De begripvolle ambtenaar

Met fotografie de plek van empathie in de digitale overheid onderzoeken

Hoe kan de digitale overheid een begripvolle verbinding hebben met burgers? Met die vraag startte Maike Klip, onderzoeker bij de Dienst Uitvoering Onderwijs in september 2018 haar zoektocht. Ze fotografeert haar collega's als 'begripvolle ambtenaar' en schrijft daarover op haar onderzoeksblog.

Door Maike Klip

Hoe ik me verbonden voel met een student? Oef... ik spreek zelden echte klanten...' Aan het woord is mijn collega Ineke, *product owner* van duo.nl. Ze houdt een geel touw vast. Aan de andere kant van het touw staat Britt, een student. Studenten zijn de grootste doelgroep van onze organisatie. Het is laat in de middag, we staan in een bijna lege kantine. Britt en Ineke doen mee aan een van mijn experimenten. Hoe verbonden voel jij je in je werk als ambtenaar met onze doelgroep? Hoe vind jij dat die verbinding moet zijn? En herkent Britt zich daar ook in?

Ik ben Maike Klip, ontwerpend onderzoeker bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Bij DUO vragen studenten studiefinanciering aan. DUO beheert ook allerlei onderwijsgegevens. Studenten kunnen via ons digitale loket alles zelf regelen. Er hoeft in theorie geen ambtenaar aan te pas te komen. Behalve dan dat ambtenaren dat systeem en digitale loket maken. Ineke was niet de enige collega die meedeed aan het experiment en twijfelend haar plek zocht langs het gele touw. Nog veertien collega's deden mee, elk met een andere rol bij het digitale loket van DUO. Iedereen gaf iets anders aan. Dichterbij of verder weg. Wie de touwtjes in handen mocht en waarom ze dat zo ervoeren. Stuk voor stuk mooie antwoorden, maar gebaseerd op ieders eigen referentiekader en daardoor verschillend.

Pauline:

Sommige mensen hebben een gebruiksaanwijzing nodig. Ik denk niet dat je die bij mij heel erg nodig hebt. Ik hoop het niet. En het zou dus ook fijn zijn als je dat voor de overheid ook niet nodig hebt. Ik zou graag als ambtenaar willen dat ik gewoon... dat we eenvoudig zijn. Dat er niet een muur van onduidelijkheid en ingewikkeldheid en gedoe opdoemt. Maar om heel eerlijk te zijn, als ik zelf aan bepaalde instanties denk dan is dat wel wat er bij mij opdoemt.'

Hoe we (niet) verbonden zijn

Een paar weken eerder stond ik zelf met het touw rond mijn middel geknoopt in Rotterdam op straat. Ik vroeg voorbijgangers hoe ze met mij, de overheid verbonden wilden zijn. Ik kreeg wisselende reacties. De een kwam heel dichtbij, voor de ander was het touw niet lang genoeg. De mensen die meededen waren niet bezig met het verschil tussen rijksoverheid en gemeente, of uitvoering en beleid. Vertrouwen kwam vooral als 'de overheid' er voor ze was wanneer ze het nodig hadden. Ze wilden wel graag nauw verbonden zijn, zolang ze zelf het touw in handen mochten houden.

Ik werk zes jaar bij DUO. Het is mijn taak om uit te zoeken hoe de doelgroep onze digitale diensten ervaart. Ik zoek mensen op in hun eigen omgeving. Ik ben in docentenkamers op scholen en in keukens van studentenhuizen, ik zit achterin de klas en hang rond in kantines van universiteiten. Ik observeer, maak praatjes en interview. Ik vraag studenten, ouders en docenten of ik hen mag leren kennen en wat ze verwachten van DUO, en dan vooral wat we niet goed doen. Terug op kantoor vertel ik die verhalen aan mijn collega's. Het zijn meestal geen leuke verhalen. Ze gaan over jongeren die in de knoop zitten met de overheid. Over mensen die doordat de overheid hen niet begrijpt, niet gebruik kunnen maken van hun recht of zich kunnen houden aan hun plicht.

In dezelfde week, begin september 2018, dat ik op de Rotterdamse straten met een touw in de weer was, kwam de Raad van State met een ongevraagd advies: 'Geef de burger recht op zinvol contact met de digitale overheid.'¹ Ongevraagd, want de Raad van State signaleerde, en trok dus aan de bel, dat

'de burger in de knel raakt nu de overheid steeds verder digitaliseert'. Ik herkende dat. Het vormde, samen met de gesprekken met het touw, het startpunt voor mijn onderzoek naar de rol van empathie bij de digitale overheid.

