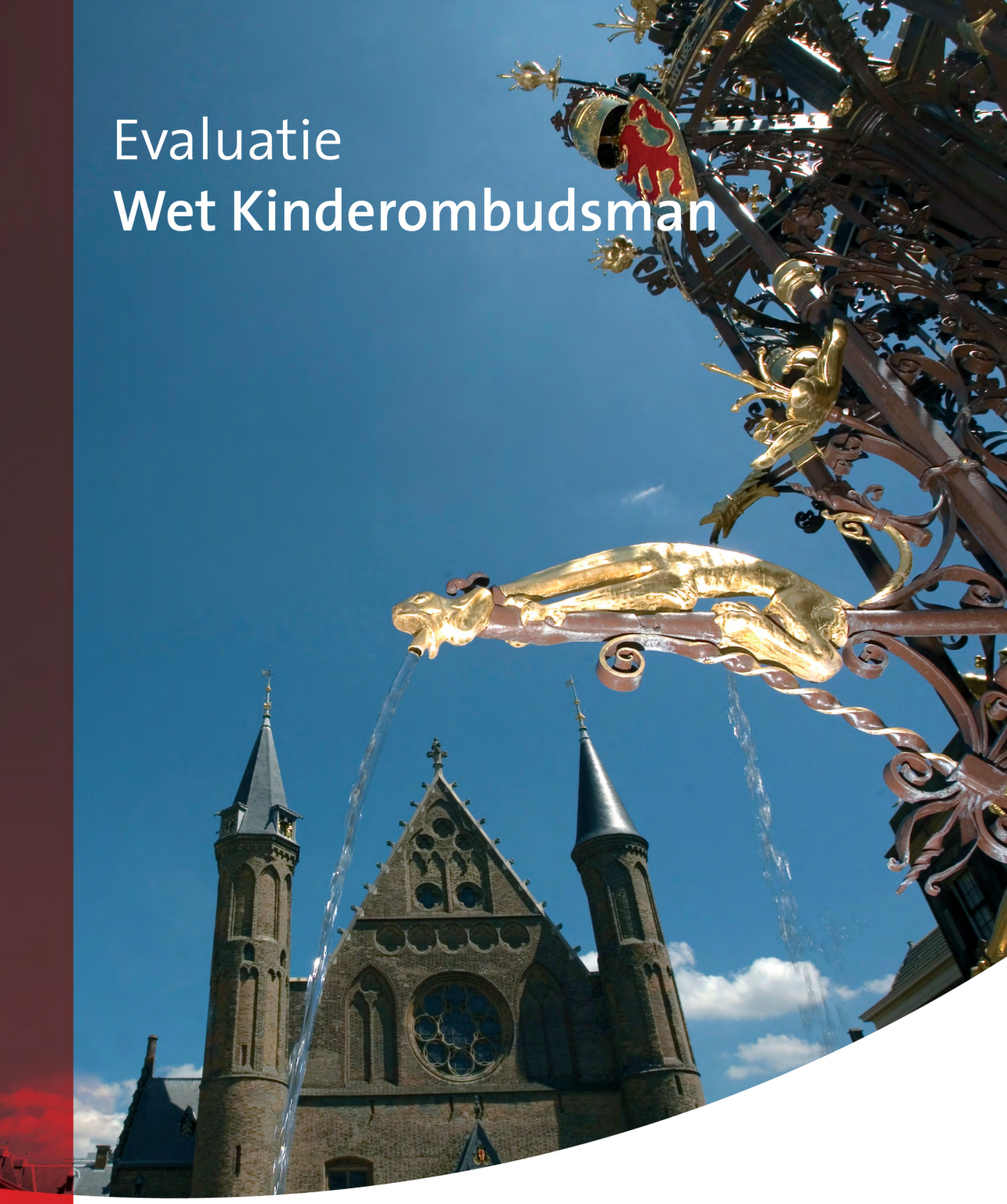
Evaluatie
Wet Kinderombudsman



ZonMw

In de reeks evaluatie regelgeving zijn de volgende publicaties verschenen:

1 Bereidheid tot donatie van sperma bij opheffing van anonimiteitwaarborg
2 Evaluatie Wet klachtrecht cliënten zorgsector
3 Evaluatie Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst
4 Evaluatie Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen
5 Evaluatie Wet op het bevolkingsonderzoek
6 Evaluatie Wet op de medische keuringen
7 Evaluatie Wet op bijzondere medische verrichtingen
8 Evaluatie Kwaliteitszorg zorginstellingen
9 Evaluatie Wet op de orgaandonatie
10 Evaluatie Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
11 Evaluatie Tijdelijk besluit verplichte verzekering bij medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen
12 Evaluatie Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg
13 Onderzoek No-fault compensatiesysteem
14 Evaluatie Wet inzake bloedvoorziening
15 Tweede evaluatie Wet op de orgaandonatie
16 Onderzoek WKCZ klachtbehandeling in ziekenhuizen
17 Evaluatie Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen
18 Evaluatie Wet op de dierproeven
19 Evaluatie Wet afbreking zwangerschap
20 Evaluatie Embryowet
21 Derde evaluatie Wet op de orgaandonatie
22 Tweede evaluatie Wet op de medische keuringen
23 Evaluatie Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding
24 Tweede evaluatie Wet inzake bloedvoorziening
25 Evaluatie Wet foetaal weefsel
26 Evaluatie Reclamebesluit geneesmiddelen
27 Evaluatie Zorgverzekeringswet en Wet op de Zorgtoeslag
28 Evaluatie Wet marktordening gezondheidszorg
29 Thematische Wetsevaluatie Wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging
30 Tweede evaluatie Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen
31 Sterfgevallenonderzoek 2010
32 Evaluatie Embryowet en Wet donorgegevens kunstmatige bevruchting
33 Tweede evaluatie Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding
34 Thematische Wetsevaluatie Zelfbeschikking in de zorg
35 Achtergrondstudies Zelfbeschikking in de zorg
36 Evaluatie Regeling centrale deskundigencommissie late zwangerschapsafbreking in een categorie 2-geval en levensbeëindiging bij pasgeborenen
37 Tweede evaluatie Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg
38 Thematische Wetsevaluatie Bestuursrechtelijk toezicht op de kwaliteit van de zorg
39 Thematische Wetsevaluatie Gedwongen zorg
40 Derde evaluatie Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding
41 Evaluatie Wet Kinderombudsman

Deze rapporten zijn te downloaden en in de meeste gevallen ook te bestellen via *www.zonmw.nl/evaluatieregelgeving*

Evaluatie

Wet Kinderombudsman

Prof.mr.drs. M.R. Bruning [1]
Dr. S.E. Rap [1]
Dr. mr. K.F.M. Klep [1]
M. Bouterse, MSc. [2]
D.S. Verkroost, LL.M. [1]
Prof.dr. J. Mesman [3]
Prof.dr. A.K. Yesilkagit [2]
Prof.mr. A.G. Castermans [1]
Prof.mr. T. Liefaard [1]
C.M.M. van Leeuwen, LL.M. [1]
Dr. V.E. Pattyn [2]

Met medewerking van
C.M. Amoureus, MSc. [3]

1 Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Instituut voor Privaatrecht, Universiteit Leiden
2 Faculty of Governance and Global Affairs, Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden
3 Faculteit der Sociale Wetenschappen, Instituut Pedagogische Wetenschappen, Universiteit Leiden

Den Haag: ZonMw, juni 2017
Reeks evaluatie regelgeving: deel 41

Colofon

ZonMw stimuleert gezondheidsonderzoek en zorginnovatie.
Vooruitgang vraagt om onderzoek en ontwikkeling. ZonMw financiert gezondheidsonderzoek én stimuleert het gebruik van de ontwikkelde kennis – om daarmee de zorg en gezondheid te verbeteren.
ZonMw heeft als hoofdopdrachtgevers het ministerie van VWS en NWO.
Voor meer informatie over het programma Evaluatie Regelgeving kunt u contact opnemen met het secretariaat via er@zonmw.nl of telefoon 07349 5128.

ZonMw
Laan van Nieuw Oost Indië 334
Postbus 93245
2509 AE Den Haag

T 070 349 5111
F 070 349 5100
www.zonmw.nl

250/06/2017/ZW, ISBN 9789057631498

Opmaak en productiebegeleiding: Piasau, Zoetermeer
(T 06 5534 7977, info@piasau.nl)

Vormgeving omslag: Katja Hilberg, Rotterdam
(T 06 1735 6488, info@katjahilberg.nl)
Fotografie Dieter Schütte

Druk: Schultenprint, Zoetermeer
(T 079 362 3612, info@schultenprint.nl)

De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven, dan wel remixen (afgeleide werken maken), onder de volgende voorwaarden: *Naamsvermelding* (de gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met uw werk of uw gebruik van het werk), *Niet-commercieel* (de gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken) en *Gelijk delen* (indien de gebruiker het werk bewerkt kan het daaruit ontstane werk uitsluitend krachtens dezelfde licentie als de onderhavige licentie of een gelijksoortige licentie worden verspreid) *met inachtneming van*: afstandname van rechten (de gebruiker mag afstand doen van een of meerdere van deze voorwaarden met voorafgaande toestemming van de rechthebbende), publiek domein (indien het werk of een van de elementen in het werk zich in het publieke domein onder toepasselijke wetgeving bevinden, dan is die status op geen enkele wijze beïnvloed door de licentie), overige rechten (onder geen beding worden volgende rechten door de licentie-overeenkomst in het gedrang gebracht: (i) het voorgaande laat de wettelijke beperkingen op de intellectuele eigendomsrechten onverlet; (ii) de morele rechten van de auteur en (iii) de rechten van anderen, ofwel op het werk zelf ofwel op de wijze waarop het werk wordt gebruikt, zoals het portretrecht of het recht op privacy.
Let op: Bij hergebruik of verspreiding dient de gebruiker de licentievoorwaarden van dit werk kenbaar te maken aan derden.

Inhoudsopgave

Voorwoord 7

Samenvatting 9

Afkortingen 15

1 Inleiding 17
- 1.1 Aanleiding evaluatie 17
- 1.2 Toetsingskader 18
- 1.3 Methodologie 23
- 1.4 Opbouw van het rapport 28

2 Het instituut Kinderombudsman 29
- 2.1 Ontstaan van het instituut Kinderombudsman in Nederland 29
- 2.2 Juridisch kader taken Kinderombudsman 36
- 2.3 Vormgeving en ontwikkeling van het instituut Kinderombudsman 42
- 2.4 Substituut-ombudsman en samenwerkingsrelatie met de Nationale ombudsman 53
- 2.5 Einde termijn van de eerste Kinderombudsman 57
- 2.6 Conclusie 59

3 Autonomie, samenwerking en samenloop 63
- 3.1 Autonomie van het instituut Kinderombudsman 63
- 3.2 Samenwerking en samenloop met andere organisaties 69
- 3.3 Verhouding tot gemeentelijke Kinderombudsman 81
- 3.4 Conclusie 86

4 Klachtbehandeling door de Kinderombudsman 89
- 4.1 Context 91
- 4.2 Het indienen van een klacht 94
- 4.3 Het onderwerp van de klacht: bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties 98
- 4.4 De bevoegdheid van de Kinderombudsman 100

4.5 Het onderzoeken van de klacht 103
4.6 Het toetsingskader 106
4.7 Het oordeel en de follow-up 109
4.8 Klachtbehandeling samen met de Nationale ombudsman 112
4.9 Toetsingskaders van andere klachtinstanties 116
4.10 Conclusie 117

5 Output, doelmatigheid en impact van het instituut Kinderombudsman 121
5.1 Analyse van publicaties 121
5.2 Doelmatigheid van het instituut 130
5.3 De Kinderombudsman door de ogen van jeugdigen 133
5.4 Beleidsimpact 145
5.5 Conclusie 149

6 De Kinderombudsman in Europees Perspectief 153
6.1 Vlaanderen 154
6.2 Engeland 155
6.3 Noorwegen 156
6.4 Griekenland 158
6.5 Het instituut Kinderombudsman in Nederland in Europees perspectief 159
6.6 Conclusie 162

7 Conclusies, discussie en aanbevelingen 165
7.1 Onderzoekskader 165
7.2 Blik op vijf jaar Kinderombudsman 167
7.3 Beantwoording onderzoeksvragen 169
7.4 Discussie 182
7.5 Aanbevelingen 187

Literatuur 189

A Samenstelling Commissie evaluatie regelgeving en Begeleidingscommissie 207

B Wet Nationale ombudsman 209

C Titel 9.2 Awb Klachtbehandeling door een ombudsman 219

D Aanbevelingen op uitvoeringsniveau 225

E Lijst met respondenten 229

F Start topiclijst 231

G Tabel samenloop taken en thema's (hoofdstuk 3) 239

H Tabellen klachtbehandeling (hoofdstuk 4) 241

I Lijst met onderzochte publicaties (hoofdstuk 5) 249

J Output in kaart gebracht (hoofdstuk 5) 253

K Ervaringen van jeugdigen en ouders met de Kinderombudsman (hoofdstuk 5) 261

L Gastles (hoofdstuk 5) 263

M Quiz basisscholen (hoofdstuk 5) 265

N Deelnemende basisscholen (hoofdstuk 5) 269

O Deelnemende middelbare scholen (hoofdstuk 5) 271

P Interview protocol jongeren (hoofdstuk 5) 273

Q Enquête (hoofdstuk 6) 279

Voorwoord

In dit rapport wordt verslag gedaan van een evaluatie van de Wet Kinderombudsman, die op 1 april 2011 in werking trad. Het onderzoek is verricht in opdracht van ZonMw en heeft betrekking op de periode van 1 april 2011 tot 1 april 2016. Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers van verschillende faculteiten van de Universiteit Leiden; van de afdeling Jeugdrecht en de afdeling Burgerlijk Recht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, het instituut Bestuurskunde van de Faculteit Governance and Global Affairs en het instituut Pedagogische Wetenschappen van de Faculteit Sociale Wetenschappen. Dit onderzoek kenmerkt zich door een interdisciplinaire aanpak.

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn wij veel mensen dank verschuldigd. Allereerst zijn dat de vele respondenten die hun medewerking hebben verleend aan de uitgebreide interviews die in het kader van dit onderzoek hebben plaatsgevonden. Dankzij hen is veel inzicht verkregen in het functioneren van de Kinderombudsman in de eerste vijf jaar van zijn bestaan. Ook de kinderen en jongeren die hebben meegewerkt danken wij zeer voor hun waardevolle bijdrage aan dit onderzoek. Het team van de Kinderombudsman zijn we veel dank verschuldigd voor de vlotte aanlevering van de benodigde gegevens en de medewerking aan de interviews.

Aan dit onderzoek hebben velen een bijdrage geleverd; wij danken de student-assistenten Jacobine Buitenhuis, Mike Kastelein, Isabelle Kornelis, Imane El Morabit, Sterre van Putten, Emma Rikken en Arjan de Vries voor hun ondersteuning bij dit onderzoek. Wij danken het bestuur van ZonMw voor het in ons gestelde vertrouwen en de heer Maarten Slijper voor de vlotte en zeer prettige samenwerking. Ten slotte danken wij de leden van de begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof.dr.mr. J.K.M. Gevers in het bijzonder voor hun ondersteuning en kritische blik tijdens de diverse fasen van het onderzoek. Een overzicht van de leden van de commissie treft u aan onder bijlage A.

Leiden, mei 2017

Namens de onderzoeksgroep,
Mariëlle Bruning

Samenvatting

Nederland kent sinds 1 april 2011 een Kinderombudsman. De Kinderombudsman heeft als belangrijkste taak het bevorderen van de naleving van de rechten van kinderen (art. 11b WNo). Zijn wettelijke taken bestaan uit het geven van voorlichting en informatie, het geven van gevraagd en ongevraagd advies over wetgeving en beleid, het instellen van onderzoek (zowel naar aanleiding van klachten, als uit eigen beweging) naar het naleven van kinderrechten, en het houden van toezicht op de afhandeling van klachten door andere organisaties. Bij alle taken die de Kinderombudsman vervult, moet de mening en belevingswereld van de jeugdigen een belangrijke rol spelen.
Het doel van deze evaluatie was om de doeltreffendheid en de (neven)effecten van de Wet Kinderombudsman in de praktijk in kaart te brengen. Daartoe is de volgende hoofdvraag geformuleerd.

In hoeverre bereikt de Wet Kinderombudsman haar doelstellingen zoals deze door de wetgever zijn beoogd met de invoering van de wet?

De hoofdvraagstelling is geoperationaliseerd aan de hand van drie deelvragen:

1 In hoeverre heeft het instituut Kinderombudsman de wettelijke taken vervuld en, daarmee in samenhang, in hoeverre heeft het instituut de doelstellingen van de wet behaald?
2 In hoeverre draagt de organisatie van het instituut Kinderombudsman bij aan zijn autonoom en efficiënt functioneren?
3 Wat is de impact van het instituut Kinderombudsman op de samenleving en op beleid, en in hoeverre zijn jeugdigen bekend met het instituut?

Methode

Deze evaluatie heeft betrekking op de eerste vijf jaar van het bestaan van het instituut Kinderombudsman, van 1 april 2011 tot en met 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. Deze methoden zijn gelijktijdig ingezet, waarbij zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens zijn verzameld. Uiteindelijk zijn in 38 interviews, 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 vier Europese Kinderombudsmannen een enquête ingevuld, waarna met drie van hen een vervolginterview heeft plaatsgevonden.

Het instituut Kinderombudsman

De Wet Kinderombudsman is ontwikkeld naar aanleiding van een aanhoudende oproep van maatschappelijke organisaties en het VN-Kinderrechtencomité om een Nederlandse kinderombudsman in te stellen. In eerste instantie stuitte het voorstel op veel kritiek, onder andere van de Raad van State. De bedenkingen draaiden in de kern om de meerwaarde van het instituut Kinderombudsman, het takenpakket en het werkveld. In 2010 is het wetsvoorstel echter door beide Kamers aangenomen.
Gedurende de eerste vijf jaar van zijn bestaan hebben steeds meer ouders en kinderen het instituut Kinderombudsman weten te vinden. In totaal zijn 9.600 contacten geregistreerd, werden 40 onderzoeksrapporten en 29 klachtrapporten uitgebracht, en zijn 24 brieven verstuurd met adviezen aan regering en parlement. Daarnaast zijn er veel contacten geweest met organisaties in het kinderrechtenveld en met de overheid, en is de media veelvuldig opgezocht. De Kinderombudsman heeft zijn taak om de mening van jeugdigen mee te nemen bij zijn werkzaamheden in de praktijk voornamelijk ingevuld door jeugdigen te betrekken bij onderzoeken en bij de klachtbehandeling.
De politiek verlangde een instituut dat de focus zou leggen op de rechten van kinderen. Het moest ook een eigen entree en een herkenbaar gezicht hebben. De Kinderombudsman is een bijzondere substituut-ombudsman binnen het instituut van de Nationale ombudsman. Hij is met zijn eigen geattribueerde wettelijke taken deels nevengeschikt aan de Nationale ombudsman, maar deels ook hiërarchisch aan hem ondergeschikt. Vanuit de Nationale ombudsman was de inzet om de Kinderombudsman alle ruimte te geven. Deze wettelijke constructie heeft geleid tot een hybride situatie waarin aan de ene kant in inhoudelijke zin veel autonomie is toegekend aan het instituut Kinderombudsman, maar aan de andere kant het instituut afhankelijk is van en hiërarchisch ondergeschikt is aan de Nationale ombudsman.
Uit de interviews komt naar voren dat de eerste Kinderombudsman zeer zelfstandig opereerde. Er was overleg op ambtelijk en medewerkersniveau, maar inhoudelijk en operationeel nam de Kinderombudsman zelfstandig zijn beslissingen. In de loop van de eerste vijf jaar is het ombudswerk wel steeds beter afgestemd tussen de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman. Het einde van de termijn van de eerste Kinderombudsman heeft veel stof doen opwaaien. Tot ongenoegen van de eerste Kinderombudsman gebruikte de nieuwe Nationale ombudsman zijn wettelijke bevoegdheid om hem niet voor een tweede termijn voor te dragen aan de Tweede Kamer. Het einde van de termijn van de eerste Kinderombudsman laat zien dat er wettelijk en in de praktijk een bepaalde mate van afhankelijkheid bestaat tussen beide instituten.

Autonomie, samenwerking en samenloop

Het instituut Kinderombudsman is in kaart gebracht door vier verschillende vormen van autonomie – structurele, beleids-, financiële en managementautonomie – uit te lichten en vervolgens te vergelijken wat er daarvoor in de wet is geregeld met wat er in de praktijk heeft plaatsgevonden. De

Kinderombudsman valt volgens de wet hiërarchisch onder twee instituties: de Tweede Kamer en de Nationale ombudsman. Aan hen dient hij verantwoording af te leggen. Als substituut-ombudsman worden de taken van de Kinderombudsman door de Nationale ombudsman geregeld. Een aantal taken is in de wet echter specifiek aan de Kinderombudsman geattribueerd, namelijk (1) het geven van voorlichting over kinderrechten; (2) het adviseren van regering en parlement; (3) het verrichten van onderzoek uit eigen beweging; (4) klachtbehandeling; en (5) het houden van toezicht op klachtbehandeling bij andere organisaties. Ten aanzien van deze taken is de Kinderombudsman vrij om de inhoud van het gevoerde beleid te bepalen. Ondanks dat het wettelijk is toegestaan, heeft de Nationale ombudsman geen taken toebedeeld aan de Kinderombudsman in diens hoedanigheid van substituut-ombudsman. In de praktijk blijkt dat de Kinderombudsman zelf kan besluiten over de prioritering van het werk, de onderwerpskeuzes en de ingenomen standpunten.
Ten aanzien van het management en de financiën is niets vastgelegd wat betreft de autonomie van de Kinderombudsman. Hoe deze autonomie in de praktijk uitpakt, is daarmee afhankelijk van de Nationale ombudsman. In de eerste vijf jaar blijkt de Kinderombudsman op het gebied van het management erg vrij te zijn geweest. De financiële situatie blijkt echter voor onduidelijkheid te zorgen. Ten slotte is de benoemingstermijn van de Kinderombudsman gekoppeld aan die van de Nationale ombudsman. Hierdoor is de Kinderombudsman voor een eventuele nieuwe termijn afhankelijk van de managementvisie en stijl van de Nationale ombudsman. Door respondenten is de benoemingsprocedure een belangrijk punt van zorg genoemd. Ze vinden dit een zwak punt in de wet, ondanks dat de meesten aangeven dat de koppeling van de termijn van de Nationale ombudsman en die van de Kinderombudsman, en de invloed van de Nationale ombudsman op de benoemingsprocedure van een nieuwe Kinderombudsman, niet gezorgd lijken te hebben voor een verminderd autonoom handelen.
Tijdens het ontstaan en de ontwikkeling van de Kinderombudsman werden zorgen geuit over een mogelijke overlap van taken van de Kinderombudsman met die van al bestaande organisaties. Daarom is onderzocht in hoeverre er effectieve samenwerking en samenloop bestaat tussen de Kinderombudsman en andere organisaties in Nederland, waarvan soms vermoed wordt dat ze soortgelijke taken uitvoeren als de Kinderombudsman. In het kinderrechtenveld is de Kinderombudsman de enige met een specifiek mandaat gericht op de rechten van kinderen én met de positie van Hoog College van Staat als onderdeel van de Nationale ombudsman. Uit de analyse blijkt dat de Kinderombudsman de enige organisatie is die zich bezighoudt met toezicht op klachtbehandeling door andere organisaties. Bij de uitoefening van de andere taken van de Kinderombudsman bestaat op grond van wetgeving en in de praktijk samenloop met andere organisaties, zowel inhoudelijke als thematisch. Desondanks kan gesteld worden dat, zolang voldoende wordt samengewerkt en afgestemd, sprake is van een versterkende relatie tussen de Kinderombudsman en deze andere organisaties omdat focus, positie en invloed verschillen.
Vervolgens is ook de ontwikkeling van gemeentelijke kinderombudsmannen onderzocht. Deze Kinderombudsmannen hebben op lokaal niveau dezelfde taken en bevoegdheden als de (nationale) Kinderombudsman. Uit de interviews met respondenten bleek dat de gemeentelijke Kinderombudsmannen als toegevoegde waarde voor het kinderrechtenveld worden beschouwd. Veelal zullen zij dichter op het vuur zitten dan de (nationale) Kinderombudsman, met name wat betreft de gedecentraliseerde jeugdhulp.

Klachtbehandeling door de Kinderombudsman

Uit de parlementaire geschiedenis van de Wet Kinderombudsman blijkt dat er kritiek op de klachtbehandelingstaak van de Kinderombudsman bestond wat betreft de mogelijke overlap met de Nationale ombudsman en andere organisaties die klachten behandelen. Ook werd de zorg geuit dat de Kinderombudsman ondergesneeuwd zou raken onder een te groot aantal klachten. De klachten vormen getalsmatig echter slechts een klein deel van het aantal contacten dat jaarlijks bij de Kinderombudsman binnenkomt. In de onderzochte periode hebben 29 klachten geleid tot onderzoek door de Kinderombudsman en de publicatie van een schriftelijk rapport.
De Kinderombudsman kan klachten behandelen over gedragingen van bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties. Veruit de meeste klachtrapporten hebben betrekking op gedragingen van bestuursorganen. Het toetsingskader dat door de Kinderombudsman wordt gehanteerd, is in de praktijk gebaseerd op het IVRK en andere mensenrechtenverdragen. De Kinderombudsman en Nationale ombudsman hebben in een aantal gevallen gezamenlijk onderzoek verricht naar aanleiding van een individuele klacht. De Kinderombudsman richtte zich in deze rapporten enkel op de kinderrechtennorm en de Nationale ombudsman op de bredere norm 'behoorlijkheid' zonder specifiek aandacht te besteden aan de kinderrechtennorm.

Output, doelmatigheid en impact van het instituut Kinderombudsman

De onderzoeks- en klachtrapporten die door de Kinderombudsman zijn uitgebracht in de onderzochte periode, zijn in dit onderzoek nader geanalyseerd. Nagenoeg alle rapporten hebben betrekking op onderwerpen die als prioriteit waren aangeduid. Daarnaast blijkt dat de Kinderombudsman zijn focus heeft gelegd op nagenoeg het gehele jeugddomein en in zijn rapporten daadwerkelijk zijn rol als toezichthouder en klachtenorgaan over kinderrechten op zich heeft genomen. Bij de meeste onderzoeken zijn jeugdigen betrokken geweest. Vanwege een gebrek aan tijd en capaciteit bestond binnen het instituut Kinderombudsman geen structurele werkwijze voor de follow-up van conclusies en aanbevelingen van de uitgebrachte rapporten.
Verder is gekeken in hoeverre het instituut doelmatig heeft kunnen werken. Er is voor gekozen om specifiek te onderzoeken in hoeverre de samenwerking met de Nationale ombudsman en met externe partijen heeft bijgedragen aan een efficiënte werkwijze van de Kinderombudsman. Wat betreft de samenwerking met de Nationale ombudsman heeft de Kinderombudsman deels gebruik kunnen maken van diens kennis, kunde en netwerken. Daarnaast is een aantal keer inhoudelijk samengewerkt. Er waren echter ook activiteiten die de Kinderombudsman niet heeft afgestemd met Nationale ombudsman. Verder kan geconcludeerd worden dat ongeveer twee jaar na de start van de Kinderombudsman een efficiëntieslag is gemaakt in de samenwerking met externe partners in het kinderrechtenveld. Wanneer het instituut een hoger budget zou hebben, dan zou dit in elk geval besteed worden aan ombudswerk in Caribisch Nederland en aan versterking van participatie van jeugdigen in de onderzoeken.
Voor wat betreft de impact van het instituut Kinderombudsman op jeugdigen kan op basis van de enquêtes en de interviews gesteld worden dat de Kinderombudsman bekendheid geniet onder kinderen en jongeren in Nederland. Het overgrote deel van de geënquêteerde jongeren heeft aangegeven te begrijpen waar de Kinderombudsman voor staat en waar de organisatie zich mee bezighoudt. De resultaten tonen aan dat de kinderrechten die centraal staan in het werk van de

Kinderombudsman belangrijk worden gevonden en dat kinderen en jongeren het werk van de Kinderombudsman waarderen.
Tot slot is onderzocht welke impact de Kinderombudsman volgens de respondenten in de eerste vijf jaar heeft gegenereerd. Een groot deel van de respondenten gaf aan vooral het verkrijgen van aandacht voor en het agenderen van kinderrechtenthema's als impact van het instituut Kinderombudsman te hebben ervaren. Hierdoor zijn bepaalde thema's op de politieke agenda gekomen. De impact hangt onder andere af van de populariteit en de aard van het onderwerp. Kinderrechtenthema's zoals armoede en pesten kunnen veelal op sympathie rekenen. Hierdoor is de invloed van het werk van de Kinderombudsman op deze thema's groter dan op thema's die doorgaans als minder sympathiek of aansprekend worden aangemerkt.

De Kinderombudsman in Europees perspectief

Tot slot is een vergelijking gemaakt tussen de instituten van Kinderombudsmannen in vijf Europese landen of regio's: Vlaanderen, Engeland, Noorwegen, Griekenland en Nederland. Op basis van het onderzoek zijn verschillen gevonden in zowel inhoudelijke functies als in de organisatorische vormgeving van functies. Alleen de Vlaamse, Griekse en Nederlandse Kinderombudsman hebben de bevoegdheid om individuele klachten en meldingen te behandelen. Wat betreft autonomie kan geconcludeerd worden dat de op zichzelf staande instituten autonomer zijn dan de instituten die onderdeel zijn van een groter instituut. Een belangrijk verschil tussen de Kinderombudsmannen is dat alleen in Nederland en Griekenland de termijn van de Kinderombudsman is gekoppeld aan de termijn van een ander ambt.

Conclusies en aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de Kinderombudsman de wettelijke taken heeft uitgevoerd, waarbij prioriteit is gegeven aan het uitbrengen van onderzoeksrapporten, het voorlichten van professionals en beleidsmakers over kinderrechten en de ombudsfunctie. Een aantal taken heeft minder prioriteit gekregen, namelijk het geven van voorlichting over kinderrechten, het houden van toezicht op klachtbehandeling door andere instanties en het betrekken van jeugdigen bij het werk van het instituut. Geconcludeerd kan worden dat de uitgevoerde wettelijke taken hebben bijgedragen aan het realiseren van de hoofdtaak, te weten bevorderen dat bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties kinderrechten eerbiedigen. De Kinderombudsman heeft kinderrechten én zijn instituut op de kaart gezet en dit is door de buitenwereld ook zo ervaren.
Het was indertijd een uitdrukkelijke keuze van de wetgever om de Kinderombudsman als substituut-ombudsman met eigen wettelijke taken onder te brengen bij de Nationale Ombudsman. Dit onderzoek was dan ook gericht op het evalueren van de wet Kinderombudsman, gegeven deze specifieke constructie. 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. Dit laat onverlet dat verschillende maatregelen zouden kunnen worden genomen om te waarborgen dat de Kinderombudsman daadwerkelijk onafhankelijk kan (blijven) opereren. Tegelijkertijd kan geconcludeerd worden dat de Kinderombudsman profiteert 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. Er is dan ook gekeken naar hoe binnen de huidige situatie en het bestaande wettelijke kader de autonomie van de Kinderombudsman vergroot kan worden, terwijl de potentiële synergie tussen Kinderombudsman en Nationale ombudsman verder benut kan worden. In dit licht is gekozen voor aanpassingen ten aanzien van de benoemingstermijn van de Kinderombudsman en het ter beschikking stellen van een eigen budget vanuit het parlement, die proportioneel en passend worden geacht.
De aanbevelingen hebben betrekking op punten waar het onderzoek laat zien dat verdieping en/of versterking gewenst is en gaan met name over het verder uitdiepen van de wettelijke taken van de Kinderombudsman, het verstevigen van de autonome positie van de Kinderombudsman, het aanwakkeren van verdere samenwerking en het scherper maken van prioriteiten en follow-up (voor de volledige lijst aanbevelingen, zie paragraaf 7.5). Bovendien wordt aanbevolen om de uitoefening van taken uit te breiden naar Caribisch Nederland, om zo de naleving van kinderrechten in dit deel van het Koninkrijk te bevorderen. In bijlage D zijn aanbevelingen te vinden die specifiek de werkwijze van de Kinderombudsman betreffen. Deze aanbevelingen gaan over de verhouding tussen de gemeentelijke Kinderombudsman en de nationale Kinderombudsman, klachtbehandeling, onderzoek en voorlichting en zijn bedoeld voor de verdere ontwikkeling van de taakuitvoering van het instituut Kinderombudsman.

Afkortingen

AKJ	Advies- en Klachtbureau Jeugdzorg
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Bjj	Beginselenwet justitiële inrichtingen
BW	Burgerlijke Wetboek
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COBRA	Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis
COA	Centraal orgaan opvang asielzoekers
COLOM	Collegiaal Overleg Lokale Ombudsmannen
CPB	Centraal Planbureau
CRM	College voor de Rechten van de Mens
DTV	Dienst Terugkeer en Vertrek
DV&O	Dienst Vervoer en Ondersteuning
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ENOC	European Network of Ombudspersons for Children
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
HR	Hoge Raad
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
JWB	Jeugdwelzijnsberaad
JZN	Jeugdzorg Nederland
J&G	Programma ministerie voor Jeugd en Gezin
MvT	Memorie van toelichting
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NHRIs	National Human Rights Institutions
Nidos	Jeugdbescherming voor Vluchtelingen
NIRM	Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens
NJI	Nederlands Jeugdinstituut
NJR	Nationale Jeugdraad
NO	Nationale ombudsman
NSGK	Nederlandse Stichting voor het Gehandicapte Kind

OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
RvS	Raad van State
SKN	Stichting Kinderpostzegels Nederland
Stb.	Staatsblad
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Team ZON	Team Zorg en Onderwijs
UNICEF	United Nations Children's Fund
UPR	Universele Periodieke Review
V&J	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VN	Verenigde Naties
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WNo	Wet Nationale ombudsman
WSG	William Schrikker Groep

1

Inleiding

1.1 Aanleiding evaluatie

Nederland kent sinds 1 april 2011 een Kinderombudsman, die als belangrijkste taak heeft het bevorderen van de naleving van kinderrechten. De instelling van deze Kinderombudsman is het gevolg van een aanpassing van de Wet Nationale ombudsman (WNo) met de Wet Kinderombudsman (*Stb*. 2010, nr. 716). De Kinderombudsman[1] geeft voorlichting en informatie, (gevraagd en ongevraagd) advies over wetgeving en beleid en stelt, naar aanleiding van klachten of op eigen initiatief, onderzoek in naar het naleven van de rechten van kinderen door zowel private als bestuurlijke organisaties. Bij alle taken spelen de mening en belevingswereld van de jeugdige[2] een belangrijke rol.

De Wet Kinderombudsman is ontwikkeld naar aanleiding van een aanhoudend beroep op Nederland, door maatschappelijke organisaties en het VN-Kinderrechtencomité, tot het instellen van een kinderombudsman. Tegelijkertijd heeft de Raad van State (RvS) kritische kanttekeningen geformuleerd, die in de kern draaien om de meerwaarde van het instituut Kinderombudsman, het takenpakket en het werkveld. Dit heeft onder meer geleid tot de toezegging aan de Eerste Kamer om de wet na vijf jaar te evalueren. Het is de vraag of het instituut Kinderombudsman een meerwaarde heeft ten opzichte van andere relevante organisaties in Nederland, of en in hoeverre het takenpakket en de uitvoering daarvan leidt tot het realiseren van de doelstellingen van de wet en of er hierbij belemmerende factoren bestaan.

Dit rapport is het resultaat van de uitgevoerde evaluatie naar de Wet Kinderombudsman. Het doel van de evaluatie is om de doeltreffendheid en de (neven)effecten van deze wet in de praktijk in kaart te brengen: heeft de Kinderombudsman de wettelijke taken uitgevoerd zoals deze bedoeld zijn en zijn daarmee de doelstellingen van de wet gerealiseerd, en wat zijn de (neven)effecten van deze wet? Daarbij is gekeken naar de beoogde doelstellingen van de indiener van het initiatiefwetsvoorstel: toezicht op de naleving van kinderrechten, klachtenafhandeling, focus op het gehele jeugddomein en

1 Voor de leesbaarheid worden in dit rapport de termen 'de Kinderombudsman' en 'het instituut Kinderombudsman' als synoniemen gebruikt, behalve wanneer de eerste term verwijst naar de persoon die het ambt vervult. Ditzelfde geldt voor het gebruik van de termen 'Nationale ombudsman' en 'instituut Nationale ombudsman'.

2 In dit rapport wordt in het kader van de leesbaarheid gebruik gemaakt van de term 'jeugdige', wanneer minderjarigen tot 18 jaar en jongvolwassenen bedoeld worden, in overeenstemming met de definitie zoals neergelegd in artikel 11a onder a WNo. Verder worden de termen 'kinderrechten' zoals gebruikt in het internationaal kader, en 'rechten van jeugdigen' zoals gebruikt in het nationaal wettelijk kader, door elkaar gebruikt in dit rapport.

participatie van jeugdigen – en in hoeverre deze zijn bereikt met de invoering van de wet. Ook wordt gekeken naar de uitvoering van de wettelijke taken door het instituut Kinderombudsman en de invloed daarvan op (het bereiken van) de doelstellingen van de wet.

De hoofdvraag van de evaluatie luidt:

In hoeverre bereikt de Wet Kinderombudsman haar doelstellingen zoals deze door de wetgever zijn beoogd met de invoering van de wet?

De hoofdvraagstelling is geoperationaliseerd aan de hand van drie deelvragen:

1 In hoeverre heeft het instituut Kinderombudsman de wettelijke taken vervuld en, daarmee in samenhang, in hoeverre heeft het instituut de doelstellingen van de wet behaald?
2 In hoeverre draagt de organisatie van het instituut Kinderombudsman bij aan zijn autonoom en efficiënt functioneren?
3 Wat is de impact van het instituut Kinderombudsman op de samenleving en op beleid, en in hoeverre zijn jeugdigen bekend met het instituut?

Daarbij is in kaart gebracht hoe het instituut Kinderombudsman de opgedragen taken uitvoert en de verhouding daarvan tot de doelstellingen van de wet.

1.2 Toetsingskader

Het Wetsvoorstel Kinderombudsman geeft niet expliciet aan wat de doelen van de wet zijn, al mag aangenomen worden dat de wet is bedoeld om de Kinderombudsman zijn taken goed te kunnen laten uitvoeren. Uit hoofdstuk 11a van de Wet Nationale ombudsman en de memorie van toelichting (MvT) zijn vier met elkaar samenhangende doelen[3] te destilleren:

1 **Het houden van toezicht op kinderrechten**
Met de wet is beoogd toezicht te houden op de naleving en implementatie van de bepalingen uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) neer te leggen bij een onafhankelijke instantie. Deze instantie heeft een eigen gezicht naar buiten toe en een eigen wettelijk kader. De hierna onder 2 beschreven functie als klachtbehandelaar kan belangrijke input geven voor het vervullen van deze doelstelling.[4]

2 **Klachtbehandeling over kinderrechten**
Met de wet is beoogd een klachtenorgaan voor jeugdigen over hun rechten te introduceren – gericht op situaties waarin jeugdigen en/of hun ouders het gevoel hebben dat hun klacht niet, niet correct of niet tijdig is afgehandeld. Dit klachtenorgaan is een *'last-resort'*.[5]

3 Deze doelstellingen zijn door de onderzoekers geïdentificeerd uit de wet en de memorie van toelichting en zullen in dit rapport voor de leesbaarheid worden aangeduid als 'de doelstellingen van de wet'.

4 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 9 (MvT zoals gewijzigd n.a.v. het advies van de Raad van State).

5 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 7 en 8.

3 **Bereiken van het gehele jeugddomein**
Met de wet is een 'watchdog' beoogd die toezicht houdt op naleving van kinderrechten in Nederland binnen het gehele jeugddomein. Dit betreft zowel bestuursorganen als privaatrechtelijke organen. Dit heeft betrekking op zowel doelstelling 1 als 2.[6]

4 **Bevorderen van participatie jeugdigen**
Het is de bedoeling van de wetgever geweest dat de stem en belevingswereld van jeugdigen een nadrukkelijke rol spelen in het werk van de Kinderombudsman.[7]

Deze wetsevaluatie beoogt in kaart te brengen in hoeverre de wettelijke taken worden uitgevoerd en in hoeverre de doelstellingen van de Wet Kinderombudsman bereikt zijn.

1.2.1 Juridisch deelonderzoek

In het juridisch deelonderzoek ligt de focus op de wet. Het brengt in kaart wat de wetgever beoogd heeft en wat de juridische positie van de Kinderombudsman is binnen de grenzen van de geldende wet. Tevens wordt getoetst of de wettelijke taken worden uitgeoefend zoals deze zijn bedoeld en of de doelstellingen van de wet worden bereikt. Bovendien wordt de wettelijke taak van klachtbehandeling en het bijbehorende toetsingskader, zoals gehanteerd door de Kinderombudsman, nader bestudeerd. Door het bestuderen van de onderzoeksrapporten en klachtrapporten wordt nader inzicht verschaft in de uitvoering van de wettelijke taken. Daarbij wordt mede bekeken in hoeverre kinderen en jeugdigen in de onderzoeken geparticipeerd hebben. Zodoende wordt geanalyseerd of de wettelijke taken worden uitgevoerd zoals zij zijn bedoeld, of de doelstellingen van de wet worden behaald en of er aanleiding is om de wet of de uitvoeringspraktijk, waar invulling wordt gegeven aan de implementatie van de wet, op onderdelen aan te passen. Tot slot is op verzoek van de opdrachtgever ook een verkenning van de wettelijke grondslag en de bevoegdheden van gemeentelijke kinderombudsmannen in relatie tot de Kinderombudsman meegenomen in dit deelonderzoek.
Deze wetsevaluatie heeft een exploratief karakter. De te behalen resultaten in de eerste vijf jaar Kinderombudsman zijn niet door de initiatiefnemer tot het wetsvoorstel, de Tweede Kamer, de Nationale ombudsman (NO) of Kinderombudsman concreet benoemd (bijvoorbeeld door het formuleren van indicatoren) en daarom kunnen deze resultaten slechts inzichtelijk maken in hoeverre de wettelijke taken zijn uitgevoerd.

1.2.2 Bestuurskundig deelonderzoek

Een belangrijk onderdeel wat betreft het analyseren van de behaalde doelstellingen en de uitvoering van de wettelijke taken zoals neergelegd in de Wet Kinderombudsman betreft het onderzoeken van de organisatie van het instituut en de gerealiseerde beleidseffecten. Vragen die hierbij aan de orde zijn, betreffen: Hoe is het instituut organisatorisch vormgegeven en wat betekent de organisatorische vormgeving voor de rol, taken en bevoegdheden van de Kinderombudsman? En is er dankzij de

6 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 10.

7 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 11.

interventies van de Kinderombudsman op beleidsmatig vlak iets ten gunste van kinderrechten veranderd (wat zijn de beleidsmatige effecten)?

Het belang van autonomie in de organisatorische inrichting

Een belangrijk onderdeel van de organisatorische vormgeving betreft de organisatorische autonomie. Deze paragraaf zal het belang van autonomie, in het bijzonder voor de Kinderombudsman, verder uitwerken. Daarnaast wordt aangegeven op welke wijze de autonomie van het instituut onderzocht is.

Organisatorische autonomie houdt in dat een organisatie zijn kerntaken, binnen de wettelijke kaders, naar eigen inzicht kan vormgeven, zonder inmenging van politieke of maatschappelijke belangen. Het belang van autonomie voor een goede inrichting van National Human Rights Institutions (NHRIs) wordt benadrukt in de zogenaamde Paris Principles.[8] De Principles beschrijven de minimale voorwaarden hiertoe, gegroepeerd volgens drie pijlers: mandaat en competentie; pluralisme; autonomie en onafhankelijkheid. Alle drie de onderdelen zijn belangrijk in de taakuitvoering, maar autonomie en onafhankelijkheid zijn fundamenteel, omdat een afhankelijk orgaan mensenrechten niet effectief kan beschermen.[9] Ondanks dat het instituut Kinderombudsman geen officiële NHRI is, kunnen deze principes wel worden toegepast. De taakstelling van het instituut Kinderombudsman komt in grote mate overeen met de taakstelling die de Verenigde Naties (VN) aan NHRIs toebedeelt: het beschermen en promoten van mensenrechten.[10]

Er zijn drie redenen aan te wijzen waarom een onafhankelijke positie het werk van de Kinderombudsman bevordert. Ten eerste: een onafhankelijke positie bewaakt de discretionaire bevoegdheden van de Kinderombudsman. Als de Kinderombudsman in een afhankelijkheidsrelatie tot andere actoren binnen de overheid verkeert, loopt deze het risico om de toezichthoudende taak op de naleving van de rechten niet naar behoren uit te kunnen voeren ten opzichte van diezelfde actoren. Ten tweede, een onafhankelijke positie versterkt het vertrouwen van de burger in de Kinderombudsman. Omdat de Kinderombudsman klachten over de overheid behandelt, is de geloofwaardigheid van de Kinderombudsman in het geding als de Kinderombudsman van diezelfde overheid afhankelijk is. Dit vertrouwen staat in grote mate aan de basis van de effectiviteit van een ombudsman. Sterker nog, oud-ombudsman Oosting stelt dat een ombudsman zijn bestaansrecht ontleent aan het vertrouwen van de burgers.[11] Ten derde, een onafhankelijke positie stelt de Kinderombudsman in staat de financiële en organisatorische middelen op de meest efficiënte en effectieve wijze te alloceren. Immers, dan kan de Kinderombudsman er zorg voor dragen dat de middelen besteed worden aan de beleidsprioriteiten die de Kinderombudsman heeft bepaald.

Voor het onderzoek worden vier vormen van autonomie in kaart gebracht: structurele autonomie, beleidsautonomie, managementautonomie en financiële autonomie. De definities van de vier vormen volgen uit de Paris Principles en de bestuurskundige literatuur. *Structurele autonomie* draait om de vraag wat de hiërarchische verhoudingen zijn: van wie is een instituut afhankelijk en aan wie draagt

8 Principles relating to the Status of National Institutions; Adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993.

9 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2010, p. 39.

10 Zie Ayeni *Journal of Human Rights* 2014/4, waarin Ayeni betoogt dat de rol van een ombudsman tegenwoordig per definitie het beschermen van mensenrechten inhoudt.

11 Oosting 2000.

het verantwoording af?[12] De Paris Principles stellen dat een instituut een eigen juridische persoonlijkheid behoort te krijgen om de autonomie voldoende te waarborgen. Een eigen juridische persoonlijkheid draagt er namelijk aan bij dat de toegekende bevoegdheden niet, of in elk geval moeizaam, gewijzigd kunnen worden door andere overheidsorganen.[13] Wat betreft de verantwoording, geniet het direct rapporteren aan een staatshoofd of het parlement de voorkeur boven verantwoording afleggen aan een minister of ministerie. De Paris Principles leggen extra nadruk op de procedures voor het aanstellen en ontheffen van functionarissen en werknemers. Een functionaris die voor zijn aanstelling afhankelijk is van de partij die hij of zij tegelijk moet controleren, kan geneigd zijn minder kritisch te zijn of bepaalde gevoelige onderwerpen te mijden.
Beleidsautonomie houdt in dat een overheidsorgaan zelfstandig keuzes kan maken met betrekking tot de invulling van de taken.[14] Een autonoom orgaan kan bijvoorbeeld zelfstandig doelen opstellen en prioriteiten stellen. Hieronder valt ook dat men rapporten en aanbevelingen kan uitbrengen zonder inmenging van externe partijen. Verder valt onder beleidsautonomie dat de in de wet vastgelegde rechten ook in de praktijk uitgevoerd kunnen worden, bijvoorbeeld het recht op informatie.
Managementautonomie betreft het zelfstandig kunnen maken van keuzes met betrekking tot personeel, de inzet van financiële middelen en de logistiek van de organisatie.[15] Een instituut moet ten slotte *financieel autonoom* zijn, en om die reden voldoende middelen hebben om de taken goed uit te voeren. De financiële autonomie hangt direct samen met de vraag hoe de invulling van de taakopdracht van de Kinderombudsman zich tot de financiële middelen verhoudt.[16] Onvoldoende middelen beperken de Kinderombudsman in de taakuitvoering. De Kinderombudsman moet tevens zelf kunnen beschikking over de inzet van de middelen en de middelen moeten bovendien voor enige tijd verzekerd zijn, zodat er geen grote wijzigingen op korte termijn kunnen worden doorgevoerd. Uggla wijst op het gevaar van grote schommelingen in budgetten: deze kunnen een middel zijn om een orgaan lam te leggen of als achteraf opgelegde sanctie dienen.[17]
Alle bovengenoemde vormen van autonomie worden zowel de iure als de facto in kaart gebracht. De de iure autonomie geeft aan wat er in de wet geregeld is omtrent de autonomie van de Kinderombudsman, de de facto autonomie hoe dat in de praktijk uitpakt. In dit onderzoek wordt een vergelijking gemaakt tussen de iure autonomie en de facto autonomie: komt de praktijk overeen met wat er in de wet vastgelegd is? Dit is zeker niet vanzelfsprekend gelijk aan elkaar.[18] Een vergelijking tussen de iure en de facto autonomie kan ten eerste inzicht geven in de vraag hoe de wet in de praktijk heeft uitgepakt. Ten tweede kan het tonen of er in de praktijk knelpunten zijn (geweest) die de wet momenteel niet (voldoende) ondervangt.
Tot slot wordt een vergelijking gemaakt tussen de Nederlandse Kinderombudsman en vier instituten

12 Verhoest, Peters, Bouckaert & Verschuere, *Public administration and development* 2004/24. In de Paris Principles wordt deze vorm 'juridische autonomie' (legal autonomy) genoemd. Er zijn in de literatuur echter verschillende opvattingen van de definitie van juridische autonomie, om verwarring te voorkomen wordt in dit onderzoek daarom gesproken van de duidelijkere term structurele autonomie. (Vergelijk Yesilkagit & Snijders 2008 , p. 14).

13 Verhoest, Peters, Bouckaert & Verschuere, *Public administration and development* 2004/24.

14 Verhoest, Peters, Bouckaert & Verschuere, *Public administration and development* 2004/24.

15 Verhoest, Peters, Bouckaert & Verschuere, *Public administration and development* 2004/24.

16 De vraag hoe de invulling van de taakopdracht van de Kinderombudsman zich tot de financiële middelen verhoudt, is gesteld in de projecttekst 'Evaluatie van de Wet Kinderombudsman' dat aan de basis ligt van de evaluatie (p. 3).

17 Uggla, *Journal of Latin America Studies* 2004/3.

18 Yesilkagit & Van Tiel, *Public Organization Review* 2008/8.

in Europa, te weten de Kinderombudsmannen in Engeland, Griekenland, Noorwegen en Vlaanderen (zie par. 1.3 voor een verantwoording van de keuze voor deze instituten). Hierbij zal, in lijn met bovenstaande argumentatie, bijzondere aandacht zijn voor de autonomie van deze instituten. Deze vergelijking biedt inzicht in de vormgeving en autonomie van andere instituten en kan daarmee dienen als inspiratiebron voor het verbeteren van de Nederlandse wet en praktijk.

Doelmatigheid

In essentie richt het onderzoek naar doelmatigheid zich op de vraag: 'Had men hetzelfde kunnen bereiken met minder middelen; ofwel, had men meer kunnen bereiken met dezelfde middelen?' Deze vraag is benaderd vanuit het perspectief van een *efficiënte samenwerking*, namelijk of het instituut geen 'dubbel' werk verricht en of het instituut ten optimale gebruik heeft gemaakt van eventuele samenwerking en expertise van buitenaf. De concrete evaluatievraag die dan gesteld wordt, is: 'In welke mate is het instituut Kinderombudsman erin geslaagd om gezamenlijk op te trekken en gebruik te maken van al voorhanden zijnde kennis en voorzieningen?' Dit geldt voor het instituut Kinderombudsman zowel intern (in hoeverre is er efficiënt samengewerkt met (de teams van) de NO) als extern (in hoeverre is er efficiënt samengewerkt met partners en groepen buiten het instituut van de Nationale ombudsman?).
Complementair aan deze evaluatievraag is er aan de medewerkers van het instituut Kinderombudsman gevraagd wat ze zouden aanpassen als hun budget substantieel verhoogd of verlaagd zou worden. Op basis hiervan kan in kaart worden gebracht welke taken prioriteit hebben en welke taken het instituut wel zou willen doen, maar niet kan doen wegens gebrek aan financiële middelen.

Beleidseffecten

Onderdeel van deze evaluatie is het in kaart brengen wat het instituut Kinderombudsman bereikt heeft in de eerste vijf jaren; oftewel welke effecten het werk heeft gehad. De activiteiten, en zelfs simpelweg het bestaan van het instituut Kinderombudsman, kunnen een grote variëteit aan mogelijke effecten teweegbrengen.
Op de vraag welke effecten het handelen van de Kinderombudsman heeft voortgebracht, wordt een antwoord gegeven door te onderzoeken hoe verschillende actoren bij en rondom de Kinderombudsman aankijken tegen 'succes' van het instituut. In alle interviews is respondenten gevraagd om aan te geven of en wanneer volgens hen de Kinderombudsman succesvol was en of ze hierbij een voorbeeld kunnen geven. Er is om verschillende redenen voor deze subjectieve vorm van beantwoorden gekozen. Ten eerste, de effecten die de Kinderombudsman zou moeten bereiken zijn niet eenduidig. Het is waarschijnlijk dat verschillende actoren daar verschillende ideeën bij hebben; het specifiek meten van één definitie van effect of succes zou tekort doen aan deze veelheid van percepties. Ten tweede, het vragen naar de subjectieve beleving van succes maakt dat het mogelijk is om de verschillende ideeën hierover in kaart te brengen en mogelijk te duiden.

Bekendheid jeugdigen met de Kinderombudsman

Een belangrijke taak van de Kinderombudsman is op te komen voor de belangen van kinderen, zoals spreekt uit de slogan 'Wij laten van je horen'. Maar in hoeverre zijn kinderen bekend met de Kinderombudsman en zijn taken? Hechten zij belang aan de dossiers die de Kinderombudsman behandelt of vinden zij andere zaken belangrijker? Deze vragen worden beantwoord in het laatste onderdeel van het onderzoek naar beleidseffecten. Dit betreft een nulmeting, aangezien hier nog niet eerder onderzoek naar is gedaan. Op verzoek van de opdrachtgeverzijn de ervaringen van kinderen en jeugdigen onderzocht. De mate waarin kinderen en jeugdigen zelf op de hoogte zijn van (de doelen van) de Kinderombudsman en wat hun meningen zijn over de activiteiten van de Kinderombudsman stond daarbij centraal. Bovendien was het voornemen om te onderzoeken in hoeverre jeugdigen en ouders die contact hebben gehad met de Kinderombudsman tevreden waren over dat contact. Dit is in de uitvoering onmogelijk gebleken door een gebrek aan respondenten (zie bijlage K).

1.2.3 Praktijkervaringen

Het veld waarin de Kinderombudsman beweegt, is zeer dynamisch en kent vele stakeholders met evenzovele agenda's. De Kinderombudsman heeft in de loop van de eerste vijf jaar met tientallen organisaties op lokaal, nationaal en internationaal niveau contact gehad en in uiteenlopende gradaties met deze organisaties samengewerkt. Het onderzoek naar praktijkervaringen doet een licht schijnen over de vraag hoe de Kinderombudsman zich in het kinderrechtenveld en ten opzichte van relevante organisaties in het veld heeft gepositioneerd. In welke mate en op welke manier is er samengewerkt? Hoe is het contact of samenwerking beleefd door de verschillende stakeholders. Deze inzichten worden gebruikt om scherp te krijgen waar in de uitvoering van de wettelijke taken sprake is van niet-productieve overlap en waar juist synergie tot stand is gekomen of nog kan komen, omdat organisaties elkaar versterken in de uitvoering van eenzelfde taak of juist een aanvulling op elkaar vormen.
De drie deelonderzoeken gezamenlijk beogen een zo volledig mogelijk beeld te leveren van de invulling van de taken en bevoegdheden van de Kinderombudsman en de mate van autonomie van de Kinderombudsman. Het juridisch deelonderzoek werpt licht op de doelen en de bandbreedte van de geldende wet. Het bestuurskundig onderzoek gebruikt de juridische analyse in het onderzoeken van de de iure autonomie van de Kinderombudsman en zet die af tegen een bestuurskundige analyse van de de facto autonomie. Bovendien levert ook het deelonderzoek naar praktijkervaringen data op voor het reflecteren op hoe autonomie in de dagelijkse praktijk beleefd wordt door verschillende actoren. Tot slot is in het praktijkervaringenonderzoek een breed scala aan actoren bevraagd om zo vanuit verschillende perspectieven naar de werkwijzen van de Kinderombudsman te kijken en iets te kunnen zeggen over de uitvoering van de wettelijke taken in de praktijk en het al dan niet vervullen van de doelstellingen.

1.3 Methodologie

De wetsevaluatie is uitgevoerd door middel van een combinatie van juridisch en empirisch onderzoek. In het juridisch deelonderzoek is gekeken naar de gelding van de wet en in het empirische deelonderzoek is gekeken naar de maatschappelijke werking van de wet. Het empirische onderzoek is

uitgevoerd door middel van kwalitatieve en kwantitatieve methoden van onderzoek. De evaluatie heeft betrekking op de eerste vijf jaar van het bestaan van het instituut Kinderombudsman, van 1 april 2011 tot en met 31 maart 2016.
In het evaluatieonderzoek kunnen een drietal hoofdthema's onderscheiden worden voor de beantwoording van de hoofdvraagstelling. Er is gekeken naar de wettelijke taken van het instituut Kinderombudsman en het ontstaan daarvan (1), naar de organisatie van de Kinderombudsman (2) en naar praktijkervaringen met de Kinderombudsman (3). Deze thema's zijn vanuit verschillende disciplines (rechtsgeleerdheid, bestuurskunde, pedagogiek) bestudeerd, waarbij meerdere methoden van onderzoek (mixed-methods) zijn toegepast om tot beantwoording van de hoofdvraagstelling te komen. In dit multidisciplinaire onderzoek is gebruik maakt van een breed scala aan methoden voor de verzameling en analyse van data. Het betreft juridisch bronnenonderzoek, documentanalyse, interviews en enquêtes. Deze methoden zijn gelijktijdig ingezet (triangulatie van onderzoeksmethoden), waarbij zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens zijn verzameld. De validiteit van de onderzoeksresultaten wordt daarmee vergroot.
Hier zullen de gebruikte onderzoeksmethoden per deelonderzoek (juridisch, bestuurskundig en praktijk) toegelicht worden. Voor een uitgebreidere verantwoording van methodologische keuzen wordt verwezen naar de desbetreffende hoofdstukken. Aangezien in alle drie de deelonderzoeken gebruik is gemaakt van interviews, volgt eerst een korte toelichting op de werkwijze rond de interviews. Om respondenten niet onnodig meermaals te bevragen is gekozen voor het integreren van de vragen vanuit de verschillende deelonderzoeken in één topiclijst waaruit de relevante vragen per interview werden geselecteerd (zie bijlage F). De topiclijst werd gaande het proces bijgewerkt en verder verfijnd. Er is geïnterviewd door een team van vier onderzoekers van de drie deelonderzoeken die hun data intensief met elkaar gedeeld hebben. Uiteindelijk zijn 48 personen bevraagd in 38 interviews (zie bijlage E).
De initiële selectie van respondenten is gestuurd door de specifieke vragen vanuit de deelonderzoeken: wetsgeschiedenis, beleidsreconstructie, klachtbehandeling, autonomie vraagstuk, praktijkervaringen, doelmatigheid en internationale vergelijking. Vervolgens is gebruik gemaakt van de zogenaamde 'sneeuwbal' methode waarbij respondenten gevraagd werd om andere mogelijke respondenten te noemen. Niet álle stakeholders zijn dus bevraagd. In het geval van het instituut Nationale ombudsman en het instituut Kinderombudsman is ervoor gekozen om verschillende personen, op verschillende posities te interviewen. Tot slot zijn de voormalige en huidige Nationale ombudsman geïnterviewd, net als de voormalige en huidige Kinderombudsman.
De respondenten behoren bijna allemaal tot verschillende belanghebbende organisaties die in relatie staan tot Kinderombudsman. Deze respondenten zijn geclusterd om het veld inzichtelijk te maken voor de lezer. Tussen de haken staan de in dit onderzoek bevraagde actoren en organisaties genoemd (zie ook bijlage E). Daarnaast zijn ook de voormalige en huidige Kinderombudsman en medewerkers van het instituut geïnterviewd.

1 Niet-gouvermentele organisaties (NGO) of 'civil society' organisaties die zich inzetten voor kinderen en kinderrechten (United Nations Children's Fund (UNICEF), Defence for Children, AUGEO, Nederlandse Jeugdraad (NJR), Villa Pinedo);
2 het Rijk (Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Veiligheid en Justitie (V&J), (Binnenlandse Zaken (BZK), Inspectie Jeugdzorg, Rijksvertegenwoordiger Caribisch Nederland);

3 (privaatrechtelijke) organisaties in de jeugdhulp (Jeugdbescherming voor Vluchtelingen (Nidos), William Schrikker Groep (WSG), Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ), Jeugdzorg Nederland (JZN));
4 organisaties met wettelijke klachtfunctie (College voor de Rechten van de Mens (CRM) en Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ));
5 de (voormalige) Nationale ombudsman en medewerkers;
6 gemeentelijke Kinderombudsmannen (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam);
7 kinderombudsmannen in vier Europese landen/regio's (Engeland, Griekenland, Noorwegen, Vlaanderen);
8 externe onderzoekspartijen (Universiteit Leiden);
9 jeugdigen.

