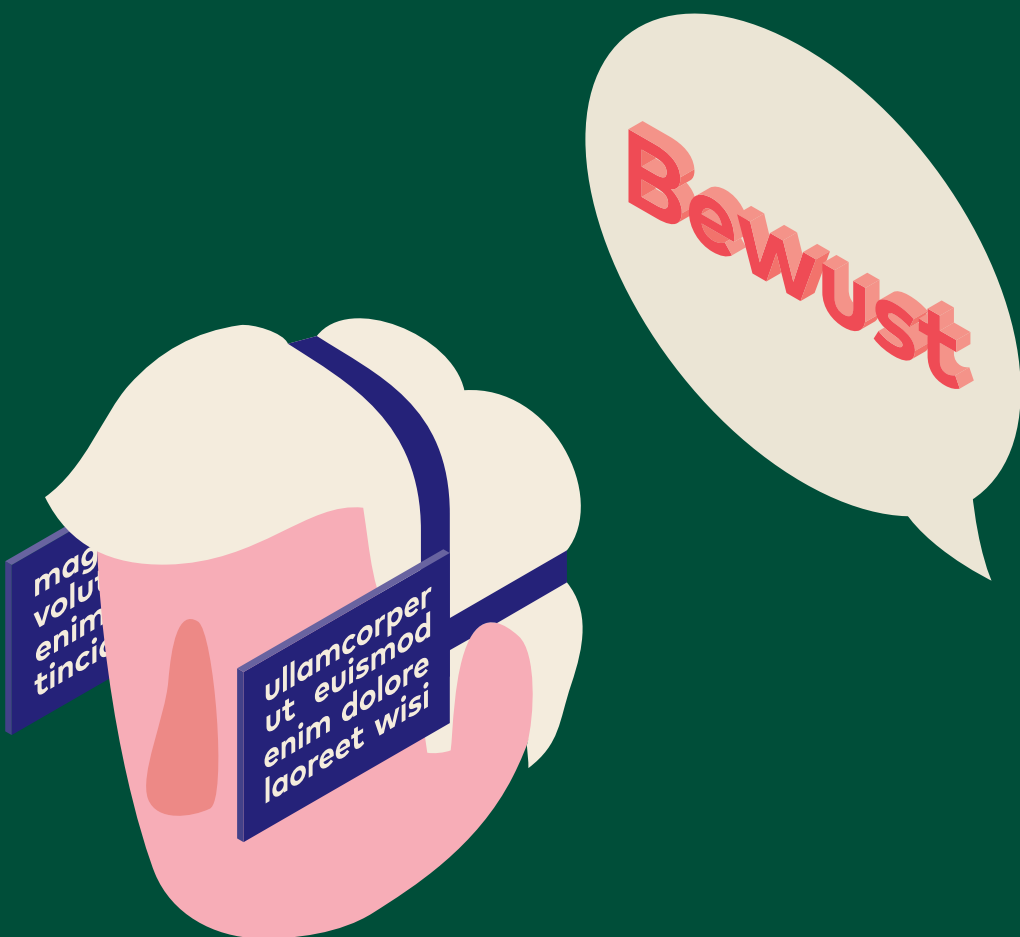


De veranderende gemeente

Tab 3. Bewust of onbewust?



Inleiding

In hoofdstuk 5 van het boek is uiteengezet hoe het trio praten, doen en beslissen het mogelijk maakt dat gemeenten kunnen inspelen op de grote hoeveelheid vaak inconsistente externe verwachtingen, zonder dat dit de interne processen van de gemeentelijke organisatie al te veel verstoort. Als er bij DVG-bijeenkomsten in dit verband één vraag gesteld werd, dan was dat deze wel: 'We herkennen dit helemaal, maar doen we dit nou heel bewust?' Tijdens het onderzoek ben ik dit de *bewustzijnsvraag* gaan noemen. Een vraag die niet zo maar een, twee, drie te beantwoorden is. In deze tab een poging, waarbij ik werk vanuit een specifiek theoretisch perspectief.

Hoe bewust zijn we inconsistent?

Stel je belooft een partij uit de externe coalitie dat je je hard gaat maken om een van hun wensen uit te voeren (*praten*). Vervolgens doe (*doen*) je in de praktijk vrijwel niets. Of je doet iets heel anders. Of je gaat er wel mee aan de slag, maar pas maanden later. De combinatie van praten en doen is nu inconsistent. Zou je dit heel bewust doen, dan ben je in wezen een hypocriet (ja zeggen en nee doen) of (beleefder) iemand die niet helemaal consequent is. Dat zou natuurlijk heel vervelend zijn. Het zou dan gemakkelijker en minder pijnlijk zijn als je dit inderdaad niet zo heel bewust doet.

Als je de vraag stelt of een gemeente bewust inconsistent functioneert, dan ontstaat het volgende beeld. Ten eerste zou het voor de legitimiteit van de gemeente op zijn zachtst gezegd niet handig zijn als bekend zou worden dat de gemeente in feite – ik zeg het even scherp – een grote manipulator zou zijn. Als we afgaan op de resultaten van het DVG-onderzoek, dan blijkt ook dat de term *bewust* lastig te verenigen met wat we gemeenten feitelijk zien doen. Zoals je hoofdstuk 4 in het boek leest, moeten gemeenten om hun legitimiteit te behouden een omvangrijk spel spelen waarbij zowat alle geledingen, managers en medewerkers van de gemeente in meer of mindere mate betrokken zijn. Het gaat er dan bijvoorbeeld om dat er voor partij A die en die acties worden ondernomen (*doen*), er voor partij B vooral gepraat wordt (*praten*), er voor partij C, D en E een besluitvormingsproces wordt opgestart (*beslissen*) en er voor partijen F en G toezeggingen wor-

den gedaan die in de praktijk niet worden waargemaakt, veel later opgepakt worden of op een heel andere manier worden ingevuld (*praten*). Het legitimeringsspel, dus. In de literatuur over organisaties die functioneren in pluriforme en complexe velden wordt dit spel ook wel aangeduid als *legitimation politics* (zie ook hoofdstuk 14 op de website). Uiteindelijk heeft iedereen in de gemeente hier wel in meer of mindere mate mee te maken. Zelfs als een boa er op straat een potje van maakt, kan dat negatief afstralen op de legitimizeitsperceptie van de gemeente.

Terugkomend op de term *bewust* zou dit echter betekenen dat dit hele spel op de een of andere manier nauwgezet gecoördineerd zou worden, waarbij er, net zoals bijvoorbeeld bij Schiphol, een controletoeren is waaruit je alles kunt overzien. En waar je dan, met dat overzicht over wat er allemaal gaande is, opdrachten geeft voor acties, verhalen en besluitvormingsprocessen. In het empirische gedeelte van ons DVG-onderzoek heb ik dergelijke panopticumachtige controletoeren echter niet aangetroffen. Zoals ik in de tab [Ontkoppelparadijzen](#) aantoon, blijkt er juist sprake te zijn van verregaande ontkoppeling tussen sectoren, hiërarchische lagen, personen en werkzaamheden, waarbij niemand echt een goed overzicht heeft over het geheel. Laat staan dat vanuit een centraal punt regie gevoerd wordt over dat hele spel van praten, doen en beslissen. Maar toch blijkt, zoals je hierna ook zult zien, dat de meeste mensen in gemeenten zich nadrukkelijk lijken te houden aan bepaalde codes, werkwijzen en routines, die ervoor zorgen dat medewerkers enerzijds inconsistent bezig zijn, terwijl dat anderzijds nauwelijks aan de oppervlakte komt, zodat zij er zich niet heel erg bewust van zijn.

Voor een deel bewust, voor een deel onbewust

De vraag hoe bewust dit allemaal gebeurt, is nu slechts ten dele beantwoord. Hoe doen en ervaren gemeenten dit nu in de praktijk? Een gemeentesecretaris bij een van de casestudy's hierover:

„Je moet inderdaad dealen met enorm veel verschillende verwachtingen die soms haaks op elkaar staan. Hoe ik dat doe? Nou, ik weet eigenlijk niet of ik dat op een heel bewuste manier doe. Ik doe het in ieder geval al jaren zo, en er is een groot vertrouwen tussen mij en het college en de raad. Dus kennelijk werkt het.“

Vervolgens schetst die gemeentesecretaris in hetzelfde interview enkele duidelijke voorvallen die aangemerkt kunnen worden als inconsistentie tussen datgene wat er gezegd wordt en wat er feitelijk gebeurt. Enerzijds zegt deze gemeentesecretaris dus: 'Ik ben me er niet zo bewust van.' Anderzijds geeft hij heldere voorbeelden waaruit de inconsistentie tussen praten en doen zonneklaar naar voren komt. Daarbij is de toon er vooral een van 'Zo doe je dat nu eenmaal. Zo los je dit soort dingen op een elegante en pragmatische manier op.' Het lijkt haast een habitus, iets wat je 'gewoon' doet om de tent draaiende te houden. Menigmaal wordt dit in de gesprekken die in het kader van het DVG-onderzoek zijn gehouden aangeduid met de (tegelijktijd vergoelijkende en verhullende) term *pragmatisch zijn*.

