

*Autonomie is een kernprincipe voor het functioneren van een ombudsman, en wordt ook maatschappelijk hoog in het vaandel gedragen, zoals bleek uit de ophef in 2016 rond de niet-verlenging van het mandaat van de toenmalige Kinderombudsman. In Nederland werd de Kinderombudsman ondergebracht in een bestaand autonoom instituut: de Nationale ombudsman. Dit confronteert ons met een interessant bestuurskundig vraagstuk: in hoeverre schept deze bijzondere organisatorische constructie voldoende autonomie? Dit artikel bespreekt de resultaten van een onderzoek waarin we dit vraagstuk bekeken voor de Kinderombudsman. Uit een beschouwing van de wettelijke en feitelijke autonomie blijkt de autonomie van de Kinderombudsman in behoorlijke mate afhankelijk te zijn van de opstelling van de Nationale ombudsman en van de relatie tussen de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman. Dit onderstreept de noodzaak om bij de oprichting van een instituut te bepalen hoe de autonomie moet worden gewaarborgd.*

## **Inleiding: het belang van een autonome ombudsfunctie**

Toen in 2016 de termijn van de toenmalige Kinderombudsman niet werd verlengd, ontstond er behoorlijk wat ophef in Nederland. De onafhankelijkheid van de Kinderombudsman werd expliciet ter discussie gesteld, wat bleek uit mediaberichten,<sup>1</sup> zoals ‘Bijna honderd jongeren- en kinderrechtenorganisaties doen een oproep voor meer onafhankelijkheid voor de Kinderombudsman. De bestaande regels bieden te weinig ruimte om los van de Nationale ombudsman te opereren.’ (Vleugels, 2016), en resulteerden in petities over het aanblijven van de Kinderombudsman.<sup>2</sup> De autonomie van een ombudsman is essentieel, want in grote mate bepalend voor diens mogelijkheid tot goed functioneren. Vooreerst draagt autonomie bij aan het vertrouwen dat burgers in een ombudsman stellen (Oosting, 2000, pp. 11-12). Omdat een ombudsman de burger helpt met problemen tegenover de overheid, kan een ombudsman niet opereren onder toezicht of sturing van diezelfde overheid (Uggla, 2004, p. 427). Autonomie laat bovendien toe om eerlijk te kunnen oordelen zonder druk van buitenaf en zonder angst voor mogelijke gevolgen (Oosting, 2000, pp. 11-12). Ten derde kan een autonome ombudsman efficiënter handelen, wanneer deze zelf kan bepalen op welke wijze tijd en middelen worden ingezet.

Deze situatie, waarin vraagtekens gezet werden bij de onafhankelijkheid van de Kinderombudsman, kon (mede) ontstaan door de ingewikkelde wettelijke inbedding van de Kinderombudsman in het bestaande instituut van de Nationale ombudsman. Organisatorisch maakt de Kinderombudsman als substituutombudsman onderdeel uit van het instituut van de Nationale ombudsman, maar met een eigen, wettelijk vastgelegd takenpakket.

Deze organisatorische constructie confronteert ons met een interessante bestuurskundige situatie. De Kinderombudsman werd ondergebracht in een bestaand autonoom instituut, i.e. de

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld: Eerkens, 2016; Geuze & Voskuil, 2016; ‘Gezocht: kinderombudsman (m/v) voor een plek in de schaduw’, 2016; Oberndorff, 2016; Stoffelen & Thijssen, 2016.

<sup>2</sup> De petitie en de bijhorende discussie kunnen worden geconsulteerd via [www.petities24.com/forum/155594](http://www.petities24.com/forum/155594) (Geraadpleegd op 12 februari 2019); of tweets met de hashtag: #dullaertmoetblijven, <https://twitter.com/hashtag/dullaertmoetblijven?src=hash> (geraadpleegd op 12 februari 2019).

Nationale Ombudsman. Zijn autonome instituten binnen bestaande autonome instellingen een *contradictio in terminis*? Of anders gesteld: hoe kan autonomie worden gewaarborgd in een dergelijke constructie? Gezien de noodzaak van autonomie voor het vertrouwen, de efficiëntie en de effectiviteit van het functioneren van een ombudsman is het belangrijk inzicht te krijgen in dit vraagstuk. Aan de hand van een bespreking van de autonomie van de Nederlandse Kinderombudsman trachten we lessen te schetsen voor het waarborgen van autonomie voor ombudsdiensten in het algemeen.

