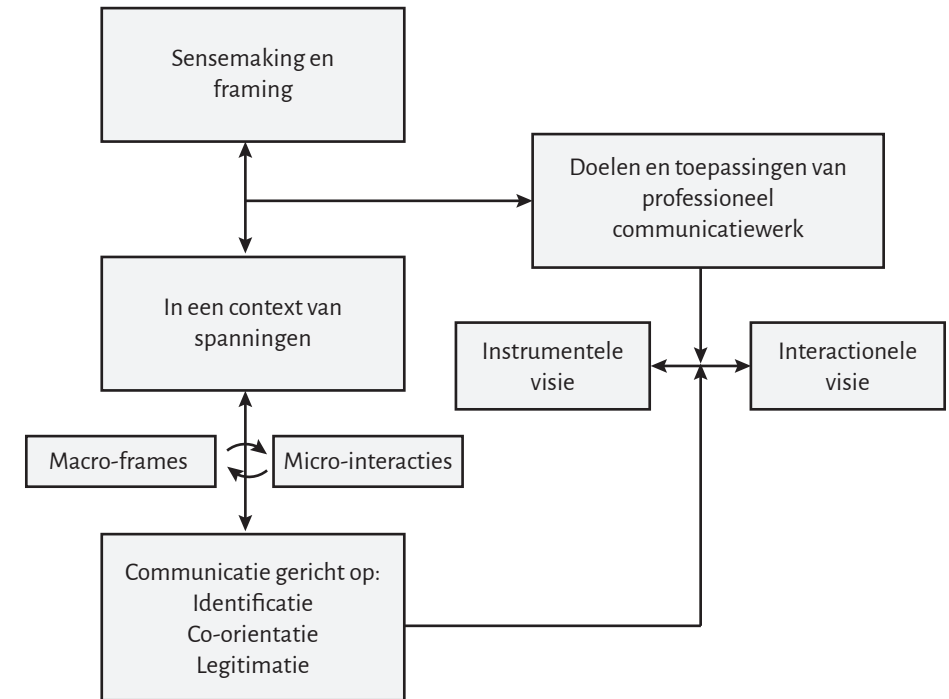
Het vierde doel is om inzichtelijk te maken hoe processen van reflectie, dialoog en luisteren in organisaties kunnen bijdragen aan het doorbreken van disfunctionele patronen.

## Theoretisch kader

In het theoretisch kader worden stapsgewijs de volgende relaties uitgewerkt:

- De relatie tussen processen van betekenisvorming en spanningen in de organisatie. De casuonderzoeken maken interactionele patronen zichtbaar die (geïntensiveerd) optreden in een context van organisatiespanningen. Om deze patronen te analyseren wordt onder ander gebruik gemaakt van de concepten sensemaking en interactional framing.
- De relatie tussen doelen op een macro- en een microniveau. De manier waarop macroframes en interacties op een microniveau (zoals dagelijkse gesprekken) elkaar beïnvloeden wordt geanalyseerd met behulp van onder andere institutional theory en ideeën van Luhmann over zelfreferentiële systemen (Luhmann, 1990).
- Algemene doelen die mensen bewust of onbewust via framing nastreven terwijl ze gesprekken voeren, vergaderen, blogs schrijven, toespraken houden, notities schrijven en kritiek leveren. Deze doelen worden samengevat onder de begrippen: identificatie, co-oriëntatie en legitimatie.
- Dat vindt plaats in een context waarin (in- en externe) macroframes worden verwerkt in de micro-interacties van de organisatie, zoals dagelijkse gesprekken of intranetdiscussies, waarin organisatielieden ideeën reproduceren, bestrijden en veranderen.
- De relatie tussen enerzijds communicatie als een continu organisatieproces en anderzijds communicatie als een verzameling professionele visies, doelen, waarden en praktijken in een context van overheidscommunicatie. In aansluiting hierop worden instrumentele visies op communicatie(werk) vergeleken met interactionele visies. Hierbij wordt onder andere gebruik gemaakt van theorie over de communicative constitution of organisations.

Onderstaand schema vat het theoretische kader samen:



**Figuur 1:** Theoretisch kader

## De onderzoeksaanpak

De deelstudies zijn opgezet vanuit een kwalitatieve en interpretatieve onderzoeksbenedering. De keuze voor *kwalitatief* onderzoek ligt voor de hand omdat de vraagstelling voor dit onderzoek eerder gaat over het 'hoe en waarom' van nader vast te stellen verschijnselen dan over de vraag hoe vaak bepaalde vooraf gedefinieerde gebeurtenissen voorkomen en welke algemene principes eruit kunnen worden afgeleid. *Interpretatief* onderzoek heeft een aantal eigenschappen waardoor deze vorm van onderzoek mooi aansluit op het theoretisch kader van dit onderzoek. Een belangrijke premisse vormt de bekende uitspraak van Wittgenstein (1953) dat de betekenis van woorden altijd ligt in de manier waarop ze worden *gebruikt*. Mensen gebruiken woorden in een specifieke context onder invloed van specifieke omstandigheden en doelen. Begrijpen is de activiteit waarbij we analyseren waar, op welke manier, tegen welke achtergrond mensen hun woorden (en bijvoorbeeld ook hun handelingen en rituelen) inzetten.

Drie van de vier studies zijn casusstudies. Casusstudies zijn per definitie gericht op één unieke situatie, zonder dat hieruit regelgebonden principes hoeven worden afgeleid (Flybjerg, 2006). Toch kan de beschrijving van een casus wel degelijk algemene kennis opleveren. In samenhang met andere casussen kunnen ze iets vertellen over een bredere klasse van verschijnselen. Ook zijn generaliserende uitspraken mogelijk van het type “Als dit hier het geval is, dan kan het in (veel) andere situaties ook het geval zijn.” Verder kunnen *cases* de ontvankelijkheid vergroten voor signalen over ‘zwarte zwanen’, disruptieve gebeurtenissen die zeldzaam zijn, maar die zich ook op andere plaatsen kunnen voordoen of hebben voorgedaan (Taleb, 2010).