Er is gekozen voor open interviews met een reflexief karakter. Dat wil zeggen dat de interviews het karakter hadden van een lopend gesprek, meestal van een uur tot anderhalf uur, waarbij alle ruimte bestond voor inbreng en ervaringen van de geïnterviewde perso(o)n(en). De eerste interviews waren vooral verkennende interviews, gericht op informatie en op het in kaart brengen van de vraagstukken en spanningsvelden waar stakeholders mee geworsteld hebben. Naarmate het proces vorderde, kon gedetailleerder worden opgevolgd en doorgevraagd.
Per deelonderzoek zijn de interviewgegevens geanalyseerd door middel van coderen in het softwareprogramma Atlas.ti. In het onderzoek worden de interviews op verschillende manieren gebruikt, zoals hieronder verder wordt besproken. Alle respondenten hebben hun *informed consent* gegeven voor het interview en het gebruik ervan in het kader van deze wetsevaluatie. In de tekst van dit rapport is gekozen voor het gebruik van parafraseringen met een verwijzing naar de functie van de betreffende stakeholder.

Juridisch deelonderzoek

In dit onderdeel is het juridisch kader dat van toepassing is op het instituut Kinderombudsman, in kaart gebracht (hoofdstuk 2). Door middel van bronnenonderzoek is de parlementaire ontstaansgeschiedenis van de Wet Kinderombudsman gereconstrueerd. Door bestudering van bestaande wet- en regelgeving, parlementaire stukken, jurisprudentie en juridische literatuur is in kaart gebracht welke taken en bevoegdheden van de Kinderombudsman kunnen worden afgeleid uit de wet en de daarbij behorende wetsgeschiedenis.
Daarnaast is de wettelijke taak van klachtafhandeling door de Kinderombudsman bestudeerd (hoofdstuk 4). Hiertoe zijn de 29 rapporten naar aanleiding van klachten, behandeld door de Kinderombudsman, geanalyseerd (zoals gepubliceerd op de website van de Kinderombudsman). Daarnaast is de procedure die ten grondslag ligt aan het indienen van een klacht, de toepassing van het toetsingskader – ook in vergelijking met andere klachtorganen – en zijn de bevoegdheden van de Kinderombudsman en de reikwijdte van deze taak onderzocht. Er is complementair gebruik gemaakt van gegevens verkregen uit interviews voornamelijk met medewerkers van de Kinderombudsman en andere organisaties met een wettelijke klachtfunctie (hierboven genoemd als vierde stakeholder).
Tot slot zijn de wettelijke grondslag en de bevoegdheden van de gemeentelijke Kinderombudsman, zoals die in enkele gemeenten bestaat, onderzocht door middel van juridisch bronnenonderzoek

(hoofdstuk 3). Ook hierbij is gebruik gemaakt van gegevens uit interviews met gemeentelijke Kinderombudsmannen en hun medewerkers (hierboven genoemd als zesde stakeholder).

Bestuurskundig deelonderzoek

Het tweede deelonderzoek richt zich op de organisatie van het instituut Kinderombudsman. Aan de hand van de bestudering van de parlementaire geschiedenis en interne documenten is gereconstrueerd waarom gekozen is voor de organisatorische vormgeving zoals deze in de Wet Kinderombudsman is beschreven en de keuze voor positionering als substituut-ombudsman, in het licht van de rol, taken en bevoegdheden die men voor ogen had. Via interviews met toenmalige betrokken stakeholders (o.a. de toenmalige Minister voor Jeugd en Gezin, de toenmalige Nationale ombudsman en vertegenwoordigers uit het kinderrechtenveld) zijn beweegredenen achter de vormgeving van het instituut Kinderombudsman gereconstrueerd. Daarnaast is de huidige organisatorische vormgeving in kaart gebracht door middel van bestudering van interne documenten (zoals begrotingen) en interviews met medewerkers van het instituut Kinderombudsman en het instituut Nationale ombudsman (hoofdstuk 2).
Vervolgens is onderzocht hoe de Kinderombudsman zich verhoudt ten opzichte van de Nationale ombudsman, en in welke mate de Kinderombudsman en de werknemers van het instituut autonoom kunnen opereren. Voor het in kaart brengen van de autonomie van de Kinderombudsman zoals die in de wet geregeld is (de iure autonomie), is voornamelijk gekeken naar de WNo, en de MvT bij de Wet Kinderombudsman. Daarnaast is er voor dit deel gesproken met een wetgevingsjurist die betrokken is geweest bij het opstellen van de Wet Kinderombudsman. De autonomie die de Kinderombudsman in de praktijk heeft (de facto autonomie), is in kaart gebracht op basis van interviews. Aan vrijwel alle respondenten is de vraag gesteld “kan de Kinderombudsman autonoom functioneren?” Daarnaast is specifiek bij (medewerkers van) de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman gevraagd naar de verschillende aspecten van de vier onderzochte vormen van autonomie. Onder andere zijn de vragen gesteld hoe de financiële lijnen lopen, wie bepaalde beslissingen neemt en of de Kinderombudsman gevoelig is voor druk van buitenaf.
Voor het in kaart brengen van de autonomie voor de vergelijking tussen de Europese Kinderombudsmannen is gewerkt met het uitgebreid geteste en toegepaste meetinstrumentarium van het zogenaamde COBRA-netwerk (*Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis*).[19] De daarop gebaseerde enquête is ingevuld door (medewerkers van) vijf kinderombudsmannen in Europa, te weten in Nederland, Engeland, Griekenland, Noorwegen en Vlaanderen. Deze Europese landen/regio’s zijn gekozen vanwege hun verscheidenheid in organisatievorm en inhoudelijke functies (hoofdstuk 6). De enquête richt zich op de vier vormen van autonomie (structurele, beleids-, management- en financiële autonomie), de taakomschrijving en de in- en output van de instituten (zie bijlage Q). Dit scoringsinstrument maakt het mogelijk de vier

19 Voor het ontwikkelen van de enquête voor de Europese Kinderombudsmannen is een enquête over de autonomie van equality bodies in Europa, die gebaseerd is op de COBRA-vragenlijst, als uitgangspunt genomen. Met de COBRA-vragenlijst ernaast, is de in dit onderzoek gebruikte enquête aangepast om de autonomie van Kinderombudsmannen in Europa te kunnen vergelijken. Zie Ammer e.a. 2010.
Het COBRA-netwerk heeft tot doel een instrument te ontwikkelen om (semi-)publieke organisaties met elkaar te kunnen vergelijken. De vragenlijst richt zich op de autonomie van deze organisaties. Meer informatie over het COBRA-netwerk en de vragenlijst is te vinden op: http://soc.kuleuven.be/io/cost/about/cobra.htm (laatst geraadpleegd: 12 juni 2017).

vormen van autonomie systematisch te meten en te vergelijken met de Nederlandse situatie. Via het European Network of Ombudsperson for Children (ENOC) zijn de vier instituten benaderd en zijn contactgegevens ontvangen van de Kinderombudsmannen. De vragenlijst is gemaild naar het ontvangen adres. Binnen de instituten heeft men vervolgens zelf besloten wie de vragenlijst zou invullen. Na ontvangst van de ingevulde vragenlijsten zijn deze opgevolgd door middel van telefonische interviews, waarin om nadere duiding van de antwoorden werd gevraagd. Hierbij is gevraagd om te spreken met degene die de meeste vragen had ingevuld. In Vlaanderen is met de Kinderrechtencommissaris zelf gesproken; in Engeland met de beleidsdirecteur (director of policy) en in Noorwegen met het hoofd internationale relaties. In Nederland is de enquête ingevuld door de teamleider van de Kinderombudsman en is verdere duiding ook aan hem gevraagd. Vanwege de late ontvangst van de ingevulde enquête uit Griekenland, heeft er geen telefonisch interview plaatsgevonden met het Griekse instituut. De vragenlijst is ingevuld door de Griekse Kinderombudsman zelf. Tevens zijn de wetteksten van de vijf instituten gebruikt om de autonomie in kaart te brengen.[20]

Ook de rapporten en adviezen van de Kinderombudsman zijn in de onderzochte periode in kaart gebracht en geanalyseerd. Hierbij zijn twee indicatoren gebruikt: (1) geleverd advies, reactief of proactief; (2) advies aan Tweede Kamer en advies aan de regering. Deze output van de jaren 2011 tot en met 2015 is geanalyseerd op basis van de volgende indicatoren: de adressant van het advies, het onderwerp, de reactieve of proactieve aard, de verhouding tot de door de Kinderombudsman gestelde prioriteiten, follow up, de samenwerking met de Nationale ombudsman en participatie van jeugdigen in onderzoeken Kinderombudsman (hoofdstuk 5).

Tot slot zijn de doelmatigheid van de Kinderombudsman en de gegenereerde beleidsimpact van de Kinderombudsman onderzocht aan de hand van interviews. Om dit te onderzoeken is met name gebruik gemaakt van de interviews die gehouden zijn met (medewerkers van) de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman en samenwerkingspartners van het instituut Kinderombudsman. Daarnaast is ook gebruik gemaakt van de analyse van output. Ook voor het onderzoek naar de beleidsimpact zijn interviews gebruikt. Hiervoor zijn de antwoorden op de vraag naar succes van het instituut Kinderombudsman, gesteld in alle interviews, geanalyseerd. Er is gekeken of er patronen in de antwoorden te ontdekken zijn, bijvoorbeeld aan de hand van de typen organisaties waaruit de respondenten komen. Ook is er gevraagd of en waarom respondenten denken dat het instituut Kinderombudsman succes had.

Praktijkervaringen

De samenwerking en samenloop van de Kinderombudsman met andere organisaties is allereerst door middel van deskresearch in kaart gebracht (hoofdstuk 3). Het ruimere institutionele netwerk van de Kinderombudsman is in kaart gebracht, met aandacht voor de organisaties die mogelijk soortgelijke taken uitvoeren als de Kinderombudsman en/of zich ook inzetten voor de belangen van jeugdigen. Op basis van bestudering van de websites en jaarverslagen van deze organisaties is een tabel met daarin de relevante organisaties, de taken die zij uitvoeren en de mogelijke samenloop met de taken van de Kinderombudsman, opgesteld (zie bijlage G). In dit deelonderzoek is allereerst gekeken naar

20 Voor wat betreft de Nederlandse, Vlaamse en Engelse Kinderombudsmannen was het mogelijk de originele wetteksten te bestuderen. Voor de Noorse en Griekse Kinderombudsmannen zijn de Engelse vertalingen gebruikt zoals die op de website van de desbetreffende Kinderombudsmannen staan.

samenloop en samenwerking met de eerste drie hierboven genoemde stakeholders. De vraag of er sprake is van overlap of complementariteit is aan vrijwel alle respondenten voorgelegd. Uit de interviews komen tendensen en grote lijnen in de beleving van samenloop en samenwerking door stakeholders naar voren. Dit geeft inzicht in de wijzen waarop de Kinderombudsman heeft samengewerkt en eventuele problemen van samenloop die worden ervaren, dan wel synergiën die (nog) worden onderbenut.
Vervolgens is de relatie tussen de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman (hierboven genoemd als vijfde stakeholder) in de praktijk bestudeerd. Deze relatie is in de interviews met vijf medewerkers van de Kinderombudsman, twee medewerkers van de Nationale ombudsman, de voormalige Kinderombudsman en Nationale ombudsman, en de huidige Kinderombudsman en Nationale ombudsman aan de orde geweest. Ook andere respondenten hebben op deze relatie gereflecteerd.
Tot slot is onderzocht of de slogan 'Wij laten van je horen' in overeenstemming is met de mate waarin kinderen zelf op de hoogte zijn van (de doelen van) de Kinderombudsman, en wat hun meningen zijn over de activiteiten waarin hun belangen centraal zouden moeten staan (hoofdstuk 5). Om dit in kaart te brengen zijn twee deelstudies uitgevoerd: (1) een enquête onder 975 kinderen en jeugdigen over de mate waarin zij bekend zijn met de Kinderombudsman, met aandacht voor factoren die samenhangen met het al dan niet kennen van de Kinderombudsman; (2) interviews met 30 jeugdigen over concrete publieke dossiers van de Kinderombudsman met een kwalitatieve analyse van de mening van jeugdigen over de inzet van de Kinderombudsman en de thema's die de Kinderombudsman behandelt.

1.4 Opbouw van het rapport

Dit onderzoeksrapport start in hoofdstuk 2 met een beschrijving van het instituut Kinderombudsman: wat is de ontstaansgeschiedenis, het juridische kader, hoe heeft het instituut zich in de eerste vijf jaar ontwikkeld en wat is de output geweest? In hoofdstuk 3 zal de mate van autonomie van het instituut onderzocht worden. Hoe is de autonomie gewaarborgd bij wet en hoe pakt deze uit in de praktijk? Daarnaast zal de rol van de Kinderombudsman ten opzichte van andere organisaties in het kinderrechtenveld en de gemeentelijke Kinderombudsman gedefinieerd worden. In hoofdstuk 4 wordt een analyse van de door de Kinderombudsman behandelde klachten gepresenteerd. Hoofdstuk 5 heeft betrekking op de analyse van een specifiek deel van de output van de Kinderombudsman, namelijk de klachtrapporten, thematische onderzoeksrapporten en adviezen. Daarnaast komen de doelmatigheid en de beleidsimpact van het instituut aan bod in dit hoofdstuk. In hoofdstuk 6 worden de doestellingen van de Kinderombudsman bezien in het licht van de organisatie van de Kinderombudsman in vier andere Europese landen. In hoofdstuk 7 zullen op basis van de verzamelde resultaten de hoofdvraagstelling en de deelvragen beantwoord worden. Het rapport zal afgesloten worden met het bespreken van een aantal aandachtspunten en aanbevelingen dat voortvloeit uit het onderzoek. In bijlage D zijn aanbevelingen te vinden die specifiek de werkwijze van de Kinderombudsman betreffen.

2

Het instituut Kinderombudsman

Per 1 april 2011 is de eerste Nederlandse Kinderombudsman ingesteld. Deze evaluatie strekt zich uit over de eerste vijf jaar van het in werking zijn van de Wet Kinderombudsman. Het doel van dit eerste hoofdstuk is om een zo volledig mogelijk beeld te presenteren van de wettelijke taken van de Kinderombudsman, en hoe deze in de praktijk uitgevoerd zijn, en zijn positionering ten opzichte van de Nationale ombudsman.
Allereerst wordt de ontstaansgeschiedenis van de Wet Kinderombudsman geschetst (par. 2.1). Vervolgens zal het juridisch kader dat ten grondslag ligt aan de taakstelling van de Kinderombudsman uiteengezet worden, waarbij zowel de doelstellingen als de wettelijke taken van de Kinderombudsman worden beschreven (par. 2.2). De vraag die in dit deel van het hoofdstuk centraal staat, is: welke taken en bevoegdheden van de Kinderombudsman kunnen worden afgeleid uit de wet en de bijbehorende wetsgeschiedenis? In het derde deel van dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de invulling die de Kinderombudsman heeft gegeven aan de taakopvatting in de praktijk en de organisatie van het instituut (par. 2.3). In het laatste deel wordt de inbedding in het instituut Nationale ombudsman en de samenwerking tussen de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman besproken (par. 2.4). De laatste twee paragrafen hebben een evaluatief karakter, ten opzichte van de eerste helft van het hoofdstuk, dat een beschrijvend karakter heeft. In het tweede deel worden de taken en de samenwerking bezien vanuit de ervaringen en belevingen van de respondenten.

2.1 Ontstaan van het instituut Kinderombudsman in Nederland

2.1.1 Eerste wetsvoorstel

Noorwegen kreeg, in 1981, als eerste land ter wereld een speciale Kinderombudsman. Hierop volgend werd ook in andere landen gesproken over de mogelijkheid van een speciaal orgaan dat opkomt voor de rechten van kinderen. Nadat in 1989 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties IVRK werd aangenomen, werd er nadrukkelijker gewezen op de wenselijkheid van een instantie die op zou komen voor kinderen. In *General Comment No. 2*,[21] uitgebracht door het VN-Kinderrechtencomité, worden staten aangemoedigd een onafhankelijk instituut in te stellen dat tot taak heeft kinderrechten te promoten en toe te zien op de implementatie van het kinderrechtenverdrag.
Ook specifiek aan het adres van Nederland deed het VN-Kinderrechtencomité de aanbeveling om een

21 General Comment No. 2.

onafhankelijk instituut op te richten dat tot doel heeft de kinderrechten in Nederland te verbeteren.[22] In het Nederlandse parlement gingen in de jaren negentig af en toe stemmen op om een Kinderombudsman in te stellen. Het antwoord van het kabinet hierop was steevast dat een dergelijk instituut onnodig was.[23] In 2000 werd een motie, ingediend door Arib (PvdA) en Ravenstein (D66), door de Tweede Kamer aangenomen waarin werd opgeroepen tot het oprichten van het instituut Kinderombudsman.[24] Opnieuw stelde de regering dat ze ertoe geen noodzaak zag, omdat de voorziene taken voor een Kinderombudsman al voldoende uitgevoerd werden door andere organisaties. Hiermee waren Tweede Kamerleden Arib en Van Vliet (D66) het niet eens.[25] Zij dienden daarom in december 2001 een initiatiefwetsvoorstel in voor de oprichting van een Kinderombudsman.[26] De Kinderombudsman zou in dit voorstel een nieuw op te richten instantie zijn en kreeg drie taken toebedeeld: het toezien op de naleving van het Kinderrechtenverdrag; het geven van gevraagd en ongevraagd advies aan bestuursorganen met betrekking tot de wetgeving; en het instellen van onderzoek naar aanleiding van klachten over gedragingen van bestuursorganen en NGO's.[27] De bestuursorganen van provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen en NGO's waar de wet op van toepassing zou zijn, zouden worden aangewezen via ministeriële regelingen op verzoek van het desbetreffende orgaan of de NGO.[28] De Kinderombudsman zou moeten worden benoemd voor een termijn van zes jaar door de ministers van Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport op voordracht van drie namen geleverd door de RvS, de Hoge Raad (HR), de Nationale ombudsman en de Nationale Rekenkamer.[29] Elk jaar zou de Kinderombudsman een openbaar verslag naar beide Kamers en de ministers moeten sturen.[30]
In de MvT werden verschillende aanleidingen genoemd voor het wetsvoorstel.[31] Allereerst werd er verwezen naar de ratificatie van Nederland van het IVRK en de aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité. In verschillende Europese landen werd het toezicht ingevuld door een Kinderombudsman.[32] Er werden daarnaast drie nationale aanleidingen genoemd. Ten eerste was er een proef met kinderombudswerk in zes regio's, waar dit een toevoeging bleek aan de bestaande structuren. Ten tweede waren er veel maatschappelijke organisaties, waaronder Defence for Children, die al jaren opriepen tot het oprichten van een Kinderombudsman.[33] Ten derde was er een gebrek aan een duidelijke *last-resort* mogelijkheid voor klachten van jeugdigen.[34]

---

22 Concluding observations Netherlands 1999.

23 Zie bijvoorbeeld *Handelingen II* 1996/97, 23, p. 1753 voor de vraag en *Kamerstukken II* 25000 VI, 29 voor het antwoord.

24 *Kamerstukken II* 1999/00, 26816, 7.

25 *Kamerstukken II* 2001/02, 28102, 3, p. 1.

26 *Kamerstukken II* 2001/02, 28102, 2.

27 Uit de reactie op de Raad van State blijkt dat er met non-gouvernementele organisaties 'private instellingen die een publieke taak uitvoeren, zoals kinderopvang, de gehandicaptensector, de Jeugd Gezondheidszorg, de openbare ruimte, onderwijs etc.', wordt bedoeld; *Kamerstukken II* 2007/08, 28102, 5, p. 8. In het tweede wetsvoorstel is dit veranderd in 'private organisaties'.

28 *Kamerstukken II* 2001/02, 28102, 2, p. 2.

29 *Kamerstukken II* 2001/02, 28102, 2, p. 3.

30 *Kamerstukken II* 2001/02, 28102, 2, p. 8.

31 *Kamerstukken II* 2007/08, 28102, 3.

32 *Kamerstukken II* 2007/08, 28102, 3, p. 2-4.

33 *Kamerstukken II* 2007/08, 28102, 3, p. 4.

34 *Kamerstukken II* 2007/08, 28102, 3, p. 9.

De RvS kwam op 26 februari 2002 met een kritische reactie op de initiatiefwet.[35] Door meerdere respondenten, die geïnterviewd zijn in het kader van het onderhavige onderzoek, is dit genoemd als één van de belangrijkste redenen voor de indieners om het wetsvoorstel niet te laten bespreken in de Tweede Kamer. De reactie van de RvS werd op dat moment ook niet openbaar gemaakt. Pas toen het nieuwe voorstel ingediend werd, in 2008, kwam de indiener met een reactie op het advies van de RvS. De kritiek op het eerste voorstel richtte zich voornamelijk op de meerwaarde van de Kinderombudsman. De RvS noemde twee andere organisaties die dezelfde taken op zich (zouden kunnen) nemen. Het indienen van klachten was namelijk, ook voor kinderen, al mogelijk bij de Nationale ombudsman.[36]Daarnaast zou er op korte termijn een mensenrechteninstituut worden opgericht dat zou gaan toezien op het naleven van mensenrechten.[37] De indiener gaf aan dat de Kinderombudsman wel degelijk een taak heeft naast deze twee instituten, aangezien beiden niet de specifieke focus op kinderen hebben die de Kinderombudsman wel zou moeten hebben. Daarnaast vroeg de RvS zich af of het toezien op naleving van kinderrechten en het rapporteren naar de VN toe wel samen kan gaan in één functie. Wat betreft de indiener was dit echter geen probleem, aangezien de Kinderombudsman zich niet met de uitvoering van het beleid bezig zou houden, en juist in een goede positie zou zitten om te rapporteren. Daarnaast werd er nog antwoord gegeven op de vraag van de RvS hoe de samenwerking met andere organisaties die op het gebied van kinderrechten werkzaam zijn zou plaatsvinden. Volgens de indiener ging het vooral om signalering en informatie-uitwisseling.
Tussen 2002 en 2008 was er in het parlement weinig aandacht voor de Kinderombudsman. In het maatschappelijk middenveld werd er nog wel over gesproken. In 2006 bracht Defence for Children bijvoorbeeld een magazine uit dat volledig gewijd was aan de wenselijkheid en mogelijkheid van een Kinderombudsman.[38] Daarnaast werd er in 2004 door het VN-kinderrechtencomité nogmaals op gewezen dat Nederland een instantie in het leven zou moeten roepen die zich inzet voor de promotie van kinderrechten.[39] Hierop antwoordde de regering in 2007 dat een Kinderombudsman niet nodig is, omdat de taken al door andere instituties worden ingevuld. Wel werd vermeld dat er vanuit het parlement aan een initiatiefwet gewerkt werd.[40]

2.1.2 Tweede wetsvoorstel

Rond 2007 begon Arib opnieuw te werken aan een initiatiefwet met het doel deze opnieuw in te brengen in de Tweede Kamer. De oprichting van een programmaministerie voor Jeugd en Gezin (J&G) gaf de verwachting dat er meer draagvlak zou zijn in dit kabinet. In het beleidsprogramma van J&G werd het IVRK als een van de belangrijkste kaders van het beleid genoemd.[41] Volgens de toenmalige minister voor Jeugd en Gezin heeft deze keuze als consequentie gehad dat J&G positief stond tegenover het instellen van een Kinderombudsman. Hij heeft ter uitwerking van de initiatiefwet

35 *Kamerstukken II* 2007/08, 28102, 5.

36 *Kamerstukken II* 2007/08, 28102, 5, p. 7.

37 *Kamerstukken II* 2007/08, 28102, 5, p. 4.

38 Defence for Children, *Tijdschrift voor de rechten van het kind* 2006/1.

39 Concluding observations Netherlands 2004.

40 *Kamerstukken II* 2006/07, 31001, nr. 17 (bijlage). Derde Nederlandse rapportage over de uitvoering van het Kinderrechtenverdrag, 23 juli 2007, p. 3.

41 *Kamerstukken II* 2006/07, 31001, 5 (bijlage), p. 40.

ambtelijke ondersteuning toegezegd.
In 2009 werd het initiatiefwetsvoorstel uit 2001 definitief ingetrokken. Een half jaar eerder, in december 2008, diende Arib (Van Vliet had de Kamer inmiddels verlaten) een wijzigingsvoorstel in om de Kinderombudsman onder te brengen bij het instituut Nationale ombudsman.[42] Uit de interviews komt naar voren dat de verschuiving naar het instituut Nationale ombudsman voortkwam uit overwegingen van haalbaarheid en draagvlak. De verwachting was dat een Kinderombudsman als eigen Hoog College van Staat niet haalbaar was, vanwege de verwachte hoge kosten en omdat er dan nog een apart instituut bij zou komen. Door de Kinderombudsman onder te brengen bij de Nationale ombudsman kon de Kinderombudsman toch de status van Hoog College van Staat krijgen, wat zeer belangrijk werd geacht voor de onafhankelijkheid van de Kinderombudsman tegenover de regering en ministeries.[43] Een tweede voordeel dat verwacht werd van het onderbrengen van de Kinderombudsman bij de Nationale ombudsman was het kunnen delen van kennis en kunde. Daarnaast zou de Kinderombudsman voordeel hebben van het al opgebouwde gezag en vertrouwen dat de Nationale ombudsman geniet.[44] Ten slotte zou deze structuur de kosten van het instituut Kinderombudsman beperkt houden, aangezien het wat betreft faciliteiten grotendeels gebruik zou kunnen maken van de al bestaande faciliteiten bij het instituut Nationale ombudsman. In de reactie van de indiener op het advies van de RvS werden de efficiëntieoverwegingen, samen met de expertise van de Nationale ombudsman, als belangrijkste redenen genoemd om de Kinderombudsman onder te brengen bij de Nationale ombudsman.[45]
In het nieuwe wetsvoorstel werd de Kinderombudsman een substituut-ombudsman van de Nationale ombudsman. Hiervoor was al een wettelijke mogelijkheid in de WNo. Er waren echter wel verschillen tussen de Kinderombudsman en eventuele andere substituten. Het voorstel maakte duidelijk dat de Kinderombudsman een eigen ambt zou worden binnen de Nationale ombudsman. De Kinderombudsman zou een duidelijk eigen takenpakket met eigen bevoegdheden krijgen en zou naar buiten moeten kunnen treden met een eigen gezicht. Een wetgevingsjurist die als ambtelijke ondersteuning betrokken was bij het ontwerp, geeft aan dat de Kinderombudsman organisatorisch gezien hiërarchisch grotendeels ondergeschikt is aan de Nationale ombudsman, maar inhoudelijk gezien zijn de twee ambten nevenschikkend. De Nationale ombudsman zou geen invloed kunnen uitoefenen op de wijze waarop de Kinderombudsman zijn taken zou uitvoeren.
Dat de Kinderombudsman een eigen taak en gezicht kreeg toebedeeld, kwam voort uit de specifieke taakstelling die in de wet geformuleerd werd: "*het bevorderen dat de rechten van jeugdigen zullen worden geëerbiedigd door bestuursorganen en door privaatrechtelijke organisaties.*" De keuze om ook privaatrechtelijke organisaties die een publieke taak uitvoeren met betrekking tot kinderen onder het bereik van de Kinderombudsman te laten vallen, volgde uit de aard van het jeugdbeleid.[46] De uitvoering hiervan lag voor een aanzienlijk deel in handen van privaatrechtelijke partijen, zoals scholen, kinderopvang en Bureaus voor jeugdzorg (sinds 2015 gecertificeerde instellingen). Daarnaast zouden alle gemeenten ook automatisch onder het takenpakket van de Kinderombudsman vallen. Hierin zouden de bevoegdheden van de Kinderombudsman breder worden dan die van de Nationale

42 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 2. Na het advies van de Raad van State werd een gewijzigd voorstel ingediend (*Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 6). Dit voorstel is behandeld in de Kamer.

43 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 9.

44 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 9.

45 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 5, p. 10-11.

46 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 9.

ombudsman.[47] Tegelijk zou uit deze taak voortvloeien dat de bevoegdheden van de Kinderombudsman zich beperken tot daar waar (de uitvoering van) beleid kinderen raakt. Om op een juiste wijze invulling te kunnen geven aan de klachtenfunctie die de Kinderombudsman kreeg toebedeeld, was het volgens de indiener noodzakelijk dat de Kinderombudsman een eigen entree zou krijgen en zich zelfstandig naar buiten toe zou kunnen profileren.[48]
Uit de interviews komen verschillende redenen naar voren om de klachtbehandeling toe te kennen als taak aan de Kinderombudsman. Ten eerste is betoogd dat kinderen hun rechten niet konden opeisen via een rechter en dat daarom een instantie die specifiek klachten met betrekking tot het schenden van kinderrechten in behandeling neemt, noodzakelijk was. De Kinderombudsman als tweedelijns klachtinstantie richt zich, anders dan andere instanties, specifiek en uitsluitend op het belang van het kind. Ten tweede wordt genoemd dat er geen duidelijke *last-resort* mogelijkheid was voor kinderen om hun klacht aan voor te leggen. De Kinderombudsman zou de hoge drempel weg kunnen nemen die kinderen en ouders/verzorgers ervaren als het gaat om het indienen van een klacht. Ten slotte zou de Kinderombudsman aan de hand van de klachtendossiers de ervaringen die tot dan toe binnen de instellingen bleven, kunnen inventariseren en in concrete adviezen en maatregelen vertalen. Aan de hand van individuele dossiers zou de Kinderombudsman eventuele trends of structurele problemen kunnen signaleren en een (uitgebreider) vervolgonderzoek uitvoeren.

Advies Raad van State

Ook op het tweede voorstel kwam een reactie van de RvS.[49] De voornaamste kritiek richtte zich op de meerwaarde die de Kinderombudsman zou brengen. Was er voldoende reden om aan de ombudsfunctie voor jeugdigen vorm te geven door een afzonderlijke nieuwe institutie? De RvS was van mening dat de meerwaarde van een Kinderombudsman onvoldoende onderbouwd was en vroeg zich af of er niet te veel overlap met een op te richten Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens (NIRM) zou zijn. De voorgestelde taken voor de Kinderombudsman zouden teveel overeenkomen met het takenpakket van dit NIRM. Zeker als ook het NIRM bij de Nationale ombudsman zou worden ondergebracht, was de vraag of het nodig is dat twee instanties met een sterk overlappend takkenpakket bij zelfde instantie worden ondergebracht. Ook vroeg de RvS zich af of de taken en bevoegdheden niet bij de Nationale ombudsman ondergebracht kunnen worden zonder er een verplicht ambt van substituut-ombudsman bij te creëren. De Nationale ombudsman was namelijk al bezig met het verstevigen en uitbouwen van zijn netwerk op het terrein van kinder- en jeugdrechten en ook was al een jeugdonderzoeksteam ingesteld. De Nationale ombudsman zou dan binnen de organisatie van zijn ambt en instituut vorm en inhoud moeten geven aan de ombudsmanfunctie voor jeugdigen, op een wijze dat deze functie herkenbaar is voor jeugdigen en ouders. Eén van de substituut-ombudsmannen zou volgens de RvS in het bijzonder belast kunnen worden met de vervulling van de ombudsfunctie jegens jeugdigen. In het jaarverslag en in de andere rapportages zou de Nationale ombudsman informatie moeten verschaffen over de wijze waarop zijn ambt en instituut uitvoering hebben gegeven aan de ombudsfunctie voor jeugdigen.

47 Bij de Nationale ombudsman mogen gemeentes zelf een ombudsvoorziening in het leven roepen óf zich aansluiten bij de Nationale ombudsman. Bij de Kinderombudsman vallen alle gemeenten automatisch onder de Kinderombudsman. Zie artikel 1a lid 1 sub b en 11c lid 1 sub a WNo.

48 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 9.

49 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 5.

Een ander aandachtspunt dat door de RvS werd aangevoerd, was dat het werkveld waarbinnen de Kinderombudsman zijn taken verricht, zich uitstrekt over bestuursorganen en privaatrechtelijke instanties die geen openbaar gezag uitoefenen. De Nationale ombudsman kan zich niet uitspreken over instanties die niet onder het begrip bestuursorgaan vallen, terwijl de Kinderombudsman dit wel kan. De RvS pleitte voor een systematische behandeling van de organisaties die hieronder zouden kunnen vallen. Verder plaatste de RvS verschillende kanttekeningen bij de klachtbehandelingstaak van de Kinderombudsman. De aandachtspunten gingen met name over de verschillen tussen regels met betrekking tot de klachtprocedure en onderzoeksbevoegdheden die voor de Nationale ombudsman golden en die voor de Kinderombudsman zouden gaan gelden.
De indiener gaf aan dat de Kinderombudsman op basis van drie punten gerechtvaardigd kan worden: er is een breed draagvlak voor, zowel internationaal als nationaal; kinderen zijn extra kwetsbaar omdat ze per definitie van anderen afhankelijk zijn; en er wordt nu onvoldoende uitvoering gegeven aan de taken die de Kinderombudsman zou krijgen. De taken en bevoegdheden vereisten volgens de indiener een eigen ambt en zouden niet bij de Nationale ombudsman kunnen worden ondergebracht. De indiener benadrukte dat er vooral voor onderbrenging bij de Nationale ombudsman is gekozen uit efficiëntieoverwegingen. Aan de kritiek over de verschillen in regels met betrekking tot de klachtbehandeling heeft de indiener gehoor gegeven door de regels die voor de Nationale ombudsman gelden, van overeenkomstige toepassing te verklaren, met de kanttekening dat de onderzoeksbevoegdheden bij private organisaties wel bij de Kinderombudsman blijven, al liggen die niet bij de Nationale ombudsman. Ten slotte is de formulering van privaatrechtelijke organisaties wat aangepast, om de definitie ervan duidelijker te maken.

2.1.3 Behandeling in de Tweede Kamer

Verschillende respondenten gaven aan dat de wet zonder al te veel problemen door de beide Kamers is gekomen. Er was duidelijk meer draagvlak dan acht jaar eerder. Dit kan deels zijn gekomen door de nieuwe invulling van de wet, maar ook door het politieke klimaat. Met de oprichting van het ministerie voor J&G gaf de regering duidelijk aan het thema kinderen belangrijk te vinden. Dit werd versterkt door het kiezen van het IVRK als basis voor het beleid van het ministerie. Dit betekent echter niet dat er geen discussiepunten waren voor het debat in de Tweede Kamer.
Ten eerste werd gevraagd naar het verschil in taken tussen de Kinderombudsman en verschillende overheidsorganen en maatschappelijke organisaties.[50] In antwoord op deze vragen gaf de indiener aan dat geen van de genoemde organisaties dezelfde reikwijdte, doelgroep en bevoegdheden had als de Kinderombudsman in het wetsvoorstel.[51] Daarnaast zou de taak van de Kinderombudsman in de wet verankerd worden, waardoor de Kinderombudsman meer gezag zou hebben dan bijvoorbeeld een NGO.[52]
Ten tweede was er enige discussie over de hoogte van het budget dat de Kinderombudsman zou ontvangen. De indiener schatte de kosten op ongeveer drie tot drie-en-een-half miljoen, waarmee 20 fte aangesteld kan worden. Het budget en het aantal fte zijn voorgesteld op basis van vergelijkingen

50 *Handelingen II* 2009/10, 66, p. 5778-5787; *Handelingen II* 2009/10, 75, p. 6410.

51 *Handelingen II* 2009/10, 75, p. 6413-6419.

52 *Handelingen II* 2009/10, 75, p. 6409 en 6429.

met buitenlandse Kinderombudsmannen.[53] Uit de discussie in de Kamer blijkt dat enkele partijen het beoogde budget te hoog vonden. Het CDA diende een motie in om de Kinderombudsman budgetneutraal door te voeren;[54] deze motie werd aangenomen. Volgens Rouvoet werden additionele middelen hiermee echter niet uitgesloten. Hij gaf aan dat de benodigde financiën wel gevonden zouden worden en dat er vooral gestemd moest worden over de inhoud van het wetsvoorstel.[55]

Een derde discussiepunt betrof de verhouding tussen de Kinderombudsman en de rechterlijke macht. Er was enige discussie over de bevoegdheden van de Kinderombudsman in zaken waar een rechterlijke uitspraak is geweest.[56] Het CDA vroeg zich af of de Kinderombudsman geen klachten in behandeling zou kunnen nemen van kinderen in jeugdgevangenissen, omdat ze daar door een rechterlijke uitspraak zitten.[57] Het antwoord van de indiener luidde dat de uitspraak zelf niet ter discussie kan worden gesteld, maar de uitvoering ervan wel.[58]

Een laatste discussiepunt betrof de behandeling van klachten. Het CDA was bang dat de functie als *last-resort* in de praktijk onduidelijk zou zijn en mensen klachten zouden indienen terwijl nog niet alle mogelijkheden voldoende zouden zijn uitgeput.[59] Daarom diende het CDA een amendement in dat het mogelijk maakt voor de Kinderombudsman om klachten over rechtspersonen, niet zijnde bestuursorganen, niet in behandeling te nemen. Het kabinet steunde het amendement, niet zozeer vanwege de gemeende onduidelijkheid als *last-resort*, maar omdat het kabinet bang was dat de Kinderombudsman overspoeld zou raken door klachten.[60] Het amendement is door de Kamer aangenomen.[61] Er is een extra lid toegevoegd aan artikel 11d, waarin is opgenomen dat de Kinderombudsman niet verplicht is een onderzoek in te stellen als het betrekking heeft op een private organisatie.[62]

2.1.4 Voorbereiding bij de Nationale ombudsman

Nadat het wetsvoorstel door de Kamers was aangenomen, werd er bij de Nationale ombudsman nagedacht hoe het instituut Kinderombudsman het beste vormgegeven kon worden. Het doel was om de Kinderombudsman een “vliegende start” te geven. Er werd nagedacht over de verschillende faciliteiten die nodig zijn en het team dat samengesteld moet worden. Ook werd er nagedacht over de verhouding tussen de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman. Zo werd er op papier gezet aan welke overleggen de Kinderombudsman (en/of het team) deel zou(den) kunnen nemen; hoe de

53 Hierbij is gekeken naar de budgetten van Noorwegen en Vlaanderen gemeten naar het aantal jeugdigen onder de bevolking. Van het bedrag waar men dan op uit zou komen voor Nederland (4.5 miljoen) is een deel afgehaald vanwege de verwachtte besparing door aansluiting bij de Nationale ombudsman, zie: *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 13.

54 *Handelingen II* 2009/10, 79, p. 6770.

55 *Handelingen II* 2009/10, 79, p. 6776.

56 De discussie ging over twee artikelen die ook gelden voor de Nationale ombudsman over het in behandeling nemen van klachten. Zie artikel 9.22 en 9.23 Awb.

57 *Handelingen II* 2009/10, 66, p. 5982.

58 *Handelingen II* 2009/10, 75, p. 6417.

59 *Handelingen II* 2009/10, 75, p. 6422.

60 *Handelingen II* 2009/10, 79, p. 6775-6776.

61 *Handelingen II* 2009/10, 80, p. 6870.

62 Artikel 11d lid 3 WNo.

afstemming van de communicatie naar buiten plaats kon vinden; en hoe er vormgegeven kon worden aan de budgetverantwoordelijkheid.[63] Dit waren echter eerder verwachtingen, dan harde voorwaarden. Het was duidelijk dat het hier vooral ging om het faciliteren van de Kinderombudsman, zodat de werkzaamheden zo snel mogelijk zouden kunnen aanvangen na 1 april 2011.[64] Bovendien maakte een externe commissie, onder leiding van de Nationale ombudsman, een opzet voor het profiel van de eerste Kinderombudsman.
De omvang van het toegezegde budget door het ministerie van J&G, 1.5 miljoen euro per jaar plus 500.000 euro opstartkosten was volgens de Nationale ombudsman te weinig om een goede taakuitvoering van de Kinderombudsman te waarborgen.[65] De Nationale ombudsman rekende uit dat zij 2.4 miljoen euro nodig zouden hebben voor een goede invulling van de Kinderombudsman. De ministeries van J&G en BZK gaven echter aan dat het aan de Tweede Kamer was om het budget te verhogen.[66] Het budget bleef daarmee op anderhalf miljoen staan.

2.2 Juridisch kader taken Kinderombudsman

2.2.1 Juridische basis

Zoals eerder besproken is de Kinderombudsman een substituut-ombudsman. De juridische basis van de Kinderombudsman is te vinden in de artikelen 11a tot en met 11e van de WNo. Dit hoofdstuk van de WNo wordt hierna aangeduid met de term 'Wet Kinderombudsman'.
In het kader van dit onderzoek zijn vier doelstelling uit de wetsgeschiedenis afgeleid. De indiener van het initiatiefwetsvoorstel beoogde met de invoering van de Wet Kinderombudsman de komst van een onafhankelijke instantie, die met een eigen gezicht naar buiten en een eigen wettelijk kader toezicht houdt op de naleving en implementatie van de bepalingen uit het IVRK.[67] Dit instituut moest tevens functioneren als een duidelijk 'last-resort' klachtenorgaan over kinderrechten, voor de situaties waarin kinderen en/of hun ouders het gevoel hebben dat hun klacht niet, niet correct of niet tijdig is afgehandeld.[68] De derde doelstelling is dat deze een 'watchdog'-focus heeft op het gehele jeugddomein, dus zowel op bestuursorganen als privaatrechtelijke organisaties.[69] Tot slot vond de initiatiefnemer van het wetsvoorstel het belangrijk dat de Kinderombudsman de stem en belevingswereld van jeugdigen een nadrukkelijke rol laat spelen in zijn werk.[70] De doelstellingen zijn terug te vinden in een aantal wettelijke taken van de Kinderombudsman, welke zijn vastgelegd in artikel 11b WNo.

63 Voorlopig businessplan Kinderombudsman 2010.

64 Interne memo over voorlopig businessplan Kinderombudsman 2010.

65 Directeur Nationale ombudsman 2010.

66 Verslag gesprek over de wet Kinderombudsman en implicaties voor Bureau No, 31 augustus 2010.

67 *Trb.* 1990, 170 (inwerkingtreding 1995, *Trb.* 1995, 92); *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 9.

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

69 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 10.

70 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 11.

Artikel 11b WNo

1 De Kinderombudsman heeft tot taak te bevorderen dat de rechten van jeugdigen worden geëerbiedigd door bestuursorganen en door privaatrechtelijke organisaties.
2 Hij doet dit in elk geval door:
   a. voor te lichten en informatie te geven over de rechten van jeugdigen;
   b. gevraagd en ongevraagd advies te geven aan de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal over wetgeving die en beleid dat de rechten van jeugdigen raakt;
   c. het instellen van onderzoek naar de eerbiediging van de rechten van jeugdigen naar aanleiding van klachten of uit eigen beweging;
   d. 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.
3 Bij de uitvoering van zijn taken, houdt de Kinderombudsman zo veel mogelijk rekening met de mening van jeugdigen zelf overeenkomstig artikel 12 van het kinderrechtenverdrag, met de belangen van jeugdigen en met hun belevingswereld.

In de opbouw van het artikel is een onderscheid te zien tussen één overkoepelende hoofdtaak, die geformuleerd is in lid 1, en een takenpakket dat de Kinderombudsman helpt deze hoofdtaak uit te voeren, uitgewerkt in sub a tot en met d van lid 2. Dit takenpakket omvat vijf te onderscheiden sub-taken aangezien sub c twee taken bevat: onderzoek instellen uit eigen beweging en klachtbehandeling. Lid 3 van het artikel bevat een overkoepelende richtlijn voor de uitvoering van het takenpakket: het rekening houden met de mening van jeugdigen. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen deze taken achtereenvolgens worden besproken.
Voorafgaand aan het nader beschrijven van de taken van de Kinderombudsman is het belangrijk om te vermelden dat in de WNo onder 'jeugdige' wordt verstaan een persoon die de meerderjarigheidsleeftijd nog niet heeft bereikt (artikel 11a onder a WNo). In het Burgerlijk Wetboek wordt deze leeftijdsgrens in beginsel bepaald op achttien jaar (zie artikel 1:233 e.v. BW).[71]
Bij de definitie van 'jeugdige' heeft de indiener van het initiatiefwetsvoorstel in de WNo aangesloten bij het huidige artikel 1.1 van de Jeugdwet. Het gaat hierbij in beginsel om personen die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt (net als de definitie 'kind' in het IVRK). Personen die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en ten aanzien waarvan overeenkomstig het jeugdstrafrecht van toepassing is en aan wie een jeugdsanctie is opgelegd en een persoon tussen de 18 en 23 jaar ten aanzien van wie is bepaald dat voortzetting van jeugdhulp noodzakelijk is, vallen echter ook onder de definitie 'jeugdige' (zie artikel 1.1 Jeugdwet). De Kinderombudsman voert zijn taken dus ook uit ten aanzien van deze groepen jongmeerderjarigen. Medewerkers van de Kinderombudsman hebben in interviews bevestigd dat het instituut zich in onderzoeken ook gericht heeft op deze doelgroep.[72]

71 Vergelijk ook artikel 1 IVRK.

72 Zie bijvoorbeeld: KOM010/2015.

2.2.2 Hoofdtaak van de Kinderombudsman

De hoofdtaak van de Kinderombudsman is om te bevorderen dat de rechten van jeugdigen worden geëerbiedigd door bestuursorganen en door privaatrechtelijke organisaties (art. 11b lid 1 WNo). De indiener van het initiatiefwetsvoorstel is tot deze omschrijving gekomen door zowel te kijken naar de behoeften van de samenleving als naar de internationale handreikingen die omtrent mensenrechtentoezicht zijn gedaan.[73] Beide punten worden hieronder kort uitgewerkt.

Behoeften vanuit de samenleving

In de samenleving is volgens de indiener van het initiatiefwetsvoorstel een behoefte aan een 'permanente luis in de pels', die zowel de overheid, als de privaatrechtelijke organisaties scherp houdt en toeziet op de naleving van de rechten van het kind (art. 11b lid 1 WNo). Niet alleen bestuursorganen, maar ook privaatrechtelijke organisaties die geen openbaar gezag uitoefenen, zijn opgenomen als werkterrein van de Kinderombudsman. Het werkterrein van de Kinderombudsman is daarmee ruimer dan het voor de Nationale ombudsman geldende bestuursorgaanbegrip (art. 1a WNo).
Dat privaatrechtelijke organisaties een plek hebben gekregen in de hoofdtaak van de Kinderombudsman, is met het oog op de wetsgeschiedenis niet verrassend.[74] Het jeugdbeleid wordt in Nederland door een complexe keten van zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke instanties uitgevoerd. Voor het optimaal monitoren van de kinderrechtensituatie was een 'regisseur' nodig binnen deze keten. Om deze regiefunctie optimaal te kunnen vervullen, is het van belang dat het wettelijke werkterrein van de Kinderombudsman zich zowel uitstrekt over privaatrechtelijke als publiekrechtelijke organisaties.

Internationale handreikingen

Verschillende internationale bronnen bieden hulp bij het vormgeven van het takenpakket van een kinderombudsman. Een belangrijke internationale bron is het IVRK. In dit verdrag is nergens expliciet de verplichting tot het instellen van een kinderombudsman opgenomen, maar het spreekt voor zich dat overheden er wel op dienen toe te zien dat het verdrag wordt nageleefd en bekend gemaakt. Dit vloeit niet alleen voort uit artikel 4 IVRK, maar blijkt ook uit de concluding observations uit 1999[75] en 2004[76] van het VN-Kinderrechtencomité aan het adres van Nederland. In artikel 4 van het IVRK is voor staten de verplichting opgenomen alles in het werk te stellen om de rechten uit het verdrag te verwezenlijken. Een kinderombudsman met als centrale taakstelling het bevorderen dat de rechten van jeugdigen worden geëerbiedigd door bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties, is daarbij een belangrijk hulpmiddel. Het VN-Kinderrechtencomité noemde dit in 2002 al in een van haar gezaghebbende General Comments.[77]

---

73 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 1-7.

74 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 9.

75 Concluding observations Netherlands 1999, observation No. 12.

76 Concluding observations Netherlands 2004, observations No. 20 en No. 21.

77 General Comment No. 2.

Naast het IVRK zijn ook de Paris Principles (1991)[78] van belang. Deze beginselen beogen de naleving van mensenrechten te bevorderen en te beschermen.[79] In dit document van de Verenigde Naties (VN) wordt gepleit voor het houden van toezicht op de naleving van mensenrechtenverdragen, waaronder het IVRK. Uit de Paris Principles kan een aantal kernpunten worden gedestilleerd waaraan toezichthouders op mensenrechten moeten voldoen. Zo dient het instituut (grond)wettelijk gegarandeerde onafhankelijkheid te hebben, zodat een autonome positie tegenover de regering verzekerd is. Daarnaast wordt voorgeschreven dat de organisatie een breed mandaat nodig heeft, gebaseerd op universele mensenrechten. Ook moet het instituut voorzien zijn van adequate onderzoeksbevoegdheden en bovendien voldoende middelen hebben om deze ook te kunnen effectueren.
In 2001 heeft Unicef een rapport uitgebracht over het belang van onafhankelijke toezichthouders op kinderrechten. [80] In dit rapport noemt Unicef 'het promoten, monitoren en beschermen van kinderrechten' als taak voor de kinderombudsman.[81] Hierbij worden vier sleutelfuncties genoemd, die gebaseerd zijn op de Paris Principles. De eerste sleutelfunctie betreft het beïnvloeden van beleidsmakers en de praktijk, zodat zij meer acht slaan op kinderrechten. Ten tweede dient de kinderombudsman het respect voor de mening van kinderen te promoten. Als derde functie noemt Unicef het vergroten van het bewustzijn dat kinderen en volwassenen hebben van het belang van kinderrechten. Kinderrechten hebben immers weinig relevantie wanneer niemand ze kent of begrijpt. Als vierde vindt Unicef het erg belangrijk dat kinderen de mogelijkheid hebben zich te beklagen in het geval van een schending van hun rechten. De laatste sleutelfunctie is dan ook dat de kinderombudsman dient te verzekeren dat kinderen effectieve mogelijkheden hebben om verhaal te halen wanneer hun rechten zijn geschonden.[82]
Deze sleutelfuncties hebben Unicef geïnspireerd tot een profielschets voor de ideale kinderombudsman. Het eerste kenmerk in dit profiel is dat de kinderombudsman onafhankelijk dient te zijn. Hij heeft een wettelijke basis en functionele autonomie, die tot uitdrukking komt in een eigen staf en eigen benoemingsbeleid. Tevens dient er sprake te zijn van financiële autonomie. Naast onafhankelijkheid is het belangrijk dat de kinderombudsman duidelijke, omvattende en toereikende bevoegdheden heeft. Deze bevinden zich in de meeste gevallen op het terrein van adviesrecht, onderzoeksmogelijkheden en (ondersteuning van) juridische acties. Het derde element van het profiel is de toegankelijkheid van de kinderombudsman. Het instituut moet zichtbaar zijn en laagdrempelig toegankelijk voor kinderen. Het vierde kenmerk van de ideale kinderombudsman is, dat hij samenwerkingsverbanden aangaat, voornamelijk met NGO's die dezelfde doelgroep hebben. Zo worden krachten gebundeld en de capaciteiten op het gebied van kinderrechten optimaal ingezet. Tot slot moet er sprake zijn van *accountability*. De kinderombudsman moet zich verantwoorden aan de regering en het parlement. Dit zal meestal gebeuren in de vorm van de publicatie van een

78 UN Document A/RES/48/134.

79 Cardol, *Tijdschrift voor de rechten van het kind* 2006/11, p. 4.

80 Unicef 2001.

81 Unicef 2001, p. 4.

82 Unicef 2001, p. 4-7.

jaarverslag.[83] Uit de MvT blijkt, dat de indiener van het initiatiefwetsvoorstel deze profielschets van Unicef heeft gebruikt bij het formuleren van de hoofdtaak van de Kinderombudsman. [84]

2.2.3 Sub-taken van de Kinderombudsman

Om optimaal zorg te dragen voor de eerbiediging van kinderrechten door bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties, heeft de Kinderombudsman vijf sub-taken. Deze zijn terug te vinden in het tweede lid van artikel 11b WNo. De eerste sub-taak is het geven van voorlichting en informatie over de rechten van kinderen. Ten tweede geeft hij gevraagd en ongevraagd advies aan de regering en het parlement over wetgeving die en beleid dat de rechten van jeugdigen raakt. Als derde en vierde sub-taak mag de Kinderombudsman zowel uit eigen beweging als naar aanleiding van klachten een onderzoek instellen naar de eerbiediging van de rechten van jeugdigen. De vijfde sub-taak betreft 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. Hieronder zullen deze sub-taken achtereenvolgens worden behandeld.

Voorlichten en informeren

Ingevolge artikel 42 IVRK is het informeren van jeugdigen en volwassenen over kinderrechten een overheidstaak. De indiener van het initiatiefwetsvoorstel geeft aan dat de voorlichtingstaak van de Kinderombudsman in het licht van deze verplichting van de staat moet worden gezien.[85] In de totstandkomingsgeschiedenis van deze taak is echter geen duidelijk antwoord gegeven op de vraag of deze verplichting van de staat hiermee is gedelegeerd aan de Kinderombudsman of dat de voorlichtingstaak van de Kinderombudsman naast de plicht van de staat bestaat. In hoofdstuk 3 zal duidelijk worden dat verschillende andere organisaties in Nederland voorlichting als taak hebben, al dan niet gefinancierd door de overheid (zie hoofdstuk 3, par. 3.2.1).
Uit de MvT blijkt dat de indiener van het initiatiefwetsvoorstel de Kinderombudsman bij het vergroten van de bekendheid van het IVRK graag ziet samenwerken met NGO's en instellingen zoals de kindertelefoon en kinderrechtswinkels.[86] Zodoende wordt de capaciteit optimaal ingezet en profiteert de Kinderombudsman van de kennis en expertise die reeds aanwezig is bij deze organisaties. De indiener van het initiatiefwetsvoorstel noemt in de gewijzigde MvT dat het bijdragen aan de bekendheid van het IVRK niet alleen moet geschieden onder de jeugd, maar ook onder beleidsmakers, lokale overheden, Rijksoverheden en instellingen op het gebied van onderwijs en (jeugd)zorg.

Gevraagd en ongevraagd adviseren

Een andere taak van de Kinderombudsman is het adviseren van de regering en Tweede Kamer over wetgeving en beleid die aan kinderrechten raken. Dit kan gevraagd en ongevraagd. Uit de (gewijzigde) MvT blijkt dat de Kinderombudsman zich met alle beleidsterreinen kan bemoeien waar

83 Unicef 2001, p. 7-9.

84 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 10.

85 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 15.

86 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 10.

kinderen direct of indirect mee te maken hebben. De Kinderombudsman moet in staat zijn vast te stellen of en in hoeverre (voorgenomen) wet- en regelgeving voldoende is afgestemd op het beschermen en bevorderen van de rechten en belangen van kinderen.[87]

Het behandelen van klachten en instellen van onderzoek

De Kinderombudsman heeft ook het instellen van onderzoek naar de eerbiediging van de rechten van jeugdigen naar aanleiding van klachten of uit eigen beweging tot taak. Deze taak is neergelegd in artikel 11b lid 2 sub c WNo. In artikel 11c WNo is de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de Kinderombudsman geregeld. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op deze klachtafhandelingstaak van de Kinderombudsman. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de taak om uit eigen beweging onderzoek in te stellen naar de eerbiediging van kinderrechten door middel van het uitbrengen van onderzoeksrapporten.

Het houden van toezicht op klachtbehandeling door andere instanties

De Kinderombudsman houdt ingevolge artikel 11b lid 2 sub d toezicht op de wijze waarop klachten van jeugdigen of hun wettelijke vertegenwoordigers door de daartoe bevoegde instanties, niet zijnde de ombudsman, worden behandeld. Het gaat bij deze sub-taak niet om klachten die bij de Kinderombudsman zelf zijn ingediend, maar om klachten die bij andere bevoegde instanties worden behandeld. Zodoende kan de Kinderombudsman toezicht houden op de wijze waarop het klachtrecht betreffende jeugdigen functioneert. Dit is volgens de parlementaire geschiedenis een belangrijke taak, mede gelet op het gegeven dat het jeugdbeleid in Nederland behoorlijk is versnipperd. De Kinderombudsman kan zich op deze manier met het systeem van klachtbehandeling ten aanzien van jeugdigen bezighouden, hiaten daarin signaleren en zich zo nodig inspannen om de klachtbehandeling (bij bepaalde organisaties) te verbeteren.[88] In de MvT wordt verder gesteld dat het niet gaat 'om het structureel behandelen van individuele klachten van kinderen, hiervoor moeten de bestaande procedures worden doorlopen. Maar het gaat om die situaties waarin de jongere en/of hun ouders het gevoel hebben dat hun klacht niet correct of niet (tijdig) is afgehandeld. In die gevallen moet het mogelijk zijn een beroep te doen op een Kinderombudsman. Aan de hand van dit soort dossiers kan de Kinderombudsman al die ervaringen die tot nog toe binnen de instellingen blijven, inventariseren en in concrete adviezen en maatregelen vertalen. De Kinderombudsman kan aan de hand van individuele dossiers ook eventuele trends signaleren of structurele problemen, die nu individueel worden afgedaan, aan de orde stellen'.[89]
Tegelijk wordt in de toelichting op de wet aangegeven dat een transparant beeld over het functioneren van het klachtrecht soms moeilijk is te destilleren, en dat het daarom noodzakelijk is om tevens individuele klachtbehandeling als wettelijke taak toe te voegen.[90] Met deze taak kan de Kinderombudsman zorgen voor eenduidigheid en uniformiteit in de afhandeling van klachten[91] en zich daarnaast bezighouden met het systeem van klachtbehandeling ten aanzien van jeugdigen,

87 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 11 .

88 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 16.

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

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

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

hiaten daarin signaleren en zich zo nodig inspannen om de klachtbehandeling (bij bepaalde organisaties) te verbeteren.[92] Ingevolge de MvT heeft de Kinderombudsman bij het uitoefenen van deze taak onderzoeksbevoegdheden gekregen. Deze taken zijn dezelfde als de Nationale ombudsman heeft, zoals de mogelijkheden tot het verlangen van benodigde inlichtingen, het oproepen van deskundigen en het uitvoeren een onderzoek ter plaatse.[93]

2.2.4 De mening van het kind

De Kinderombudsman moet bij het uitvoeren van zijn taken zo veel mogelijk rekening houden met de mening van kinderen, hun belangen en hun belevingswereld. Deze verplichting staat in artikel 11b lid 3 WNo en komt voort uit artikel 12 van het IVRK. Dit artikel geeft kinderen het recht om hun mening vrijelijk te uiten in aangelegenheden die hen aangaan. Aan de mening van kinderen moet vervolgens een passend belang worden gehecht.
Het VN-Kinderrechtencomité heeft omtrent dit zogenoemde 'participatierecht' voor kinderen een gezaghebbend commentaar gepubliceerd. [94] Hierin geeft het VN-Kinderrechtencomité aan dat dit recht één van de vier fundamentele waarden van het IVRK is. Gelet op de zogenoemde 'holistische werking' van het IVRK, bevat artikel 12 IVRK geen losstaand recht, maar is het van belang dat dit recht in samenhang met de andere artikelen wordt gezien, en dat ook andere artikelen in samenhang met dit artikel worden gezien.[95] Daarnaast benadrukt het VN-Kinderrechtencomité dat artikel 12 IVRK een uitdrukkelijke verplichting aan de lidstaten bevat om het recht van kinderen op participatie in alle opzichten te waarborgen. De mening van kinderen moet in acht worden genomen bij het ontwikkelen van beleid, de voorbereiding en evaluatie van wet- en regelgeving en in alle beslissingen die een kind betreffen.[96] Het vormen van een mening kan voor kinderen soms echter moeilijk zijn, door een gebrek aan begrijpelijke informatie.[97] Daarnaast zijn kinderen minder mondig en kunnen zich niet zomaar tot de rechter wenden.[98] Het is om deze redenen belangrijk dat kinderen hulp krijgen bij het vormen en uiten van hun mening. Een kinderombudsman kan volgens het VN-Kinderrechtencomité deze brug vormen.[99]

2.3 Vormgeving en ontwikkeling van het instituut Kinderombudsman

In de eerste vijf jaar van het bestaan van de Kinderombudsman is het instituut opgebouwd en vormgegeven. In deze paragraaf wordt ingegaan op de belangrijkste organisatorische en beleidsontwikkelingen van het instituut tussen 1 april 2011 en 1 april 2016. De taakopvatting van de Kinderombudsman wordt mede bezien vanuit het licht van de ervaringen en belevingen van de respondenten in dit onderzoek.

92 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 16.

93 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 11.

94 General Comment No. 12.

95 General Comment No. 12, par. 2.

96 General Comment No. 12, par. 12.

97 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 16.

