



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **De Kinderombudsman op de kaart. Lessen voor de toekomst uit de Evaluatie Wet Kinderombudsman**

Klep, K.F.M.; Pattyn, V.E.; Bruning, M.R.; Liefwaard, T.; Verkroost, D.S.; Rap, S.E.

### **Citation**

Klep, K. F. M., Pattyn, V. E., Bruning, M. R., Liefwaard, T., Verkroost, D. S., & Rap, S. E. (2018). De Kinderombudsman op de kaart. Lessen voor de toekomst uit de Evaluatie Wet Kinderombudsman. *Tijdschrift Voor Familie- En Jeugdrecht*, 2018(1), 12-18. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/62662>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/62662>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## De Kinderombudsman op de kaart. Lessen voor de toekomst uit de Evaluatie Wet Kinderombudsman

FJR 2018/4

Nederland kent sinds 1 april 2011 een Kinderombudsman. Dit artikel geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen van de zomer 2017 afgeronde wetsevaluatie van de Wet Kinderombudsman, uitgevoerd door een multidisciplinair team van de Universiteit Leiden.

### 1. Introductie

Nederland kent sinds 1 april 2011 een Kinderombudsman, die als belangrijkste taak heeft om de naleving van kinderrechten te bevorderen. De instelling van deze Kinderombudsman is het gevolg van een aanpassing van de Wet Nationale ombudsman (WNo) met de Wet Kinderombudsman.<sup>2</sup> De Kinderombudsman is ondergebracht als een substituu-ombudsman met een eigen, gemandateerd takenpakket, binnen het reeds bestaande Hoog College van Staat van de Nationale ombudsman.

De Wet Kinderombudsman is tot stand gekomen naar aanleiding van een aanhoudend beroep op Nederland, door maatschappelijke organisaties en het VN-Kinderrechtencomité, tot het instellen van een Kinderombudsman. De Raad van State (RvS) formuleerde in de aanloop naar de instelling van de Kinderombudsman kritische kanttekeningen met betrekking tot de meerwaarde van het instituut Kinderombudsman, het takenpakket en de relatie tot het werkveld.<sup>3</sup> Dit heeft onder meer geleid tot de toezegging aan de Eerste Kamer om de wet na vijf jaar te evalueren. Deze evaluatie van de Wet Kinderombudsman is uitgevoerd door een multidisciplinair team van de Universiteit Leiden (Afdeling Jeugdrecht, Afdeling Burgerlijk recht, Instituut Bestuurskunde en Instituut Pedagogische Wetenschappen) in opdracht van ZonMw, namens het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.<sup>4</sup>

In dit artikel geven we een overzicht van de belangrijkste bevindingen van de wetsevaluatie waarbij we ons richten op de vragen (1) in hoeverre het instituut Kinderombudsman de wettelijke taken heeft vervuld; en (2) in hoeverre de organisatie van het instituut Kinderombudsman autonoom functioneren mogelijk maakt. Vervolgens laten we zien hoe een wetsevaluatie als deze ook een bijdrage kan leveren aan het wetenschappelijk debat, door het te plaatsen in een bre-

dere academische discussie over onafhankelijke mensenrechteninstellingen. We sluiten af met het adresseren van de vraag wat op dit moment belangrijke lessen zijn voor verdere versterking van de Kinderombudsman in Nederland.

Het doel van de wetsevaluatie was om de doeltreffendheid en de (neven)effecten van de Wet Kinderombudsman in de praktijk in kaart te brengen. In de evaluatie stond de vraag centraal in hoeverre de Wet Kinderombudsman haar doelstellingen zoals deze door de wetgever zijn beoogd met de invoering van de wet, heeft bereikt.<sup>5</sup> De evaluatie richtte zich op de eerste vijf jaar van het bestaan van het instituut Kinderombudsman, van 1 april 2011-31 maart 2016, en is gebaseerd op een combinatie van juridisch en empirisch onderzoek. De onderzoeksvragen zijn benaderd vanuit verschillende disciplines (rechtsgeleerdheid, bestuurskunde en pedagogiek). Er is gebruikgemaakt van een breed scala aan methoden voor de verzameling en analyse van data, waaronder juridisch bronnenonderzoek, documentanalyse, interviews en enquêtes.<sup>6</sup> Deze methoden zijn gelijktijdig ingezet, waarbij zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens zijn verzameld. In 38 (dubbel-)interviews met stakeholders, zijn 48 respondenten geïnterviewd. In totaal hebben 975 kinderen en jongeren een enquête ingevuld over hun bekendheid met de Kinderombudsman en zijn in dit kader nog eens 30 jongeren geïnterviewd. Tot slot hebben kinderombudsmannen in vier Europese landen een enquête ingevuld, waarna met drie van hen een vervolginterview heeft plaatsgevonden. De belangrijkste eindconclusie was dat het instituut Kinderombudsman zich in vijf jaar ontwikkeld heeft tot een volwaardige toezichthouder op de naleving van kinderrechten in Nederland.<sup>7</sup>

### 2. De wettelijke taken van de Kinderombudsman

De hoofdtak van de Kinderombudsman is te bevorderen dat de rechten van jeugdigen worden geëerbiedigd door bestuursorganen en door privaatrechtelijke organisaties.<sup>8</sup> De Kinderombudsman heeft daarnaast vijf sub-taken:<sup>9</sup> (1) het geven van voorlichting en informatie over de rechten van kinderen; (2) het geven van gevraagd en ongevraagd advies aan de regering en het parlement over wetgeving en beleid dat de rechten van jeugdigen raakt; het instellen van onderzoek naar de eerbiediging van de rechten van jeugdigen zowel (3) uit eigen beweging; als (4) naar aanleiding van klachten (zie hierna); en tot

1 Dit artikel is gebaseerd op: M.R. Bruning, S.E. Rap, K.F.M. Klep, M. Bouterse, D.S. Verkroost, J. Mesman, A.K. Yesilkagit, A.G. Castermans, T. Liefwaard, C.M.M. van Leeuwen & V. Pattyn, *Evaluatie Wet Kinderombudsman*, Den Haag: ZonMw 2017.