Voorliggend artikel vertrekt vanuit de resultaten van een evaluatie die in 2016-2017 werd uitgevoerd (in opdracht van ZonMw) door een multidisciplinair onderzoeksteam (Bruning et al., 2017). We beschouwen een organisatie als autonoom wanneer het haar kerntaken, binnen de wettelijke kaders, naar eigen inzicht kan vormgeven, zonder inmenging van politieke of maatschappelijke belangen (Bruning et al., 2017, p. 20). Om recht te doen aan de complexiteit van autonomie bestudeerden we drie complementaire perspectieven: (1) vanuit opgestelde en gangbare normen (normatief); (2) zoals het wettelijk is geregeld (formeel of *de iure*); en (3) zoals het in de praktijk vorm krijgt (*de facto*). Door het normatieve kader, de *iure* en de *facto* autonomie systematisch met elkaar te vergelijken kunnen we een genuanceerd antwoord bieden op de vraag in hoeverre de huidige organisatorische vormgeving voldoende ruimte biedt voor autonoom handelen van de Kinderombudsman.

## 2 Een multidimensionele kijk op organisatorische autonomie

*Autonomie: normatief, de iure en de facto*

Vanuit een **normatief perspectief** beschouwd betreft autonomie de vraag aan welke normen de autonomie van een ombudsdienst behoort te voldoen. Voor ombudsdiensten worden vooral de Paris Principles als richtinggevend beschouwd. Dit normenkader werd opgesteld door de Verenigde Naties om de autonomie van *National Human Rights Institutions* te beschermen, maar kan ook worden gehanteerd als leidraad voor ombudsmannen. Ook zij houden zich immers actief bezig met het beschermen van de rechten van burgers (Ayeni, 2014, pp. 498-499, 504). Bovendien, in het geval van de Nederlandse Kinderombudsman, is uitdrukkelijk uitgesproken dat de Kinderombudsman een taak heeft ten aanzien van de bescherming van de rechten van kinderen in Nederland.<sup>3</sup>

In het **de iure perspectief** ligt de focus op wat wettelijk is vastgelegd ten aanzien van de autonomie van een ombudsman. Voor de meeste publieke organisaties geldt dat in wet- of regelgeving, in elk geval tot op zekere hoogte, wordt bepaald wat de organisatie wel en niet zelfstandig kan besluiten, op welke wijze verantwoording moet worden afgelegd en hoe de financiering wordt geregeld (Yesilkagit, 2004, p. 531).

Het spreekt voor zich dat de formele autonomie niet noodzakelijk samenvalt met de mate van autonomie die de organisatie in de praktijk heeft (Maggetti, 2007, p. 282; Yesilkagit & Van Thiel, 2008, p. 146). Een accuraat beeld op de autonomie vereist ook het in kaart brengen van de **de facto autonomie**, waarbij we bekijken in welke mate een ombudsdienst in de praktijk zelfstandig besluiten kan nemen en vorm kan geven aan de eigen organisatie.

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31831, nr. 7, p. 9.

### *Vier domeinen van autonoom handelen*

De autonomie van een organisatie is noodzakelijkerwijze multidimensionaal (Verhoest, Peters, Bouckaert, & Verschuere, 2004, p. 114; Yesilkagit, 2004, p. 546), niet alleen in de zin van de bovengeschetste vormen (normatief; de iure of de facto), maar ook in de zin van verschillende domeinen van autonomie. We maken in dit artikel, conform de gangbare onderzoekspraktijk, een onderscheid tussen structurele, beleids-, management- en financiële autonomie.<sup>4</sup> In wat volgt, bespreken we elk van deze domeinen meer in detail en bekijken we wat de Paris Principles voorschrijven.

#### • *Structurele autonomie*

Structurele autonomie betreft de hiërarchische verantwoordingsrelatie van organisaties en behandelt de vraag aan wie een organisatie verantwoording aflegt en wanneer. Aandachtspunten zijn of een organisatie onder politieke, parlementaire of ambtelijke leiding staat; en wanneer verantwoording wordt afgelegd: ex ante of ex post. Cruciaal is verder de vraag wie de functionarissen van de organisatie benoemt (Uggla, 2004, p. 429; Verhoest et al., 2004, p. 104).