Een tweede onderzoekservaring vormen de reacties van de deelnemers tijdens de leer- en onderzoekbijeenkomsten die we in het kader van het DVG-onderzoek gehouden hebben, waarover je meer leest in hoofdstuk 15 op de website. Als ik bij die bijeenkomsten vertelde over de inconsistenties tussen praten, doen en beslissen, dan was een reactie die veel voorkwam: 'Ergens weet je wel dat het zo gaat, maar als je het dan zo gepresenteerd krijgt, dan is het toch behoorlijk confronterend!' Een van de deelnemers hierover:

!!Goh, ik vind dit allemaal toch behoorlijk confronterend. Eerlijk gezegd bekruipt me zelfs enigszins een gevoel van schaamte. Nu jij, Thijs, dit allemaal zo zegt, zie ik dat we dit bij mijn gemeente ook zo doen. Maar het pijnlijke is dat ik me plotseling realiseerde dat ik dit zelf ook allemaal doe. Ik speel het spel lustig mee met al die anderen. Maar moet ik me dan schuldig voelen? Maar schaam ik me nu echt? Nee, dat is het toch ook weer niet. Kijk, ik ben gewoon pragmatisch en zo kan ik tenminste de dingen doen die er moeten gebeuren ... [met een ondeugende glimlach:] Eh, althans dingen die volgens mijzélf moeten gebeuren ... Ik ben me er ergens wel van bewust dat er soms dingen gebeuren die niet kunnen. Maar ik vind het eigenlijk stiekem ook wel weer heel erg leuk om in zo'n setting te werken!!

Ook hier opnieuw de combinatie dat je enerzijds wel weet dat praten, doen en beslissen niet altijd helemaal consistent zijn met elkaar, terwijl je je daar anderzijds maar half bewust van bent. Alsof het bewustzijn dus een beetje weggezakt en weggedrukt is. Je weet dat je niet helemaal consistent bezig bent, maar dat besef is enigszins weggedrukt en eventuele inconsistenties

komen ook niet ter sprake als je met anderen praat. Als we nu de literatuur induiken, wat is er hierover dan te zeggen?

Wat zegt de literatuur hierover?

Zoals je in hoofdstuk 14 op de website kunt lezen, is een van de theoretische onderleggers voor dit DVG-onderzoek de institutionaliseringstheorie geweest. Een van de stromingen binnen die theorie gaat in op wat dan heet de *microfoundations* van institutionaliseringsprocessen: hoe verlopen institutionaliseringsprocessen in de dagelijkse praktijk waar mensen met elkaar praten, vergaderingen hebben, samen lunchen, mailen, deelnemen aan workshops enzovoort? Een onderzoekbenadering die hier nauw op aansluit is de zogeheten sociale-complexiteitsbenadering. Daarin zijn enkele concepten en redeneerwijzen te vinden die meer licht kunnen werpen op de bewustheidsvraag in deze tab. In het bijzonder maak ik in het vervolg van deze tab gebruik van het gedachtegoed van de Amerikaanse socioloog, filosoof en psycholoog George Herbert Mead, een van de belangrijkste auteurs in de sociale-complexiteitsbenadering.¹⁰⁴ Daarnaast borduur ik voort op Edelman, die eveneens het theoretische kader van Mead gebruikt.¹⁰⁵

In de praktijk

Voordat ik op deze literatuur inga, eerst een broodnuchtere constatering van Brunsson. Hij geeft namelijk aan het genereren van inconsistenties tussen praten, doen en beslissen dat in de praktijk niet hoeft te betekenen dat individuele organisatieleden als persoon inconsistent zijn.¹⁰⁶ Neem het volgende voorbeeld. Ambtenaar A belooft met volle overtuiging aan het college dat probleem x aangepakt wordt (*praten*). Elders, diep in de gemeentelijke organisatie, heb je ambtenaar B, die werkzaam is op het terrein van probleem x. Zij is in haar praktijk met heel andere dingen bezig (*doen*), conform de rationaliteit van waaruit zij haar werk doet. Wat je hier dus ziet, is dat beide ambtenaren voor zichzelf goed bezig zijn. Ze praten en handelen vanuit hun eigen rationaliteiten en daarbinnen zijn ze consistent. Als je echter het gedrag van deze twee ambtenaren naast elkaar zet, dan ontstaat de inconsistentie. Inconsistentie die een adequaat antwoord kan zijn op bepaalde externe inconsistente eisen en verwachtingen. Doordat

gemeenten op veel manieren en plaatsen ontkoppeld (*loosely coupled*) zijn,* is het dus heel goed mogelijk dat individuele ambtenaren (afdelingen, units enzovoort) vanuit hun eigen perspectief goed bezig zijn, terwijl er alles bij elkaar gezet toch allerlei inconsistenties kunnen ontstaan. Hier is juist het niet gekoppeld zijn van verschillende en onderling inconsistente gedragingen de reden dat die inconsistentie onbewust is en iedereen 's avonds met een opgeheven hoofd het stadskantoor of het gemeentehuis verlaat.

Aan de hand van deze literatuur is het mogelijk om op dit punt nog een spaatje dieper te graven. Hoe krijgen groepen mensen het voor elkaar om bepaalde minder wenselijke thematieken (in dit geval inconsistentie) als het ware uit de gesprekken te drukken die zij met elkaar voeren? Om deze vraag te beantwoorden, ga ik – schrik niet – acht stappen zetten:

1. Als mensen regelmatig met elkaar omgaan, ontstaan er zogeheten *lokale taalwerelden*.
2. Hoe ontstaan taalwerelden?
3. Welke functies hebben taalwerelden?
4. Taalwerelden bestaan uit lagen: zaken waar we het gewoon over kunnen hebben en zaken waar we het niet over hebben.
5. Hoe zorgen we ervoor dat de taalwerelden, gegeven hun functie, stabiel blijven?
6. Wat zijn de effecten van deze eenmaal stabiel geworden taalwerelden?
7. Hoe weet ik welke taal ergens gesproken wordt?
8. Consistent inconsistent zijn.

Hierna werk ik deze stappen uit, waarbij ik gebruik maak van denkbeelden van de sociale-complexiteitsbenadering en van Mead en Edelman.

Stap 1: Met elkaar omgaan resulteert in lokale taalwerelden

De functie van taal is dat we daarmee gedachten op elkaar kunnen overbrengen: met de woorden uit het woordenreservoir van een taal en de verzameling taalregels waarmee we die woorden met elkaar verbinden, kunnen we op een voor anderen begrijpelijke manier verwoorden wat we zien, voelen, horen, ruiken, denken en vinden. In onze dagelijkse ervaring zeggen we dan dat we 'onze gedachten onder woorden brengen'. De gedachten

* Zie hierover in hoofdstuk 14 met name het gedachtegoed van Meyer en Rowan, en zie ook de tab [Ontkoppelparadijzen](#).

zitten dan onderop, de woorden zijn daar bovenop geplakt. Maar taal doet meer dan dat. Veel meer. Met taal kun je namelijk ook invloed uitoefenen op wat we zien, hoe we denken en aan welke ervaringen we wel en geen aandacht besteden. Een voorbeeld om dit te verduidelijken. Stel er is ergens een groep militairen actief: ze vallen hun tegenstanders aan, nemen hun vijanden gevangen, maken gebruik van bepaalde wapentechnologieën, oorlogsstrategieën enzovoort. Het label waarmee je deze groep militairen aanduidt, kan flinke gevolgen hebben voor datgene wat erover deze militairen gezegd en gedacht wordt, en dus ook hoe we ons ten opzichte van hen opstellen. Zijn het bijvoorbeeld terroristen? Vrijheidsstrijders? Zijn het leden van de oppositie? Verzetsstrijders misschien? Anarchisten? Of gewoon commando's – 'onze eigen jongens en meisjes' – op een uitzendmissie? De woorden die we in onze taal gebruiken, de termen en argumenten die we geven om onze standpunten te verdedigen: ze beschrijven niet alleen waar we het over hebben, maar door te kiezen voor bepaalde woorden, kunnen we anderen beïnvloeden en overtuigen van onze visies en standpunten: 'Het zijn terroristen en die moeten worden bestreden.' Of: 'Het zijn verzetsstrijders die tegen de onrechtvaardige machthebber in opstand komen, we moeten ze steunen.' Figuur 1 geeft deze redenering schematisch weer.



Figuur 1. Hoe je met taal betekenis beïnvloedt

Tal van verschijnselen en ervaringen kunnen we met allerlei verschillende termen en labels aanduiden. Daarbij geeft de persoonlijke keuze voor woord x of label y (iets wat soms heel bewust gedaan wordt) het waargenomen verschijnsel een bepaalde kleur. Als anderen jouw taal (termen en labels) meer en meer gaan overnemen, dan ontwikkelt er zich tussen jouzelf en die anderen een – wat ik zou willen noemen – *lokale taalwereld*. Dit houdt in dat als jullie met elkaar praten, jullie min of meer onbewust bepaalde labels en termen wel gebruiken en andere niet. Zo beïnvloeden jullie elkaar, waardoor er in jullie gesprekken steeds zo'n beetje dezelfde eenzijdigheden aan de orde zullen zijn. Stel dat we de groep militairen als terroristen labelen en alsmaar dat label gebruiken, dan halen we bepaalde aspecten en kenmerken van deze militairen steeds weer naar voren: ze zijn gevaarlijk en ze kunnen aanslagen plegen. Tegelijkertijd worden andere aspecten naar de achtergrond verdrongen, bijvoorbeeld de reden waarom deze mensen zo wanhopig geworden zijn dat zij geweld als enige optie zien. Gedeelde en ingeburgerde (grappig woord trouwens in de gemeentelijke setting) vocabulaires beïnvloeden zo op een onbewuste manier hoe we verschijnselen waarnemen, hoe we erover denken en op reageren. Onbewust, dus.