Niko:

Hoe ik ben als begripvolle ambtenaar... dat vind ik ingewikkeld. We hebben zoveel verschillende klanten. Iedere student heeft een eigen verhaal en dus ook een eigen soort begrip nodig. Soms voelt dat onmogelijk. Aan de ene kant moet onze dienstverlening veel persoonlijker worden en aan de andere kant zijn er hele strenge privacy-regels.'

Werkbare onverschilligheid

De Belgische filosoof Ignaas Devisch pleit in zijn boek *Het empathisch teveel* voor een 'werkbare onverschilligheid'.² We kunnen nooit op basis van empathie als mensen met elkaar samenleven, zegt hij. Daarom hebben we de zorg voor elkaar overgedragen aan de overheid. Wij staan een deel van ons inkomen af, en de overheid zorgt voor ons

op basis van een rechtvaardige verdeling. We hoeven elkaar dus niet te kennen of ons om elkaar te bekommeren. Maar we zijn wel zeker van zorg. Deze solidariteit via de overheid hoeft niet te voldoen aan de voorwaarden die bij empathie horen. Een ambtenaar hoeft geen empathie voor jou te voelen voordat je van je recht gebruik kunt maken. Juist bij overheidsbeslissingen hoort empathie geen rol te spelen.

De computers van de overheid

Die rechtvaardige verdeling komt tot stand doordat we wetten bedenken en vertalen naar beleid, en dat beleid vertalen naar uitvoering. Die uitvoering gebeurt steeds minder door ambtenaren, maar door geautomatiseerde systemen. Dat is fijn, want die heffen vaak die nadelen van empathie op. Computers zijn niet willekeurig en bevooroordeeld, toch? Marleen Stikker schrijft in *Het internet is stuk* dat 'technologie geen hogere macht is, geen godheid en ook niet iets wat vanzelf ontstaat. Technologieën zijn culturele artefacten. Technologie is mensenwerk. Wij ontwerpen technologie en technologie weerspiegelt onze culturele en politieke waarden. Het doet ertoe welke keuzes worden gemaakt bij het ontwikkelen van technologie en wie er achter de tekentafel zit.'³ De computers van de overheid hebben de waarden van hun makers in zich. Marlies van Eck, hoog-

Mechteld:

Ik wil mijn portret in zwart-wit. Net als DUO kan ik geen kleur bekennen. Het leenstelsel bijvoorbeeld is een juridisch gegeven. Als dat zo is, dan moeten we ervoor zorgen dat de burger alle informatie heeft om de juiste keuzes te kunnen maken. Op een manier zoals ik dat zelf ook zou willen. Maar welke keuzes... dat bepaalt de burger.'

leraar E-law aan de Universiteit van Leiden onderzocht de rechtsbescherming in geautomatiseerde ketenbesluiten.⁴ Een van haar conclusies is dat onduidelijk is hoe de overheid de wet heeft geïnterpreteerd wanneer de computer beslist. Zij kon niet onderzoeken of dit goed gebeurde en welke keuzes waren gemaakt bij het maken van zo'n computerbesluit. De rechtsbescherming van de burger is in het geding, volgens Marlies van Eck.

Empathieschuld

Doordat de overheid vaker digitaal is, is de afstand tot de burger groter geworden dan vroeger. Ambtenaren verschuiven steeds meer naar de achterkant van de digitale overheid. Vroeger waren de beslissingsambtenaren die je aanvraag beoordeelde en waar jij contact mee had in de meerderheid, nu zijn dat de ict'ers, managers en andere professionals die het systeem maken. Ambtenaren hebben in hun werk nauwelijks meer zelf te maken met de burger. Als beide partijen niet meer met elkaar praten, maar via het systeem, hoe kan er dan zinvol contact zijn? Een begripvolle verbinding? Wanneer we dit negeren, bouwen we een schuld op in onze dienstverlening. Niet een technische, maar een empathieschuld.

Elian:

EIk voel me vaak ontredder. Mijn werk is regels uitleggen. Vroeger deed ik dat aan de telefoon, nu via een website. Er is nu veel meer afstand en dat vind ik moeilijk. Vroeger kon ik gewoon vragen aan de ander of hij snapte wat ik bedoelde. 'Nee? Dan leg ik het nog eens uit.' Dat vind ik zo moeilijk aan digitale diensten. Ik wil meer licht in de foto. Veel meer licht. En heel dichtbij. Zo zou het moeten zijn voor mij. Je kunt alles zien. Dat vind ik belangrijk.'