Ten aanzien van structurele autonomie geven de Paris Principles vooral voorschriften voor wat er wettelijk vastgelegd moet worden. Hierin staat dat: (1) bevoegdheden, taken en organisatie niet zomaar veranderd mogen worden en (2) de regering of een minister zo min mogelijk (potentiële) invloed mag uitoefenen op het functioneren van het instituut.

#### • *Beleidsautonomie*

Zoals de term suggereert, betreft beleidsautonomie de vraag in hoeverre een organisatie zelfstandig vorm kan geven aan het gevoerde beleid. Hierbij kan men denken aan het stellen van doelen, het prioriteren van taken en het bepalen van de wijze van uitvoering van die taken. Daarnaast omvat deze beleidsautonomie het zelfstandig naar buiten kunnen brengen van standpunten, onderzoeken of aanbevelingen zonder inmenging van buitenaf.

De Paris Principles schrijven voor dat moet worden vastgelegd dat een ombudsdienst eigen doelen, prioriteiten en activiteiten kan bepalen. In de wet moeten zo min mogelijk voorbehouden zijn opgenomen. Een ombudsdienst moet de mogelijkheid hebben eigen onderzoek uit te voeren en desgevraagd informatie te verkrijgen. Ook moet het instituut eigen *rules of procedures* kunnen vastleggen. Ten slotte mogen er geen barrières worden opgeworpen die ervoor zorgen dat een ombudsdienst bepaalde activiteiten alsnog niet of onvoldoende kan uitvoeren.

#### • *Managementautonomie*

Managementautonomie beschouwt autonomie vanuit de invalshoek wie besluiten neemt over de inzet van mensen en middelen. Belangrijk hierbij is het aanname-, promotie- en ontslagbeleid, maar ook de dagelijkse aansturing van werknemers. Daarnaast valt ook de interne verdeling van middelen onder dit domein.

---

<sup>4</sup> Andere mogelijke dimensies van autonomie, zoals 'juridische autonomie' en 'interventieautonomie', laten we voor onze doeleinden buiten beschouwing (Verhoest et al., 2004, p. 109).

De Paris Principles hebben weinig voorschriften omtrent autonomie op het gebied van management, met uitzondering van het voorschrift dat een ombudsdienst eigen personeel moet kunnen aannemen en ontslaan.

- *Financiële autonomie*

Financiële autonomie, ten slotte, omvat het vraagstuk hoe beschikbare financiële middelen zich verhouden tot de taakstelling. Zijn er voldoende middelen om de gestelde taak uit te voeren? Zijn de toegekende middelen vrij te besteden? Wie bepaalt de hoogte van het budget en hoe makkelijk kan dat budget worden aangepast?

Ook hier is van belang dat de procedures wettelijk zijn verankerd. De Paris Principles schrijven voor dat het parlement de hoogte van het budget bepaalt en dit vervolgens in een wet moet vastleggen, zodat het budget niet op korte termijn kan worden aangepast. Budgetwijzigingen op korte termijn zouden immers kunnen worden gebruikt als een ‘sanctie’ na een ongewenste publicatie of als dreigmiddel om een activiteit niet te ondernemen of een standpunt niet naar buiten te brengen (Uggla, 2004).

Naast een vast budget is het evident dat de financiële middelen een behoorlijke uitvoering van de toebedeelde taken moeten toelaten. Ten slotte moet een ombudsdienst idealiter zelf kunnen besluiten over de besteding van de middelen.

- *Samenhang van de vier domeinen van autonomie*

Deze vier domeinen van autonomie gaan niet noodzakelijk gelijk op. De autonomie kan voor één domein substantieel zijn, terwijl de autonomie voor een ander domein veel kleiner is (Verhoest et al., 2004, pp. 110-114). Zo kan een organisatie relatief weinig te zeggen hebben over het eigen personeelsbeleid, maar wel veel vrijheid hebben in de taakuitvoering. Tegelijk zijn de vormen van autonomie ook niet los van elkaar te beschouwen. Bijvoorbeeld, een gebrek aan financiële autonomie kan gevolgen hebben voor de beleidsautonomie: als er weinig budget is, is een organisatie minder vrij in het uitvoeren van haar taken.