Bij het analyseren van de casussen is gebruik gemaakt van uiteenlopende data. Het zwaartepunt in alle deelstudies vormen gesproken en geschreven tekstuitingen zoals die naar voren kwamen in bedrijfsdocumenten, interviews, blogs, forumdiscussies, groepsgesprekken en informele gesprekken. Al deze teksten en uitingen zijn op verschillende ‘lagen’ geanalyseerd, waardoor ze uiteenlopende fenomenen zichtbaar maken. Op de laag van de inhoud is bijvoorbeeld gekeken naar welke thema’s mensen belangrijk vinden en wat ze ervan vinden. Op een andere laag werden bijvoorbeeld paradoxen, contradicties en momenten van valse consensus waarneembaar. Op deze manier komen ook betekenissen naar voren die interpretaties in de organisatie begeleiden, maar die voor deelnemers zelf niet altijd waarneembaar zijn.

De vier deelstudies zijn uitgewerkt in de vorm van artikelen die inmiddels zijn gepubliceerd in verschillende wetenschappelijke tijdschriften. Bij het presenteren van bevindingen is gezocht naar het midden tussen twee eisen: beknopte, kernachtige artikelen opleveren en tegelijk recht doen aan de aard en de unieke mogelijkheden van een interpretatief casusonderzoek. De waarde van een studie als deze zit voor een groot deel in de beschrijving van details - de kleine nuances, de woorden die mensen gebruiken, de beeldspraken die ze kiezen. In de verhalen van betrokkenen – en de manier waarop ze vertellen – openbaren zich de dilemma’s, de ambiguïteit van de situatie en de meervoudigheid van gevoelens en opvattingen. De deelstudies omvatten daarom betrekkelijk veel citaten, tekstfragmenten en uitgebreide beschrijvingen.

## De vier deelstudies

### In dienst van beleid of in dienst van de democratie?

Hoofdstuk 2 gaat over de doelen en waarden achter overheidscommunicatie. Deze deelstudie begint met de vaststelling dat praktijkbeoefenaars en wetenschappers veel aandacht hebben voor het ‘hoe’ en ‘wat’, maar veel minder voor het ‘waarom’ van overheidscommunicatie. De studie richt zich vervolgens op de vraag welke waarden

een rol kunnen spelen bij overheidscommunicatie. Uit een inhoudsanalyse van artikelen in vak- en wetenschappelijke tijdschriften komt een onderscheid tussen democratische en instrumentele waarden naar voren. De belangrijkste conclusie is dat voor communicatieprofessionals instrumentele waarden leidend zijn. Communicatie staat nadrukkelijk ‘in dienst van beleid’: inspanningen zijn erop gericht steun te genereren voor beleidskeuzes of om implementatie van beleid efficiënt te laten verlopen. In met name bestuurskundige artikelen wordt overheidscommunicatie vaker verbonden met democratische waarden. Denk aan waarden als openheid, insluiting en deelname van burgers aan processen van beraadslaging. Vanuit deze waarden wordt overheidscommunicatie niet primair benaderd als middel in dienst van welomschreven doelen, maar is het een doel op zichzelf of tenminste een permanente opgave voor de overheid. Het artikel belicht de risico’s en beperkingen van een eenzijdig instrumenteel perspectief op communicatie, zoals het onvoldoende waarnemen van verschillen en kwetsbaarheden. Vanuit deze analyse worden aanbevelingen gedaan om democratische waarden centraal te zetten in benaderingen van overheidscommunicatie.

### Over zelfredzame burgers gesproken

De tweede studie gaat over de toepassing van ideeën over zelfredzaamheid in een context van beleidsuitvoering. In het vorige artikel kwam onder andere de vraag ‘hoe de overheid kijkt naar de burger’ naar voren. Hoofdstuk 3 vertrekt vanuit de vraag wat er gebeurt als ambtenaren een maatschappelijk burgerschapsideaal - het idee van zelfredzame burgers - in hun eigen praktijk definiëren en concretiseren. Aan de hand van de concepten framing, zelfreferentialiteit en stille ideologieën geeft de studie een gedetailleerd beeld van de manier waarop het brede begrip zelfredzaamheid binnen de context van de Belastingdienst van betekenissen wordt voorzien. De casus laat zien hoe een breed en buigzaam idee in de dynamiek van conflicterende doelen en schaarse middelen wordt geherdefinieerd en omgevormd. De manier waarop de organisatie zelfredzaamheid *framet* helpt om een breed pakket aan soms conflicterende eisen te verenigen en om ingrijpende maatregelen te legitimeren. Via frames als ‘geholpen redzame burgers’ wordt bijvoorbeeld enerzijds aandacht gevestigd op hulpbehoefendheid, maar wordt de burger anderzijds voorgesteld als een autonome *agens* die ervoor kiest zich door anderen (dan de Belastingdienst) te laten helpen. De studie laat zien hoe talige frames de soliditeit van de organisatie verstevigen door dilemma’s langs discursieve weg op te lossen en door keuzes voor te stellen als natuurlijke fenomenen. Hierdoor neemt de consensus toe en worden keuzes breed geaccepteerd. Tegelijk wordt zichtbaar hoe hierbij bepaalde betekenissen en gezichtspunten tot op zekere hoogte verdwijnen uit het organisatiediscours. Kwetsbare en passieve burgers, bijvoorbeeld, vallen buiten de zelfredzaamheidsframes, en kunnen hierdoor ook buiten de waarneming vallen. Het artikel roept op om aandacht te besteden aan het zelfreferentiële karakter van *frames* en te blijven zoeken naar afwijkende gezichtspunten en nieuwe vragen.

### In dienst van de betere boodschap

Hoofdstuk 4 gaat over de dilemma's van communicatiewerk in een publieke context. Communicatieafdelingen spelen een belangrijke rol bij organisatiespanningen. Ze worden ingeschakeld om spanningen te verminderen, geleiden, maskeren of op te lossen. Communicatieprofessionals stellen hun organisatie voor als ambigu, emotioneel geladen, en beleefd vanuit uiteenlopende perspectieven. Ze proberen de bijbehorende spanningen zichtbaar en bespreekbaar te maken. Daarin herkennen we elementen van een interactionele visie op communicatie. De professionals beschrijven echter hoe ze zich vaak gedwongen voelen om via zorgvuldig geconstrueerde boodschappen belangen te verenigen en tegenstrijdigheden 'op te lossen', hoewel ze twijfelen aan de effectiviteit van deze retorische inspanningen. Dat levert dilemma's en ook frustraties op die worden begrepen als een natuurlijke spanning tussen 'theorie en praktijk'. De studie laat echter zien dat niet (alleen) de omstandigheden maar ook de opvattingen van de professionals zelf een spanning veroorzaken. Net als in de eerste deelstudie komt ook hier de dominantie van een instrumentele vakbenadering naar voren. In geladen contexten blijven (ook) communicatieprofessionals teruggrijpen op een instrumenteel idioom van (informatie) doelen en middelen, terwijl hun dilemma's daarmee niet oplosbaar lijken. Een alternatieve - meer interactionele - visie is in de praktijk nog beperkt onderwerp van vakmatige reflectie. De bevindingen van deze studie bieden aanknopingspunten om een dergelijke visie in de praktijk te ontwikkelen.

