

In dienst van de betere boodschap

Dynamiek en dilemma's van communicatiewerk in tijden van organisatiespanningen

Harrie van Rooij

Radboud University, Ministerie van Financiën/Belastingdienst

h.j.m.rooij@minfin.nl

Noelle Aarts

Radboud University

noelle.aarts@ru.nl

Margit van Wessel

Wageningen University & Research

margit.vanwessel@wur.nl

Abstract

In the service of better messages

Communication departments in government organizations play an important role in reducing, guiding, masking and resolving organizational tensions. However, practice-orientated analyzes of communication work in times of tensions are scarce. In this case study, we provide insight in what communication professionals strive for in a government context and what problems they encounter. The study shows how communication professionals are part of organizational coalitions engaged in message production. In doing so, they experience professional dilemmas that are not solvable within the instrumental vision of communication that dominates precisely in contexts of tension. As a result, the professionals do not always succeed in realizing their professional standards. While they themselves explain this from an unruly organizational practice, this study reveals a tension between underlying professional routines. The professionals stick to instrumental strategies that they also question. Based on our case analysis, we argue for the development of a practice-based perspective on communication work from a broader, more socially oriented perspective.

Keywords: communication work, organisational tensions, dilemmas, message production, professional standards

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 gegiteerd 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.

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; Zeffass 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.

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 organisatiewerkelijkheden 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, rolopvattingen en vakoriëntaties is ontstaan (Dühring, 2015; Hallahan et al., 2007). Algemeen aanvaarde afbakeningen

van deeldisciplines zijn zowel in praktijk als theorie schaars. Datzelfde geldt voor algemene normatieve principes onder disciplines (Dühning, 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; Dühning, 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 informatieverspreiding middels zorgvuldig geconstrueerde boodschappen (Falkheimer et al., 2016; Zerfass et al., 2014, 2016). Ook publieke organisaties zoeken naar rationale verbindingen tussen communicatiedoelstellingen en organisatiedoelen. Communicatie kan, net als bijvoorbeeld geldprikkelers 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 informatieverspreiding. 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). Leidinggevenden 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 betekenissen 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. Organisiatieleden 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 *paralysis* (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 groepsgesprekken 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 ineenvloeden 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.

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 issuemanagement. 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 groepsgesprekken 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 organisatiedilemma 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 communicatiestrategie 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.

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 depressief de 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.¹ 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' (comprof 3).

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.' (comprof 6)

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.' (comprof 6)

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 organisatiekwesaties 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.' (comprof 6)

'(...) los van die plicht, is het ook wel fijn als je snapt waarom.' (comprof 5)

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.’ (comprof 4)

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.’ (comprof 1)

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.’ (deelnemer sessie 1)

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.’ (comprof 3)

‘(...) ik denk dat een verstandig bestuur ervoor zorgt dat ook het tegengestelde 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 o ja, (...) nu raak ik in een soort tunnelvisie.’ (comprof 12)

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 (...)’ (comprof 10)

‘Maar je kan niet als een soort Don Quichotte...nee, af en toe breng je een tegengeluid.’ (comprof 10)

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.’ (comprof 7)

‘(...) Ja en toen werd het spannend en kwam je er niet meer bij.’ (comprof 12)

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 communicatieprofessionals 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.' (comprof 11)

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.' (comprof 3)

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". (comprof 8)

'De adviseur trekt natuurlijk de hele tijd samen met zijn opdrachtgever op en je moet dus uitkijken dat je niet een van hen wordt.' (comprof 8)

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.’
(comprof 6)

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 verwijderden en tegenstellingen oplossen:

‘(...) Alhoewel ik dat wel bewuster ben gaan gebruiken als een mogelijkheid (...): dus het dilemma gewoon ook op tafel te leggen.’ (comprof 10)

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.’ (comprof 7)

‘Het gaat erom dat je dus niet de hele waarheid kan vertellen, omdat je dan mensen tegen het hoofd stoot (...).’ (comprof 8)

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.’ (comprof 3)

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.’ (comprof 5)

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 organisatie werkelijkheid (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 & Sveningsson, 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 communicatie-professionals 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 organisatie-werkelijkheden’. 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 organisatie-werkelijkheid 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 ‘teggeluiden’. 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 organisatiedoelen? 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 organisatiewerkelijkheid 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 'bêtere 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. Dat 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 organisatie werkelijkheid 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.

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). *Dilemmaloga*. 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), p. 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.