### **3 De autonomie van de Kinderombudsman empirisch ontrafeld**

Na deze beknopte schets van het normenkader voor autonome organisaties, richten we ons nu op de resultaten van het onderzoek naar de autonomie van de Nederlandse Kinderombudsman.<sup>5</sup> De iure autonomie ontrafelden we via een gedetailleerde bestudering van de wetteksten en de memorie van toelichting. Om de feitelijke autonomie in te kunnen schatten baseerden we ons op semigestructureerde interviews met geprivilegieerde informanten actief in jeugdbeleid, en uiteraard met de Nationale Ombudsman zelf.<sup>6</sup> Alle interviews werden getranscribeerd ten behoeve van de systematische verwerking. Door meerdere partijen te bevragen konden we bevindingen trianguleren.

---

<sup>5</sup> De onderzoeksperiode betrof de eerste vijf jaar van het bestaan van de Kinderombudsman in Nederland (april 2011 – april 2016)

<sup>6</sup> Interviews zijn gehouden met: de vorige en de huidige Kinderombudsman; een voormalige en de huidige Nationale ombudsman; vijf beleidsmedewerkers van de Kinderombudsman en drie van de Nationale ombudsman; en beleidsmedewerkers van verschillende ministeries (OCW, V&J, VWS, BZK).

### *Structurele autonomie*

Als onderdeel van het instituut Nationale ombudsman, geniet de Kinderombudsman de status Hoog College van Staat, met een structureel onafhankelijke positie ten aanzien van de ministers. Op deze wijze wordt voorkomen dat er politieke invloed uitgeoefend kan worden op het beleid of de standpunten van de Kinderombudsman. Verantwoording over de eigen taakuitvoering vindt rechtstreeks plaats aan de Tweede Kamer middels een jaarverslag (art. 11 lid 1 WNo). In de praktijk is het afleggen van verantwoording gegaan zoals wettelijk bedoeld en vastgelegd: de Kinderombudsman heeft jaarlijks een jaarverslag naar de Tweede Kamer gestuurd.

Waar het verantwoording afleggen zowel de iure als de facto geheel volgens de Paris Principles verloopt, is de situatie moeilijker in te schatten wanneer we het benoemingsproces beschouwen. Precies dan komen de ingewikkelde hiërarchische verhoudingen tussen de Kinderombudsman met de Nationale ombudsman en de Tweede Kamer duidelijk naar voren. Strikt juridisch is het immers de Tweede Kamer die de Kinderombudsman aanstelt, maar dat gebeurt op voordracht van (ten minste drie) personen voor de functie door de Nationale ombudsman (art. 9 lid 1 WNo). Als de Tweede Kamer echter voornemens is de zittende Kinderombudsman voor nog een termijn te benoemen, kan zij van de voordracht afzien (art. 9 lid 3 WNo). De ambtstermijn van de Kinderombudsman is verder gekoppeld aan die van de Nationale ombudsman: één jaar na het aflopen van de ambtstermijn van de Nationale ombudsman loopt de ambtstermijn van de Kinderombudsman af (art. 9 lid 2 WNo).

Niet alleen juridisch is de benoemingsprocedure ingewikkeld. In 2016, na het eerste jaar van de huidige Nationale ombudsman, liep de termijn van de Kinderombudsman af. De Nationale ombudsman verzocht de Kamer een nieuwe Kinderombudsman te benoemen en stelde hiervoor drie kandidaten voor.<sup>7</sup> In de Kamer werd vervolgens de nieuwe Kinderombudsman gekozen en benoemd.