2 Stb. 2010, 716.

3 *Kamerstukken II 2007/08*, 28102, 5 en *Kamerstukken II 2008/09*, 31831, 5.

4 Bruning e.a. 2017.

5 Zie Bruning e.a. 2017, p. 18.

6 Bruning e.a. 2017, p. 23-28.

7 De wetsevaluatie bevat een aantal algemene aanbevelingen en aanbevelingen op uitvoeringsniveau; zie Bruning e.a. 2017, p. 187-188 en Bijlage D, p. 225-227.

8 Artikel 11b lid 1 WNo.

9 Artikel 11b lid 2 WNo.

slot (5) het toezicht houden op de wijze waarop klachten van jeugdigen of hun wettelijke vertegenwoordigers door de daartoe bevoegde instanties, niet zijnde de ombudsman, worden behandeld. De Kinderombudsman moet bij het uitvoeren van zijn taken zoveel mogelijk rekening houden met de mening van kinderen, hun belangen en hun belevingswereld.<sup>10</sup>

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de Kinderombudsman in de eerste vijf jaar prioriteit heeft gegeven aan het uitbrengen van onderzoeksrapporten, het voorlichten van professionals en beleidsmakers over kinderrechten en de ombudsfunctie. Ook heeft de Kinderombudsman de taken uitgevoerd die hem uniek maken ten opzichte van de Nationale ombudsman, namelijk het geven van voorlichting over kinderrechten, het behandelen van klachten over privaatrechtelijke organisaties, het adviseren van regering en parlement en het op eigen initiatief uitbrengen van rapporten, met aandacht voor de visies van jeugdigen. De taak om in algemene zin toezicht te houden op klachtbehandeling door andere instanties heeft de eerste vijf jaar geen prioriteit gekregen. Ook heeft de uitoefening van de wettelijke taken in het Caribisch gedeelte van Nederland nauwelijks aandacht gekregen.<sup>11</sup>

Voor een behoorlijke uitoefening van zijn wettelijke taken is het belangrijk dat de Kinderombudsman bekend is onder jeugdigen en dat hij zodoende kan worden gevoeld door dat wat hen bezighoudt. Voor het evaluatieonderzoek is onderzocht hoe het staat met de bekendheid van de Kinderombudsman. Daaruit blijkt dat 48% van de kinderen (10-12 jaar) en 72% van de jongeren (12-18 jaar) weleens van de Kinderombudsman heeft gehoord. De meerderheid kent de Kinderombudsman via televisie. Ze weten dat hij opkomt voor de rechten van jeugdigen en waardeert de thema's waaraan het instituut aandacht besteedt.<sup>12</sup> In de wetsevaluatie werd geconcludeerd dat de Kinderombudsman nog meer kan inzetten op het bekendmaken van het instituut en op kinderrechtsvoorlichting onder deze doelgroepen, met specifieke aandacht voor kwetsbare groepen jeugdigen. Bovendien zou het meewegen van de mening van jeugdigen verder verankerd kunnen worden door hen meer te laten participeren in het bepalen van aandachtsgebieden en in de onderzoeken die uitgevoerd worden.<sup>13</sup>

### 3. De klachtbehandeling staak van de Kinderombudsman<sup>14</sup>

#### 3.1 Inleidend

De Kinderombudsman heeft een ombudsfunctie, waaronder ook de klachtfunctie valt.<sup>15</sup> De Kinderombudsman heeft

de verschillende soorten binnenkomende *contacten* onderscheiden in hulpvragen, informatieverzoeken, klachten, signalen en overige contacten.<sup>16</sup> Het aantal keren dat contact is opgenomen met de Kinderombudsman, is duidelijk toegenomen in de eerste vijf jaar van het bestaan (zo is er in 2012 in totaal 1.063 keer contact opgenomen met de Kinderombudsman, terwijl in 2015 in totaal 2.752 keer contact is opgenomen). Per jaar namen tussen de 75 en 200 jeugdigen contact op met de Kinderombudsman. Uit de gegevens over het aantal contacten blijkt dat de meeste contacten door ouders zijn gelegd. Direct vanaf het begin was de Kinderombudsman bereikbaar. Er werd voorrang gegeven aan gevallen die duidelijk spoed vereisen en contacten die gelegd worden door jeugdigen.<sup>17</sup>