### Crisiscommunicatie of communicatiecrisis?

Hoofdstuk 5 gaat over interne communicatie rond een crisis, namelijk de toeslagenaffaire bij de Belastingdienst. Als gevolg van de toeslagenaffaire is maatschappijbreed veel gediscussieerd over de vraag hoe het kan dat in institutionele contexten sommige signalen niet worden gehoord en vragen niet (meer) worden gesteld. Met een analyse van interne narratieven draagt deze studie bij aan kennisontwikkeling rond deze brede vraag. In deze casusstudie wordt interne crisiscommunicatie opgevat als betekenisproductie. De analyses van tekstfragmenten maken duidelijk op welke manier perspectieven op gebeurtenissen zich in de organisatie ontwikkelen en welke doelen daarbij een rol spelen. De analyses laten zien hoe narratieven in deze casus bijdragen aan het vereenvoudigen van gebeurtenissen en aan het uiten van gevoelens van eer en organisatietrots. Ze dragen echter niet bij aan probleemoplossing, verbreding van zienswijzen of verbinding van standpunten. In plaats daarvan reduceren ze complexe vragen tot identiteitskwesies en versterken ze disfunctionele communicatiepatronen tussen leiding en medewerkers. Belangrijke opbrengst van de studie is dat zichtbaar wordt hoe in een specifieke context – medewerkersdiscussies over disruptieve gebeurtenissen – interpretaties van de organisatie werkelijkheid zich vernauwen doordat een complexe thematiek tot enkele breed aanvaarde perspectieven wordt gereduceerd en hoe vervolgens weinig 'andere

vragen' worden gesteld. Daarnaast levert de studie praktische en theoretische inzichten op over het fenomeen *luisteren* in de organisatie, en de rol van leidinggeven daarbij. Publieke organisaties die hun veerkracht en ontvankelijkheid voor signalen willen vergroten, zouden niet alleen aandacht moeten besteden aan het inregelen van informatiestromen, maar ook aan het ontwikkelen van een luistercultuur waarin het vanzelfsprekend is dat verschillende visies en emoties worden erkend en onderzocht. Leidinggevendenden dragen hieraan bij door voorbeeldgedrag te vertonen en door op een ontvankelijke, persoonlijke en betrokken manier deel te nemen aan gesprekken.

### Synthese: luisteren naar ruis

Het laatste hoofdstuk gaat over de vraag welke lessen we kunnen trekken uit deze studies. De onderzoeksvragen worden bondig beantwoord waarna vanuit verschillende invalshoeken wordt gereflecteerd op de belangrijkste bevindingen.

In de reflectie komen twee opvallende verschijnselen naar voren die communicatie in tijden van spanningen kenmerken: 1) homogenisering en 2) de dominantie van een instrumentele benadering van communicatie(werk).

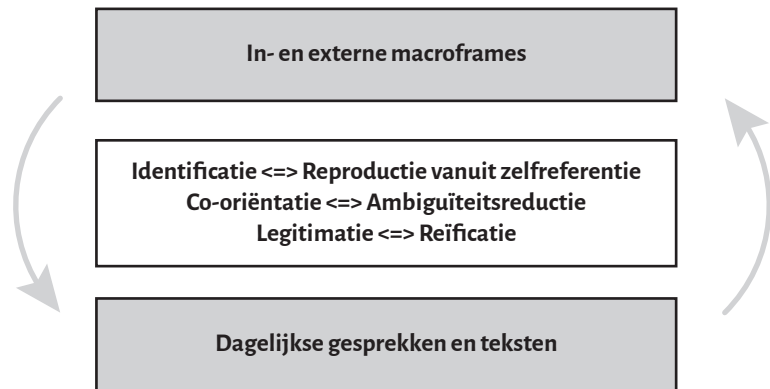
### Homogeniseren: de kunst van het gelijk maken

Door alle cases heen komt een collectieve communicatiestrategie naar voren die is gebaseerd op 'homogenisering'. Via taal en tekst reduceren en neutraliseren organisatieleden verschillen door te refereren aan wat gewoon, noodzakelijk of algemeen aanvaard is. Dit homogeniseren vindt in de onderzochte cases plaats aan de hand van drie interactionele patronen:

- Reïficeren: ontwikkelingen voorstellen als 'dingen' of natuurlijke verschijnselen in plaats van als keuzes.
- Reproductie vanuit zelfreferentie: het reduceren van complexiteit door elementen van de buitenwereld te herformuleren aan de hand van de begrippen en kenmerken van het eigen systeem.
- Ambigüiteitsreductie: de druk van tegenstellingen verminderen door meervoudige betekenissen te creëren.



Deze drie patronen kunnen worden opgevat als verbijzonderingen van de eerder in het theoretische kader geïdentificeerde - algemene doelen van interactionele framing: identificatie, co-oriëntatie en legitimatie. Reïfictie komt naar voren als een krachtige manier om beslissingen te legitimeren. Ambigüiteitsreductie helpt om co-oriëntatie te bevorderen door te zoeken naar manieren om conflicterende ideeën (schijnbaar) te verenigen. Reproductie kunnen we begrijpen in het licht van identificatie: de organisatie maakt verbinding met de externe omgeving door deze te begrijpen vanuit haar eigen begrippenkader.



**Figuur 2:** Patronen van homogenisering

Homogeniseren dient belangrijke doelen. Organisaties hebben om te kunnen handelen een tot op zekere hoogte gedeeld wereldbeeld nodig waarbinnen mensen het eens zijn over wie ze zijn, wat de situatie is en wat er moet gebeuren. De casussen laten echter zien hoe dominante frames en interactiepatronen circulatie van ideeën en probleemoplossing kunnen beperken. Hiermee vormen de casussen een aanvulling op andere studies die zich richten op de manier waarop informatie en ideeën in organisaties (niet) worden verwerkt en verspreid, soms met rampzalige gevolgen. De analyses van patronen van homogenisering vormen een belangrijk deel van de inzichten die dit project aan deze studies toevoegt. Het nastreven van homogeniteit wordt zichtbaar als een voortvarende bezigheid met een problematische keerzijde. De deelstudies vestigen aandacht op de manier waarop mogelijke andere interpretaties en ideeën buiten het bereik van het organisatiegesprek raken. Daarmee kunnen wezenlijke aspecten van de organisatiegerelikeerdheid van de radar verdwijnen. Een ander probleem met homogenisering via talige handelingen is dat verschillen aan de oppervlakte worden opgelost, terwijl ze daaronder voor spanningen blijven zorgen.