De gang van zaken rondom de benoeming van een nieuwe Kinderombudsman heeft, zoals gesteld, veel stof doen opwaaien. Ondanks het feit dat de wet de Nationale ombudsman de ruimte gaf om een ‘eigen team samen te stellen’, ontstond in de publieke opinie het gevoel dat de Nationale ombudsman de Kinderombudsman een beperktere rol wilde geven. De autonomie van de Kinderombudsman werd hierbij expliciet ter discussie gesteld.<sup>8</sup> Het is lastig te bepalen hoe deze unieke benoemingsprocedure zich verhoudt ten opzichte van de voorschriften in de Paris Principles. De invloed van de Nationale ombudsman op de benoeming en ambtstermijn betreft immers de invloed van een onafhankelijk instituut en niet van een ministerie. Tegelijk betekent de invloed vanuit de Nationale ombudsman wel dat de Kinderombudsman niet volledig structureel onafhankelijk is. Bovendien, zoals we schreven, is de perceptie van onafhankelijkheid cruciaal voor het vertrouwen in de ombudsdienst. De huidige constructie, en in het bijzonder de koppeling van de ambtstermijn van de Kinderombudsman aan die van de Nationale ombudsman, kan dus wel degelijk het vertrouwen van de burger verminderen en daarmee de effectiviteit van het instituut aantasten.

---

<sup>7</sup> Meer over de procedure is te lezen op de website van de Nationale ombudsman: <https://www.nationaleombudsman.nl/vraag-en-antwoord-wisseling-kinderombudsman#hoe-gaat-de-procedure-om-een-nieuwe-kinderombudsman-te-benoemen--2> (geraadpleegd op 4 maart 2018).

<sup>8</sup> Zie de verwijzingen onder noot 1.

### *Beleidsautonomie*

Een andere wettelijke complexiteit is dat de Kinderombudsman is aangesteld als substituutombudsman. De Nationale ombudsman staat hiërarchisch boven een substituutombudsman en regelt diens taken (art. 9 lid 5 WNo). In de memorie van toelichting wordt expliciet genoemd dat dit ook voor de Kinderombudsman geldt.<sup>9</sup> Deze heeft daarnaast een eigenstandige positie gekregen voor de uitvoering van enkele wettelijk vastgelegde taken.<sup>10</sup> Voor de uitvoering hiervan moet de Nationale ombudsman voldoende ruimte bieden. Wat ‘voldoende ruimte’ inhoudt, wordt niet gedefinieerd. Wel is opgenomen dat de Kinderombudsman in de communicatie over de eigen taken vrij is zich met een eigen gezicht te profileren.<sup>11</sup> In de wet is dus enige spanning tussen het eigen takenpakket waarvoor ‘voldoende ruimte’ moet zijn en de taken die de Kinderombudsman mogelijk als substituutombudsman krijgt. Deze constructie is vanuit de Paris Principles bezien twijfelachtig: er mogen immers geen barrières worden opgeworpen die de taakuitvoering in gevaar brengen.

In de praktijk dienden zich in de eerste vijf jaar van het bestaan van de Kinderombudsman geen problemen aan, aangezien deze geen taken als substituutombudsman toegewezen kreeg. De Nationale ombudsman maakte de bewuste keuze om de Kinderombudsman de ruimte te geven zich volledig te richten op de wettelijke taken.

Bij de start van het instituut was het onduidelijk in hoeverre de Kinderombudsman zou aansluiten bij de werkwijze en opzet van de Nationale ombudsman. Uiteindelijk heeft de Kinderombudsman een aanzienlijk andere werkwijze gekozen. Zo is de Kinderombudsdienst meer ingestoken vanuit kinderrechten dan vanuit principes van behoorlijkheid en heeft deze zich meer gericht op onderzoeken naar bredere onderwerpen en minder op het ombudswerk zelf. De mate van beleidsautonomie lijkt zodoende groot te zijn geweest. Wel moet worden opgemerkt dat dit maar deels voortkomt uit de wetgeving waarin de taken van de Kinderombudsman zijn vastgelegd, gezien de spanning die ook uit de wet voortkomt. De Nationale ombudsman heeft de Kinderombudsman vooral ook de ruimte gegeven; een ruimte die de Kinderombudsman duidelijk benutte.

### *Management- en financiële autonomie*

In de wet wordt geen expliciete aandacht besteed aan management- of financiële autonomie van de Kinderombudsman. Het lijkt aannemelijk dat de wetgever ervan uitging dat dit vooral bij de Nationale ombudsman belegd zou worden. In de memorie van toelichting wordt immers vermeld dat de Kinderombudsman onder het instituut van de Nationale ombudsman valt.<sup>12</sup> Het lijkt dan ook voor de hand liggend dat het personeels- en managementbeleid juridisch gelijk is voor het hele instituut, inclusief de Kinderombudsman.