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet Kinderombudsman werden zorgen geuit dat overlap zou ontstaan met andere organisaties die klachten behandelen (hierbij werd met name de Nationale ombudsman zelf genoemd) wanneer de Kinderombudsman ook een zelfstandige klachtfunctie zou krijgen. Verder bestond de zorg dat de Kinderombudsman een groot aantal klachten zou ontvangen, waardoor andere taken niet genoeg aandacht zouden krijgen. Uit de wetsevaluatie blijkt dat deze zorgen ongegrond zijn gebleken. In de eerste vijf jaar zijn van de in het totaal 9.601 contacten, 215 contacten door de Kinderombudsman als klacht aangemerkt.<sup>18</sup> De klachten hebben uiteindelijk geresulteerd in de publicatie van 29 schriftelijke rapporten naar aanleiding van een individuele klacht op de website van de Kinderombudsman.<sup>19</sup> De Kinderombudsman heeft bovendien geregeld klachten doorverwezen naar andere organisaties.<sup>20</sup> Dit houdt verband met het feit dat de Kinderombudsman op grond van de parlementaire stukken als tweedelijnsklachtorganisatie kan worden aangemerkt. Dit betekent dat de burger eerst bij de organisatie waar de klacht betrekking op heeft, moet klagen, alvorens zijn of haar klacht door de Kinderombudsman kan worden behandeld.<sup>21</sup>

Uit het evaluatieonderzoek is gebleken dat burgers de Kinderombudsman kunnen vinden in geval van een vermeende kinderrechtschending. In een aanzienlijk deel van de rapporten (21 van de 29 rapporten) is de klacht (deels) gegrond verklaard in het licht van het kinderrechtenkader, waarbij in de meeste rapporten (20 van de 29) aanbevelingen zijn geformuleerd. De gepubliceerde klachtrapporten worden door professionals en burgers gebruikt als handvatten voor de interpretatie van gedragingen van bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties. Doordat in de meeste rapporten (20 van de 29) kindvriendelijke informatie over de

10 Artikel 11b lid 3 WNo; Zie ook *Kamerstukken II 2008/09, 31831, 7, p. 11.*

11 Bruning e.a. 2017, p. 51-52, 175.

12 Zie Bruning e.a. 2017, p. 133-145. De Kinderombudsman door de ogen van jeugdigen.

13 Bruning e.a. 2017, p. 174-175. Participatie jeugdigen.

14 Zie ook D.S. Verkroost & S.E. Rap, 'Vijf jaar klachtbehandeling door de Kinderombudsman', *Tijdschrift voor Klachtrecht*, 13(4), 2017, p. 14-17.

15 Dat dit niet vanzelfsprekend is, blijkt uit een vergelijking met andere landen. In Noorwegen (waar in 1981 de eerste kinderombudsman werd ingesteld) en Engeland hebben de kinderombudsmannen bijvoorbeeld geen klachtbehandeling staak. Zie Bruning e.a. 2017, p. 155-157. De Kinderombudsman in Europees perspectief.

16 Zie Bruning e.a. 2017, p. 48-49. Cijfers contacten.

17 De Kinderombudsman, *Handboek ombudswerk (versie 1.4)*, 2016 (Intern document Kinderombudsman).

18 De klachten vormen dus twee procent van het totaal aantal contacten dat bij de Kinderombudsman in de eerste vijf jaar na het ontstaan is binnengekomen; Bruning e.a. 2017, p. 49 en 92.

19 [www.dekinderombudsman.nl](http://www.dekinderombudsman.nl).

20 Zie Bruning e.a. 2017, p. 92. Cijfers klachten. Van de 154 klachten waarvan een vervolgactie is bijgehouden, hebben in totaal 51 klachten geleid tot een doorverwijzing en/of advies.

21 *Kamerstukken II 2008/09, 31831, 7, p. 7-8.*

inhoud van het rapport is te vinden, kunnen ook jeugdigen de rapporten gemakkelijk raadplegen. Het voorgaande illustreert dat de klachtfunctie van de Kinderombudsman een meerwaarde heeft. Deze meerwaarde kan versterkt worden door de follow-up van klachtrapporten te verbeteren. In de onderzochte periode is namelijk onvoldoende tijd en aandacht besteed aan de vraag of de conclusies en aanbevelingen worden opgevolgd.<sup>22</sup>

Het is opvallend dat jeugdigen zelf nauwelijks met klachten bij de Kinderombudsman aankloppen. Van de 215 indieners van klachten zijn er slechts veertien minderjarig en vanaf 2014 tot en met maart 2016 is geen enkele klacht door een jeugdige ingediend.<sup>23</sup> Hoewel het voor kan komen dat een ouder of professional namens een jeugdige een klacht heeft ingediend, is het de vraag of jeugdigen voldoende op de hoogte zijn van de klachtbehandeling staak van de Kinderombudsman en of deze klachtfunctie wel voldoende laagdrempelig en toegankelijk is voor jeugdigen, dan wel als voldoende nuttig gezien wordt door jeugdigen. Aangezien deze vragen in de wetsevaluatie niet nader zijn onderzocht, is nader onderzoek aangewezen.