98 Franken, *Tijdschrift voor de rechten van het kind* 2006/16, p. 9.

99 General Comment No. 12, par. 49.

2.3.1 Organisatie

Het team van de Kinderombudsman is één van de vijf teams binnen de Nationale ombudsman, en heeft daarbinnen een speciale status. De teamleden zijn officieel in dienst van de Nationale ombudsman, maar voeren enkel werkzaamheden uit voor de Kinderombudsman. Het team is verdeeld in drie secties: ombudswerk, beleid en communicatie. Bij de sectie ombudswerk werkten in 2016 zes personen, bij de sectie beleid vier personen en de sectie communicatie bestond enkel uit de communicatieadviseur. Daarnaast maakte een teamleider onderdeel uit van het team.
De bezetting is van 5 fte in 2011 naar 11 fte in 2016 gegaan. Een medewerker van de Kinderombudsman vertelde dat de keuze om meer stafleden aan te nemen, voornamelijk is genomen om de volgende twee redenen: ten eerste lag de werkdruk de eerste jaren bijzonder hoog en ten tweede, toen het instituut net begon werden er regelmatig onderzoeken en opdrachten uitbesteed aan externen. Dit betekende echter dat de opgedane kennis, behalve in de vorm van een rapport, en opgedane vaardigheden niet bij het team van de Kinderombudsman bleven. Volgens deze medewerker zorgde het in huis halen van meer onderzoekscapaciteit door meer fte aan te nemen, zodoende ook voor meer mogelijkheden tot kennisopbouw.
Verschillende medewerkers van de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman geven aan dat de werkdruk, zeker in de beginjaren, hoog lag. Het team, allemaal van buiten de Nationale ombudsman aangetrokken, was nog zoekende hoe de functies ingevuld moesten worden. Ook is in de interviews door hen aangegeven dat er veel gevraagd werd van de teamleden; dat met name het verwachte werktempo hoog lag. De werkdruk wordt gegeven als verklaring voor het hoge ziekteverzuim in de eerste jaren van het instituut.[100] Ook wordt de hoge wisseling van personeel, in het bijzonder van teamleiders, als gevolg van de werkdruk genoemd.

Budget

In 2011 is het budget van de Nationale ombudsman verhoogd om het extra werk dat de oprichting van de Kinderombudsman met zich mee zou brengen, op te vangen. Voor de Kinderombudsman heeft het programmaministerie voor J&G het eerste jaar 2 miljoen euro vrijgemaakt, waarvan 1.5 miljoen jaarlijks structureel herhaald zou worden en 500.000 specifiek voor opstartkosten was bedoeld. Na de opheffing van het ministerie voor J&G is het geld beschikbaar gemaakt door het ministerie voor VWS. Dit geld wordt door VWS overgemaakt naar het ministerie van BZK, die verantwoordelijk is voor het beheer van de Nationale ombudsman.[101] Op de begroting voor de Nationale ombudsman, zoals weergegeven door BZK, wordt geen onderscheid gemaakt tussen het budget van de Kinderombudsman en de rest van het budget van de Nationale ombudsman.[102]
Het bedrag van 1.5 miljoen wordt door de Nationale ombudsman doorgezet naar de Kinderombudsman. Van dit bedrag gaat een aanzienlijk deel op aan salariskosten, zie tabel 2.1. Vanuit dit budget draagt de Kinderombudsman per fte overheadkosten af aan de Nationale ombudsman voor het gebruik van de faciliteiten. Hieronder vallen onder andere de pay-ondersteuning, de receptie,

100 Uit de jaarverslagen valt op te maken dat het ziekteverzuim in 2011 14,5% was en in 2012 20,9%. Dit wordt verklaard in de jaarverslagen door het langdurig uitvallen van een medewerker. In 2013 en 2014 lag het ziekteverzuim rond de 8 en 9%. In 2015 was het gedaald tot 0,7%.

101 *Kamerstukken II* 2015/16, 34300 IIB, 2, p. 11.

102 *Kamerstukken II* 2015/16, 34300 IIB, 2, p. 11.

de ICT en het gebruik van de kantoren. Dit bedrag bedraagt ongeveer 31.000 euro per fte van het team van de Kinderombudsman. Dit bedrag is gebaseerd op het standaardbedrag dat wordt opgenomen in de 'handleiding overheidstarieven', opgesteld door het ministerie van Financiën.[103] Zoals te zien is in tabel 2.1 heeft de Kinderombudsman de eerste vier jaren iets minder uitgegeven dan 1.5 miljoen. In 2015 ging de Kinderombudsman over het budget van 1.5 miljoen heen en gaf het 1.75 miljoen euro uit. Voor de onderbesteding van bijna 100.000 euro in de jaren 2011 tot en met 2014 worden door een medewerker van de Kinderombudsman drie redenen genoemd. Ten eerste wisselde prioriteiten vaak, waardoor geplande activiteiten niet door bleken te gaan. Ten tweede lag de werkdruk hoog, en daarmee ook het verzuim en uitval, waardoor werk bleef liggen. Ten derde, en met de tweede reden samenhangend, kwam de sturing op het budget onvoldoende op gang door een hoog verloop onder de teamleiders. In het geval van een budgetoverschrijding – het geval in 2015 – valt dat ten laste van de begroting van de Nationale ombudsman.

Tabel 2.1 Overzicht personeelskosten en totale uitgaven van de Kinderombudsman

	2011	2012	2013	2014	2015
Gerealiseerde personeelskosten[104]	€ 399.696	€ 795.851	€ 750.350	€ 859.600	€ 956.893
Overheadkosten	€ 156.000	€ 275.000	€ 242.000	€ 310.000	€ 310.000
Totaal gerealiseerde uitgaven	€ 1.423682	€ 1.439949	€ 1.417341	€ 1.448648	€ 1.756843
Totale personeelskosten en overhead als % van totaal gerealiseerde uitgaven	39%	74%	70%	81%	72%

Medewerkers van de Kinderombudsman geven aan dat het soms lastig kan zijn dat zo'n groot deel van het budget vastligt in salariskosten en afdracht aan de Nationale ombudsman. Hierdoor is er weinig ruimte voor andere activiteiten of om bepaalde taken uit te breiden. Verschillende medewerkers geven aan dat ze graag meer zichtbaar willen zijn voor kinderen; zodat kinderen hen ook echt weten te vinden als ze een klacht hebben. Maar behalve dat er geen financiën zijn voor een naamsbekendheidcampagne, kan de Kinderombudsman met het huidige budget ook niet veel extra klachten verwerken. De gemiddelde wachttijd, na het eerste contact, voor mensen die contact opnemen met de Kinderombudsman bedraagt nu vier weken. Medewerkers van de Kinderombudsman zijn bang dat dit verder op zal lopen als er wel meer klagers, maar niet meer financiën komen. Daarnaast zijn de werkzaamheden op de BES-eilanden vaak genoemd door medewerkers van de Kinderombudsman, als een taak waar ze meer budget voor nodig hebben. Andere terugkomende zaken waar te weinig geld voor is, maar waarvoor wel een wens om activiteiten te ondernemen, zijn: structurele kinderparticipatie; investeren in opleidingen en kennisvergadering; meer follow-up naar aanleiding van onderzoeken en klachten; en betere online-faciliteiten, bijvoorbeeld een chat-functie, een digitale nieuwsbrief en een betere onderhouden website. Een medewerker van de Kinderombudsman geeft aan dat ze ook graag wetstrajecten meer zouden willen volgen, zodat ze beter in staat zijn om op het juiste moment advies te leveren. Hier is echter nu geen tijd voor.

103 Zie bijvoorbeeld: Ministerie van Financiën 2010; Ministerie van Financiën 2015.

104 Dit is inclusief bedragen die zijn betaald voor inleen, detachering, uitzendkrachten en uitkeringen.

Jaarplannen

De Kinderombudsman stelde jaarlijks een jaarplan op, waarin de prioriteiten voor het komende jaar werden aangegeven.[105] In deze plannen staan de te onderzoeken thema's en te geven adviezen, maar ook eventuele te plannen activiteiten ter opvolging van eerder onderzoek of te organiseren bijeenkomsten. Geïnterviewde medewerkers van de Kinderombudsman gaven aan dat 'de waan van de dag' het lastig maakte om de plannen goed te volgen. Aan deze plannen werd dan ook niet strikt vastgehouden door het jaar heen.

2.3.2 Taakopvatting

Zoals in paragraaf 2.2 duidelijk werd, worden in de wet één overkoepelende en vijf specifieke sub-taken en een richtlijn genoemd waaraan de Kinderombudsman uitvoering moet geven. De sub-taken kunnen kort worden samengevat als: voorlichting en informatie over de rechten van jeugdigen, advisering aan regering en parlement, klachtenbehandeling, onderzoek uit eigen beweging en toezicht op de klachtbehandeling. Deze paragraaf gaat in op de wijze waarop de Kinderombudsman in de onderzochte periode vorm heeft gegeven aan deze taken. Ook wordt hierbij de output in deze periode van de Kinderombudsman gepresenteerd. In hoofdstuk 5 wordt een selectie van de publicaties van de Kinderombudsman nader geanalyseerd (zie par. 5.1).

Bevorderen van de naleving van kinderrechten

Een manier waarop de eerste Kinderombudsman aan deze taak invulling heeft gegeven, is het uitbrengen van de jaarlijkse Kinderrechtenmonitor. De Kinderrechtenmonitor brengt de situatie van Nederlandse kinderen in beeld op zes verschillende domeinen. De cijfers hiervan worden deels door de Kinderombudsman zelf verzameld en deels opgevraagd bij overheidsinstanties. De voormalige Kinderombudsman heeft aangegeven dat de aandachtspunten uit de Kinderrechtenmonitor voor hem leidend zijn geweest in de keuzes van de thema's van de uitgebreidere onderzoeken op eigen initiatief.
De Kinderombudsman rapporteerde tweemaal aan de VN over de Kinderrechtensituatie in Nederland. In 2011 stelde de Kinderombudsman, samen met de Nationale ombudsman, de Commissie Gelijke Behandeling en het College Bescherming Persoonsgegevens, het Universele Periodieke Review (UPR) rapport op voor de VN, over hoe Nederland de situatie kan verbeteren rondom mensenrechtenthema's.[106] De Kinderombudsman heeft in 2014 ook aan het VN-Kinderrechtencomité gerapporteerd over de stand van zaken ten aanzien van de naleving van kinderrechten in Nederland. Voor deze vijfjaarlijkse rapportage aan het VN-Kinderrechtencomité is samengewerkt met verschillende partijen uit het kinderrechtenveld. De Kinderombudsman heeft een eigen rapportage uitgebracht met zorgpunten en aanbevelingen.[107] Hierin wordt drie keer verwezen naar de Kinderrechtenmonitor en naar een aantal onderzoeken dat de Kinderombudsman heeft uitgebracht. Ook zijn er cijfers van verschillende andere databases gebruikt om de zorgpunten te onderbouwen.

105 Er zijn jaarplannen gemaakt voor 2012, 2014, 2015 en 2016.

106 UN Human Rights Council 2012.

107 2014KOM008.

Voorlichten over kinderrechten

Door de jaren heen zijn er door de Kinderombudsman verschillende initiatieven ontplooid om kinderrechten onder de aandacht te brengen bij kinderen en volwassenen.
Ten eerste is er informatie verstrekt via de website van de Kinderombudsman.[108] Onder de kopjes "jouw rechten" en de "leeftijdsladder" is aan kinderen en jeugdigen informatie gegeven over hun rechten. Ook staat er informatie over het IVRK speciaal gericht aan jeugdigen. Daarnaast is de informatie ook beschikbaar op het deel van de website voor ouders en professionals.
Naast de beschikbare informatie via de website, zijn er ook enkele activiteiten georganiseerd. In 2011 is een kinderrechtencampagne opgezet, waarbij vier filmpjes over vier specifieke thema's[109] werden geplaatst op het YouTube-kanaal en de website. Door middel van posters in abri's, en via de media, werd aandacht gevraagd voor deze filmpjes. In 2014 vond er een voorlichtingsactiviteit plaats tijdens het Grondwetfestival, waarbij het team van de Kinderombudsman vanuit een bus informatie over hun werk gaf. Verder is er in 2014, in het kader van '25 jaar Kinderrechtenverdrag', eenmalig een lespakket uitgebracht in samenwerking met de krant KidsWeek.[110]
Daarnaast zou een aantal van de lezingen dat de Kinderombudsman heeft gegeven en een aantal van de bezoeken aan scholen en instellingen ook onder de voorlichtingstaak geschaard kunnen worden, waarbij de lezingen zich vooral richtten op een publiek van professionals en de bezoeken eerder op kinderen en jeugdigen. Er is verder gebruik gemaakt van sociale media platformen zoals Twitter, Facebook, YouTube en Hyves. Hier zijn ervaringen gedeeld en is aandacht gevraagd voor onderwerpen die te maken hebben met kinderrechten. Ook door de uitvoering van het ombudswerk is in individuele gevallen voorlichting gegeven over kinderrechten aan de hand van vragen die bij de Kinderombudsman binnenkwamen. Ten slotte kan worden aangenomen dat het veelvuldige optreden in de media ook kennis heeft verspreid over kinderrechten aan een breder publiek.
Er kan worden gesteld dat relatief weinig aandacht is besteed aan voorlichting, vergeleken met andere taken. De redenen die hiervoor worden gegeven door medewerkers van de Kinderombudsman zijn voornamelijk een gebrek aan tijd, geld en specifieke kennis. Een geïnterviewde medewerker van de Kinderombudsman geeft aan dat organisaties als UNICEF hiervoor veel meer kennis en capaciteit in huis hebben. Andere taken, waarin de Kinderombudsman meer kan betekenen, kregen bij de Kinderombudsman dan ook prioriteit. Ook is aangegeven dat de Kinderombudsman zelf meer gefocust was op het bereiken van professionals en beleidsmakers en minder op het informeren van de kinderen zelf. Aanbevolen wordt om meer aandacht te schenken aan het geven van voorlichting aan jeugdigen (aanbeveling 2, hoofdstuk 7).

Advisering aan regering en parlement

Enkele malen heeft de Kinderombudsman de eerste vijf jaar gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de Tweede Kamer en de regering van advies te voorzien. In sommige gevallen was dit op uitnodiging

108 www.dekinderombudsman.nl (laatst geraadpleegd: 21 april 2017).

109 Deze thema's waren: homodiscriminatie, het niet horen van kinderen tijdens een echtscheiding, het niet naar school kunnen en de uitzetting van gewortelde asielzoekerskinderen.

110 KidsWeek wordt wekelijks uitgebracht en heeft als doelgroep kinderen in de leeftijd van zeven tot twaalf jaar. Ook scholen kunnen een abonnement op de krant nemen. KidsWeek heeft een oplage van 65.000. Gemiddeld lezen ongeveer 157.000 kinderen het blad (http://www.kidsweek.nl/adverteren).

van het parlement of een minister of staatssecretaris, en in sommige gevallen op eigen initiatief. De adviezen worden in principe opgesteld door de sectie beleid, dat ook de onderzoeksrapporten uitbrengt. Tabel 2.2 geeft een overzicht van het aantal adviezen dat de Kinderombudsman per jaar gestuurd heeft naar de Kamer, dan wel een minister of staatssecretaris. Beleid en wetsvoorstellen waarover de Kinderombudsman heeft geadviseerd betreffen onder andere het wetsvoorstel verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (2012); het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht (2011 en 2012); het beleid aangaande alleenstaande minderjarige vreemdelingen (2012); de (invoering van de) Jeugdwet (2012, 2013 en 2014); en een beleidsregel inzake ontheffing verbod van kinderarbeid (2015). Daarnaast uitte de Kinderombudsman zijn zorgen over bijvoorbeeld de aanpak van kindermishandeling in Nederland (2011); het afschaffen van tolk- en vertaaldiensten in de gezondheidszorg en jeugdzorg (2011); kinderen die zich in vrouwenopvang bevinden (2015); en kinderen van ouders die in detentie zitten (2015). Ook heeft de Kinderombudsman op verzoek van de Tweede Kamer een rapport uitgebracht over waarheidsvinding bij jeugdzorgbeslissingen (2013) en gaf de Kinderombudsman een reactie op het adviesrapport 'Na de vlucht herenigd' van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2014). Eenmalig heeft de Kinderombudsman een advies gericht aan een staatscommissie, namelijk de staatscommissie herijking ouderschap, waarin de Kinderombudsman zijn standpunten ten aanzien van afstammingsvraagstukken deelt.

Tabel 2.2 Aantal publicaties en brieven 2011-2016[111]

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totaal
Advisering aan regering en parlement	5	4	2	4	9	0	24
Klachtenrapporten	1	6	4	4	10	4	29
Onderzoek uit eigen beweging	3	7	7	9	8	7	40
Totaal	9	17	13	16	27	11	93

Onderzoek uit eigen beweging

Zoals hierboven gemeld, zag de eerste Kinderombudsman het doen van onderzoek uit eigen beweging, naast het behandelen van klachten, als belangrijkste taak. De sectie beleid van de Kinderombudsman focust op onderzoek en advisering. Net na de start van de Kinderombudsman bestond het team uit twee personen die in onderlinge afstemming de taken verdeelden. Dat aantal is sindsdien gegroeid naar vier beleidsmedewerkers. Tegenwoordig hebben de medewerkers de inhoudelijke thema's onderling verdeeld. De betreffende medewerker houdt in de gaten welke ontwikkelingen er plaatsvinden en is dicht betrokken bij eventueel onderzoek dat uitgevoerd wordt op deze thema's. Er kunnen verschillende redenen ten grondslag liggen aan een onderzoek: er kunnen signalen zijn afgegeven bij de Kinderombudsman, maar problemen kunnen het team beleid of de

111 De aantallen 'advisering aan regering en parlement' zijn gebaseerd op gegevens in de jaarverslagen, publicaties op de website, Kamerstukken en interne gegevens van de Kinderombudsman. Het aantal klachtenrapporten betreft het totaal aantal rapporten dat op basis van een individuele klacht is gepubliceerd op de website. Hieronder vallen ook klachtbrieven en procesanalyses. Onderzoek uit eigen beweging betreft alle onderzoeksrapporten die niet zijn gebaseerd op één individuele klacht en zijn gepubliceerd op de website tot en met 31 maart 2016. Hieronder vallen ook de Kinderrechtenmonitor en handreikingen.

Kinderombudsman ook via de media of het kinderrechtenveld ter ore zijn gekomen. Daarnaast levert ook de jaarlijks door de Kinderombudsman uitgebrachte Kinderrechtenmonitor signalen. Individuele klachten worden niet in een algemeen onderzoeksrapport behandeld, maar kunnen wel ten grondslag liggen aan een onderzoek naar een (mogelijk) structureel probleem. [112]
In tabel 2.2 is opgenomen hoeveel onderzoeksrapporten de Kinderombudsman per jaar heeft uitgebracht. Voorbeelden van onderzoeken uit eigen beweging betreffen rapporten over de ondertoezichtstelling bij omgangsproblemen (2012); leerplicht en recht op onderwijs (2013); gezinshereniging (2013); armoede onder kinderen (2013); vechtscheidingen (2014); preventie van kindermishandeling in gemeenten (2014); toegang en kwaliteit van de jeugdhulp (2015); klachtrecht van jongeren in geslotenheid (2016); en kinderen in noodopvang (2016). Ook werd vanaf 2012 elk jaar de Kinderrechtenmonitor uitgebracht. Naast onderzoeksrapporten publiceerde de Kinderombudsman ook handreikingen, bijvoorbeeld ten aanzien van armoedebeleid in gemeenten (2014, vernieuwde versie 2015) en complexe zorg (2016). Daarnaast werkte de Kinderombusdman in 2016 mee aan een onderzoek van het European Network of Ombudspersons for Children (ENOC). [113]
Respondenten vanuit jeugdhulp laten weten dat in sommige gevallen de Kinderombudsman na enige tijd opnieuw contact op neemt met (enkele van) de organisaties die het rapport hebben ontvangen, met de vraag wat er is gedaan met de bevindingen en aanbevelingen. Medewerkers van de Kinderombudsman geven aan dat ze de afgelopen jaren naar hun mening te weinig hebben kunnen doen aan follow-up van de gepubliceerde onderzoeken en adviezen. Hierbij wordt aangegeven dat dit deels om budgettaire redenen is – er is te weinig geld voor – en deels omdat de werkdruk hoog ligt – zodra het ene onderwerp klaar is, ligt het volgende alweer te wachten. Volgens een medewerker van Jeugdzorg Nederland gebeurde het vragen naar opvolging, als er aanbevelingen aan hen gericht waren, heel consequent. Een medewerker van een andere jeugdhulporganisatie geeft ook aan dat er naar aanleiding van een klachtrapport vanuit de Kinderombudsman gecommuniceerd werd dat ze onvoldoende gedaan hadden met het rapport. Dit lijkt aan te geven dat er wel enige activiteiten zijn ontplooid op dit gebied (zie verder hoofdstuk 5, par. 5.1).

Klachtbehandeling

De Kinderombudsman heeft een ombudsfunctie, waaronder klachtbehandeling valt. Bij de Kinderombudsman komen verschillende soorten contacten binnen, deze worden door de Kinderombudsman onderscheiden in hulpvragen, informatieverzoeken, klachten, signalen en overige contacten.[114] In tabel 2.3 is een overzicht opgenomen van het aantal contacten uitgesplitst naar type

112 Bijvoorbeeld: KOM006/2014.

113 ENOC Taskforce Children on the move 2016.

114 Op basis van het interne Handboek van de Kinderombudsman (versie 1.4, maart 2016) wordt bepaald of een contact als hulpvraag, informatieverzoek, klacht of signaal wordt aangemerkt. Een hulpvraag is volgens de Kinderombudsman een vraag over kinderrechten, de positie van kinderen en ouders, informatie en de mogelijkheden rond concrete handelingen in een individueel geval waarbij er (nog) geen rol is voor de Kinderombudsman. Een informatievraag is een algemene vraag over het instituut Kinderombudsman, onderzoeken van de Kinderombudsman of kinderrechtendie niet, ook niet zijdelings, te maken heeft met een concrete individuele/eigen situatie. Onder een klacht verstaat de Kinderombudsman 'een (mogelijke) schending van een kinderrecht door een concrete handeling in een individueel geval'. Aanvullend geldt dat de Kinderombudsman bevoegd moet zijn om te oordelen over deze klacht. Een signaal is een (mogelijke) schending van een kinderrecht op structurele basis, in het

contact. Het aantal contacten dat de Kinderombudsman heeft ontvangen, is duidelijk toegenomen in de eerste vijf jaar van het bestaan. Het aantal jeugdigen dat contact opnam lag tussen de 75 en 200 per jaar (7%-18%). Ouders maakten deel uit van de grootste groep personen die contact zochten.
De voormalige Kinderombudsman gaf aan dat naar zijn opvatting van de wet, ombudswerk samen met onderzoek uit eigen beweging als de voornaamste taken van de Kinderombudsman naar voren komen. Direct vanaf het begin was de Kinderombudsman bereikbaar voor klachten; deze worden zowel telefonisch als schriftelijk ingediend. Telefonische klachten worden door de sectie ombudswerk van de Kinderombudsman op schrift gesteld. De Kinderombudsman probeert om binnen vier weken (inhoudelijk) te reageren op ingediende klachten en vragen. Er wordt voorrang gegeven aan gevallen die duidelijk spoed vereisen en contacten die gelegd worden door jeugdigen. Er wordt geprobeerd deze binnen een dag te beantwoorden.

Tabel 2.3 Ombudswerk: soorten contacten[115]

	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Hulpvragen	509	878	1.369	2.180	2.096	7.032
Informatieverzoeken	9	32	93	154	164	452
Klachten	35	26	32	46	57	196
Overige contacten	9	5	11	6	15	46
Signalen	128	122	326	481	419	1.476
Onbekend	~	~	399[116]	~	~	399
Totaal	689	1.063	2.170	2.867	2.752	9.601

De toename van het aantal contacten heeft geleid tot een grotere personeelsinzet. In eerste instantie zat er één medewerker op het ombudswerk, in 2015 was dat 3.2 fte (vier medewerkers). Deze medewerkers nemen de telefoon aan en beantwoorden de e-mails. Ze besluiten welke actie nodig is en voeren die uit. Naar aanleiding van een contact kan de Kinderombudsman verschillende acties ondernemen. Maar een klein deel van de klachten mondt uit in een schriftelijk onderzoek en daarmee een rapport dat op de website van de Kinderombudsman wordt gepubliceerd (zie tabel 2.2 en zie hoofdstuk 4). De Kinderombudsman kan klachten ook doorverwijzen, als het beter door een andere instantie opgepakt kan worden. Daarnaast kan de Kinderombudsman een interventie of bemiddeling starten om het probleem gezamenlijk met de verschillende partijen op te lossen. In dat geval doet de Kinderombudsman geen uitspraak in de zaak. Op hulpvragen en informatievragen kan de Kinderombudsman informatie verstrekken of eventueel doorverwijzen naar een andere instantie die meer van het desbetreffende onderwerp af weet. Tabel 2.4 geeft een overzicht van het aantal acties dat de Kinderombudsman tussen 2011 en 2016 heeft ondernomen.

algemeen of voor bepaalde groepen. Klachten over beleid en wet- en regelgeving zijn per definitie signalen. Ook reacties op onderzoeken van de Kinderombudsman vallen vaak onder signalen.

115 De gegevens zijn gebaseerd op hetgeen in de jaarverslagen staat opgenomen. Indien de gegevens in de jaarverslagen incompleet zijn, is de informatie geput uit de interne gegevens van de Kinderombudsman. Het kan voorkomen dat deze gegevens van de jaarverslagen iets afwijken van, niet exact overeenkomen met de in de interne gegevens van de Kinderombudsman genoemde cijfers.

116 In 2013 zijn met betrekking tot 399 telefoontjes geen gegevens bijgehouden wegens een pilot.

Tabel 2.4 Ombudswerk: acties op contacten[117]

	2011	2012	2013	2014	2015	2016[118]	Totaal
Informatieverstrekking	~	~	46	98	101	17	245
Doorverwijzen en/of advies	~	~	800	975	809	249	2.584
Interventie	~	~	33	32	27	13	92
Signaal genoteerd / mee in structureel onderzoek	~	~	279	353	337	83	969
Schriftelijk onderzoek	~	~	6	13	9	3	28
Vooronderzoek	~	~	5	2	11	14	32
Intake	~	~	3	6	0	1	10
Bemiddeling	~	~	0	1	1	3	5
Onbekend	~	~	1	0	0	3	4
Overig	~	~	19	18	26	45	108
Totaal	~	~	1.192	1.498	1.321	431	4.077

Toezicht op klachtbehandeling door andere organisaties

In de praktijk lijkt deze sub-taak voornamelijk (impliciet) uitgevoerd te worden door het fungeren als *last resort*-klachteninstantie (zie ook aanbeveling 1, hoofdstuk 7). In de meeste gevallen hebben de klagers al eerder een klacht ingediend bij de instantie waarover ze klagen. De Kinderombudsman kijkt dan ten aanzien van de klacht die in behandeling is genomen of de eerdere beslissingen van de betreffende instantie juist is geweest. Met de decentralisatie van de jeugdhulp is het in het jeugdhulpdomein van des te groter belang geworden dat toezicht wordt gehouden op de interne behandeling van klachten.
Verder heeft de Kinderombudsman in 2016 een rapport gepubliceerd over het klachtrecht voor jeugdigen die in geslotenheid verblijven. De aanleiding voor dit rapport werd gevormd door signalen en ook juist het uitblijven van signalen.[119] De Kinderombudsman vroeg zich af of er vanuit gesloten instellingen weinig contact met hem werd opgenomen, omdat het daar goed gaat of omdat jeugdigen in gesloten instellingen de weg naar klachtinstanties onvoldoende kunnen vinden. In het rapport heeft de Kinderombudsman zichzelf de vraag gesteld hoe de klachtprocedure en het klachtrecht in de praktijk werkt in instellingen voor gesloten jeugdhulp en in justitiële jeugdinrichtingen en of het klachtrecht voldoende geborgd is conform de eisen die het IVRK hieraan stelt.[120]

Participatie jeugdigen

In de wet heeft de Kinderombudsman officieel de richtlijn meegekregen om de mening van kinderen en jeugdigen mee te nemen in de uitvoering van de taken. Hieraan is voornamelijk invulling gegeven

117 De gegevens van 2011 en 2012 zijn niet beschikbaar gesteld ten behoeve van het onderzoek.

118 Dit betreft de acties op de contacten die tot en met 31 maart 2016 binnengekomen zijn.

119 KOM006/2016, p. 4.

120 KOM006/2016, p. 6.

door de mening van jeugdigen te betrekken in de onderzoeken en bij de klachtbehandeling. Medewerkers van de Kinderombudsman geven aan dat dit bij bijna elk onderzoek gebeurde.[121] Bij het benaderen van jeugdigen is steeds de vraag gesteld of het in het belang van de jeugdige/de jeugdigen was om ze te spreken. Als de onderzoekers de casuïstiek als te heftig inschatten, is er afgezien van het horen van jeugdigen. Dat was bijvoorbeeld het geval bij het onderzoek naar de aanpak van kindermishandeling.[122] Behalve dat de mening van jeugdigen als input heeft gediend voor onderzoeken, is er één à twee keer per jaar een overleg geweest met de Nationale Jeugdraad (NJR). Ook heeft de NJR af en toe de Kinderombudsman geholpen met het vinden van respondenten voor onderzoek; de NJR heeft tijdens een interview aangegeven die samenwerking graag voort te willen zetten en uit te willen breiden. Een bestuurslid van de NJR geeft tevens aan dat ze graag een directe lijn zouden willen met de Kinderombudsman; bijvoorbeeld om feedback te kunnen geven op het werk van de Kinderombudsman. Een jongere van deze raad heeft ook plaatsgenomen in de commissie die de nieuwe Kinderombudsman begin 2016 voordroeg. Zoals eerder genoemd heeft de Kinderombudsman geen jeugdigen betrokken bij het prioriteren van onderwerpen.

2.3.3 Caribisch Nederland

Sinds 10 oktober 2010 maken de drie Caribische eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden) als bijzondere gemeenten deel uit van Nederland (ook de BES-eilanden genoemd). Op deze eilanden wonen ruim 5.000 jeugdigen.[123] De Kinderombudsman heeft op deze drie eilanden dezelfde taken en bevoegdheden als in de rest van Nederland. In de eerste vijf jaren zijn er echter geen activiteiten ontplooid op de zogenoemde BES-eilanden. Een gebrek aan geld wordt hiervoor door de medewerkers van de Kinderombudsman als voornaamste reden gegeven voor het gebrek aan activiteiten. Wel wijst de Kinderombudsman in de jaarlijkse Kinderrechtenmonitor op de zorgelijke situatie van kinderrechten in Caribisch Nederland.
Er is een aantal obstakels gesignaleerd voor de Kinderombudsman om serieus werk te maken van het uitvoeren van de taken op de BES-eilanden. Aangezien het budget van de Kinderombudsman het niet toelaat iemand ter plekke aan te stellen (en op- en neer te laten vliegen tussen de eilanden), zou het werk grotendeels vanuit Europees Nederland plaats moeten vinden. Daarmee loopt men al snel tegen het probleem aan dat er verschillende talen worden gesproken. Op Saba en Sint Eustatius is Engels de meest gesproken taal en op Bonaire spreekt het merendeel van de inwoners Papiaments. Ook is er een flink tijdsverschil tussen het Europese en Caribische deel van Nederland: in Caribisch Nederland is het vier uur vroeger dan in Europees Nederland (en vijf uur vroeger in de zomer).
In het interview met de Rijksvertegenwoordiger wijst hij erop dat de situatie van kinderen op de eilanden heel anders is dan die van kinderen in de rest van Nederland. Veel voorzieningen die in Europees Nederland heel normaal zijn voor kinderen, zijn er niet in het Caribische deel. De decentralisatie van de WMO is niet uitgevoerd op de BES-eilanden. Het onderzoek van UNICEF in 2013 heeft een behoorlijke impact gehad; in Den Haag is meer aandacht gekomen voor kinderrechten in

121 In hoofdstuk 5, par. 5.2.1 wordt aan de hand van de publicaties een nadere analyse gegeven over de betrokkenheid van jeugdigen in de onderzoeken van de Kinderombudsman.

122 KOM004/2014.

123 CBS, http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=80534NED&D1=0&D2=0&D3=1-4&D4=0&D5=l&HDR=T,G4,G3&STB=G1,G2&VW=T (laatst geraadpleegd: 14 april 2017).

Caribisch Nederland.[124] De meerwaarde van de Kinderombudsman op de BES-eilanden zou kunnen liggen in een bijdrage aan het opkomen voor jeugdigen in beleid en uitvoering. Er is bijvoorbeeld behoefte aan een route, bijvoorbeeld via sociale media, waarlangs kinderen anoniem, veilig, met verstand van zaken, antwoord kunnen krijgen op hun vragen. Het is vooral belangrijk dat de Kinderombudsman gebruik maakt van de kennis en kunde op het eiland. Er moet rekening mee worden gehouden dat sommige zaken in Caribisch Nederland anders zijn of worden geregeld dan in Europees Nederland. Het is bijvoorbeeld op de BES-eilanden niet ongebruikelijk dat een kind tijdelijk opgevangen wordt door familieleden, en dus even niet thuis woont. Daarover worden dan geen officiële afspraken gemaakt en er worden geen instanties bij betrokken. In Europees Nederland zou dat snel als ongewenst worden gezien, terwijl het op de eilanden gebruikelijk is. Aandacht voor de rol van de Kinderombudsman op de BES-eilanden is in interviews door verschillende actoren als wenselijk genoemd, waaronder door medewerkers van de Kinderombudsman zelf. Zij geven aan dat er bij het instituut Kinderombudsman wel een wens is om ook op de eilanden meer te betekenen.[125] De Rijksvertegenwoordiger geeft aan dat de Kinderombudsman op het eiland een 'aanjaagfunctie' zou kunnen hebben, en eraan zou kunnen bijdragen dat er stil wordt gestaan bij kinderrechten. De Rijksvertegenwoordiger benadrukt dat het van belang is dat de Kinderombudsman een eigen pad kiest ten opzichte van de Nationale ombudsman en specifiek, apart aandacht vraagt voor kinderen en de rechten van het kind. Om echt goed zaken te kunnen behandelen raadt hij aan dat er iemand van de Kinderombudsman een poosje naar de eilanden komt, om beter met een 'Caribische bril' te kunnen kijken naar de situatie van kinderen aldaar.

2.3.4 Communicatie

Vanaf het begin was er een communicatieadviseur specifiek voor de Kinderombudsman werkzaam. Deze taak stond toen nog los van de woordvoerderstaak, die was belegd bij de teamleider. Vanaf 2012 is de woordvoerderstaak ook bij de communicatieadviseur belegd.
De belangrijkste taken van de communicatieadviseur behelzen het onderhouden van contact met de pers; het bijhouden van de website (voornamelijk het plaatsen van nieuwsberichten) en sociale media; het opstellen en versturen van persberichten; het versturen van rapporten ter kennisgeving naar andere organisaties; en het voorbereiden van media-optredens door de Kinderombudsman. De woordvoerderstaak houdt niet in dat de communicatieadviseur zelf in de pers komt, maar dat de contacten met de pers van de Kinderombudsman worden voorbereid. Hierbij kan gedacht worden aan het overleggen over het doel van een bepaald bericht of het toezenden van informatie. Het grootste deel van het takenpakket van de communicatieadviseur bestaat uit het onderhouden van contacten met de pers; naar inschatting van de huidige adviseur ongeveer tachtig procent van haar werktijd.
Als een rapport uitgestuurd wordt, wordt per onderzoek bekeken welke doelgroep direct benaderd moet worden. Meestal gaat het rapport naar de organisatie waarover het onderzoek ging en enkele belangrijke spelers in het veld, eventueel met de vraag het verder te verspreiden onder bijvoorbeeld de leden van de betreffende organisatie.
De adviseur geeft aan dat de focus de afgelopen jaren vooral heeft gelegen op de communicatie naar professionals en politiek, en minder op kinderen en jeugdigen zelf. Deze focus op professionals en politiek komt voort uit de voorkeuren van de Kinderombudsman zelf. De voormalige

124 *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, 544.

125 Inmiddels in de Kinderombudsman op de BES-eilanden geweest. Zie ook KOM018/2016.

Kinderombudsman geeft aan dat zijn focus lag op het bekendheid genereren voor het instituut en het agenderen van kinderrechten, naast het uitvoeren van onderzoek en behandelen van klachten. Om deze doelstellingen te bereiken, is een focus op politiek en professionals een voor de hand liggende keuze geweest. De politiek bereiken ze soms direct, in overleggen of door rapporten of brieven te sturen, en soms indirect, bijvoorbeeld via de media. Professionals worden via de media en via Twitter bereikt. [126] Om het instituut bekendheid te geven, is media-aandacht ook belangrijk geweest. Elke maandag was er een actualiteitenoverleg, waarin besproken werd wat er speelt en waar de Kinderombudsman eventueel in de media (kon) komen. Via de media wist de Kinderombudsman een breed publiek te bereiken; meerdere respondenten, vanuit het kinderrechtenveld, het rijk en de jeugdhulp, gaven aan dat de voormalige Kinderombudsman een neus had voor onderwerpen die leefden in de samenleving. Op deze wijze kon hij onderwerpen in het maatschappelijke debat en in de politiek agenderen. Wel gaven respondenten ook een keerzijde van deze handelswijze aan: door snel in de media te komen, zette de Kinderombudsman weleens mensen voor het blok en inhoudelijk was de boodschap die in de media kwam soms weinig onderbouwd of minder genuanceerd dan in het rapport dat werd uitgebracht.

2.4 Substituut-ombudsman en samenwerkingsrelatie met de Nationale ombudsman

Wettelijk kader

De wet kent twee bijzondere ombudsmannen: de Kinderombudsman en de Veteranenombudsman. Deze twee ombudsmannen zijn per aparte wet ingesteld en hebben een eigen paragraaf met taken en bevoegdheden in de WNo. De Nationale ombudsman kan tevens een verzoek indienen om één of meer personen tot substituut-ombudsman te benoemen.
In artikel 9 lid 1 WNo wordt bepaald dat de Tweede Kamer op verzoek van de Nationale ombudsman één of meer personen tot substituut-ombudsman benoemt en daarbij de substituut-ombudsman aanwijst die de functie van Kinderombudsman of Veteranenombudsman heeft. Indien er geen Kinderombudsman of Veteranenombudsman is, draagt de Nationale ombudsman zo spoedig mogelijk zorg voor een dergelijk verzoek. Op grond van artikel 10 lid 1 WNo regelt de Nationale ombudsman, wanneer hij tijdelijk niet in staat is zijn ambt te vervullen, bijvoorbeeld vanwege langdurige ziekte, zijn vervanging door een substituut-ombudsman. Ook regelt de Nationale ombudsman de vervanging van de Kinderombudsman of Veteranenombudsman door een substituut-ombudsman, voor het geval dat die tijdelijk niet in staat is zijn ambt te vervullen. Indien geen substituut-ombudsman aanwezig of beschikbaar is, voorziet de Tweede Kamer zo snel mogelijk in een vervanger. Omdat de Kinderombudsman een eigen takenpakket heeft met taken die niet aan de Nationale ombudsman zijn toebedeeld, wordt het niet mogelijk geacht dat de Nationale ombudsman de wettelijke taken van de Kinderombudsman overneemt.[127] Als de Kinderombudsman tijdelijk of blijvend zijn ambt niet kan vervullen, zal niet de Nationale ombudsman, maar een substituut-ombudsman zijn taken moeten vervullen. De vervanging eindigt als de ombudsman weer in staat is zijn ambt te vervullen. In het derde lid van artikel 10 WNo staat dat indien de Nationale ombudsman, Kinderombudsman of Veteranenombudsman overlijdt of wordt ontslagen, de Tweede Kamer voorziet

126 Op 1 februari 2017 heeft de Kinderombudsman (@Kinderombudsman) 13.424 volgers op Twitter.

127 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 3, p. 14.

in de waarneming van het ambt van de ombudsman door een substituut-ombudsman. Deze waarneming eindigt zodra een nieuwe ombudsman in functie is getreden.
In artikel 9 lid 5 WNo wordt bepaald dat de Nationale ombudsman de werkzaamheden van een substituut-ombudsman regelt. De Nationale ombudsman kan bepalen dat een aantal van zijn bevoegdheden (zie art. 16 lid 3 WNo, art. 9:27, 9:35 en 9:36 Awb) ook door een substituut-ombudsman wordt uitgeoefend en kan hiertoe richtlijnen vaststellen (art. 9 lid 6 WNo). Hierbij maakt de wet geen onderscheid tussen de 'normale' substituut-ombudsmannen en de substituut-ombudsmannen die de functie van Kinderombudsman of Veteranenombudsman hebben gekregen. De Nationale ombudsman moet hierbij wel de wet respecteren, waarin een aantal taken rechtstreeks aan de Kinderombudsman is opgedragen (zie hoofdstuk 2, par. 2.2.3).[128]
Uit artikel 9 lid 2 WNo volgt dat de Tweede Kamer, op verzoek van de ombudsman, de substituten benoemt en daarbij de substituut-ombudsman aanwijst die de functie van Kinderombudsman heeft. De ombudsman doet daartoe een aanbeveling aan de Tweede Kamer, die de namen van tenminste drie personen bevat.

Samenwerking

In het politieke proces dat heeft geleid tot de oprichting van de Kinderombudsman is gekozen voor het onderbrengen van de Kinderombudsman bij de Nationale ombudsman. De voormalige Ombudsman geeft in het interview aan dat die keuze twee cruciale voordelen bood: ten eerste is de Nationale ombudsman een Hoog College van Staat; daarmee zou ook de Kinderombudsman een onafhankelijke positie krijgen ten opzichte van de ministeries (zie ook hoofdstuk 3, par. 3.1). Ten tweede zou de Kinderombudsman gebruik kunnen maken van de deskundigheid die al bij de Nationale ombudsman voorhanden was. Bovendien zou het tot synergie kunnen leiden. In deze paragraaf komt het vraagstuk van de synergie tussen Nationale ombudsman en Kinderombudsman aan de orde.
In de interviews met respondenten werkzaam bij de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman[129] is de samenwerking tussen beide instituten bevraagd. Hieruit komt een complex en dynamisch beeld van samenwerking naar voren dat bovendien een zekere emotionele beladenheid heeft. Daarom is het in de analyse van belang de volgende zaken goed te onderscheiden.
Ten eerste is het van belang om de ontwikkeling van het contact en de samenwerking in de tijd te zien. Veel respondenten deelden hun ervaringen grofweg in drie perioden op: de initiële periode van het opstarten van de Kinderombudsman, de laatste periode rond het vertrek van de voormalige Kinderombudsman en de periode daar tussenin. Ten tweede wordt er, wanneer zij spreken over contact, afstemming en samenwerking, onderscheid gemaakt tussen het functieniveau van de ambtsdragers en de medewerkers van de verschillende teams.
In de interviews met de voormalige Nationale ombudsman en personen die dicht betrokken zijn geweest bij het politieke en juridische proces om de Kinderombudsman als organisatie vorm te geven, kwam naar voren dat het moest gaan om een organisatie, ondergebracht bij de Nationale ombudsman, met een 'eigen entree' en 'een eigen gezicht.' Aan de tekentafel was een constructie bedacht waarbij de Kinderombudsman wat betreft zijn eigen takenpakket nevenschikkend is aan de

128 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 3, p. 13.

129 Dit betreffen vijf medewerkers van de Kinderombudsman, twee medewerkers van de Nationale ombudsman, de voormalige Kinderombudsman en Nationale ombudsman, en de huidige Kinderombudsman en Nationale ombudsman.

Nationale ombudsman en organisatorisch een hiërarchische, ondergeschikte relatie zou hebben ten opzichte van de Nationale ombudsman.
De voormalige Nationale ombudsman beschreef dat er vanuit de Nationale ombudsman vooral faciliterend gedacht werd. De Kinderombudsman moest een vliegende start kunnen maken met de mogelijkheid eigen keuzes te maken, dus niets lag vast. Er was wel overleg op ambtsdragerniveau, maar in de praktijk was er alle ruimte voor de Kinderombudsman om invulling te geven aan zijn eigen takenpakket, ook op het niveau van zijn team.
Een medewerker van de Nationale ombudsman lichtte toe dat volgens een bepaling in de WNo (art. 9 lid 5 WNo) de Nationale ombudsman de werkzaamheden van een substituut regelt, maar dat in de praktijk deze bepaling niet veel betekenis heeft gehad. Immers, voor de komst van de Kinderombudsman ondersteunden substituten slechts de Nationale ombudsman. De Kinderombudsman was het eerste substituut met een eigen takenpakket en hij kreeg van meet af de ruimte om zelf zijn ambt en zijn takenpakket op te zetten. De respondent vervolgde dat die behoefte zo sterk was, dat de keuze is gemaakt om ook organisatorisch te zorgen dat de Kinderombudsman zo los mogelijk van de rest van de organisatie staat. De Kinderombudsman moest daarom zijn eigen team en eigen strategische agenda kunnen samenstellen.
Binnen de Nationale ombudsman gingen kwartiermakers aan de slag om de komst van de Kinderombudsman voor te bereiden. Op het niveau van de ambtsdragers werd een overlegstructuur opgezet, waarover de voormalige Nationale ombudsman stelde dat deze goed werkte. Er was wekelijks een ambtsdragersoverleg – waar de Kinderombudsman standaard bij zat – dat er op gericht was om elkaar te informeren over de agenda's, ontmoetingen en belangrijke zaken in de pers. Het was ook bedoeld om elkaar te leren kennen. Bovendien was er ongeveer eens per maand een informeel overleg tussen de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman. Ook was er wekelijks een strategie-overleg over meer operationele zaken met het managementteam waar de Kinderombudsman aan kon schuiven.
Een medewerker van de Nationale ombudsman vertelde hoe vanuit operationeel perspectief werd nagedacht over de beste wijze om de staf van de Kinderombudsman te faciliteren vanuit de Nationale ombudsman, waarbij ze de vrijheid behielden om zelf te kunnen ontwikkelen. Zo had de Kinderombudsman bijvoorbeeld een eigen huisstijl en eigen relatiebeheer. In het ombudswerk kwam synergie vanzelf tot stand: medewerkers van de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman wisten elkaar op de werkvloer goed te vinden. Over het ombudswerk in de eerste periode zei de voormalig Nationale ombudsman dat het uitgangspunt was dat vanaf het begin de zaken genereus naar de Kinderombudsman werden doorgeschoven. Voor grensgevallen was het strategie- of ambtsdragersoverleg. De voormalige Kinderombudsman onderstreepte zijn wens om een eigen lijn te volgen door zijn team uit te breiden met een eigen onderzoeker en een eigen communicatiemedewerker.
Vanuit de Kinderombudsman gezien werd er in die eerste periode vooral heel erg hard gewerkt, wat in sommige gevallen een wissel trok op de medewerkers zoals ook het hoge ziekteverzuim en het hoge verloop onder de teamleiders van de Kinderombudsman in de eerste periode laat zien. De combinatie van een Nationale ombudsman die de Kinderombudsman de ruimte wilde geven en een Kinderombudsman die zijn eigen koers wilde varen met een nieuw, gedreven team, maakte dat het instituut van de Kinderombudsman zeer zelfstandig opereerde, zowel inhoudelijk als organisatorisch. Ook de persoonlijke leiderschapsstijl van de Kinderombudsman speelde daarin een rol. Een medewerker van de Nationale ombudsman gaf aan dat de ruimte die de Kinderombudsman kreeg

ook nadelige effecten heeft gehad. Er was bijvoorbeeld weinig kennis over de Nationale ombudsman bij de Kinderombudsman en daardoor weinig aansluiting op inhoudelijk niveau.
Vanuit de Kinderombudsman gezien komt het beeld naar voren van een sterke 'Kinderombudsman-cultuur' in een op zichzelf staand, autonoom team. Een medewerker van de Kinderombudsman vertelde dat medewerkers vooral gericht waren op de eigen organisatie (de Kinderombudsman) en op het eigen, unieke takenpakket van het instituut. Een andere medewerker gaf ook aan dat, onlangs het feit dat de medewerkers van de Kinderombudsman in dienst zijn van de Nationale ombudsman, dat niet altijd zo voelde.
Vanaf het begin werd er ook samengewerkt. In april 2011, op het moment dat de Kinderombudsman van start ging, was er een team Jeugd werkzaam bij de Nationale ombudsman. Zij keken ook naar zaken waar kinderen bij betrokken zijn of klager zijn. Het werk van het team Jeugd vloeide naar de Kinderombudsman. Er werd een nieuw team bij de Nationale ombudsman gemaakt: team Zorg en Onderwijs (team ZON), dat dicht bij het team van de Kinderombudsman zit. Er was overdracht van kennis over procedures zoals intakegesprekken in het ombudswerk en wijze van aanpak bij onderzoeken. Met name in het ombudswerk werd wel degelijk afgestemd en samengewerkt (zie hoofdstuk 4, par. 4.8.2). De Kinderombudsman maakte gebruik van het netwerk van de Nationale ombudsman om snel te kunnen handelen in het kader van interventies in het ombudswerk. Ook maakte de Kinderombudsman gebruik van specifieke ervaring en kennis van de Nationale ombudsman, bijvoorbeeld op het gebied van bemiddeling. Daar komt dan een gemeenschappelijk doel in beeld: volwassenen en (hun) kinderen te helpen een oplossing te vinden voor hun probleem. In de loop van de tijd is een protocol voor afstemming met de Nationale ombudsman opgenomen in het Handboek ombudswerk van de Kinderombudsman. Een medewerker van de Kinderombudsman vertelt dat er ook samenwerking is met onderzoekers van de Nationale ombudsman in de vorm van een tweewekelijks structureel overleg. Daar worden bijvoorbeeld signalen over jeugdhulp besproken.
Met de komst van de nieuwe Nationale ombudsman in 2015 ontstond onrust over mogelijke organisatieveranderingen binnen het instituut Nationale ombudsman en over het mogelijk eindigen van de termijn van de eerste Kinderombudsman. Die onrust deed de onderlinge relaties geen goed. De voormalige Kinderombudsman zei in zijn interview dat in het laatste halfjaar vooral werd gekeken naar hoe de organisatie van de Kinderombudsman met die van de Nationale ombudsman gestroomlijnd kon worden en waarschuwde voor het wegvloeien van de eigenheid van de Kinderombudsman. Uit een interview met een medewerker van de Kinderombudsman blijkt dat er vanuit de Nationale ombudsman de wens was om de Kinderombudsman en Nationale ombudsman tot op zekere hoogte te integreren, bijvoorbeeld door één gezamenlijke website te maken en de medewerkers van de Kinderombudsman ook op het ombudsplein aan de telefoon te zetten. Het instituut van de Kinderombudsman heeft zich daar tegen verzet door te wijzen op de noodzaak van een eigen entree voor iedereen, en vooral kinderen en jongeren, die de Kinderombudsman willen bereiken. De Kinderombudsman moet voor hen direct bereikbaar zijn. Volgens de betreffende medewerker is er, ten tijde van het onderzoek, helemaal geen beweging meer om op die manier te integreren. Een andere medewerker van de Kinderombudsman gaf aan dat er onder de huidige Nationale ombudsman en Kinderombudsman een goede werkmodus is gevonden.
In het interview met de huidige Nationale ombudsman stelde hij dat de opbouw en de positionering van het instituut Kinderombudsman heel belangrijk zijn geweest en terecht veel aandacht hebben gekregen. Bovendien is naar de buitenwereld toe de eigen taak heel zichtbaar geworden. Maar hij noemde ook dat aan de binnenkant van de organisatie er maar één instituut Nationale ombudsman

is. Hij ziet kansen en mogelijkheden om de verbinding te maken tussen het werk van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman omdat dezelfde problemen vanuit verschillende perspectieven, zowel vanuit de ouders als vanuit de kinderen, bekeken kunnen worden.
Uit de interviews met de stakeholders buiten de Nationale ombudsman blijkt dat de meeste respondenten zich nooit zo bewust waren geweest van de institutionele plek van de Kinderombudsman. Verreweg de meesten geven aan dat de Kinderombudsman als een zelfstandig instituut gezien werd. Dat beeld werd beschadigd door de manier waarop er een einde kwam aan de termijn van de eerste Kinderombudsman. Ineens ontstonden twijfels over de autonomie van de Kinderombudsman ten opzichte van de Nationale ombudsman (zie ook hoofdstuk 3, par. 3.1). Dat betekent niet dat stakeholders niet de meerwaarde van samenwerking zien. Een medewerker van een NGO wees op het belang van de unieke focus op kinderen en benadrukte dat de positie van de Kinderombudsman idealiter net zo sterk moet zijn als die van de Nationale ombudsman; samenwerking is goed, maar kinderen mogen niet de voetnoot worden in het verhaal over volwassenen.

2.5 Einde termijn van de eerste Kinderombudsman

Het einde van de periode waar dit onderzoek op ziet (1 april 2011 – 1 april 2016) wordt gemarkeerd door de manier waarop de termijn van de voormalige Kinderombudsman is geëindigd (zie ook hoofdstuk 3, par. 3.1.2). Het ligt niet op de weg van deze wetsevaluatie om te reconstrueren wat er gebeurde rond het eindigen van de termijn van de Kinderombudsman. Wel laat het gebeurde duidelijk zien dat de wet op het punt van de benoeming van de Kinderombudsman een kwetsbaarheid vertoont en dat dit reden geeft om aan dit punt in het onderzoek aandacht te besteden.
In vrijwel alle interviews met stakeholders en ook in de interviews met medewerkers van het instituut Kinderombudsman wordt het einde van de termijn van de eerste Kinderombudsman in één adem genoemd met de vraag of de Kinderombudsman 'wel echt autonoom' is. Binnen het gebouw van de Nationale ombudsman had het proces rond de beëindiging van de termijn vergaande gevolgen voor de onderlinge verhoudingen tussen de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman. Een medewerker van de Nationale ombudsman sprak van een nare tijd. Een medewerker van de Kinderombudsman duidt dat er onrust en onduidelijkheid was over mogelijke organisatieveranderingen, met name over de mogelijkheid dat de Nationale ombudsman op een of andere manier invloed zou gaan krijgen op de manier van werken van het team van de Kinderombudsman.
Artikel 9 lid 2 WNo is ingegeven door de wens de Nationale ombudsman de ruimte te geven om zijn of haar eigen team vorm te geven; de termijn van de substituten loopt één jaar door na de benoeming van de nieuwe No. De voormalige Nationale ombudsman zei hierover dat hij dit in de wet een goed uitgangspunt vond. Er is wel een spanning met de Kinderombudsman, maar het Hoog College van Staat verleent gastvrijheid aan de Kinderombudsman en daarin is inherent dat er een toetsingsmoment komt. Een medewerker van de Nationale ombudsman merkte op dat nu er een substituut is met een eigen takenpakket, en een eigen gezicht naar buiten toe kan er een conflict ontstaan als het substituut verder wil, in tegenstelling tot de Nationale ombudsman.
Uit hetzelfde artikel 9 volgt dat de Nationale ombudsman kan besluiten dat hij de zittende kinderombudsman niet zal voordragen voor een nieuwe termijn, maar kan vervolgens niet zelf een

nieuwe kinderombudsman benoemen. Hij kan alleen de kamer een aanbeveling doen met drie namen. Een emeritus hoogleraar bevestigde dat deze constructie een garantie vormt dat de Kinderombudsman niet alleen een dienaar is van de Nationale ombudsman. Artikel 9 lid 2 WNo komt naar voren als een mogelijk kwetsbaar punt in de wet waar het de autonomie en de continuïteit van de zittende Kinderombudsman betreft. Deze kwetsbaarheden zijn terug te voeren op de keuze voor een Kinderombudsman ingebed in de organisatie van de Nationale ombudsman en de keuze voor de Kinderombudsman als substituut-ombudsman.
In een interview met een medewerker van de Nationale ombudsman is gevraagd naar de mogelijkheid om de benoemingstermijn los te koppelen van die van de Nationale ombudsman. In het antwoord werd duidelijk dat dat tot gevolg zou hebben dat er een autonoom substituut onder het dak van de Nationale ombudsman zou ontstaan. Een mogelijk gevolg zou kunnen zijn dat de Kinderombudsman ook wat betreft inhoudelijke visie, afdrijft van Nationale ombudsman. Los van de vraag of dat erg zou zijn, is het dan nog maar een hele kleine stap naar een Kinderombudsman die als 'instituut' echt volledig los staat van de Nationale ombudsman, dat wil zeggen een eigen instituut met een eigen wet en een eigen budget. De geïnterviewde vervolgde dat een eigen procedure voor benoeming/beëindiging van de termijn, stuit op een juridisch technisch bezwaar: het wijkt af van het systeem van de WNo voor de benoeming van substituten. Het uitgangspunt is dat een nieuwe functie zoveel mogelijk binnen het stramien van de Nationale ombudsman past, tenzij er een goede reden is om af te wijken. "Die reden zou kunnen zijn dat je vindt dat de Kinderombudsman meer autonoom moet zijn. Je kunt het ook een andere naam geven [dan substituut] en vervolgens sommige bepalingen van het substituutschap analoog van toepassing verklaren. Maar dat lijkt me vooral een spel met namen. Uiteindelijk noemt natuurlijk niemand de Kinderombudsman een substituut."
Concluderend kan worden opgemerkt dat het eindigen van de termijn van de eerste Kinderombudsman laat zien dat artikel 9 lid 2 WNo een potentiële bron van conflict vormt in een situatie waarin de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman niet tot afstemming en/of samenwerking kunnen komen.

Initiatiefwetsvoorstel Van Vliet

Op 11 februari 2015 is de werkgroep 'Benoemingen en Voordrachten van de Tweede Kamer' ingesteld.[130] Deze werkgroep had onder meer als opdracht te onderzoeken of de wettelijke bepalingen rondom de verschillende benoemingen en voordrachten, waarbij de Tweede Kamer betrokken is, konden worden geharmoniseerd en gemoderniseerd. Deze opdracht had ook betrekking op de benoemingstermijn van de Kinderombudsman. In dat kader is er eerst schriftelijk informatie ingewonnen bij de verschillende betrokken Kamercommissies over hun ervaringen met de voordrachts- en benoemingsprocedures. Hierna volgde een vertrouwelijk gesprek met de Nationale ombudsman. Vervolgens heeft de werkgroep in december 2015 haar rapport opgeleverd, waarin zij een aantal aanbevelingen doet. De aanbeveling met betrekking tot de benoemingstermijn van de Kinderombudsman vereist een wetswijziging.
In de wet is geregeld dat de Nationale ombudsman wordt benoemd voor een periode van zes jaren en dat de substituut-ombudsmannen (waaronder de Kinderombudsman en Veteranenombudsman) worden benoemd voor de duur van de ambtstermijn van de ombudsman op wiens verzoek zij worden benoemd, vermeerderd met een jaar. De Kinderombudsman beschikt (net als de

130 Tweede Kamer der Staten-Generaal 2015.

Veteranenombudsman) over een eigen, in de wet verankerde positie. De zelfstandige taak die de Kinderombudsman hierdoor heeft, rechtvaardigt volgens de werkgroep de verlening van een zelfstandige rechtspositie. In navolging van de werkgroep stelt de indiener (lid Van Vliet) met het wetsvoorstel voor om de Kinderombudsman te benoemen voor de duur van zes jaren, net als de Nationale ombudsman zelf. Hierdoor hoeft de benoeming niet langer gekoppeld te zijn aan die van de Nationale ombudsman. Dit staat echter los van het feit dat, in de praktijk, de Nationale ombudsman toch een zekere betrokkenheid houdt ten aanzien van de Kinderombudsman, aangezien zij nauw samenwerken.[131]
Wanneer het wetsvoorstel in werking treedt, zal het tweede lid van artikel 9 van de WNo als volgt komen te luiden:

De benoeming van de substituut-ombudsman die de functie heeft van Kinderombudsman of Veteranenombudsman, geschiedt voor de duur van zes jaren. De benoeming van overige substituut-ombudsmannen geschiedt voor de duur van de ambtstermijn van de ombudsman op wiens verzoek zij zijn benoemd, vermeerderd met een jaar.[132]

Middels een overgangsrechtelijk artikel is verduidelijkt dat het wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor de benoemingsduur van de op het moment van de inwerkingtreding van de wet functionerende Kinderombudsman.[133]
Inmiddels heeft Tweede Kamerlid Van Vliet afscheid genomen en is dit wetsvoorstel geoormerkt als zogenaamde 'weeswet'; het is bij afsluiting van dit onderzoek nog onduidelijk of het initiatiefwetsvoorstel zal worden overgenomen en voortgezet.

2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is gekeken naar de taken en bevoegdheden die de Kinderombudsman op grond van de wet en de bijbehorende wetsgeschiedenis heeft, hoe de taken van de Kinderombudsman in de eerste vijf jaar zijn vormgegeven en uitgevoerd en welke output op basis van de wettelijke taken in de eerste vijf jaar is gegenereerd. Ook is ingegaan op de samenwerkingsrelatie met de Nationale ombudsman en de periode rondom de beëindiging van de benoemingstermijn van de eerste Kinderombudsman.
Uit de beschrijving van de parlementaire geschiedenis blijkt dat, hoewel er op internationaal en nationaal niveau veel draagvlak was voor de oprichting van een Kinderombudsman, er ook een aantal belangrijke discussiepunten was. De RvS heeft tweemaal een kritisch advies gegeven, waarin de meerwaarde van de Kinderombudsman in twijfel werd getrokken. Vragen waren of het instituut niet teveel overlap zou vertonen met het op te richten Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens en of de taken niet bij de Nationale ombudsman ondergebracht zouden kunnen worden. Ook in de parlementaire behandeling werden verschillende punten onderwerp van discussie, zoals de vraag naar het verschil in taken tussen de Kinderombudsman en verschillende overheidsorganen en maatschappelijke organisaties, de hoogte van het budget van de Kinderombudsman, de bevoegdheden van de Kinderombudsman in zaken waar een rechterlijke uitspraak is geweest en de

131 *Kamerstukken II* 2016/17, 34625, 3, p. 3.