Officieel valt de organisatie van de Kinderombudsman onder de directeur van de Nationale ombudsman. In de interviews is aangegeven dat er gepoogd is om zo veel mogelijk faciliterend te zijn naar de wensen van de Kinderombudsman. In de praktijk blijkt de Kinderombudsman inderdaad behoorlijke autonomie te hebben gehad ten aanzien van het

---

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31831, nr. 7, p. 10.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31831, nr. 7, p. 9.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31831, nr. 7, p. 9 en 14.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31831, nr. 7, p. 13.

eigen personeelsbeleid en de aansturing van het personeel. De meeste medewerkers zijn specifiek aangenomen voor de Kinderombudsdienst. De Kinderombudsman bepaalde hierbij zelf hoeveel fte er aangenomen werd, al was hij natuurlijk wel gebonden aan het beschikbare budget. De Kinderombudsman kon verder besluiten om niet mee te doen met het ‘flexwerken’ toen dit werd geïntroduceerd bij de Nationale ombudsman. Deze vrijheid is echter niet evident, maar vloeide, zo bleek, net als de ruime beleidsautonomie voort uit de bewuste keuze van de Nationale ombudsman om de Kinderombudsman het eigen beleid uit te laten zetten, ook ten aanzien van het personeel.

Wat betreft financiële middelen is vrijwel niets vastgelegd voor de Kinderombudsman. In de praktijk valt het budget van de Kinderombudsman binnen de begroting van de Nationale ombudsman. Het budget van de Nationale ombudsman komt vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK). Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) draagt jaarlijks 1,5 miljoen euro bij aan de begroting van de Nationale ombudsman ten bate van de Kinderombudsman. BZK neemt dit bedrag op in de algemene begroting van de Nationale ombudsman. Ondanks de expliciete bijdrage van VWS voor de Kinderombudsman is het budget van de Kinderombudsman toch vooral een interne aangelegenheid: het geld wordt op de begroting van de Nationale ombudsman niet geormerkt en de Kinderombudsman zit niet aan tafel bij de gesprekken die de Nationale ombudsman met BZK voert.

In de eerste vijf jaren is intern de 1,5 miljoen euro steeds ter beschikking van de Kinderombudsman gesteld. Toen de Nationale ombudsman moest bezuinigen, is dit niet (deels) afgewenteld op het budget van de Kinderombudsman.<sup>13</sup> Het budget van de Kinderombudsman is dus over de eerste vijf jaar constant geweest. Alhoewel conform de Paris Principles is het een pijnpunt dat dit niet expliciet is vastgelegd. Sterker nog, er is – althans binnen de onderzochte onderzoeksperiode – binnen het bureau van de Kinderombudsman weinig duidelijkheid over de wijze waarop het budget van de Kinderombudsman tot stand komt. Medewerkers van de Kinderombudsman gaven aan niet goed op de hoogte te zijn van de wijze waarop het budget bepaald wordt of vanuit welk ministerie het budget komt.

### **Beschouwing: lessen voor het inrichten van autonome ombudsdiensten**

De vraag die centraal staat in dit artikel, draait om de mogelijkheid tot autonoom functioneren bij de inbedding van een ombudsdienst in een bestaande organisatie. We keken hierbij in eerste instantie naar de institutionalisering van de Nederlandse Kinderombudsman, al is de Nederlandse constructie niet helemaal uniek. Zo lijkt de positie van de Griekse Kinderombudsman<sup>14</sup> in behoorlijke mate op de Nederlandse en is de Vlaamse Kinderrechtencommissaris<sup>15</sup> onderdeel van het Vlaams Parlement. De vraag in welke mate de Paris Principles (kunnen) worden nageleefd bij het inbedden van ombudsdiensten, is zodoende ook breder relevant.

---

<sup>13</sup> Het is budget van de Nationale ombudsman is tussen 2011 en 2016 omlaaggegaan.

<sup>14</sup> Zie [www.synigoros.gr/?i=stp.en.koufonikolakou](http://www.synigoros.gr/?i=stp.en.koufonikolakou) (geraadpleegd op 12 februari 2019).