### 3.2 Toetsingskader van klachten

Op basis van de wettekst zou de Kinderombudsman de gedragingen waarover geklaagd wordt, moeten toetsen aan de behoorlijkheidsnormen in het algemeen, waarbij gedacht kan worden aan onafhankelijkheid, transparantie en het respecteren van grond- en mensenrechten (waaronder ook kinderrechten).<sup>24</sup> Op grond van de parlementaire geschiedenis kan beargumenteerd worden dat de Kinderombudsman zich bij alle taken primair richt op de rechten en belangen van het kind.<sup>25</sup> Uit de analyse van de klachtrapporten blijkt inderdaad dat de Kinderombudsman klachten over gedragingen van bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties<sup>26</sup> specifiek aan kinderrechten heeft getoetst en daarbij geen aandacht heeft besteed aan de overige, meer algemene behoorlijkheidsvereisten. Het toetsingskader dat de Kinderombudsman bij de behandeling van klachten heeft gehanteerd, is gebaseerd op het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK). Meer in het bijzonder heeft de Kinderombudsman steeds artikel 3 lid 1 IVRK – waarin het vooropstellen van het belang van het kind is vastgelegd – als uitgangspunt genomen. De interpretatie van het belang van het kind in de desbetreffende zaken vond steeds plaats met behulp van andere bepalingen uit het IVRK, andere relevante internationale mensenrechteninstrumenten, nationale wet- en regelgeving en rechtspraak.

De Kinderombudsman en de Nationale ombudsman hebben in een aantal gevallen gezamenlijk onderzoek verricht naar aanleiding van een individuele klacht over een bestuursorgaan (dit betreft 16 van de 29 klachtrapporten). Ondanks dat de toetsingskaders van de Kinderombudsman en Nationale ombudsman wettelijk gezien gelijk zijn aan elkaar (namelijk de behoorlijkheidsnormen, artikel 9:27 lid 1 Awb), heeft de Kinderombudsman zich in deze gevallen enkel op kinderrechten gericht, terwijl de Nationale ombudsman aan de (overige) behoorlijkheidsnormen heeft getoetst.<sup>27</sup>

Het gebruik van (louter) kinderrechten als toetsingskader door de Kinderombudsman is opvallend, omdat deze zich op basis van de wet zou moeten richten op alle behoorlijkheidsnormen.<sup>28</sup> Doordat echter bij de Kinderombudsman specifieke expertise ten aanzien van kinderrechten bestaat en het mandaat van de Kinderombudsman gekoppeld is aan de bevordering van kinderrechten, bevreedt deze bevinding allerminst. Het kinderrechtentoesingskader ligt zelfs voor de hand, ook in het licht van de parlementaire geschiedenis. Het is echter ook goed voorstelbaar dat de Kinderombudsman naast de kinderrechtennorm als één van de behoorlijkheidsnormen, eveneens de overige behoorlijkheidsnormen meeneemt in de toetsing om een zo integraal mogelijk toetsingskader te hanteren. Dan zou bijvoorbeeld ook worden getoetst aan de norm dat een beslissing goed gemotiveerd moet zijn of aan de norm van onpartijdigheid, waarvoor in het kinderrechtenverdrag geen expliciete grondslag is te vinden. In de praktijk zal in het geval van klachten waarbij zowel rechten van volwassenen als rechten van kinderen betrokken zijn, bekeken worden of de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman kunnen samenwerken om zo vanuit hun eigen expertise naar de gedragingen kijken. In de wetsevaluatie is opgemerkt dat transparante oordeelsvorming essentieel is zodat de gehanteerde toetsingskaders duidelijk zijn voor de betrokkenen.<sup>29</sup> De Kinderombudsman heeft veel nadruk gelegd op zijn bevoegdheid om aan het IVRK te toetsen. Evenwel is in het geval van een klacht over het handelen van een bestuursorgaan in een situatie betreffende een jeugdige ook de Nationale ombudsman bevoegd. Deze kan op zijn beurt als onderdeel van de behoorlijkheidstoets ook het IVRK meenemen. In de praktijk hebben ombudswerkers van de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman in specifieke gevallen de samenwerking gezocht. Inmiddels zijn er interne afspraken gemaakt over de afstemming in geval van dergelijke klachten.<sup>30</sup> De specialistische kennis van de Kinderombudsman over kinderrechten is van groot belang voor kwesties die kinderen aangaan. Dat neemt niet weg dat de vraag er ligt hoe beide toetsingskaders zich nu precies tot

22 Bruning e.a. 2017, p. 111.

23 Bruning e.a. 2017, p. 95.

24 Artikel 11d lid 1 WNo jo. artikel 9:27 Awb; Zie De Nationale ombudsman, *Behoorlijkheidswijzer*, [www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/behoorlijkheidswijzer](http://www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/behoorlijkheidswijzer) waarin de behoorlijkheidsnormen waaraan de Nationale ombudsman toetst, worden opgesomd.

25 Zie ook *Kamerstukken II 2008/09, 31831, 7, p. 7-9*.

26 Het is overigens de vraag of de behoorlijkheidseisen uit de Awb en de verplichtingen die voortvloeien uit het IVRK ook kunnen gelden voor privaatrechtelijke organisaties.

27 De Nationale ombudsman, *Behoorlijkheidswijzer*, [www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/behoorlijkheidswijzer](http://www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/behoorlijkheidswijzer).

28 Artikel 11d lid 1 WNo jo. artikel 9:27 Awb; Zie De Nationale ombudsman, *Behoorlijkheidswijzer*, [www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/behoorlijkheidswijzer](http://www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/behoorlijkheidswijzer) waarin de behoorlijkheidsnormen waaraan de Nationale ombudsman toetst, worden opgesomd.

29 Bruning e.a. 2017, p. 117.

30 De Kinderombudsman, *Handboek ombudswerk (versie 1.4)*, 2016 (Intern document Kinderombudsman).

elkaar verhouden en of dit consequenties heeft voor hoe een klacht behandeld en beoordeeld wordt.