132 *Kamerstukken II* 2016/17, 34625, 2.

133 *Kamerstukken II* 2016/17, 34625, 3, p. 4.

mogelijke onduidelijkheid van de klachtbehandelingsfunctie van de Kinderombudsman als last-resort. Ondanks de genoemde knelpunten is er politieke overeenstemming bereikt over de noodzaak van het instellen van een kinderombudsman.
Uit de wetsgeschiedenis kunnen vier doelstellingen gedestilleerd worden, zoals beschreven in hoofdstuk 1 (par. 1.2). De doelstellingen zijn vertaald in een aantal wettelijke taken (zie art. 11a-e WNo). De hoofdtaak van de Kinderombudsman betreft het bevorderen dat de rechten van jeugdigen worden geëerbiedigd door bestuursorganen en door privaatrechtelijke organisaties.
Gedurende de eerste vijf jaar van het bestaan van de Kinderombudsman zijn verschillende wijzigingen opgetreden in de vormgeving van het instituut. Zo is het aantal fte uitgebreid en is het personeel ingedeeld binnen twee secties: ombudswerk en beleid. Het budget is ongewijzigd gebleven, terwijl door medewerkers van de Kinderombudsman wordt aangegeven dat verschillende taken, zoals follow-up en het ontplooien van activiteiten op de BES-eilanden, blijven liggen door een gebrek aan capaciteit (zie ook aanbeveling 5 en 13, hoofdstuk 7). Gedurende de eerste vijf jaar hebben steeds meer ouders en kinderen het instituut weten te vinden vanwege een door hen ervaren probleem. In totaal zijn 9.600 contacten geregistreerd bij de Kinderombudsman. Van deze contacten hebben 29 klachten geresulteerd in een klachtenrapport. Daarnaast zijn er 40 onderzoeksrapporten uitgebracht en 24 brieven verstuurd met adviezen aan regering en parlement. Voorlichting over kinderrechten heeft met name plaatsgevonden door de media op te zoeken naar aanleiding van door de Kinderombudsman uitgevoerde onderzoeken. Deze taak dient meer aandacht van het instituut Kinderombudsman te krijgen, met name wat betreft het geven van voorlichting aan jeugdigen over hun rechten (zie aanbeveling 2, hoofdstuk 7). Het toezicht houden op de klachtbehandeling door andere organisaties is slechts in één van deze onderzoeken expliciet aan de orde gekomen. De taak om toezicht te houden op de wijze waarop klachten van jeugdigen door de daartoe bevoegde instanties moet daarom verder worden ontwikkeld door het instituut Kinderombudsman (zie aanbeveling 1, hoofdstuk 7). Tot slot, heeft de Kinderombudsman de taak om de mening van jeugdigen mee te nemen bij zijn werk voornamelijk ingevuld door jeugdigen te betrekken bij onderzoeken en bij de klachtbehandeling. Deze taak verdient meer aandacht, zoals ook uit hoofdstuk 4 en 5 zal blijken (zie aanbeveling 4, hoofdstuk 7).
De politieke wens was een instituut met de focus op rechten van jeugdigen met een eigen entree en gezicht. De WNo verzekerde het eigen takenpakket van de Kinderombudsman. De voormalige Nationale ombudsman handelde vanuit het idee om de Kinderombudsman alle ruimte te geven. In het eerste jaar moest er een enorme leercurve gemaakt worden. Uit de interviews komt naar voren dat de eerste Kinderombudsman zeer zelfstandig opereerde. Onder zijn leiding ontwikkelde zich een klein maar hecht team dat onder hoge druk opereerde. Er was overleg op ambtelijk niveau maar inhoudelijk en operationeel nam de voormalige Kinderombudsman zelfstandig zijn beslissingen. Op het niveau van de medewerkers vonden medewerkers van de Kinderombudsman en medewerkers van de Nationale ombudsman elkaar vooral in concrete zaken. De jaren daarna komt het vooral ook in het ombudswerk tot steeds betere afstemming.
Voor de buitenwacht, inclusief de NGO's, de ministeries en organisaties uit het kinderrechtenveld, die de Kinderombudsman als volstrekt autonoom beschouwden, kwam de Nationale ombudsman ineens in beeld als een organisatie die een beroep kon doen op een hiërarchische relatie. Intern, waar medewerkers zich sterk identificeerden met de Kinderombudsman en waar directe invloed van de Nationale ombudsman nooit eerder echt voelbaar was geweest, leek het lot van de Kinderombudsman en óók van zijn medewerkers ineens in handen van de Nationale ombudsman te

liggen. De wet staat de Nationale ombudsman evenwel toe om er voor te kiezen niet verder te gaan met de zittende Kinderombudsman. Geconcludeerd kan worden dat artikel 9 lid 2 WNo onder bepaalde omstandigheden tot een conflict tussen Nationale ombudsman en Kinderombudsman kan leiden.

3

Autonomie, samenwerking en samenloop

Uit de wetsgeschiedenis van en de MvT bij de Wet Kinderombudsman blijkt dat de onafhankelijkheid van het instituut Kinderombudsman door de indiener van groot belang werd geacht voor een optimale uitoefening van de wettelijke taken (zie hoofdstuk 2, par. 2.1). Daarnaast blijkt uit de parlementaire discussie die destijds werd gevoerd dat men het belangrijk vond dat de Kinderombudsman een taak zou vervullen die nog niet door andere instanties op gelijke wijze vervuld zou worden. In de parlementaire debatten is de mogelijke overlap tussen de Kinderombudsman en andere organisaties daarom veelvuldig besproken. Ook werd de samenwerking van de Kinderombudsman met diezelfde organisaties van belang geacht. In dit hoofdstuk wordt de vraag behandeld in hoeverre het instituut Kinderombudsman op een autonome wijze zijn wettelijke taken kan uitvoeren. Hiervoor zullen onder meer verschillende vormen van autonomie worden geanalyseerd (par. 3.1) en zal in kaart worden gebracht of er samenloop bestaat tussen het mandaat van de Kinderombudsman en andere organisaties. Daarnaast wordt er aandacht besteed aan de vraag of en in hoeverre de Kinderombudsman heeft samengewerkt met andere organisaties in het kinderrechtenveld (par. 3.2). Ten slotte wordt de ontwikkeling van gemeentelijke Kinderombudsmannen in Nederland besproken: in hoeverre beïnvloeden deze de positie van de Kinderombudsman en de uitoefening van de wettelijke taken (par. 3.3)?

3.1 Autonomie van het instituut Kinderombudsman

In deze paragraaf wordt de autonomie van de Kinderombudsman besproken. Het eerste deel gaat in op de 'de iure' autonomie, oftewel: hoe de autonomie wettelijk is vastgelegd. De benodigde informatie voor dit onderdeel is voornamelijk uit de wetteksten en de MvT gehaald. Interviews met personen die betrokken waren bij het wetgevingsproces zijn een enkele maal gebruikt voor verdere duiding van de wettekst. Het tweede deel gaat in op de 'de facto' autonomie, oftewel: de autonomie die de Kinderombudsman in de praktijk heeft. De benodigde informatie voor dit onderdeel is voornamelijk vergaard door middel van interviews. In het toetsingskader zijn de verschillende vormen van autonomie uitgebreid besproken (zie hoofdstuk 1).

3.1.1 De iure autonomie van het instituut Kinderombudsman

Structurele autonomie

Een hoge mate van structurele autonomie betekent dat een instituut geen directe verantwoording hoeft af te leggen en dat de politieke leiding niet rechtstreeks in individuele gevallen kan interveniëren. In de MvT bij de Wet Kinderombudsman wordt voornamelijk de onafhankelijke positie van de Kinderombudsman ten opzichte van de ministeries benadrukt.[134] Er is voor gekozen om hieraan gevolg te geven door de Kinderombudsman onder te brengen bij de Nationale ombudsman.[135] Dit maakt het instituut Kinderombudsman onmiddellijk tot een Hoog College van Staat.
Er zijn twee instituties te vinden in de wet, waar de Kinderombudsman tot op zekere hoogte hiërarchisch onder valt en/of verantwoording aan moet afleggen: de Tweede Kamer en de Nationale ombudsman. De Kinderombudsman wordt aangesteld en eventueel ontslagen door de Tweede Kamer (art. 9 lid 1 WNo). Hiervoor draagt de Nationale ombudsman ten minste drie personen voor. Van de voordracht kan de Tweede Kamer echter afzien, als zij voornemens is de zittende substituut-ombudsman nogmaals te benoemen (art. 9 lid 3 WNo). Daarnaast legt de Kinderombudsman door middel van een jaarverslag direct verantwoording af aan de Tweede Kamer over de uitgevoerde werkzaamheden (art. 11 lid 1 WNo). Dit verslag wordt ook aan de ministers gestuurd en zover als de Kinderombudsman dat wenselijk acht aan andere bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties.
Organisatorisch gezien valt de Kinderombudsman daarnaast als substituut-ombudsman hiërarchisch onder de Nationale ombudsman en worden diens taken door de Nationale ombudsman geregeld (art. 9 lid 5 WNo). In de wet zijn echter ook taken en bevoegdheden specifiek aan de Kinderombudsman gemandateerd. Deze kunnen niet door de Nationale ombudsman worden uitgevoerd of overgenomen.[136] De Nationale ombudsman kan dus een deel van de werkzaamheden van de Kinderombudsman regelen, maar moet respecteren dat een deel van de taken rechtstreeks en exclusief aan de Kinderombudsman zijn toebedeeld.[137] Wat betreft het uitvoeren van de gemandateerde taken is de Kinderombudsman nevenschikkend aan de Nationale ombudsman; maar wat betreft de overige taken is de Kinderombudsman, als substituut, hiërarchisch ondergeschikt aan de Nationale ombudsman. Voor de duur van zijn of haar aanstelling is de Kinderombudsman afhankelijk van de aanstelling van de Nationale ombudsman. Volgens de wet is de duur van de aanstelling van de Kinderombudsman namelijk gelijk aan 'de duur van de ambtstermijn van de [Nationale] ombudsman op wiens verzoek hij is benoemd, vermeerderd met een jaar' (art. 9 lid 2 WNo).

Beleidsautonomie

Voor een groot deel van zijn werkzaamheden is de Kinderombudsman zelf vrij om de inhoud van het gevoerde beleid te bepalen. Dit geldt in ieder geval voor de taken die in de wet direct aan de

134 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 10.

135 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 9.

136 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 9 en 14.

137 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 14.

Kinderombudsman zijn geattribueerd.[138] Dit zijn: de voorlichtingstaak; het toezicht houden op het klachtrecht; het geven van gevraagd en ongevraagd advies aan de regering en de Tweede Kamer; en het in behandeling nemen van klachten over de schending van kinderrechten door organisaties, niet-zijnde bestuursorganen. Klachten over de schending van de rechten van jeugdigen door bestuursorganen vallen onder de Nationale ombudsman (art. 11c lid 2 WNo), al wordt in de MvT wel aangeraden om die te laten afhandelen door de Kinderombudsman (zie ook hoofdstuk 4, par. 4.3.1).[139] Voor de afhandeling van deze klachten kan de Nationale ombudsman richtlijnen vastleggen (art. 9 lid 6 WNo). Verder gelden voor de behandeling van klachten dezelfde regelingen als voor de klachtbehandeling door de Nationale ombudsman. De Kinderombudsman is niet verplicht om klachten die betrekking hebben op privaatrechtelijke organisaties te behandelen (art. 11d lid 2-3 WNo). Naast de specifieke taken die geheel bij de Kinderombudsman liggen, kan de Nationale ombudsman algemene ombudstaken overdragen aan de Kinderombudsman, in diens hoedanigheid van substituut-ombudsman.[140] De Nationale ombudsman regelt de werkzaamheden van de substituut-ombudsman(nen) (art. 9 lid 5 WNo),dit geldt ook voor de Kinderombudsman.[141] De Nationale ombudsman kan de Kinderombudsman in diens hoedanigheid van substituut-ombudsman aanvullende taken geven.
Voor het uitvoeren van de eigen taken mag de Kinderombudsman zich met een eigen gezicht profileren.[142] Ook mag de Kinderombudsman een eigen vorm en stijl hanteren, om goed herkenbaar en aanspreekbaar te zijn voor jeugdigen.[143] Hiermee wordt beoogd de toegankelijkheid en laagdrempeligheid te vergroten.

Managementautonomie

Er wordt in de wet geen expliciete autonomie toegekend aan de Kinderombudsman op het gebied van het personeels- en managementbeleid. In de MvT wordt genoemd dat de Kinderombudsman onder het instituut van de Nationale ombudsman valt,[144] waaruit op te maken valt dat het beleid rondom personeel en management bij de Nationale ombudsman is belegd en niet rechtstreeks is ondergebracht bij de Kinderombudsman.

Financiële autonomie

Ook wat betreft de financiële autonomie is er in de wet weinig geregeld. In de WNo zelf wordt niet gesproken over een eigen budget voor de Kinderombudsman. In de MvT bij de Wet Kinderombudsman wordt geschat dat de extra werkzaamheden het instituut Nationale ombudsman ongeveer 'tussen de 3 en 3.5 miljoen euro' gaan kosten.[145] De extra gelden zouden, volgens de

138 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 9.

139 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 16-17.

140 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 14.

141 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 9.

142 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 9.

143 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 12.

144 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 13.

145 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 13.

indiener van het wetsvoorstel, uit de begrotingen van BZK en J&G moeten komen.[146] Hieruit valt op te maken dat de begroting van de Kinderombudsman in principe dus binnen die van de Nationale ombudsman valt.
De verantwoordelijkheid voor het beheer van de begroting van de Nationale ombudsman ligt bij BZK. Het beheer zelf ligt bij de Nationale ombudsman; hierover zijn afspraken gemaakt met het ministerie die zijn vastgelegd in de beheerafspraken.[147] In de begroting van het ministerie wordt geen onderscheid gemaakt tussen de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman.[148] Hoeveel er precies voor de Kinderombudsman beschikbaar is, lijkt zodoende af te hangen van de interne allocatie door de Nationale ombudsman.

3.1.2 De facto autonomie van het instituut Kinderombudsman

Structurele autonomie

In de praktijk zijn er geen verschillen gevonden tussen wat de wet voorschrijft en hoe de structurele autonomie in de praktijk vorm krijgt. De Kinderombudsman legt inhoudelijk verantwoording af bij de Tweede Kamer door jaarlijks een verslag te sturen over het voorgaande jaar. Ook heeft de Tweede Kamer de benoemingen van de Kinderombudsmannen geregeld. Ministeries en de regering hebben geen invloed gehad op de keuzes of het werk van de Kinderombudsman. Medewerkers van ministeries hebben genoemd dat de status van Hoog College van Staat gezag geeft aan de Kinderombudsman.
Functioneel, of organisatorisch, valt de Kinderombudsman onder de Nationale ombudsman, maar inhoudelijk zijn de ambten van Nationale ombudsman en Kinderombudsman nevengeschikt. De Kinderombudsman legt dus geen inhoudelijke verantwoording af aan de Nationale ombudsman. Uit interviews met de voormalige Nationale ombudsman en de voormalige Kinderombudsman blijkt dat er geen afspraken zijn vastgelegd tussen de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman over de wijze waarop deze verantwoording werd afgelegd. Dit gebeurde tijdens informele gesprekken tussen de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman. Zowel de voormalige Nationale ombudsman als de voormalige Kinderombudsman hebben aangegeven dat deze vormgeving voor hen beide voldoende werkte en tot genoeg afstemming leidde. De voormalige Nationale ombudsman heeft tevens aangegeven dat het juist zijn doel was om de Kinderombudsman veel ruimte en vrijheid te geven zelf het instituut Kinderombudsman te vormen; de manier en frequentie van communiceren was hier een gevolg van. In een latere fase bleek de samenwerking onvoldoende te werken voor beide partijen. Zowel de huidige Nationale Ombudsman als de voormalige Kinderombudsman hebben aangegeven dat de samenwerking niet optimaal was en dat de afstemming over en weer te wensen overliet.
De Nationale ombudsman kan, zoals in de wet geregeld is, een jaar na aanvang eventueel nieuwe personen voordragen als substituut-ombudsmannen. Van deze mogelijkheid heeft de huidige Nationale ombudsman in 2016 gebruik gemaakt. De Kamer, die eventueel de voormalige Kinderombudsman had kunnen aanhouden, heeft drie nieuwe voordrachten geaccepteerd en daarbinnen een keuze voor een nieuwe Kinderombudsman gemaakt. Dit proces heeft tot ophef geleid

146 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 13.

147 *Kamerstukken II* 2015/16, 34300 IIB, 2, p. 11.

148 *Kamerstukken II* 2015/16, 34300 IIB, 2, p. 11.

in de media en samenleving. Hierbij werden er met enige regelmaat zorgen uitgesproken over de autonomie van de Kinderombudsman.[149] Zoals in hoofdstuk 2 duidelijk werd, is door een aantal respondenten uit het kinderrechtenveld en binnen organisaties in de jeugdhulp aangegeven dat zij door het conflict, dat volgde uit de beslissing van de Nationale ombudsman, vraagtekens zetten bij de autonomie van de Kinderombudsman. Op de vraag of men vond dat de Kinderombudsman voldoende autonoom kon handelen, werd de benoemingsprocedure en de invloed die de Nationale ombudsman daarbinnen heeft het vaakst genoemd als zwak punt. Daarnaast leidde het conflict binnen de organisatie van de Kinderombudsman tot onrust. Medewerkers van de Kinderombudsman hebben in interviews aangegeven dat ze destijds het gevoel kregen dat de Nationale ombudsman meer invloed wilde hebben op het werk van de Kinderombudsman.
Tegelijk hebben de meeste respondenten, zowel medewerkers van de Kinderombudsman als personen uit het kinderrechtenmiddenveld en jeugdhulp, aangegeven dat de rust is weergekeerd sinds de start van de nieuwe Kinderombudsman en dat men uiteindelijk niet het gevoel heeft dat er vanuit de Nationale ombudsman teveel invloed is op het werk van de Kinderombudsman. Wel werd gesignaleerd dat de voordrachtsprocedure een mogelijk zwakke plek is voor de autonomie van de Kinderombudsman. Door enkele respondenten uit het kinderrechtenveld werd geopperd dat de termijnen van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman mogelijk losgekoppeld zouden kunnen worden en dat de Nationale ombudsman geen inhoudelijke invloed op de benoeming zou moeten hebben. Hierbij is wel de kanttekening geplaatst dat dit ook kan leiden tot een minder goede samenwerking. De voormalige Nationale ombudsman merkte op dat er een zekere 'lotsverbondenheid' is ontstaan, doordat de Kinderombudsman nu eenmaal ondergebracht is bij de Nationale ombudsman. Hierbinnen is een goede samenwerking van belang. Ook is tijdens interviews een enkele maal vanuit het kinderrechtenveld genoemd dat de Kinderombudsman misschien een volledig losstaand instituut zou moeten worden om de onafhankelijkheid daadwerkelijk te garanderen.
De voordracht aan de Kamer is niet door de Nationale ombudsman alleen uitgevoerd, maar daarbij is een externe commissie betrokken die de Nationale ombudsman adviseerde, waarin onder andere de directeur van Defence for Children en een bestuurslid van de Nederlandse Jeugdraad zitting hadden. De Nationale ombudsman heeft uiteindelijk drie namen geleverd aan de Tweede Kamer. De Kamer heeft uit deze namen haar keuze gemaakt.[150]

Beleidsautonomie

De geïnterviewde medewerkers van de Kinderombudsman gaven aan dat de Kinderombudsman zelf beslissingen kon nemen over prioritering van het werk, de keuzes in onderwerpen ten aanzien van onderzoek en advisering en de ingenomen standpunten. Respondenten binnen het instituut Kinderombudsman gaven verder aan dat er geen inhoudelijke inmenging was van externe partijen,

149 In de media, zie bijvoorbeeld: Eerkens, *De Correspondent* 2 februari 2016; Geuze & Voskuil, *Algemeen Dagblad* 5 februari 2016; NRC Handelsblad 20 februari 2016; Oberndorff, *Vrij Nederland* 26 februari 2016; Stoffelen & Thijssen (1), *De Volkskrant* 10 maart 2016. In de samenleving, zie bijvoorbeeld de petitie: 'Marc Dullaert moet blijven als Kinderombudsman' en de daar gevoerde discussie: https://www.petities24.com/forum/155594 (laatst geraadpleegd: 12 juni 2017); of tweets met de hashtag: #dullaertmoetblijven, https://twitter.com/hashtag/dullaertmoetblijven?src=hash (laatst geraadpleegd: 12 juni 2017).

150 https://www.nationaleombudsman.nl/vraag-en-antwoord-wisseling-kinderombudsman#hoe-gaat-de-procedure-om-een-nieuwe-kinderombudsman-te-benoemen--2 (laatst geraadpleegd: 21 april 2017).

zoals ministeries en NGO's, en ook niet vanuit het instituut Nationale ombudsman. Als voorbeeld gaf één van de medewerkers van het instituut Kinderombudsman aan dat een ministerie wel eens geprobeerd heeft een persbericht aan te laten passen, maar dat het de deur uit is gegaan zoals de Kinderombudsman dat wilde. Vrijwel alle respondenten van de ministeries, het kinderrechtenveld en vanuit jeugdhulp gaven ook aan dat ze de Kinderombudsman als onafhankelijk instituut beschouwen en er geen directe invloed op kunnen uitoefenen.
In de wet is opgenomen dat de Kinderombudsman taken toebedeeld kan krijgen door de Nationale ombudsman die buiten het eigen terrein vallen; maar dit is niet voorgekomen. De Kinderombudsman heeft alle tijd kunnen steken in het werk op het gebied van kinderrechten. Dit werd door zowel de Kinderombudsman als medewerkers van de Kinderombudsman en een medewerker van de Nationale ombudsman bevestigd. Ook heeft de Nationale ombudsman geen richtlijnen opgesteld voor het afhandelen van klachten over bestuursorganen door de Kinderombudsman (zie hoofdstuk 4, par. 4.3.1).
Er zijn geen signalen opgevangen dat het werk van de Kinderombudsman door andere (f)actoren gehinderd werd. De Kinderombudsman kan ook bij private partijen onderzoek doen en ontvangt desgewenst opgevraagde informatie bij instanties. De Kinderombudsman heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt bij het uitvoeren van onderzoeken.
Ten slotte heeft de Kinderombudsman zichzelf duidelijk kunnen profileren, onder meer door middel van media-optredens en een eigen campagne. Een respondent van het College voor de Rechten van de Mens gaf expliciet aan de duidelijke profilering van de Kinderombudsman als bewijs te zien van autonoom handelen. Ook heeft de Kinderombudsman een website die losstaat van de Nationale ombudsman en door een eigen communicatiemedewerker wordt onderhouden. De Kinderombudsman heeft een eigen toegang gecreëerd: er is een apart telefoonnummer en een eigen e-mailadres. Ook kan de Kinderombudsman naar buiten toe direct en zelfstandig communiceren.

Managementautonomie

Over het management is weinig vastgelegd in de wet, maar in de praktijk blijkt de Kinderombudsman veel ruimte te hebben om zijn eigen team in te richten en aan te sturen. Medewerkers komen officieel in dienst van de Nationale ombudsman, maar worden wel specifiek voor de Kinderombudsman aangetrokken. Het is dan ook de Kinderombudsman zelf die het laatste woord heeft in de keuze wie er wordt aangenomen. De directeur, die de dagelijkse leiding heeft over de organisatie, heeft hierin voornamelijk faciliterend gehandeld, aldus de voormalige Nationale ombudsman. Ook kan de Kinderombudsman zelfstandig besluiten hoeveel fte er, binnen het bestaande budget, wordt aangenomen en wie welke functie krijgt en welke taken daarbij horen. Daarnaast worden binnen het team van de Kinderombudsman andere werkprocessen gehanteerd dan in het team van de Nationale ombudsman. In tegenstelling tot bij de Nationale ombudsman is binnen het team van de Kinderombudsman bijvoorbeeld besloten om niet over te gaan tot een 'flexibele' werkomgeving. De inschaling en de hoogte van de salarissen zijn gelijk aan de regelingen die gelden bij de Nationale ombudsman. Respondenten van buiten de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman hebben weinig zicht op de mate van managementautonomie die de Kinderombudsman geniet.

Financiële autonomie

Ook voor financiële autonomie is in de wet weinig geregeld. Officieel is het budget daardoor een interne allocatie-kwestie voor de Nationale ombudsman. In de praktijk geeft de Nationale ombudsman aan de Kinderombudsman het bedrag dat er vanuit het VWS (en eerder J&G) naar het BZK (als verantwoordelijke voor het beheer van de begroting) wordt overgedragen. Eerdere bezuinigingen op de Nationale ombudsman hebben dan ook geen invloed gehad op het budget van de Kinderombudsman. Hun budget heeft de eerste vijf jaar jaarlijks 1.5 miljoen bedragen, met uitzondering van het eerste jaar, toen het 2 miljoen was. In de verslaglegging vanuit de Nationale ombudsman naar BZK toe worden de gelden van de Kinderombudsman wel uitgesplitst, al staan ze niet apart op de begroting zoals BZK die presenteert.
De hierboven beschreven constructie heeft er voor gezorgd dat het budget van de Kinderombudsman constant is, maar de constructie schept ook onduidelijkheid. Het is voor medewerkers van de Kinderombudsman niet helder wie er nu bepaalt hoe hoog het budget van de Kinderombudsman is: VWS, BZK of de Nationale ombudsman. In principe is het bedrag afhankelijk van de interne allocatie, maar omdat de Nationale ombudsman zich houdt aan het bedrag dat VWS beschikbaar maakt, lijkt het erop dat in de praktijk VWS de hoogte van het budget bepaalt, dat vervolgens via BZK beschikbaar komt. De Kinderombudsman is zelf niet mee geweest naar gesprekken over de begrotingen die met BZK gevoerd worden, en kan ook niet zelfstandig bij VWS aankloppen. Hierdoor kan de Kinderombudsman lastig zelf het gesprek aan gaan over het ontvangen budget.
Wanneer de Kinderombudsman het budget van anderhalf miljoen heeft ontvangen, staat het hem vrij te beschikken over de allocatie ervan, met de voorwaarde dat er €31.500 per fte afgedragen wordt aan de Nationale ombudsman voor het gebruik van de faciliteiten. Hoeveel fte er worden aangenomen, is een keuze van de Kinderombudsman zelf, net als hoeveel gelden er gaan naar onderzoeken, communicatie en andere prioriteiten.
Respondenten buiten de Nationale ombudsman en Kinderombudsman hebben, net als bij managementautonomie, weinig zicht op de mate van financiële autonomie van de Kinderombudsman. Wel hebben verschillende respondenten uit het kinderrechtenveld aangegeven dat ze denken dat het budget van de Kinderombudsman te laag ligt en dat dit de Kinderombudsman kan beperken in de taakuitvoering.

3.2 Samenwerking en samenloop met andere organisaties

Zoals reeds besproken in hoofdstuk 2 werden tijdens het ontstaan en de ontwikkeling van de Kinderombudsman zorgen geuit over mogelijke samenloop van taken van de Kinderombudsman met al bestaande organisaties. In deze paragraaf wordt gekeken naar de vraag in hoeverre er effectief samenwerking en samenloop bestaat en met welke actoren dit eventueel het geval is. Hiervoor zijn verschillende organisaties in Nederland in kaart gebracht,[151] waarbij de focus ligt op organisaties waarvan soms vermoed wordt dat ze mogelijk soortgelijke taken uitvoeren als de

151 De huidige selectie is gemaakt op basis van de organisaties die in de parlementaire geschiedenis dan wel de jaarverslagen van de Kinderombudsman worden genoemd. Ook is gekeken naar andere belangrijke organisaties op het gebied van kinderrechten, voor zover deze nog niet in de parlementaire stukken of jaarverslagen van de Kinderombudsman zijn genoemd. De gemeentelijke kinderombudsmannen en de Nationale ombudsman zijn niet meegenomen in dit deel van het rapport, aangezien zij uitvoerig elders in het rapport worden besproken. De selectie van de organisaties is met de begeleidingscommissie besproken.

Kinderombudsman.[152] Het betreft zowel organisaties die overheidssubsidie ontvangen als organisaties die vrijwillig en met eigen middelen aan kinderrechten gerelateerde doelen nastreven. Dit betreffen zowel niet-gouvernementele organisaties (NGO's) als andere organisaties die landelijk werkzaam zijn op het gebied van kinderrechten. Hierbij valt te denken aan het in 1995 opgerichte Kinderrechtencollectief[153] en de daarbij aangesloten organisaties en verder aan bijvoorbeeld het CRM, de RSJ en de Inspectie Jeugdzorg. Op basis van de informatie uit de laatste jaarverslagen en websites van deze organisaties is voor iedere organisatie aangegeven met welke taken, die de Kinderombudsman ingevolge de WNo heeft, zij zich hebben bezighouden. Voorts is gekeken met welke thema's de organisaties zich bezighouden. Dit betreffen thema's die waar het werk van de Kinderombudsman betrekking op heeft: onderwijs, politie en justitie, gezondheidszorg, kindermishandeling, jeugdhulp en armoede). In bijlage G is een tabel opgenomen met de (taken en thema's van de) organisaties. Het enkele feit dat er samenloop bestaat van taken, betekent nog niet dat *in de uitvoering* van die taken ook daadwerkelijk overlap ervaren wordt. Om die reden is eveneens informatie uit interviews geput.

3.2.1 Voorlichten over kinderrechten[154]

Net als de Kinderombudsman, hebben verscheidene andere organisaties voorlichting als (wettelijke) taak of doelstelling. Op geen van de thema's van de Kinderombudsman (onderwijs, politie en justitie, gezondheidszorg, kindermishandeling, jeugdhulp en armoede) is het instituut Kinderombudsman de enige organisatie die zich richt op voorlichting over dit thema. Met name met het CRM (art. 3 sub d Wet College voor de rechten van de mens) en UNICEF[155] kan samenloop bestaan, omdat deze organisaties zich op dezelfde thema's richten als waarmee de Kinderombudsman zich bezig houdt. Het bereik van deze twee organisaties is echter wel groter, doordat het CRM zich richt op mensenrechten in het algemeen,[156] en UNICEF ook internationaal opereert (met het IVRK als 'morele en juridische basis'[157]).
Andere organisaties die zich bezighouden met het geven van voorlichting, richten zich voornamelijk op specifieke rechten of thema's. Defence for Children richt zich met name op jeugdstrafrecht, migratie, jeugdhulp en seksuele uitbuiting.[158] De vrijwilligers van de Kinder- en jongerenrechtswinkel

152 In de parlementaire geschiedenis komen bijvoorbeeld vragen naar voren met betrekking tot overlap met het (toen beoogde) College voor de mensenrechten en gelijke behandeling (thans: College voor de rechten van de mens) (*Handelingen II* 2009/10, 31831, 75).

153 Dit collectief is in 1995 opgericht en heeft als missie ervoor te zorgen dat het VN-Kinderrechtenverdrag volledig wordt geïmplementeerd in het beleid van de centrale overheid. Het bestaat uit Defence for Children, de Nederlandse Jeugd Raad, Bernard van Leer Foundation, Stichting Kinderpostzegels Nederland (SKN), UNICEF Nederland, Ieder(in) en Save the Children.

154 Artikel 11b(2)a WNo.

155 Unicef Nederland 2015, p. 11, 67 en 82.

156 https://www.mensenrechten.nl/over-ons/missie-en-ambitie (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017); Zie ook artikel 3 sub d Wet College voor de rechten van de mens.

157 Unicef Nederland 2015, p. 11.

158 https://www.defenceforchildren.nl/themas (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

geven voorlichting over het strafrecht, familierecht, jeugdrecht en het IVRK.[159] Op het gebied van onderwijs en jeugdhulp wordt ook door de NJR voorlichting gegeven. De raad wordt hierbij gesteund door het ministerie van VWS.[160] Bij de Nederlandse Stichting voor het Gehandicapte Kind (NSGK) ligt de focus van de voorlichting op personen tot de leeftijd van 30 jaar met een handicap.[161] Het AKJ informeert jeugdigen, ouders en professionals tijdens groepsbezoeken en voorlichtingsbijeenkomsten over de rechten en rechtspositie in de jeugdhulp.[162]
Het voorlichten en informeren geschiedt langs verschillende wegen. Verschillende organisaties verstrekken informatie over kinderrechten door middel van voorlichting op scholen, zoals de Kinder- en Jongerenrechtswinkel[163] en Defence for Children. Jeugdigen in de jeugdhulp worden onder meer voorgelicht door vertrouwenspersonen van het AKJ[164] en met folders.[165]

Ontvangen van en reageren op hulp- of adviesvragen van kinderen en/of ouders

Onder de wettelijke taak van de Kinderombudsman om voorlichting en informatie te geven over kinderrechten, valt ook de taak om hulp- of adviesvragen in ontvangst te nemen en te behandelen (dit valt onder de ombudsfunctie van de Kinderombudsman). Ouders en kinderen kunnen echter ook bij andere organisaties terecht met hun vragen. Zij kunnen bijvoorbeeld bij de Kinderrechtenhelpdesk van Defence for Children/ECPAT[166] of de Kinder- en Jongerenrechtswinkel terecht.[167] De Kindertelefoon is er voor kinderen en jeugdigen van acht tot achttien jaar die in vertrouwen willen praten over een probleem over bijvoorbeeld onderwijs of kindermishandeling.[168] Vragen over mensenrechten kunnen bij het College voor de Rechten van de Mens gesteld worden.[169] Vragen met betrekking tot jeugdhulp kunnen ouders en kinderen aan een vertrouwenspersoon van het AKJ stellen.[170] Dit kan per telefoon of chat, maar de vertrouwenspersoon komt ook langs bij open en gesloten jeugdhulpinstellingen.[171]

159 Zie bijvoorbeeld Kinder- en Jongerenrechtswinkel Utrecht: http://utrecht.kjrw.eu/over-ons/ (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017). De informatie die onder het kopje 'onder ons' wordt gegeven, is algemeen en staat op iedere website van de verschillende Kinder- en Jongerenrechtswinkels vermeld.

160 Nationale Jeugdraad 2015, p. 18.

161 https://www.nsgk.nl/jaarrapport-2015/missie2/statutaire-doelstelling2 (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

162 http://www.akj.nl/algemeen/over-het-akj/kerntaken/?d=professionals (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

163 Zie bijvoorbeeld: Kinder- en Jongerenrechtswinkel Utrecht, http://utrecht.kjrw.eu/over-ons/ (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

164 Advies- en Klachtbureau Jeugdzorg 2015, p. 6. Zie ook http://www.akj.nl/jongeren/folders/ (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

165 http://www.akj.nl/jongeren/folders/ (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

166 https://www.defenceforchildren.nl/voor-volwassenen (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

167 http://utrecht.kjrw.eu/over-ons/ (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

168 De Kindertelefoon 2015, p. 6.

169 https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/college-voor-de-rechten-van-de-mens-commissie-gelijke-behandeling-cgb (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017); Zie ook www.mensenrechten.nl/ (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

170 http://www.akj.nl/algemeen/over-het-akj/kerntaken/?d=professionals (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

171 Advies- en Klachtbureau Jeugdzorg 2015, p. 6.

3.2.2 Advisering aan regering en parlement[172]

De Kinderombudsman kan gevraagd en ongevraagd de Eerste en Tweede Kamer adviseren over wetgeving en beleid dat de rechten van jeugdigen raakt. Ook verschillende andere organisaties kunnen de Kamers adviseren. Veel van deze organisaties richten zich hierbij slechts op specifieke thema's, zoals jeugdhulp (denk hierbij aan de Inspectie Jeugdzorg (art. 9.1 Jeugdwet), het JeugdWelzijnsBeraad (JWB)[173] en Jeugdzorg Nederland[174]), kindermishandeling en huiselijk geweld (Augeo Foundation[175]), mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen (de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen[176]), strafrecht en jeugdbescherming (Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming[177]). Andere organisaties hebben een bredere focus. Het CRM[178] en UNICEF[179] richten zich bijvoorbeeld op mensenrechten respectievelijk internationale kinderrechten. Ook Defence for Children en Save the Children kunnen de Kamers der Staten Generaal adviseren, ondanks dat deze taak niet wettelijk is vastgelegd. In de strijd tegen kindermishandeling heeft Save the Children bijvoorbeeld samen met UNICEF en UN Global Compact de '*Children's Rights and Business Principles*' opgesteld.[180] Defence for Children adviseert voornamelijk door het reageren op wetsvoorstellen, het deelnemen aan rondetafelgesprekken in de Tweede Kamer en het uitvoeren van lobbyactiviteiten. Zoals gezegd, richt Defence for Children zich met name op jeugdstrafrecht, migratie, jeugdhulp en seksuele uitbuiting. De NJR laat de stem van jeugdigen inzake onderwijs en jeugdhulp horen in het overheidsdebat[181] en geeft in beginsel slechts advies wanneer zij daarom gevraagd wordt.[182]

3.2.3 Onderzoek uit eigen beweging[183]

De Kinderombudsman kan ook uit eigen beweging een onderzoek naar de eerbiediging van kinderrechten starten. Ook op dit vlak is de Kinderombudsman niet de enige organisatie. Het College voor de Rechten van de Mens kan uit eigen beweging onderzoeken of stelselmatig onderscheid wordt gemaakt als bedoeld in de wetgeving gelijke behandeling.[184] In een interview met een medewerker van het College voor de Rechten van de Mens kwam naar voren dat het College samen met de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman heeft opgetrokken in een onderzoek naar asielzoekers in een noodopvang, waarbij de Kinderombudsman zich specifiek richtte op de kinderen

172 Artikel 11b(2)b WNo.

173 www.jeugdwelzijnsberaad.nl (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

174 https://www.jeugdzorgnederland.nl/over-ons/jeugdzorg-nederland/ (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

175 https://www.augeo.nl/nl-nl/overaugeo/samenwerking/ (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

176 https://www.nationaalrapporteur.nl/Over/ (laatst geraadpleegd: 28 april 2017).

177 https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/raad-voor-strafrechtstoepassing-en-jeugdbescherming-rsj (laatst geraadpleegd: 28 april 2017); Zie ook https://www.rsj.nl/Over-de-Raad/ (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

178 En in voorkomende gevallen dus ook kinderrechten; art. 3 jo. art. 5 Wet College voor de Rechten van de Mens.

179 https://www.unicef.nl/over-unicef/kinderrechten (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

180 https://www.savethechildren.nl/wat-doen-we/beleidsbeinvloeding (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

181 http://www.njr.nl/wie-wij-zijn/ (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

182 Nationale Jeugdraad 2015, p. 18.

183 Artikel 11b(2)c WNo.

184 https://www.mensenrechten.nl/over-ons/taken (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

en hun rechten. Ondanks dat er in de parlementaire geschiedenis zorgen waren over overlap tussen de Kinderombudsman en het mensenrechtencomité, wordt door het College in de praktijk juist samenwerking en afstemming ervaren. In het interview is aangegeven dat er veel afstemming plaatsvindt tussen het College en de Kinderombudsman, waarbij de organisaties elkaar soms ondersteunen.
Defence for Children en UNICEF publiceren onder meer elk jaar een 'Jaarbericht Kinderrechten', waarin de kinderrechtensituatie in Nederland op het terrein van jeugdstrafrecht, migratie, kindermishandeling, uitbuiting en jeugdhulp onder de loep wordt genomen.[185] Daarnaast doet UNICEF Nederland ook apart onderzoek naar de situatie van kinderen in Nederland.[186] Op grond van de Jeugdwet heeft de Inspectie Jeugdzorg de taak om onderzoek te doen naar de kwaliteit van de jeugdhulp, de instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering, de gecertificeerde instelling, het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (Veilig Thuis) en justitiële jeugdinrichtingen. Dit kan op eigen beweging geschieden.[187] De Augeo Foundation doet eveneens uit eigen beweging onderzoek, op het gebied van kindermishandeling, seksueel misbruik of verwaarlozing.[188] Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) ontwikkelt, beheert en implementeert kennis waarmee de kwaliteit van de jeugd-, onderwijs- en opvoedingssector verbeterd kan worden. Dit betreft niet zozeer specifiek onderzoek naar kinderrechten, maar meer naar kinderrechtelijke onderwerpen, zoals bijvoorbeeld kindermishandeling.[189] De Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen doet onderzoek naar de ontwikkelingen omtrent de omvang en kenmerken van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Naar aanleiding van dit onderzoek wordt aan de overheid gerapporteerd over de gang van zaken in Nederland. Daarnaast dient de Nationaal rapporteur ook in de gaten te houden of de genomen beleidsmaatregelen effect hebben (art. 5 Wet nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen).[190] De NSGK ondersteunt jaarlijks diverse onderzoeken met betrekking tot jeugdigen met een handicap.[191] Tot slot kan ook Stichting Alexander uit eigen beweging onderzoek doen.[192]

3.2.4 Klachtbehandeling[193]

Een ieder die meent dat een of meer rechten van jeugdigen niet geëerbiedigd worden, kan een klacht indienen bij de Kinderombudsman (artikel 11c lid 1 WNo). Naast de Kinderombudsman beschikt een aantal andere organisaties ook over de bevoegdheid om onderzoek te doen naar de eerbiediging van kinderrechten naar aanleiding van klachten. Het CRM heeft deze bevoegdheid in zaken waarbij het om onderscheid gaat, zoals bedoeld in de Algemene wet gelijke behandeling (art. 10 Wet College voor

185 https://www.defenceforchildren.nl/p/381/4741/mo233-m80/jaarbericht-kinderrechten-2016 (laatst geraadpleegd: 28 april 2017).

186 https://www.unicef.nl/over-unicef/kinderrechten (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

187 Zie hoofdstuk 9 van de Jeugdwet; Zie ook https://www.inspectiejeugdzorg.nl/inspectie/wat-doet-het-landelijk-toezicht-jeugd/ (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

188 https://www.augeo.nl/nl-nl/overaugeo/onze-visie/ (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

189 http://www.nji.nl/nl/Over-het-Nederlands-Jeugdinstituut/Wat-we-doen (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

190 Zie ook https://www.nationaalrapporteur.nl/Over/ (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

191 https://www.nsgk.nl/wat-doet-nsgk/projecten/onderzoek (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

192 http://www.st-alexander.nl/organisatie/ (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

193 Artikel 11b(2)c WNo.

de Rechten van de Mens).[194] Uit een interview met het College blijkt dat op het domein onderwijs overlap in klachten bestaat met het werk van de Kinderombudsman. Klachten die bij het College binnenkomen en die beter bij de Kinderombudsman passen, zoals klachten over passend onderwijs, worden door het College doorgestuurd naar de Kinderombudsman. De inspecties van het Landelijk Toezicht Jeugd, waaronder de Inspectie Jeugdzorg valt, kunnen naar aanleiding van signalen van cliënten een onderzoek starten over de kwaliteit van handelen van onder meer jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en justitiële jeugdinrichtingen. Indien vastgesteld wordt dat het niveau van de zorg onvoldoende is, kan de Inspectie handhaven.[195] In het kader van de intensivering van de samenwerking tussen de Inspectie voor de gezondheidszorg en de Inspectie Jeugdzorg worden de mogelijkheden van het gezamenlijk in ontvangst nemen en afhandelen van meldingen en klachten verkend.[196] De RSJ is in de tabel niet opgenomen als organisatie waarmee overlap kan ontstaan als het gaat om het behandelen van klachten. Toch is de RSJ interessant om onder deze taak te noemen, omdat het als een beroepsrechter beslissingen toetst die zijn genomen over personen die een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel ondergaan. Uit een interview met medewerkers van de Raad blijkt dat zij relatief weinig klachten van minderjarigen behandelen. De RSJ heeft met de Nationale ombudsman afspraken betreffende het over en weer doorverwijzen van klachten, maar tot op heden heeft de Raad nog geen minderjarigen naar de Kinderombudsman verwezen, en vice versa. In hoofdstuk 4 wordt kort stilgestaan bij de toetsingskaders die door de RSJ en het CRM worden gehanteerd bij de beroepsprocedure dan wel de behandeling van klachten (par. 4.9).

3.2.5 Toezicht op klachtbehandeling door andere organisaties[197]

De Kinderombudsman houdt toezicht op de wijze waarop klachten van jeugdigen of hun wettelijke vertegenwoordigers door de daartoe bevoegde instanties, niet zijnde de ombudsman, worden behandeld. De Kinderombudsman is de enige organisatie die deze taak uitvoert.

3.2.6 Toezicht houden op naleving kinderrechten

De indiener van het wetsvoorstel beoogde met de Kinderombudsman een organisatie die – als een *watchdog* – in de gaten houdt of zowel bestuursorganen als privaatrechtelijke organisaties zich voldoende houden aan het IVRK. Het gaat hierbij om 'het totale en brede veld van toezicht op en implementatie van het IVRK.'[198] Zo publiceert de Kinderombudsman ieder jaar een Kinderrechtenmonitor. Op het terrein van het houden van toezicht, is ook een aantal andere organisaties actief. Zo stellen het CRM[199] en het Kinderrechtencollectief, waarvan onder meer Defence for Children en UNICEF deel uitmaken, ten behoeve van de vijfjaarlijkse rapportageverplichting van Nederland aan het VN-Kinderrechtencomité een rapportage op met

194 Zie ook https://www.mensenrechten.nl/over-ons/taken (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

195 https://www.inspectiejeugdzorg.nl/toezicht/toezicht-en-handhaving/ (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

196 https://www.igz.nl/onderwerpen/publieke-en-geestelijke-gezondheidszorg/jeugd/samenwerking_inspectie_jeugdzorg/ (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

197 Artikel 11b(2)d WNo.

198 *Kamerstukken II* 2008/2009, 31831, p. 7.

199 https://mensenrechten.nl/mensenrechten-voor-u/als-je-jonger-bent-dan-18-jaar, onder 'Internationaal kader' (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

betrekking tot de naleving van kinderrechten in Nederland (een zogenoemde 'NGO- of schaduwrapportage'). De Inspectie Jeugdzorg voert samen met de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Veiligheid en Justitie (samen het Landelijk toezicht jeugd) het landelijk toezicht uit op de kwaliteit van de jeugdhulp, de jeugdbescherming- en reclassering en alle andere instellingen binnen het jeugddomein. Naast het toezicht op kwaliteit, zien zij ook toe op de naleving van de wetgeving met betrekking tot de jeugd. Indien het Landelijk toezicht jeugd tot het oordeel komt dat verbetering nodig is, dienen alle organisaties hun beleid aan te passen om in de toekomst wel aan de kwaliteitseisen te voldoen. De rapporten worden openbaar gemaakt, waardoor een extra toezicht op kwaliteit bestaat.[200] De Inspectie van het Onderwijs houdt eveneens toezicht op de naleving van kinderrechten op het gebied van kinderopvang en onderwijs.[201] De RSJ toetst als beroepsrechter of vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende sancties en jeugdbeschermingsmaatregelen op een juridisch correcte wijze worden opgelegd door de overheid[202] en houdt toezicht op de beleidsontwikkeling van de overheid binnen de uitvoering van deze maatregelen.[203]

3.2.7 Samenwerking

Deze paragraaf geeft inzicht in de positie die de Kinderombudsman de afgelopen vijf jaar in het veld verworven heeft en richt zich specifiek op de eerste drie clusters van stakeholders die in hoofdstuk 1 genoemd zijn: [204] (1) NGO's of 'civil society' organisaties die zich inzetten voor kinderen en kinderrechten; (2) Het Rijk en (3) (privaatrechtelijke) organisaties in de Jeugdhulp. Deze paragraaf is gebaseerd op 20 interviews met medewerkers van organisaties die werken met of te maken hebben met kinderrechten.
Zoals in hoofdstuk 2 reeds is besproken, heeft de indiener van het wetsvoorstel in de MvT het belang van samenwerking met andere organisaties bij het bevorderen van de bekendheid van het IVRK benadrukt.[205] In de profielschets van de ideale Kinderombudsman door UNICEF wordt aangegeven dat samenwerkingsverbanden, met name met NGO's die dezelfde doelgroep hebben, essentieel is.[206] In het eerste jaarverslag van de Kinderombudsman staat dan ook dat de Kinderombudsman heeft gesproken met diverse stichtingen en NGO's die zich bezig houden met het bevorderen van kinderrechten. In het jaarverslag staat hierover dat deze organisaties op tal van onderwerpen de nodige kennis en ervaring in huis hebben en dat, hoewel hun rol anders is dan die van de Kinderombudsman, waar nodig met elkaar wordt afgestemd en overleg wordt gevoerd. De

200 https://www.inspectiejeugdzorg.nl/inspectie/wat-doet-het-landelijk-toezicht-jeugd/, onder 'Wat is toezicht?' (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

201 https://www.onderwijsinspectie.nl/over-ons (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

202 https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/raad-voor-strafrechtstoepassing-en-jeugdbescherming-rsj (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

203 https://www.rsj.nl/Over-de-Raad/ (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

204 De ervaringen rond de samenwerking tussen de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman wordt in hoofdstuk 2 besproken. De samenwerking met Gemeentelijke Kinderombudsmannen komt in paragraaf 3.3 aan de orde. De samenwerkingen tussen de Kinderombudsman en organisaties die ook een wettelijke klachtfunctie hebben wordt behandeld in hoofdstuk 4. De samenwerking met externe onderzoekspartijen wordt uitgelicht in hoofdstuk 5 (par. 5.1.4). De samenwerking met Caribisch Nederland wordt besproken in hoofdstuk 2.

205 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 10.

206 Unicef 2001; *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 10.

Kinderombudsman noemt hierbij Unicef, Defence for Children, Stichting Kinderpostzegels, Nationaal Jeugdinstituut, Nationale Jeugdraad en Augeo Foundation.[207] Uit de jaarverslagen en diverse rapporten die de Kinderombudsman heeft gepubliceerd, blijkt ook dat de Kinderombudsman inderdaad heeft samengewerkt met andere organisaties, zoals Augeo Foundation, Verwey-Jonker Instituut, Universiteit Leiden en het Centraal Bureau voor de Statistiek, het European Network of Ombudspersons for Children, maar ook de Tweede Kamer en de Nationale ombudsman. Voor diverse onderzoeken is ook gesproken met andere organisaties.[208]
In de interviews werden de respondenten gevraagd te reflecteren op hun contact of samenwerkingsrelatie met de Kinderombudsman. In de grote lijnen die daaruit naar voren komen moet ten eerste de ontwikkeling van het contact en de samenwerking in de tijd worden onderscheiden; veel respondenten deelden hun ervaringen grofweg in drie perioden op: de initiële periode van het opstarten van de Kinderombudsman, de laatste periode rond het vertrek van de voormalige Kinderombudsman en de periode daar tussenin. Ten tweede maken veel respondenten onderscheid in verschillende vormen van samenwerking en/of contact met de Kinderombudsman; in vrijwel alle interviews kwam agendasetting, agenda afstemmen, kennis verzamelen en delen, informatie delen en pers en media optreden naar voren. Hoe de betreffende respondent die vormen van samenwerking beoordeelde heeft alles te maken met de positie, agenda en thematische focus van de eigen organisatie. Het heeft ook te maken met de verwachtingen die er waren ten opzichte van de Kinderombudsman en de taakopvattingen die de kinderombudsman worden toegedicht.

Niet-gouvermentele organisaties die zich inzetten voor kinderen en kinderrechten

De parlementaire geschiedenis laat zien dat er in Nederland intensief gelobbyd is door NGO's voor een Kinderombudsman, met name door het Kinderrechtencollectief. Een van de medewerkers van een grote kinderrechtenorganisatie vertelde dat vanuit het Kinderrechtencollectief eigenlijk geen duidelijk beeld bestond van wat een Kinderombudsman precies zou gaan doen. Ze hadden zich in hun lobby vooral op de monitoringsfunctie gericht. Pas toen de Kinderombudsman werd ingesteld, werden ze zich bewust van een zekere overlap. Ook ten aanzien van de samenwerkingsrelatie met de Kinderombudsman waren er andere verwachtingen; de verwachting was dat ze meer zouden samenwerken, met name in de lobbystrategie.
Het budget en team van de Kinderombudsman was klein en de ambitie was groot, samenwerking was nodig om onderzoeken te kunnen doen en kennis op te bouwen. Uit de interviews bleek dat de Kinderombudsman de expertise en werkkracht van de NGO's, vooral in de opstartfase, hard nodig had om het instituut op de kaart te kunnen zetten. Medewerkers van twee grote kinderrechtenorganisaties gaven aan dat in het begin het delen van kennis niet altijd probleemloos verliep. De Kinderombudsman maakte in sommige gevallen gebruik van rapporten van deze organisaties, zonder die bronnen zorgvuldig te vermelden. Een ander punt van aandacht was dat wat de Kinderombudsman in de media naar buiten bracht niet altijd even genuanceerd was. Naarmate de Kinderombudsman meer een eigen positie veroverde, werd de onderlinge afstemming beter. Twee respondenten werkzaam bij NGO's gaven aan vanaf het begin een zeer positieve samenwerkingsrelatie met de Kinderombudsman te hebben. Deze NGO's richten zich beide op een

207 KOM Jaarverslag 2011, p. 55.

208 KOM008/2016, p. 2; KOM010/2015.

zeer specifiek thema en minder dan de grotere kinderrechtenorganisaties op lobbyactiviteiten. Deze organisaties konden dankzij de Kinderombudsman hun thema's in de media en in de politiek voor het voetlicht brengen. Omgekeerd kon de Kinderombudsman gebruik maken van de tijd en expertise van deze organisaties voor onderzoek.
Gevraagd naar de entree van de Kinderombudsman in het kinderrechtenveld vertelde een medewerker van een grote kinderrechtenorganisatie dat het zoeken was naar hoe de bestaande organisaties en de Kinderombudsman elkaar konden versterken. Dat lag vooral in het benoemen van thematische knelpunten door zowel de organisaties als de Kinderombudsman, waardoor boodschappen versterkt konden worden. Bovendien bleek dat de Kinderombudsman gemakkelijker aan bepaalde gegevens kon komen dan kinderrechtenorganisaties. Ook kon de Kinderombudsman sommige gesprekspartners beter en sneller bereiken dan andere kinderrechtenorganisaties. Aan de andere kant, vertelde dezelfde medewerker, waakte de Kinderombudsman ervoor het NGO-veld in te worden getrokken; er was dan ook geen structureel overleg. Wel was er af en toe overleg over bepaalde thema's. In het begin was er veel afstand en gaandeweg kwam er steeds meer vertrouwen en kwamen er meer openingen om samen te werken. Een medewerker van een grote Kinderrechtenorganisatie geeft aan dat de werkrelatie met het instituut uitstekend was. Er was goed contact en op operationeel niveau wisten de organisaties elkaar goed te vinden.
Uit de interviews kwam naar voren dat er, zeker in de initiële periode, een spanningsveld ervaren werd tussen de NGO's en de Kinderombudsman. De interviews laten zien dat de NGO's niet verwacht hadden de Kinderombudsman zo duidelijk op hun werkterrein tegen te komen. Het bestaansrecht van NGO's is nauw verbonden met het doen van onderzoek, het schrijven en wereldkundig maken van rapporten en het (pers)aandacht genereren voor hun doel(groepen). De Kinderombudsman kwam er niet alleen bij, hij deed óók onderzoek en maakte dat óók wereldkundig met een ongekend tempo en een ongekende toegang tot de media en (daarmee) tot de politiek. Zijn unieke positie ten opzichte van de Tweede Kamer en de regering, en de druk die hij zo kon uitvoeren op bijvoorbeeld ministeries, maakte hem tot een potentieel zeer waardevolle medestander in lobbyactiviteiten, maar hij hield afstand van de NGO-wereld. Naarmate de tijd vorderde, ontstond er meer balans in het spanningsveld tussen de NGO's en de Kinderombudsman. Er werd duidelijker wat men aan elkaar had. Ook wisten medewerkers elkaar steeds beter te vinden en nam de kennis binnen de Kinderombudsman toe.
Als voorbeeld van samenwerking waarin nog een slag te maken valt, noemden meerdere respondenten de enorme hoeveelheid rapportages van de verschillende organisaties, inclusief de Kinderrechtenmonitor van de Kinderombudsman. Eén van de respondenten benoemde als mogelijke oplossing om het ene jaar de Kinderombudsman de Kinderrechtenmonitor te laten uitbrengen en het andere jaar de NGO's een gezamenlijke rapportage. Het punt van de grote hoeveelheid rapportages en de noodzaak om tot onderlinge afstemming te komen, is breed gedragen. Het impliceert evenwel keuzes en afspraken over wie, wanneer, waarover gaat rapporteren en dat is voor alle partijen niet eenvoudig.
Een medewerker van een grote kinderrechtenorganisatie gaf aan dat ze graag speerpunten en ook het doen van onderzoek zou afstemmen met de Kinderombudsman om de beperkte capaciteit van zowel de Kinderombudsman als de NGO's maximaal te kunnen benutten. Voor een geïnterviewde jongerenorganisatie is de Kinderombudsman interessant voor agendasetting. Bovendien is de Kinderombudsman in hun netwerk komen bovendrijven als een gesprekspartner met invloed. Zij willen onder andere inzetten op het vergroten van de samenwerking waar het gaat om het

ondersteunen van de Kinderombudsman in het betrekken van jeugdigen in onderzoek.
Er is brede consensus dat de Kinderombudsman zich een plaats verworven heeft in het kinderrechtenveld en dat het voor alle stakeholders een belangrijke gesprekspartner is. Door de status van het instituut Kinderombudsman als Hoog College van Staat, de wettelijke taken en de unieke positionering ten opzichte van het parlement en de regering, wordt de Kinderombudsman als een uniek instituut beschouwd, waar organisaties op een of andere manier mee willen samenwerken. In algemene lijnen komt naar voren dat deze stakeholders graag meer zouden willen samenwerken met de Kinderombudsman. Het gaat dan vooral om 'samenwerken' in de zin van agendasetting, kennisdelen en enig strategisch overleg en afstemming. Het lijkt erop dat met name in de eerste periode synergie onderbenut is gebleven door solistisch optreden van de Kinderombudsman die het instituut moest positioneren en gezag moest verwerven. Daarna is de samenwerking op de drie genoemde punten verbeterd. Enerzijds moet de Kinderombudsman onafhankelijk zijn, anderzijds moet er een goede samenwerkingsrelatie zijn; dat is een lastige balans. Het belang van de samenwerking ligt in ieder geval in het benutten van de grote kennisreservoirs in het veld en het efficiënt inzetten van beperkte middelen (zie tevens aanbeveling 10, hoofdstuk 7).

Het Rijk

De ministeries spelen een interessante rol in het kinderrechtenlandschap.[209] Daar zitten de verantwoordelijke ministers en de mensen die het beleid maken. De voormalige Kinderombudsman zag, naast klachtbehandeling, het toezicht houden op kinderrechten als zijn belangrijkste taak. Hij richtte zich vooral op de politiek en de professionals; op die actoren die directe invloed hebben op beleid en praktijk. Dankzij de status van Hoog College van Staat heeft de Kinderombudsman een makkelijkere toegang tot de ministeries dan bijvoorbeeld de NGO's uit het kinderrechtenveld. Een medewerker van een ministerie bevestigt dat de status van het instituut het makkelijker maakt om bijvoorbeeld een afspraak te maken met een bestuurder. De voormalige Kinderombudsman maakte gebruik van die toegang om ministers kritisch te bevragen op hun beleid, maar ook om samen te werken (zie tevens aanbeveling 10, hoofdstuk 7).
Voor ministeries is de Kinderombudsman een politiek gegeven. In een interview met een medewerker van een ministerie gaf deze aan dat met de komst van een kinderombudsman op ambtsdragerniveau een nieuw soort relatie is ontstaan: die tussen een bewindspersoon en een kinderombudsman. De Kinderombudsman bleek een toegankelijke gesprekspartner, maar maakte ook strategisch gebruik van de media om Kamervragen te genereren en zo bewindspersonen min of meer te dwingen zich over een onderwerp uit te spreken. Dat verrassingseffect werd soms als contraproductief ervaren.
Ook via de rapporten kon de Kinderombudsman dicht op de huid van de ministeries komen. Een medewerker van een ministerie gaf aan dat de Kinderombudsman een onderdeel is van het staatsbestel en dat het ministerie daarop hoort te reageren. Bovendien gaan rapporten ook altijd naar de Tweede Kamer en dan is het bijna standaard dat de Tweede Kamer vraagt wat er mee gedaan wordt. 'Er kunnen drie soorten reacties zijn. Namelijk een gesprek tussen de Kinderombudsman en de bewindspersoon, een schriftelijke reactie aan de Kinderombudsman en/of de Tweede Kamer en reactie die toeziet op een samen aanpakkend plan. Pesten was een voorbeeld van de samenwerking.'

209 Het ministerie van BZK is betrokken geweest bij het schrijven van de wettekst. Daarnaast is het BZK die de Nationale ombudsman en dus de Kinderombudsman van budget voorziet. Verder heeft BZK minimale bemoeienis met de Kinderombudsman. Zie hoofdstuk 2 (par. 2.4) over samenwerking Nationale ombudsman en Kinderombudsman en over het budget (par. 2.3.1).