### Communicatiewerk: instrumentele benaderingen dominant

Professionele inspanningen voor communicatie beperken zich nog veelal tot de momenten dat organisatiegesprekken uitmonden in officiële uitingen. Framing wordt dan impliciet of expliciet opgevat als een professionele manier om beslissingen en standpunten via retorische technieken te legitimeren.

Met name deelstudies 1 en 3 van dit project bevestigen het dominante karakter van een *instrumentele* benadering van communicatie onder communicatieprofessionals. Hierbij wordt communicatie opgevat als geregisseerde overdracht van boodschappen. Instrumentele benaderingen passen binnen een in organisaties dominant idioom van doelmatigheid en functionaliteit. Binnen dit idioom is de keuze voor alternatieve benaderingen moeilijk te verdedigen, zeker als ze pas op de langere termijn vrucht afwerpen.

Hoewel instrumentele praktijken de boventoon voeren, laten de casussen in dit proefschrift ook een worsteling onder professionals zien. Ze willen op sommige momenten een meer interactionele en procesmatige aanpak realiseren. Maar juist in geladen contexten veren ze - vaak onder druk van opdrachtgevers - terug naar een instrumenteel idioom.

De studies maken echter duidelijk hoe een instrumentele en technische visie op communicatie onvoldoende recht doet aan de dynamiek van betekenisvorming. Een dergelijke visie houdt onvoldoende rekening met de manier waarop identiteiten, ideeën en relaties zich vormen tijdens interacties. Ook valt binnen een instrumenteel kader niet te reflecteren op de 'regels van het gesprek' die tijdens interacties worden geconstrueerd.

### Conclusies

Wat heeft dit proefschrift opgeleverd? Om te beginnen beschrijven de studies als eerste de dynamiek waarin spanningen leiden tot reductie van communicatie. Waar spanningen oplopen wordt 'communicatie' teruggebracht tot 'controleerbare en hanteerbare informatiestromen'.

Een tweede opbrengst ligt in de beschrijving van processen van 'homogenisering'. Waar we - ook in organisaties - gewend zijn overall conflict en polarisatie waar te nemen, maakt dit concept ons ontvankelijk voor wat tegelijkertijd gaande is: voortdurende inspanningen om een weerbarstige organisatiegerelikeerdheid (desnoods optisch of retorisch) naar breed aanvaarde perspectieven terug te brengen en om problematische verschillen met talige middelen te verwijderen. Verschillen worden tegelijkertijd beschermd en bedekt. De neiging tot 'homogeniseren' via taal kan positieve veranderingen blokkeren omdat deze een omgeving vereisen die verschillende stemmen een kanaal biedt voor conflicten, verlangens en fantasieën zonder dat hierbij onwerkbaar of vijandige tegenstellingen hoeven te ontstaan (Mouffe, 2005).

Een derde opbrengst vormt de unieke inkijk die de studies bieden in de manier waarop maatschappelijke tendensen worden verwerkt door een overheidsorganisatie. Er zijn nog weinig studies die dit proces empirisch beschrijven. In de studies bij de Belastingdienst komt naar voren hoe maatschappelijke discoursen (bijvoorbeeld over zelfredzaamheid en de toeslagenaffaire) achtereenvolgens resoneren in de organisatie, worden verwerkt in organisatieframes en leiden tot concepten en praktijken, zoals arrangementen voor onredzame burgers. Hierbij wordt zichtbaar dat zelfreferentiele processen zorgen voor specifieke vertalingen en interpretaties van maatschappelijke frames.

Vanuit deze theoretische opbrengst biedt het proefschrift aanknopingspunten voor communicatieprofessionals die vakmatige dilemma's willen doorbreken door een bredere, sociale en interactionele benadering te ontwikkelen. Om te beginnen helpen de analyses om patronen te herkennen. Ze kunnen communicatieve organisatiereflexen – zoals een verbeterd gerichtheid op de inhoud van teksten – zichtbaar maken en ze samen met hun omgeving veranderen waar dat nodig is. Vandaaruit kunnen ze de organisatie helpen het eigen 'communicatieve ethos' te formuleren.

Dat is geen communicatieplan over doelen en middelen, maar een verhaal over de communicatieve waarden die de organisatie wil realiseren. Daarnaast reiken de studies redenen aan om dialogische vormen van communicatie te ontwikkelen. De dialoogvorm verschilt, zoals theorie en analyses in deze studie laten zien, wezenlijk van communicatievormen met een lineaire 'middel-doel-structuur'. Dialogen hebben 'een open einde' en zijn gericht op het begrijpen van standpunten van andersdenkenden. Ze kunnen situaties waarin sprake is van polarisatie, weerspannige verhoudingen en diepgevroren standpunten weer werkbaar maken. Ze kunnen zorgen voor momenten waarop repeterende, objectiverende informatiestromen even worden onderbroken. Hierbij kunnen blinde vlekken worden weggenomen en nieuwe gezichtspunten zich ontwikkelen.

Een derde handelingsperspectief ligt in de ontwikkeling van communicatief leiderschap. De casusanalyses bij de Belastingdienst bevestigen de cruciale rol van leiders in tijden van spanning. Leiders zijn geloofwaardig als ze luisteren, hun eigen woorden gebruiken, hun gevoelens tonen en persoonlijk aanwezig zijn op momenten die ertoe doen. Professionele ondersteuning is op deze momenten wenselijk, maar communicatie mislukt als deze te geregisseerd en gemaakt aanvoelt. Waar te veel de 'hand van de communicatieadviseur' wordt vermoed, kan dat argwaan en wrevel wekken. Deze paradox kunnen communicatieprofessionals doorbreken door zich minder te positioneren als de ingenieurs van kernboodschappen, en in plaats daarvan leiders te stimuleren om op een persoonlijke manier te schrijven en spreken vanuit waarden.

In alle studies komt een appèl naar voren om 'ont-problematiserende' communicatiestromen van tijd tot tijd te onderbreken. Wie in contact wil blijven met de gewone leefwereld, begint met luisteren naar wat anders, ontregelend en onverstaanbaar is.

