

Ze was zeven jaar burgemeester van Anna Paulowna respectievelijk Naarden en twaalfjaar lid van de Eerste Kamer voor de PvdA. Sinds 1 februari 2016 is zij als substituut-ombudsman verbonden aan het bureau van de Nationale ombudsman. Een interview met dr. Joyce Sylvester.

DIVERSITEIT IN BURGERPERSPECTIEF

Inez Derks

Brede portefeuille

'Ik was als burgemeester al geïnteresseerd in de klacht-afhandeling door de politie. Ook met bezwaar en beroep hield ik mij bezig. En ieder jaar schreef ik een burgerjaar-verslag. Dat werd in de gemeenteraad behandeld. Toen ik de vacature bij de Nationale ombudsman zag, dacht ik: dat lijkt me geweldig.'

Als enige substituut-ombudsman, naast de Kinderombudsman, heeft Joyce Sylvester een brede portefeuille. Ze heeft directe bemoeienis met de vier onderzoeksteams van de Nationale ombudsman: zorg en onderwijs; werk en inkomen; veiligheid, justitie en vreemdelingen; en wonen, leefomgeving en mobiliteit. Ze bewaakt de kwaliteit en de integraliteit en voert overleg met teamleiders en onderzoekers. Ook is ze verantwoordelijk voor een deel van de uitgaande brieven. 'Soms is er brief waarvan ik me afvraag of de toon goed is. Of we hebben een discussie over welke behoorlijkheidsnorm van toepassing is. Daar overleggen we dan over. Dat vind ik erg leuk.'

De substituut-ombudsman werkt nauw samen met Reinier van Zutphen. Soms vervangt ze hem als zijn agenda overbelast is. 'Reinier is naar buiten toe het gezicht van de Nationale ombudsman. Mijn taken zijn meer intern gericht.'

Burgerperspectief

Sinds de komst van Van Zutphen is 'burgerperspectief' het centrale woord in de jaarverslagen van de Nationale ombudsman. Bij het aanbieden van het jaarverslag over 2016 gaf hij de Tweede Kamer zes vuistregels mee onder het motto 'Omdat de overheid er is voor de burger. En niet andersom' (zie kader). Hij geeft daarmee aan dat het burgerperspectief leidend moet zijn bij alles wat de overheid doet. Wat wordt precies onder burgerperspectief verstaan? 'Burgerperspectief houdt in dat je op een klacht probeert

te reageren vanuit de leefwereld van de verzoeker. Op die manier probeer je het vertrouwen tussen overheid en burger te herstellen. Want alleen aan het oordeel dat een klacht gegrond is, heeft de burger soms niks. En ook als een klacht over bijvoorbeeld de politie ongegrond is, kan een burger tóch het gevoel hebben dat hij gediscrimineerd is. Dan probeer je zijn beleving mee te nemen in de communicatie met die burger. De politie kan daar ook van leren.'

Staat systeemdenken tegenover denken vanuit burgerperspectief?

'Nee, dat gaat samen. Het is belangrijk om de systeemwereld en het burgerperspectief bij elkaar te brengen. Dan treedt er verandering op. Dat de Belastingdienst de blauwe envelop afschaft, is vanuit de systeemwereld een logische stap met het oog op digitalisering en bezuinigingen. Maar vanuit de leefwereld van de burger wordt gevraagd om temporisering, omdat sommige mensen niet mee kunnen. Als je beide werelden bij elkaar brengt, dan ontstaan er mooie dingen. In mijn visie heeft de systeemwereld vrij lang gedomineerd en komt de overheid nu meer tot het inzicht hoe de burger haar handelen ervaart. Zo was de brief die je van het Centraal Justitieel Incassobureau

Zes vuistregels, omdat de overheid er voor de burger is. En niet andersom.

- 1 Omdat er geen mensen buiten de boot mogen vallen,
- 2 omdat nieuwe systemen niet belangrijker zijn dan mensen.
- 3 omdat schulden nooit alleen komen,
- 4 omdat iedereen zijn weg moet kunnen vinden naar voorzieningen;
- 5 omdat we moeten weten wie waar over gaat;
- 6 omdat de balans niet mag doorslaan.

(CJIB) krijgt als je te hard hebt gereden eerst heel formeel en juridisch geschreven. Er is nu een brief van gemaakt die veel beter leesbaar is. Dat komt ook omdat het CJIB de feedback van de ombudsman ter harte heeft genomen.'

De wetgeving behoort ook tot de systeemwereld. De vraag komt dan op of de benadering vanuit het burgerperspectief zo ver kan gaan dat de oplossing van een klacht wordt gezocht in handelen tegen de wet in.

'Ik ben twaalf jaar senator geweest. Als je een wetsvoorstel krijgt, dan kijk je naar de handhaafbaarheid, maar ook naar de uitvoerbaarheid. Wat mij betreft zit in de uitvoerbaarheid ook het perspectief van de burger, van de leefwereld. En ja, dat betekent soms dat het beter is om die wet, laat ik het zo zeggen: 'creatief te interpreteren'.

Soms is het beter om een nieuwe wet 'creatief te interpreteren'

Dan denk ik dat het burgerperspectief moet prevaleren. Maar het moet niet zo zijn dat de wet jarenlang *contra legem* functioneert. In de wetsevaluatie moeten de ervaringen worden meegenomen, zodat de wet op de praktijk kan worden aangepast.'