De jaarlijkse Kinderrechtenmonitor speelde ook een grote rol in de relatie tussen de Kinderombudsman en de ministeries. In het kader van de Kinderrechtenmonitor werden cijfers en andere informatie van de ministeries gevraagd. Door respondenten bij drie ministeries – VWS, V&J en OCW – werd aangegeven dat dit een enorme werkdruk veroorzaakte en dat aan de andere kant niet altijd duidelijk was wat er met de uiteindelijke beleidsreacties op de Kinderrechtenmonitor gebeurde (zie verder hoofdstuk 5, par. 5.1.4).
Ook op medewerkersniveau moesten beleidsmedewerkers van de relevante ministeries en het instituut Kinderombudsman elkaar beter leren kennen. Een medewerker van een ministerie gaf aan bewust structurele samenwerking met de beleidsmedewerkers van de Kinderombudsman te hebben gezocht, samen met een ander ministerie, omdat dit laagdrempelig contact verschafte. Bovendien gaf de geïnterviewde aan graag meer kennis te willen putten uit de expertise van de Kinderombudsman, bijvoorbeeld waar het de participatie van kinderen betreft. In de interviews op twee ministeries kwam naar voren dat idealiter gewerkt wordt aan een constructieve en bestendige relatie en een meer structurele en doorlopende lijn, in plaats van werken met ad hoc thema's.
Ten opzichte van de gezagsdragers en de beleidsmakers op de ministeries heeft de Kinderombudsman vooral impact bereikt door de nadruk op de urgentie van bepaalde thema's en het voorhouden van een spiegel. Een van de respondenten zag hierover dat de Kinderombudsman en het ministerie zich in principe met dezelfde onderwerpen bezighouden, maar dat de Kinderombudsman een belangrijke rol heeft gehad in het scherp krijgen van het belang van het kind en het groter maken van de urgentie daarvan. Bovendien wees hij erop dat de Kinderombudsman een belangrijke rol heeft in de individuele casuïstiek waaruit op het ministerie van geleerd kan worden.
De Inspectie Jeugdzorg voerde structureel overleg met de Kinderombudsman, zowel individueel als in het samenwerkingsverband Samenwerkend Toezicht Jeugd. Dit is een samenwerkingsverband van vijf rijksinspecties. Er was in een aantal gevallen sprake van overlap in thema's, maar er zijn verschillen in verantwoordelijkheden en taken. Bovendien konden zij ieder andere partijen aanspreken. Daar heeft regelmatig afstemming over plaatsgevonden. De rijksinspecties hebben toezicht op uitvoeringsorganisaties en spreken hen aan, terwijl de Kinderombudsman bijvoorbeeld makkelijk gemeenten kan aanspreken. In het interview geeft een van de medewerkers van de Inspectie aan dat er bijvoorbeeld succesvol is samengewerkt in het schrijven van de *Handreiking randvoorwaarden voor de veiligheid van jeugdigen in de toegang tot jeugdhulp*. Daarbij heeft de Kinderombudsman vanuit het perspectief van de rechten van het kind gekeken en de samenwerkende inspecties vanuit het perspectief van toezicht. In de handreiking staat wat er minimaal in de toegang geregeld moet zijn om de veiligheid voor jeugdigen te borgen. De handreiking is goed ontvangen en wordt nu gebruikt in het veld.
De Kinderombudsman heeft, als onderdeel van de Nationale ombudsman, de status van een Hoog College van Staat en heeft de afgelopen vijf jaar die status gebruikt om in het hart van de politiek de urgentie van kinderrechtenthema's onder de aandacht te brengen. De media waren daarbij een belangrijk instrument. In de MvT noch in de parlementaire geschiedenis is iets terug te vinden over de relatie tussen de Kinderombudsman en de ministeries, anders dan dat die relatie er een van onafhankelijkheid dient te zijn. Het is dus een interessant gegeven dat de Kinderombudsman niet alleen door zijn 'luis in de pels'-functie zijn boodschap over kinderrechten onder de aandacht heeft gebracht op de ministeries, maar ook door middel van samenwerking. De voormalige Kinderombudsman heeft gebruik gemaakt van kritische bevraging om zijn boodschap over kinderrechten voor het voetlicht te brengen (bijvoorbeeld rond het kinderpardon (V&J) en de

decentralisatie van de jeugdzorg (VWS)), maar hij heeft ook ingezet op afstemming (bijvoorbeeld rond thuiszitters (OCW) en armoede (SZW)) en daadwerkelijke samenwerking met een bewindspersoon, zoals in het geval van pesten op School (OCW). Door de nadruk op urgentie en noodzaak van het aankaarten van deze thema's, het mobiliseren en/of gebruik maken van al bestaande initiatieven van allerlei relevante stakeholders uit het kinderrechtenveld én het werkveld, zijn er allerlei zaken in beweging gezet. Uit de interviews komt naar voren dat er een behoefte is ontstaan om minder ad hoc en meer constructief en op de lange termijn met de Kinderombudsman af te stemmen en eventueel samen te werken. Dit wijst erop dat de Kinderombudsman gezag verworven heeft op de ministeries en als een belangrijke stakeholder in ontwikkeling van wetgeving en beleid wordt gezien.

Organisaties in de jeugdhulp

Bij alle organisaties die we geïnterviewd hebben, bestaat de wens om op een of ander manier nader samen te werken en om kennis te delen, met name waar het gaat om het bundelen en overzien van de signalen uit het jeugdhulpveld.
Het AKJ levert vertrouwenspersonen in de jeugdhulp en voorziet hiermee in een wettelijke taak. Zij hebben dagelijks contact met jeugdigen om hen informatie, advies en ondersteuning te bieden als zij een klacht hebben. Het AKJ heeft een overdrachtsprotocol met de Kinderombudsman. In geval van overdracht pakt de Kinderombudsman de klacht op en kijken de medewerkers nog iets dieper. In het interview komt naar voren dat het AKJ graag meer zou willen samenwerken en de signalen die zij ontvangen, naast die van de Kinderombudsman zouden willen leggen om zo tot het agenderen van bepaalde thema's te komen. Kinderen worden nog lang niet altijd gehoord, zo stelt de geïnterviewde, en de Kinderombudsman is een logische partner, omdat de focus van de Kinderombudsman op het kind ligt. Bovendien tilt de Kinderombudsman de signalen naar een hoger niveau. De wens voor nadere samenwerking wordt ook ingegeven door eerder gemiste kansen. Het AKJ was initieel betrokken bij het rapport 'Neem mij(n klacht) serieus!' waarin zij een groot potentieel zagen voor verbetering van klachtprocessen, maar miste de samenwerking in de eindfase. De geïnterviewde doet bovendien de suggestie dat de Kinderombudsman zou kunnen functioneren als een coördinerend punt voor signalen; om signalen te bundelen en een rode draad te destilleren.
In het interview met de WSG vertelde de medewerker dat zij deel heeft genomen aan een bijeenkomst van medewerkers van de Kinderombudsman met leden van klachtencommissies over het signaleren van trends in klachten. Bovendien werd uit het interview duidelijk hoe een klachtrapport van de Kinderombudsman kan doorwerken. WSG kreeg te maken met het rapport 'Ben ik in beeld'. In het kader daarvan bracht de Kinderombudsman door middel van brieven de aanbevelingen die hij had gedaan onder de aandacht. Vervolgens paste Jeugdzorg Nederland op basis van het rapport richtlijnen aan en zijn die ook weer door andere organisaties opgepakt. De geïnterviewde gaf aan dat het interessant zou zijn om trends uit klachten met de Kinderombudsman te kunnen bespreken.
Ook Jeugdzorg Nederland gaf voorbeelden van hoe de algemene rapporten van de Kinderombudsman werden opgepakt door de organisatie; 'Is de zorg gegrond?'[210] heeft ertoe geleid dat het privacy protocol voor gecertificeerde instellingen is aangepast.[211] De rapporten worden onder de aandacht

210 KOM/008/2013.

211 Privacyreglement gecertificeerde instelling, versie 2.0 2016 Tekst en toelichting: http://www.jeugdzorgnederland.nl/contents/documents/2016-privacyreglement-gecertificeerde-instelling-versie-2-0-11-februari-2016.pdf (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

gebracht van de leden van Jeugdzorg Nederland. De geïnterviewde gaf aan dat er geen structurele relatie met de Kinderombudsman was, maar wel contact en afstemming en benadrukt dat de Kinderombudsman onafhankelijk zijn werk moet doen, omdat daar de kracht van het instituut zit. Er moet goed contact zijn en afstemming in lobbywerk waar dat uitkomt.

Deze korte inkijk in een specifiek jeugdveld laat zien dat rapporten door kunnen sijpelen naar de praktijk. Samenwerking en afstemming zijn daarvoor van belang (zie aanbeveling 10, hoofdstuk 7). Ook op praktijkniveau willen organisaties graag contact met de Kinderombudsman en willen ze kennis delen, omdat ze de verwachting hebben dat er zo een meer compleet beeld kan ontstaan – van bijvoorbeeld het soort klachten dat jeugdigen hebben over de Jeugdhulp – wat richting kan geven voor verdere aanpak. Ook hier wordt benadrukt dat de Kinderombudsman onafhankelijk moet zijn; daaruit bestaat de kracht van het instituut, juist ook in lobbyactiviteiten, waardoor organisaties hun eigen geluid kunnen versterken.

3.3 Verhouding tot gemeentelijke Kinderombudsman

Een kleine vier jaar na de benoeming van de nationale Kinderombudsman[212] heeft de Rotterdamse gemeenteraad de eerste gemeentelijke Kinderombudsman in Nederland benoemd. Niet lang daarna hebben twee andere gemeenten dit Rotterdamse voorbeeld gevolgd en een (eigen) gemeentelijke Kinderombudsman benoemd. Vanaf 1 januari 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk geworden voor de voorheen op provinciaal niveau geregelde (of geïndiceerde) jeugdhulp. Door deze veranderingen in het jeugddomein zagen de gemeenten de gemeentelijke Kinderombudsman als belangrijke toevoeging voor het houden van toezicht op de uitvoering van de Jeugdwet en voor het voorzien in specifieke kennis en kunde over de jeugdhulp.[213] In deze paragraaf worden de nieuwe ontwikkelingen rond de opkomst van de gemeentelijke Kinderombudsmannen beschreven. Door deze ontwikkeling van gemeentelijke Kinderombudsmannen zijn er namelijk vragen ontstaan over de afstemming van de taken en de bevoegdheden tussen de nationale Kinderombudsman en de gemeentelijke Kinderombudsmannen en de toetsingskaders van de gemeentelijke Kinderombudsmannen. Achtereenvolgens zal worden stilgestaan bij het ontstaan van de gemeentelijke Kinderombudsmannen, hun rechtspositie, de bevoegdheden en de toetsingskaders van deze Kinderombudsmannen, de werkafspraken die met de nationale Kinderombudsman zijn gemaakt en de visie van de respondenten op de gemeentelijke Kinderombudsmannen.

3.3.1 Ontstaan gemeentelijke Kinderombudsman

In 2015 hebben enkele gemeenten in Nederland naast een reguliere gemeentelijke ombudsman, een gemeentelijke Kinderombudsman (ook wel Jeugdombudsman genoemd) ingesteld.[214] Deze

212 Voor de leesbaarheid van het stuk wordt – ondanks dat dit niet de officiële benaming is – gesproken over *nationale* Kinderombudsman.

213 Gemeente Rotterdam College van Burgemeester en Wethouder 2014a; Gemeenteraad Gemeente Amsterdam 2015; Gemeenteraad Gemeente Den Haag 2014.

214 Op 1 januari 2015 is in Rotterdam de eerste gemeentelijke Kinderombudsman benoemd; op 1 april 2015 volgde Den Haag; tot slot is per 1 oktober 2015 in Amsterdam de gemeentelijke Kinderombudsman aangesteld.

gemeenten – Rotterdam,[215] Den Haag[216] en Amsterdam – hebben binnen het huidige wettelijke kader ruimte gezien om een gemeentelijke Kinderombudsman[217] onder te brengen in het instituut van de gemeentelijke ombudsman.[218]
Tijdens de totstandkoming van de nationale Kinderombudsman was de ontwikkeling van gemeentelijke Kinderombudsmannen nog niet voorzien. In de MvT bij de Wet Kinderombudsman werd dan ook niet gesproken over gemeentelijke Kinderombudsmannen.[219] Wel is in de Eerste Kamer de verhouding tussen de nationale Kinderombudsman en de gemeentelijke ombudsmannen bij de behandeling van de Wet Kinderombudsman kort aan de orde geweest. Dit was naar aanleiding van een brief van het Collegiaal Overleg Lokale Ombudsmannen (COLOM) waarin het COLOM naar aanleiding van het wetsvoorstel zijn zorgen uitte. Volgens het COLOM creëerde het wetsvoorstel namelijk een dubbele bevoegdheid, omdat bij de Kinderombudsman geklaagd kan worden over alle bestuursorganen, dus ook over de bestuursorganen die ervoor gekozen hebben om lokale voorzieningen te treffen.[220] In het geval een burger een klacht heeft over een gemeentelijke jeugdaangelegenheid, kan deze zich tot zowel de gemeentelijke ombudsman als de Kinderombudsman wenden. Dit kan strikt genomen tot gevolg hebben dat in dergelijke voorkomende gevallen waarin een burger eenzelfde klacht bij beide instanties indient, beide ombudsmannen – nationaal en gemeentelijk – bevoegd zijn. Uit de Kamerstukken blijkt echter dat men niet verwachtte dat deze dubbele bevoegdheid een goede uitvoering van de wet in de weg zou staan. De bedoeling van de wet is namelijk dat er één herkenbare en laagdrempelige voorziening moet zijn waar jeugdigen en anderen terecht kunnen als blijkt dat de rechten van jeugdigen niet geëerbiedigd worden. Met deze herkenbare en laagdrempelige voorziening wordt de Kinderombudsman bedoeld. Doordat decentrale overheden geen keuze hebben zich al dan niet aan te sluiten bij de Kinderombudsman, moeten tussen de Kinderombudsman en de lokale ombudsman afspraken worden gemaakt over de handelswijze in geval van een dubbele bevoegdheid.[221] Doordat de Nationale ombudsman en de lokale ombudsmannen in voorkomende gevallen goed samenwerken, werd niet verwacht dat dit problemen zou opleveren.

3.3.2 Benoeming en taken gemeentelijke Kinderombudsman

De drie genoemde gemeentelijke Kinderombudsmannen werden op voordracht van het presidium door de gemeenteraad benoemd.[222] In Rotterdam fungeert de gemeentelijke ombudsman tevens als gemeentelijke Kinderombudsman (art. 1 lid 2 Verordening gemeentelijke ombudsman Rotterdam

215 Het mandaat van de Rotterdamse Kinderombudsman geldt eveneens voor de gemeenten Albrandswaard, Capelle aan den IJssel en Vlaardingen.

216 In december 2016 heeft de Jeugdombudsman van Den Haag zijn mandaat uitgebreid met de gemeente Leidschendam-Voorburg.

217 Waar in dit stuk wordt gesproken over Gemeentelijke Kinderombudsman wordt ook de Jeugdombudsman bedoeld.

218 In 2017 wordt in de gemeente Groningen een Jongerenombudsman aangesteld. Deze Kinderombudsman wordt ondergebracht bij het bureau van de gemeentelijke ombudsman. Voor zover bekend zijn er in Nederland geen andere gemeentelijke Kinderombudsmannen werkzaam.

219 *Kamerstukken II* 2008-2009, 31831, 3.

220 *Handelingen I* 2009/10, 32, p. 1386.

221 *Handelingen I* 2009/10, 32, p. 1386.

222 Verordening gemeentelijke ombudsman Rotterdam 2015; Verordening rechtspositie gemeentelijke ombudsman 2015, Gemeente 's-Gravenhage; en Gemeenschappelijke Regeling Ombudsman Metropool Amsterdam 2017.

2015). Voorts zijn in Amsterdam en Den Haag de gemeentelijke Kinderombudsmannen als plaatsvervangend ombudsman benoemd (art. 7 Gemeenschappelijke Regeling Ombudsman Metropool Amsterdam 2017 en Verordening rechtspositie gemeentelijke ombudsman 2015 Gemeente 's-Gravenhage). De termijn van benoeming bedraagt in de drie onderzochte gemeenten zes jaar.
Door middel van jaarverslagen leggen de gemeentelijke Kinderombudsmannen verantwoording aan de gemeenteraad af. De gemeentelijke Kinderombudsman in Amsterdam rapporteert periodiek aan het hoofd van de afdeling Onderwijs, Jeugd en Zorg en aan de wethouder Jeugd&Onderwijs. In deze rapportages worden onder meer de werkzaamheden van de gemeentelijke Kinderombudsman en de behandelde casuïstiek van de afgelopen maanden besproken.
De gemeentelijke Kinderombudsmannen fungeren als aanspreekpunt en belangenbehartiger voor kinderen en ouders en als adviesorgaan voor de Gemeenteraad. Net als de nationale Kinderombudsman nemen de gemeentelijke Kinderombudsmannen klachten van burgers in behandeling (art.6 Verordening gemeentelijke ombudsman Rotterdam 2015, toelichting art. 8 Gemeenschappelijke Regeling Gezamenlijke Ombudsman metropool Amsterdam 2013), onderzoeken zij signalen en klachten en schrijven zij rapporten over belangrijke kinderrechtenthema's.[223] De gemeentelijke Kinderombudsmannen uit Rotterdam en Amsterdam ontvangen afzonderlijk van elkaar ongeveer honderd schriftelijke vragen en klachten per jaar, de Jeugdombudsman uit Den Haag ontvangt ongeveer twintig klachten per jaar.[224]

3.3.3 Rechtspositie en mandaat gemeentelijke Kinderombudsman

Gemeenten hebben niet – zoals wel het geval is bij de Nationale ombudsman[225] — de keuze zich aan te sluiten bij de nationale Kinderombudsman ofwel een eigen gemeentelijke Kinderombudsman in het leven te roepen. De nationale Kinderombudsman is dus altijd bevoegd. Dit betekent echter niet dat de lokale ombudsinstanties op gebieden waarop zij ook bevoegdheid hebben, niet langer bevoegd zouden zijn.[226] In sommige gevallen kan er dus een dubbele bevoegdheid ontstaan. Uit de interviews met de gemeentelijke Kinderombudsmannen is echter gebleken dat deze overlap in bevoegdheden nog nooit tot problemen heeft geleid. Wel wees een medewerker van de (nationale) Kinderombudsman op het feit dat door deze dubbele bevoegdheid een risico bestaat op het scheppen van verschillende jurisprudentie.
De gemeentelijke Kinderombudsmannen zijn een afgeleide van de gemeentelijke ombudsmannen.[227] Het mandaat van de gemeentelijke Kinderombudsmannen is dus gebaseerd op het mandaat van de gemeentelijke ombudsman. Hierdoor heeft de gemeentelijke Kinderombudsman – net als de nationale Kinderombudsman – de 'behoorlijkheid' als toetsingskader (artt. 9:17 jo. 9:27 Awb) voor

223 Zie onder meer de rapporten: Jeugdombudsman Den Haag 2016a en Jeugdombudsman Den Haag 2016b.

224 Gemeentelijke Kinderombudsman Rotterdam, Jaarverslag 2016; Kwartaalrapportage Gemeentelijke Kinderombudsman Amsterdam 2016a; , eerste kwartaal 2016, Gemeentelijke Kinderombudsman 2016b. Het aantal klachten van de Jeugdombudsman Den Haag is in het kader van deze wetsevaluatie op aanvraag per e-mailbericht overlegd.

225 De Nationale ombudsman mag alleen de klachten behandelen over gemeenten die zijn aangesloten bij de Nationale ombudsman. Gemeenten die niet zijn aangesloten, hebben een eigen ombudsvoorziening, https://www.nationaleombudsman.nl/aan-het-juiste-adres (laatst geraadpleegd: 1 juni 2017).

226 *Handelingen I* 2009/10, 32-1386.

227 Zie bijvoorbeeld Gemeentelijke kinderombudsman Amsterdam 2016c, p. 4.

klachten over bestuursorganen.[228] In tegenstelling tot wat is opgenomen in het Handboek ombudswerk van de (nationale) Kinderombudsman, [229] kunnen de gemeentelijke Kinderombudsmannen klachten (eveneens) toetsen aan de kinderrechten die voortvloeien uit het IVRK en andere mensenrechtenverdragen. Immers, het respecteren van grondrechten is één van de behoorlijkheidsvereisten waaraan de gemeentelijke Kinderombudsmannen toetsen (zie ook in par. 4.6). Blijkens de interviews met de gemeentelijke Kinderombudsmannen speelt het IVRK in het werk van de gemeentelijke Kinderombudsmannen dan ook een belangrijke rol. De Rotterdamse Kinderombudsman verwijst op de website zelfs uitdrukkelijk naar het IVRK: 'Alle wet- en regelgeving van de overheid moet voldoen aan de uitgangspunten van het kinderrechtenverdrag. De kinderombudsman ziet erop toe dat de rechten van het kind worden nageleefd.'[230]
Doordat de gemeentelijke Kinderombudsmannen een afgeleide zijn van de gemeentelijke ombudsmannen, strekt de bevoegdheid van de gemeentelijke Kinderombudsmannen zich, in tegenstelling tot de nationale Kinderombudsman, niet uit tot privaatrechtelijke organisaties (art. 11b lid 1 WNo).

3.3.4 Werkafspraken en samenwerking met de (nationale) Kinderombudsman

Voor de oprichting van de eerste gemeentelijke – Rotterdamse – Kinderombudsman in 2015 is er overleg geweest met de Rotterdamse gemeentelijke ombudsman, de nationale Kinderombudsman en de waarnemend Nationale ombudsman.[231] Naar aanleiding van dit overleg zijn werkafspraken opgesteld. Inmiddels werken Amsterdam en Den Haag ook volgens deze afspraken.
In de werkafspraken is onder meer bepaald dat, vanwege de mogelijkheid tot dubbele bevoegdheid, (waar nodig) afstemming plaatsvindt tussen de gemeentelijke Kinderombudsman en de nationale Kinderombudsman. De nationale Kinderombudsman zal de gemeentelijke Kinderombudsman betrekken bij taken en klachten wanneer het rechtspersonen met wettelijke jeugdtaken uit die gemeente betreft.[232] Ook is afgesproken dat bij een interventie in die betreffende gemeente de gemeentelijke Kinderombudsman het werk doet.[233] Indien er sprake is van een interventie in een gemeente, maar er in die gemeente geen gemeentelijke Kinderombudsman is, dan wordt er zoveel mogelijk samengewerkt met de gemeentelijke ombudsman indien deze er wel is. De nationale Kinderombudsman doet in ieder geval navraag of een zaak in die gemeente bekend is en wellicht ook daar in behandeling is.[234]
Daarnaast is afgesproken dat schriftelijke onderzoeken naar kinderrechtenschendingen worden overgedragen aan de nationale Kinderombudsman.[235] Ander schriftelijk onderzoek – waarbij er

228 Zie ook *Behoorlijkheidswijzer de Nationale ombudsman*. In paragraaf 4.6 van dit rapport wordt het toetsingskader van de nationale Kinderombudsman nader toegelicht. Hieruit blijkt dat het toetsingskader in de praktijk wordt gevormd door de kinderrechten uit het IVRK.

229 Idem.

230 https://www.kinderombudsmanrotterdam.nl/ouders-verzorgers-en-professionals/ (laatst geraadpleegd: 28 april 2017).

231 Gemeente Rotterdam College van Burgemeester en Wethouder 2014a.

232 Gemeente Rotterdam College van Burgemeester en Wethouder 2014b.

233 Handboek ombudswerk 2016, p. 6.

234 Handboek ombudswerk 2016, p. 7.

235 Handboek ombudswerk 2016, p. 6.

bijvoorbeeld wordt getoetst aan de behoorlijkheid – kan wel worden uitgevoerd door de gemeentelijke Kinderombudsman. Het valt op dat uit deze werkafspraak kan worden afgeleid dat de nationale Kinderombudsman de toets aan kinderrechten en het IVRK niet als onderdeel van de behoorlijkheidstoets ziet, terwijl dit wel het geval is, zoals ook uit hoofdstuk 4 (par. 4.6) zal blijken. Deze werkafspraak creëert onduidelijkheid. Het is dus zo dat als een klacht bij de gemeentelijke kinderombudsman binnenkomt over een bestuursorgaan, deze als onderdeel van de behoorlijkheidstoets aan kinderrechten kan toetsen, terwijl volgens de werkafspraak dit door de nationale Kinderombudsman moet worden verricht. Om deze onduidelijkheid weg te nemen, is het belangrijk dat in werkafspraken wordt vastgelegd wie bij klachten over bestuursorganen bevoegd is en zal toetsen aan kinder- en mensenrechtenverdragen (de gemeentelijke of nationale Kinderombudsman; zie aanbeveling 3.1, bijlage D en aanbeveling 11, hoofdstuk 7).
Voorts vindt er op basis van de werkafspraken periodiek een overleg plaats tussen de gemeentelijke Kinderombudsmannen en de nationale Kinderombudsman. Uit de interviews met de gemeentelijke Kinderombudsmannen komt naar voren dat – ondanks dat er sprake is van enige overlap in de werkzaamheden – de samenwerking (onder meer) door de werkafspraken prettig verloopt. Doordat de gemeentelijke Kinderombudsmannen, in tegenstelling tot de nationale Kinderombudsman, vaak klachten in een regionale context kunnen plaatsen, is er veelal sprake van een versterkende relatie. In het Handboek ombudswerk van de nationale Kinderombudsman is aangegeven dat contact met de gemeentelijke Kinderombudsmannen op prijs wordt gesteld.[236] Een medewerker van het instituut Kinderombudsman heeft aangegeven dat in sommige gevallen een gemeentelijke Kinderombudsman bij de behandeling van lokale klachten meer effect kan bereiken dan de (nationale) Kinderombudsman. Dit komt doordat de gemeentelijke Kinderombudsman vaak de context van de klacht in die gemeente beter kan plaatsen dan de (nationale) Kinderombudsman. In dergelijke gevallen is het belangrijk dat in het belang van de verzoeker het contact met de gemeentelijke Kinderombudsmannen goed verloopt.

3.3.5 Visies op de gemeentelijke Kinderombudsman

Uit de interviews met verschillende respondenten van buiten de gemeentelijke Kinderombudsmannen komt een wisselend beeld naar voren ten aanzien van het bestaan van de gemeentelijke Kinderombudsmannen. Volgens een aantal respondenten is het belangrijk en vanzelfsprekend ervoor te zorgen dat door de decentralisatie een klachtenmogelijkheid voor de jeugdhulp in de gemeente openstaat. Een respondent van een organisatie in de jeugdhulp noemt de ontwikkeling van de gemeentelijke Kinderombudsmannen dan ook 'transitie-proof'.
De meerderheid van de respondenten sprak echter zijn zorgen uit. Zo is het volgens een aantal respondenten van belang dat de kwaliteit en de capaciteit van de gemeentelijke Kinderombudsman voldoende is gewaarborgd. Men achtte het zorgelijk dat er momenteel geen autonome wettelijke standaarden zijn die de kwaliteit van de gemeentelijke Kinderombudsman waarborgen. Onder meer doordat de titel Kinderombudsman onbeschermd is, vond men het verontrustend dat in principe iedereen zich als Kinderombudsman kan uitgeven. Daarnaast maakte men zich zorgen over de bevoegdheid van de Kinderombudsman doordat gemeenten niet – zoals wel bij de Nationale ombudsman het geval is – de mogelijkheid hebben om te besluiten een eigen ombudsvoorziening in het leven te roepen of zich aan te sluiten bij de nationale (Kinder)ombudsman. Medewerkers van het

236 Handboek ombudswerk 2016, p. 6-7.

instituut Kinderombudsman gaven aan dat het onduidelijk is welke bevoegdheden de verschillende gemeentelijke Kinderombudsmannen hebben ten aanzien van de nationale Kinderombudsman en dat er tussen gemeenten ongelijkheid kan bestaan in de aanpak van bepaalde kinderrechtenthema's of klachten. Daarnaast is in een aantal interviews de kanttekening geplaatst dat – gelet op het al versnipperde kinderrechtenveld – een wildgroei aan gemeentelijke Kinderombudsmannen voorkomen dient te worden. Vooral de waarborg dat de landelijke signalering van klachten op een juiste wijze geschiedt, vond men van groot belang. Uit verschillende interviews bleek dat de vrees bestaat dat door de introductie van nog meer gemeentelijke Kinderombudsmannen deze signalering wordt belemmerd.
Voorts heeft een aantal respondenten in de interviews aangegeven dat het gebruik van de naam 'Kinderombudsman' door gemeenten als verwarrend kan worden ervaren. Vooral in de media wordt volgens medewerkers van het instituut Kinderombudsman soms slordig omgegaan met verwijzingen naar 'de Kinderombudsman'. Zij hebben de indruk dat het voor mensen onduidelijk is naar welke kinderombudsman zij toe moeten met een probleem of klacht. Volgens de medewerkers zou het daarom een beschermde titel moeten worden. Uit de interviews met de gemeentelijke Kinderombudsmannen uit Rotterdam en Amsterdam bleek echter dat men de indruk heeft dat er van verwarring geen sprake is. Mensen willen vaak dat hun probleem wordt opgelost, het doet er dan volgens hen niet toe wie dat doet; de lokale of de nationale kinderombudsman. De Jeugdombudsman van Den Haag heeft er bewust voor gekozen een andere naam te voeren. Het voorkomen van verwarring met de (nationale) Kinderombudsman was echter niet de voornaamste reden voor het kiezen van deze naam. De Jeugdombudsman gaf aan een bredere groep dan alleen kinderen tot achttien jaar te willen bereiken. Door zijn benoeming tot Jeugdombudsman hoopte hij ook jongeren tot 27 jaar te bereiken. Deze groep valt volgens hem nu nog tussen de wal en het schip. Om mogelijke verwarring over de rol en bevoegdheden van de nationale Kinderombudsman ten opzichte van gemeentelijke Kinderombudsmannen te voorkomen, is het aan te bevelen dat de nationale Kinderombudsman hierover op zijn website informatie verschaft voor kinderen, ouders en professionals (zie aanbeveling 3.2, bijlage D).

3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de *de iure* autonomie en de *de facto* autonomie van het instituut Kinderombudsman aan bod gekomen. Ten aanzien van de structurele autonomie kan geconcludeerd worden dat er geen grote verschillen zijn tussen de wijze waarop de structurele autonomie van de Kinderombudsman in de wet is geregeld en hoe deze in de praktijk tot uiting komt.
Ten aanzien van de beleidsautonomie zijn er in de praktijk geen problemen geconstateerd. De Kinderombudsman heeft, buiten zijn wettelijke taken als Kinderombudsman, geen taken als substituut-ombudsman op zich hoeven nemen. Ook zijn er vanuit de Nationale ombudsman geen richtlijnen opgesteld voor het behandelen van klachten over bestuursorganen. De Kinderombudsman heeft altijd zelf zijn prioriteiten bepaald, zelf gekozen of en met wie er werd samengewerkt en zelf standpunten bepaald, los van zowel de Nationale ombudsman als van overheden of maatschappelijke organisaties. De Kinderombudsman heeft zelfstandig vorm kunnen geven aan de werkwijze en de inhoud van het werk.
Ten aanzien van financiële en managementautonomie is in de wet weinig geregeld. In de praktijk blijkt de Kinderombudsman een aanzienlijke mate van managementautonomie te hebben. Hij kan

zelf zijn team samenstellen en aansturen. Ook kan hij keuzes met betrekking tot de werkwijze zelf maken, zoals al dan niet flexwerken. De Paris Principles (hoofdstuk 1, par. 1.2.2) schrijven voor dat het belangrijk is dat een instituut een duidelijk eigen budget heeft waar het zelf ook kan beschikken. Het feit dat er wettelijk gezien weinig geregeld is ten aanzien van financiële autonomie leidt er in de praktijk toe dat niet één instantie duidelijk verantwoordelijk is voor het budget van de Kinderombudsman en dat het ook voor (het team van) de Kinderombudsman zelf niet duidelijk is waar er eventueel meer budget moet worden aangevraagd. Het budget wordt uiteindelijk door de Nationale ombudsman bepaald, al lijkt de Kinderombudsman met betrekking tot de interne allocatie van dat budget vervolgens wel een redelijk mate van autonomie te hebben. Als de Kinderombudsman een eigen budget zou krijgen vanuit het parlement, zou dat de autonomie versterken en meer in lijn zijn met de richtlijnen van de Paris Principles (zie aanbeveling 8, hoofdstuk 7).

Er kan geconcludeerd worden dat, met betrekking tot de autonomie van de Kinderombudsman, er geen aanwijzingen zijn gevonden die erop duiden dat de Kinderombudsman *de facto* minder autonomie geniet dan het wettelijk aan hem is toegestaan. De Kinderombudsman kan de aan hem gegunde wettelijke bevoegdheden uitoefenen zonder te hoeven vrezen voor interventies van politieke of maatschappelijke actoren. Ook zijn er geen aanwijzingen voor enige inperking van de autonomie van de Kinderombudsman door de Nationale ombudsman. Echter, er dient wel erop gewezen te worden dat er bij de formele inbedding van de Kinderombudsman binnen de organisatie van de Nationale ombudsman een duidelijke risico bestaat dat wél tot aantasting van de autonomie van de Kinderombudsman kan leiden. Dit heeft te maken met de wijze waarop de benoeming van de Kinderombudsman plaatsvindt.

De termijn van de Kinderombudsman gekoppeld is aan die van de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman heeft de bevoegdheid om bij zijn aantreden de zittende Kinderombudsman (en de overige substituut-ombudsmannen) niet opnieuw voor te dragen voor een nieuwe termijn. Met andere woorden, het gegeven dat de benoemingstermijn van de Kinderombudsman is gekoppeld aan die van de Nationale ombudsman en vanwege het feit dat een nieuwe Nationale ombudsman de bevoegdheid bezit om zelf nieuwe substituut-ombudsmannen voor te dragen, wordt het functioneren van de Kinderombudsman in ieder geval *de iure* afhankelijk gemaakt van de positie van de Nationale ombudsman. In de praktijk is waargenomen dat de uitoefening van deze formele bevoegdheid door de huidige zittende Nationale ombudsman bij zijn aantreden tot een bestuurlijke crisis heeft geleid. Hieruit kan worden opgemaakt dat de koppeling van de benoemingstermijn van de Kinderombudsman aan die van de Nationale ombudsman ertoe kan leiden dat de kwaliteit van de relatie tussen beide posities en het functioneren van de Kinderombudsman sterk afhankelijk kan zijn van de managementvisie en –stijl van de Nationale ombudsman. Hierin schuilt dan ook een risico voor de aantasting van de drie andere vormen van autonomie (beleids-, management- en financiële autonomie), al geven respondenten aan dat dit risico zich uiteindelijk niet lijkt te hebben verwezenlijkt. In dit verband is het goed om nog eens te wijzen op de Paris Principles. De Paris Principles geven aan dat het belangrijk is dat een instituut niet door hiërarchische verhoudingen in het uitvoeren van zijn taken wordt belemmerd. In de huidige constructie is de taakinvulling deels afhankelijk van de Nationale ombudsman, aangezien die ervoor kan kiezen een Kinderombudsman één jaar na de start (van de Nationale ombudsman) niet opnieuw voor te dragen. Dit zou bijvoorbeeld tot gevolg kunnen hebben dat de Kinderombudsman zijn taakuitvoering aanpast naar de visie van de Nationale ombudsman. Het loskoppelen van de termijnen van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman zou de Kinderombudsman meer zekerheid geven over de duur van zijn aanstelling (zie aanbeveling 6, hoofdstuk 7). Een tweede maatregel die de autonomie van de Kinderombudsman

zou kunnen versterken, is het vastleggen van de aanstellingsprocedure van de Kinderombudsman in een protocol (zie aanbeveling 7, hoofdstuk 7). Deze maatregelen zouden de autonomie van de Kinderombudsman meer in lijn brengen met de richtlijnen van de Paris Principles. Om de samenwerking tussen de ambten en instituten te beschermen en bevorderen is het aan te bevelen, zeker bij een vergroting van de autonomie, dat de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman periodiek een samenwerkingsprotocol opstellen (zie aanbeveling 9, hoofdstuk 7). Hierin kan onder andere worden vastgelegd op welke wijze er wordt samengewerkt, op welke thema's men samen op wilt trekken en waarover men elkaar informeert.
Om te kijken in hoeverre er effectief samenwerking en samenloop bestaat met kinderrechtenorganisaties en met welke organisaties dit het geval is, zijn in paragraaf 3.2 verschillende organisaties in Nederland in kaart gebracht. Gebleken is dat er in theorie samenloop in taken met andere organisaties bestaat. Zo hebben verscheidene organisaties – net als de Kinderombudsman – voorlichting als taak of doelstelling en is er samenloop in de thema's van de Kinderombudsman. Daarnaast kunnen ook andere organisaties dan de Kinderombudsman – ondanks dat dit niet wettelijk is vastgelegd – de Eerste en de Tweede Kamer informeren over wetgeving die en beleid dat de rechten van kinderen raakt. Ook beschikt een aantal organisaties – naast de Kinderombudsman – over de bevoegdheid om onderzoek te doen naar aanleiding van klachten. Voorts kan een aantal organisaties net als de Kinderombudsman een onderzoek uit eigen beweging starten en kunnen zij hulp-of adviesvragen van kinderen en/of ouders in ontvangst nemen en behandelen. De Kinderombudsman heeft slechts het monopolie voor wat betreft het toezicht op klachtbehandeling door andere organisaties.
Ondanks dat er samenloop in taken is met andere organisaties, kan gesteld worden dat er in de eigen uitvoering van die taken en doelstellingen, zo lang voldoende wordt samengewerkt en afgestemd, sprake is van een versterkende relatie tussen de Kinderombudsman en deze andere organisaties omdat focus, positie en invloed verschillen (zie aanbeveling 10, hoofdstuk 7). De Kinderombudsman heeft – zoals de indiener van het wetsvoorstel in de MvT heeft benadrukt – samengewerkt met de andere organisaties. De samenloop met andere organisaties heeft derhalve tot synergie in het Kinderrechtenveld geleid. Concluderend kan worden gesteld dat het kinderrechtenveld, volgens de organisaties die zich daarin bewegen, een gezaghebbende actor rijker is. Allemaal willen die organisaties bijdragen aan een onafhankelijk, krachtig (kennis)instituut dat de rechten van jeugdigen voorop plaatst. Afhankelijk van hun eigen agenda's en posities in het veld zoeken zij lange-termijn-afstemming en samenwerking op agendasetting, lobby, kennisuitwisseling en onderzoek.
Er is overlap gesignaleerd met het werk van de gemeentelijke Kinderombudsmannen. In sommige gevallen kan er sprake zijn van een dubbele bevoegdheid waarbij zowel de nationale als de gemeentelijke Kinderombudsman bevoegd is. Tot nu toe heeft deze overlap nog niet tot problemen geleid, maar dit leidt tot onduidelijkheid en derhalve zou dit probleem door middel van werkafspraken moeten worden verholpen (zie aanbeveling 11, hoofdstuk 7). De ontwikkeling van de gemeentelijke Kinderombudsman is in die zin wenselijk gebleken omdat zij klachten en ontwikkelingen beter in de regionale context kunnen plaatsen. Wel dient – onder meer gelet op dezelfde naamgeving – te worden gewaakt voor verwarring over de persoon van de Kinderombudsman. Vooral binnen het instituut van de nationale Kinderombudsman lijkt de zorg te bestaan dat ouders en kinderen niet het onderscheid kunnen maken tussen de gemeentelijke en de nationale Kinderombudsman. Voor zowel de gemeentelijke als de nationale Kinderombudsman is een rol weggelegd om dit onderscheid duidelijk naar buiten toe te communiceren.

4

Klachtbehandeling door de Kinderombudsman

De Kinderombudsman heeft de wettelijke taak om te bevorderen dat rechten van jeugdigen worden geëerbiedigd door bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties. Dit doet de Kinderombudsman onder andere door naar aanleiding van klachten de eerbiediging van rechten van jeugdigen te onderzoeken (artikel 11b lid 2 sub c WNo). Zoals uit hoofdstuk 2 blijkt, maakt klachtbehandeling slechts een klein onderdeel uit van het ombudswerk van de Kinderombudsman. Zo blijkt uit de tabellen 2.4, 2.5 (hoofdstuk 2), 4.2 en 4.3 (hoofdstuk 4) dat in de periode 2011-2016 196 van de 9.601 contacten met de Kinderombudsman als klacht werden aangemerkt en dat dit uiteindelijk heeft geresulteerd in slechts 29 schriftelijke rapporten naar aanleiding van een individuele klacht). Ondanks dat deze taak getalsmatig niet de grootste output bevat, is het een taak die grote impact kan hebben op het leven van klagers en/of de betrokken jeugdigen. Bovendien is de klachtbehandelingstaak volgens de parlementaire geschiedenis een belangrijke taak, die dan ook is vastgelegd in de Wet Kinderombudsman.

In de wet en de (gewijzigde) MvT wordt relatief veel aandacht besteed aan deze taak. In de MvT wordt opgemerkt dat het vanuit een sociaal-maatschappelijk oogpunt van belang is dat de Kinderombudsman de taak van klachtbehandeling toekomt, om zo de belangen van jeugdigen te waarborgen. Het toezicht op de wijze van klachtbehandeling bij bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties is volgens de gewijzigde MvT namelijk onvoldoende om een goed beeld te krijgen van de problemen die spelen bij de klachtbehandeling, onder meer door de versnippering van instanties. Door de klachtbehandeling ten aanzien van jeugdigen, voor wat betreft publieke en privaatrechtelijke organisaties, bij één onafhankelijke instantie – de Kinderombudsman – te leggen, wordt eenduidigheid en uniformiteit in de afhandeling bereikt.[237] Meerdere artikelen van de Wet Kinderombudsman bevatten bepalingen met betrekking tot de klachtbehandelingstaak van de Kinderombudsman. Naast artikel 11b WNo, waarin de wettelijke taken worden genoemd, wordt ook in de artikelen 11c en 11d aandacht besteed aan deze taak. In deze twee bepalingen wordt uitgewerkt wie een klacht bij de Kinderombudsman kunnen indienen, op welke organisaties de klacht betrekking kan hebben (een bestuursorgaan of een privaatrechtelijke organisatie). Daarnaast wordt de toepasselijke regelgeving, met betrekking tot de uitoefening van de klachtbehandelingstaak door de Kinderombudsman, uitgelegd. De klachtbehandelingstaak geeft jeugdigen verder de mogelijkheid om gehoord te worden en maakt het mogelijk dat problemen die in de praktijk bestaan, met betrekking tot kinderrechten, door professionals gesignaleerd kunnen worden.

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

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet Kinderombudsman zijn diverse debatten gevoerd over de noodzaak van een Kinderombudsman. Er was namelijk al een Nationale ombudsman en er zou ook een mensenrechtencomité worden opgezet. Ook bestond de angst dat het werk van de Kinderombudsman ondergesneeuwd zou raken, wanneer het mogelijk werd om klachten in te dienen over privaatrechtelijke organisaties. Ook zouden er al genoeg klachtregelingen bestaan. De RvS stelde in een kritisch advies (zie hoofdstuk 2) de vragen of er wel voldoende reden was om de ombudsfunctie voor jeugdigen vorm te geven door een afzonderlijk nieuw instituut in te stellen en daarnaast of dit ook mogelijk zou zijn in een apart ambt, in plaats van het opdragen van deze functie aan de Nationale ombudsman.[238]

In dit hoofdstuk wordt de behandeling van individuele klachten door de Kinderombudsman geanalyseerd. Het juridische kader waar de Kinderombudsman zich bij het behandelen van individuele klachten aan moet houden, is te vinden in de WNo en in titel 9.2 Awb. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe de Kinderombudsman zijn taak als klachtbehandelaar in de eerste vijf jaar heeft uitgevoerd en welke mogelijke aandachtspunten, voor deze taak, hieruit zijn af te leiden. De focus ligt hierbij met name op het toetsingskader bij de beoordeling van klachten, welke gebaseerd is op het IVRK. Ook worden de kritieken en zorgen die tijdens de ontwikkeling van de Wet Kinderombudsman naar voren zijn gekomen, in het licht van de huidige praktijk bekeken.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Eerst wordt gekeken naar de bredere context van het ombudswerk, waarbinnen de wettelijke taak tot klachtbehandeling plaatsvindt (par. 4.1). Daarna staat de vraag centraal wie een klacht kan indienen bij de Kinderombudsman en welke eisen er aan een verzoek tot klachtbehandeling worden gesteld (par. 4.2). Vervolgens wordt gekeken naar het soort organisatie waar de klacht betrekking op kan hebben, dit kan namelijk zowel een bestuursorgaan als een privaatrechtelijke organisatie zijn (par. 4.3). Levert onderzoek bij privaatrechtelijke organisaties andere problemen op dan het doen van onderzoek bij bestuursorganen? Vervolgens wordt ingegaan op de bevoegdheden van de Kinderombudsman wanneer het gaat om het behandelen van binnengekomen klachten (par. 4.4), het onderzoek dat door de Kinderombudsman wordt uitgevoerd naar aanleiding van deze klachten (par. 4.5), het toetsingskader dat de Kinderombudsman hanteert bij de beoordeling van een klacht (par. 4.6) en de beoordeling en de formulering van aanbevelingen door de Kinderombudsman naar aanleiding van een klacht (par. 4.7). De informatie voor deze paragrafen is geput uit wet- en regelgeving, de parlementaire geschiedenis en een analyse van de 29 schriftelijke onderzoeksrapporten, die naar aanleiding van individuele klachten tussen 1 april 2011 en 31 maart 2016 op de website van de Kinderombudsman zijn gepubliceerd (zie tabel 4.3). In het hoofdstuk wordt verder kort ingegaan op de klachtbehandeling door de Nationale ombudsman en hoe deze verschilt van de klachtbehandeling door de Kinderombudsman, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de afstemming en samenwerking tussen de Kinderombudsman en Nationale ombudsman bij het behandelen van individuele klachten (par. 4.8). Vervolgens wordt gekeken naar twee organisaties – de RSJ en het CRM – waarbij overlap lijkt te bestaan als het gaat om klachtbehandeling (par. 4.9). Gekeken wordt hoe de klachtbehandeling door deze organisaties wordt uitgevoerd en in hoeverre er overlap bestaat in de toetsingskaders. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie, waarbij wordt ingegaan op de kritische vragen van de Raad van State (RvS). In bijlage D zijn bovendien aanbevelingen te vinden die gericht zijn op de klachtbehandeling door de Kinderombudsman op uitvoeringsniveau.

238 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, p. 5.

4.1 Context

De indiener van het initiatiefwetsvoorstel merkte op dat, wanneer jeugdigen problemen hebben, zij ergens heen moeten kunnen waar zij integraal worden geholpen.[239] De indiener van het initiatiefwetsvoorstel voorspelde dat de klachtbehandelingstaak van de Kinderombudsman in de praktijk grotendeels zal betekenen dat binnenkomende klachten door middel van doorverwijzen, interventie en bemiddeling worden afgedaan. Slechts in een aantal gevallen zal de Kinderombudsman zelf een klacht schriftelijk afhandelen.[240]

Om een beeld te krijgen van het aantal klachten en klachtrapporten van de eerste vijf jaar van het bestaan van de Kinderombudsman, worden in deze paragraaf enkele getallen gepresenteerd. Om deze getallen in de context van het gehele werk van de Kinderombudsman te zetten, wordt aangeraden om de tabellen in samenhang met hoofdstuk 2 (para. 2.3) te bekijken. Bovendien moet hierbij bedacht worden dat de Kinderombudsman een tweedelijnsklachtorganisatie is, en dat klachten eerst bij het klachtorgaan van de betreffende organisatie of bestuursorgaan moeten worden ingediend. Hieruit kan worden geconcludeerd dat klachten slechts een klein deel van het aantal contacten met de Kinderombudsman vormen (214 van de 9601 contacten; circa twee procent) en dat lang niet alle klachten hebben geleid tot publicatie van een individueel klachtrapport op de website van de Kinderombudsman (29 van de 214; circa veertien procent).

Voor een begrip van wat onder een klacht wordt verstaan, wordt aangesloten bij de definitie die de Kinderombudsman zelf hanteert. De Kinderombudsman verstaat onder een klacht '*een (mogelijke) schending van een kinderrecht door een concrete handeling in een individueel geval, waarbij voldaan is aan de volgende vereisten:*

1 De klacht betreft de schending van een kinderrecht.

2 De klacht gaat over organisaties in de gezondheidszorg, vrijwillige jeugdzorg, kinderopvang of het onderwijs of de klacht wordt ingediend door een kind over de overheid of jeugdzorg in een gedwongen kader (zie par. 4.4).

3 De klacht gaat over iets wat is gebeurd toen het kind jonger was dan 18 jaar.

4 Het voorval waarover wordt geklaagd is minder dan één jaar oud/de klacht is minder dan een jaar geleden behandeld door de klachtcommissie (zie par. 4.2.3).

5 De klacht is eerst ingediend bij de organisatie waarover wordt geklaagd (zie par. 4.3).

6 De klacht betreft niet een uitspraak van een rechter en kan ook niet worden voorgelegd aan een rechter'.[241]

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

240 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 7-8. Zie ook de vergelijkbare opmerking van Hertogh ten aanzien van de Nationale ombudsman in: Hertogh, *FJR* 2003/44.

241 Deze definitie is overgenomen uit het Handboek ombudswerk 2016.

Tabel 4.1 Aantal bij de Kinderombudsman ingediende klachten[242]

	2011	2012	2013	2014	2015	2016[243]	Totaal
Ingediende klachten	35	26	32	46	57	18	214

Bij het lezen van de bovenstaande tabel en de informatie in dit hoofdstuk moet wel in gedachten worden gehouden dat de definitie die de Kinderombudsman aan een 'klacht' geeft door voortschrijdende inzichten mogelijk is veranderd, hetgeen invloed kan hebben op de wijze waarop de verschillende contacten geregistreerd zijn. De definitie die in dit hoofdstuk wordt gehanteerd, is mogelijk pas op een later moment vastgesteld. Zo is het mogelijk dat de contacten die in 2011 als klacht werden geregistreerd, in bijvoorbeeld 2015 niet meer als zodanig zijn geregistreerd. Verder moet bedacht worden dat klagers wellicht een andere definitie geven aan het contact dat zij geïnitieerd hebben.

Tabel 4.2 Acties op binnengekomen klachten[244]

	2011	2012	2013	2014	2015	2016[245]	Totaal
Informatieverstrekking	~	~	1	0	2	1	4
Doorverwijzen en/of advies	~	~	10	14	26	1	51
Interventie	~	~	8	3	3	1	15
Signaal genoteerd/mee in structureel onderzoek	~	~	1	2	6	1	10
Schriftelijk onderzoek	~	~	6	12	5	2	25
Vooronderzoek	~	~	2	0	10	9	21
Intake	~	~	0	5	0	0	5
Bemiddeling	~	~	0	1	0	3	4
Overig	~	~	4	3	1	0	8
Onbekend	~	~	0	6	5	0	11
Totaal	~	~	32	46	58[246]	18	154

242 De cijfers van 2011, 2014 en 2015 zijn gebaseerd op de informatie uit de jaarverslagen. De cijfers van 2012, 2013 en 2016 worden niet in de jaarverslagen genoemd en zijn dientengevolge gebaseerd op de door het instituut Kinderombudsman intern bijgehouden gegevens. Het is mogelijk dat de cijfers uit de jaarverslagen en de interne bestanden niet exact overeenkomen, zo wordt in de interne documenten gezegd dat in 2011 in totaal 34 klachten zijn ingediend en in 2015 in totaal 58 klachten.

243 Dit betreft de klachten die tot en met 31 maart 2016 ingediend zijn.

244 Deze cijfers blijken uit de interne documenten van de Kinderombudsman.

245 Dit betreft de acties op de contacten die tot en met 31 maart 2016 binnengekomen zijn.

246 Dit aantal is gebaseerd op de interne gegevens van de Kinderombudsman en komt niet geheel overeen met het aantal in de jaarverslagen.

Tabel 4.3 Aantal gepubliceerde schriftelijke onderzoeksrapporten naar aanleiding van een individuele klacht[247]

	2011	2012	2013	2014	2015	2016[248]	Totaal
Gepubliceerde klachtrapporten[249]	1	4	3	4	9	4	25
Gepubliceerde briefrapporten[250]	-	2	-	-	-	-	2
Gepubliceerde procesanalyses	-	-	1	-	1	-	2
Totaal	1	6	4	4	10	4	29

Uit de informatie zoals weergegeven in tabel 4.2 blijkt dat de Kinderombudsman in de praktijk verschillende acties heeft ondernomen na het ontvangen van klachten. Wanneer een burger contact opneemt met de Kinderombudsman, wordt eerst gekeken of de klachtbehandeling in de eerste lijn al heeft plaatsgevonden of dat hij eerst moet worden doorverwezen naar de klachtprocedure bij de instantie waar de klacht over gaat. Zo kunnen jeugdigen in geval van een klacht over jeugdhulp 'warm' worden doorverwezen naar het AKJ of de Kindertelefoon. Vaak worden in dit soort situaties de contacten niet aangemerkt als klacht, maar als hulpvraag. Deze warme overdracht van klachten van kinderen die contact opnemen met de Kinderombudsman, naar het AKJ, is neergelegd in een overdrachtsprotocol. Contacten van jeugdigen worden doorverwezen naar het AKJ, waarbij de Kinderombudsman eerst contact opneemt met het AKJ en de nodige informatie verschaft. Het AKJ kijkt dan met het kind wat hij of zij wil en waar het kind bij gebaat is. De vertrouwenspersonen van het AKJ sturen soms klachten, die door het AKJ al zijn afgehandeld, door naar de Kinderombudsman. Wanneer een klacht door de Kinderombudsman wordt behandeld, hoort het AKJ niet hoe het uiteindelijk met deze zaak is afgelopen. De respondent van het AKJ gaf aan dat het mooi zou zijn om meer samen te werken; de signalen van het AKJ en de Kinderombudsman zouden verzameld kunnen worden en worden gebruikt om thema's te agenderen.
Een intake kan plaatsvinden als meer informatie verzameld moet worden om de casuïstiek helder te krijgen vanuit de indiener van de klacht, om de verwachtingen van deze indiener te stroomlijnen (en waar nodig bij te stellen) en om de klacht helder te kunnen formuleren.[251] Ook kan de Kinderombudsman besluiten om eerst informatie in te winnen om de casuïstiek helder te krijgen en om te beoordelen of een klacht tot onderzoek kan leiden. In twee van de geanalyseerde rapporten is besloten het vooronderzoek af te sluiten en niet verder te gaan met een schriftelijk onderzoek.[252] In deze twee gevallen is een briefrapport opgesteld. Alleen in de gevallen dat wordt overgegaan tot een schriftelijk onderzoek zal de klacht leiden tot een publicatie van een klachtrapport op de website van

247 In 2014 is een rapport verschenen naar aanleiding van meerdere klachten (Klachtrapport KOM006/2014) en in 2015 is een rapport uit eigen beweging van de Kinderombudsman verschenen (Klachtrapport KOM006/2015).

248 Dit betreft de rapporten die tot en met 31 maart 2016 gepubliceerd zijn.

249 Twee van de 25 klachtrapporten zijn gepubliceerd door de Nationale ombudsman; het onderzoek is door de Nationale ombudsman verricht, maar voor zover de oordelen betrekking hebben op het IVRK afgestemd met de Kinderombudsman.

250 In de briefrapporten wordt steeds geconcludeerd dat er een vooronderzoek is uitgevoerd, maar dat wordt besloten dat de klacht niet verder wordt onderzocht (zie ook tabel 4.3).

251 Handboek ombudswerk 2016, p. 16.

252 Handboek ombudswerk 2016, p. 16.

de Kinderombudsman.[253] Indien sprake is van een acute situatie, waarbij een klachtprocedure niet kan worden afgewacht, zal geïntervenieerd worden. Wanneer met een klachtprocedure het gewenste doel niet kan worden bereikt, maar dit door bemiddeling wel mogelijk wordt geacht, wordt geprobeerd de klacht in de relationele sfeer op te lossen. Deze mogelijkheid is vooral aangewezen in situaties waarin de partijen nog met elkaar verder moeten. De Kinderombudsman maakt dan gebruik van een ervaren bemiddelaar uit het team van de Nationale ombudsman. Uit de cijfers blijkt dat – geheel conform de bedoeling en voorspelling van de initiatiefnemer van de wet – slechts in een aantal gevallen de uitoefening van het ombudswerk en de klachtbehandelingstaak leidt tot schriftelijke afhandeling door de Kinderombudsman. De klachtrapporten vallen steeds onder de domeinen politie en justitie, jeugdhulp, onderwijs en migratie. Op het terrein van armoede, gezondheidszorg en kindermishandeling zijn geen individuele klachtrapporten verschenen.[254]
Belangrijke functies van de klachtbehandelingstaak zijn dat aan jeugdigen de mogelijkheid geboden wordt om gehoord te worden (zie ook par. 4.2.1 en 4.5.2) en om problemen die in de praktijk bestaan met betrekking tot kinderrechten te signaleren. Deze signaleringsfunctie bestaat volgens een medewerker van de Kinderombudsman uit het maken van EXCEL-bestanden, waarvan rapportages worden gemaakt voor de kwartaalcijfers. Ook de inhoud van de contacten wordt bekeken, maar door gebrek aan tijd en de grote hoeveelheden contacten is dit wel minder geworden. Wel is er elke week een ombudsoverleg, waarin individuele zaken worden besproken en waarin wordt gekeken of er trends zichtbaar zijn. Uit verschillende interviews komt naar voren dat een jongere, voordat de Kinderombudsman bestond, nergens naar toe kon met een klacht wanneer deze door de organisatie waar de klacht betrekking op heeft reeds was behandeld. Het belang van de taak om individuele klachten te behandelen zit verder in de signaleringsfunctie. De binnengekomen klachten kunnen bijvoorbeeld resulteren in een groter onderzoeksrapport over een bepaald onderwerp. De voormalige directeur Jeugd van het ministerie VWS gaf aan dat hij het belangrijk vindt dat het ministerie hoort van de individuele casuïstiek waarmee de Kinderombudsman bezig is geweest. De feedback uit de casuïstiek is volgens hem een punt van aandacht. Zo kan de signaleringsfunctie van de klachten die bij de Kinderombudsman binnen komen niet enkel intern werken, maar ook extern invloed hebben op beleid in bijvoorbeeld de jeugdhulpketen.

4.2 Het indienen van een klacht

4.2.1 De indiener

Iedereen die meent dat een of meer rechten van jeugdigen niet geëerbiedigd worden, kan een klacht indienen bij de Kinderombudsman (artikel 11c lid 1 WNo).[255] De wet stelt dus geen leeftijdsgrens aan de mogelijkheid om een klacht in te dienen. In de parlementaire geschiedenis komt duidelijk naar voren dat beoogd is dat jeugdigen en ouders kunnen klagen bij de Kinderombudsman.[256] In de parlementaire stukken wordt een ombudsfunctie voor jeugdigen van groot belang geacht, vanwege

253 Vanwege de privacy van de betrokkenen kan er overigens voor worden gekozen om een verkorte versie van het klachtrapport op de website te publiceren.

254 Zie ook tabel 4.d (bijlage H).

255 Zie ook artikel 9:18 lid 1 Awb.

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

hun kwetsbaarheid en afhankelijkheid.[257] De Kinderombudsman zal zich inzetten voor een klachtprocedure die laagdrempelig, herkenbaar en makkelijk toegankelijk is voor jeugdigen.[258] Dit is van wezenlijk belang voor het bevorderen van de eerbiediging van kinderrechten in Nederland, zo staat in de parlementaire geschiedenis beschreven.[259]
In het Handboek ombudswerk wordt een paragraaf gewijd aan de verhouding tussen jeugdigen en volwassenen die een klacht indienen. Hieruit wordt duidelijk dat jeugdigen voorrang hebben ten opzichte van volwassenen. Hun e-mails en telefoontjes worden eerst behandeld. Ook kan het zijn dat eerder wordt overgegaan tot een interventie als een kind contact opneemt met de Kinderombudsman. Aan ouders wordt geen informatie versterkt over of met de jeugdige is gesproken en wat er is besproken, tenzij deze hiermee instemt.[260]

Tabel 4.4 Wie heeft de klacht ingediend?[261]

De indiener	2011	2012	2013	2014	2015	2016[262]	Totaal
Ouders	16	14	16	22	37	14	119
Kind	11	2	1	0	0	0	14
Broer/zus	0	0	0	0	1	0	1
Professional	7	8	11	7	10	2	45
Derde	1	1	0	4	1	0	7
Grootouders	0	0	1	4	1	2	8
Pleegouders	0	0	0	2	2	0	4
Overig	0	0	0	1	0	0	1
Onbekend	0	1	3	6	6	0	16
Totaal	35	26	32	46	58	18	215

In de bovenstaande tabel valt op dat het aantal minderjarigen dat een klacht indient direct na het eerste jaar sterk is gedaald en dat de Kinderombudsman na 2013 in het geheel geen klachten meer heeft ontvangen van jeugdigen zelf (al kunnen onder de 'onbekende' indieners wellicht ook minderjarigen zitten). Uit een analyse van de klachtrapporten, die op de website van de Kinderombudsman zijn gepubliceerd, is zichtbaar dat er na 2013 nog wel klachtrapporten zijn gepubliceerd naar aanleiding van klachten die door de ouders en de minderjarige gezamenlijk zijn ingediend of door een advocaat namens de minderjarige (en zijn ouders) is ingediend. De data waarop deze klachten zijn ingediend, liggen – indien bekend – echter steeds voor 2014.
Het gegeven dat zeer weinig klachten die tot klachtrapporten hebben geleid zijn ingediend door jeugdigen zelf, raakt een belangrijk punt, dat ook in verschillende interviews naar voren komt. Een medewerker van de Kinderombudsman gaf aan dat zij het goed zou vinden als de Kinderombudsman de jeugdigen meer opzoekt. Alhoewel het aantal jeugdigen dat een klacht indient nihil is, komt het

257 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 5, p. 2.