## Literatuur

- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.
- Luhmann, N. (1990). *Essays on self-reference*. Columbia University Press.
- Mouffe, C. (2005). *On the Political* (1st ed.). Routledge.
- Putters, K. (2022). De menselijke staat. Burgerperspectief als voorwaarde voor een toekomstbestendig sociaal contract. Sociaal en cultureel planbureau.
- Rooij, H. van (2021). Leger van woordvoerders beschermt bange politici in een hard debatklimaat. *De Volkskrant*, 7 juli 2021.
- Taleb, N. (2010). *The black swan: the impact of the highly improbable*. Random House Trade Paperbacks.
- Wittgenstein, L. (1953). *The philosophical investigations*. Blackwell.

# English summary

This dissertation is about how a government organization handles social, policy, and organizational tensions. More precisely, it is about how people in the organization develop meanings with the aim of coping with these tensions. The role of communication work is an important focus point here. One of the central questions is how organizations use professional communication to reduce tensions.

### **Introduction: the linguistic organization**

The research consists of four empirical sub-studies and a synthesis. The sub-studies focus on communication in two ways. First, government communication is approached as a discipline of professionals. One of the ambitions behind this research is to strengthen the theoretical basis under this field of work by providing insight into how professional norms and beliefs function in practice.

But the communication of an organization involves much more than the work of a few specialists. Organizations consist largely of communication: meetings, consultations, writing notes, emailing, presenting, having coffee with colleagues. The studies show how events acquire meaning during all these communicative moments. And then specifically in contexts of tension. Think, for example, of situations in which officials are trying to determine the cause of a crisis together. Or how they determine together what behavior is normal, exceptional, acceptable or undesirable. The analyses reveal the ways in which organizational members arrive at common interpretations and the effects this has.

Three of the four sub-studies are about the Tax Administration. The Tax Administration has all the characteristics and problems of a large government agency. It implements regulations that affect virtually all citizens and businesses in the Netherlands. This takes place in an administrative dynamic in which ministries, politicians, interest groups and other stakeholders continually exert influence. There are complex tasks, changing political circumstances and scarce resources. Because of the benefits affair and other crises, the Tax and Customs Administration is also regarded as a critical case (Flyvbjerg, 2006) - a context in which certain phenomena are readily observable due to the extreme nature of the situation.

### **For whom is the study relevant?**

The study is relevant to professionals and theorists within the communication domain. The project provides descriptions and analyses of communication work in a specific context. This is important because there is regular criticism of communication professionals, and it seems to have swelled in the last year. In July 2021, three articles appeared within a week in Dutch news media about the “army of communication consultants and press officers” who are busy “throwing sand in the eyes of society” (Van Rooij, 2021).

In a somewhat broader context, the research is relevant to anyone who studies the problems between government and citizens. The studies offer insight into processes of meaning formation that influence what is (not) perceived within a government organization, considered relevant, generates attention and is considered normal.

Those who zoom out even further can use the insights in reflections on social tensions. Reports and analyses report on growing contradictions in society (e.g. Putters, 2022). Around more and more social issues communication leads to further polarization. The studies in this dissertation show the importance of approaches to communication that start from an analysis of the dynamics in which tensions develop.

### **The goals of this research**

The research is aimed at four goals. The first goal is to contribute to a better understanding of the communication problems of public organizations in situations of tension. Insights from this project should be concrete enough to serve as a basis for interventions that contribute to solutions and improvements.

The second goal is to strengthen the theoretical foundations of communication work in a government context by providing insight into the values, norms, and motives associated with this work. This requires a sharper understanding of the specific tasks professionals face and the choices they have.

The third goal is to contribute to a social and interactional perspective on communication work. The studies provide an analytical framework to understand organizational communication from ‘what happens between people’ and how they construct structures with each other. They encourage formulating communication goals without automatically reducing them to instrumental goals in terms of information transmission. In doing so, the studies contribute to the expansion of action repertoires of professionals.

The fourth goal is to provide insight into how processes of reflection, dialogue and listening in organizations can contribute to breaking dysfunctional patterns.

### **The research approach**

The sub-studies were designed using a qualitative and interpretive research approach. The choice for qualitative research is obvious because the question for this study is more about the ‘how and why’ of phenomena to be determined rather than about how often certain predefined events occur and what general principles can be derived from them. Interpretive research has a number of properties that make this form of research fit nicely with the theoretical framework of this study. An important premise is the well-known statement

by Wittgenstein (1953) that the meaning of words always lies in the way they are used. People use words in a specific context under the influence of specific circumstances and goals. Understanding is the activity in which we analyze where, in what way, against what background people deploy their words (and, for example, their actions and rituals).

Three of the four studies are case studies. Case studies are by definition focused on one unique situation, without the need to derive rule-bound principles from it (Flyvbjerg, 2006). Nevertheless, the description of a case study can provide general knowledge. In conjunction with other cases, they can tell something about a broader class of phenomena. Also, generalizing statements of the type "If this is the case here, then it may be the case in (many) other situations as well." are possible. Furthermore, cases can increase receptivity to signals about "black swans," disruptive events that are rare, but may occur or have occurred in other places (Taleb, 2010).

A variety of data was used in analyzing the cases. The focal point in all of the sub-studies are spoken and written text utterances as they emerged from company documents, interviews, blogs, forum discussions, group discussions, and informal conversations. All these texts and utterances were analyzed at different "layers", making diverse phenomena visible. At the layer of content, for example, we looked at what themes people find important and what they think about them. At another layer, for example, paradoxes, contradictions and moments of false consensus became observable. In this way, meanings also emerged that guide interpretations in the organization, but which are not always perceptible to participants themselves.

The four sub-studies were elaborated in the form of articles that have since been published in various scientific journals. In presenting findings, we sought to find the middle ground between two requirements: to produce concise articles but also to do justice to the nature and unique possibilities of an interpretive case study. Much of the value of a study like this is in the description of details - the little nuances, the words people use, the imagery they choose. In the stories of those involved - and the way they tell them - the dilemmas, the ambiguity of the situation and the plurality of feelings and opinions reveal themselves. The sub-studies therefore include a relatively large number of quotations, text fragments and detailed descriptions.