Stap 2: Het ontstaan van lokale taalwerelden

Laat ik beginnen met een voorbeeld. Stel ik ben uitgenodigd om te verschijnen voor een commissievergadering. Ik ga zitten en zie voor mij een grote thermoskan met koffie staan. Bij elk van de stoelen staan op de vergadertafel lege koffiekopjes. Eigenlijk zonder daar verder al te veel bij na te denken, zeg ik vragend: 'Rondje?' Verwarde blikken, onrustig geschuifel en enkele scherp afkeurende gefronste wenkbrauwen zijn het gevolg. Mijn aanvankelijke gevoel van 'joviaal zijn' slaat in één klap om in een zeer ongemakkelijke sensatie: 'Wat gebeurt hier? Doe ik iets fout of zo?'

In het klassieke zender-ontvangercommunicatiemodel is taal een verwoorder van gedachten en intenties. Je hebt een bepaald beeld, een bepaalde betekenisgeving in je hoofd en die verwoord je dan. Volgens het sociale-complexiteitsperspectief is echter juist precies het tegenovergestelde aan de gang. In dit perspectief is het uitgangspunt namelijk dat (taal)uitingen in feite betekenisloos zijn, totdat je ziet hoe anderen erop reageren. De betekenis gaat dus niet aan de taal vooraf, maar komt er pas na. Onbewust verwachtte ik joviaal te zijn, als ik aanbied om koffie in te schenken: 'Rondje?' Met – naar ik vermoedde – instemmende reacties van de andere

commissieleden tot gevolg. Daarbij is die term *rondje* voor mij trouwens volstrekt normaal. In de afdeling waar ik werk, is dat woord namelijk een teken dat ik het rekje met koffiebekertjes oppak en voor iedereen koffie ga halen. Maar – zoals nu pijnlijk blijkt – de leden van de commissie associeerden *rondje* met het aanbieden van een alcoholisch drankje in een café! Wat, gezien de zwaarte, politieke gevoeligheid en complexiteit van het agendapunt dat aan de orde is, werkelijk helemaal nergens op slaat. En eigenlijk vooral een belediging is voor de toewijding en serieuzeheid waarmee de commissie haar werk tracht te doen.

De kern van deze visie op taal is dus dat je pas echt kan begrijpen wat het betekent wat iemand zegt, als diegene het al gezegd heeft. Daarbij kan het zijn dat bepaalde termen totaal andere reacties oproepen dan van tevoren geanticipeerd.

Als mensen in een nieuwe groep bij elkaar komen, dan hanteert iedereen zijn eigen vocabulaire, zoals ieder dat gewend is in andere settings waar hij werkt. Maar al pratend, al reagerend op elkaar ontwikkelt zich – soms met vallen en opstaan – een nieuw lokaal vocabulaire, waar iedereen positief op reageert.¹⁰⁷ *Positief* in de zin van dat iemand zonder al te veel na te denken verder praat als jij wat gezegd hebt; dezelfde termen, begrippen en argumenten gebruikt als jijzelf, voortbouwt op wat anderen zeggen enzovoort. Er is dan dus een gedeelde lokale taal ontstaan. Een 'lokale taalwereld', zoals ik dat hiervoor benoemd heb. Lokaal omdat deze taalwereld zich in de interacties van deze specifieke groep mensen heeft ontwikkeld, en omdat de woorden die voor ons een bepaalde betekenis oproepen, in andere groepen geen enkele speciale betekenis of heel andere betekenissen triggeren. Een van de deelnemers aan een leer- en onderzoekbijeenkomst hierover:

//Dat herken ik helemaal. Bij ons heb je echt van die overleggen en commissies waar men een soort hermetische taal heeft ontwikkeld. Buiten die groep mensen snapt geen hond meer waar ze het over hebben. Maar intern hebben ze het heel goed met elkaar en kunnen ze prima met elkaar samenwerken.//

Een andere deelnemer is in dit verband daarom maar overgegaan op het 'opleiden' van burgers in het spreken van de juiste taal:

“Ik ben bezig met burgerparticipatie. Wat je keer op keer van de burgers hoort, is dat ze de taal die wij in de gemeente gebruiken totaal niet begrijpen: ‘Wat bedoelen jullie nou toch met al die woorden?’ Wat ik nu de laatste tijd aan het doen ben, is dat ik de burgers heel precies uitleg wat er onder welk woord verstaan moet worden. En ook welke woorden je wel en welke woorden je absoluut niet moet gebruiken. Ook geef ik daarbij steeds aan wat de meest actuele woorden zijn: ‘Jongens, als je met mijn collega’s of de raad praat, dan moet je deze woorden gebruiken en dan moet je het zo zeggen.’ Zo leer ik burgers om ons interne taalspel mee te spelen.”

Sociale objecten triggeren taalwerelden

Als groepen mensen vaker bij elkaar komen, raken de lokale taalwerelden op den duur zo ingeslepen, dat ze als het ware gaan fungeren als een bandje dat je in een cassetterecorder stopt. Als ik met leden van die groep praat, dan speel ik bijna automatisch dat cassettebandje af. De wetenschappelijke term om dit verschijnsel aan te duiden, is *sociaal object*. Een sociaal object houdt in dat mensen zich in vergelijkbare situaties op een vergelijkbare manier gedragen. Het zien van de leden van de werkgroep waar ik al een tijdje in zit en het gaan zitten in het vergaderzaaltje waar we altijd vergaderen zijn sociale objecten die bijna automatisch en nauwelijks reflectief triggeren dat ik bij mijzelf de taalwereld ga afspelen die er zich tussen ons heeft ontwikkeld. Doordat ieder van ons dit doet en doordat we dat telkens opnieuw doen, wordt die lokale taalwereld uiteindelijk een zichzelf in stand houdend verschijnsel.

Om hier de link te leggen met de thematiek van deze tab: hoe is te verklaren dat mensen met elkaar werken en communiceren, terwijl ze enerzijds weten dat ze niet consistent bezig zijn en dat besef anderzijds enigszins weggedrukt is, zodat eventuele inconsistenties niet meer ter sprake komen als zij met elkaar omgaan? Het concept ‘lokale taalwereld’ werpt een eerste licht op deze vraag. Namelijk dat zich lokale talen kunnen ontwikkelen, waarbij de woorden die we gebruiken bepaalde facetten van wat we ervaren op de voorgrond zetten (bijvoorbeeld hoe goed we voor de burgers bezig zijn) en andere facetten uit beeld drukken (bijvoorbeeld dat we niet doen wat we beloven).

Stap 3: De functies van taalwerelden

Lokale taalwerelden doen meer dan alleen maar woorden geven aan waar

we het over hebben. Parallel aan de taalwerelden ontwikkelen zich namelijk ook lokale identiteiten en gevoelens van voorspelbaarheid en beheersing.

Lokale identiteiten

Als je ergens werkt, maak je natuurlijk deel uit van allerlei verschillende gezelschappen en dus ook lokale taalwerelden. Sommige van die gezelschappen betekenen meer voor je dan andere. Wat dit inhoudt, is dat je je met sommige gezelschappen identificeert, terwijl je dat met andere gezelschappen minder doet. Wanneer je je met een bepaald gezelschap identificeert, geeft zo'n gezelschap jou identiteit: ik ben er eentje van hen! Het geeft aan wie je bent als je deel uitmaakt van bijvoorbeeld het hoogste managementteam, een groep kritische medewerkers, een bepaalde belangrijke afdeling. Andersom maakt dit je ook afhankelijk van die groep. Je moet je namelijk dan wel houden aan de lokale conventies, omgangsvormen en de lokale taalwereld. Doe je dat, dan ben je er eentje van ons en word je geaccepteerd en geïncludeerd. Het met elkaar praten in de taal van de lokale taalwereld levert dan positieve gevoelens op: 'Hier kun je zijn wie je echt bent'; terwijl dat *echt* heel betrekkelijk is, en meer zegt over de groep waar je deel van uitmaakt, dan van jouw echtheid. De specifiek lokale taaluitingen worden zo symbolen van de groep en van de identiteit die je aan die groep ontleent. Speel je het lokale taalspel niet mee, dan loop je de kans om geëxcludeerd te worden, wat, zeker als het voor jou een significante groep is, sterk negatieve emoties met zich mee kan brengen. De tendens om je dus loyaal aan de lokale taalwerelden van voor jou significante groepen te houden is behoorlijk sterk.

Voorspelbaarheid en beheersbaarheid

Als een lokale taalwereld eenmaal goed is ingeslepen, dan wordt het leven een stuk gemakkelijker. In ons gedrag anticiperen we op de reacties van de anderen. Doordat we goed op elkaar zijn ingespeeld en weten wat wel en niet acceptabel is, kost dat anticiperen vrijwel geen tijd en energie meer. Je weet hoe de vork in de steel zit en je communiceert vrijwel op de automatische piloot met elkaar. Eenmaal ingeslepen taalwerelden maken de lokale interacties en samenwerking zodoende voorspelbaar en dragen bij aan het vrijwel onbewuste karakter van datgene wat je doet en zegt.