258 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 5, p. 8 en 12.

259 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 5, p. 5.

260 Handboek ombudswerk 2016, p. 15.

261 Deze informatie is afkomstig uit de interne gegevens die zijn bijgehouden door de Kinderombudsman.

262 Dit betreft informatie over de klachten die tot en met 31 maart 2016 binnengekomen zijn.

wel voor dat jeugdigen andersoortige contacten (zoals hulpvragen) initiëren. Jaarlijks zijn tussen de circa 7 en 18 procent van de geregistreerde contacten door een jeugdige ingediend (in absolute aantallen gaat het om 75 tot 200 jeugdigen per jaar).[263]
De Kinderombudsman heeft zelf geen onderzoek gedaan naar de terugloop van het (al lage) aantal klachten dat door jeugdigen is ingediend. Wellicht kan deze terugloop worden verklaard doordat bij de start veel aandacht werd geschonken aan het bestaan van de Kinderombudsman en van de mogelijkheid om klachten in te dienen, maar dat de aandacht hiervoor nadien minder is geworden. Hierdoor zal de bekendheid van de klachtbehandelingstaak van de Kinderombudsman onder jeugdigen ook verminderd zijn. Het is interessant om te bezien of er ook een terugloop zichtbaar is in het aantal contacten in het algemeen dat door jeugdigen is geïnitieerd, maar deze gegevens waren voor de onderzoekers niet beschikbaar.[264] Bovendien worden klachten meestal door ouders namens hun kind ingediend. Gelet op het feit dat de Kinderombudsman een tweedelijnsorganisatie is, kan afgevraagd worden of het wel reëel is om te verwachten dat jeugdigen zelf klagen. Het is daarom van belang dat de Kinderombudsman reflecteert op de vraag waarom het aantal contacten door jeugdigen zelf laag is en daarnaast verminderd is in de loop van de eerste vijf jaar (zie aanbeveling 4.1, bijlage D). Desalniettemin is het van belang om ervoor te waken dat de klachtbehandelingsfunctie van de Kinderombudsman laagdrempelig is voor jeugdigen en dat zij bekend zijn met de klachtbehandelingsfunctie van de Kinderombudsman (zie aanbeveling 4.2, bijlage D). In hoofdstuk 5 (par. 5.3) zal nader worden ingegaan op de bekendheid van jeugdigen met de taken van de Kinderombudsman.
In tabel 4.4 valt op dat er in de loop van de jaren meerdere soorten indieners van klachten bij zijn gekomen, zoals pleegouders, grootouders en een broer of zus. Alhoewel op grond van de Wet Kinderombudsman 'een ieder' een klacht in kan dienen, wordt in titel 9.2 Awb bepaald dat de ombudsman niet verplicht is klachten over bestuursorganen in behandeling te nemen wanneer de verzoeker een ander is dan degene jegens wie de gedraging heeft plaatsgevonden. De RvS schrijft in het advies over het wetsvoorstel dat het van belang is dat deze bepaling in zoverre geldt dat zowel het kind als zijn of haar wettelijk vertegenwoordiger als verzoeker kan worden aanmerkt. De indiener van het initiatiefwetsvoorstel reageerde hierop door aan te geven dat het bij de Nationale ombudsman al vaste praktijk was dat de wettelijke vertegenwoordiger en de jeugdige beide als verzoeker kunnen worden aangemerkt en er dus geen sprake was van 'een ander' als een wettelijk vertegenwoordiger (een ouder of voogd) een klacht indient.[265] Titel 9.2 Awb staat er dus niet aan in de weg dat een ouder succesvol een klacht over een mogelijke schending van een kinderrecht in kan dienen. Het verdient echter aanbeveling om, in rapporten die tot stand zijn gekomen na een klacht over een vermeende schending van een kinderrecht van een ander dan de minderjarige of de wettelijke vertegenwoordiger, te motiveren waarom er toch voor gekozen is om deze klacht in behandeling te nemen, terwijl hiertoe geen wettelijke verplichting bestaat (zie aanbeveling 4.3, bijlage D).

263 Deze cijfers blijken uit de intern bijgehouden gegevens van de Kinderombudsman tot 1 april 2016 (de cijfers van 2014 zijn afkomstig uit het jaarverslag van dat jaar).

264 Hierbij moet ook bedacht worden dat het mogelijk is dat in de loop van de tijd een andere definitie aan de verschillende contacten wordt gegeven. Een contact dat eerst als 'klacht' werd aangemerkt, kan later bijvoorbeeld als hulpvraag worden geregistreerd.

265 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 5, p. 13-14.

4.2.2 Op schrift

Een verzoek moet in principe schriftelijk worden ingediend (artikel 9:18 lid 1 Awb). Een minderjarige kan een klacht ook mondeling indienen (artikel 11d lid 2 WNo). Het zou volgens de gewijzigde MvT anders een te hoge drempel vormen voor jeugdigen om een klacht in te dienen, terwijl de Kinderombudsman als laagdrempelige voorziening bedoeld is.[266] Mondelinge verzoeken zal de Kinderombudsman zelf op schrift stellen wanneer dat nodig is. [267]

Tabel 4.5 Hoe zijn de klachten binnengekomen?[268]

	2011	2012	2013	2014	2015	2016[269]	Totaal
Post	8	8	12	7	7	7	49
E-mail	16	5	8	17	18	7	71
Telefoon	11	10	5	7	21	2	56
Via het instituut Nationale ombudsman	0	2	7	8	6	2	25
Overig	0	0	0	1	0	0	1
Onbekend	0	1	0	6	6	0	13
Totaal	35	26	32	46	58[270]	18	215

Uit tabel 4.5 blijkt dat klachten langs verschillende wegen de Kinderombudsman bereiken. In het Handboek ombudswerk wordt aangegeven hoe wordt gehandeld naar aanleiding van een binnengekomen telefoontje, e-mail of brief. Hieruit blijkt dat telefoontjes in beginsel meteen worden afgehandeld. Van de zaak wordt geen dossier aangemaakt, tenzij de zaak niet meteen afgehandeld kan worden. Binnengekomen e-mails en brieven leiden er wel automatisch toe dat een dossier wordt aangemaakt. Indien de e-mail een klacht bevat, wordt de zaak aan een medewerker van de Kinderombudsman toegewezen.[271]
Een aantal klachten is binnengekomen via de Nationale ombudsman. De wet zegt hierover dat de klacht in principe bij de Kinderombudsman moet worden ingediend, maar dat klachten die zijn ingediend bij een andere ombudsman uiteindelijk ook bij de Kinderombudsman terecht kunnen komen (artikel 9:18 lid 2 Awb).[272] Indien een klacht wordt doorgestuurd naar een andere ombudsman, wordt de klager hiervan in kennis gesteld.

266 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 17.

267 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 13 en 14.

268 Deze informatie is afkomstig uit de interne gegevens die zijn bijgehouden door de Kinderombudsman.

269 Dit betreft informatie over de klachten die tot en met 31 maart 2016 binnengekomen zijn.

270 Dit aantal is gebaseerd op de interne gegevens van de Kinderombudsman en komt niet geheel overeen met het aantal in de jaarverslagen.

271 Handboek ombudswerk, p. 11-13.

272 Zie ook hoofdstuk 4, par. 4.8.

4.2.3 Jaartermijn

In artikel 9:24 Awb wordt een termijn van één jaar gesteld aan het indienen van een klacht. Zoals in de volgende paragraaf zal worden besproken, moet de klacht eerst bij het betrokken bestuursorgaan of de betrokken privaatrechtelijke organisatie zijn ingediend, voordat de klacht bij de Kinderombudsman kan worden ingediend. De termijn van één jaar begint daardoor te lopen na de kennisgeving van het bestuursorgaan of de privaatrechtelijke organisatie van de bevindingen van het onderzoek naar aanleiding van de klacht, of nadat de klachtbehandeling op andere wijze is geëindigd of beëindigd had moeten zijn. In het tweede lid van artikel 9:24 Awb wordt bepaald dat, indien redelijkerwijs niet van verzoeker kan worden verwacht dat hij eerst een klacht bij het bestuursorgaan of de privaatrechtelijke organisatie indient, de termijn eindigt nadat de gedraging heeft plaatsgevonden. Als de gedraging binnen een jaar nadat zij plaatsvond aan een rechterlijke instantie is voorgelegd of anderszins wordt aangevochten, eindigt de termijn een jaar nadat in de procedure een uitspraak is gedaan waartegen geen beroep meer openstaat of de procedure op een andere wijze is geëindigd.
De data van het plaatsvinden van de gedraging waar de klacht betrekking op heeft, van het indienen van de klacht en van de beslissing in een eventuele eerdere klachtprocedure zijn in de meeste gepubliceerde rapporten onbekend, waardoor het onmogelijk is om dit nauwkeurig te kunnen analyseren. Uit de gepubliceerde rapporten blijkt wel dat het in de praktijk twee keer is voorgekomen dat de jaartermijn (voor een deel van de klachten) was verstreken, maar de klacht toch tot een schriftelijk onderzoek heeft geleid. In dat geval wordt het rapport een ‘procesanalyse’ genoemd (zie tabel 4.3). In een dergelijke procesanalyse wordt het handelen van de betrokkenen geanalyseerd. De kring van betrokkenen kan breder zijn dan degene waarop de klacht is gericht, zo blijkt uit de twee procesanalyses. In een van de bestudeerde procesanalyses wordt aangegeven dat het doel hiervan is om een bijdrage te leveren aan eventuele verbeteringen in het hulpaanbod en de ketensamenwerking tussen de verschillende hulpverleningsinstanties, wat het belang van het kind ten goede zou komen. Overigens wordt de mogelijkheid om een procesanalyse uit te voeren, als de jaartermijn is verstreken, in de parlementaire geschiedenis niet expliciet genoemd en lijken dit soort rapporten bij de Nationale ombudsman niet voor te komen. De wet biedt de Kinderombudsman wel de ruimte om ervoor te kiezen om een onderzoek in te stellen wanneer de jaartermijn is verstreken. Op grond van artikel 9:24 Awb is de ombudsman namelijk niet verplicht om een onderzoek in te stellen als de jaartermijn is verstreken, maar kan hij dus besluiten om dit wel te doen. De Kinderombudsman heeft er blijkbaar voor gekozen om een schriftelijk verslag naar aanleiding van een dergelijk onderzoek geen ‘klachtrapport’, maar een ‘procesanalyse’ te noemen. Om deze praktijk meer transparant te maken wordt aanbevolen om op de website en in het Handboek ombudswerk uit te leggen in welke gevallen na het verstrijken van de jaartermijn alsnog een onderzoek wordt ingesteld (uitmondend in een procesanalyse) en in hoeverre een dergelijke analyse voor de betrokkenen verschilt van een klachtrapport (zie aanbeveling 4.4, bijlage D).

4.3 Het onderwerp van de klacht: bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties

Een klacht kan betrekking hebben op bestuursorganen zoals bedoeld in artikel 1a WNo (dit zijn onder andere ministers en bestuursorganen van provincies, gemeenten en openbare lichamen), inclusief

bestuursorganen met een eigen voorziening voor de behandeling van verzoekschriften. Een klacht kan ook betrekking hebben op organen van rechtspersonen die een wettelijke taak ten aanzien van jeugdigen uitoefenen, gedelegeerd hebben gekregen of wanneer zij een taak hebben op het terrein van onderwijs, jeugdhulp, kinderopvang of de gezondheidszorg (een privaatrechtelijke organisatie).[273] Dit wordt geregeld in artikel 11c WNo. Gedragingen die medewerkers van een rechtspersoon verrichten in de uitoefening van hun functie, worden aangemerkt als gedraging van die rechtspersoon. Klachtrapporten gaan dan ook nooit over een individueel persoon, maar altijd over een organisatie of functie.
Bestuursorganen die onderwerp zijn geweest van een klacht zijn onder andere de politie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O), de douane, Dienst Terugkeer en Vertrek (DTV), Centraal orgaan opvang aszielzoekers (COA), gecertificeerde instellingen, de Raad voor de Kinderbescherming, een leerplichtambtenaar, een gemeente en een Nederlandse ambassade. Uit een interview met een medewerker van de Kinderombudsman bleek dat de meeste privaatrechtelijke organisaties waarmee de Kinderombudsman te maken had, werkzaam waren op het gebied van onderwijs of jeugdhulp. Dit blijkt ook uit de analyse van de rapporten (zie tabel 4.d, bijlage H).

4.3.1 Klachten over bestuursorganen gelden als verzoekschrift aan de Nationale ombudsman

Klachten over bestuursorganen die vallen onder de bevoegdheid van de Nationale ombudsman, gelden als een verzoekschrift aan de Nationale ombudsman (Artikelen 11c lid 2 WNo jo. 9.18 lid 1 Awb).[274] De Kinderombudsman kan een dergelijke klacht behandelen in de rol van substituut-ombudsman (zie artikel 9 WNo). Volgens de gewijzigde MvT ligt het voor de hand dat de Nationale ombudsman de behandeling van klachten die bij de Kinderombudsman zijn ingediend en over kinderrechten gaan, overlaat aan de Kinderombudsman, gezien zijn specifieke rol op het gebied van kinderrechten.[275] Dit blijkt in de praktijk ook zo te gaan, in een gepubliceerd klachtrapport staat bijvoorbeeld dat de Kinderombudsman bevoegd is te oordelen over de klacht die aanvankelijk bij de Nationale ombudsman was ingediend, omdat de klacht een minderjarige betreft.[276] Ook uit een interview met een medewerker van de Kinderombudsman blijkt dat indien geklaagd is bij de Nationale ombudsman, maar er ook een belang van het kind of een kinderrecht in het geding is, de Nationale ombudsman de klacht doorverwijst naar de Kinderombudsman (zie ook par. 4.8).

4.3.2 Geen verplichting ten aanzien van klachten over een privaatrechtelijke organisatie

In aanvulling op de vereisten die door de Kinderombudsman worden gesteld aan de ontvankelijkheid van een klacht (zie paragrafen 4.1 en 4.4), wordt in de WNo bepaald dat de Kinderombudsman niet verplicht is om een onderzoek in te stellen indien de klacht een privaatrechtelijke organisatie

273 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 16.

274 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 16.

275 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7.

276 Klachtrapport KOM001/2016.

betreft.[277] Uit het Handboek ombudswerk blijkt dat de Kinderombudsman keuzes heeft gemaakt wat betreft klachten over gedragingen van privaatrechtelijke organisaties die door de Kinderombudsman worden behandeld.
Toegang tot onderwijs, de fysieke toegankelijkheid van de school, de (sociale) veiligheid en het informeren en betrekken van de jeugdige bij beslissingen die over hem of haar worden genomen zijn zaken die de Kinderombudsman wel in behandeling neemt. De bejegening door school en omgang van school met ouders en jeugdigen, schorsing en verwijdering, het juiste schoolniveau of schooltype, het functioneren van individuele leerkrachten, het niveau van het onderwijs en de inhoud van lesstof, vakanties, aantal lesuren, roosters en het pedagogisch klimaat, zijn onderwerpen die de Kinderombudsman niet behandelt.[278] De keuzes ten aanzien van onderwijs worden bevestigd tijdens een interview met een medewerker van de Kinderombudsman. Deze keuze is volgens de respondent mede gemaakt vanwege het capaciteitsgebrek, het belang van toegang tot onderwijs en het gegeven dat de klachtprocedures in het onderwijs goed werken.[279] Ondanks de gemaakte keuzes kan per zaak nog worden bekeken of de klacht niet alsnog onderzocht moet worden, aldus de respondent.[280]
Ten aanzien van de gezondheidszorg wordt in het Handboek ombudswerk aangegeven dat de Kinderombudsman klachten behandelt over de vraag of jeugdigen toegang hebben tot gezondheidszorg of bepaalde vormen daarvan, of zij voldoende geïnformeerd worden en of zij de mogelijkheid hebben om klachten in te dienen.[281] Klachten over privaatrechtelijke organisaties op het gebied van jeugdhulp worden alleen in behandeling genomen als het over kinderrechten gaat en niet over de belangen van de ouders.[282]

4.3.3 Ervaringen van de organisaties met de klachtbehandeling door de Kinderombudsman

Een medewerker van de Kinderombudsman gaf aan dat er door hen in de praktijk weinig verschil wordt ervaren tussen de behandeling van klachten over bestuursorganen respectievelijk privaatrechtelijke organisaties. Doordat de Kinderombudsman gebruik kan maken van de contactpersonen en expertise van de Nationale ombudsman, is de toegang tot bestuursorganen wel gemakkelijker. De Nationale ombudsman behandelt namelijk enkel klachten over gedragingen van bestuursorganen en heeft daardoor veel ervaring met dergelijke organisaties. Door privaatrechtelijke organisaties wordt nog wel eens uitleg gevraagd over de bevoegdheid van de Kinderombudsman en het kost tijd om de juiste contactpersonen te bereiken.[283]

4.4 De bevoegdheid van de Kinderombudsman

De definitie die de Kinderombudsman geeft aan een klacht, stelt een aantal vereisten aan een klacht om ontvankelijk te zijn. Hieruit blijkt dat het voorval, waar de klacht betrekking op heeft, minder dan

277 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 15; *Kamerstukken I* 2009/10, 31831, A; Zie ook hoofdstuk 2, par. 2.1.3.

278 Handboek ombudswerk 2016, p. 32; zie ook par. 4.3.

279 Mogelijk zijn er meer van dergelijke beleidskeuzes gemaakt, deze zijn de onderzoekers echter niet bekend.

280 Zie ook par. 4.4.4.

281 Handboek ombudswerk 2016, p. 34.

282 Handboek ombudswerk 2016, p. 34.

283 Zie bijvoorbeeld Klachtrapport KOM018/2015.

een jaar geleden moet zijn gebeurd of minder dan een jaar geleden moet zijn behandeld door de klachtcommissie. Op deze eis is in paragraaf 4.2 ingegaan. Daarnaast moet de klacht gaan over organisaties in de gezondheidszorg, vrijwillige jeugdzorg, kinderopvang, het onderwijs, de overheid of jeugdzorg in een gedwongen kader (zie par. 4.3). Ook moet de klacht een schending van een kinderrecht betreffen. Uit de definitie blijkt verder dat de klacht eerst bij de organisatie waarover wordt geklaagd moet zijn ingediend en dat de klacht geen uitspraak van een rechter kan betreffen of aan de rechter moet kunnen worden voorgelegd.[284] Deze twee voorwaarden aan de ontvankelijkheid van een klacht worden in deze paragraaf over de bevoegdheid van de Kinderombudsman besproken. Indien de Kinderombudsman geen onderzoek instelt of voortzet, deelt hij dit zo spoedig mogelijk gemotiveerd en schriftelijk mee aan de verzoeker (artikel 9:25 lid 1 Awb).
Overigens moet de klacht volgens de definitie gaan over een voorval dat heeft plaatsgevonden toen het kind jonger dan achttien jaar was. In de rapporten die naar aanleiding van individuele klachten door de Kinderombudsman zijn opgesteld, wordt niet ingegaan op deze eis. Dat wil zeggen dat de leeftijd van het kind ten tijde van het voorval en ten tijde van de behandeling van de klacht niet altijd expliciet genoemd wordt. Uit de klachtrapporten is af te leiden dat de jeugdigen tussen de 0 en 17 jaar waren ten tijde van het voorval, waarbij in zeven gevallen de leeftijd onbekend is (zie verder tabel 4.a, bijlage H). Het verdient aanbeveling om de leeftijd van de betrokken jeugdigen duidelijk in het klachtrapport te vermelden (zie aanbeveling 4.5, bijlage D).

4.4.1 Wettelijke eisen aan de ontvankelijkheid van een klacht

Klachten over gedragingen van bestuursorganen moet de Kinderombudsman in beginsel in behandeling nemen (artikelen 11d lid 1 WNo jo. 9:18 lid 3 Awb). In de artikelen 9:22-24 Awb (zie bijlage C) worden hierop uitzonderingen gemaakt, welke deels zijn terug te vinden in de definitie die de Kinderombudsman aan een 'klacht' geeft. Een aantal voorwaarden is echter niet terug te vinden in deze definitie. Zo is de ombudsman op grond van artikel 9:22 Awb niet verplicht een onderzoek in te stellen indien het verzoek kennelijk ongegrond is. Ook is de ombudsman hiertoe niet verplicht als het verzoek over dezelfde gedraging al bij een andere onafhankelijke, bij wet geregelde klachtvoorziening, is afgedaan of hier nog in behandeling is (zie ook par. 4.9). Wanneer de verzoeker een ander is dan degene jegens wie de gedraging heeft plaatsgevonden, is de ombudsman eveneens niet verplicht de klacht in behandeling te nemen (zie ook par. 4.2.1). In een gezamenlijk klachtrapport wordt door de ombudsmannen opgemerkt dat zij niet oordelen over het handelen van een partij waar de klacht zich niet op richt en die dus niet bij de klachtbehandeling betrokken is. Ook doen zij geen uitspraken over de oorzaak van conflicten of wie daarvoor de meeste schuld draagt.[285] Uit de wet vloeit geen verplichting voort dat het voorval waar de klacht betrekking op heeft, pas na de inwerkingtreding van de Wet Kinderombudsman moet hebben plaatsgevonden. In een aantal gepubliceerde rapporten dat naar aanleiding van een individuele klacht is opgesteld, staat dan ook een gedraging centraal die voor 1 april 2011 is voorgevallen. Een medewerker van de Kinderombudsman gaf aan dat de wens van de Kinderombudsman om jurisprudentie te ontwikkelen op een bepaald onderwerp ook een reden kan zijn om een klacht in behandeling te nemen en hiervan een schriftelijk rapport op te stellen. Op basis van voorgaande wordt aanbevolen om in het Handboek ombudswerk te verduidelijken hoe omgegaan wordt met de beleidsruimte die in de (art. 9:23-24) Awb wordt gegeven, om de

284 Handboek ombudswerk 2016, p. 4.

285 Zie Klachtrapport KOM012/2015.

ombudsman onder een aantal omstandigheden niet te verplichten een klacht te onderzoeken, bijvoorbeeld wanneer er geen belang is bij de behandeling van een klacht over een bestuursorgaan (zie aanbeveling 4.6, bijlage D).

4.4.2 Tweedelijnsklachteninstantie

De Kinderombudsman is in beginsel slechts verplicht om klachten in behandeling te nemen wanneer de indiener van de klacht over de gedraging eerst een klacht heeft ingediend bij het betrokken bestuursorgaan of de betrokken privaatrechtelijke organisatie. Indien dit redelijkerwijs niet van de indiener gevergd kan worden, kan hierop een uitzondering worden gemaakt (artikel 9:20 lid 1 Awb).[286] Wanneer de jongere of zijn ouders het gevoel hebben dat hun klacht niet, niet correct of niet tijdig is afgehandeld, kunnen zij een beroep doen op de Kinderombudsman.[287] Als de Kinderombudsman van oordeel is dat ten aanzien van de in het verzoekschrift bedoelde gedraging voor de indiener de mogelijkheid van bezwaar, beroep of beklag openstaat, wijst hij de verzoeker zo spoedig mogelijk op deze mogelijkheid (artikel 9:19 Awb). In tabel 4.2 is zichtbaar dat ongeveer een derde van de binnengekomen klachten door de Kinderombudsman werd opgevolgd door een doorverwijzing of het geven van advies aan de indiener van de klacht.
Uit de analyse van de klachten van de Kinderombudsman blijkt dat in alle gevallen waarin dit bekend is, de gedraging reeds onderwerp van een interne klachtbehandeling bij de desbetreffende organisatie is geweest. De uitkomst van de interne klachtenprocedure was in nagenoeg alle gevallen dat de klacht ongegrond of niet-ontvankelijk was of dat de klager anderszins niet tevreden was met de uitkomst. In een gepubliceerd klachtrapport, waarin de bevoegdheid van de Kinderombudsman wordt betwist omdat de klacht reeds was behandeld door de klachtcommissie van de school, geeft de Kinderombudsman aan dat het doorlopen van een interne klachtprocedure juist een voorwaarde is om een klacht aan de Kinderombudsman voor te kunnen leggen.[288]

4.4.3 Grenzen aan de bevoegdheid van de Kinderombudsman

De WNo en titel 9.2 Awb bevatten bepalingen inzake de bevoegdheid van de (Kinder)ombudsman. De Kinderombudsman is bijvoorbeeld onbevoegd[289] ten aanzien van aangelegenheden die behoren tot het algemeen regeringsbeleid of een gedraging ten aanzien waarvan door een bestuursrechter uitspraak is gedaan, of ten aanzien waarvan een procedure bij een andere rechterlijke instantie dan een bestuursrechter aanhangig is, dan wel beroep openstaat tegen een uitspraak die in een zodanige procedure is gedaan of een gedraging waarop de rechterlijke macht toeziet (artikel 9:22 Awb).
In de gepubliceerde klachtrapporten van de Kinderombudsman wordt een enkele keer ingegaan op de bevoegdheden van de Kinderombudsman. In de rapporten wordt onder meer bevestigd dat, zodra een rechter een oordeel heeft gegeven, het niet aan de Kinderombudsman of Nationale ombudsman is

286 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 7 (zie ook p. 16).

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

288 Klachtrapport KOM018/2015.

289 Let op: in paragraaf 4.4.1 wordt ingegaan op de omstandigheden waarin de Kinderombudsman niet verplicht is om een klacht te onderzoeken. In deze paragraaf gaat het om gevallen waarin de Kinderombudsman niet bevoegd is om de klacht in behandeling te nemen. In de eerste situatie heeft de Kinderombudsman nog wel de bevoegdheid om de klacht alsnog te behandelen, terwijl dit in de tweede situatie is uitgesloten.

om hier nog een oordeel over te geven. Een uithuisplaatsingsbeslissing van een rechter wordt bijvoorbeeld als gegeven aangenomen. In een zaak zijn de klachten voorgelegd aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), waardoor het onderzoek door de Kinderombudsman is stilgelegd in afwachting van de uitspraak van dit hof. Zodra het EHRM had besloten de zaak niet in behandeling te nemen, heeft de Kinderombudsman het onderzoek hervat.[290] Om de transparantie van de klachtprocedure te vergroten is het van belang dat de bevoegdheden van de Kinderombudsman in een klachtprocedure inzichtelijk zijn voor mogelijke klagers en partijen, door deze bijvoorbeeld op de website uit te leggen (zie aanbeveling 4.7, bijlage D).

4.5 Het onderzoeken van de klacht

4.5.1 Wettelijke verplichtingen en onderzoeksbevoegdheden

Wanneer de Kinderombudsman heeft besloten een klacht in behandeling te nemen, legt de wet een aantal verplichtingen op dat gedurende het onderzoek in het oog moet worden gehouden. Zo moet de Kinderombudsman het bestuursorgaan of de privaatrechtelijke organisatie,[291] degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft en de indiener in de gelegenheid stellen hun standpunt toe te lichten (artikel 9:30 Awb). Ook houdt de Kinderombudsman bij de uitvoering van zijn taken zo veel mogelijk rekening met de mening van jeugdigen zelf overeenkomstig artikel 12 IVRK, met de belangen van jeugdigen en met hun belevingswereld (artikel 11b lid 3 WNo).
Naast deze verplichtingen vloeit uit de wet ook een scala aan onderzoeksbevoegdheden voort, waarvan de Kinderombudsman tijdens het onderzoek gebruik kan maken. Zo kunnen er deskundigen worden opgeroepen (artikel 9:32 Awb) en heeft de Kinderombudsman toegang tot elke plaats, met uitzondering van een woning wanneer de bewoner hiervoor geen toestemming heeft gegeven. Deze toegang heeft hij voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is (artikel 9:34 lid 1 Awb). Bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties verlenen de medewerking die in het belang van het onderzoek vereist is (lid 2). Verder is artikel 15 WNo van overeenkomstige toepassing op de klachtbehandeling door de Kinderombudsman, hetgeen betekent dat de Kinderombudsman kan bevelen dat personen die wettelijk zijn opgeroepen, maar niet zijn verschenen, door de openbare macht voor hem worden gebracht om aan hun verplichtingen te voldoen.

4.5.2 Het onderzoek in de praktijk

Om te zien hoe de Kinderombudsman de wettelijke verplichtingen en bevoegdheden in de praktijk uitvoert, zijn alle schriftelijke onderzoeksrapporten die naar aanleiding van een individuele klacht tussen 1 april 2011 en 31 maart 2016 op de website van de Kinderombudsman zijn gepubliceerd, geanalyseerd (zie tabel 4.3). Hieruit blijkt dat de Kinderombudsman in de rapporten altijd start met een reconstructie van de feiten. Dit is vaak één paragraaf, waarin wordt ingegaan op de voorgeschiedenis en de situatie waarin de gedraging plaatsvond. De Kinderombudsman gaat hierbij

290 Klachtrapport KOM001/2015.

291 De RvS stelde in het advies over het wetsvoorstel om een Kinderombudsman in te stellen, de vraag aan de orde of de verstrekkende onderzoeksbevoegdheden ook door de Kinderombudsman mogen worden toegepast bij privaatrechtelijke organisaties. Deze vraag wordt door de indiener van het wetsvoorstel bevestigende beantwoord (*Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 5, p. 14-15).

ook in op de vraag of er eerder procedures zijn ingesteld naar aanleiding van de gedraging. In één van de rapporten[292] merkt de Kinderombudsman op dat het feit dat de Kinderombudsman een tweedelijnsorganisatie is, meebrengt dat er doorgaans geen nieuwe feiten ten grondslag liggen aan het onderzoek van de Kinderombudsman.
Na een reconstructie van de voorgeschiedenis verzamelt de Kinderombudsman alle informatie die van belang kan zijn voor zijn oordeel. Een medewerker van de Kinderombudsman vertelde dat in principe eerst alle informatie verzameld wordt bij de instantie waar de klacht betrekking op heeft. De manier waarop dat gebeurt, verschilt per klacht. In sommige gevallen is het opvragen van een dossier voldoende, terwijl in andere gevallen ervoor wordt gekozen om schriftelijke vragen te stellen of om in persoon langs te gaan voor een vraaggesprek. Het komt ook voor dat medewerkers van de Kinderombudsman plaatsen bezoeken waarover is geklaagd, bijvoorbeeld om te zien hoe een politiecel eruit ziet. De informatie die door de Kinderombudsman is verzameld bij de beklaagde partij, wordt vervolgens voorgelegd aan de verzoeker. In sommige zaken kiest de Kinderombudsman er ook voor om tijdens het onderzoek een tussentijds verslag op te stellen en dat voor te leggen aan de partijen, om te verifiëren dat de feiten juist vastgelegd zijn.

Horen

De werkwijze zoals de medewerker van de Kinderombudsman hierboven beschrijft, komt goed overeen met het beeld dat ontstaat uit de 29 geanalyseerde rapporten. Uit de rapporten komt naar voren dat de Kinderombudsman veel waarde hecht aan het horen van de betrokkenen. In iedere rapport komen in ieder geval de indiener van de klacht en de beklaagde partij aan het woord, maar vaak zijn ook andere betrokkenen gehoord, zoals medewerkers van scholen, politieagenten en gezinsvoogden. Uit de analyse van de klachtrapporten blijkt dat de manier waarop wordt gehoord, varieert. Soms stelt de Kinderombudsman een aantal concrete vragen, soms wordt er alleen naar de visie van de partij gevraagd. In het ene geval is er slechts schriftelijk of telefonisch contact, terwijl in andere situaties organisaties of bestuursorganen bezocht worden voor een gesprek. In een enkel geval belegt de Kinderombudsman zelfs een rondetafelgesprek, waarbij alle partijen samenkomen.[293]
Hoewel de Kinderombudsman veel waarde hecht aan het horen van de betrokkenen, wordt er zelden gekozen voor het horen van deskundigen. Slechts in twee geanalyseerde rapporten komt duidelijk naar voren dat dit gebeurd is. In de eerste zaak is er contact geweest met een gedragswetenschapper,[294] in de tweede zaak is er navraag gedaan bij het Expertisecentrum van de WSG.[295]
De wettelijke bepaling dat de Kinderombudsman zoveel mogelijk rekening moet houden met de mening van jeugdigen en het grote belang dat gehecht wordt aan het horen van betrokkenen, levert de verwachting op dat in alle zaken de minderjarige gehoord wordt. Toch is dat bij een aanzienlijk aantal geanalyseerde rapporten niet gebeurd (zie tabel 4.e, bijlage H). Soms omdat de minderjarige nog zeer jong is,[296] omdat het te belastend gevonden wordt om de feiten weer op te halen[297] of

292 Klachtrapport KOM018/2015.

293 Klachtrapport KOM005/2014.

294 Nationale ombudsman klachtrapport 2013/212.

295 Klachtrapport KOM005/2014.

296 Zie bijvoorbeeld de klachtrapporten KOM005/2014 en KOM/005/2013.

297 Klachtrapport KOM001/2014; Klachtrapport KOM019/2015.

omdat de minderjarige zelf niet meer wil meewerken.[298] Er zijn ook rapporten waarin het horen van de minderjarige zonder opgaaf van reden achterwege is gebleven. Het valt op dat dit over het algemeen vaker voorkomt in zaken die de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman gezamenlijk hebben behandeld. Het lijkt erop dat in de regel meer aandacht geschonken wordt aan het horen van de minderjarige in zaken waar de Kinderombudsman zelfstandig onderzoek doet. In dat geval is de minderjarige steeds gehoord, of wordt gemotiveerd waarom wordt afgezien van het betrekken van de minderjarige bij het onderzoek.[299] In de gezamenlijke rapporten wordt niet altijd gemotiveerd waarom de minderjarige niet betrokken is bij het onderzoek, terwijl in de leeftijd van de minderjarige voor het horen geen belemmering hoeft te worden gezien. Het is daarom aan te bevelen dat jeugdigen ook standaard worden betrokken in de onderzoeken die door de Nationale ombudsman en Kinderombudsman gezamenlijk worden gedaan naar aanleiding van een individuele klacht. Indien dit achterwege wordt gelaten, dient dit gemotiveerd te worden (zie aanbeveling 4.8, bijlage D; zie tevens aanbeveling 4, hoofdstuk 7).

Termijnen

Uit het Handboek ombudswerk blijkt dat de Kinderombudsman nog geen duidelijke termijnen heeft vastgesteld voor het onderzoeken van klachten. De reden die hiervoor in het Handboek wordt gegeven is dat de Kinderombudsman te klein is voor al het werk. Er wordt wel gewerkt aan het vaststellen van termijnen, waarbij mogelijk wordt aangesloten bij de termijnen die de Nationale ombudsman hanteert. De algemene regel is dat alles zo snel mogelijk gaat en dat de indiener op de hoogte wordt gehouden van de voortgang. Uit de analyse van de gepubliceerde rapporten blijkt dat lang niet altijd duidelijk wordt aangegeven wanneer een klacht is ingediend en hoe lang een onderzoek heeft geduurd. Het is van belang om termijnen voor het doen van onderzoek vast te stellen in het Handboek ombudswerk, zodat klagers weten hoe lang een klachtprocedure maximaal kan duren (zie aanbeveling 4.9, bijlage D).

Andere informatiebronnen

Naast het horen maakt de Kinderombudsman in vrijwel ieder rapport gebruik van andere informatiebronnen. De hoeveelheid en soort informatie is erg divers en verschilt per zaak. Dit loopt uiteen van convenanten, circulaires, proces-verbalen, arresten tot informatie van specialisten zoals handboeken en rapportages (zie ook tabel 4.b opgenomen als bijlage H). Regelmatig worden ook eerdere rapporten van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman gebruikt.[300]
De Kinderombudsman kiest er zelden voor om een plaats te bezoeken voor de informatieverzameling. In slechts drie van de geanalyseerde rapporten is dit het geval. Deze drie zaken gingen allen over een klacht over een cel waarin de minderjarige had verbleven. Een medewerker van de Kinderombudsman

298 Klachtrapport KOM007/2015.

299 Zo wilde in één zaak de minderjarige niet gehoord worden en werd de minderjarige in drie zaken te jong bevonden (in deze zaken is de mening van de minderjarige wel verwoord door een gezinsvoogd of heeft de Kinderombudsman anderszins in ogenschouw genomen wat de beste oplossing is voor de minderjarige). De minderjarigen waren in deze drie zaken steeds niet ouder dan ongeveer zeven jaar.

300 Bijvoorbeeld klachtrapport KOM004/2014, waarin informatieve wordt ontleend aan het rapport 'Hoera ik ga weer naar school' van de Nationale ombudsman en 'Van leerplicht naar leerrecht' van de Kinderombudsman (KOM2/2013).

bezocht de cel en hiervan zijn foto's opgenomen in het klachtrapport.
Naast alle bovengenoemde onderzoeksmethoden verricht de Kinderombudsman soms ook andere onderzoekshandelingen. Eenmaal is er naar aanleiding van een klacht over een politiebureau een enquête uitgezet onder negen andere arrestantencomplexen en politiebureaus verspreid over het land.[301] In een andere zaak heeft de Kinderombudsman telefonisch algemene achtergrondinformatie ingewonnen bij relevante instanties op het terrein van onderwijs en de leerplicht.[302]

4.6 Het toetsingskader

4.6.1 Behoorlijkheid of kinderrechten?

In de artikelen 9:27 Awb jo. 11d lid 1 WNo wordt bepaald dat de Kinderombudsman naar aanleiding van een klacht beoordeelt of het bestuursorgaan of de privaatrechtelijke organisatie zich in de door hem onderzochte aangelegenheid al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Het respecteren van grondrechten is één van de behoorlijkheidsvereisten waaraan getoetst kan worden.[303] Zodoende kan de Kinderombudsman, overigens net als de Nationale ombudsman, toetsen aan de (kinder)rechten die voortvloeien uit het IVRK en andere mensenrechtenverdragen.[304] Dit neemt niet weg dat de Kinderombudsman op basis van de wet ook aan de behoorlijkheidsnormen in het algemeen kan toetsen.
In de parlementaire geschiedenis wordt opgemerkt dat het grote belang van de Kinderombudsman als klachtinstantie is dat deze een beleid voert dat zich specifiek richt op het belang van het kind in een zaak.[305] Het bevorderen van de eerbiediging van kinderrechten door bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties is bovendien de hoofdtaak van de Kinderombudsman. De RvS vroeg destijds aandacht voor de vraag hoe het voor de Kinderombudsman relevante beoordelingscriterium van het eerbiedigen van de rechten van jeugdigen zich verhoudt tot het beoordelingscriterium als opgenomen in artikel 9:27, eerste lid, Awb. Volgens de indiener van het initiatiefwetsvoorstel sloot de beoordeling van de eerbiediging van rechten van jeugdigen in termen van behoorlijkheid goed aan bij de praktijk van behoorlijkheidstoetsing door de Nationale ombudsman die op dat moment bestond. Door de beoordeling vanuit de behoorlijkheid zou volgens haar worden benadrukt dat de Kinderombudsman de rechten van jeugdigen niet in de eerste plaats beoordeelt vanuit rechtmatigheid.[306] Op basis van de wetsgeschiedenis kan dus gesteld worden dat de Kinderombudsman, in het licht van de behoorlijkheidsnorm dat rechten die uit het IVRK voortvloeien gerespecteerd worden (een behoorlijkheidstoets op basis van het IVRK), moet oordelen of een gedraging behoorlijk is. De Nationale ombudsman kan de Kinderombudsman richtlijnen geven met

301 Klachtrapport KOM001/2012.

302 Klachtrapport KOM005/2016.

303 De Nationale ombudsman 2016. (https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/infomateriaal/Behoorlijkheidswijzer%20NL%20oktober%202016.pdf, laatst geraadpleegd: 28 april 2017); zie ook par. 4.8; zie ook *Kamerstukken II* 2002/03, 28747, 3, p. 32.

304 Zie ook *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 12 waarin door de Nationale ombudsman wordt geschreven dat kinderrechten mensenrechten zijn en dat deze rechten altijd al een onlosmakelijk onderdeel hebben gevormd van de behoorlijkheidsvereisten waaraan de Nationale ombudsman toetst.

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

306 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 5, p. 15.

betrekking tot de beoordeling van behoorlijkheid (artikelen 9 lid 5 en 6 WNo jo. 9:27 Awb).[307] Overigens is art. 9:27 Awb bedoeld voor de Nationale ombudsman die enkel klachten behandelt over bestuursorganen. Het is de vraag of de behoorlijkheidseisen uit de Awb ook kunnen gelden voor privaatrechtelijke organisaties, waarover bij de Kinderombudsman ook klachten kunnen worden ingediend.

In de praktijk is zichtbaar dat het toetsingskader dat de Kinderombudsman hanteert bij het behandelen van individuele klachten in overwegende mate wordt gevormd door het IVRK. In nagenoeg alle gepubliceerde klachtrapporten wordt uit de vraag of klacht een kinderrechtennorm gedistilleerd, waar vervolgens aan getoetst wordt.[308] De focus op kinderrechten volgt ook uit het Handboek ombudswerk en uit hoe de Kinderombudsman een klacht definieert. Het Handboek noemt per thema de relevante kinderrechten, maar legt verder niet uit hoe de toetsing aan deze bronnen plaats moet vinden.

In een rapport (KOM018/2015) wordt bijvoorbeeld door een moeder geklaagd over de basisschool waar haar zoon op zat. De school zou niet hebben gezorgd voor de sociale veiligheid en niets hebben gedaan met diverse klachten daarover. Haar zoon kon binnen die sociale onveiligheid gepest worden, waartegen de school niet adequaat zou hebben opgetreden.
De Kinderombudsman zet uiteen dat jeugdigen op grond van de artikelen 3, 19, 28 en 29 IVRK het recht hebben op onderwijs in een veilige omgeving. Zowel ouders als scholen hebben verantwoordelijkheden op grond van het IVRK. Ouders hebben de primaire verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en veiligheid van hun kinderen, waarbij het welzijn van hun kind hun eerste zorg is. Scholen moeten zorgen voor veiligheid op school, voor een humaan klimaat en voor geschikt personeel. Het VN-Kinderrechtencomité juicht protocollen tegen pesten en de handhaving daarvan toe. De belangen van het kind, waaronder het recht op veiligheid, vormen bij elke beslissing die het kind raakt, de eerste overweging. Deze belangen moeten systematisch worden afgewogen en bij conflicterende belangen prevaleren in de regel de belangen van het kind. De Kinderombudsman heeft bepaald dat er kinderrechten aan de orde zijn en de gedragingen van de school zullen langs deze lat van kinderrechten worden gelegd.

Kortom, alhoewel de Kinderombudsman op basis van de wet aan de behoorlijkheidsnormen in het algemeen mag toetsen, focust de Kinderombudsman zich in de praktijk slechts op de norm dat kinderrechten gerespecteerd moeten worden. De voormalige Nationale ombudsman gaf in een interview aan dat hij heeft geprobeerd de Kinderombudsman meer op de lijn van de behoorlijkheid te zetten, omdat kinderrechten onder een smalle opvatting vallen. De voormalige Kinderombudsman gaf echter duidelijk aan dat hij het IVRK als zijn toetsingskader zag in plaats van de behoorlijkheidsnormen, en dat hij ervoor heeft moeten vechten om deze zelfstandige toets te

307 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 5, p. 11.

308 De klacht die ten grondslag ligt aan een klachtrapport wordt in de praktijk overigens zelden als volgt geformuleerd: 'is het recht van het kind als bedoeld in artikel X van het IVRK geschonden door de organisatie of het bestuursorgaan door diens handelen?'. Zie ook Klachtrapport KOM018/2015. Overigens is de vraag naar de rechtstreekse werking van bepalingen uit het IVRK voor het behandelen van klachten door de Kinderombudsman niet relevant. 'De rechtstreekse werking ontslaat de Staat niet van zijn verplichtingen uit het IVRK en het is op de naleving van deze verplichtingen dat de Kinderombudsman toeziet (Klachtrapport KOM0002/2012, p. 8).

behouden. Hij heeft het als 'zeer verrijkend' ervaren dat er bij rapporten, die tezamen met de Nationale ombudsman werden opgesteld, aan de beide perspectieven (behoorlijkheid en kinderrechten) werd getoetst.[309] Vanwege deze specifieke opvatting van de Kinderombudsman over het te hanteren toetsingskader is het aan te bevelen om in een voor klagers toegankelijk document inzichtelijk te maken hoe het toetsingskader voor de behandeling van individuele klachten is vormgegeven (zie aanbeveling 4.10, bijlage D). Verder is het aan te bevelen om in de wet inzichtelijk te maken hoe de toetsingskaders van de Nationale ombudsman en Kinderombudsman zich tot elkaar verhouden, met bijzondere aandacht voor de vraag of de Kinderombudsman gedragingen toetst aan de behoorlijkheid in het algemeen en aan kinderrechten in het bijzonder, of louter aan kinderrechten (zie aanbeveling 3, hoofdstuk 7).

4.6.2 Belang van het kind nader ingevuld

In het voorgaande werd duidelijk dat het toetsingskader van de Kinderombudsman in de praktijk grotendeels wordt gevormd door kinderrechten. Uit de geanalyseerde klachtrapporten blijkt dat artikel 3 IVRK, waarin het vooropstellen van het belang van het kind is vastgelegd, veelal het startpunt vormt. In een klachtrapport wordt bij de uiteenzetting van de relevante bronnen dit recht eerst benoemd en uitgelegd. In dit artikel is neergelegd dat "*bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, de belangen van het kind de eerste overweging vormen.*" Het Kinderrechtencomité heeft in een gezaghebbend commentaar bij dit artikel aangegeven dat dit recht één van de fundamentele waarden van het IVRK vormt, samen met het non-discriminatiebeginsel (artikel 2), het recht op leven en ontwikkeling (artikel 6) en het recht om gehoord te worden (artikel 12).[310]
Artikel 3 IVRK moet in samenhang met de andere artikelen van het IVRK worden gezien. Dit heeft mede te maken met de holistische werking van het verdrag, hetgeen betekent dat de artikelen van het verdrag niet op zichzelf staan, maar met elkaar samenhangen. Tijdens een interview met een medewerker van de Kinderombudsman werd duidelijk dat de betekenis van het belang van het kind volgens haar alleen bepaald kan worden als de andere artikelen van het IVRK bekeken worden. Hierbij wordt ook gekeken naar het commentaar van het Kinderrechtencomité en relevante VN-richtlijnen. Welke artikelen relevant zijn, hangt af van de concrete klacht. In het Handboek ombudswerk staat voor een aantal thema's aangegeven welke artikelen uit het IVRK relevant zijn en met behulp van deze bepalingen wordt het belang van het kind nader ingevuld.
Uit de tabellen 4.b en 4.c (zie bijlage H) blijkt dat artikel 3 IVRK in nagenoeg alle rapporten wordt gebruikt en dat dit artikel nooit de enige bron vormt. De betekenis van artikel 3 IVRK wordt mede

309 Overigens blijkt uit het interview met de Vlaamse Kinderombudsman dat hij bij een klachtonderzoek kijkt naar de behoorlijkheidsnormen in het algemeen, die de 'klassieke ombudsmancriteria' worden genoemd. Het IVRK komt vooral aan bod wanneer er wordt bemiddeld naar aanleiding van een klacht. Zie hoofdstuk 6 voor de Kinderombudsman in Europees perspectief, waarbij ook de Vlaamse Kinderombudsman besproken wordt.

310 General Comment No. 14, par. 1. Het Comité onderstreept in algemeen commentaar nr. 14 dat het belang van het kind een drievoudig concept inhoudt, waarbij het zowel een substantief recht, een fundamenteel, interpretatief wettelijk beginsel en een procedurele regel is. Het is een recht dat kan worden ingeroepen, het helpt bij de interpretatie van andere bepalingen en het bevat de eis dat het beslissingsproces waarbij de uitkomst invloed heeft op het kind een evaluatie van de mogelijke positieve en negatieve gevolgen van de beslissing op het kind moet bevatten (par. 6).

bepaald door andere artikelen uit het IVRK en de algemene commentaren van het Kinderrechtencomité. Daarnaast heeft de Kinderombudsman ook nationale wetten en overige regelingen en documenten betrokken bij het toetsingskader, zoals de wetboeken van strafrecht en strafvordering, de Paspoortwet, de Leerplichtwet, de Wet op de jeugdzorg, het convenant DV&O, een schoolgids en een rapport van Defence for Children.[311] Daarnaast zijn ook internationale documenten, zoals het Verdrag van Lanzarote, uitspraken van het EHRM en het Hof van Justitie van de Europese Unie gebruikt.
Tabel 4.b (bijlage H) maakt inzichtelijk dat de artikelen 5 en 18 IVRK veel worden gebruikt door de Kinderombudsman. Deze artikelen bepalen onder meer de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van ouders en dat staten passende bijstand moeten verlenen aan ouders in de uitoefening van hun verantwoordelijkheden. In de rapporten worden deze artikelen gebruikt om de primaire verantwoordelijkheid van de ouders te benoemen en vervolgens aan te geven dat als ouders deze verantwoordelijkheid (tijdelijk) niet kunnen dragen, de staat verplicht is om ouders hierbij te ondersteunen of in te grijpen. Na een bespreking van het relevante toetsingskader beoordeelt de Kinderombudsman de in kaart gebrachte feiten in het licht van de bronnen.

4.7 Het oordeel en de follow-up

Nadat een onderzoek is afgesloten, stelt de Kinderombudsman een klachtrapport op waarin hij zijn bevindingen en zijn oordeel weergeeft (artikel 9:36 WNo). Dit rapport is in beginsel openbaar. Wel kan het voorkomen dat de Kinderombudsman een verkort rapport publiceert, omwille van de privacy van de betrokkenen.

4.7.1 Oordeel en aanbevelingen

Een rapport wordt afgesloten met een conclusie, waarbij een oordeel wordt geveld of wel of niet in overeenstemming met het IVRK en de eventuele andere relevante bronnen is gehandeld. Een klacht is uiteindelijk gegrond of ongegrond. Dit oordeel is niet bindend. De Kinderombudsman heeft wel gezag, maar geen macht.
In slechts vier rapporten noemt de Kinderombudsman in de uiteindelijke conclusie uitdrukkelijk de specifieke kinderrechten die geschonden zouden zijn. In de rapporten wordt het uiteindelijke oordeel op verschillende wijzen geformuleerd. Er wordt bijvoorbeeld geoordeeld dat 'niet is voldaan aan de verplichtingen die volgen uit het IVRK' of 'in strijd wordt gehandeld met kinderrechten", ofwel dat de gedraging 'niet past binnen wat verwacht mag worden in het licht van de eisen die het IVRK stelt'. Zoals eerder gezegd, blijkt uit de parlementaire geschiedenis dat de indiener van het wetsvoorstel Kinderombudsman beoogde dat de Kinderombudsman toetst aan de behoorlijkheid en niet in de eerste plaats of een gedraging rechtmatig is.[312] De formulering van het uiteindelijke oordeel moet hierop aansluiten. Een conclusie dat 'in strijd met het IVRK' is gehandeld, veronderstelt dat sprake is geweest van een rechtmatigheidstoets, terwijl een oordeel dat 'de gedraging niet past binnen wat verwacht mag worden in het licht van de vereisten van het IVRK' meer op een behoorlijkheidstoets

311 In klachtrapport KOM007/2015 wordt verwezen naar de conclusie van het rapport 'Een paar nachtjes in de cel' van Defence for Children dat in de praktijk zelden gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een inverzekeringstelling elders ten uitvoer te leggen, zoals thuis.

312 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 5, p. 15.

wijst.
In geval van een procesanalyse geeft de Kinderombudsman geen oordeel of de onderliggende klacht gegrond of ongegrond is, maar wordt wel benoemd wat er beter had gekund. In een procesanalyse wordt kort het toetsingskader uitgelegd. Vervolgens worden de uitgangspunten die uit het IVRK voortvloeien over de situatie van de minderjarige besproken, op basis waarvan een aantal knel- en leerpunten wordt gesignaleerd door de Kinderombudsman.[313]

Tabel 4.6 Uitkomsten gepubliceerde klachtrapporten

	Aantal
Gegrond	14
Ongegrond	3[314]
Deels gegrond, deels ongegrond	8[315]
Geen verder onderzoek	2[316]
Procesanalyse, dus geen oordeel	2
Totaal	29

In twintig rapporten heeft de Kinderombudsman, al dan niet samen met de Nationale ombudsman, impliciet dan wel expliciet één of meerdere aanbevelingen geformuleerd. De bevoegdheid om aanbevelingen te formuleren is neergelegd in artikel 9:27 lid 3 Awb. De aanbevelingen zijn veelal gericht op de betrokken organisatie en/of het verantwoordelijke ministerie. In een rapport wordt bijvoorbeeld aan het adres van de minister van V&J in overweging gegeven om de inrichting van het vervoer van jeugdigen in de jeugdzorg te herzien, om langdurig vervoer te beperken. In samenspraak

313 Procesanalyses KOM/007/2013 en KOM009/2015.

314 In één zaak onthouden de Nationale ombudsman en Kinderombudsman zich van een oordeel ten aanzien van de klacht over het binnentreden zonder toestemming, en wordt de klacht over het niet tonen van een machtiging tot binnentreden ongegrond verklaard (Klachtrapport 2014/062).

315 In vier zaken is het oordeel van de Kinderombudsman (al dan niet samen met de Nationale ombudsman) dat een klacht deels gegrond, deels ongegrond was. In twee van de zaken waarin de klachten deels gegrond en deels ongegrond zijn verklaard is dit het oordeel van de Nationale ombudsman, welke op het gebied van kinderrechten is afgestemd met de Kinderombudsman. In één zaak is de Kinderombudsman ten aanzien van een klacht van de zaak van oordeel dat deze klacht ongegrond is en de Nationale ombudsman ten aanzien van een andere klacht in deze zaak van oordeel dat deze gegrond is. In een andere zaak was een deel van de klachten gegrond en een ander deel van de klachten ongegrond, deze oordelen zijn afkomstig van de Nationale ombudsman en Kinderombudsman gezamenlijk. In een zaak van de Kinderombudsman zijn drie klachten aan de orde, waarbij de eerste deels gegrond, deels ongegrond is, de tweede ongegrond wordt bevonden en de derde gegrond is.

316 In een zaak wordt na een vooronderzoek geoordeeld dat de Kinderombudsman in de gang van zaken geen schending van een kinderrecht ziet en dat verder onderzoek dit niet anders zal maken. Een oordeel zal de klager bovendien niet helpen bij zijn uiteindelijke doel, namelijk het terugkrijgen van zijn kind of overplaatsing naar een ander gezin. Dit zijn beslissingen die zijn voorbehouden aan de rechter, aldus de Kinderombudsman. Ook gaf de Kinderombudsman aan dat het nog maar de vraag is of het in het belang van de minderjarige is om nog naar elders overgeplaatst te worden (briefrapport KOM0005/2012). In de andere zaak wordt na een vooronderzoek besloten dat er geen kinderrechten zijn geschonden, maar ook dat niet alle feiten even helder zijn geworden, omdat de verklaringen soms lijnrecht tegenover elkaar staan of feiten ontbreken. Het openen van een onderzoek kan hiertoe niet bijdragen. Het vooronderzoek is beëindigd en het dossier gesloten (briefrapport KOM0004/2012).

met andere ketenpartners zou gezocht moeten worden naar een optimale uitwisseling van informatie en uitvoering. Op deze manier wordt maatwerk, toegesneden op een individueel kind, mogelijk en wordt recht gedaan aan de specifieke belangen en rechten van minderjarigen.[317] In een andere zaak doet de Kinderombudsman de brede aanbeveling aan het veld, en dan met name aan de scholen, de Inspectie van het Onderwijs en Veilig Thuis, om hun verantwoordelijkheden te nemen en hun mogelijkheden ten volle te benutten om op die manier gezamenlijk te zorgen voor de sociale veiligheid op scholen.[318] De klachtrapporten laten zien dat de aanbevelingen afwisselend breed dan wel zeer specifiek zijn. Voor zover dit nog niet wordt gedaan, wordt aangeraden om de aanbevelingen steeds zoveel mogelijk te concretiseren en te onderbouwen met de getoetste bepalingen uit het toetsingskader (zie aanbeveling 4.11, bijlage D). Dit vergemakkelijkt ook de follow-up van de aanbevelingen.

4.7.2 Follow up

Zodra een rapport uitgebracht is, wordt aan met name brancheorganisaties in de jeugdzorg gevraagd of zij het rapport willen verspreiden. Een medewerker van de Kinderombudsman gaf aan dat de wens bestaat om klachtrapporten meer onder de aandacht te brengen, maar dat zij daar geen tijd voor hebben. Binnen het instituut Kinderombudsman bestaat geen actief systeem voor follow-up, vanwege gebrek aan tijd en capaciteit. De medewerkers proberen wel de eigen onderzoeken op te volgen. Dit houdt in dat enige tijd na het uitbrengen van het rapport wordt nagegaan of er een reactie is gekomen op het rapport. Indien er geen reactie op het rapport is gevolgd, wordt intern besproken of hier wat mee gedaan wordt. Een medewerker van de Kinderombudsman gaf aan dat wanneer naar aanleiding van een rapport een verandering op gang komt, dit vaak komt doordat andere partijen de druk voelen om actie te ondernemen en niet omdat de Kinderombudsman er zo achter aan zit.

4.7.3 “KOM-jurisprudentie”

De Kinderombudsman heeft door het opstellen en publiceren van klachtrapporten gedurende de jaren heen zogenoemde ‘KOM-jurisprudentie’ ontwikkeld. Een medewerker gaf aan dat in de praktijk van enkele van de rapporten gebruik wordt gemaakt door advocaten in de rechtszaal. Ook verwezen medewerkers naar de rapporten wanneer burgers met een hulpvraag benaderd worden. Zij adviseren burgers ook om de rapporten mee te nemen naar bijvoorbeeld een klachtprocedure. Het was aanvankelijk ook de bedoeling om de rapporten in – voor de leek – begrijpelijke taal op te stellen, zodat burgers er ook gebruik van kunnen maken. Uit de analyse van de klachten blijkt dat in 20 van de 29 zaken kindvriendelijke informatie over het rapport te vinden is. Vaak is deze informatie gepubliceerd op de website van de Kinderombudsman, bij het rapport zelf of door middel van een samenvatting in het rapport. Twee van de rapporten waarin geen kindvriendelijke informatie over de inhoud van het rapport gegeven is, zijn door de KOM zelf opgesteld en zeven van deze rapporten door de KOM en NO gezamenlijk. Aanbevolen wordt om bij elk klachtrapport een kindvriendelijke uitleg of samenvatting toe te voegen, zodat de inhoud ook voor jeugdigen toegankelijk is (zie aanbeveling 4.12, bijlage D).

317 Klachtrapport KOM0002/2012, p. 11.

318 Klachtrapport KOM018/2015, p. 19.

4.8 Klachtbehandeling samen met de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman ontvangt net als de Kinderombudsman klachten, maar dan enkel over gedragingen van bestuursorganen.[319] De Nationale ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid al dan niet behoorlijk heeft gedragen (artikelen 9:27 Awb jo. 11d lid 1 WNo). Met de in de Behoorlijkheidswijzer[320] opgestelde vereisten toetst de Nationale ombudsman of de overheid zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. De essentie van behoorlijk overheidsoptreden is in de Behoorlijkheidswijzer samengevat in de vier kernwaarden: open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht en eerlijk en betrouwbaar. Elk van deze kernwaarden is opgesplitst in verschillende behoorlijkheidsvereisten. Zo is de kernwaarde 'respectvol' opgedeeld in het respecteren van grondrechten, het bevorderen van actieve deelname door de burger, fatsoenlijke bejegening, fair play, evenredigheid en bijzondere zorg. Alhoewel het respecteren van grondrechten een van de behoorlijkheidsnormen is waaraan de Nationale ombudsman kan toetsen en de Nationale ombudsman hierdoor ook het IVRK bij de beoordeling van binnengekomen klachten kan betrekken, blijkt uit de rapporten die op de website van de Nationale ombudsman zijn gepubliceerd dat dit in de praktijk niet expliciet is voorgekomen.