Technische schuld is een bekende term in de ICT. Een snelle oplossing kiezen, in plaats van een duurzame die meer tijd kost, levert technische schuld op. Hoe langer je wacht, hoe moeilijker en vaak duurder het wordt om die in te lossen. Dat geldt ook voor een empathieschuld. Als we de burger niet begrijpen, hoe kunnen we dan een systeem bouwen dat voor een goede verbinding zorgt tussen burger en overheid? Deze vragen brachten me tot mijn ontwerpend onderzoek naar 'de begripvolle ambtenaar'. Hoe maken wij achter de tekentafel van de digitale overheid onze keuzes? Wat zijn onze waardes? Wat is de invloed van deze waardes op het systeem dat we maken? En hoe kunnen we vervolgens onze empathieschuld aflossen? Ik maakte een overzicht van alle rollen die betrokken zijn bij het maken van een digitale verbinding tussen overheid en burger, van wet naar loket. Ik gebruikte mijn eigen organisatie, DUO, als case en vroeg collega's of ik hen mocht fotograferen als begripvolle ambtenaar.

Empathie fotograferen

Naast mijn werk bij DUO ben ik ook fotograaf. Bij het verdiepen in empathie viel het me op dat de taal waarmee we over empathie praten lijkt op die van de fotografie. Beide werken met een schaal, bijvoorbeeld afstand: hoeveel afstand ervaar je tussen jou en de ander? Hoe dichtbij mag ik je fotograferen? Of focus: wat mag de ander van je zien? Hoe laat je jezelf zien als ik je fotografeer?

Ik foto-interview mijn collega's en ze vertellen mij over hun waardes, over werken bij de digitale overheid en de uitdagingen die zij ervaren als begripvolle ambtenaar. Ik fotografeer direct in mijn laptop zodat zij mee kunnen kijken naar het resultaat van het gesprek. Samen reflecteren we in actie. Laat dit beeld je zien als begripvolle ambtenaar? Nee? Wat kunnen we aanpassen bij de volgende foto? Ik publiceer de foto's en de verhalen op mijn onderzoeksblog waar anderen die bij de digitale overheid werken mee kunnen lezen en reflecteren.⁵

Door de verhalen van mijn collega's heb ik ten eerste veel meer empathie voor hen gekregen. Het is geen kattenpis om ambtenaar te zijn. Door hun verhalen krijg ik, en daarmee ook mijn collega's, inzicht in hoe we samenwerken, over de manier waarop we beleid maken en hoe onze organisatie in elkaar zit. We krijgen meer overzicht en begrijpen beter van elkaar waarom ons werk belangrijk is. We zien welk deel van het geheel we zijn en

Roos:

Ik luister graag naar anderen. Ik ben echt geïnteresseerd in wat iets voor anderen betekent en probeer daar ook altijd oprecht achter te komen. Niet alleen bij mijn werk als ik met de klant spreek, maar ook met collega's. En dan voegt ze er opeens aan toe: 'Ik denk dat als je op die manier kijkt dat je... hoe moet ik 't zeggen... misschien ook wat minder verbitterd raakt in je werk.'

waarom onze beslissingen ertoe doen. Collega's vertellen over de dilemma's in hun werk en wanneer het moeilijk is om een begripvolle ambtenaar te zijn. Bijvoorbeeld omdat *agile* werken niet past bij politieke besluitvorming. Of omdat het moeilijk is om een ander te begrijpen wanneer je jezelf niet begrepen voelt, bijvoorbeeld tijdens een reorganisatie.

Een spannend gesprek

Tijdens mijn onderzoek kwam de 'menselijke maat' in overheidssystemen op de politieke agenda. De Koning noemde het recent in zijn Troonrede.⁶ 'Medewerkers van uitvoeringsorganisaties staan soms voor een onmogelijke opgave en de menselijke maat verdwijnt uit het zicht', zei hij. Het wakkerde bij DUO nog meer het gesprek aan over de menselijke maat in ons werk. Als iedereen een begripvolle ambtenaar is, en dat geloof ik inmiddels wel, waarom verdwijnt de menselijke maat dan toch ergens in de Bermudadriehoek van beleid, computer en burger?