<sup>15</sup> Zie [www.kinderrechtencommissariaat.be](http://www.kinderrechtencommissariaat.be) (geraadpleegd op 12 februari 2019).

Ten aanzien van de Nederlandse Kinderombudsman stellen we dat bij het ontwerpen van de huidige structuur meer aandacht is geweest voor beleidsautonomie en structurele autonomie dan voor managementautonomie en financiële autonomie, waarbij vrijwel niets is vastgelegd. Er is duidelijk vastgelegd dat de Kinderombudsman eigen taken en een eigen gezicht heeft (beleidsautonomie) en een zelfstandige positie naar de Kamer toe (structurele autonomie). Hierbij moet wel worden aangetekend dat de aanstellingstermijn en benoemingsprocedure (structurele autonomie) en de dubbele rol als Kinderombudsman en substituutombudsman (beleidsautonomie) niet geheel volgens de Paris Principles zijn ingericht. Dit heeft desondanks in de eerste vijf jaar van de Kinderombudsman niet tot een duidelijke aantasting van de onafhankelijkheid geleid. Aan de hand van de evaluatie zijn echter wel een aantal risico's te benoemen die het gevolg zijn van een beperkte uitwerking van de de iure autonomie.

Een eerste risico schuilt in de koppeling van de termijn van de Kinderombudsman aan die van de Nationale Ombudsman. Ook al stelden we feitelijk geen aantasting van de onafhankelijkheid vast, toch kan worden gesteld dat een dergelijke constructie inherent de *schijn* van beïnvloeding met zich meebrengt, wat nefaste gevolgen kan hebben voor het gestelde vertrouwen. In de media kwam duidelijk naar voren dat het juist de onafhankelijkheid van het instituut was die ter discussie werd gesteld, met krantenkoppen als 'Gezocht: kinderombudsman (m/v) voor een plek in de schaduw' (*NRC Handelsblad*, 2016). Voor het functioneren van een autonoom instituut binnen een bestaande instelling benadrukken we daarom het belang van een onafhankelijke en transparante benoemingsprocedure.

Een tweede risico is vervat in de wijze waarop het budget wordt vastgesteld. In afwezigheid van een wettelijke bepaling omtrent financiële autonomie ontvangt de Kinderombudsman de financiële middelen vanuit de begroting van de Nationale ombudsman. Dit impliceert dat hiertoe dient te worden 'onderhandeld' met de Nationale ombudsman. Theoretisch garandeert een dergelijke constructie dus niet dat de Kinderombudsman steeds voldoende budgettaire middelen zal hebben voor het behoorlijk uitvoeren van zijn taken. Een nauwkeurige vastlegging van financiële autonomie is een ander principe waar expliciet over moet worden gewaakt bij het instellen van autonome diensten als een ombudsman binnen een bestaande instelling.

Een derde risico ligt in de dubbele positie van de Kinderombudsman als enerzijds een instituut met eigen taken ten aanzien van de bescherming van de kinderrechten en anderzijds als persoon de rol van substituutombudsman die taken van de Nationale ombudsman toebedeeld kan krijgen. Wanneer dit daadwerkelijk zou gebeuren, bestaat het risico dat de Kinderombudsman onvoldoende ruimte heeft voor de uitoefening van de eigen taken. De wettelijke bepaling dat de Kinderombudsman de taken moet kunnen blijven uitvoeren, geeft onvoldoende de grenzen van het (on)toelaatbare aan. We trekken hieruit de les dat het noodzakelijk is vooraf goed te bepalen welke taken de ombudsdienst moet gaan vervullen en met welk doel; en vervolgens te waarborgen dat andere taken niet in de weg kunnen komen van het eigenlijke doel.

