

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@bua.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Burgers en ambtenaren gebaat bij verhalende overheid

Een overheid die werkelijk met burgers in contact wil staan, moet ambtenaren de veiligheid en het vertrouwen geven om goed naar verhalen van burgers te luisteren, en ook terug te praten. Dat zoiets dan een enkele keer misgaat is onontkoombaar, maar niet rampzalig: ook falen kan leerzaam zijn, als je erover kunt vertellen.

door José Sanders De auteur is hoogleraar Communicatie in Organisaties: Narratieve Communicatie aan de Faculteit der Letteren van de Radboud Universiteit in Nijmegen. Sinds begin 2022 is zij decaan van deze faculteit.

Er wordt vaak verzucht dat de regering, of de overheid, ‘geen verhaal’ meer heeft. Gelukkig maar, denk ik dan, want ze wil ook helemaal niet luisteren. Een verhaal vertellen betekent namelijk verhalen oproepen. En die verhalen, zo is de afgelopen jaren helder geworden, wil de overheid liever niet horen. Sterker nog: ze kán die verhalen niet horen, want ze zit achter digitale schotten en schermen. Het systeem verstaat geen verhalen. En als de ambtenaren per ongeluk een verhaal opvangen, schudden ze het gauw van zich af, want ze mógen er niet naar luisteren: ze moeten wetten uitvoeren. Wetten die aangereikt worden door de Tweede Kamer, die nu verontwaardigd is over de verhalen van burgers die ze te horen krijgen, en waar zij als Kamerleden wel naar móéten luisteren – dat is immers de taak van volksvertegenwoordigers. En daar hebben ze te weinig een eigen verhaal bij; ze staan veelal met hun mond vol tanden, boos op de ambtenaren en, als ze eerlijk zijn, ook boos op zichzelf (of op hun voorgangers, want de omloopsnelheid in de Kamer is duizelingwekkend), terwijl die ambtenaren met nieuwe systemen proberen de schade te repareren en vooral ook hun bewindspersoon te beschermen. Dit is – uiteraard sterk abstraherend – de vicieuze cirkel waarin de overheid zichzelf terugvindt. Ze wilde sober en rechtvaardig zijn, maar bleek doof en onrechtvaardig te handelen.

De hersteloperaties gaan al even moeizaam. De overheidscommunicatie wordt in de afwikkeling van de toeslagenaffaire waar het gaat om consequenties van eerder handelen, gekenmerkt door een overgrote scrupule gecombineerd met formaliteit die tezamen vertragend en soms zelfs escalerend werken. De eerste schade werd veroorzaakt door algoritmisch oordelen en digitaal communiceren zonder menselijke maat of tussenkomst, met als gevolg onterechte aanslagen waarover geen

correspondentie of gesprek mogelijk was. De aangerichte schade wordt vervolgens wél op persoonsniveau, maar met overgrote precisie en formele vastlegging behandeld, met een empathisch gesprek als sluitstuk. Als het te lang duurt voor mensen zich gezien en gehoord voelen, komen formele reacties als vanzelfsprekende tegenstrategie op: klachten indienen, rechtszaken aanspannen. Principes van zowel waarheid als waardigheid zijn in het geding. Wanneer mensen als persoon uit beeld raken en hun verhaal er niet meer toe doet, is de aangerichte schade al gauw niet meer te overzien, qua energie, qua systeem: alles loopt vast. Het oorspronkelijke doel was om objectiverend, effectief en rationeel te opereren voor iedereen, maar de uiteindelijke kosten van het systemisch vastlopen zijn hoog, waarbij het toenemend wantrouwen in de overheid misschien wel de hoogste prijs is.

Buikpijndossiers

Op het niveau van personen gaat alle aandacht – terecht! – uit naar mensen die vermalen zijn in de uitwerking van wetten en systemen. Hun waarheid is geweld aangedaan, en hun waardigheid is geschonden. Dit geldt niet alleen bij de toeslagenaffaire, maar ook bij andere kwesties, zoals de aardbevingsschade in Groningen en de decentralisatie van de jeugdzorg, en niet minder bij de gevolgen van knellende wetsconstructies waar de Raad voor de rechtspraak onlangs aandacht voor vroeg: schuldenproblematiek, zorgverzekeringbetaling, covidgerelateerd faillissement, taakstrafverbod en nog meer ‘buikpijndossiers’ – de lijst is echt lang.¹ Overal zijn ernstige ervaringsverhalen die erom vragen gehoord te worden.