Naast voorspelbaar, maken taalwerelden lokale situaties bovendien ook beheersbaar. Stel bijvoorbeeld dat er besloten is dat jij en jouw collega's

moeten werken met een heel nieuw softwarepakket. Dit pakket brengt niet alleen met zich mee dat je computer heel anders gaat functioneren, maar ook dwingt het af dat je overleg moet plegen met allerlei collega's om beslissingen vooraf af te stemmen, informatie te verzamelen enzovoort. Nu blijken er in jouw groep sterke calimerogevoelens te leven ten opzichte van die andere collega's. In het verleden hebben zich bepaalde akkefietjes voorgedaan, waaruit bleek dat zij op jullie neerkeken en bepaalde aspecten van jullie werk eigenlijk veel beter in de vingers hadden dan jullie zelf. Het nieuwe systeem roept zodoende allerlei bezorgde en angstige reacties op bij jou en je collega's. Maar om niet telkens weer met die onzekere emoties geconfronteerd te worden, heeft zich tussen jullie een taalwereld ontwikkeld waarbij deze emoties uit beeld gedrukt zijn. Zo hebben jullie de andere collega's voorzien van labels als *arrogant* en *pennenlikkers*. En als jullie het met elkaar over het nieuwe systeem hebben, dan is het al snel: 'Hoe kunnen ze nou met dit systeem komen? Snappen ze dan niet, dat het totaal niet past bij het type werk dat wij hier doen?' Zo vermijden jullie dat je steeds geconfronteerd wordt met jullie zorgen, angsten en calimerogevoelens. Het met elkaar hanteren van jullie eenzijdige taalwereld maakt jullie ervaringen zo beheersbaar. In het verlengde daarvan krijgt jullie lokale taalwereld zo dus een soort anestheserende functie.

Laten we dit nu weer relateren aan de thematiek van deze tab: hoe is te verklaren dat mensen met elkaar werken en omgaan, terwijl ze enerzijds weten dat ze niet consistent bezig zijn en dat besef anderzijds enigszins weggedrukt is, zodat eventuele inconsistenties niet meer ter sprake komen als zij met elkaar omgaan? Door in de lokale taalwereld bepaalde inconsistenties niet meer te benoemen, vermijden we bepaalde zorgelijke en angstige emoties die die inconsistenties zouden kunnen oproepen. Zo maken we onze lokale interacties voorspelbaar en (emotioneel) beheersbaar. En juist omdat we ons allemaal aan deze lokale wereld houden, verschaft dat ons bovendien een identiteit en gevoelens van 'erbij horen' en 'iemand zijn'.

Stap 4: De lagen waaruit taalwerelden bestaan

Het fungeren van lokale taalwerelden maakt dat zich een zekere gelaagdheid in onze lokale interacties kan ontwikkelen. Het gaat hier ten eerste om het onderscheid tussen legitieme en schaduwthema's en ten tweede om het verschil tussen de refererende en condenserende functie van taal.

Legitieme thema's en schaduwthema's

De sociale-complexiteitsbenadering maakt een onderscheid tussen legitieme thema's en schaduwthema's. *Legitieme thema's* gaan over de taalwereld die we met elkaar in stand houden: waarover hebben we het wel? Welke termen zijn acceptabel? Bij welke onderwerpen voelen we ons (relatief) op ons gemak? Zoals opgemerkt kunnen sociale objecten deze legitieme thema's triggeren. Stel bijvoorbeeld dat ik deel uitmaak van een lunchgroepje van collega's uit heel verschillende afdelingen. Op een vast tijdstip ontmoeten we elkaar bij de ingang van het bedrijfsrestaurant. Op den duur worden dat vaste tijdstip, die ingang van het restaurant en het zien van die collega's sociale objecten die meteen het juiste cassettebandje activeren, zodat we bij wijze van spreken gewoon verder kunnen praten, waar we gisteren gebleven waren.

De tegenhanger van legitieme thema's zijn schaduwthema's. *Schaduwthema's* zijn woorden, thematieken, argumenten en zienswijzen waar we het bij voorkeur niet over hebben. Dat kunnen thema's zijn waar we ons nog wel enigszins van bewust zijn, of juist zaken die we ons nauwelijks meer realiseren. Een typisch voorbeeld van een bewust schaduwthema is dat je je enorm zit te ergeren aan het optreden van een dominante collega. In je hoofd zingen zinnen rond als 'wat een eikel' en 'meneer vindt zichzelf nogal geweldig'. Maar tegelijkertijd uit je die gedachten niet, wat in dit verband dan verklaard wordt doordat 'persoonlijk worden' geen element is van de lokale taalwereld en dus geen legitiem thema is. Als je al zou overwegen om iets te zeggen over je collega, dan bekruipen je onmiddellijk allerlei ongemakkelijke en onzekere gevoelens, waardoor je uiteindelijk toch maar besluit om je mond te houden. Onbewust geworden schaduwthema's hebben in veel gevallen te maken met niet meer bespreekbare onzekerheidsgevoelens, gevoelens van angst, incompetentie enzovoort. Kennelijk is het pijnlijk om het hierover te hebben, en dus hebben we deze onderwerpen weggedrukt en tot schaduwthema gemaakt. Ergens, diep op de achtergrond, speelt het nog wel, maar door het vooral over andere onderwerpen en thema's te hebben, worden we er niet meer zo direct mee geconfronteerd.

Wat het begrippenpaar *legitieme thema's* en *schaduwthema's* duidelijk maakt, is dat er zich in bepaalde conversaties in gemeenten een taalwereld kan hebben ontwikkeld waar mensen het over 'veilige onderwerpen' hebben, terwijl bijvoorbeeld het aanduiden van eventuele inconsistenties tus-

sen praten, doen en beslissen behoort tot het domein van de schaduwthema's, waarover bij voorkeur wordt gezwegen.

Refererende en condenserende functie van taal

De woorden die worden uitgesproken als onderdeel van de legitieme thema's hebben niet alleen een refererende, beschrijvende functie, maar ook een zogeheten *condenserende functie*.¹⁰⁸ De refererende functie van woorden behelst dat ze verwijzen naar (schijnbaar) objectieve kenmerken van de thema's die aan de orde zijn. Daarbij is het uitgangspunt dat iedereen die woorden op dezelfde wijze begrijpt. Denk in dit verband aan woorden en uitdrukkingen als *kostenoverzicht*, *ongevallenstatistiek*, *groei van het aantallen drugsverslaafden*, *aantallen uitgegeven paspoorten* of *dalende werkgelegenheidscijfers*, die elk een bepaalde werkelijkheid objectief en neutraal lijken te representeren. Maar denk je nu eens in dat een wethouder voor de raad twee verschillende presentaties houdt over iets dat in essentie hetzelfde is. In de eerste presentatie geeft zij een overzicht van de werkloosheidscijfers in de gemeente, in de tweede presentatie komt ze met statistieken over de werkgelegenheid in de gemeente. Vermoedelijk zal de tweede presentatie positiever worden ontvangen dan de eerste. Wat dit betekent, is dat sommige woorden, termen, titels van statistieken – gegeven de lokale taalwereld – veel positievere associaties oproepen dan andere, vermoedelijk ook omdat die woorden tot de legitieme thema's behoren (*werkgelegenheid*), terwijl andere (*werkloosheid*) meer tot het domein van de schaduwthema's behoren.

De condenserende functie van taal impliceert dat bepaalde woorden, kreten en zegswijzen signaalwoorden worden die allerlei emoties kunnen oproepen, zoals gevoelens van trots, bevestiging, herinneringen aan een glorieus verleden, vernederingen, beloftes voor een glansrijke toekomst, intelligentie en deugdzaamheid. Deze condenserende functie maakt bepaalde woorden zodoende tot symbolen. Maak je gebruik van die symbolen, dan worden het sociale objecten, waarbij ze (redelijke) voorspelbare reacties oproepen. Tegelijkertijd leidt deze condenserende functie er ook toe dat het rationeel en systematisch nadenken over de situatie om alle facetten daarvan in beeld te brengen, veel minder wordt getriggerd.

Edelman illustreert dit aan de hand van een voorbeeld over het aanleggen van goede, doorgaande wegen in de gemeente.¹⁰⁹ De meeste raadsleden zullen de uitdrukking *goede, doorgaande wegen* associëren met een goede

bereikbaarheid van de woonwijken, winkelcentra en culturele voorzieningen. Dus *goede, doorgaande wegen* roept in de raadstaalwereld tal van positieve associaties op, die de raad graag koestert. Tegelijkertijd zou het in de feitelijke praktijk wel eens zo kunnen zijn dat het verkeer 's ochtends en 's avonds regelmatig zo vaststaat, dat de gemiddelde snelheid van de auto's lager ligt dan die van een paard en wagen. Maar dat aspect van *goede, doorgaande wegen* lijkt als het ware uit beeld gedrukt te zijn, en vormt dan ook geen onderdeel meer van het gesprek over diezelfde doorgaande wegen.

Het onderscheid tussen de referente en condenserende functie van taal maakt duidelijk dat je de interacties van mensen met duidelijke taalwerelden niet goed zou kunnen begrijpen, als je alleen maar op de referente functies van hun woorden zou letten. Hoe de deelnemers hun interactie zelf ervaren, kan eigenlijk alleen begrepen worden door af te gaan op de psychologische behoeften, onzekerheden angsten en bezorgdheden van diegenen die aan tafel zitten, waarbij juist dat deel van de ervaring uit beeld wordt gehouden door ze tot schaduwthema's te 'verheffen'.