In het tweejaarlijkse trendrapport schreef de Dienst Publiek en Communicatie over de overheidsschuld: 'Dit toenemende schuren van de menselijke maat met de systeemwereld kan risicomidend gedrag of een angstcultuur in de hand werken. Druk vanuit de pers, publieke opinie en peilingen versterken dit. [...] Het voeren van een open gesprek wordt steeds spannender voor betrokkenen, vaak ook voor de overheid zelf. Zo raken oplossingen gemakkelijk steeds verder buiten beeld.'⁷

Mijn zoektocht naar empathie leidde mij al fotograferend naar kwetsbaarheid en openheid. We zijn het niet gewend om open te reflecteren op onszelf en onze keuzes. Het is eng, alles wat we zeggen kan zo makkelijk politiek worden. Maar openheid en jezelf laten zien, zijn randvoorwaarden voor een verbinding met de ander, ook voor de verbinding tussen de overheid en haar burgers.

Kwetsbaarheid

In de foto's laten mijn collega's zichzelf zien. Letterlijk. Ze stellen zich kwetsbaar op en vertellen wie ze zijn en hoe ze hun keuzes maken. Ik vind het dapper van hen en ik bewonder ze. Door te fotograferen voeren we niet alleen een rationeel gesprek, maar is er ook ruimte voor gevoel. Een foto doet iets met je. Je ervaart het net als empathie ook intuïtief. Het is niet alles of niets, maar komt in verschillende varianten. Door dit intuïtieve gesprek vinden we een manier van begripvol zijn als overheid die voldoet aan de verwachting van de burger, én die past bij de ambtenaar.

Mijn onderzoek is nog niet klaar. Naast de portretten bedenk ik methodes met dezelfde ingrediënten om het open gesprek breder te faciliteren bij DUO. Bijvoorbeeld door studenten mee te nemen naar onze kantine en hen fysiek te verbinden met mijn collega's. Uit de gesprekken komen praktische initiatieven om meer ruimte te geven aan empathie. Voor elkaar en voor de burger. We zijn bijvoorbeeld begonnen om ontwikkelteams te helpen om de gebruiker actiever te betrekken tijdens hun werk.

Gabe:

[...] er is wel veel veranderd. Vroeger had niemand contact met die klant. Er sippelt meer naar binnen. Een paar jaar geleden had ik een team meegenomen om een middag mee te luisteren met het belteam. Ik wilde ze laten zien welk radartje ze zijn in het geheel. Iedereen kwam helemaal enthousiast weer terug. Sommige dingen hadden ze ter plekke gefixt waarvan ze niet eens wisten dat het een probleem was. Je werk wordt er leuker op om te snappen wat je deel is in het geheel. En dat is belangrijk: dat je werk leuk is.'

De wens en de verantwoordelijkheid hiervoor komen uit de teams zelf. De ontwikkelingen hiervan kan iedereen volgen op mijn onderzoeksblog.

Vanuit DUO wordt het onderzoeksproject *De begripvolle ambtenaar* groter en breder gevoerd. In 2020 wil ik andere organisaties helpen om met mijn methode in gesprek te gaan met hun ambtenaren. Jouw organisatie kan de begripvolle portretten lenen om ze te gebruiken als gespreksstarter.⁸ Ik nodig iedereen uit om als ambtenaar in een open gesprek met burgers mee te denken hoe we een begripvolle digitale overheid kunnen maken.

Noten

- 1 Raad van State, *Ongevraagd advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen*, 2018. *Kamerstukken II 2017/18*, 26643, nr. 557.
- 2 Ignaas Devisch, *Het empathisch teveel*, Amsterdam/Antwerpen: De Bezige Bij 2017.
- 3 Marleen Stikker, *Het internet is stuk. Maar we kunnen het maken*, Amsterdam: De Geus 2019.
- 4 Marlies van Eck, *Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming: Een onderzoek naar de praktijk van geautomatiseerde ketenbesluiten over een financieel belang in relatie tot rechtsbescherming* (proefschrift Tilburg University), 2018.
- 5 Klipklaar.nl.
- 6 De hele tekst van de Troonrede 2019 is te vinden op [Rijks-overheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl).
- 7 Dienst Publiek en Communicatie, *Iedereen aan zet, trends voor overheidscommunicatie 2019*, Ministerie van Algemene Zaken 2019.
- 8 Op www.debegripvolleambtenaar.nl staan alle begripvolle ambtenaren met foto en verhaal. Deze fotoserie is ook in fysieke vorm te leen om het gesprek in je organisatie te faciliteren. Neem contact op via de website.

M. Klip is onderzoeker bij de Dienst Uitvoering Onderwijs.