4.8.1 Afstemming klachtbehandeling door de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman

Het komt in de praktijk voor dat de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman samen een klacht behandelen. Van de 29 rapporten die naar aanleiding van een individuele klacht op de website van de Kinderombudsman zijn gepubliceerd, zijn er zestien in samenwerking met de Nationale ombudsman tot stand gekomen. In de onderzochte periode zijn elf van de klachten die hebben geleid tot een gezamenlijk rapport aanvankelijk bij de Nationale ombudsman binnengekomen. Hiervan werden drie klachten bij de beide ombudsmannen ingediend en geen van de klachten die hebben geleid tot een gezamenlijk rapport waren aanvankelijk alleen bij de Kinderombudsman ingediend.
In het Handboek ombudswerk van de Kinderombudsman wordt een hoofdstuk gewijd aan de afstemming met de Nationale ombudsman. Hieruit blijkt dat het samenwerkingsoverleg op initiatief van de ombudsman, die het verzoek heeft ontvangen, plaatsvindt. De klager wordt gevraagd of hij of zij akkoord gaat met een gezamenlijk onderzoek. Hoewel er twee dossiers zijn, ligt de regie bij de ombudsman bij wie de zaak het meeste thuishoort. Uit een interview bij de Nationale ombudsman blijkt dat tijdens het Raadskameroverleg, met de Kinderombudsman en Team ZON van de Nationale ombudsman, het plan van aanpak en later ook het concept werden overlegd.
Ingevolge het Handboek wordt het briefpapier van de ombudsman, bij wie de zaak het meest thuishoort, gebruikt. Op de gezamenlijke klachtrapporten worden volgens het Handboek het logo, het rapportnummer en de handtekeningen van de beide ombudsmannen vermeld. De rapporten worden tegelijkertijd op de beide websites geplaatst.[321]
De hiervoor beschreven wijze van samenwerken wordt bevestigd in een interview dat is afgenomen bij de Nationale ombudsman. De respondent benoemde dat sommige klachten door de Kinderombudsman worden afgestemd met de Nationale ombudsman, terwijl in andere gevallen echt

319 Zie ook *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 7.

320 De Nationale ombudsman 2016.

321 Handboek ombudswerk 2016, p. 10.

samengewerkt wordt en bij weer andere klachten een klacht wordt verdeeld tussen de Nationale ombudsman en Kinderombudsman. Uit een interview met een medewerker van het instituut Kinderombudsman blijkt dat het in de praktijk kan voorkomen dat bij een intake zowel iemand van de Nationale ombudsman als van de Kinderombudsman aanwezig is. Er wordt vervolgens afgesproken wie het rapport schrijft en wie welk aandeel levert. Uit een interview met een medewerker van de Kinderombudsman blijkt dat de samenwerking niet altijd naar tevredenheid verloopt. De protocollen worden als goed ervaren, maar de uitvoering kan soms beter. De medewerkster gaf aan dat zij soms een andere kijk op zaken heeft dan de Nationale ombudsman. Waar de Kinderombudsman een klacht door de bril van de jeugdige bekijkt, doet de Nationale ombudsman dat minder. Dit kan soms zorgen voor spanning. Ook komt het voor dat de Kinderombudsman zich gepasseerd voelt wanneer de Nationale ombudsman een zaak opent zonder eerst met de Kinderombudsman te overleggen. In sommige gevallen wordt de Kinderombudsman dan later alsnog betrokken, maar is het te laat om nog voldoende te kunnen bijsturen. Het komt voor dat het voor de Kinderombudsman lastig is om in dit soort gevallen de juiste positie te kiezen.
Een medewerker van de Nationale ombudsman gaf aan dat het voorkomt dat klachten voor de Kinderombudsman bij de Nationale ombudsman binnenkomen. Het was eerst zoeken naar een goede wijze waarop dit gereguleerd moest worden, waarbij de vraag speelde of de Nationale ombudsman ook een kinderrechtenthema naar zich toe kon trekken. De Nationale ombudsman ontving namelijk altijd al klachten die binnen het jeugdbeleid vielen, maar deze klachten gingen niet altijd over kinderrechten. Zodra dit praktisch is, kan de Nationale ombudsman deze kinderrechtenthema's behandelen, bijvoorbeeld wanneer de Kinderombudsman onvoldoende capaciteit heeft om deze klacht te behandelen. De huidige Nationale ombudsman gaf aan dat er contact is tussen de teams van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman. Er is nu overeenstemming over dat zaken waarbij jeugdigen betrokken zijn met de Kinderombudsman worden besproken. Hetgeen besproken wordt, kan vervolgens geïncorporeerd worden in het rapport van de Nationale ombudsman.
Het voorblad van de klachtrapporten maakt niet altijd inzichtelijk dat het rapport een samenwerking tussen de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman betreft. In de meeste klachtrapporten wordt bovendien niet uitgelegd hoe de samenwerking tussen de Nationale ombudsman en Kinderombudsman in zijn werk is gegaan. Gelet hierop verdient het aanbeveling om op het voorblad van de gezamenlijke klachtrapporten inzichtelijk te maken dat het om een gezamenlijk rapport gaat van de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman en om in de inleiding van het klachtrapport uiteen te zetten hoe de samenwerking dan wel afstemming met de Nationale ombudsman heeft plaatsgevonden (zie aanbeveling 4.13, bijlage D).

4.8.2 Toetsingskader bij gezamenlijke klachtrapporten

Zoals reeds besproken in paragraaf 4.6, richt de Kinderombudsman zich bij de beoordeling van de behoorlijkheid van gedragingen van bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties op kinderrechten. De Nationale ombudsman, daarentegen, velt een oordeel naar aanleiding van een klacht over een bestuursorgaan met behulp van de behoorlijkheidsnormen in het algemeen en stelt mensen- en kinderrechten hierbij in de regel niet centraal. In de loop van de tijd is een manier van samenwerken met de Nationale ombudsman ontstaan waarbij in geval van klachten over bestuursorganen die gerelateerd zijn aan kinderrechten de Kinderombudsman toetst aan de kinderrechtennorm en de Nationale ombudsman aan andere relevante behoorlijkheidsnormen.

Hierdoor bevat een gezamenlijk rapport steeds twee gewogen adviezen.
Wanneer nader ingezoomd wordt op de geanalyseerde klachtrapporten, en dan met name op de beoordeling dan wel conclusies in het rapport, valt op dat er verschillende 'verfijnde' gradaties te vinden zijn. In de rapporten met het logo van de Nationale ombudsman, die mede namens de Kinderombudsman zijn ondertekend, wordt door de ombudsmannen gezamenlijk een conclusie getrokken en aanbevelingen geformuleerd. In de rapporten met de beide logo's op het voorblad zijn meerdere varianten te vinden als het gaat om de verdeling van de toets(ingskaders) van de ombudsmannen. In een viertal rapporten wordt een sub-paragraaf gewijd aan de behoorlijkheidsnormen die door de Nationale ombudsman worden gehanteerd en een toets van de feiten aan deze normen en vervolgens een sub-paragraaf met de kinderrechtennormen die door de Kinderombudsman worden gebruikt en een toets van de feiten aan deze normen. Dit leidde vervolgens tot een aparte conclusie van de Nationale ombudsman en een aparte conclusie van de Kinderombudsman, hetgeen één keer heeft geleid tot het gezamenlijk formuleren van aanbevelingen en in één zaak tot het apart formuleren van aanbevelingen. In zeven rapporten wordt eerst een paragraaf gewijd de behoorlijkheidsnormen, gevolgd door een bespreking van de kinderrechtennorm, hetgeen vervolgens wordt opgevolgd door een gezamenlijke beoordeling, leidend tot een gezamenlijke conclusie. In één zaak wordt eerst de behoorlijkheidsnorm uiteengezet en daarna de kinderrechtennorm, waarna een gezamenlijke beoordeling plaatsvindt. Vervolgens geeft de Kinderombudsman met betrekking tot een deel van de klacht een beoordeling. Dit heeft geleid tot een aparte conclusie en het formuleren van aanbevelingen door de Kinderombudsman.
Het komt voor dat in één rapport meerdere klachten behandeld worden, waarbij het zo kan zijn dat de Nationale ombudsman één klacht voor zijn rekening neemt, en de Kinderombudsman een andere. Ook komt het voor dat één onderwerp of klacht vanuit de behoorlijkheid en de kinderrechtennorm wordt beoordeeld. In een rapport uit 2013 worden bijvoorbeeld twee klachten beoordeeld, de eerste wordt door de Kinderombudsman en Nationale ombudsman gezamenlijk behandeld. Hierbij worden eerst de behoorlijkheidsnormen en kinderrechtennormen uiteengezet waarna een gezamenlijke beoordeling volgt. De tweede klacht wordt enkel door de Nationale ombudsman op grond van de behoorlijkheid beoordeeld. Het oordeel is van de Nationale ombudsman afkomstig, maar mede namens de Kinderombudsman voor zover het de beoordeling van de eerste klacht betreft.[322]
Opvallend is één rapport uit 2012[323] waarin de Nationale ombudsman het respecteren van grondrechten als behoorlijkheidsnorm hanteert en de Kinderombudsman de kinderrechtennorm. De Nationale ombudsman heeft gekeken naar de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), terwijl de Kinderombudsman het IVRK bij zijn oordeel betrokken heeft. Vervolgens volgt een gezamenlijke beoordeling, waarbij is gekeken naar de 'geldende verdragen en (inter-)nationale regelgeving.' Uiteindelijk wordt geconcludeerd dat de klacht gegrond is wegens het in strijd handelen met het behoorlijkheidsvereiste dat grondrechten worden gerespecteerd en vanwege het in strijd handelen met het IVRK en dat de gedraging om diezelfde reden niet behoorlijk is. Deze gang van zaken is opvallend, omdat het IVRK een bron is van grondrechten die gerespecteerd moeten worden. De beoordeling op basis van de norm dat grondrechten gerespecteerd moeten worden, impliceert dat ook naar de rechten van het kind op grond van het IVRK kan worden gekeken. De toetst lijkt dus in zekere zin dubbelop. In een ander rapport uit 2013 wordt eerst het vereiste dat grondrechten worden gerespecteerd genoemd, waarbij dit vereiste niet nader wordt uitgewerkt.

322 Klachtrapport 2013/212.

323 Klachtrapport KOM001/2012.

Vervolgens wordt de kinderrechtennorm op basis van het IVRK en de Guidelines on child-friendly justice uitgewerkt. De Kinderombudsman en Nationale ombudsman beoordelen de klacht op basis van deze normen gezamenlijk.[324] Ook hier lijkt het onnodig om de norm dat grondrechten gerespecteerd moeten worden en de kinderrechtennorm uit elkaar te trekken. In een andere zaak, tot slot, wordt ten aanzien van een gedraging door beide ombudsmannen geoordeeld dat deze niet behoorlijk en niet in overeenstemming met de kinderrechten is. In de conclusie wordt aangegeven dat de klacht gegrond is wegens schending van het behoorlijkheidsvereiste dat grondrechten, in dit rapport het recht op onaantastbaarheid van het lichaam, worden gerespecteerd. In deze zaak lijkt de kinderrechtennorm dus wel onder de behoorlijkheidsnorm 'het respecteren van grondrechten' te worden geschaard.[325]

In een tweetal rapporten over de leerplicht worden, voordat over wordt gegaan tot een bespreking van het relevante toetsingskader, de visies van de Nationale ombudsman en Kinderombudsman op de leerplicht weergegeven.[326] Dit is opvallend, aangezien verwacht mag worden dat de ombudsmannen vanwege hetzelfde wettelijk kader en hetzelfde wettelijke toetsingskader dezelfde visie hebben en dat dit dus in één paragraaf kan worden weergegeven. Na weergave van de norm van de Nationale ombudsman en de kinderrechtennorm, vormen de beide ombudsmannen wel gezamenlijk een oordeel. In een andere zaak wordt juist weer ten aanzien van één klacht door de Nationale ombudsman een oordeel gevormd op basis van het behoorlijkheidsvereiste van samenwerking en door de Kinderombudsman op basis van de uit het IVRK voorvloeiende verplichtingen. Beide ombudsmannen achten de klacht gegrond.[327] In de geanalyseerde klachtrapporten is geen voorbeeld te vinden dat de ombudsmannen een uiteenlopend oordeel vellen over eenzelfde klacht.

Een medewerker van de Nationale ombudsman gaf aan dat een klacht over een bestuursorgaan door zowel de Nationale ombudsman als Kinderombudsman kon worden opgepakt en tot een ander oordeel kon leiden. Een andere medewerker van de Nationale ombudsman verwoordde het zo dat bij de Kinderombudsman de kinderrechten een soort minimumeis waren, terwijl de Nationale ombudsman meer vanuit de verantwoordelijkheid van het bestuur keek.

Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de samenwerking tussen de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman bij het behandelen van klachten over bestuursorganen een grote meerwaarde kan hebben (hetgeen ook blijkt uit de grote aantal klachtrapporten dat door de beide ombudsmannen gezamenlijk is opgesteld), maar dat afstemming van de toetsingskaders en de manier waarop dit in een rapport wordt weergegeven in het kader van transparantie goed zou zijn. Gezien de (huidige) wettelijke bepaling dat zowel de Kinderombudsman als de Nationale ombudsman toetst aan de behoorlijkheid en gelet op het streven naar transparantie en duidelijkheid, is daarom aan te raden om in de rapporten geen onderscheid te maken tussen de 'behoorlijkheidsnorm' en de 'kinderrechtennorm', maar om één paragraaf 'behoorlijkheidsnormen' te maken, waaronder de verschillende relevante normen, waaronder de kinderrechtennorm, uiteengezet worden (zie aanbeveling 4.14, bijlage D). Verder wordt aanbevolen om één vaste lijn in de gezamenlijke onderzoeksrapporten te hanteren, als het gaat om de beoordeling, conclusies en aanbevelingen. Probeer zoveel mogelijk gezamenlijk de beoordeling, conclusies en aanbevelingen te formuleren. Motiveer eventuele afwijkingen daarvan (aanbeveling 4.15, bijlage D).

324 Klachtrapport 2014/062.

325 Klachtrapport KOM/005/2013.

326 Klachtrapporten 003/2015 en KOM004/2015.

327 Klachtrapport KOM019/2015.

4.9 Toetsingskaders van andere klachtinstanties

Tijdens de totstandkoming van de Wet Kinderombudsman werden zorgen geuit over de noodzaak van een Kinderombudsman die klachten behandeld, want er waren immers al organisaties die klachten kunnen behandelen, zoals de Nationale ombudsman en het nieuwe mensenrechteninstituut (nu: het CRM). In hoofdstuk 3 werd duidelijk dat naast de Kinderombudsman ook de RSJ en het CRM zich bezig houden met het behandelen van individuele klachten dan wel beroepschriften. Om te bezien of inderdaad overlap bestaat, wordt in deze paragraaf de klachtbehandelingsfuncties van deze organisaties behandeld. Hierbij wordt gekeken naar de focus van de organisaties en het toetsingskader dat zij hanteren.
Wanneer over een gedraging, waar de klacht betrekking op heeft, op grond van een wettelijk geregelde klachtvoorziening bij een andere onafhankelijke klachtinstantie in behandeling is of daardoor is afgedaan, is de Kinderombudsman niet verplicht om een onderzoek in te stellen naar deze klacht (artikel 9:22 Awb). In het Handboek ombudswerk van de Kinderombudsman is opgenomen dat over zaken waarover de RSJ niet beslist, een klacht kan worden ingediend bij de Kinderombudsman.[328]

4.9.1 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

De RSJ ziet 'er door advies en rechtspraak op onafhankelijke wijze op toe dat de overheid in de beleidsontwikkeling en de uitvoering van door de overheid opgelegde vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende sancties en jeugdbeschermingsmaatregelen op een juridisch correcte wijze en in overeenstemming met beginselen van goede bejegening te werk gaat.'[329] De RSJ toetst als beroepsrechter beslissingen die zijn genomen over personen die een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel ondergaan. Hierbij kan gedacht worden aan jeugdigen in een justitiële jeugdinrichting en jeugdigen in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp. Het bestaan en de taken van de RSJ zijn wettelijk vastgelegd. De instelling van de Afdeling rechtspraak van de RSJ is bijvoorbeeld vastgelegd in de artikelen 26 e.v. van de Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming 2015. In de artikelen 6 jo. 1 jo. 74-78 Bjj is de bevoegdheid van de RSJ om beroepsschriften te behandelen neergelegd. In de artikelen 6.5.2 en 6.5.3 Jeugdwet wordt ook naar deze bepalingen verwezen.
De RSJ toetst aan de wet (zoals de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Bjj en de Jeugdwet) en de redelijkheid en billijkheid.[330] Uit het interview met de RSJ, blijkt dat het IVRK een belangrijk onderdeel is van het toetsingskader in de rechtspraak van de RSJ. De jurisprudentie-bulletins van de RSJ laten zien dat ook gekeken wordt naar internationale verdragen, met name naar het EVRM. Meermaals wordt door de klager verwezen naar bepalingen uit het IVRK.[331] Het gaat dan vaak om een verwijzing naar artikel 3, 9, 37 en 40 IVRK. In de

328 Handboek ombudswerk 2016, p. 18 en 24.

329 https://www.rsj.nl/ (laatst geraadpleegd: 12 juni 2017).

330 https://www.rsj.nl/Rechtspraak/ (laatst geraadpleegd: 2 juni 2017).

331 RSJ 7 april 2016, 16/1124/JA; RSJ 26 januari 2016, 15/3984/GB; RSJ 2 december 2015, 15/2396/JA; RSJ 27 november 2015, 15/2822/GB; RSJ 5 januari 2015, 14/2667/JZ; RSJ 6 juli 2015, 14/4788/GA; RSJ 19 mei 2015, 15/1278/GB; RSJ 10 april 2014, 14/0099/JB; RSJ 11 april 2012, 11/4223/JV; RSJ 9 januari 2012, 11/2915/JZ; RSJ 9 januari 2012, 11/2913/JZ; RSJ 19 juli 2011, 11/0909/JB; RSJ 7 april 2011, 11/0417/GB.

beoordeling verwijst de RSJ zelf voornamelijk naar bepalingen uit de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en het bijbehorende Reglement justitiële jeugdinrichtingen.[332] Een enkele keer wordt door de RSJ expliciet een oordeel geveld inzake de vraag of in strijd met verdragsbepalingen zoals neergelegd in het IVRK of EVRM is gehandeld.[333]

4.9.2 College voor de Rechten van de Mens

Het CRM streeft naar het verbeteren van de mensenrechtensituatie in Nederland. Onder mensenrechten vallen ook kinderrechten,[334] waardoor de vraag relevant is of het College ook toetst aan het IVRK en of er daarom ook overlap bestaat met de klachtbehandelingstaak van de Kinderombudsman.
Met zogenoemde 'discriminatieklachten' kunnen burgers terecht bij het College, waarop het College een individueel oordeel kan vellen. Het moet dan gaan over discriminatiekwesties rondom school, wonen, winkelen, werken, uitgaan of sporten. De discriminatie kan gericht zijn op geslacht, leeftijd, godsdienst, seksuele geaardheid, ras, nationaliteit, handicap of chronische ziekte, burgerlijke staat, arbeidsduur, vaste of tijdelijke arbeidsovereenkomst, levensovertuiging en politieke overtuiging.[335] Klachten over schendingen van andere mensenrechten dan gelijke behandeling worden niet door het College behandeld, maar worden doorverwezen naar de daarvoor bedoelde instanties.[336] Het College gaf aan dat bij de behandeling van klachten wordt gekeken of de klachten door het College zelf behandeld moeten worden of dat ze beter bij de Kinderombudsman passen. Klachten over passend onderwijs worden bijvoorbeeld naar de Kinderombudsman gestuurd. Andersom houdt het College zich bezig met het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. In het kader hiervan heeft het College met de Kinderombudsman afgesproken dat zij hun klachten mogen gebruiken voor de monitoring van dit VN-Verdrag.
In de op de website van het College gepubliceerde oordelen wordt niet (uitdrukkelijk) getoetst aan het non-discriminatiebeginsel van het IVRK. Het gaat steeds om een oordeel of op basis van 'de wetgeving inzake gelijke behandeling' onderscheid is gemaakt.[337] Het toetsingskader wordt gevormd door deze wetgeving (waarvan het IVRK geen deel uit maakt) en de door het College zelf opgebouwde jurisprudentie. De oordelen van het College bevatten steeds de conclusie of wel of niet is gediscrimineerd. Ook kan het oordeel een aanbeveling bevatten gericht op het voorkomen van discriminatie in de toekomst.

4.10 Conclusie

In dit hoofdstuk is de wettelijke taak van de Kinderombudsman tot het behandelen van klachten geanalyseerd. Gekeken is naar de vraag hoe de Kinderombudsman deze taak in de eerste vijf jaar van zijn bestaan heeft uitgevoerd. Uit de parlementaire geschiedenis van de Wet Kinderombudsman blijkt

332 *Stb.* 2001, nr. 350.

333 Zie bijvoorbeeld RSJ 26 januari 2016, 15/3984/GB; RSJ 27 november 2015, 15/2822/GB; RSJ 11 april 2012, 11/4223/JV; RSJ 19 juli 2011, 11/0909/JB.

334 *Kamerstukken II* 2009/10, 32467, 3, p. 5.

335 Website CRM, www.mensenrechten.nl/over-ons/waarvoor-kunt-u-bij-het-college-terecht (laatst geraadpleegd: 2 juni 2017).

336 Website CRM, www.mensenrechten.nl/over-ons/missie-en-ambitie (laatst geraadpleegd: 2 juni 2017).

337 College voor de Rechten van de Mens 2015b, p. 5.

dat de kritiek op de klachtbehandelingstaak van de Kinderombudsman vooral gelegen was in de mogelijke overlap met de Nationale ombudsman en andere organisaties en de angst dat de Kinderombudsman ondergesneeuwd zou raken onder een groot aantal klachten waardoor het minder goed aan de andere taken toe zou komen. In dit hoofdstuk is de huidige praktijk getoetst aan deze kritieken en zorgen.
De klachten vormen getalsmatig slechts een klein deel van het aantal contacten dat jaarlijks bij de Kinderombudsman binnenkomt. In de onderzochte periode hebben uiteindelijk 29 klachten geleid tot onderzoek door de Kinderombudsman en publicatie van een schriftelijk rapport. Daarnaast heeft slechts een klein en afnemend aantal klachten van jeugdigen zelf tot klachtrapporten geleid.
De Kinderombudsman kan klachten over gedragingen van bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties behandelen. Veruit de meeste klachtrapporten hebben betrekking op gedragingen van bestuursorganen. Omdat de Nationale ombudsman ook bevoegd is te oordelen over bestuursorganen, verloopt de klachtbehandeling waarbij zij onderwerp van onderzoek zijn gemakkelijker. De analyse van de klachten laat ook zien dat meer aandacht geschonken wordt aan het betrekken van de minderjarige in zaken waar de Kinderombudsman zelfstandig onderzoek doet. In die zaken is de minderjarige steeds gehoord of wordt gemotiveerd waarom wordt afgezien van het betrekken van de minderjarige bij het onderzoek. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de focus op jeugdigen en hun rechten door de Kinderombudsman naast de Nationale ombudsman van toegevoegde waarde blijkt als het gaat om het betrekken van minderjarigen.
Het toetsingskader dat door de Kinderombudsman wordt gehanteerd, is in de praktijk in overwegende mate gebaseerd op het IVRK. Op basis van de wettekst kan de Kinderombudsman beoordelen of een bestuursorgaan of privaatrechtelijke organisatie zich in de door hem onderzochte aangelegenheid al dan niet behoorlijk heeft gedragen (artikelen 11d lid 1 WNo jo. 9:27 Awb). In de zogenoemde 'Behoorlijkheidswijzer' van de Nationale ombudsman wordt het respecteren van grondrechten genoemd als één van de behoorlijkheidsvereisten waaraan getoetst kan worden. Zodoende bestaat voor de Kinderombudsman een wettelijke basis om te toetsen aan de kinderrechten die voortvloeien uit het IVRK en andere mensenrechtenverdragen. Uit alle rapporten die naar aanleiding van een individuele klacht op de website van de Kinderombudsman zijn gepubliceerd, wordt een kinderrecht gedistilleerd dat mogelijk geschonden is, waaraan vervolgens wordt getoetst. De focus op kinderrechten specifiek – en niet op de behoorlijkheidsnormen in het algemeen – kan worden verklaard door de wetshistorie en de hoofdtaak van de Kinderombudsman om te bevorderen dat kinderrechten worden geëerbiedigd door bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties. De Nationale ombudsman kan individuele klachten ook in het licht van het IVRK beoordelen, aangezien het respecteren van grondrechten één van de behoorlijkheidsnormen is op grond waarvan de Nationale ombudsman een oordeel kan vellen. In de praktijk is de werkwijze echter zodanig vormgegeven, dat zodra een recht of belang van een kind in het geding is, de Kinderombudsman betrokken wordt bij de behandeling van een klacht. Het is daarom aan te bevelen om in de wet inzichtelijk te maken hoe de toetsingskaders van de Nationale ombudsman en Kinderombudsman zich tot elkaar verhouden, met bijzondere aandacht voor de vraag of de Kinderombudsman gedragingen toetst aan de behoorlijkheid in het algemeen en aan kinderrechten in het bijzonder, of louter aan kinderrechten (zie aanbeveling 3, hoofdstuk 7).
Bij het beoordelen van een klacht neemt de Kinderombudsman het belang van het kind zoals vastgelegd in artikel 3 IVRK als uitgangspunt. Aan wat het belang van het kind inhoudt, wordt invulling gegeven door middel van andere rechten uit het IVRK die in de concrete casus relevant zijn,

maar ook door algemene commentaren van het VN-Kinderrechtencomité, relevante VN-richtlijnen, andere mensenrechtendocumenten, nationale wet- en regelgeving en rechtspraak. Hierbij is te zien dat niet wordt volstaan met een of twee artikelen, maar dat uitgebreid onderzoek is gedaan naar andere relevante bronnen van uiteenlopende aard. Nadat het belang van het kind is geconcretiseerd, wordt gekeken naar de vraag wat men in de gegeven situatie mag verwachten van het bestuursorgaan of de privaatrechtelijke organisatie en of op de juiste manier is gehandeld. De feiten worden in het licht van de relevante bronnen beoordeeld, waarna de Kinderombudsman oordeelt in hoeverre in overeenstemming met het IVRK en de eventuele andere relevante bronnen is gehandeld. In een aantal rapporten heeft de Kinderombudsman aanbevelingen gepubliceerd. Het oordeel en de aanbevelingen zijn niet bindend. Vanwege een gebrek aan tijd en capaciteit bestaat binnen het instituut Kinderombudsman geen structurele werkwijze voor het monitoren van de uitkomst van de klacht.

De Kinderombudsman en Nationale ombudsman hebben in een aantal gevallen gezamenlijk onderzoek verricht naar aanleiding van een aantal individuele klachten (zestien van de 29 klachtrapporten). Duidelijk is dat de Kinderombudsman zich in deze rapporten enkel richt op de kinderrechtennorm en de Nationale ombudsman op de bredere norm 'behoorlijkheid'. Twee andere instanties die klachten van jeugdigen kunnen behandelen – de RSJ en het CRM – kunnen in theorie ook toetsen aan het IVRK, maar in de praktijk wordt dit alleen gedaan door de RSJ en enkel in zaken die vrijheidsbeneming van jeugdigen betreffen.

De RvS stelde in het advies over het wetsvoorstel Kinderombudsman aan de orde of er voldoende reden is om aan de ombudsfunctie voor jeugdigen vorm te geven door middel van een afzonderlijk nieuw instituut (zie hoofdstuk 2). Uit de analyse van de klachtrapporten blijkt dat de klachtbehandelingsfunctie een meerwaarde heeft. Verschillende klagers hebben de Kinderombudsman weten te vinden met een klacht over een vermeende kinderrechtenschending. In een aanzienlijk deel van de klachtrapporten heeft de Kinderombudsman de klacht in het licht van het IVRK gegrond verklaard. Daarnaast is de focus van de Kinderombudsman veel breder, vergeleken met de bovengenoemde klachtinstanties. De overlap met de klachtbehandeling door de Kinderombudsman lijkt daarom minimaal te zijn.

De RvS stelde verder de vraag of er voldoende reden is om voor de ombudsfunctie voor jeugdigen te voorzien in een apart ambt, in plaats van het opdragen van deze functie aan de Nationale ombudsman. Uit de analyse van de gepubliceerde klachten blijkt dat de Kinderombudsman een eigen toetsingskader hanteert, waarin het IVRK, maar ook andere relevante internationale en nationale wet- en regelgeving wordt betrokken. Bovendien betrekt de Kinderombudsman de minderjarige bij het onderzoek naar de klacht, waar niet alleen specifieke deskundigheid, maar ook tijd voor nodig is. Tot slot bestaat door het instellen van een kinderombudsman ook de mogelijkheid voor jeugdigen om een klacht in te dienen die een privaatrechtelijke organisatie betreft.

5

Output, doelmatigheid en impact van het instituut Kinderombudsman

Uit de MvT bij de WNo zijn vier taken voor het instituut Kinderombudsman af te leiden voor de inrichting van het ambt, namelijk: toezichthouder kinderrechten, klachtenorgaan over kinderrechten, focus op het gehele jeugddomein en participatie van kinderen. In dit hoofdstuk worden deze doelstellingen getoetst aan de output, doelmatigheid en impact van het instituut Kinderombudsman. Allereerst zal een analyse gepresenteerd worden van een deel van de output, namelijk de onderzoeks- en klachtrapporten (par. 5.1). Vervolgens wordt de doelmatigheid van het instituut Kinderombudsman geanalyseerd aan de hand van de resultaten van de interviews (par. 5.2). In paragraaf 5.3 worden de resultaten gepresenteerd van de enquête en de interviews die gehouden zijn onder jeugdigen, over hun bekendheid met de Kinderombudsman. Tot slot wordt op basis van de interviews met professionals een beeld geschetst van de impact die de Kinderombudsman heeft gegenereerd op beleid.

5.1 Analyse van publicaties

Deze paragraaf bevat een systematische analyse van de op de website gepubliceerde onderzoeksrapporten uit 2011, 2012, 2013, 2014 en 2015 (bijlage I).[338] Hierbij is aangesloten bij de wettelijke taak zoals deze is neergelegd in artikel 11b lid 2 onder c WNo (te weten, het instellen van onderzoek naar de eerbiediging van de rechten van jeugdigen naar aanleiding van klachten of uit eigen beweging). De 29 klachtrapporten, zoals besproken in hoofdstuk 4, zijn in de onderhavige analyse eveneens meegenomen.
Een systematische analyse van de output van het instituut Kinderombudsman is uitgevoerd voor elk van de volgende drie indicatoren:

1 geleverd advies (reactief of proactief);
2 advies aan Tweede Kamer in het bijzonder;
3 advies aan de Regering in het bijzonder.

338 Omdat het jaarverslag van 2016 nog niet beschikbaar was ten tijde van het onderzoek, is ervoor gekozen om de publicaties uit 2011 tot en met 2015 te analyseren. Dit betreft een analyse van de op de website van de Kinderombudsman gepubliceerde publicaties. In de presentatie van de output in hoofdstuk 2 (par. 2.3.2) is getracht een volledig beeld te geven van de output in de onderzochte periode, daarin zijn ook publicaties meegenomen die enkel als Kamerstukken zijn verschenen.

Aan de hand van deze indicatoren, afgezet in tijd, is beoordeeld of de organisatorische vormgeving van de Kinderombudsman ten dienste heeft gestaan aan 'een zo ruim en kwalitatief mogelijke output'. Aan de hand van de jaarverslagen wordt inzicht verschaft in de output, waarbij is gefocust op de rapporten van de Kinderombudsman, in het bijzonder:

a de adressant van het advies

Artikel 11b lid 2 onder b WNo bepaalt dat de Kinderombudsman tot taak heeft – 'in elk geval' – de Regering en beide Kamers der Staten-Generaal gevraagd en ongevraagd advies te geven over wetgeving die en beleid dat de rechten van jeugdigen raakt. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat elk advies van de Kinderombudsman de Regering en de Staten Generaal als adressant kent. De adviezen zijn evenwel niet zo ingericht. Blijkens aanhef en overige inrichting van de op de website gepubliceerde adviezen kennen zij in de regel geen adressant. Voor dit onderzoek is nagegaan tot welke organisatie de aanbevelingen zich richten; derhalve zijn deze als adressant aangemerkt. Daarbij worden zes adressanten onderscheiden, namelijk de wetgever, de rijksoverheid (regering/ministeries), overheid overig (waaronder ook de Raad voor de Kinderbescherming, Bureaus Jeugdzorg, politie, openbaar ministerie, gemeenten), zittende magistratuur, derden (scholen, advocaten, bijzondere curatoren). Daarnaast wordt een categorie 'combi' gehanteerd, waarbij wordt aangegeven waaruit deze bestaat.
De rapporten waarin geen aanbeveling is opgenomen, zijn ondergebracht onder 'geen aanbeveling'. Het betreft hier louter adviezen die zijn gegeven na een onderzoek op individuele klachten van ouders in het domein 'gezinssituatie en alternatieve zorg'.

b het onderwerp

Om een beeld te krijgen van de terreinen waarop de Kinderombudsman heeft geadviseerd en van de urgentie van de onderwerpen door de tijd heen, is aansluiting gezocht bij de domeinen van de Kinderrechtenmonitor:
- gezinssituatie en alternatieve zorg;
- bescherming tegen exploitatie en geweld;
- vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht;
- toereikende levensstandaard;
- onderwijs;
- minderjarige vreemdelingen.

Daarnaast is voorzien in een restcategorie ('anders') voor adviezen die niet zijn in te delen in één van deze domeinen. Slechts een gering aantal adviezen (4 van de 57) is 'anders' gebleken. Voor dit onderzoek zijn de vier jaarlijkse Kinderrechtenmonitoren onder deze categorie geschaard.

c de reactieve of proactieve aard

In de onderzoeksopdracht wordt onderscheid gemaakt naar reactief en proactief geleverd advies. Onder reactief advies wordt verstaan het gevraagd advies of het advies als reactie op een ingekomen klacht (art. 11b lid 2 sub b resp. c WNo). Onder proactief advies wordt verstaan het advies dat ongevraagd wordt uitgebracht of het resultaat is van een onder uit eigen beweging ingesteld

onderzoek (art. 11b lid 2 sub b resp. c WNo). Per domein is gekeken hoeveel rapporten een reactieve en hoeveel rapporten een proactieve grondslag hebben.

d de verhouding tot de prioriteiten, voor zover tot uitdrukking gebracht in de jaarverslagen en in de Kinderrechtenmonitor

Er is geïnventariseerd welke prioriteiten de Kinderombudsman heeft gesteld blijkens de jaarverslagen (jaarlijks, met inbegrip van 2011) en de door de Kinderombudsman uitgebrachte Kinderrechtenmonitor (vanaf 2012). Vervolgens is nagegaan of de rapporten in enigerlei periode deze prioriteiten weerspiegelen.

e follow up voor zover aan de orde gesteld in de adviezen, de jaarverslagen en de website van de Kinderombudsman

De jaarverslagen en website bieden ten aanzien van sommige adviezen inzicht in het vervolg dat aan de adviezen is gegeven door de adressant en/of anderen.

g participatie van jeugdigen in onderzoeken Kinderombudsman

Geïnventariseerd is of en in welke mate kinderen actief zijn betrokken in de onderzoeken van de Kinderombudsman. Nagegaan is in hoeverre deze betrokkenheid meeweegt in de uiteindelijke beslissing van de Kinderombudsman.

5.1.1 Adressant

Uit de rapporten is gebleken dat de Kinderombudsman zich in het merendeel van de gevallen tot de overheid heeft gericht, waaronder zowel de rijksoverheid (regering en ministeries) als overige overheidsorganisaties – waaronder ook organisaties van jeugdhulp – te verstaan. Het gaat om 24 rapporten met aanbevelingen aan een enkele overheidsorganisatie en 23 gevallen aan een combinatie van overheidsorganisaties. In vijf gevallen was daarbij de rechterlijke macht betrokken; in acht gevallen een 'derde'. Slechts één rapport bevatte aanbevelingen aan louter een niet-overheidsorganisatie. In vijf rapporten ontbraken aanbevelingen (zie tabel 2, bijlage J).
De wet bepaalt dat de Kinderombudsman de eerbiediging van de rechten van jeugdigen bevordert, ook door privaatrechtelijke organisaties (art. 11b lid 1 WNo). Privaatrechtelijke instellingen (derden, zoals advocaten, bijzondere curatoren en scholen) zijn echter beduidend minder vaak adressant van de rapporten van de Kinderombudsman. Kinderdagverblijven, sportorganisaties, ziekenhuizen en andere instellingen die betrokken zijn bij jeugdigen, ontbreken geheel. Hetzelfde geldt voor commerciële partijen als leveranciers van goederen en diensten die op kinderen zijn gericht, zoals medicijnenfabrikanten of levensmiddelenfabrikanten. Dit zegt niets over de kwantiteit en de kwaliteit van de output. Wel geeft het aan dat de Kinderombudsman zich in de eerste jaren van het bestaan nagenoeg heeft beperkt tot overheidsinstellingen. Het is daarom van belang om te onderzoeken of privaatrechtelijke organisaties vaker onderwerp van onderzoek zouden moeten zijn in het kader van het bevorderen van kinderrechten (zie aanbeveling 5.1, bijlage D).
Bijzondere aandacht verdient de rechterlijke macht (Raad voor de rechtspraak) als adressant. De

rechterlijke macht is in elk van de vijf desbetreffende adviezen adressant naast andere betrokkenen. Daarnaast verdient de aanbeveling die wordt gedaan bijzondere aandacht: “dat kinderrechters een heldere opdracht moeten meegeven aan de Raad voor de Kinderbescherming om te voorkomen dat de Raad met een te brede taakopvatting een onderzoek start”. Voorts zou de kinderrechter de vertegenwoordigers van de Raad en het Bureau Jeugdzorg kritisch moeten ondervragen indien – onder meer – doorslaggevende informatie niet is geaccordeerd (zie: KOM/008/2013). Daarnaast is de aanbeveling dat de minister van V&J in samenspraak met de Raad voor de rechtspraak onderzoekt of de huidige formulering van artikel 1:250 BW zodanig is dat die voldoet om de belangen van kinderen in de ruimst mogelijke zin te kunnen waarborgen (zie: KOM3A/2012) opmerkelijk. Vanuit het perspectief van de bevordering van kinderrechten – in het bijzonder artikel 3 IVRK dat ook rechterlijke instanties bij de bevordering van kinderrechten betreft – is het te prijzen dat de Kinderombudsman zich tot de rechterlijke macht wendt. De vraag is – vanuit constitutioneel perspectief – of de Kinderombudsman zich juist met zulke aanbevelingen tot de rechterlijke macht moet wenden. Ten eerste is de Kinderombudsman zelf aangewezen om zich een mening te vormen over de verdragsconformiteit van de Nederlandse wetgeving zoals art. 1:250 BW. Ten tweede is het de vraag of de Kinderombudsman met een aanbeveling moet treden in het rechterlijk domein en de onderlinge verhouding tussen de uitvoerende en rechtsprekende macht. De Kinderombudsman zou kunnen overwegen kritische opmerkingen over de rapportages van de Raad voor de Kinderbescherming en Bureaus Jeugdzorg te maken zonder te treden in de opdracht die de rechter aan de desbetreffende instanties geeft.
Bij de bestudering van de adviezen was het vaak geen sine cure te achterhalen wie de adressant was. De adviezen zijn met een begeleidende brief verzonden aan de desbetreffende instanties, zodat het voor de organisatie van de Kinderombudsman duidelijk was wie zich aangesproken mocht weten. De lezer die buiten de organisatie kennisneemt van het rapport, ontbeert die kennis. Soms wordt pas uit andere publicaties – zoals het jaarverslag – duidelijk wie adressant is van een bepaald rapport. Het is aannemelijk dat een rapport aan effectiviteit wint als derden uit het rapport kunnen afleiden tot wie de Kinderombudsman zich richt, ofwel omdat zij zich aangesproken kunnen voelen, ofwel omdat zij beter in staat zullen zijn alert te zijn op de naleving van de aanbevelingen. Het is daarom aan te bevelen dat in onderzoeksrapporten de adressant van het advies uitdrukkelijk wordt vermeld en dat de begeleidende brief die aan de adressant is verstuurd samen met het rapport wordt gepubliceerd op de website (zie aanbeveling 5.2, bijlage D).

5.1.2 Inhoud

Reactieve of proactieve aard

Het aantal rapporten van de Kinderombudsman dat te kenschetsen is als proactief dan wel reactief, is nagenoeg gelijk (29 proactieve rapporten tegenover 28 reactieve rapporten; tabel 1, bijlage J). Opvallend is dat op het terrein van het jeugdstrafrecht vooral reactieve rapporten zijn uitgebracht (8); alleen in 2012 en 2013 is proactief gerapporteerd (tabel 1, bijlage J). Ter zake van armoede is louter proactief gehandeld.

Onderwerp en prioriteiten

In het jaarverslag van 2011 zijn vijf onderwerpen aangewezen die volgens de Kinderombudsman de bijzondere aandacht behoefden: kindermishandeling, adolescentenstrafrecht, vreemdelingenkinderen, jeugdzorg en de bijzondere curator.
In het jaarverslag van 2012 wordt het onderwerp kindermishandeling ingewisseld voor het recht op onderwijs. Het jaarverslag 2013 meldt dat de Kinderombudsman een flinke stap wil maken met de aanpak van kindermishandeling, vechtscheidingen en decentralisatie van de jeugdzorg. Voorts benoemt hij naar aanleiding van de Kinderrechtenmonitor als 'hoofdzorgen':

- decentralisatie van de jeugdzorg;
- zorgen dat kinderen de zorg en voorzieningen krijgen waar ze recht op hebben (online uitgewerkt in allerlei sub-thema's, waaronder kindermishandeling, thuiszitters en armoede);
- horen en informeren over beslissingen die hen aangaan;
- vooropstellen van rechten en belangen van kinderen in wetten, regels en beleidsuitvoering.

In de jaarverslagen 2014 en 2015 worden weliswaar 'zorgen' geformuleerd, maar ontbreken met eerdere jaarverslagen vergelijkbare opmerkingen over prioriteiten. Grosso modo sporen de genoemde onderwerpen met de onderwerpen die volgens de jaarlijkse Kinderrechtenmonitor bijzondere aandacht behoeven. Opvallend is echter dat in het jaarverslag 2012 kindermishandeling als hoofdzorg ontbreekt, terwijl het in de Kinderrechtenmonitor van dat jaar wel – zoals in elke Kinderrechtenmonitor – als hoofdzorg is aangewezen.
De jaarverslagen overziend kan worden gesteld dat de inzichtelijkheid en consistentie van de prioritering van onderwerpen kunnen worden verbeterd (zie aanbeveling 12, hoofdstuk 7). De onderwerpen van de verschillende rapporten door de jaren heen zijn nagenoeg terug te voeren op de onderwerpen die in de jaarverslagen en de jaarlijkse Kinderrechtenmonitor op één of andere wijze als belangrijk zijn aangeduid. Op elke van de door de Kinderrechtenmonitor gedefinieerde terreinen is gerapporteerd. Vanuit het oogpunt van inzichtelijkheid en consistentie vallen vier dingen op. De meeste rapporten van de Kinderombudsman zijn gewijd aan 'gezinssituatie en alternatieve zorg' (achttien rapporten, waaronder vijf met de Nationale ombudsman) en jeugdstrafrecht (tien rapporten, waaronder vijf met de Nationale ombudsman). Deze verdeling reflecteert niet de prioriteit die de Kinderombudsman ook heeft toegekend aan verschillende andere onderwerpen. De verdeling zou kunnen worden verklaard door het grote aantal reactieve rapporten op deze twee terreinen. In 2015 was er voor wat betreft de 'gezinssituatie en alternatieve zorg' bovendien sprake van een piek, te verklaren door de aandacht voor de decentralisatie van de jeugdzorg.
In 2011 is een rapport over kindermishandeling uitgebracht, in 2012 en 2013 geen, in 2014 twee en in 2015 één. Deze 'cadans' vraagt om een toelichting, ook omdat het onderwerp in het jaarverslag van 2012 niet als prioriteit is genoemd.
Het onderwijs is in het jaarverslag van 2012 als aandachtspunt aangewezen. In de daaropvolgende jaarverslagen wordt het thema onderwijs niet meer als expliciete hoofdzorg benoemd, maar wordt het wel opnieuw onder de aandacht gebracht. Volgens de Kinderrechtenmonitor 2012, 2013, 2014 en 2015 vormde vooral de positie van kinderen met een beperking een hoofdzorg. Er volgen rapporten over onderwijs, twee in 2013 en vijf in 2015. Eén rapport heeft betrekking op de positie van 'thuiszitters', waaronder die van kinderen met een beperking (KOM2/2013). Deze gang van zaken duidt erop dat de communicatie over prioritering verbeterd kan worden.

Tot slot valt op dat het horen, informeren en participeren van kinderen (benoemd als hoofdzorg in het jaarverslag van 2013 en in de Kinderrechtenmonitor van 2013, 2014 en 2015) als deelonderwerp aan de orde is gekomen in een rapport van eind 2013 over het feitenonderzoek aan de basis van ingrijpende jeugdzorgbeslissingen (KOM/008/2013). Echter, daarna is het onderwerp niet meer als zodanig voorwerp van een rapport geweest.
In het jaarverslag van 2013 heeft de Kinderombudsman 'het *vooropstellen* van de rechten en belangen van kinderen bij het opstellen van zowel wetten en regels als beleidsuitvoering' als hoofdzorg benoemd. Het thema komt terug in elke Kinderrechtenmonitor. Deze hoofdzorg heeft echter niet geleid tot een specifiek rapport.

Follow-up

De jaarverslagen en website bieden ten aanzien van sommige adviezen inzicht in het vervolg dat aan de adviezen is gegeven door de adressant of anderen. Soms wordt de reactie van een adressant uitdrukkelijk vermeld op de website van de Kinderombudsman of in jaarverslagen, zoals naar aanleiding van de Analyse van het feitenonderzoek aan de basis van ingrijpende jeugdzorgbeslissingen van 10 december 2013 (KOM/008/2013), het rapport over DNA-onderzoek bij veroordeelde minderjarigen van 2 april 2013 (KOM001/2013) of het rapport over Kinderen in armoede in Nederland van 25 juni 2013 (KOM4/2013).
Niet alle reacties worden echter bekend gemaakt. Zo is vermeld dat de staatssecretaris van V&J in september 2013 heeft gereageerd op het rapport Gezinshereniging, Beleid en Uitvoering 2008 – 2013, van 6 juni 2013 (KOM/003/2013). De reactie is niet gepubliceerd. Ook van de andere rapporten zijn de reacties niet bekendgemaakt in het jaarverslag of op de website.
In het kader daarvan heeft de huidige Nationale ombudsman aangegeven dat de Kinderombudsman effectiever te werk zou kunnen gaan, door, net zoals bij de Nationale ombudsman, onderzoeken uit te laten monden in een rondetafelgesprek met alle stakeholders en de verslagen van de gesprekken bij het rapport te voegen. Na drie maanden wordt gekeken wat er met de aanbevelingen is gebeurd. De huidige Nationale ombudsman heeft aangegeven dat voor wat betreft de follow-up van de rapporten de krachten van de Kinderombudsman wellicht gebundeld kunnen worden met die van de Nationale ombudsman. Uit het rondetafelgesprek zal dan blijken hoe er op de bevindingen wordt gereageerd, waarna de aanbevelingen hier logisch op kunnen volgen. Hierdoor kan de follow-up effectiever plaatsvinden (zie aanbeveling 13, hoofdstuk 7).

Participatie van jeugdigen in onderzoeken Kinderombudsman

Zoals in paragraaf 2.3.5 besproken heeft de Kinderombudsman als richtlijn voor de uitvoering van zijn taken rekening te houden met de mening van jeugdigen. Gelet op deze taak is aan de hand van de publicaties geanalyseerd in hoeverre de Kinderombudsman de jeugdigen heeft betrokken in zijn onderzoek.
In het jaarverslag 2011, 2012 en 2014 benadrukt de Kinderombudsman het belang van participatie. Hij spreekt daarbij het voornemen uit jeugdigen in zijn onderzoek te betrekken. In 2013 en 2015 ontbreken uitdrukkelijke aandacht hiervoor, maar uit de feitelijke werkzaamheden blijkt dat de Kinderombudsman wel degelijk met jeugdigen heeft gesproken. Zo heeft de Kinderombudsman in de analyse van het feitenonderzoek aan de basis van ingrijpende jeugdzorgbeslissingen (KOM/008/2013)

gesproken met tien jeugdigen. In deze analyse gaat de Kinderombudsman uitgebreid in op de ervaringen van de jeugdigen met jeugdzorgbeslissingen en benoemd oplossingen welke de jeugdigen zelf in het onderzoek hebben aangedragen. In de Kinderrechtenmonitor 2013 heeft de Kinderombudsman met behulp van Stichting Alexander jeugdigen geconsulteerd. In de Kinderrechtenmonitor wordt regelmatig naar het verslag ervan verwezen. Voor het onderzoek Kinderen in armoede in Nederland (KOM4/2013) zijn vijfentwintig jeugdigen geïnterviewd. Naar deze interviews wordt eveneens regelmatig in het rapport verwezen. In het onderzoek Gezinshereniging (KOM/003/2013) heeft de Kinderombudsman met drieëntwintig jeugdigen gesproken uit Nederland, Kenia en Ethiopië. In het adviesrapport over waarborging van het recht op onderwijs naar aanleiding van het onderzoek naar thuiszitters (KOM2/2013) is een meldpunt geopend en is contact gezocht met de melders. Als gevolg daarvan zijn vier jeugdigen geïnterviewd. In het onderzoek naar de decentralisatie van de jeugdhulp (KOM008/2015, KOM017/2015) zijn 105 jeugdigen uit verschillende gemeenten geënquêteerd en is er met zeven kinderen gesprekken gevoerd. De Kinderombudsman verwijst in het onderzoek eveneens regelmatig naar deze gesprekken.
In een aantal andere onderzoeken stelt de Kinderombudsman met jeugdigen te hebben gesproken, maar kwantitatieve en kwalitatieve gegevens van deze contacten ontbreken. De Kinderombudsman heeft in de Kinderrechtenmonitor 2012 en de daaropvolgende uitgaven van de Kinderrechtenmonitor de Nationale Jeugdraad geraadpleegd. In het kader van het advies van de Kinderombudsman over het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht is gesproken met jeugdigen die in de justitiële jeugdinrichting verbleven. Met hoeveel jeugdigen dit was en wat hun persoonskenmerken waren, is echter onbekend. Dit geldt eveneens voor het plan van aanpak tegen pesten dat de Kinderombudsman in samenwerking met de staatssecretaris van OCW heeft opgesteld. Hieruit blijkt dat de Kinderombudsman heeft gesproken met leerlingen, maar zijn kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over deze leerlingen onbekend.
In een aantal onderzoeken heeft de Kinderombudsman getracht jeugdigen te betrekken in het onderzoek, maar bleek dit tevergeefs. In de rapporten passend onderwijs (KOM014/2015) en veiligheid voorop (2015/096) licht de Kinderombudsman toe dat niemand zich heeft gemeld om zijn of haar verhaal te doen, ondanks verschillende oproepen in de media. In het onderzoek naar de bijzondere curator (KOM3A/2012) heeft de Kinderombudsman aangegeven veel moeite te hebben ondernomen om in contact te komen met kinderen die ervaring met dit onderwerp hebben. Slechts vier kinderen hebben gereageerd. De Kinderombudsman heeft aangegeven zich bewust te zijn dat de gesprekken met deze vier kinderen geen representatief beeld opleveren, maar dat het wel een waardevolle aanvulling biedt op de onderzoeksbevindingen. Daarom zijn de resultaten van de gesprekken met deze kinderen alsnog in het rapport opgenomen.
De Kinderombudsman heeft in een aantal rapporten niet met jeugdigen gesproken, zonder dat wordt gemeld waarom is afgezien van participatie. Op het eerste gezicht leken de onderwerpen zich daarvoor te lenen. Zo maken de rapporten aangaande de ondertoezichtstelling bij omgangsproblemen (KOM5A/2012) en wachten op je toekomst (KOM2A/2012) gebruik van de verslagen van telefoongesprekken tussen kinderen en de helpdesk van de Kinderombudsman, als ook van individuele dossiers van kinderen. In het kwalitatieve deel van het onderzoek (gesprekken en discussies) hadden jeugdigen geen aandeel. In het rapport over DNA-onderzoek bij veroordeelde minderjarigen (KOM001/2013) behandelt de Kinderombudsman drie individuele casus van jeugdigen, maar spreekt verder niet als zodanig met de jeugdigen. De aanbevelingen van 2014 aan het VN-Kinderrechtencomité zijn niet, althans niet kenbaar, gebaseerd op contacten met kinderen. In de

onderzoeken naar preventie van kindermishandeling in gemeenten (KOM004/2014), de positie van kinderen in vechtscheidingen (KOM003/2014) en de continuering van (gedwongen) hulp aan jeugdigen van achttien jaar en ouder (KOM010/2015) zijn geen kinderen betrokken. Voor deze onderzoeken is het echter wel de vraag in hoeverre de onderwerpen zich lenen voor participatie van kinderen. Evenwel had de Kinderombudsman de afwezigheid van betrokkenheid van kinderen in deze onderzoeken kenbaar kunnen maken. In het algemeen kan gesteld worden dat de manier waarop kinderen hebben geparticipeerd in onderzoeken en adviezen van de Kinderombudsman op een meer consistente en inzichtelijke wijze beschreven zou moeten worden in de rapporten (zie aanbeveling 5.3, bijlage D; zie tevens aanbeveling 4, hoofdstuk 7).

5.1.3 Kinderrechtenmonitor

Een rode draad in de onderzoeken van de Kinderombudsman is de jaarlijkse Kinderrechtenmonitor, voorbereid door de Universiteit Leiden. De wet bepaalt dat de Kinderombudsman onderzoek instelt naar de eerbiediging van de rechten van jeugdigen naar aanleiding van klachten of uit eigen beweging (art. 11b lid 2 onder c WNo). Kennelijk doelt de Kinderombudsman op deze taak, in zijn voorwoord van de eerste Kinderrechtenmonitor:

> "Als Kinderombudsman vind ik het belangrijk om jaarlijks een zo compleet mogelijk, objectief beeld te schetsen van de naleving in Nederland van kinderrechten conform het Internationale Verdrag van de Rechten van het Kind. In deze monitor komen de vele onderzoeken naar en beschikbare cijfers over zaken die met kinderrechten te maken hebben bij elkaar. [...] Op basis van deze eerste nulmeting hebben wij een aantal aanbevelingen geformuleerd die de positie van kinderen kunnen verbeteren. Voorts zal deze monitor de komende jaren jaarlijks herijkt en verrijkt gaan worden met de meest actuele cijfers."

Uit paragraaf 5.1.3 volgt dat de onderwerpen van de door de Kinderombudsman uitgevoerde onderzoeken sporen met de onderwerpen die volgens de jaarlijkse Kinderrechtenmonitor bijzondere aandacht behoeven.
Uit interviews met verschillende respondenten is echter gebleken dat over de meerwaarde van de Kinderrechtenmonitor wisselend wordt gedacht. Uit de interviews met medewerkers van ministeries kwam naar voren dat de Kinderrechtenmonitor door het opvragen van grote hoeveelheden gegevens als een buitengewoon tijds- en personeels-intensieve aangelegenheid wordt beschouwd. Een medewerker gaf aan niet direct een meerwaarde van de Kinderrechtenmonitor te zien. Deze medewerker vond het onduidelijk welk doel de Kinderrechtenmonitor dient en beschouwt deze meer als een 'tijds- en arbeidsintensief verplicht nummer'. Een andere medewerker merkte op dat de cijfers in de Kinderrechtenmonitor soms oud zijn door timing van de publicatie van de Kinderrechtenmonitor. Hierdoor wordt de meerwaarde van de Kinderrechtenmonitor in twijfel getrokken. Evenwel is door medewerkers van ministeries aangegeven dat in de loop van de tijd een evenwichtiger werkmodus is gevonden tussen het de Kinderombudsman en de ministeries. Ook gaf een medewerker van een ministerie aan de monitor te gebruiken in presentaties, omdat de Kinderombudsman als Hoog College van Staat als een mooie bron wordt beschouwd.
Daarnaast werd overlap ervaren met andere (monitoring) rapporten en specifieke rapporten en

databases van organisaties zoals NJI, Jeugdmonitor, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Centraal Planbureau (CPB), UNICEF Nederland, DCI en het Kinderrechtencollectief. In verband hiermee is in verschillende interviews aangegeven dat een betere afstemming rond de Kinderrechtenmonitor wenselijk is. Een medewerker van een kinderrechtenorganisatie heeft aangegeven dat een betere afstemming ertoe zou kunnen leiden dat op verschillende momenten met verschillende thema's naar buiten getreden kan worden en dat daarmee overlap en 'overload' kan worden vermeden. Een medewerker van een kinderrechtenorganisatie heeft bijvoorbeeld voorgesteld om een om-en-om overzichtsrapport uit te brengen waarbij het ene jaar de Kinderombudsman een monitor uitbrengt en het andere jaar de NGO's. Een medewerker van een ministerie heeft gesuggereerd dat er in een dergelijke constructie voor de Kinderombudsman een coördinerende taak is weggelegd.
Ook medewerkers van het instituut Kinderombudsman hebben aangegeven de meerwaarde en de impact van de Kinderrechtenmonitor soms niet te kunnen duiden. Gelet op de overlap met andere rapporten heeft een aantal medewerkers gesuggereerd dat het beter zou zijn om slechts eens in de twee à drie jaar een Kinderrechtenmonitor te publiceren in plaats van jaarlijks. Wel wordt de Kinderrechtenmonitor gebruikt als naslagwerk en wordt het gezien als een belangrijk instrument ter profilering van de Kinderombudsman. Eén medewerker heeft echter aangegeven de Kinderrechtenmonitor als een 'eliteonderwerp' te beschouwen en is van mening van dat de Kinderrechtenmonitor niet bij de juiste personen terecht komt, zoals medewerkers in de jeugdhulp of het onderwijs.
De voormalige Kinderombudsman heeft in het interview aangegeven dat hij bij zijn aantreden behoefte had aan coherente, overzichtelijke informatie over de stand van kinderrechten in Nederland. Uit deze behoefte is de Kinderrechtenmonitor voortgekomen. Het is echter moeilijk gebleken om accenten in de prioritering aan te brengen. De voormalige Kinderombudsman heeft aangegeven geen voorstander te zijn van het samenvoegen van verschillende monitoring-rapporten. Volgens hem moet uitgekeken worden dat het geen lobbyinstrument van de kinderrechtenorganisaties wordt. De meerwaarde van de Kinderrechtenmonitor zit hem juist in het feit dat het door een onafhankelijk instituut wordt uitgebracht. Dit werd onderschreven door een medewerker van een toezichthoudende instantie: de meerwaarde schuilt in het gegeven van de autoriteit van de Kinderombudsman.
Een hoogleraar van de Universiteit Leiden heeft aangegeven dat de kracht van een monitor ligt in het ontdekken, analyseren en verklaren van bepaalde trends. Hierdoor wordt de Kinderombudsman in de gelegenheid gesteld beleidsadviezen op die trends uit te brengen. Ook onderscheidt de Kinderrechtenmonitor zich in de volledigheid ten opzichte van andere rapportages. De Kinderrechtenmonitor probeert – als enige – een totaalbeeld te creëren. Het nadeel is echter dat telkens vanuit hetzelfde perspectief wordt geprobeerd bepaalde ontwikkelingen te beschrijven. De hoogleraar wees er daarom op dat moet worden opgepast voor redundantie. Om tegemoet te komen aan de kritische geluiden die gehoord zijn ten aanzien van de Kinderrechtenmonitor is het van belang om de rol en betekenis van de Kinderrechtenmonitor – eventueel in samenhang met andere monitorrapporten – te expliciteren, wanneer de Kinderombudsman voornemens is kinderrechten in Nederland periodiek te blijven monitoren (zie aanbeveling 5.4, bijlage D).

5.2 Doelmatigheid van het instituut

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag hoe de financiële middelen van het instituut zich verhouden tot de invulling van de taakopdracht, oftewel de doelmatigheid van de Kinderombudsman. In essentie richt de vraag naar doelmatigheid of efficiëntie, zich op het volgende: had men hetzelfde kunnen bereiken met minder middelen; ofwel, had men meer kunnen bereiken met dezelfde middelen? Deze vraag kan op verschillende manieren worden beantwoord. Zo kan bijvoorbeeld worden gekeken of een organisatie geen 'dubbel' werk verricht; oftewel, of ze ten optimale gebruik maakt van eventuele samenwerking en expertise van buitenaf. De vraag die dan gesteld kan worden is: in welke mate is een organisatie, in dit geval de Kinderombudsman, erin geslaagd om gezamenlijk op te trekken en gebruik te maken van de al voorhanden zijnde kennis en voorzieningen? Dit geldt voor de Kinderombudsman, zowel intern: in hoeverre is er efficiënt samengewerkt met (het bureau van) de Nationale ombudsman?, als extern: in hoeverre is er efficiënt samengewerkt met partners en groepen buiten het instituut van de Nationale ombudsman? Belangrijk bij het beantwoorden van deze vraag is dat er enkel iets gezegd wordt over de efficiëntievraag en er geen oordeel wordt gegeven over de wenselijkheid van gemaakte keuzes. Er kunnen redenen zijn om bewust te kiezen voor een taakinvulling die niet optimaal efficiënt is, maar wel andere belangrijke voordelen heeft. In deze paragraaf zal echter niet worden ingegaan op de vraag welke voor- of nadelen zwaarder wegen, maar zal enkel worden gekeken naar de doelmatigheid van het instituut. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de vraag die is gesteld aan de medewerkers van de Kinderombudsman, welke activiteiten of taken ze minder/niet zouden doen als hun budget significant zou dalen; en wat ze juist meer zouden doen als hun budget significant zou stijgen. Beantwoording van deze vraag geeft inzicht in de keuzes die het instituut maakt met betrekking tot de inzet van de middelen.

5.2.1 Efficiënte samenwerking met de Nationale ombudsman

Wat betreft de samenwerking met de Nationale ombudsman kan er worden gekeken in hoeverre de Kinderombudsman de eerste vijf jaar gebruik heeft gemaakt van bestaande processen en systemen, dan wel in hoeverre ze hun eigen processen en systemen hebben vormgegeven. In hoofdstuk 2 (par. 2.4) is een beeld geschetst van de samenwerking tussen de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman, zowel op het niveau van de bewindslieden als op het niveau van de medewerkers. Op deze informatie wordt in dit onderdeel teruggegrepen om inzicht te krijgen in de doelmatigheid van de Kinderombudsman.