Laat me hier andermaal de link leggen met de vraag hoe het te verklaren is dat mensen met elkaar werken en omgaan, terwijl ze enerzijds weten dat ze niet consistent bezig zijn en dat besef anderzijds enigszins weggedrukt is, zodat inconsistenties niet meer ter sprake komen. De gelaagdheid in interactiepatronen waarbij schaduwthema's niet of nauwelijks meer bespreekbaar zijn, in combinatie met het gebruik van gecondenseerde legitime woorden die positieve emoties oproepen, maakt het mogelijk om inconsistenties en de eventuele ongemakkelijke gevoelens die daarmee samenhangen naar de achtergrond drukken. Daarbij levert het meedoen in dat lokale taalspel waar zich dit afspeelt (dus ook inconsistenties niet meer benoemen) inclusie- en identiteitsgevoelens op: 'Goed bezig! Jij spreekt onze taal! Jij begrijpt het!' Om deze redeneerwijze te illustreren twee citaten van gemeentesecretarissen:

“Zo hebben we ook veel geld kunnen steken in het saneren van het vroegere bedrijventerrein. Op die plaats hebben we nu een mooi winkelcentrum neergezet. Echt een prachtig, multifunctioneel centrum. Iedereen trots. Feestelijke opening door de burgemeester, die samen met de wethouder en enkele wijkbewoners en ondernemers bij de ingang van het centrum

een boom plantte. De pers er natuurlijk ook bij, zodat het in het regionale nieuws kwam hoe goed we hier bezig waren. Achteraf vond er echter een provinciale audit plaats, waarbij men buitengewoon kritisch was over wat we gedaan hadden. Er werd namelijk sterk betwijfeld of wij de gemeenteraad wel voldoende bij dit project hadden betrokken. De provinciale commissie publiceerde vervolgens een negatief rapport. Je kunt je voorstellen dat dat niet goed viel in de gemeenteraad. Op zo'n moment ga ik meteen met een overtuigend verhaal naar de raad: 'Kijk eens wat voor prachtig winkelcentrum we nu samen met en voor de bewoners en de winkeliers gerealiseerd hebben!' Ook laat ik nog een serie PowerPoint-plaatjes zien van het centrum, van de vergaderingen die we samen met de wijkbewoners en ondernemers gehad hebben en van de feestelijke opening. Ik vermeld daarbij ook dat we 'volstrekt binnen de kaders' zijn gebleven. De raad voelt dan weer die trots die hij eerder ook voelde en vindt de opmerking dat we binnen de kaders zijn gebleven een overtuigend punt. Natuurlijk zeg ik tegelijkertijd dan wel toe dat we bij een volgend project de raad er wat meer bij gaan betrekken. **||**

Een andere gemeentesecretaris:

||Wij stellen de gemeenteraad een aantal beleidsmaatregelen en een verandertraject voor om de werkeloosheid in onze gemeente te verminderen. De hoge werkeloosheid in onze gemeente is een thematiek waar de raad zich ernstig zorgen over maakt. Dus als je zegt dat je daar wat aan gaat doen, dan stemt men ook relatief gemakkelijk in met een fors budget. Als de werkeloosheid dan inderdaad wat afneemt, dan is iedereen blij en is het project geslaagd. Maar toen ik daar achteraf nog eens over na zat te denken, realiseerde ik me dat de raad niet gezien heeft dat die verminderde werkeloosheid wel eens door heel andere factoren veroorzaakt zou kunnen zijn, dan door onze beleidsmaatregelen. Bijvoorbeeld door de aantrekkende wereldeconomie. Als we niets hadden gedaan, was de werkeloosheid waarschijnlijk ook wel gedaald. Waar wij als wethouders en mt heel goed in zijn, dat is het positief verkopen van ons verhaal, zodat de raad daarin meegaat. Op zijn beurt heerst er bij de raad een groot vertrouwen in wat wij aan het doen zijn. **||**

Wat bij beide voorbeelden goed te zien is, is dat bepaalde zegswijzen – zoals *prachtig winkelcentrum, samen met bewoners en ondernemers, binnen*

alle kaders blijven, werkeloosheid aanpakken – inderdaad lijken te fungeren als signaaltermen die positieve gevoelens opwekken. Vragen als 'Maar wat bedoel je hier nou precies mee?'; 'Aan welke kaders hebben jullie je dan zo goed gehouden?' en 'Door welke acties van jullie is de werkeloosheid precies gedaald?' worden dan kennelijk minder snel gesteld. Het positieve gevoel overheerst en '... dan moet je verder niet moeilijk doen, we hebben toch mooie resultaten geboekt waar je mee voor de dag kunt komen?' Door dus deze signaalwoorden te gebruiken, verschuift de aandacht naar de positieve kant, terwijl schaduwthema's als 'Wat is er nou echt gebeurd?' naar de achtergrond verdwijnen.

Is dit manipulatie? Je kunt je dit afvragen. In de interacties tussen de managers, de bestuurders en de raadsleden heeft zich een bepaalde taalwereld ontwikkeld, en het is in ieders belang om deze te handhaven. Als dat dan ook inderdaad gebeurt, dan levert dat gevoelens van vertrouwen op, zijn de identiteiten van betrokkenen herbevestigd en zijn pijnlijke en ongemakkelijke onderwerpen ongearticuleerd gebleven. En zo kan iedereen dus op een elegante manier met elkaar verder komen.

We hebben nu gezien wat de taalwerelden inhouden, hoe ze ontstaan en ook welke functies ze allemaal hebben. De volgende vraag is dan: hoe zorg je ervoor dat ze blijven bestaan?

Stap 5: Zorgen dat taalwerelden stabiel blijven

Taalwerelden zijn al met al fijnmazige delicate weefsels waarin bepaalde thema's, woorden en gedachtegangen als legitiem worden ervaren, terwijl andere woorden, thema's en gedachtegangen (schaduwthema's) onuitgesproken blijven. Mochten die onverhoopt toch ter tafel komen, dan levert dat al snel heftige reacties op: 'Zo mag je hier niet praten!' Of: 'Dit kun je hier echt niet maken!' Maar hoe zorgen groepen mensen waar dergelijke taalwerelden leven er nu met elkaar voor dat deze subtiele balansen ook in stand blijven? Moet er een soort gedachtenpolitie komen, die alles bewaakt en onmiddellijk optreedt als er 'verkeerde dingen' gezegd dreigen te worden?

Edelman illustreert deze kwestie aan de hand van het handhaven van verkeersregels en hoe hier in de praktijk mee wordt omgegaan.¹¹⁰ Formeel ge-

* Zie ook mijn ervaringen bij de evaluaties van de DVG-bijeenkomsten in de tab [Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers](#).

sproken wil de regelgever natuurlijk maar één ding, en dat is dat iedereen zich netjes aan de verkeersregels houdt. Hoe er in de praktijk met de verkeersregels en het beboeten van overtredingen wordt omgegaan, is echter alleen te begrijpen als een soort gemeenschappelijke taalwereld die is ontstaan tussen de wetgever, de verkeersdeelnemers en de wetshandhavers (de politie). De wetgever beseft namelijk dat het afdwingen van totale en maximale *compliance* met zich mee zal brengen dat er enorm veel weerstand bij de verkeersdeelnemers zal ontstaan. Dat zou kunnen leiden tot torenhoge proceskosten voor veel rechtszaken en tot een potentieel fors legitimiteitsverlies van de wetgever – totale beboeting is immers praktisch niet haalbaar. In samenspraak met de verkeersdeelnemers en de handhavers heeft zich in de loop van de tijd zodoende een subtiel gezamenlijk spel (taalwereld) ontwikkeld over hoe mensen hiermee en met elkaar omgaan. Een spel met onzichtbare, maar tegelijkertijd voor iedereen duidelijke spelregels. Wat de boetes betreft is de basisregel namelijk dat een flink deel van de overtredingen niet wordt beboet. Zowel verkeersdeelnemers als politieagenten weten dit. En ze baseren hun gedrag op deze conventie. Op hun beurt overtreden verkeersdeelnemers regels, als ze denken dat de kans om gepakt te worden klein is, en houden politieagenten maar een klein deel van de overtreders aan en laten ze velen met alleen een waarschuwing gaan. Zolang het spel zo gespeeld wordt, zijn zowel de politiemensen als de verkeersdeelnemers tevreden.

Af en toe worden verkeersdeelnemers – soms op aandringen van de wetgever – publiekelijk gepakt, zodat er wordt aangetoond dat de handhavers doortastend bezig zijn. De betreffende slachtoffers klagen dan steen en been over de hoogte van de boetes en over de onrechtvaardigheid dat zij wel en heel veel anderen niet gesnapt worden. Tegelijkertijd gaan zij daarbij niet over op een massaal protest. Op hun beurt leggen de politiemensen zich erbij neer dat ze maar een deel van de overtreders beboeten. Zij richten zich op 'notoire veelplegers' en 'ergernissen-top 10-lijsten' om te laten zien dat ze toch goed bezig zijn. Terwijl ze ondertussen dus een groot deel van de verkeersovertreders met rust laten. Door de af en toe bruuske en duidelijk zichtbare optredens van de politie (met korte honderdprocentcontroles of grootschalige alcoholcontroles) kunnen de wetshandhavers op hun beurt laten zien dat zij hard bezig zijn om de hufterigheid in het verkeer in te dammen. Er ontwikkelt zich zo dus een dynamiek waarbij zij enerzijds naar buiten toe streng over proberen te komen, maar anderzijds in de praktijk de onderlinge goede verhoudingen niet al te veel in gevaar willen brengen.

Wat dit voorbeeld illustreert, is dat er dus enerzijds een taalwereld is (in dit geval de verkeersregels) en anderzijds de praktijk waar de spreekwoordelijke soep niet zo heet gegeten wordt. Bovendien lijkt er ook nog een soort metataalwereld te bestaan die gaat over hoe we met elkaar omgaan in relatie tot het verschil tussen de formele regels en de praktijk. Daarbij moet je kennelijk niet te ver gaan. Als je gesnapt wordt, heb je pech. Maar tot massale protestbewegingen zal het niet komen, omdat dan het hele informele spel in de openbaarheid zal komen en iedereen op z'n vingers kan naltellen dat het handhavingsregime er alleen maar scherper door zal worden.