## 4. Bestuurskundige dimensies van autonomie

### 4.1 Inleidend

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat gestreefd is naar een zo groot mogelijke autonomie voor de Kinderombudsman. Uiteindelijk is de Kinderombudsman als substituut ombudsman ondergebracht bij de Nationale ombudsman, met eigen geattribueerde taken. In het evaluatieonderzoek is nagegaan of de Kinderombudsman autonoom genoeg kan functioneren om zijn wettelijke taken te kunnen vervullen. Het toetsingskader hiervoor is gevormd op basis van de Paris Principles, die richtlijnen geven voor het autonoom kunnen handelen van instituten die zich richten op het verdedigen van mensenrechten.<sup>31</sup> Autonomie, als ruim begrip, is volgens bestuurskundige inzichten<sup>32</sup> geoperationaliseerd in vier concrete sub-dimensies, die we elk systematisch hebben getoetst. Er is onderscheid gemaakt tussen (1) beleidsautonomie, de mate van vrijheid die de Kinderombudsman heeft in het maken van keuzes met betrekking tot de invulling van zijn taken; (2) managementautonomie: de mate van vrijheid die de Kinderombudsman heeft met betrekking tot de inzet van personeel en de logistiek van de organisatie; (3) financiële autonomie: de mate waarin de Kinderombudsman vrijelijk kan beschikken over een eigen budget en dit naar eigen inzichten kan aanwenden; en tot slot, (4) structurele autonomie, de hiërarchische relaties van verantwoording voor de Kinderombudsman. Per vorm is bekeken wat de wet voorschrijft (*de iure* autonomie) en is dit vergeleken met de eigenlijke bestuurspraktijk (*de facto* autonomie). Voor de operationalisering van autonomie is gebruikgemaakt van bestaand meetinstrumentarium op ontwikkeld door het zogenaamde COBRA netwerk (*Comparative Public Organization Database for Research and Analysis*).<sup>33</sup> Wat betreft *beleidsautonomie*, heeft de Kinderombudsman steeds zelfstandig vorm kunnen geven aan de werkwijze en inhoud van het werk. Volgens de wet heeft de Kinderombudsman eigen taken, maar kan de Kinderombudsman ook taken toebedeeld krijgen als substituut van de Nationale ombudsman. In de praktijk heeft de Kinderombudsman echter al zijn tijd kunnen besteden aan de eigen taken. Wel heeft de Kinderombudsman direct vanaf het begin de klachten behandeld die gaan over bestuursorganen en betrekking hebben op kinderrechten. Wettelijk gezien kan echter ook de Nationale ombudsman klachten over bestuursorganen aan de kinderrechtennorm toetsen.

Ten aanzien van *managementautonomie* is er in de wet weinig geregeld. In de praktijk blijkt de Kinderombudsman een aanzienlijke mate van managementautonomie te hebben. De voormalige Kinderombudsman heeft in grote mate zelf

sturing kunnen geven aan het management van het team van het instituut Kinderombudsman en aan de werkzaamheden van de teamleden. In de praktijk heeft de voormalige Nationale ombudsman zich hierbij terughoudend en voornamelijk faciliterend opgesteld. Waar mogelijk heeft de Kinderombudsman gebruikgemaakt van de faciliteiten van de Nationale ombudsman, als ook kennis over methoden van ombudswerk en onderzoek en het netwerk van de Nationale ombudsman.

Ook met betrekking tot *financiële autonomie* is er weinig wettelijk geregeld. In het licht van de Paris Principles is dit niet optimaal. Deze onderstrepen immers uitdrukkelijk dat het belangrijk is dat een instituut een eigen budget heeft waar het ook zelf over kan beschikken.<sup>34</sup> In de praktijk is het budget voor de Kinderombudsman nu een interne allocatie-kwestie voor de Nationale ombudsman. De Kinderombudsman neemt bovendien geen deel aan de onderhandelingen over de begroting met BZK en kan niet zelfstandig aankloppen bij VWS voor (extra) budget (dit ministerie stelt per jaar een bedrag beschikbaar aan BZK voor de Kinderombudsman). Het budget van de Kinderombudsman is hierdoor afhankelijk van de onderhandelingen die de Nationale ombudsman voert. Dit zorgt voor een onduidelijke situatie, waarin de Kinderombudsman geen zelfstandige invloed kan uitoefenen op de hoogte van het budget. Uit de vergelijkingen met andere landen bleek dat een eigen budget direct verkregen vanuit het parlement of een ministerie een belangrijk onderdeel is van de autonomie en onafhankelijkheid.