Diversiteit in de samenleving

Het burgerperspectief is dus belangrijk, maar dé burger bestaat niet. Er is grote diversiteit binnen de samenleving. Die diversiteit komt niet in dezelfde mate terug onder de burgers die zich tot de Nationale ombudsman wenden. Volgens Sylvester is dat profiel vrij homogeen. Zo is uit onderzoek naar voren gekomen dat verzoekers tussen de 50 en 64 jaar oververtegenwoordigd zijn en jongeren van 18 tot 24 jaar ondervertegenwoordigd. Het aandeel hoogopgeleiden onder de verzoekers is relatief groot. De helft van de verzoekers heeft een inkomen onder modaal, terwijl dat aandeel landelijk ongeveer een derde is. Een relatief laag percentage van de verzoekers heeft een niet-westerse achtergrond, terwijl het Sociaal Cultureel Planbureau heeft geïnventariseerd dat deze groep juist vaker te kampen heeft met bijvoorbeeld ernstige schulden.

De Nationale ombudsman probeert daarom zijn naamsbekendheid te vergroten met campagnes op tv en radio. Dit vergroot, in ieder geval tijdelijk, de naamsbekendheid en leidt direct tot een stijging van het aantal klachten. Ook is de Nationale ombudsman te vinden op Facebook en adverteert het instituut op andere websites met banners. Wie de weg naar de Nationale ombudsman zelf niet vindt, kan toch door hem geholpen worden, onder andere door

een onderzoek uit eigen beweging. Met zo'n onderzoek probeert het instituut de problematiek en leefwereld van bepaalde groepen burgers in beeld te krijgen. Zo is er onderzoek gedaan naar de vrouwenopvang, naar het standplaatsenbeleid voor woonwagewoners en naar schuldhulpverlening.'

Tijdens de Ombudstour staan we op de markt om rechtstreeks contact met mensen te hebben

Sylvester legt uit: 'Daarmee worden ook groepen mensen bereikt die niet uit zichzelf naar de ombudsman komen. De Nationale ombudsman wil laagdrempelig zijn, zodat alle mensen het gevoel hebben dat ze bij de Nationale ombudsman terecht kunnen.'

Daarnaast leggen de Nationale ombudsman en zijn medewerkers werkbezoeken af. Aan gemeenten, Belastingdienst en andere overheidsinstanties. Maar ook aan groepen mensen, zoals aan woonwagewoners toen het onderzoek naar het standplaatsenbeleid liep. Of aan Groningen in het kader van een lopend onderzoek naar de aardgasproblematiek. En dan is er nog de Ombudstour naar de verschillende provincies. 'Dan staan we met de Ombudsbus op de markt om rechtstreeks contact met mensen te hebben. We spreken hen en voelen wat er in de samenleving speelt.'

Sylvester vindt ook de rol van intermediairs van groot belang; dat de Nationale ombudsman samenwerkt met organisaties die vanuit hun taak en missie contact hebben met kwetsbare burgers. Door kennis en ervaring uit te wisselen met sociaal raadslieden en organisaties als het Leger des Heils of de Stichting Lezen & Schrijven, krijgt de Nationale ombudsman een beeld van wat er leeft onder bepaalde groepen burgers.

Diversiteit bij de Nationale ombudsman

Diversiteit op het bureau van de Nationale ombudsman bevordert dat klachten vanuit de gehele samenleving de Nationale ombudsman bereiken, zo denkt Sylvester. 'Wij hebben als bureau veel vrouwen in dienst; in een bepaalde leeftijdscategorie, blank, hoogopgeleid.

We willen meer een afspiegeling van de samenleving zijn. Dat is geen diskwalificatie van de huidige onderzoekers, want die kunnen zich heel goed in mensen verplaatsen. Maar door diversiteit ontstaat er iets. Mensen kijken dan met verwondering naar elkaar. En ik denk dat het de klachtbehandeling ook effectiever maakt. Naarmate je je meer kunt inleven in de leefwereld van mensen, wordt de klachtbehandeling beter.'



Joyce Sylvester

'En we willen ook naar buiten toe diversiteit uitstralen. Dat zie je bijvoorbeeld ook op de website van de Nationale ombudsman. Daar zie je de ombudsman, omringd door een aantal van zijn medewerkers: mannen en vrouwen, in verschillende leeftijden en met verschillende etnische achtergronden. Daar herkennen mensen zich in.'

Door diversiteit ontstaat er iets

Over die herkenning heeft Sylvester een mooie anekdote: 'Ik was burgemeester in Anna Paulowna. Er zou een jongetje van drie jaar worden genaturaliseerd. Zijn vader was een bollenboer en zijn moeder een Afrikaanse schone. Er kwam een klein donker manneke met zo'n groot afrokapsel mijn kamer binnen, in een smoking, helemaal betraand. Hij keek op, zette grote ogen op, nam een sprint en sprong zo in mijn armen. Hij was niet meer bij me weg te slaan. Dat doet herkenning dus.'

Vertrouwen in de overheid

Tot slot vertelt ze: 'Wat ik heel belangrijk vind is het vertrouwen in de overheid. Ik merkte ook bij naturalisaties hoe burgers die uit andere delen van de wereld komen de overheid wantrouwen of er bang voor zijn. In Nederland hebben we er toch een mooie traditie in dat er een soort van vertrouwensband tussen overheid en burger is. Dat past binnen de democratische rechtsstaat die wij hebben en die we moeten koesteren. Als wij dat vertrouwen verliezen, de overheid niet meer onpartijdig is of niet voor goede wetten zorgt, dan kan de samenleving afglijden. Het behoud van het vertrouwen in de overheid, dat is waarom ik dit werk met hart en ziel doe.'

Noot

- 1 *Vrouwen in de knel*, rapport 2017/075, *Onderzoek naar de betrouwbaarheid van de overheid voor woonwagengebruikers*, rapport 2017/060 en *Burgerperspectief op schuldhulpverlening*, rapport 2016/050.

MR. I.H. DERKS IS BESTUURSADVISEUR VAN DE GEMEENTEBHOUTEN EN REDACTIELID VAN DIT TIJDSCHRIFT