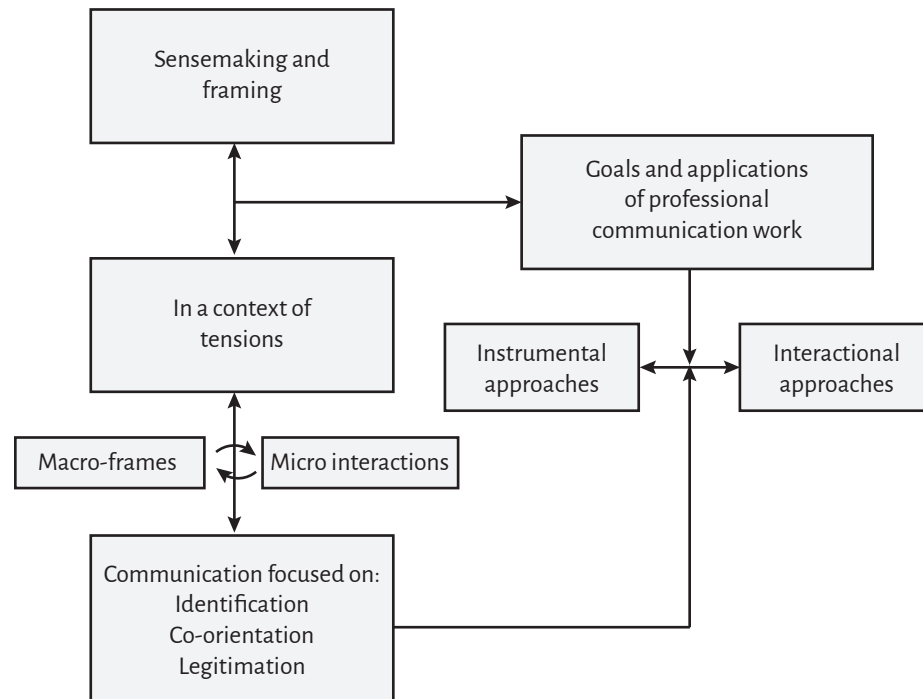
## Theoretical framework

In the theoretical framework the following relationships are elaborated step by step:

- The relationship between processes of meaning making and tensions in the organization. The case studies reveal interactional patterns that occur (intensified) in a context of organizational tensions. To analyze these patterns, the concepts of sensemaking and interactional framing, among others, are used.
- The relationship between goals at a macro and a micro level. The way macro frames and interactions at a micro level (such as daily conversations) influence each other is analyzed using, among other things, institutional theory and ideas by Luhmann about self-referential systems (Luhmann, 1990).
- General goals that people consciously or unconsciously pursue through framing while having conversations, holding meetings, writing blogs, giving speeches, writing notes, and criticizing. These goals are summarized under the terms: identification, co-orientation and legitimation.
- This takes place in a context in which (internal and external) macro-frames are incorporated into the micro-interactions of the organization, such as daily conversations or intranet discussions, in which organizational members reproduce, contest and change ideas.
- The relationship between communication as a continuous organizational process, on the one hand, and communication as a set of professional visions, goals, values, and practices in a context of government communication, on the other. Following on from this, instrumental visions of communication (work) are compared with interactional visions. Amongst others, theory on the communicative constitution of organisations is used here.



The diagram below summarizes the theoretical framework:



**Diagram 1:** theoretical framework

## The four partial studies

### In the service of policy or in the service of democracy?

Chapter 2 deals with the goals and values behind government communication. This sub-study begins with the observation that practitioners and scholars pay much attention to the “how” and “what,” but much less to the “why” of government communication. The study then focuses on the question of what values can play a role in government communication. A content analysis of articles in professional and scientific journals reveals a distinction between democratic and instrumental values. The main conclusion is that instrumental values are leading for communication professionals. Communication is explicitly “in the service of policy”: efforts are aimed at generating support for policy choices or at making policy implementation efficient. In articles on public administration in particular, government communication is more often linked to democratic values. Think of values such as openness, inclusion and participation of citizens in processes of deliberation. From these

values, government communication is not approached primarily as a means in the service of well-defined goals, but is an end in itself or at least a permanent task for government. The article highlights the risks and limitations of a one-sided instrumental perspective on communication, such as the insufficient perception of differences and vulnerabilities. From this analysis, recommendations are made to make democratic values central to approaches to government communication.

### Talking about self-reliant citizens

The second study deals with the application of ideas about self-reliance in a policy implementation context. In the previous article, the question of “how government looks at citizens” emerged, among others. Chapter 3 starts from the question of what happens when civil servants define and concretize a social citizenship ideal - the idea of self-reliant citizens - in their own practice. Using the concepts of framing, self-referentiality and silent ideologies, the study provides a detailed picture of how the broad concept of self-reliance is given meanings within the context of the Tax Administration. The case study shows how a broad and malleable idea is redefined and transformed in the dynamics of conflicting goals and scarce resources. The way the organization frames self-reliance helps to reconcile a broad set of sometimes conflicting demands and to legitimize sweeping measures. For example, through frames such as “assisted resilient citizens”, attention is drawn to neediness of help on the one hand, but on the other hand, the citizen is presented as an autonomous agent who *chooses* to be helped by others (than the Tax Administration). The study shows how linguistic frames strengthen organizational solidity by resolving dilemmas discursively and by presenting choices as natural phenomena. This increases the consensus and choices are widely accepted. At the same time, it becomes visible how certain meanings and points of view disappear to a certain extent from the organizational discourse. Vulnerable and passive citizens, for example, fall outside the self-reliance frameworks, and as a result can also fall outside perception. The article calls for paying attention to the self-referential nature of frames and continuing to look for divergent viewpoints and new questions.

### In the service of the better message

Chapter 4 deals with the dilemmas of communication work in a public context. Communication departments play an important role in organizational tensions. They are called upon to reduce, guide, mask, or resolve tensions. Communication professionals present their organizations as ambiguous, emotionally charged, and experienced from diverse perspectives. They seek to make the associated tensions visible and negotiable. In this we recognize elements of an interactional view of communication. However, the professionals describe how they often feel compelled to unite interests and “resolve” contradictions through carefully constructed messages, although they doubt the effectiveness of these rhetorical efforts. This produces dilemmas and also frustrations

that are understood as a natural tension between 'theory and practice'. However, the study shows that not (only) the circumstances but also the views of the professionals themselves create a tension. As in the first sub-study, the dominance of an instrumental professional approach emerges. In loaded contexts (also) communication professionals keep falling back on an instrumental idiom of (information) goals and means, while their dilemmas do not seem to be solvable with that. An alternative - more interactional - vision is in practice still a limited subject of professional reflection. The findings of this study offer points of departure for developing such a vision in practice.