Dat geen van deze risico's uiteindelijk hebben geleid tot een de facto verminderde autonomie, lijkt vooral voort te komen uit de houding en keuzes van de Nationale ombudsman bij de start van het instituut. De autonomie van de Kinderombudsman is zodoende in behoorlijke mate



afhankelijk van de opstelling van de Nationale ombudsman en van de relatie tussen de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman. Dit wordt ook zichtbaar in de benoemingsprocedure, waarbij de Nationale ombudsman ervoor kan kiezen om de Kinderombudsman wiens termijn afloopt, niet opnieuw voor te stellen bij de Tweede Kamer. Deze afhankelijkheid van relaties brengt risico's met zich mee, die het vertrouwen in een ombudsdienst kunnen aantasten. De kwestie rondom de benoeming van de tweede Kinderombudsman laat zien hoe kwetsbaar dat vertrouwen is. Autonomie mag zodoende niet worden gestoeld op personen en relaties, maar dient in eerste instantie te worden gegarandeerd via wet- en regelgeving. Voor het instellen van nieuwe ombudsdiensten stellen we geenszins dat het essentieel is om de autonomie op alle dimensies te maximaliseren. Belangrijk evenwel is dat dient te worden gemotiveerd in welke aspecten autonomie elementair is, en dat dit expliciet wordt neergelegd. Voor ombudsdiensten als de Kinderombudsman kunnen de Paris Principles hiertoe een belangrijke leidraad vormen.

## Literatuur

- Ayeni, V.O. (2014). Ombudsmen as human rights institutions. *Journal of Human Rights*, 13(4), 498-511.
- Bruning, M.R., Rap, S.E., Klep, K.F.M., Bouterse, M., Verkroost, D.S., Mesman, J., Yesilkagit, A.K., Castermans, A.G., Liefwaard, T., Leeuwen, C.M.M. van, & Pattyn, V.E. (2017). *Evaluatie Wet Kinderombudsman*. Den Haag: ZonMw.
- Eerkens, M. (2016, 2 februari). Waarom het ontslaan van de Kinderombudsman geen goed idee is. *De Correspondent*. Geraadpleegd op 12 februari 2019, van: <https://decorrespondent.nl/3975/waarom-het-ontslaan-van-de-kinderombudsman-geen-goed-idee-is/427750219050-43b30510>
- Geuze, S., & Voskuil, K. (2016, 5 februari). 'Kinderombudsman werd tikje te populair'. *Algemeen Dagblad*. Geraadpleegd op 12 februari 2019, van: <https://www.ad.nl/binnenland/kinderombudsman-werd-tikje-te-populair~abe72b5c/>
- Gezocht: kinderombudsman (m/v) voor een plek in de schaduw. (2016, 20 februari). *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd op 12 februari 2019, van: <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/02/20/vacature-gezocht-kinderombudsman-mv-voor-een-1589989-a1036553>
- Maggetti, M. (2007). De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*, 1(4), 271-294.
- Oberndorff, M. (2016, 26 februari). De laatste stuiptrekkingen van kinderombudsman Dullaert? *Vrij Nederland*. Geraadpleegd op 12 februari 2019, van: <https://www.vn.nl/laatste-stuiptrekkingen-kinderombudsman-dullaert/>
- Oosting, M. (2000). *Protecting the integrity and independence of the ombudsman institution: The global perspective*. Paper delivered at the VIIth International Conference of the International Ombudsman Institute, Durban, South Africa.
- Principles relating to the Status of National Institutions; Adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993.
- Stoffelen, A., & Thijssen, W. (2016, 10 maart). In de achterkamertjes van de Nationale ombudsman. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op 12 februari 2019, van:

- <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/in-de-achterkamertjes-van-de-nationale-ombudsman~b56a5bbf/>
- Tweede Kamer 2008-2009, 31 831, nr. 7.
- Uggla, F. (2004). The ombudsmen in Latin America. *Journal of Latin America Studies*, 36(3), 423-450.
- Verhoest, K., Peters, B.G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The study of organisation autonomy: A conceptual review. *Public Administration and Development*, 24(2), 101-118.
- Vleugels, A. (2016, 10 februari). 'Kinderombudsman moet onafhankelijker zijn'. NOS. Geraadpleegd op 21 mei 2019, van: <https://nos.nl/artikel/2085918-kinderombudsman-moet-onafhankelijker-zijn.html>
- Yesilkagit, K. (2004). Bureaucratic autonomy, organizational culture, and habituation: Politicians and independent administrative bodies in the Netherlands. *Administration and Society*, 36(5), 528-552.
- Yesilkagit, K., & Thiel, S. van. (2008). Political influence and bureaucratic autonomy. *Public Organization Review*, 8(2), 137-153.