De journalistiek doet in dit opzicht goed werk: verslaggevers sporen de verhalen op en laten die klinken in de media. Maar ergens in ons systeem gaat iets behoorlijk verkeerd, als dergelijke ernstige ervaringsverhalen pas in openbare media tot klinken gebracht kunnen worden. De tragedie van de goedbedoelende overheid die efficiënt, sober en rechtvaardig wil handelen ontstaat als er in menselijk opzicht geen persoonlijke communicatie mogelijk is en als ambtenaren geen persoonlijke evaluatie mogen meewegen. En dit is een kant van de kwestie die ook schadelijk is voor de integriteit van de betrokken ambtenaren, of ze nu op nationaal, regionaal of lokaal niveau werkzaam zijn. Niet zonder schade aan beide kanten – bij burger én ambtenaar – worden persoonlijke communicatie en het individuele verhaal weggewerkt uit het systeem. Ik vraag daarom ook aandacht voor de waarheid en de waardigheid van de overheidsdienaren die de wetgeving moeten uitvoeren. In een *story-telling* overheidsorganisatie – die zelf een verhaal heeft én verhalen horen wil – zijn momenten en kanalen van persoonlijke interactie onontbeerlijk. Alleen een vertrouwelijke uitwisseling van verhaal en tegenverhalen met burgers kan uitwassen zoals die van de laatste tijd voorkomen. Dit veronderstelt echter twee zaken die uit het oog verloren lijken.

In de eerste plaats vraagt het bij de overheid om interactiviteit: zij moet het

Met schade bij burger én ambtenaar worden persoonlijke communicatie en het individuele verhaal weggewerkt uit het systeem

ervaringsverhaal van burgers ook willen horen als het onwelgevallig is. Luisteren naar burgers, als persoon, is daarom niet te reduceren tot iets anders. Wie zich niet gezien en gehoord weet, zal ooit, ergens, op een andere manier om aandacht gaan vragen. In de tweede plaats vraagt het bij de overheid om veiligheid: ambtenaren zullen niet alleen moeten en willen luisteren, maar ook moeten en willen terugpraten. Als hun indruk er niet toe doet, als zij hun mond moeten houden, zowel tegenover burgers als tegenover hun leiding, worden ook hún waarheid en waardigheid geschonden. Zij raken in gewetensnood. Zij raken gefrustreerd. Zij luiden de bel. Zij verliezen de moed. Zij vragen zich af wie ze nog kunnen vertrouwen.

Het lijkt erop dat de overheid haar ambtenaren en hun oordeelsvermogen soms niet meer goed ernstig kan of durft te nemen. In onze bureaucratie – met haar grote aantallen en de tendens tot reguleren en protocolleren ('law/computer says no') – is er niet veel ruimte meer voor persoonlijke interactie en subjectieve oordelen. Om ieder risico van persoonlijke misevaluatie bij ambtenaren te vermijden, nemen we systemisch dus nog veel grotere risico's, met alle schadelijke gevolgen van dien – zoals recent wel is gebleken.

Hier stuiten we op een paradox. Wil de overheid waarachtig optreden, dan is ruimte noodzakelijk voor narratieve interactie tussen personen – burger én ambtenaar –, maar die ruimte is vrijwel weggenomen in het geobjectiveerd en effectief handelen dat door de wetgever wordt geëist. Hier is echt een correctie

nodig. Willen we uit deze paradox bevrijd worden, dan is een andere benadering van ambtelijk vakmanschap noodzakelijk. Een overheidsdienaar moet zich veilig weten om, waarachtig en zorgvuldig handelend, met de burger te interacteren en om, binnen zekere marges, autonoom op te

Ik pleit voor een overheid die op persoonsniveau meer durft te falen

treden. Op die manier krijgen ambtenaren het gezag terug dat hun eigenlijk nooit ontnomen had mogen worden; het gezag om namens de overheid in gesprek te gaan, indrukken op te doen, deze af te wegen tegen de letter én de geest van de wet, en dan te besluiten. En dus ook enig risico te nemen; het besef dat dat laatste nooit geheel vermeden kan worden, lijkt uit het collectieve denken verdwenen.