Met betrekking tot *structurele autonomie*, tot slot, zijn er in de praktijk geen verschillen gevonden tussen wat de wet voorschrijft en hoe de structurele autonomie in de praktijk vorm krijgt. Een kwetsbaar punt blijkt evenwel de afloop van de ambtstermijn van de Kinderombudsman. Het aflopen van de termijn van de eerste Kinderombudsman heeft laten zien dat het instituut Kinderombudsman voor de benoeming van het ambt afhankelijk is van de Nationale ombudsman; deze bepaalt of de Kinderombudsman, een jaar na zijn of haar aanstelling als Nationale ombudsman, voorgedragen wordt voor een nieuwe termijn. Deze bepaling heeft eind 2015/begin 2016 geleid tot ophef in de samenleving en media en tot onzekerheid binnen de instituten van de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman. De meeste respondenten, zowel van binnen als van buiten de Kinderombudsman en Nationale ombudsman, stelden dat de afhankelijkheid in de benoeming niet geleid heeft tot invloed op de inhoud van het gevoerde beleid. De benoemingsprocedure werd echter expliciet als een zwakke plek gezien, omdat het de mogelijkheid biedt tot meer beïnvloeding vanuit de Nationale ombudsman. Uiteindelijk heeft de ruimte die de wet laat en de daarmee samenhangende afhankelijkheid van de bevoegdheid van de Nationale ombudsman om zijn eigen team samen te stellen bijgedragen aan het conflict over het einde

31 Principles relating to the status and functioning of national institutions for the promotion and protection of human rights; Adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993.

32 K. Verhoest e.a., 'The study of organisation autonomy: A conceptual review', *Public administration and development* 2004/24.

33 Zie verder Bruning e.a. 2017, p. 26.

34 Principles relating to the status and functioning of national institutions for the promotion and protection of human rights (The Paris Principles). Adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993. 'Composition and guarantees of independence and pluralism', par. 2.

van de termijn tussen de huidige Nationale ombudsman en de voormalige Kinderombudsman.

#### 4.2 Heeft de Kinderombudsman voldoende autonomie?

Wanneer we *de iure* en *de facto* autonomie van de Kinderombudsman bekijken, kan concluderend worden gesteld dat we worden geconfronteerd met een *hybride situatie*. Aan de ene kant is veel autonomie toegekend aan het instituut in inhoudelijke zin (een zelfstandig takenpakket), maar aan de andere kant is het instituut wat betreft het budget, het management en de benoeming van de Kinderombudsman sterk afhankelijk van de Nationale ombudsman. Ook de mate van beleidsautonomie wordt deels bepaald door de Nationale ombudsman, die immers de Kinderombudsman aanvullende taken kan toebedelen. Voor zowel de invulling van de eigen taken als het managen van het team geldt dat dit deels zo ruim is geweest vanwege de houding van de voormalige Nationale ombudsman. Dit betekent echter niet dat er ook in de toekomst altijd voldoende autonomie zal bestaan voor de Kinderombudsman. Weliswaar kan de Nationale ombudsman zich wettelijk niet bemoeien met de geattribueerde taken, maar de Nationale ombudsman zou in de toekomst wel aanvullende taken kunnen opleggen, die tot gevolg hebben dat de Kinderombudsman minder tijd heeft voor de eigen taken. Daarnaast zou, op basis van de huidige wet, de Nationale ombudsman kunnen besluiten om in de toekomst het management in eigen hand te nemen.

De autonomie verkregen door het zelfstandige takenpakket, die aanzienlijk is, staat hiermee niet in verhouding tot de autonomie in de wet gegeven, voornamelijk ten aanzien van structurele, management- en financiële autonomie. Als de Kinderombudsman ten aanzien van deze vormen van autonomie enkel als substituut ombudsman gezien wordt, blijft de Kinderombudsman bijgevolg afhankelijk van de visie van de Nationale ombudsman ten aanzien van het Instituut Ombudsman en van de (persoonlijke) samenwerking tussen de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman.

Nog anders gesteld: de wetsevaluatie heeft aan het licht gebracht dat de huidige constructie, vanuit zowel juridisch als bestuurskundig perspectief, de Kinderombudsman in staat stelt zijn wettelijke taken uit te voeren, wat uiteraard zeer gunstig is. Dit laat echter onverlet dat verschillende maatregelen zouden kunnen worden genomen om te waarborgen dat de Kinderombudsman daadwerkelijk onafhankelijk kan (blijven) opereren. Hiermee kan worden voorkomen dat de autonomie in de praktijk onder een acceptabel niveau komt en kan de eigenstandige positie die de Kinderombudsman de eerste vijf jaren heeft opgebouwd, worden versterkt. In elk geval zou het instituut Kinderombudsman al gebaat zijn met een duidelijker gedefinieerde autonome positie. Gegeven de politieke keuze voor het onderbrengen van de Kinderombudsman in het instituut van de Nationale ombudsman, zou het te ver voeren aan te bevelen van de Kinderombudsman een apart instituut te maken, zoals een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Bovendien is dat een disproportionele maatregel om de huidige oneffenheden glad te strijken. Niet alleen zou het opzetten van ZBO een kostbare optie zijn, het

zou ook een nieuw orgaan creëren naast een al bestaand orgaan. Dat zou samenwerking mogelijk bemoeilijken en in de weg staan aan het wederzijds versterken van de uitvoering van de wettelijke taken.

Daarnaast kan op basis van dit onderzoek een aantal argumenten worden gevonden voor het handhaven van de bestaande wettelijke constructie. Zo profiteert de Kinderombudsman van de status van Hoog College van Staat die de Nationale ombudsman geniet. Ook kan de Kinderombudsman profiteren van de (deels in samenwerking uitgevoerde) ombudstaak, die een belangrijk deel uitmaakt van het werk van de Kinderombudsman, en kan de synergie tussen beide instituten positief uitpakken voor de uitoefening van de wettelijke taken door de Kinderombudsman.