**Crisis communication or communication crisis?**

Chapter 5 deals with internal communication around a crisis, namely the benefits affair at the Tax Administration. As a result of the benefits affair, there has been a lot of discussion across society about how it is possible that in institutional contexts some signals are not heard and questions are not asked (anymore). With an analysis of internal narratives, this study contributes to knowledge development around this broad question. In this case study, internal crisis communication is understood as meaning production. The analyses of text fragments show how perspectives on events develop in the organization and what goals play a role in this. The analyses explain how narratives in this case contribute to simplifying events and to expressing feelings of honor and organizational pride. However, they do not contribute to problem solving, broadening views, or connecting viewpoints. Instead, they reduce complex questions to identity issues and reinforce dysfunctional communication patterns between leadership and employees. Important output of the study is that it makes clear how in a specific context - employee discussions about disruptive events - interpretations of organizational reality narrow down by reducing a complex topic to a few widely accepted perspectives and how then few 'other questions' are asked. In addition, the study provides practical and theoretical insights into the phenomenon of organizational listening, and the role of leadership in it. Public organizations that want to increase their resilience and receptiveness to signals should not only pay attention to the arrangement of information flows, but also to the development of a listening culture in which it is natural for different views and emotions to be acknowledged and examined. Managers contribute to this by showing exemplary behavior and by participating in conversations in a receptive, personal and engaged manner.

**Synthesis: listening to noise**

The final chapter deals with the question of what lessons we can draw from these studies. The research questions are succinctly answered after which the main findings are reflected upon from various perspectives.

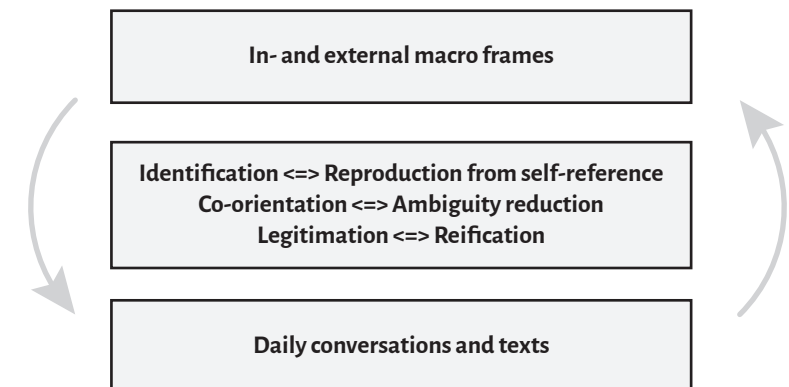
In the reflection, two striking phenomena emerge that characterize communication in times of tension: 1) homogenization and 2) the dominance of an instrumental approach to communication (work).

**Homogenization: the art of sameness**

Throughout the cases, a collective communication strategy emerges that is based on "homogenization. Through language and text, organization members reduce and neutralize differences by referring to what is common, necessary or generally accepted. This homogenization takes place in the cases studied on the basis of three interactional patterns:

- Reification: representing developments as "things" or natural phenomena rather than as choices.
- Reproduction from self-reference: reducing complexity by reformulating elements of the outside world using the concepts and characteristics of one's own system.
- Ambiguity reduction: reducing the pressure of contradictions by creating multiple meanings.

These three patterns can be understood as refinements of the -general goals of interactional framing identified earlier in the theoretical framework: identification, co-orientation and legitimation. Reification emerges as a powerful way to legitimize decisions. Ambiguity reduction helps to promote co-orientation by looking for ways to (seemingly) unify conflicting ideas. Reproduction can be understood in light of identification: the organization connects with the external environment by understanding it from its own conceptual framework.



**Diagram 2:** patterns of homogenization



Homogenizing serves important purposes. Organizations, in order to act, need a shared worldview to some extent within which people agree on who they are, what the situation is, and what needs to be done.

However, the cases show how dominant frames and interaction patterns can limit circulation of ideas and problem solving. In doing so, the cases complement other studies that focus on how information and ideas are (not) processed and disseminated in organizations, sometimes with disastrous consequences. The analyses of patterns of homogenization are an important part of the insights that this project adds to these studies. The pursuit of homogeneity becomes visible as an energetic activity with a problematic downside. The sub-studies draw attention to the way in which possible other interpretations and ideas get beyond the reach of the organizational conversation. As a result, essential aspects of organizational reality can disappear from the radar. Another problem with homogenization through linguistic actions is that differences are resolved on the surface, while they continue to cause tension underneath.

### **Communication work: dominance of instrumental approaches**

Professional efforts at communication are still mostly limited to the moments when organizational conversations turn into official expressions. Framing is then understood implicitly or explicitly as a professional way of legitimizing decisions and positions through rhetorical techniques.

In particular, studies 1 and 3 of this research project confirm the dominant nature of an instrumental approach to communication among communication professionals. Here communication is understood as directed transmission of messages. Instrumental approaches fit within a dominant idiom of efficiency and functionality in organizations. Within this idiom, the choice of alternative approaches is difficult to defend, especially if they only bear fruit in the longer term.

Although instrumental practices predominate, the cases in this dissertation also show a struggle among professionals. At times, they want to realize a more interactional and process-oriented approach. But precisely in charged contexts they spring back - often under pressure from clients - to an instrumental idiom.

However, the studies make clear how an instrumental and technical vision of communication does insufficient justice to the dynamics of meaning formation. Such a vision does not take sufficient account of the way in which identities, ideas and relationships are formed during interactions. Also, within an instrumental framework, it is not possible to reflect on the 'rules of conversation' that are constructed during interactions.

### **Conclusions**

What did this thesis accomplish? To begin with, the studies first describe the dynamics in which tensions lead to reduction of communication. Where tensions mount, 'communication' is reduced to 'controllable and manageable flows of information'.

A second yield lies in the description of processes of 'homogenization'. Whereas we - also in organizations - are used to perceiving conflict and polarization everywhere, this concept makes us receptive to what is going on at the same time: continuous efforts to bring an unruly organizational reality back to broadly accepted perspectives and to remove problematic differences with linguistic means. Differences are simultaneously protected and covered up. The tendency to "homogenize" through language can block positive changes because changes require an environment that provides different voices with a channel for conflict, desires, and fantasies without having to create unworkable or hostile oppositions (Mouffe, 2005).