Een volgend voorbeeld illustreert de werking van deze metaregels en wat er gebeurt als die geschonden worden. Bij een gemeente is er na een lang debat met de raad afgesproken dat het parkeerbeleid strikt uitgevoerd en gehandhaafd zal worden. Tegelijkertijd is het gebruikelijk dat mensen die voor de gemeente belangrijk zijn, hun auto's gewoon kunnen parkeren in een zone voor het gemeentehuis waar formeel gesproken een parkeerverbod geldt. De metaregel was dat deze praktijk een schaduwthema was: daar heb je het met elkaar niet over, terwijl iedereen wel weet dat die praktijk gaande is. Het ging mis toen er een nieuwe overijverige toezichthoudende ambtenaar kwam, die consequent iedereen een boete gaf die zijn of haar auto daar parkeerde. Ongeacht hun functie kreeg iedereen keurig een boete voor het foutparkeren, of dat nu de burgemeester, de provinciesecretaris, een manager van een groot bedrijf dat zich in de gemeente wilden vestigen, wethouders of raadsleden waren. Dit uiteraard tot grote ontsteltenis en ongemak van het management en de bestuurders: de metaregel dat je het foutparkeren niet manifest maakt, was immers geschonden! Het gevolg was dat de overijverige ambtenaar werd overgeplaatst naar een nieuwe functie waar hij in de ogen van de bestuurders minder kwaad kon. Hem werd verteld dat de overplaatsing helaas onvermijdelijk was 'vanwege budgettaire problemen', om zo de relatie met hem toch zo goed als mogelijk proberen te houden, en te vermijden dat het ging om het overtreden van de metaregel.

Wat zeggen deze voorbeelden nu? De thematiek waar deze tab over gaat is de vraag hoe bewust er in gemeenten inconsistent gehandeld (gepraat, enzovoort) wordt. Wat uit deze voorbeelden naar voren komt, is dat er in feite sprake is van drie verschijnselen. Ten eerste de taalwerelden, die de legitieme thema's verwoorden waar mensen het met elkaar over kunnen

en mogen hebben. Ten tweede de schaduwthema's, dus de enigszins uit beeld gedrukte onderwerpen en invalshoeken waar mensen zich ergens ook nog wel van bewust zijn, maar die, zeker als ze al heel lang schaduwthema zijn, toch ook zo'n beetje uit het bewustzijn verdwenen zijn. Het derde fenomeen is dat mensen met elkaar ook een aantal metaregels delen, die gaan over hoe we met de verhouding tussen legitieme en schaduwthema's omgaan. In veel gevallen is het niet meteen een totale doodzonde als je over een schaduwthema begint. Sterker nog: vaak wordt er met de mond beleden dat je transparant moet zijn, dat het af en toe moet kunnen schuren, enzovoort. Maar *don't push your luck!*, zoals Engelstaligen dat zeggen: je mag het wel aanstippen, maar doe dat op een lokaal acceptabele manier en dram niet te lang door. In de praktijk van gemeenten ben ik op tal van voorbeelden over dergelijke metaregels gestuit. Enkele citaten, afkomstig van drie deelnemers van de leer- en onderzoekbijeenkomsten:

“Als ik ergens een rapport over schrijf, dan gaat het erom dat ik een taalgebruik waarvan alle betrokkenen zeggen dat dat goed is. Dit doe ik ook als er dingen fout zijn gegaan. Ik zorg ervoor dat ik het zo opschrijft, dat de poppen niet aan het dansen gaan. Maar zo'n rapportage is niet het enige dat plaatsvindt. Parallel daaraan heb ik namelijk ook informele gesprekken waarin ik wel redelijk expliciet aangeef wat er mis is gegaan. Daar komen de slechte dingen dus echt wel ter tafel. Maar op het moment dat ik een onzichtbare grens overga, krijg ik meteen reacties als: 'Nou, je zet het allemaal wel heel zwaar aan!' En: 'Is het nou allemaal wel echt zo erg als jij ons nu vertelt?' Aan de voorkant van een verandertraject maak je een heel raamwerk over wat er allemaal uit gaat komen en waaraan het verandertraject moet voldoen. Als dat achteraf niet zo blijkt te zijn, dan moet je dat zo zeggen en verwoorden, dat het niet al te erg is.”

“Ik ben de controller van onze gemeente. Als ik dingen fout zie gaan, dan moet ik heel goed nadenken over de manier waarop ik dat in mijn rapport formuleer. Ik moet die fouten eigenlijk zo formuleren en inkleden, dat ze niets meer betekenen. Als je wat langer in de gemeente werkt, ontwikkel je vanzelf wel een gevoel om de dingen zo op te schrijven, dat je teksten als een mes door de boter gaan. Op den duur voel je dat feilloos aan.”

“Af en toe moet ik bepaalde verandertrajecten evalueren. Natuurlijk gaan er bij dat soort grote trajecten altijd wel dingen fout en die ontdek ik dan.

Maar mijn vuistregel is dat ik die dingen dan zo moet opschrijven, dat ze door een hoepeltje kunnen – zo noem ik dat altijd. Je moet je termen altijd screenen op eventuele gevoeligheden en lange tenen. Stel bijvoorbeeld dat de gemeentesecretaris bij een verandertraject iets niet goed gedaan heeft, dan vertaal ik dat altijd naar 'het management'.**||**

In sommige gevallen zijn metataalregels bijna kwantificeerbaar. Formeel gesproken hoor je bijvoorbeeld niet af te wijken van begrotingen (legitiem thema). Maar iedereen weet dat er altijd wel sprake zal zijn van een zekere overschrijding of onderbenutting (schaduwthema). Uit het volgende citaat van een deelnemer aan een leer- en onderzoekbijeenkomst blijkt dat er over die overschrijding of onderbenutting duidelijke metaregels bestaan:

||Aan het begin van de cyclus stellen we een begroting op waarin alle kosten keurig op een rijtje staan. Aan het eind van de periode kijken we dan of we hoger of lager zijn uitgekomen. Het bijzondere is dat er in het samenspel met de raad heel duidelijke normen zijn ontstaan over hoeveel geld we te kort mogen hebben of over mogen houden. Het is dus niet erg als je je budget niet helemaal opgemaakt hebt, of juist te veel hebt besteed. Maar dat kan maximaal maar tot een bedrag van [...] euro. Is die afwijking hoger, dan moet je daar wat in je rapportage aan doen, anders wordt de raad heel onrustig.||

Deze drie verschijnselen tezamen maken de manier waarop er met inconsistenties wordt omgegaan begrijpelijk. Als eerste kun je eventuele inconsistenties – bijvoorbeeld tussen praten en doen – gewoon een andere, veel neutralere term geven. De gemeentesecretaris die ik aan het begin van deze tab citeerde heeft het bijvoorbeeld over 'de tent draaiende houden' en 'pragmatisch bezig zijn'. Ten tweede kan het zo zijn dat je in onderlinge gesprekken ergens wel weet dat je niet al te consistent bezig bent, maar als dit een schaduwthema geworden is, dan verdwijnt het langzamerhand uit beeld. Edelman hierover: 'We zeggen en doen constant dingen die eigenlijk helemaal niet gezegd of gedaan mogen worden. Maar daar zullen nooit vragen over komen, omdat we er geen woorden en namen aan geven.'¹¹¹ Bovendien zijn er dan nog een aantal metaregels die het dan wel niet verbieden om het over de schaduwthema's te hebben, maar die heel duidelijk zijn over de gevolgen als je dat op de verkeerde manier doet en als je er te hard op doorgaat.

Stap 6: De effecten van stabiele taalwerelden

Zoals ik schreef in hoofdstuk 2 in het boek, is de managementtaal in veel gemeenten de gewoontetaal die door vrijwel iedereen wordt gebezigd (en zie ook de tab [Managementtaal als plakbandtaal](#)). In die taal gaat het over efficiënt werken, rationaliseren, goed op elkaar afgestemde werkprocessen, snelheid van werken en *in control* zijn. Omdat de managementtaal zo breed gedeeld is, kunnen veel situaties (vergaderingen, commissies, overleggen, teambijeenkomsten, workshops, bila's enzovoort) als trigger (als sociaal object) fungeren om met elkaar het managementtaalcassettebandje in het gesprek te schuiven. Daar zijn we inmiddels zo aan gewend, dat uitspraken als 'we moeten wel de kosten in de gaten houden', 'wat betekent dat voor de kwaliteit van de dienstverlening' en 'wat zijn hiervan de risico's en zijn we dan nog wel *in control*' haast automatismen en signaaltermen zijn die vrijwel gedachteloos uitgesproken en begrepen worden. Edelman heeft het in dit verband over seculiere gebeden, die we vrijwel gedachteloos opdreunen, net zoals de liturgie als we in de kerkbanken zitten.¹¹²

Meer in het algemeen geformuleerd kunnen eenmaal stabiel geworden taalwerelden dus fungeren als lokale liturgieën, die geruststellend werken (we weten behoorlijk zeker dat we bepaalde dingen hier niet zeggen) en de conversaties voorspelbaar en beheersbaar maken. Opnieuw komt hier dan weer de vraag om de hoek kijken of we dit bewust doen. Edelman noemt dit een 'gereduceerde staat van onbewust zijn'. Je bent er wel met je aandacht bij, maar eigenlijk ook weer niet. Is dit erg, zo vraagt Edelman zich vervolgens af. Zijn antwoord is een heel duidelijk nee. Door namelijk min of meer gedachteloos (en emotieloos) met elkaar woorden, zinnen en argumenten uit te wisselen, bekrachtigen we voor elkaar onze onderlinge conformiteit en solidariteit. De woorden die we gebruiken, de teksten die we elkaar laten lezen en de gebaren die we maken hebben zo vooral een symbolische functie gekregen, waarbij ze niet meer primair beschrijvend zijn, maar vooral condenserend evocatief: ze roepen gevoelens van gezamenlijkheid en verbondenheid op en ze vermijden dat er ongemakkelijke gevoelens ontstaan (over de schaduwthema's).