Gelet op het bovenstaande is de vraag hoe binnen de huidige situatie en het bestaande wettelijke kader, waar indertijd bewust voor is gekozen, de autonomie van de Kinderombudsman vergroot kan worden, terwijl de potentiële synergie tussen Kinderombudsman en Nationale ombudsman verder benut kan worden. Het loskoppelen van de benoemingstermijn van de Kinderombudsman van die van de Nationale ombudsman is een proportionele en doeltreffende maatregel in dit verband. Hetzelfde geldt voor de aanbeveling om de Kinderombudsman vanuit het parlement de beschikking te geven over een eigen budget, net als bijvoorbeeld het geval is voor de Vlaamse Kinderrechtencommissaris.

Het onderzoek heeft laten zien dat mits met de juiste juridische kaders en afspraken, een autonome instelling gecreëerd kan worden binnen een reeds bestaand autonoom instituut. Het onderscheiden van de diverse deelvormen van autonomie is zinvol om een accurate en genuanceerde inschatting te kunnen maken van het belang van elk van deze deelvormen voor de effectieve en efficiënte realisatie van de taken van de Kinderombudsman. De casus van de Kinderombudsman in Nederland biedt aldus ook waardevolle inzichten voor verder bestuurskundig en juridisch onderzoek naar mogelijkheden van vormgeving van ombudsdiensten.

## 5. Kinderrechteninstituten

Het onderzoek uitgevoerd in het kader van de Evaluatie Wet Kinderombudsman biedt niet alleen wetenschappelijke inzichten voor het verder ontwikkelen van het instituut Kinderombudsman in Nederland. De juridische en bestuurskundige analyse van een instituut Kinderombudsman dat is vormgegeven binnen een reeds bestaand Instituut Nationale ombudsman, vormt ook een interessante bijdrage aan het wetenschappelijke debat over de ontwikkeling van instituten die zich bezighouden met het monitoren, bevorderen en beschermen van de rechten van kinderen in de nationale jurisdictie. In de praktijk verschillen deze instituten in institutionele vormgeving en mandaat.<sup>35</sup> Dit debat richt zich voor een belangrijk deel op het vergelijken van verschillen-

<sup>35</sup> Zie Bruning e.a. 2017, p. 153-163.

de regionale, nationale en sub-nationale vormen van kinderrechten instituties en het construeren van typologieën.<sup>36</sup> Het VN-Kinderrechtencomité heeft zich in *General Comment nr. 2* over 'De rol van onafhankelijke nationale mensenrechtenorganisaties in het bevorderen en beschermen van de rechten van het kind', duidelijk uitgesproken over het belang van nationale mensenrechten instituten voor de implementatie van het IVRK. Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt dat 'the institution, whatever its form, should be able, independently and effectively, to monitor, promote and protect children's rights'.<sup>37</sup> Het vraagstuk van autonomie staat dus centraal.

Het vraagstuk van autonomie richt zich in eerste instantie op de vraag of de instituties onafhankelijk van de uitvoerende macht kunnen opereren. Zijn zij in de positie om de overheid aan te spreken op het tekort schieten in het implementeren, uitvoeren en beschermen van kinderrechten? Het VN-Kinderrechtencomité legt evenwel geen nadruk op het creëren van *afzonderlijke* thematische kinderrechteninstituten, maar lijkt genoeg te nemen met breed opgezette onafhankelijke mensenrechten instituties waarbinnen voldoende focus is specifiek op kinderrechten.<sup>38</sup> Is in zo'n geval de autonomie voldoende gewaarborgd?

Onderzoek van Thomas e.a. (2011) laat zien dat een 'freestanding' of *afzonderlijke* institutie geprefereerd wordt door de in het onderzoek geconsulteerde Europese instituties, om te voorkomen dat de focus op kinderen verzwakt wordt en om de focus op kinderen als burgers te versterken.<sup>39</sup> Het onderhavige multidisciplinaire evaluatieonderzoek geeft juist inzicht in, *hoe en onder welke randvoorwaarden* een nationale kinderrechten institutie, zoals de Kinderombudsman, ook haar werk kan uitvoeren als het geïncorporeerd is in een breder mensenrechteninstituut, zoals de Nationale ombudsman. In dat geval is dus een zorgvuldige analyse nodig van de mate van 'autonomie' van een instituut, waarbij zowel de wettelijke bepalingen, de verschillende bestuurskundige sub-dimensies van autonomie (structuur, beleid, management en financiën) als ook de uitvoering in de dagelijkse praktijk van de ambten van Nationale ombudsman en Kinderombudsman, in onderling verband bestudeerd worden. Het onderzoek levert zo een bijdrage aan de complexe

wijze waarop 'autonomie' in relatie tot nationale kinderrechteninstituten begrepen én onderzocht moet worden.