Ik pleit voor een overheid die op persoonsniveau meer durft te falen, want uiteraard kunnen ambtenaren zich vergissen, slecht luisteren, of slecht geslaperen hebben. Maar een waarachtige overheid is ook naar hén toe een vertrouwensvolle overheid; een overheid die niet alleen uitvoert wat de wetgever haar opdraagt, maar ook luistert naar wat medewerkers te zeggen hebben en hen in zekere mate beschermt als ze fouten maken of als iets niet goed uitpakt. In het bedrijfsleven wordt 'bewust risico's nemen' aangeduid als *fail forward*: als je incalculeert dat niet elk kansrijk idee dat je lanceert een succes hoeft te zijn, dan hoef je ook niet zo voorzichtig te zijn en kun je veel meer kansen op succes creëren. Voor de overheid zou *fail forward* een aangepaste interpretatie kunnen hebben: als je incalculeert dat niet elk individueel ambtelijk oordeel juist is, dan hoef je ook niet zo formalistisch te zijn en kun je veel meer kansen op waarachtige en waardige verhoudingen met burgers creëren.

Objectiviteit in overheidshandelen is een groot goed, maar subjectiviteit is noodzakelijk als tegenwicht. De overheid moet in haar eigen verhaal opnieuw een

evenwicht zoeken. Soms zullen ambtelijke beslissingen die gewetensvol zijn genomen achteraf niet honderd procent gerechtvaardigd blijken te zijn; laat ambtenaren dan hun eigen ervaringsverhaal vertellen en uitwisselen met collega's, en ook met burgers. Ook de bereidheid om falen te delen is voorwaardelijk in een *storytelling climate*: het scheidt de veilige ruimte om van fouten te leren. In de medische wereld wordt dit inmiddels steeds meer praktijk, want uiteindelijk is het resultaat ook systemisch veiliger.²

Doof zijn voor burgers en voor elkaar is een doodlopende, dure weg. Ten slotte komt het dus neer op het vertrouwen van het parlement in de overheid: durven de volksvertegenwoordigers – oftewel wij met ons allen – aan overheden de ruimte te geven om echt interactiever te worden en ten opzichte van de samenleving uit haar schadelijke en kostbare verkramping te komen? Het is te hopen, want dan heeft de overheid weer een goed verhaal, en dan wordt ambtenaar-zijn opnieuw een zelfstandige, eervolle positie, waar ervaring en oordeelsvermogen tellen. Storytelling is niet mogelijk zonder *story-listening*. Een overheid die luistert en iets terugzegt: dat zou eigenlijk heel gewoon moeten zijn.

Artikel in het kort:

- * Het systeem verstaat geen ervaringsverhalen van burgers; het is niet ingericht op luisteren, maar op het uitvoeren van wetten en het volgen van protocollen
- * Wanneer mensen als persoon uit beeld raken en hun verhaal er niet meer toe doet, is de aangerichte schade al gauw niet meer te overzien
- * Alleen een vertrouwelijke uitwisseling van verhaal en tegenverhalen met burgers kan uitwassen zoals die van de laatste tijd voorkomen
- * Hiervoor is nodig dat de overheid ook ervaringsverhalen durft te horen die haar onwelgevallig zijn. Daarnaast vraagt het om kundige ambtenaren die in een veilige omgeving kunnen terugpraten
- * Als dit lukt, heeft de overheid een goed verhaal en wordt ambtenaar-zijn opnieuw een zelfstandige, eervolle positie, waar ervaring en oordeelsvermogen tellen

1 Raad voor de rechtspraak, 'Rechtens: knellende wetgeving leidt tot onrechtvaardige situaties. Rechtspraak noemt 11 "buikpijndossiers" in jaarverslag', website de Rechtspraak, 11 mei 2022. In sectie 1.2.1 van dit jaarverslag is te lezen: 'Net als vorig jaar vraagt de Rechtspraak aandacht voor knelpunten in de uitvoering van wetgeving en benoemt specifieke buikpijndossiers waarbij onrecht op de loer ligt' (<https://jaarverslagrechtspraak.nl/trends/#subsection-9-1-2-1>). Zie ook: Stéphane Alonso en Folkert Jensma, 'Rechtens slaan alarm over "buikpijndossiers" zoals de Toeslagenaffaire' [interview met Henk Naves], *NRC*, 11 mei 2022.

2 Zie bijvoorbeeld de verklaring van de KNMG over de *Gedragscode Openheid medische incidenten; betere afwikkeling Medische Aansprakelijkheid (GOMA)*; zie KNMG, 'Openheid na incidenten. Dossier', website KNMG, 10 juni 2020.