Stap 7: Welke taal waar gesproken wordt

Het valt te verwachten dat er binnen gemeenten allerlei verschillende taalwerelden aanwezig zijn. Zeker de relatief losjes gekoppelde manier van functioneren brengt met zich mee dat er op tal van plekken verschillende

lokale (professionele) jargons zullen zijn, die alleen voor de lokaal betrokkenen echt te begrijpen zijn.* In de praktijk is het natuurlijk niet zo, dat ik slechts met één groep mensen communiceer. Integendeel. Dan weer zit ik met de gemeentesecretaris aan tafel, dan weer met wethouders, dan weer met mensen van een stafdienst en dan weer met mijn eigen directe collega's. Wat stelt ons nu in de gelegenheid om mee te kunnen praten in al die verschillende taalwerelden? Mead en Edelman verklaren dit vermogen om ons razendsnel in te kunnen leven in lokale taalwerelden met het concept 'role taking'. Daarnaast komt uit het empirische deel van het DVG-onderzoek naar voren dat er ook nog een andere verklaring mogelijk is. Deze gaat erover dat mensen in gemeenten elkaar conditioneren in de regels die ze voor het gebruiken en afwijken van taalwerelden hanteren.

Role taking

De term *role taking* die Mead en Edelman veelvuldig gebruiken, wijst op ons vermogen om de positie van de ander in te nemen. De redeneerwijze hierbij is dat ons gedrag zeker niet een ongefilterd en direct uiten is van onze eigen behoeftes en drijfveren. Voordat we namelijk iets zeggen of doen, verplaatsen we ons in de positie van anderen. Dit houdt in dat we in onze geest een soort simulatie uitvoeren, waarbij we onszelf dingen laten zeggen en dan 'kijken' naar de te verwachten reacties van anderen. Neurologisch onderzoek heeft uitgewezen dat we daartoe geëquipeerd zijn met zogeheten *spiegelneuronen*. Deze neuronen maken het mogelijk om in onszelf het gedrag en de reacties van de anderen daarop te weerspiegelen. Een aardig voorbeeld hiervan is het eten geven aan een baby. Terwijl de ouder met het lepeltje richting de mond van de koter beweegt, doet die ouder zijn of haar eigen mond open.

Doordat we het vermogen bezitten om ons in te leven in de positie en potentiële reacties van anderen, kunnen we vooraf inschatten welke gedragingen wel en niet geaccepteerd zullen worden. En dus ook wat er wel en niet acceptabel is in de verschillende lokale taalwerelden waar we in gemeenten mee moeten omgaan. Doen of zeggen we dingen die passen in die lokale taalwerelden, dan ontstaat er geen beroering of onrust. De anderen reageren op mij zoals geanticipeerd. Andersom ervaren de anderen mijn taaluitingen ook als passend en daarmee als bekrachtigend van hun ei-

* Zie ook de tab [Managementtaal als plakbandtaal](#), waar ik het over professionele talen heb.

gen taalwereld. Ongemakkelijk wordt het als dat in de anderen verplaatsen heel andere reacties teweegbrengt dan de taalwereldconforme reacties. Ik doe of zeg dan dus iets ongepast ('Rondje iedereen?') met als gevolg dat die anderen op een manier reageren die voor mij onverwacht en onbegrijpelijk is. Op zijn beurt leidend tot allerlei ongemakkelijke gevoelens, zowel bij mijzelf als bij de anderen.

Conditioneren

Het concept 'role taking' maakt duidelijk dat we toegerust zijn met een soort interne antenne (spiegelneuronen) om heel goed te kunnen schatten hoe lokale taalwerelden in elkaar zitten. Maar er blijkt nog een tweede mechanisme te zijn dat eraan bijdraagt dat we heel precies weten welke taal wel en niet wenselijk is, en dat is een continue onderlinge conditionering. Zoals ik namelijk ontdekte, blijken mensen die bij gemeenten werken elkaar onderling namelijk constant bij de les te houden over hoe ze dingen formuleren, wat ze wel en niet zeggen enzovoort. Laat ik dit illustreren aan de hand van een serie uitspraken bij de leer- en onderzoekbijeenkomsten:

//Op gezette tijden praat ik de or-voorzitter en de gemeentesecretaris bij over de dingen waar ik mee bezig ben. Dan vertel ik ook redelijk expliciet wat er allemaal gebeurt. Maar de regel is: dit komt nooit in de overlegvergadering of in het college. Daar ben je alleen formeel bezig. Doordat de or-voorzitter, de secretaris en ik elkaar in vertrouwen nemen, vormen we ook een soort verbondje. Je praat elkaar bij om elkaar te waarschuwen voor eventuele riskante ontwikkelingen. Maar dat is een vertrouwenszaak. Dat houden we dan onder ons en daar houden we elkaar ook strikt aan.//

//Een paar jaar geleden ben ik door de gemeentesecretaris gigantisch op mijn vingers getikt toen ik een bepaalde inconsistentie expliciet benoemd had. Het was heel duidelijk dat ik mijn mond voorbij had gepraat. En ook dat dit soort geintjes ab-so-luut niet geaccepteerd werd. Nu speelt er weer zo'n kwestie. En zelfs in dit gesprek in het kader van het DVG-onderzoek zal ik never nooit zeggen waar dat precies om draait. Dat voelt gewoon niet goed. Ik weet gewoon dat hierover niet gesproken mag worden.//

//Als je een uitspraak doet die niet mag, dan corrigeren je collega's je. Zeker als het over teksten gaat, zitten we soms met elkaar uitgebreid te plussen en te minnen over welke formuleringen we nou het best kunnen

gebruiken. Sommige woorden en zinnen kunnen niet, maar als je hetzelfde met iets andere woorden zegt, mag het weer wel. Op een gegeven moment had ik bijvoorbeeld in een conceptnota gezegd dat we eerst de basis op orde moesten brengen. Dat mocht zo niet gezegd worden, was de algehele mening. Dat zou vast en zeker verkeerd vallen. Ik kreeg te horen dat ik moest zeggen dat we de basis *wat meer* op orde zouden moeten brengen en *verder door moesten ontwikkelen*. Die formulering kon wel, en leverde verder inderdaad geen problemen op. **||**

||Een van de wethouders zei in een gesprek dat hij vond dat zijn cluster naar zijn idee behoorlijk chaotisch functioneerde. De verantwoordelijke manager begon toen een heel verhaal op te hangen dat dat gezichtsbedrog was, dat men juist volop in transitie was en dat het juist heel goed was dat de kussens eens werden opgeschud. Een van de medewerkers van dat cluster zei toen opeens dat het er volgens hem inderdaad behoorlijk chaotisch aan toe ging. Waarop de wethouder zei: 'Hèhè, eindelijk eens iemand die gewoon eerlijk is. Ik wil met jou een afspraak maken om hierover verder te praten.' Maar voordat dat gesprek plaatsvond, werd die medewerker door de manager eerst even nadrukkelijk apart genomen: 'We gaan eerst eens even heel goed met elkaar afspreken wat jij daar wel en niet gaat zeggen'. **||**

||Samen met een stel anderen hebben we de reorganisatie van onze gemeente geëvalueerd. Ons werd op enig moment heel duidelijk gemaakt dat de reorganisatie een succes móést worden. En dat doe je dan. Dat gaat automatisch. Zo geconditioneerd ben je eigenlijk. Soms schrijf ik ook bewust geen teksten, maar houd ik het alleen op een PowerPoint: veel mooie plaatjes en weinig tekst. Dan loop je veel minder het risico dat je de verkeerde dingen hebt opgeschreven of de verkeerde woorden hebt gebruikt. En als je dan toch iets verkeerd gezegd hebt, dan staat dat tenminste niet op papier. Want in je PowerPoint staan immers vrijwel geen woorden. Soms zijn we met elkaar eindeloos lang bezig met een rapport of een tekst. En dat gaat dan over zinnnetjes, woordjes. Dit woordje mag er niet in, dat woordje kan wel. **||**

||Bij ons hebben we zo'n traject gehad van Wouter Hart: 'Terug naar de bedoeling'. Dat gaat onder meer over het voeren van het 'echte gesprekken'. Maar we zijn met z'n allen zo geconditioneerd op wat we wel en niet

kunnen zeggen, dat we dan wel doen alsof het een echt gesprek is, maar tegelijkertijd komen de onderwerpen waarover je het niet mag hebben simpelweg niet ter tafel.■

Wat uit deze citaten naar voren komt, is dat er naast het mechanisme van 'role taking' ook sprake blijkt te zijn van een wederzijds conditioneringsproces, waarbij medewerkers en managers van gemeenten elkaar bij de les houden met het spreken van de juiste talen en het omzeilen van schaduwthema's. Het bijzondere is bovendien dat zij het juist aan deze conditionering wijten dat ze er zich nauwelijks meer bewust van zijn dat zo allerlei inconsistenties (en bijbehorende ongemakkelijke gevoelens) verdoezeld worden. We begrijpen elkaar, we spreken dezelfde taal en zo komen we op een heel pragmatische manier met elkaar verder.