## 6. Hoe nu verder?

In deze bijdrage hebben wij enkele thema's uit de Evaluatie Wet Kinderombudsman nader beschouwd, en laten zien dat het evaluatieonderzoek relevant is voor de wetenschappelijke discussie over kinderrechteninstituten. Het evaluatieonderzoek geeft een multidisciplinaire analyse van een Kinderombudsman die als substituuut met een wettelijk gemandateerd takenpakket binnen een bestaande Nationale ombudsman gecreëerd is. Het laat treffend zien dat een niet op zichzelf staand instituut goed kan functioneren en kinderrechten daadwerkelijk op de kaart kan zetten. Dat heeft zeker ook te maken met de inzet van de eerste Kinderombudsman en zijn team. Tegelijkertijd laat het ook goed zien dat de autonomie in al zijn dimensies, zowel in theorie als praktisch, goed doordacht moet worden, omdat anders de hierboven gesignaleerde kwetsbaarheden, die het goed functioneren in de weg kunnen staan, over het hoofd gezien kunnen worden of in de praktijk tot problemen kunnen leiden. Dit onderzoek geeft aanleiding om alle dimensies van autonomie ter hand te nemen en wij hopen dan ook dat de betrokken instanties – ministeries, Nationale ombudsman en Kinderombudsman – onze aanbevelingen serieus in overweging zullen nemen.<sup>40</sup> Een volgende evaluatie zou dan benut kunnen worden om te beoordelen of zorgen omtrent de gesignaleerde kwetsbaarheden zijn weggenomen of verminderd.

Los van de institutionele inbedding laat dit onderzoek ook zien dat het goed zou zijn als zowel door de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman als door de wetgever nog een keer goed wordt gekeken naar specifieke onderdelen van de wettelijke taken van de Kinderombudsman. Het bestaansrecht is duidelijk en mag niet in twijfel worden getrokken, maar op onderdelen is aanscherping van regelgeving dan wel verbetering van de praktijk op zijn plaats. Wij denken hierbij in elk geval aan het verduidelijken van de toetsingskaders bij klachten en het beoordelen van de toegankelijkheid van het klachtmechanisme voor jeugdigen, nu zij zelf nauwelijks klachten aanbrenge. Tegelijkertijd geven de vele contacten van burgers met de Kinderombudsman aan dat er kennelijk behoefte bestaat aan contact en dat ook doorverwijzing van klachten een belangrijke taak is. Tot slot is verder onderzoek op zijn plaats, niet alleen naar nationale kinderrechteninstituten, hun positionering op nationaal niveau en hun autonomie, maar ook naar nieuwe ontwikkelingen die in de wetsevaluatie slechts bescheiden aandacht hebben gekregen. Dat laatste betreft bijvoorbeeld het ontstaan van gemeentelijke kinderombudsmannen in enkele grote steden, zoals Rotterdam, Amsterdam en Den Haag.<sup>41</sup> Deze gemeentelijke kinderombudsmannen vloeien

36 L.C. Reif, 'The future of thematic children's rights institutions in national human rights institution world: The Paris principles and the UN Committee on the Rights of the Child', *Houston Journal of International Law* 2015, 37(2), p. 489-490; zie daarnaast N. Thomas, B. Gran & K. Hanson, 'An independent voice for children's rights in Europe? The role of independent children's rights institutions in the EU', *International Journal of Children's Rights* 2011, 19(3), p. 429-450; zie ook UNICEF, *Championing Children's Rights. A Global study of independent human rights institutions for children – summary report*, 2013; zie ten slotte R. Ruggiero, 'Ombudspersons for children in selected decentralized European States: implementing the CRC in Belgium, Spain and the United Kingdom.', *Interdisciplinary Journal of Family Studies*, 2013, 18(2), p. 65-97.

37 Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 2. The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child*, UN Doc CRC/C/GC/2, 15 November 2002, par. 7.

38 Zie Reif 2015, p. 433-490. General Comment nr. 2, par. 6: "a broad-based National Human Rights Institution should include within its structure either an identifiable commissioner specifically responsible for children's rights, or a specific section or division for children's rights."

39 Thomas et al. 2011, p. 445-446.

40 Zie uitgebreid Bruning e.a. 2017, p. 187 e.v. en bijlage D 'Aanbevelingen op uitvoeringsniveau'.

41 Zie hiervoor Bruning e.a. 2017, p. 81-86. Gemeentelijke Kinderombudsman.

voort uit de gemeentelijke ombudsmannen die deze drie steden op basis van de Gemeentewet hebben geïnstalleerd (zij zijn dus *geen* afgeleiden of decentrale 'kantoren' van de nationale Kinderombudsman die gebaseerd is op de WNo). De ontwikkeling van gemeentelijke kinderombudsmannen lijkt mede samen te hangen met de decentralisatie van onder andere de jeugdhulp naar de gemeenten. In het algemeen worden de gemeentelijke kinderombudsmannen beschouwd als toegevoegde waarde voor het kinderrechtsveld, al is er ook terughoudendheid waarneembaar voor wat betreft het instellen van nog een toezichthouder in het in toenemende mate versnipperde jeugddomein. Evenwel roept het bestaan van gemeentelijke kinderombudsmannen specifieke vragen op. Zo lijkt het voor de hand liggend om klachten lokaal op te pakken, dicht bij de burger en de plek waar zich de problemen voor doen. Tegelijkertijd is het van belang om op landelijk niveau overzicht te hebben van de (onderliggende) signalen van klachten om zodoende meer systematische problemen te kunnen identificeren. Tot slot roept het vragen op met betrekking tot de precieze verhouding ten opzichte van de nationale Kinderombudsman wat betreft de bevoegdheden en de toepasselijke toetsingskaders in geval van klachten. Dit is van belang voor elke jeugdige als inwoner van Nederland en van een bepaalde gemeente: bij wie kan hij of zij aankloppen met een klacht betreffende een mogelijke schending van kinderrechten, en op welke manier is de meest integrale en optimale toetsing van de kwestie gewaarborgd?