A third benefit is the unique insight the studies provide into how social trends are processed by a government organization. Few studies have yet described this process empirically. The studies at the Tax Administration reveal how social discourses (e.g. about self-reliance and the benefits affair) successively resonate in the organization, are incorporated into organizational frameworks, and lead to concepts and practices, such as arrangements for non-self-reliant citizens. Here it becomes visible that self-referential processes provide specific translations and interpretations of social frames.

From this theoretical yield, the dissertation offers starting points for communication professionals who want to break through professional dilemmas by developing a broader, social and interactional approach. To begin with, the analyses help to recognize patterns. They can make communicative organizational reflexes - such as a dogged focus on the content of texts - visible and change them in conjunction with their environment where necessary. From there, they can help the organization formulate its own "communicative ethos. This is not a communication plan about goals and means, but a story about the communicative values the organization wants to realize.

In addition, the studies provide reasons to develop dialogical forms of communication. The dialogue form, as theory and analysis in this study show, differs substantially from communication forms with a linear 'means-ends' structure. Dialogues are open-ended and aimed at understanding views of dissenters. They can make situations in which there is polarization, unruly relationships and frozen positions, workable again. They can provide moments when repetitive, objectifying information flows are briefly interrupted. In the process, blind spots can be removed and new points of view can be developed.

A third action perspective lies in the development of communicative leadership. The case analyses at the Tax Administration confirm the crucial role of leaders in times of tension. Leaders are credible when they listen, use their own words, show their feelings, and are personally present at moments that matter. Professional support is desirable at these moments, but communication fails when it feels directed and inauthentic. Where too much of the “hand of the communications consultant” is suspected, it can create suspicion and resentment. Communication professionals can break this paradox by positioning themselves less as the engineers of core messages, and instead encouraging leaders to write and speak from values in a personal way.

In all studies, an appeal emerges to interrupt “de-problematizing” flows of communication from time to time. Those who want to stay in touch with the ordinary world start by listening to what is different, disruptive and unintelligible.

## References

- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.
- Luhmann, N. (1990). *Essays on self-reference*. Columbia University Press.
- Mouffe, C. (2005). *On the Political* (1st ed.). Routledge.
- Putters, K. (2022). *De menselijke staat. Burgerperspectief als voorwaarde voor een toekomstbestendig sociaal contract*. Sociaal en cultureel planbureau.
- Rooij, H. van (2021). Leger van woordvoerders beschermt bange politici in een hard debatklimaat. *De Volkskrant*, 7 juli 2021.
- Taleb, N. (2010). *The black swan: the impact of the highly improbable*. Random House Trade Paperbacks.
- Wittgenstein, L. (1953). *The philosophical investigations*. Blackwell.

## Appendix: datamanagement

Dit promotieonderzoek is uitgevoerd onder het research data management (RDM) beleid van het Institute for Science in Society (ISIS), te vinden op <https://www.ru.nl/science/isis/research/research-data-management>. Het empirische werk dat in dit proefschrift is uitgevoerd, heeft gegevens opgeleverd die, wanneer ze gecombineerd worden met andere informatie, gebruikt kunnen worden om individuele respondenten te identificeren. Het zou dus onmogelijk zijn om deze gegevens volledig te anonimiseren, en om die reden zijn de gegevens behandeld als persoonsgegevens. In het RDM-beleid van het instituut wordt opgemerkt dat empirische gegevens soms “niet openbaar kunnen worden gedeeld, bijvoorbeeld vanwege privacybeperkingen of andere bezwaren” (p. 2). In overeenstemming met het institutionele beleid voor persoonsgegevens, werden de gegevens opgeslagen in een map met beperkte toegang op de ISIS netwerkschijf.

In de tabel hieronder staan de bestanden op de ISiS netwerkschijf die gekoppeld zijn aan elk empirisch hoofdstuk van dit proefschrift, evenals hun corresponderende bestandspaden.

Onderdeel	Data	Opgeslagen in
<b>Studie 1 (Hoofdstuk 2)</b>	Data	Zie ook appendix bij hoofdstuk 1. Network drive: \\isis-srv.science.ru.nl\isis; Folder: 'RDM Running Projects', project: 'Luisteren naar ruis_vanRooij_Aarts'
	Analyses, coderingen vragensets	Network drive: \\isis-srv.science.ru.nl\isis; Folder: 'RDM Running Projects', project: 'Luisteren naar ruis_vanRooij_Aarts'
<b>Studie 2 (Hoofdstuk 3)</b>	Data	Network drive: \\isis-srv.science.ru.nl\isis; Folder: 'RDM Running Projects', project: 'Luisteren naar ruis_vanRooij_Aarts'
	Analyses, coderingen en vragensets	Network drive: \\isis-srv.science.ru.nl\isis; Folder: 'RDM Running Projects', project: 'Luisteren naar ruis_vanRooij_Aarts'
<b>Studie 3 (Hoofdstuk 4)</b>	Data	Network drive: \\isis-srv.science.ru.nl\isis; Folder: 'RDM Running Projects', project: 'Luisteren naar ruis_vanRooij_Aarts'
	Analyses, coderingen, vragensets	Network drive: \\isis-srv.science.ru.nl\isis; Folder: 'RDM Running Projects', project: 'Luisteren naar ruis_vanRooij_Aarts'
<b>Studie 4 (Hoofdstuk 5)</b>	Data	Network drive: \\isis-srv.science.ru.nl\isis; Folder: 'RDM Running Projects', project: 'Luisteren naar ruis_vanRooij_Aarts'
	Analyses, coderingen, vragensets	Network drive: \\isis-srv.science.ru.nl\isis; Folder: 'RDM Running Projects', project: 'Luisteren naar ruis_vanRooij_Aarts'



## Over de auteur

Harrie van Rooij werd in 1970 geboren in Veghel. Hij ging naar het Gymnasium Beekvliet in Sint-Michielsgestel, waar hij in 1988 zijn diploma behaalde. Daarna studeerde hij Bedrijfscommunicatie aan de Radboud Universiteit en Filosofie aan de Vrije Universiteit. Zijn afstudeerscriptie in de Filosofie, *Langzame kennis*, ging over de relatie tussen spreken en bestaan. Hij heeft zich vervolgens gespecialiseerd in overheidscommunicatie. Bij het Ministerie van Financiën, de Academie voor Overheidscommunicatie en de Belastingdienst ontwikkelde hij methoden en strategieën om publieke organisaties communicatiever te maken. Tegenwoordig is hij adviseur en trainer. Hij publiceert regelmatig artikelen en columns over communicatie, denken, gedragsverandering en organisaties.