Schaduwthema's over de gemeenteraad

Een geval apart in deze context is de verhouding tussen de gemeenteraad en de ambtenaren. In diverse gespreken en bij diverse bijeenkomsten bleken ambtenaren een niet al te hoge pet op te hebben van de raadsleden. Soms ervaren zij sommige raadsleden als amateurs die weinig inhoudelijk verstand van zaken hebben. Bij een bijeenkomst in een grote gemeente leidde deze observatie tot de conclusie dat het eigenlijk veel handiger zou zijn als de raadsleden gewoon ambtenaren zouden zijn, 'want die begrijpen tenminste wel waar ze het over hebben'.

Bij een van de casestudy's heb ik hierover uitgebreid van gedachten gewisseld met de plaatselijke griffier. Hij vertelde me dat de meeste raadsleden heus wel aanvoelden dat de ambtenaren zo over hen dachten. Voor hen was dat echter vooral een impuls om extra hun best te doen en de stukken ook extra goed te lezen en ze van tevoren uitgebreid te bespreken in de eigen fracties. Maar ergens voelden de raadsleden zich toch ook wel minderwaardig ten opzichte van de ambtenarij.

Toen we bij de leer- en onderzoekbijeenkomsten over spraken aan de hand van het begrippenpaar *legitieme thema's* en *schaduwthema's*, werd duidelijk dat de ongeschreven regel voor de ambtenaren is: 'Doe alsof je de raadsleden heel serieus neemt.' Als ambtenaren en managers met de raad praten, is de legitieme taal dus: 'Wij nemen jullie serieus en respecteren jullie.' Tegelijkertijd zijn er duidelijke (wederzijdse) schaduwthema's; voor de ambtenaren: 'het zijn amateurs', voor de raadsleden: 'ze kijken op ons neer'. Maar dit hoor je op geen enkele manier kenbaar te maken en moet dan ook onbesproken blijven.

Stap 8: Consistent inconsistent zijn

De combinatie van lokale taalwerelden, het zich kunnen verplaatsen in de lokale taalwerelden, lokale identiteiten en conditioneringen, gevoelens van gezamenlijkheid en 'goed bezig zijn', vormt een plausibele verklaring voor het matige bewustzijn van eventuele inconsistenties in praten, doen en beslissen. In elke lokale setting weten we ergens wel dat bepaalde thema's naar de achtergrond zijn verdwenen. Ook zijn die schaduwthema's vaak redelijk gemakkelijk naar voren te halen, als je daar even de rust voor neemt om daarover na te denken. Tegelijkertijd leiden de communicatieve efficiency, lokale identiteitsbekrachtiging en gevoelens van 'wij begrijpen elkaar omdat we dezelfde taal spreken' ertoe dat gesprekken vaak toch eenzijdig blijven. Waarbij bepaalde informatie, thema's en aspecten van de onderwerpen waarover we het hebben juist niet ter tafel komen. Gebeurt dat bewust? Ik zou zeggen: half bewust, half onbewust. Je weet het ergens wel, maar de sociale context triggert zulke duidelijke patronen dat je, om je identiteit te behouden, al snel meegaat in de gemeenschappelijke eenzijdigheden. Bovendien geldt hier dat termen als *bewust* en *onbewust* afkomstig zijn uit de psychoanalytische psychologie. Daarbij gaat het altijd over verschijnselen die zich binnen het individu afspelen. Het analysekader dat ik in deze tab ontvouw, richt zich juist niet specifiek op wat er zich binnen mensen afspeelt, maar op dynamieken tussen mensen. Daar hebben 'individualistische' concepten als 'bewust' en 'onbewust' niet echt een duidelijke betekenis.

Ter afsluiting van deze paragraaf nog een fraai citaat van Edelman over het functioneren van managers en bestuurders:¹¹³

||Als het om heel concrete onderwerpen gaat, benadrukken managers en bestuurders doorgaans dat de begrippen en termen die worden gebruikt te ambigu zijn. En dat het dus noodzakelijk is om ze goed te definiëren. Daarbij kiezen ze dan natuurlijk voor definities en interpretaties die hun belangen beschermen en veilig stellen. Van de anderen verwachten ze dan dat zij met alternatieve interpretaties komen om zo hun belangen veilig te stellen. Als het echter over abstracte onderwerpen gaat, hebben termen en woorden voor diezelfde managers en bestuurders vaak juist wel een eenduidige betekenis. Over die begrippen produceren ze dan uitgebreide uiteenzettingen, verhalen en toelichtingen, bij voorkeur niet alleen tijdens het directe gesprek, maar ook via de pers. Dit is een vele malen subtieler en significanter verschijnsel dan sec misleiding, manipulatie, bedrog of hypocrisie. Zou het daarom gaan, dan zou het systeem al lang in elkaar geklapt zijn. Het gebruiken van díé woorden en díé verhalen, termen en redeneerwijzen vervult namelijk tegelijkertijd allerlei zeer belangrijke legitimerende functies. Als eerste conformeer je je zo symbolisch aan de lokale taalwereld en het lokale taalspel, ten tweede voorkom je conflicten, ten derde hebben de gebruikte woorden en argumenten een functie voor zelfexpressie (van de eigen lokale identiteit) en ten vierde worden de harmonie en de wederzijdse loyaliteit zo bekrachtigd. Daarbij is het bovendien vaak zo dat bestuurders en managers zelf jarenlang opgegroeid zijn in dezelfde taalwereld, als die van degenen met wie ze in gesprek zijn. **||**

De kernzin van dit citaat is: '[Hoe managers en bestuurders in de praktijk omgaan met inconsistenties] is een vele malen subtieler en significanter verschijnsel dan sec misleiding, manipulatie, bedrog of hypocrisie. Zou het daarom gaan, dan zou het systeem al lang in elkaar geklapt zijn. Het gebruiken van díé woorden en díé verhalen, termen en redeneerwijzen vervult namelijk tegelijkertijd allerlei zeer belangrijke legitimerende functies.' Door overal dezelfde abstracte thematieken en ambigue termen te gebruiken (liefst dus condenserende signaalwoorden) kunnen bestuurders en managers voor heel verschillende publieken (lokale taalwerelden) acteren, waarbij ze toch consequent zijn in hun taalgebruik. Ze gebruiken immers overal dezelfde signaaltermen. Met het innemen van de positie van die anderen (*role taking*) kunnen zij vervolgens rondom die ambigue termen precies die woorden, argumenten en lokale spelregels gebruiken, die aansluiten bij de lokale taalwereld. Juist het gebruik van abstracte en relatief vage woorden (zoals *efficiënt, voor en met de burgers, vermindering van de werkloosheid*)

maakt het mogelijk om in verschillende lokale settings in te spelen op lokale connotaties en emoties, terwijl 'aan de buitenkant' steeds consequent dezelfde termen en woorden worden gebruikt.

Op die manier behouden de managers en bestuurders overal dus goede onderlinge werkrelaties en verstoren ze nergens de lokale machts- en afhankelijkheidsbalansen. Naar buiten toe stralen zij dan met elkaar uit 'dat het hier best goed gaat' en 'dat we op één lijn zitten'. En dat levert op zijn beurt voor de buitenwacht de broodnodige extra legitimiteitspunten op. Eigenlijk een kwestie van pragmatisch zijn, dus.

Dus

Uitgaande van herkenbare inconsistenties tussen datgene wat mensen in gemeenten zeggen en doen en hoe ze met (rationele) besluitvormingstrajecten omgaan, doemde in veel gesprekken de vraag op hoe bewust zij dit eigenlijk allemaal deden. Zou je bijvoorbeeld namelijk bewust andere dingen doen dan dat je zegt, dan ben in in wezen hypocriet bezig. In deze tab heb ik aan de hand van concepten en redeneerwijzen uit de theorievorming over de *microfoundations* van institutionaliseringsprocessen en het sociale-complexiteitsperspectief geprobeerd een aannemelijke verklaring te ontwikkelen over hoe bewust mensen dit eigenlijk allemaal doen en welke sociale mechanismen hierbij aan de orde zijn. Daarbij blijkt dat eventuele inconsistenties tussen praten, doen en beslissen vooral te begrijpen zijn als *sociale* verschijnselen en veel minder als *individuele* intrapsychische verschijnselen. In de dagelijkse praktijk zijn we volsterkt gewend om met elkaar op een bepaalde eenzijdige manier te praten over eventuele inconsistenties tussen *praten* en *beslissen* en daarmee om te gaan. Dit ervaren we als gewoon, normaal en pragmatisch. Tegelijkertijd zijn er allerlei sociale mechanismen en dynamieken gaande die ertoe bijdragen dat datgene wat van dat 'normaal' afwijkt (zoals schaduwthema's waarbij de vraag gesteld wordt of we wel zo moreel verantwoord bezig zijn) niet meer ter tafel kunnen komen. En zo dus onzichtbaar ('onbewust') worden gemaakt.

Eindnoten

De literatuurverwijzingen in deze eindnoten zijn terug te vinden in het onderdeel Literatuur in het boek.

104 Carera da Silva, 2007; Mead, 1967.

105 Edelman, 1985, met name hoofdstuk 7.

106 Brunsson, 1986, p. 173.

107 Zie ook Homan, 2001.

108 Edelman, 1985, p. 6.

109 Edelman, 1985, p. 126.

110 Edelman, 1985; vrije vertaling van pp. 50-52.

111 Edelman, 1985, pp. 125-126.

112 Edelman, 1985, p. 33.

113 Edelman, 1985, pp. 141-142. Dit is enigszins vrij geciteerd, want het feitelijke citaat gaat namelijk niet alleen over bestuurders en managers, maar ook over rechters en juristen.

**© 2019 Stichting Arbeidsmarkt- en opleidingsfonds Gemeenten
Den Haag**

Postbus 11560 • 2502 AN Den Haag • 070 76330030
secretariaat@aeno.nl • www.aeno.nl