Samenwerking

Wanneer het instituut Kinderombudsman net is opgericht, is de organisatie vooral druk bezig is zichzelf op te bouwen, naam te maken en kennis te vergaren. De medewerkers en de Kinderombudsman zijn bezig om uit te zoeken wat het betekent om 'de Kinderombudsman' in Nederland te zijn. Zij zijn hierin door de Nationale ombudsman erg vrijgelaten. Dit heeft er voor gezorgd dat ze snel en zelfstandig naar buiten konden treden, maar ook dat ze veel zelf moesten uitzoeken en uitdenken.
Er is wel gebruikt gemaakt van een aantal bestaande manieren van werken en van bestaande faciliteiten van de Nationale ombudsman. In hoofdstuk 2 (par. 2.4) is genoemd dat de

Kinderombudsman methoden voor het ombudswerk en het uitvoeren van onderzoek overnam van de Nationale ombudsman en dat het team ZON en de medewerkers van de Kinderombudsman elkaar wisten te vinden. Ook is genoemd dat de Kinderombudsman gebruik kon maken van bijvoorbeeld het netwerk van de Nationale ombudsman en van de mediation die de Nationale ombudsman bood. Tegelijk wordt ook duidelijk dat de Kinderombudsman zo veel mogelijk zelf wilde doen en binnen het eigen team wilde houden.
Uit de interviews komt naar voren dat medewerkers van de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman soms een beroep doen op elkaar. Uit de analyse in hoofdstuk 4 (par. 4.8.2) wordt duidelijk dat er direct is samengewerkt bij de klachtbehandeling. Er blijkt dat in ongeveer de helft van de zaken bij de Kinderombudsman (16 van de 29) is samengewerkt met de Nationale ombudsman. Medewerkers van de Kinderombudsman en Nationale ombudsman geven aan dat het in het begin zoeken was naar de juiste afstemming en dat dit niet altijd goed gegaan is. Dit heeft geresulteerd in het vastleggen van een protocol voor het betrekken van de Nationale ombudsman in ombudswerk. Uit de analyse van de gezamenlijke klachtbehandeling in hoofdstuk 4 komt een beeld naar voren van twee duidelijk zelfstandige ombudsteams die wel afstemmen, maar hun werkprocessen niet integreren. Zo worden er zowel door de Kinderombudsman als de Nationale ombudsman een klachtdossier geopend over dezelfde zaak.

Afstemming en communicatie

Uit de interviews blijkt dat de afstemming tussen de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman soms te wensen over heeft gelaten. Ondanks dat er een wekelijks overleg was tussen de Nationale ombudsman en de substituten, is er genoemd dat de Kinderombudsman niet altijd deelde waarmee zijn team bezig was of bijvoorbeeld dat of wanneer ze in het nieuws zouden komen. Een medewerker van de Kinderombudsman geeft als voorbeeld dat de Kinderombudsman de Nationale ombudsman er niet van op de hoogte had gesteld dat er pers mee zou gaan op zijn werkbezoek aan vluchtelingenkampen in Macedonië. Dezelfde medewerker geeft aan dat de Nationale ombudsman iemand van de Kinderombudsman uitnodigde mee te gaan naar een werkbezoek, maar dat de Kinderombudsman liever aparte bezoeken inplande.
Het beeld dat geschetst werd in de interviews duidt erop dat het onderbrengen van de Kinderombudsman bij de Nationale ombudsman efficiëntievoordelen heeft gebracht. Het team van de Kinderombudsman heeft kunnen profiteren van bestaande kennis, voornamelijk op het gebied van de methoden van ombudswerk en onderzoek, binnen de Nationale ombudsman en van het netwerk dat de Nationale ombudsman heeft opgebouwd. Daarnaast blijkt ook dat (het team van) de Kinderombudsman veel zelf in de hand wilde houden en dat de afstemming op bepaalde punten suboptimaal verliep.

5.2.2 Efficiënte samenwerking met partners en groepen buiten de Nationale ombudsman

Wanneer men kijkt naar de efficiëntie van samenwerking met externe partners en groepen, valt op dat de Kinderombudsman een breed scala aan contacten en samenwerkingspartners heeft gehad in de eerste vijf jaar.

Samenwerking met het kinderrechtenveld

Zoals besproken in hoofdstuk 3 (par. 3.2.9) heeft de Kinderombudsman veel gebruik kunnen maken van kennis die in het kinderrechtenveld voor handen was. Dit heeft de Kinderombudsman geholpen om een snelle start te maken en zich vanaf het begin te profileren. Daarnaast gaven enkele respondenten waarmee is samengewerkt aan dat de Kinderombudsman de samenwerking voor enige tijd beschadigde door niet altijd zorgvuldig om te gaan met de gedeelde kennis. Respondenten vanuit het kinderrechtenveld gaven aan dat dit in een latere fase verbeterde. Zo wordt de samenwerking voor de VN-rapportage door een van de geïnterviewde vanuit het kinderrechtenveld als een succes beschouwd, omdat er afstemming mogelijk was van de accenten in de verschillende rapportages. Ook andere respondenten vanuit de jeugdhulp of het kinderrechtenveld gaven voorbeelden van succesvolle samenwerking waarbij het mogelijk was om werkzaamheden af stemmen. Een respondent vanuit een jeugdhulporganisatie heeft aangegeven dat er aan het einde van de eerste vijf jaar nog een korte periode van weinig afstemming was. Dat lijkt er vooral mee te maken te hebben dat de Kinderombudsman vóór het einde van zijn termijn nog de meeste lopende onderzoeken uitgebracht wilde hebben.
Medewerkers van de Kinderombudsman gaven aan dat ze er soms ook bewust voor kozen om niet samen te werken met partners vanwege hun positie als Hoog College van Staat, ook al zou dat efficiëntievoordelen hebben kunnen opleveren. Zo stelde een medewerker van de Kinderombudsman dat ze niet samen met andere organisaties lobbyen en dat ze geen petities zouden ondertekenen. Het risico bestaat, volgens de medewerker, dat de Kinderombudsman dan beschouwd zal worden als 'een van de NGO's' en daarmee aan gezag kan verliezen. Andere overwegingen dan efficiëntie werden dus soms belangrijker gevonden voor het werk van de Kinderombudsman op de lange termijn.
De Kinderombudsman heeft door de samenwerking enerzijds veel kunnen doen en zich kunnen profileren. Anderzijds bemoeilijkte de onzorgvuldige omgang met gekregen informatie de samenwerking in het begin, doordat men enige tijd minder bereid was om informatie te delen. Het instituut heeft, zo geven respondenten vanuit het kinderrechtenveld aan, echter veel goodwill en werkt voor hetzelfde doel als de NGO's, waardoor NGO's de samenwerking wel wilde behouden. In een latere fase zijn er meer voorbeelden te geven van succesvolle samenwerkingen.

Kinderrechtenmonitor

Een activiteit die verder duidelijk naar voren komt wanneer men kijkt naar de efficiëntie in relatie tot de samenwerking, is de Kinderrechtenmonitor. In veel interviews wordt genoemd dat dit middel om de rechten van kinderen te monitoren niet het enige instrument binnen Nederland is (zie ook par. 5.1.4). Rapporten met een soortgelijk doel zoals de Jeugdmonitor, Kinderen in tel en de Jaarberichten Kinderrechten worden genoemd. Vanuit een efficiëntie oogpunt lijkt het echter overbodig om verschillende rapportages te hebben. Verschillende respondenten, onder andere bij ministeries, gaven eveneens aan dat ze overlap zien tussen de rapporten. Ook een medewerker uit het kinderrechtenveld gaf aan te betreuren dat er geen mogelijkheid was om ten aanzien van de rapportages, onder andere ook voor het IVRK, meer samen te werken en dat de kostenbaten-verhouding uit het oog verloren was. In interviews met medewerkers van kinderrechtenorganisaties is genoemd dat er wel is gesproken over het samenvoegen van rapportages, waaronder die van de Kinderombudsman, maar dat dit in de praktijk lastig bleek te realiseren en de profileringsfunctie in het gedrang zou brengen.

De voormalige Kinderombudsman vermeldde in dit verband eveneens dat hij wilde voorkomen dat zijn rapport een lobbystuk zou worden, of als zodanig zou worden beschouwd. Vooral de respondenten van de ministeries gaven aan liever te zien dat de rapportages samengevoegd worden of eventueel minder frequent uitgebracht worden. Hiervoor werd als reden gegeven dat het de ministeries veel werk kost om alle opgevraagde informatie aan te leveren.

5.2.3 Wat zou men doen met een hoger of lager budget?

Verschillende medewerkers van de Kinderombudsman is de vraag gesteld wat zij zouden doen met een aanzienlijk lager budget. Medewerkers vertellen dat bijna al het budget vastligt in personeelszaken, en dat minder fte daarom eigenlijk de enige mogelijkheid zou zijn om te bezuinigen. Dat zou dan vervolgens ten koste kunnen gaan van ofwel het ombudswerk of wel het beleidsonderzoek. In het eerste geval wordt gevreesd dat de gevolgen van minder fte op het ombudswerk de wachttijden omhoog doet gaan. De teamleider van de Kinderombudsman heeft aangegeven dat het ombudswerk vraaggericht gestuurd wordt. De telefoongesprekken en e-mailberichten die binnen komen moeten nu eenmaal beantwoord worden. Het is niet gemakkelijk daarop te bezuinigen. Ook vraagt de aard van de gesprekken dat er de tijd wordt genomen deze af te handelen. Ook bij gesprekken die niet direct in behandeling genomen kunnen worden, kan de ombudswerker een gesprek niet zomaar afbreken uit tijdsoverwegingen. De andere optie, bezuinigen op beleidsonderzoek, zou voornamelijk inhouden dat men zich meer focust op enkele gebieden uit het brede terrein dat de Kinderombudsman mogelijk beslaat. Het team van de Kinderombudsman zou dan specialistischer kunnen worden. De consequentie hiervan is dat de Kinderombudsman veel terreinen waar kinderen mogelijk hulp kunnen gebruiken niet zal onderzoeken of onder de aandacht zal brengen.
Op de vraag wat men zou doen met meer budget is verschillend geantwoord, maar het vaakst zijn de werkzaamheden in het Caribisch Nederland genoemd. De Kinderombudsman heeft in de eerste vijf jaren hier geen activiteiten ontplooid, terwijl hij wel een wettelijke taak heeft op deze eilanden (art. 1a jo. art. 11c lid 1 sub a WNo). Geldgebrek is hierbij regelmatig als reden genoemd. Als de Kinderombudsman meer gelden zou hebben voor Caribisch Nederland, zou dat voornamelijk aangewend worden voor het beter opleiden van de medewerkers om ook zaken vanuit Caribisch Nederland te kunnen opnemen, naamsbekendheid op de eilanden, en mogelijk in een uitgebreider onderzoek naar kinderrechten (zie ook aanbeveling 5, hoofdstuk 7). Een ander belangrijk punt is meer kinderen die de Kinderombudsman weten te vinden met hun vragen en klachten. Hiervoor zou een naamsbekendheidcampagne nodig zijn én meer ombudsmedewerkers om de wachttijden niet nog verder op te laten lopen. Andere thema's die genoemd zijn waar mogelijk extra budget heen zou gaan, zijn meer bezoeken aan kinderen van de Kinderombudsman (om participatie te versterken), meer follow-up naar aanleiding van advies en onderzoek, meer tijd om wetstrajecten te volgen, meer reflectie binnen het team en verbeterede communicatiemiddelen (website, nieuwsbrief, chat-functie).

5.3 De Kinderombudsman door de ogen van jeugdigen

De slogan van de Kinderombudsman luidt 'Wij laten van je horen', waarmee het instituut zich afficheert als spreekbuis van de jeugd. Deze slogan weerspiegelt de missie van de Kinderombudsman om de belangen van de jeugd te behartigen en impliceert ook bekendheid met de wensen en

behoeften van de jeugd. Het is daarom relevant om te onderzoeken of de jeugd zelf op de hoogte is van (de doelen van) de Kinderombudsman en wat hun meningen zijn over de activiteiten waarin hun belangen centraal zouden moeten staan. Om dit in kaart te brengen waren drie deelstudies gepland: (1) een enquête onder 300 kinderen en jongeren[339] over de mate waarin zij bekend zijn met de Kinderombudsman, met aandacht voor factoren die samenhangen met het al dan niet kennen van de Kinderombudsman; (2) interviews onder 20 jongeren over concrete publieke dossiers van de Kinderombudsman met een kwalitatieve analyse van de mening van jongeren over de inzet van de Kinderombudsman voor de thema's in kwestie; (3) interviews onder jongeren en ouders die contact hebben gehad met de Kinderombudsman om hun tevredenheid over dat contact in kaart te brengen. Deze laatste deelstudie is uiteindelijk niet uitgevoerd vanwege een gebrek aan deelnemers (zie bijlage K).

5.3.1 Bekendheid jeugdigen met de Kinderombudsman

Eén van de taken van de Kinderombudsman is voorlichting en informatievoorziening over kinderrechten en de taken en doelen van de Kinderombudsman. Dit gebeurt door middel van de website, media-optredens, en publicaties. Aangezien de Kinderombudsman de belangen van de jeugd behartigt, is het zinvol dat jeugdigen het instituut kennen. De vraag is in hoeverre jeugdigen (10-18 jaar) op de hoogte zijn van het bestaan van het Kinderombudsman en de taken van dit instituut. Om dit te onderzoeken zijn basisscholen, middelbare scholen en mbo-scholen aangeschreven met het verzoek om deelname aan een enquête over de Kinderombudsman onder leerlingen. De aangeschreven scholen zijn zo gekozen dat zij verspreid waren over alle 12 provincies met aandacht voor spreiding over gemeenten met een verschillende mate van stedelijkheid.

5.3.1.1 Procedures

Basisscholen: kinderen 10-12 jaar

Er is voor gekozen om op basisscholen alleen groep 7 en 8 te betrekken bij de enquête, omdat voor kinderen in lagere klassen het invullen van een enquête te moeilijk kan zijn waardoor hun antwoorden onvoldoende betrouwbaar zijn. Het onderzoek op de basisscholen vond plaats in de context van een gastles over de Kinderombudsman. Een onderzoeksmedewerker die basisschoolleerkracht is en afgestudeerd aan de Academische Pabo, heeft deze gastles ontwikkeld (zie bijlage L). Deze medewerker heeft alle deelnemende basisscholen bezocht om de gastles klassikaal te verzorgen (na toestemming van de ouders van de leerlingen in de betreffende klas). Aan het begin van elke gastles legde zij de leerlingen in de klas eerst een quiz voor over de Kinderombudsman (zie bijlage M) om te kijken wat de leerlingen al wisten over dit instituut. De resultaten van deze quiz zijn gebruikt voor deze rapportage.

339 Voor de leesbaarheid worden de basisschoolleerlingen met de term 'kinderen' aangeduid en de leerlingen van de middelbare scholen en mbo-scholen met de term 'jongeren'.

Middelbare scholen en mbo-scholen: jongeren 12-18 jaar

Voor de jongeren zijn 121 middelbare scholen en 55 mbo-scholen aangeschreven verspreid over alle 12 provincies en met aandacht voor spreiding over gemeenten met een verschillende mate van stedelijkheid. Via de middelbare scholen kunnen jongeren van 12-18 jaar worden bereikt, maar de jongeren ouder dan 16 jaar hebben vrijwel allemaal een hoger schoolniveau (havo of vwo) omdat vmbo-ers op 16-17 jaar al klaar zijn met hun opleiding. Om ook die laatste groep te bereiken zijn mbo-scholen toegevoegd aan de lijst. Voor middelbare en mbo-scholen is een online enquête opgezet, omdat een gastles niet makkelijk is in te passen in het curriculum. De enquête bestond uit dezelfde vragen als voor de basisscholen (zie bijlage M) met alleen wijzigingen in de vragen naar klas en schooltype. Deelnemende scholen vroegen alle ouders om toestemming voor deelname van hun kind via een link in een e-mail. Na toestemming van de ouder, ontving de leerling een e-mail met een link naar de online enquête.

5.3.1.2 Deelnemers

Basisscholen

Voor de enquête zijn 176 basisscholen in Nederland aangeschreven, waarvan er veertien meededen aan het onderzoek. Deze veertien scholen waren verspreid over zes provincies (Groningen, Overijssel, Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland, Limburg) en vertegenwoordigen het hele spectrum aan stedelijkheidsgraad, van niet stedelijk (vijf scholen), matig stedelijk (zes scholen), tot sterk stedelijk (twee scholen). In sommige scholen deden meerdere klassen mee. Zie bijlage N voor een overzicht van de deelnemende scholen en het aantal klassen en leerlingen per school. Het totaal aantal deelnemende leerlingen was 475 (48% meisjes, 58,7% groep zeven). De meeste kinderen waren tien of elf jaar (84,8%), sommigen twaalf jaar (14%) en een klein aantal negen jaar (drie kinderen) of dertien jaar (twee kinderen). Van de leerlingen noemde 83,8% zich Nederlands. De etnische identiteiten van de andere leerlingen waren zeer divers, met 5,5% Marokkaans, 1,9% Turks, 1,2% Surinaams of Antilliaans, en een relatief grote groep 'Anders' (7,2%) waarbij een veelheid aan etnische identiteiten werd genoemd.

Middelbare scholen en mbo-scholen

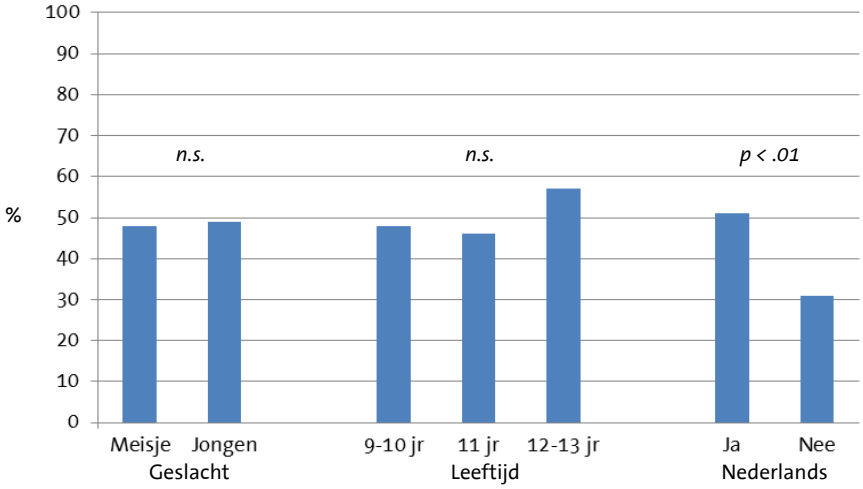
Van de 121 aangeschreven middelbare scholen deden er tien mee aan het onderzoek en van de 55 mbo-scholen helaas geen. Deze tien scholen waren verspreid over vier provincies (Friesland, Drenthe, Zuid-Holland, Limburg). Zie bijlage O voor een overzicht van de deelnemende scholen. Geen van de scholen bevond zich in de Randstad of in een stedelijk gebied. Het totaal aantal deelnemende leerlingen was 500 (58,5% meisjes). Meer dan de helft van de deelnemende jongeren waren tussen veertien en zestien jaar oud (53%), een derde was elf tot dertien jaar (33%) en een kleine groep zeventien tot negentien jaar (14%). De deelnemers waren als volgt verdeeld over schoolniveaus: 20% vmbo, 32% havo, 39% vwo, 9% gymnasium (twaalf havo-/vwo-leerlingen zijn bij de havo ingedeeld). Van de leerlingen noemde 94,4% zich Nederlands. De etnische identiteiten van de andere jongeren waren zeer divers. Slechts 1,4% van die groep identificeerde zich met één van de vier grootste etnische minderheidsgroepen (Marokkaans, Turks, Surinaams of Antilliaans). De rest schaarde zich in

de groep 'Anders' (4,1%), waarbij veel verschillende etnische identiteiten werden genoemd. In de aanvraag werd uitgegaan van een enquête onder 300 jeugdigen. Uiteindelijk zijn 975 enquêtes afgenomen (475 onder kinderen, 500 onder jongeren).

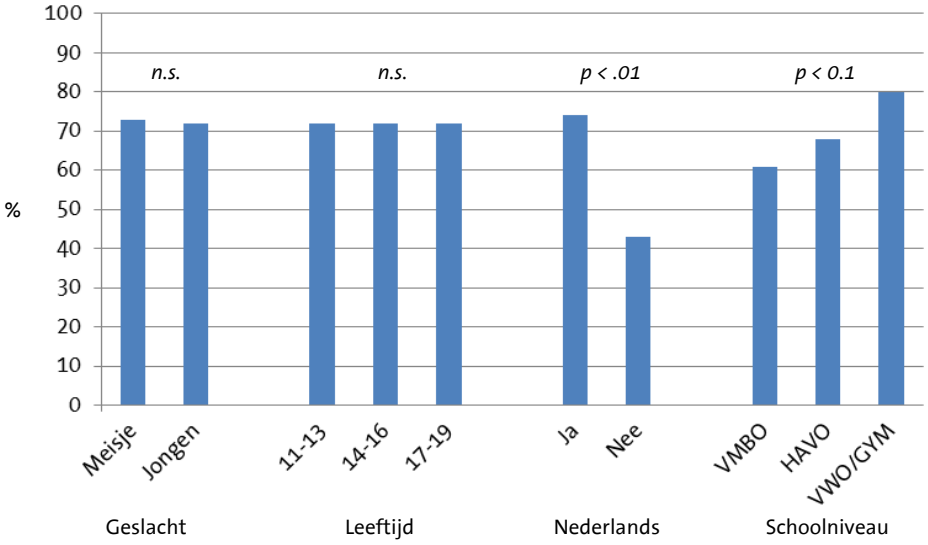
5.3.1.3 Resultaten

Uit de quiz en de enquête bleek dat 48% van de kinderen en 72% van de jongeren weleens van de Kinderombudsman hadden gehoord. De meerderheid van de kinderen en jongeren kende de Kinderombudsman via televisie. Het percentage kinderen (basisschool tien tot twaalf jaar) dat weleens van de Kinderombudsman had gehoord varieerde sterk per school, van 13% tot 90%. Op vier scholen was minder dan 25% van de kinderen bekend met de Kinderombudsman en op twee scholen meer dan 75% van de kinderen. Het percentage jongeren (twaalf tot achttien jaar) dat weleens van de Kinderombudsman had gehoord varieerde per school van 57% tot 100%, maar dit was geen statistisch significant effect. Ook moet worden aangetekend dat op de school met 100% bekendheid maar drie jongeren hadden meegedaan.
Op de eenvoudige vraag of zij weleens van de Kinderombudsman gehoord hebben kunnen kinderen natuurlijk sociaal wenselijk antwoorden en 'doen alsof' ze het instituut kennen. Om dit te ondervangen hebben we aan de kinderen en jongeren die antwoordden van de Kinderombudsman te hebben gehoord ook gevraagd waar de Kinderombudsman voor is. De ruime meerderheid van deze kinderen (87,4%) en jongeren (78,6%) schreef een antwoord op waarin het begrip kinderrechten expliciet of impliciet werd genoemd. De andere kinderen (12,6%) en jongeren (21,4%) noemden meer algemeen het helpen van kinderen. Dit impliceert dat de kinderen en jongeren niet zomaar 'ja' invulden op de bekendheidsvraag, omdat zij doorgaans ook correct konden aangeven wat de functie van de Kinderombudsman was.
In Figuur 1A (kinderen) en Figuur 1B (jongeren) is de bekendheid met de Kinderombudsman weergegeven naar demografische kenmerken van de deelnemers. Voor zowel kinderen als jongeren gold dat er geen significante verschillen waren in bekendheid met de Kinderombudsman tussen leeftijdsgroepen of tussen jongens en meisjes. Wel hadden zowel kinderen als jongeren die zichzelf als niet-Nederlander bestempelden significant minder vaak gehoord van de Kinderombudsman dan de kinderen en jongeren die zichzelf Nederlander noemden.

Figuur 1A: Kinderen die van de KOM hebben gehoord



Figuur 1B: Jongeren die van de KOM hebben gehoord



Voor de groep jongeren is ook gekeken naar het schoolniveau. Deze variabele was ingedeeld naar (1) vmbo; (2) havo; (3) vwo/gymnasium. Het gymnasium is bij vwo ingedeeld omdat er de gymnasiumgroep vrij klein was. Uit de analyses bleek dat er een significant effect was van schoolniveau op bekendheid met de Kinderombudsman. Jongeren op het vmbo en jongeren op de havo waren significant minder vaak bekend met de Kinderombudsman dan jongeren op vwo/gymnasium (zie Figuur 1B). Het verschil tussen vmbo en havo was niet significant.
Aan de deelnemers is ook gevraagd te kiezen tussen twee stellingen over het belang van de Kinderombudsman voor kinderen in Nederland. De ruime meerderheid van de kinderen (92,3%) en de

jongeren (82,1%) koos de stelling dat er in Nederland genoeg kinderen zijn die de Kinderombudsman nodig hebben omdat ze niet krijgen waar ze recht op hebben. De rest van de kinderen (7,7%) en een deel van de jongeren (6,4%) koos de stelling dat Nederland een Kinderombudsman niet zo hard nodig heeft omdat kinderen in Nederland een goed leven hebben. Ruim 10% van de jongeren had geen mening over deze vraag.
In de enquête werd een lijst met zeven centrale kinderrechten gegeven: het recht op (1) onderwijs, (2) bescherming tegen mishandeling; (3) bescherming tegen discriminatie; (4) een eigen geloof; (5) gezondheidszorg; (6) voeding en huisvesting; (7) informatie over zijn/haar leven. Kinderen en jongeren mochten aangeven welke van deze kinderrechten ze het belangrijkst vonden. Door de kinderen werd het recht op onderwijs en bescherming tegen mishandeling het vaakst als belangrijkst gekozen. Ook de jongeren vonden deze twee heel belangrijk, maar ongeveer even belangrijk waren ook het recht op gezondheidszorg en het recht op voeding en huisvesting.
Ook mochten kinderen en jongeren zelf een kinderrecht bedenken dat ze belangrijk vonden. Veel deelnemers konden geen nieuw kinderrecht bedenken (26,3% van de kinderen en 38,7% van de jongeren) en veel deelnemers schreven iets op dat al onder de bestaande kinderrechten valt (45,1% van de kinderen en 34,1% van de jongeren). De overige antwoorden varieerden sterk van bijvoorbeeld 'het recht op een vaarbewijs vanaf tien jaar' tot '1000 euro per dag zakgeld', of 'zoveel gamen als je wilt'. Naast deze meer idiosyncratische antwoorden, waren de meest opvallende thema's onder kinderen het recht op sport (19% van de overige antwoorden) en het recht om niet gepest te worden (18%). Ook onder jongeren werd het recht op sport (15% van overige antwoorden) en bescherming tegen pesten (7%) genoemd, maar ook recht op minder/geen school/huiswerk (14%) en stemrecht (12%).
Ten slotte is aan de deelnemers gevraagd of zij dachten dat de Kinderombudsman ook een vrouw zou kunnen zijn. Deze vraag is gesteld naar aanleiding van de keuze van de huidige Kinderombudsman om de oorspronkelijke benaming te voeren en deze niet te veranderen naar Kinderombudsvrouw. De ruime meerderheid van de kinderen (79%) en jongeren (86,2%) wist dat de Kinderombudsman ook een vrouw kan zijn, maar dit betekent ook dat een niet te verwaarlozen minderheid daar niet zeker van was.

5.3.1.4 Reflectie op de bevindingen van de enquêtes

De Kinderombudsman geniet bekendheid onder ongeveer de helft van kinderen in groep zeven en acht en bij ruim 70% van jongeren van twaalf tot achttien jaar. De Kinderombudsman heeft geen streefcijfers over de mate van bekendheid bij jeugdigen, dus deze cijfers kunnen daar niet tegen worden afgezet. Cijfers over de bekendheid van andere organisaties onder jeugdigen zijn niet gevonden, waardoor ook een dergelijke vergelijking niet mogelijk is. De meeste kinderen en jongeren die van de Kinderombudsman hadden gehoord wisten te melden dat deze organisatie zich bezig houdt met kinderrechten. Dit laat zien dat kinderen niet zomaar wat invulden, maar echt een inhoudelijk beeld hadden bij de Kinderombudsman. Iets meer dan de helft van de kinderen en jongeren kenden de Kinderombudsman van televisie, en dat was veel meer dan bekendheid via ouders, school, of internet. Het verdient daarom aanbeveling om de actieve mediastrategie, met name via televisie, voort te zetten om kinderrechten te agenderen en om meer bekendheid te verwerven onder jeugdigen (zie aanbeveling 5.5, bijlage D en aanbeveling 14, hoofdstuk 7). Het is daarbij van belang om specifiek aandacht te besteden aan kwetsbare en moeilijk bereikbare

jeugdigen, zoals jeugdigen op lagere schoolniveaus en van niet-Nederlandse afkomst.
De bekendheid van de Kinderombudsman was veel groter onder jongeren (72%) dan onder kinderen (48%), maar binnen die groepen speelde leeftijd geen rol. De afwezigheid van leeftijds-effecten voor de groep twaalf tot achttien (terwijl er ook twaalfjarigen in de kindergroep zaten) doet vermoeden dat het verschil tussen de kinderen jongeren een andere oorzaak zou kunnen hebben. Het is mogelijk dat de verschillende procedures voor de werving van kinderen en jongeren mede verantwoordelijk is voor de verschillende resultaten tussen de twee groepen.
De vragen aan kinderen waren ingebed in een gastles op een basisschool waardoor het makkelijk was toestemming te krijgen van ouders voor deelname van hun kinderen aan het onderzoek. Het proces van toestemmingsbriefjes is veel gangbaarder op basisscholen dan op middelbare scholen en mbo-scholen. Ook geven ouders makkelijk toestemming voor een gastles met een quiz voor onderzoek. Op alle basisscholen die meededen was het dan ook geen probleem om voor de hele klas toestemming te krijgen. En door de inbedding in een gastles deden dan ook automatisch alle kinderen in de klas mee. Op de middelbare en mbo-scholen ging alle communicatie via e-mail en moesten ouders het e-mailadres van hun zoon/dochter opgeven als zij akkoord gingen met deelname. Vervolgens moest de jongere de e-mail openen en de enquête ook werkelijk invullen. Niet alle ouders en jongeren lezen hun e-mails regelmatig of zien het nut in van een online enquête. Het is dus goed mogelijk dat in deze groep meer zelfselectie heeft plaatsgevonden: ouders die de Kinderombudsman kennen en belangrijk vinden geven toestemming en de jongeren die dat ook vinden vullen de vragenlijst in. Het verschil in percentage bekendheid onder kinderen versus jongeren moet dus met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. De meest veilige schatting ligt daarom rond 50% zoals gevonden bij de kinderen. Verder zijn scholen voor speciaal onderwijs niet meegenomen, omdat een schriftelijke enquête lastig kan zijn voor leerlingen voor wie lezen en schrijven niet altijd vanzelf gaat.
Het is belangrijk om op te merken dat de resultaten met betrekking tot de invloed van een aantal achtergrondkenmerken van de deelnemers op bekendheid met de Kinderombudsman overeenkwamen voor kinderen en jongeren. In beide groepen maakten geslacht en leeftijd niet uit, en in beide groepen was de Kinderombudsman duidelijk minder bekend over deelnemers die zichzelf als niet-Nederlands bestempelden dan onder kinderen die zich wel als Nederlander identificeerden. Aangezien de meerderheid van de deelnemers de Kinderombudsman van televisie kenden, zou het kunnen zijn dat de lagere bekendheid met dit fenomeen onder niet-Nederlandse deelnemers te maken heeft met het feit dat zij thuis minder of geen Nederlandse televisie kijken. Voor de jongeren werd ook gevonden dat deelnemers op het vmbo en havo minder vaak bekend waren met de Kinderombudsman dan deelnemers op vwo of gymnasium. Dit is consistent met het beeld dat jongeren op de hogere schoolniveaus meer algemene kennis hebben, onder andere doordat thuis meer over het nieuws wordt gesproken en ze zelf vaker dergelijke informatie opzoeken op televisie of internet.
Uit de enquête bleek verder dat kinderen en jongeren de bestaande kinderrechten waarvoor de Kinderombudsman opkomt belangrijk vinden. Toen zij zelf een nieuw kinderrecht mochten bedenken gaf de ruime meerderheid aan geen nieuwe te kunnen verzinnen of een antwoord te geven dat al gedekt wordt door een bestaand recht. Aanvullende thema's die opvielen onder de kleine groep kinderen en jongeren die wel een nieuw recht bedachten waren het recht op sport, bescherming tegen pesten, en specifiek onder jongeren stemrecht. Het recht op sport zou kunnen vallen onder kinderrechten met betrekking tot gezondheid (art. 24 IVRK) en vrije tijd/spelen (art. 31 IVRK). Ook maatregelen zoals het kindpakket kunnen in theorie bijdragen aan een recht op sport (indien ouders

dat anders niet kunnen betalen), maar zijn niet specifiek gericht op sport. Dit thema zou mogelijk een waardevolle aanvulling kunnen zijn op de onderwerpen waar de Kinderombudsman zich al expliciet mee bezig houdt. Het recht op bescherming tegen pesten valt strikt genomen onder het recht op bescherming tegen mishandeling, maar die term wordt waarschijnlijk vooral geassocieerd met mishandeling door volwassenen. Het thema pesten voegt voor kinderen en jongeren blijkbaar een belangrijke dimensie toe, die ook door de Kinderombudsman als belangrijk onderwerp op de kaart is gezet in de afgelopen jaren. Jongeren noemden ook stemrecht (of meer algemeen inspraak in wetten en rechten). Dit is een complex thema als het gaat om de afweging van rechten en verantwoordelijkheden voor minderjarigen. Meer algemeen zou het onderwerp 'betrokkenheid bij en inspraak in politiek' voor jongeren mogelijk wel toegevoegde waarde kunnen hebben. Hiervoor pleiten overigens verschillende organisaties, waaronder de Kinderombudsman, al langer. Het betrekken van kinderen bij het ontwikkelen van wetgeving en regels die hen aangaan wordt bijvoorbeeld door de VN-Kinderrechtencomité aanbevolen en door de Kinderombudsman in de Kinderrechtenmonitor.[340]

Verreweg de meeste kinderen (92%) en jongeren (82%) waren het eens met de stelling dat het goed is dat de Kinderombudsman bestaat omdat er ook in Nederland kinderen zijn die niet altijd krijgen waar ze recht op hebben. Het draagvlak voor de Kinderombudsman is daarmee groot te noemen. De benaming Kinderombuds*man* riep bij de meeste deelnemers geen verwarring op: zij begrepen dat de Kinderombudsman ook een vrouw zou kunnen zijn, mogelijk mede omdat ze de huidige Kinderombudsman weleens op televisie hebben gezien. Toch dacht één vijfde van de kinderen dat de Kinderombudsman geen vrouw kon zijn, of wist niet zeker of dat wel kon. De inschatting of dit voldoende reden is om de term Kinderombudsvrouw te voeren wanneer dat van toepassing is laten we over aan de organisatie.

5.3.2 Meningen van jongeren over de Kinderombudsman

Om wat meer te weten te komen over de meningen van jongeren over de Kinderombudsman zijn 30 interviews uitgevoerd. Deze jongeren zijn geworven via de online enquête (jongeren konden aangeven of ze gebeld wilden worden voor een interview) én door studenten via hun persoonlijke netwerken. De achtergrondkenmerken van de deelnemende jongeren staan beschreven in tabel 3.

340 UN Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, CRC/C/NDL/CO/4, 8 juni 2015, par. 31(a); General Comment No. 14, par. 99; Kinderrechtenmonitor 2014, p. 15; Kinderrechtenmonitor 2015, p. 182.

Tabel 1: Kenmerken van geïnterviewde jongeren (N = 30)

Kenmerk	Aantal
Meisjes/jongens	14/16
Nederlands/niet-Nederlands	28/2
Leeftijd	
12-13 jaar	7
14-15 jaar	12
16-17 jaar	7
18+	4
Schoolniveau	
vmbo	3
havo	6
vwo/gym	20
mbo	1

Het interview bestond uit vragen over drie dossiers waar de Kinderombudsman zich mee bezig heeft gehouden: het kinderpardon, het kindpakket, en het plan tegen pesten. Jongeren werd gevraagd naar hun mening over deze onderwerpen en hun ideeën over de rol van de Kinderombudsman in deze kwesties (zie bijlage P).

5.3.2.1 Analyse interviews

Uit de interviews bleek dat de meeste kinderen (19 van de 30) van de Kinderombudsman hadden gehoord. Verreweg de meeste geïnterviewde jongeren gaven aan niet te weten wat het kinderpardon of het kindpakket is. Ze waren wel allemaal bekend met anti-pest programma's op scholen maar niet met het specifieke plan van aanpak van de Kinderombudsman. Hieronder volgt een kwalitatieve beschrijving van de antwoorden op specifieke vragen per onderwerp die volgden op een korte uitleg als de jongere niet wist waar het over ging.

Het kinderpardon

De jongeren waren bijna zonder uitzondering positief over het kinderpardon en vonden het belangrijk was dat de Kinderombudsman zorgt dat de regels ook werkelijk worden nageleefd en de autoriteiten erop wijst als dat niet gebeurt. Ze wezen vaak op het belang van het kinderpardon voor de ontwikkeling van kinderen en de morele verplichting om kinderen die in Nederland zijn geboren of al heel lang wonen ook als Nederlanders te behandelen.

> "Hartstikke goed want dan hebben die kinderen de kans om zich gewoon te ontwikkelen en een stabiele situatie te hebben"
> (Jongen, achttien jaar)

> "Ja dat vind ik op zich wel terecht want er zijn al veel kinderen uit anderen landen en het is gewoon best triest om die nu dan opeens weer terug naar huis te sturen waar

bijvoorbeeld ook veel oorlog kan zijn en als ze hier al heel hun leven wonen vind ik dat ze hier ook mogen blijven als ze niks hebben misdaan."
(Jongen, veertien jaar)

"Echt zielig, zielig voor de kindjes hebben ze hier al hun vriendjes enzo iedereen met wie ze omgaan heel hun leven en dan moeten ze opeens weg."
(Meisje, achttien jaar)

Er was ook een jeugdige die vond dat kinderen hier wel moeten worden opgevangen zolang het oorlog is in het land van herkomst, maar dat ze wel weer terug moeten als de oorlog daar eenmaal voorbij was. Dit was echter duidelijk een minderheidsstandpunt in de groep van de geïnterviewde jongeren.
Ook werd een casus voorgelegd van twee kinderen met een vader die oorlogsmisdaden had gepleegd en uitgezet moest worden. Veel jongeren vonden het moeilijk deze casus te behandelen. Ze konden begrijpen dat een oorlogsmisdadiger wordt uitgezet, waarbij ze verwezen naar morele redenen (straf verdiend) en het afwenden van gevaar voor nieuwe misdaden in Nederland. Toch zagen de meeste jongeren ook dat het belang van de kinderen waarschijnlijk niet gediend is met het uitzetten van hun vader en dat het voor de kinderen beter zou zijn als hij mocht blijven. Eén geïnterviewde noemde wel ook en de mogelijke gebrekkige voorbeeldrol van zo'n vader voor de kinderen, waardoor het misschien voor de kinderen toch beter zou zijn als hij werd uitgezet. De genoemde overwegingen voor en tegen kwamen vaak samen voor en leidden tot een enerzijds-anderzijds antwoord waarin meestal geen stevig standpunt werd ingenomen.

"Ja, daar zijn natuurlijk 'voors' en 'tegens' bij. In principe niet aangezien hun vader gewoon weg moet. En je vader is toch vaak je voorbeeldpersoon en iemand die je nodig hebt. Dat is dan niet in het belang van het kind. Maar, die vader was wel een misdadiger en dan zou het hierdoor kunnen dat ze minder beïnvloed worden door hun vader, als hij echt zo slecht was."
(Jongen, veertien jaar)

"Aan de ene kant vind ik het wel zielig want het wordt ook wel moeilijker voor het kind om zijn vader dan nog te zien en dat lijkt me wel heel erg maar het is ook wel zijn eigen schuld dat die is terug gestuurd want zoiets doe je niet."
(Meisje, dertien jaar)

De jongeren vonden het wel moeilijk om te bedenken wat de Kinderombudsman nu precies zou kunnen doen om te zorgen dat het kinderpardon wordt nageleefd. Druk uitoefenen op de politiek, het algemene publiek bewust maken van de problemen en de autoriteiten controleren waren een aantal mogelijke acties dat werd genoemd.

Het kindpakket

Alle geïnterviewde jongeren waren positief over het kindpakket en vonden het goed dat de Kinderombudsman zich daarmee bezig houdt. De negatieve gevolgen van armoede voor kinderen

waren voor de meeste jongeren duidelijk. Ze gaven aan dat het oneerlijk is als sommige kinderen niet op een sport kunnen omdat hun ouders geen geld hebben, dat ze belangrijke ervaringen missen, en dat kinderen gepest zouden kunnen worden als ze er armoedig uitzien.

> "Als een kind in een arm gezin opgroeit, hebben zijn ouders minder geld voor eventuele voeding of een opleiding. Dan kan een kind sommige kansen niet krijgen die andere kinderen wel krijgen. Dan zou zo'n kind ook achter kunnen blijven op opvoeding of sociaal gebied. Ik denk ook dat ... je ziet ook vaak dat kinderen die bij een arm gezin vandaan komen, niet een hele hoge opleiding krijgen en ook snel alweer zelf in een vrij arme situatie terecht komen. Ik denk dat dat wel met elkaar te maken kan hebben."
> (Jongen, zeventien jaar)

> "Ik denk dat als ze op school zitten dat kinderen dan als ze bijvoorbeeld met iets rijkere kinderen in de klas zitten dat ze dat wel merken aan de hand van kleding en gedrag. En dat je aan bepaalde activiteiten niet kan deelnemen als je ouders niet genoeg geld hebben om bijvoorbeeld mee te gaan op kamp met je klas en dat bepaalde kinderen dan niet genoeg geld hebben om mee te gaan."
> (Meisje, zestien jaar)

Het was opvallend dat veel jongeren ook aangaven dat de Kinderombudsman armoede niet zomaar zonder hulp kan aanpakken, maar dat de politiek, gemeenten, bedrijven en zelfs rijke individuen moeten bijdragen aan het verlichten van armoede in het algemeen en het mogelijk maken van een kindpakket in het bijzonder. Verschillende jongeren zeiden ook dat armoede eigenlijk niet echt goed is aan te pakken en dat er altijd arme mensen zullen zijn.

> "Ik denk dat het heel erg lastig gaat worden om dat in zijn eentje te doen dus volgens mij hebben ze wel hulp van andere bedrijven nodig. Dat sommige bedrijven gratis spullen uitgeven samenwerking van gewoon de hele wereld dat niemand in armoede leeft, niet alleen in Nederland."
> (Jongen, twaalf jaar)

> "Ik had verwacht dat dat iets voor de politiek is, iets voor hogerop dat die dat moeten bedenken."
> (Meisje, achttien jaar)

> "Ik denk niet dat ie het in zijn eentje kan en ik denk niet dat ie het helemaal kan verhelpen. Met zo'n pakket ben je nog steeds wel arm en met zo'n pakket veranderd wel iets met het veranderd niet dat iemand opeens een normaal inkomen heeft dus ik denk dat ie wel hulp van andere nodig heeft en dat ie dat niet in zijn eentje kan doen."
> (Meisje, vijftien jaar)

De armoede verlichten door middel van een kindpakket en de inzet van de Kinderombudsman daarbij vonden ze zonder uitzondering positief, hoewel enkele jongeren desgevraagd aangaven andere problemen belangrijker te vinden, zoals het kinderpardon, of het tegengaan van geweld tegen kinderen.

Het plan tegen pesten

Alle geïnterviewde jongeren vonden het heel belangrijk dat er een plan van aanpak tegen pesten is en dat de Kinderombudsman zich daarmee bezig houdt. Dit thema lag ze duidelijk het meest na aan het hart, getuige de langere en meer gedetailleerde antwoorden die zij gaven op vragen over dit onderwerp in vergelijking met de antwoorden over de andere onderwerpen. Veel jongeren gaven daarbij meteen aan dat pesten heel erg is en zeer negatieve gevolgen voor kinderen kan hebben en zeker moet worden aangepakt.

> "Ik denk wel zeker dat de Kinderombudsman dat zou moeten doen, want iemand die echt erg gepest is kan ook sociaal daar nog last van krijgen later. Kan heel onzeker worden. Moeilijk vrienden maken of minder vertrouwen in je eigen vrienden. Dus ik denk wel dat hij zich daarmee bezig moet houden."
> (Jongen, zeventien jaar)

> "Ja, ik zou zelf ook niet gepest willen worden en het is gewoon een heel erg belangrijke zaak want kinderen plegen bijvoorbeeld zelfmoord of voelen zich niet lekker en willen niet naar school en als ze niet naar school willen hebben ze uiteindelijk geen onderwijs. Het is een heel erg belangrijke zaak pesten en zoals u al zei het komt heel erg veel voor. Kinderen worden ook buiten gesloten en je wil uiteindelijk een hele leuke school hebben en niet zo'n school waar wordt gepest."
> (Jongen, twaalf jaar)

Opvallend veel jongeren gaven aan dat klassikale anti-pestprogramma's op school niet werken of in ieder geval niet genoeg zijn. Veel jongeren hadden zelf ervaring met zulke programma's op school en hadden niet het idee dat die het verschil konden maken. Veel jongeren vonden dat er meer controles moeten komen om na te gaan of er gepest wordt en door wie zodat tijdig kan worden ingegrepen. Ook ging de voorkeur uit naar individuele gesprekken omdat leerlingen die veel serieuzer zouden nemen dan een klassikale les over het onderwerp. Meerdere geïnterviewden suggereerde dat de Kinderombudsman zelf met pestende jongeren zou moeten gaan praten om duidelijk te maken dat ze dit niet meer mogen doen.

> "Nee, want speciale lessen helpen niet om pesten tegen te gaan. De kinderen die pesten, die moet je aanpakken."
> (Jongen, vijftien jaar)

> "Nou het is beter dan niks, als er helemaal geen lesmethode gegeven wordt gebeurt er niks maar zo'n lesmethode is niet super effectief. Een meisje in mijn klas werd vroeger gepest maar dat soort lessen waren dan alleen maar suf want het was toch

niet zo erg. Het kan wel helpen maar het helpt niet extreem veel als sommige mensen denken."
(Meisje, zestien jaar)

Het gebrek aan vertrouwen in de scholen om pesten echt goed aan te pakken en de wens voor een veel gerichtere individuele aanpak door de Kinderombudsman kwamen vaak voor in de interviews. Daarbij werd het belang van samenwerking tussen verschillende partijen zoals de school, de ouders, de kinderen zelf en de Kinderombudsman meermalen genoemd.

5.3.2.2 Reflectie op de interviews

De kwalitatieve analyse van de 30 jongeren uit de algemene bevolking liet zien dat zij veel waardering hebben voor de publieke dossiers waarmee de Kinderombudsman zich bezighoudt. Vrijwel alle respondenten zagen het belang in van de inzet van de Kinderombudsman om te zorgen dat het kinderpardon wordt nageleefd, het kindpakket wordt ingevoerd, en het plan van aanpak tegen pesten wordt geïmplementeerd.
Over het algemeen werd samenwerking met andere partijen noodzakelijk geacht ten aanzien van alle drie de dossiers. Veel jongeren begrepen goed dat één persoon niet in staat is om zulke omvangrijke problemen op te lossen en dat het vooral zijn/haar taak is om andere partijen zoals scholen en de overheid zover te krijgen om misstanden effectief aan te pakken. De wens van een aantal jongeren voor een meer persoonlijke rol voor de Kinderombudsman bij individuele gevallen van pesten, geeft vooral aan hoe belangrijk ze dit thema vinden en zou mogelijke vertaald kunnen worden naar acties van de Kinderombudsman die ervoor zorgen dat *iemand* zich op intensieve individuele manier met pesten bezighoudt binnen scholen. Om een vollediger beeld van de werkzaamheden van de Kinderombudsman te krijgen zou in de communicatie naar jeugdigen meer aandacht besteed kunnen worden aan het werk dat de Kinderombudsman verricht in individuele gevallen (zie aanbeveling 5.6, bijlage D).
Ten slotte was het opvallend dat maar weinig jongeren wisten wat het kinderpardon of het kindpakket waren, en niet afwisten van het bestaan van een speciaal plan van aanpak tegen pesten. Deze onderwerpen komen blijkbaar niet of nauwelijks aan bod in onderwijscurricula of in televisieprogramma's die deze jongeren kijken. Het kan natuurlijk ook dat de onderwerpen wel zijn behandeld maar dat de jongeren ze simpelweg niet hebben onthouden. Maar de interesse en zorgvuldigheid waarmee deze jongeren de vragen beantwoordden over deze thema's doet vermoeden dat ze de onderwerpen niet zomaar oninteressant vinden. Het zou interessant zijn om de kennis van kinderen en jongeren over belangrijke dossiers van de Kinderombudsman op grotere schaal te onderzoeken én daarbij te bekijken hoe ze aan die kennis komen en of ze deze dossiers ook in verband brengen met de Kinderombudsman (zie aanbeveling 5.7, bijlage D).

5.4 Beleidsimpact

Onderdeel van deze evaluatie is het in kaart brengen wat de Kinderombudsman bereikt heeft in de eerste vijf jaren; oftewel welke impact het oprichten van de Kinderombudsman heeft gehad. De activiteiten, en zelfs simpelweg het bestaan van de Kinderombudsman, kunnen een grote variëteit aan mogelijke effecten teweegbrengen.

Het is bijzonder lastig om de impact van de Wet Kinderombudsman in kaart te brengen. Hiervoor zijn verschillende redenen te geven. Ten eerste wordt het uit de wet, of de MvT, niet direct duidelijk welke concrete doelen de Kinderombudsman na zou moeten streven, waardoor het ook onduidelijk is waar er precies impact verwacht mag worden. Uit de overkoepelende taak valt af te leiden dat het doel in ieder geval is de kinderrechtensituatie te verbeteren, maar dit geeft de inspanning weer en niet het verwachte resultaat. Er valt zodoende niet uit de wet af te leiden wanneer de Kinderombudsman succes heeft. Op objectieve wijze vaststellen wat succesvolle resultaten van de Kinderombudsman zijn, is bijzonder lastig. Wat voor de één als een positief resultaat wordt gezien, kan door iemand anders juist als een negatief resultaat worden beschouwd. Het specifiek meten van één definitie van impact of succes zou tekort doen aan deze veelheid van percepties. Ten tweede heeft de Kinderombudsman gezag, maar geen macht. De Kinderombudsman kan beïnvloeden, maar niet verbieden of verplichten. Als de Kinderombudsman zich op een onderwerp richt, is hij daarin meestal niet de enige. Het kan zijn dat andere kinderrechtenorganisaties zich er ook mee bezighouden of dat een ministerie al aan het nadenken is over het beleid. De respectievelijke invloed van de verschillende partijen afzonderlijk is achteraf vrijwel niet vast te stellen. Ten derde kan impact pas veel later komen, omdat bijvoorbeeld aanbevelingen na twee jaar alsnog overgenomen worden, of er indirecte beïnvloeding is geweest. Deze vormen van impact worden makkelijk over het hoofd gezien of zijn zelf helemaal niet zichtbaar. Ten slotte is een nulmeting afwezig, waardoor een goede vergelijking van de periode voor en na de komst van de Kinderombudsman niet mogelijk is.
Om toch iets te kunnen zeggen over de impact die de Kinderombudsman in de eerste vijf jaar gegenereerd heeft, is er aan alle respondenten de vraag gesteld hoe zij aankijken tegen succes van het Instituut Kinderombudsman. Telkens is respondenten verzocht om aan te geven wanneer volgens hen de Kinderombudsman succesvol was; oftewel, er werd gevraagd naar een voorbeeld van in hun ogen succesvolle impact. Hierbij moet worden benadrukt dat er om spontane voorbeelden is gevraagd, en de interviewers niet hebben gevraagd of men bepaalde specifieke onderwerpen of activiteiten succesvol vindt. Het vragen naar de subjectieve beleving van succes maakt dat het mogelijk is om de verschillende ideeën hierover in kaart te brengen. Het laat ook zien in hoeverre de Kinderombudsman erin geslaagd is om over te brengen aan de buitenwereld welke impact de Kinderombudsman zelf voor ogen had. Als de (medewerkers van de) Kinderombudsman zelf heel andere ideeën hebben over het succes wat ze bereikt hebben, dan respondenten buiten de Kinderombudsman, kan het mogelijk zo zijn dat de Kinderombudsman zijn successen weinig uitdraagt naar buiten toe.

Bekendheid van het instituut en aandacht voor kinderrechten

Een aantal respondenten gaf aan dat simpelweg het bestaan van de Kinderombudsman al een meerwaarde heeft; en dat de gegenereerde bekendheid in de eerste vijf jaar een duidelijk succes van het instituut is. Zo zei een medewerker van een ministerie: “Het [instituut] is bekend. Kinderen weten ervan. Het is bereikbaar.” Ook respondenten van de Nationale ombudsman en van jeugdhulporganisaties noemden de bekendheid als succesfactor. Sommige respondenten zagen de bekendheid niet als een succes op zich, maar als een belangrijke voorwaarde om succesvol te zijn. Een medewerker van de Nationale ombudsman gaf aan dat het prominent aanwezig zijn van de Kinderombudsman in de media de effectiviteit verhoogde. Door die bekendheid kon de Kinderombudsman zijn boodschap duidelijk overbrengen en wisten mensen hem te vinden, volgens de medewerker. Respondenten noemden dat uit de bekendheid volgt dat de Kinderombudsman

succesvol was in het genereren van aandacht voor kinderrechten en het op de agenda plaatsen van problemen. Het agenderen van en aandacht vragen voor kinderrechten is genoemd in interviews met medewerkers van NGO's, een ministerie, de inspectie, een gemeentelijke Kinderombudsman, de RSJ en het CRM en de Nationale ombudsman. Een medewerker van RSJ stelde dat: "Ik vind dat het duidelijk is geworden dat er in Nederland een Kinderombudsman is. Door de manier van naar buiten treden weet iedereen het wel. En is er meer aandacht voor de rechten van kinderen." Veel respondenten gaven aan dat bepaalde thema's echt op de politieke agenda zijn gekomen door (hulp van) de Kinderombudsman, hierbij zijn onderwerpen als kindermishandeling, thuiszitters en vechtscheidingen genoemd.

Rapporten en publicaties

Naast de antwoorden die zich richten op de aandacht die de Kinderombudsman voor zichzelf en voor kinderrechten gecreëerd heeft, noemden veel respondenten ook concrete rapporten of activiteiten waarmee de Kinderombudsman verandering teweeg heeft gebracht. De verandering richtte zich dan op bijvoorbeeld veranderd beleid of op een betere situatie voor (groepen of individuele) kinderen. Het thema dat het meest als succes werd genoemd betreft de inzet van de Kinderombudsman voor kinderen in armoede en de bijbehorende rapporten en handreikingen aan gemeenten. Voornamelijk het idee voor gemeenten om een kindpakket te introduceren, is meerdere keren genoemd door respondenten met verschillende achtergronden (NGO's, jeugdhulporganisaties, Nationale ombudsman, gemeentelijke Kinderombudsman). Ook de medewerkers van de Kinderombudsman zelf haalden dit thema aan. Eén medewerker stelde:

> "Ik denk qua grote onderwerpen die we hebben aangesneden, waar we het meeste effect op hebben bereikt, is armoede. Daar hebben we, ik denk in 2013, een onderzoek naar gedaan. Enerzijds hebben we heel veel kinderen en jeugdigen gevraagd om hoe het is om op te groeien in armoede, en anderzijds hebben we gekeken naar wat gemeenten doen op armoedeniveau. (...)En toen hebben we voorgesteld om met een kindpakket te komen. (...)Dat werd zo ontzettend goed opgepikt, en niet alleen door de media die er veel over schreef, maar er gingen ook echt gemeenten mee aan de slag. (...) Of het nu goede kindpakketten zijn of niet, we hebben in ieder geval iets gepland door te zeggen: mensen, als je iets maakt over armoede kijk dan ook naar de situatie van kinderen. (...)Kijk hoe je een kind kan laten meedoen in de maatschappij."

Een medewerker van een kinderrechtenorganisatie vermoedde dat de kracht van de Kinderombudsman vooral ligt in het aanpakken van issues met concrete oplossing, waar het kindpakket een voorbeeld van is. Andere onderzoeken die terugkwamen in de antwoorden waren de onderzoeken naar vechtscheidingen, thuiszitters, bijzondere curator en het plan van aanpak met betrekking tot pesten en de totstandkoming van de Wet Sociale Veiligheid. Van deze onderwerpen werd aangegeven dat ze door de politiek zijn opgepakt, bijvoorbeeld dat het beleid dat scholen voeren omtrent pesten nu minder vrijgelaten wordt. Of, dat de uitvoerders van beleid zich meer bewust zijn van de gevolgen die bijvoorbeeld een vechtscheiding heeft voor een kind. Ten slotte is de inzet die de Kinderombudsman getoond heeft voor het kinderpardon en kinderen in asielzoekerscentra als succes

genoemd door een aantal respondenten.
Wat de reden betreft waarom bepaalde rapporten meer impact genereerden dan andere rapporten, werden diverse elementen genoemd door de respondenten. Een medewerker van de Kinderombudsman gaf aan dat ze het idee heeft dat aanbevelingen die op een lager niveau (bijvoorbeeld gemeentelijk of aan een specifieke beroepsgroep) worden gedaan, meer kans van slagen hebben. Dan hoeft niet iedereen direct mee te doen, maar kunnen aanbevelingen (in eerste instantie) door een deel worden opgepakt. Dezelfde medewerker gaf aan dat het helpt als er in de oplossing weinig besluitvorming verwacht wordt, maar men snel kan beginnen met uitvoeren. Door een medewerker vanuit het kinderrechtenveld werd vermeld dat vooral concrete oplossingen nuttig zijn. Daarnaast noemde zij het politieke momentum als verklaring voor het al dan niet behalen van succes. Dit laatste punt werd ook genoemd door een andere medewerker van de Kinderombudsman, die aangaf dat het soms simpelweg niet lukt om iets te bereiken door het politieke klimaat of omdat de media het niet interessant vinden. Zo is er niets gedaan met het standpunt van de Kinderombudsman over DNA-afname bij minderjarige delinquenten. Volgens de medewerker is het belangrijk dat de doelgroep sympathie kan opwekken: “Kijk, armoede is een onderwerp; je moet wel een hart van steen hebben wil je dat niet aangaan. DNA, dat gaat dan misschien toch over jeugdigen die iets niet helemaal goed gedaan hebben. (...) Het maakt heel erg uit in welke context je opereert.” Daarnaast noemde een andere medewerker van de Kinderombudsman het belang van de emotionele lading in het succes van het onderzoek naar armoede en de handreiking aan gemeenten.
Opvallend is verder dat alleen medewerkers van de Kinderombudsman zelf het ombudswerk noemden als succes.[341] Met interventies kan er bijvoorbeeld een doorbraak worden geforceerd in een lastige situatie, waarmee de situatie voor een kind verbetert. Over de individuele casussen werd vanuit de Kinderombudsman niet actief gecommuniceerd. De klachtrapporten werden op de website gepubliceerd en naar de direct betrokkenen gestuurd, en enkele verhalen, ‘de pareltjes’, kregen een plek in het jaarverslag, maar verder werd er weinig ruchtbaarheid gegeven aan de activiteiten van de Kinderombudsman op dit gebied. Dit kan mogelijk verklaren waarom dit in de interviews verder niet naar voren kwam.

Meerwaarde van de Kinderombudsman

In de interviews is ook gevraagd welke meerwaarde het instituut van de Kinderombudsman heeft ten opzichte van andere instituten. Een aantal elementen komt daarbij naar voren. Ten eerste dat de Kinderombudsman zich speciaal richt op kinderen en kinderrechten. Kinderen als groep in de maatschappij zijn door de Kinderombudsman zichtbaarder geworden. Ten tweede maakt de Kinderombudsman zowel volwassenen als kinderen zélf ervan bewust dat kinderen eigen rechten hebben. Ten derde maakt de statuur van Hoog College van Staat het instituut onderscheidend ten opzichte van andere organisaties, voornamelijk NGO’s. Verschillende respondenten, onder andere van ministeries en NGO’s, gaven aan dat deze status gezag geeft.

> Onderzoeksbureau Bartels deed in 2015 en in 2016 onderzoek naar de kindpakketten bij gemeenten. In opdracht van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft het onderzoeksbureau de ervaringen van gemeenten met het kindpakket

341 In interviews met andere respondenten werd wel een enkele maal genoemd dat ze het belangrijk vinden dat de klachtbehandeling werd uitgevoerd, maar werden geen voorbeelden gegeven van daadwerkelijk succesvolle klachtafhandelingen of interventies.

in kaart gebracht[342] en hoe(veel) gemeenten vormgeven aan het pakket.[343] Het onderzoeksbureau schrijft over de aandacht voor kinderen in armoede:[344]

"Het kwam vooral hoog op de politieke agenda te staan als gevolg van het rapport 'Kinderen in armoede in Nederland' dat in 2013 is gepubliceerd door de Kinderombudsman. Hierin heeft de Kinderombudsman het advies gegeven om vanuit gemeenten meer in te zetten op hulp die rechtstreeks ten goede komt aan de sociale, geestelijke en lichamelijke ontwikkeling van kinderen die opgroeien in armoede. In dit verband is ook het begrip Kindpakket geïntroduceerd. (...) Vrij kort na de introductie van het begrip Kindpakket door de Kinderombudsman, bleek in 2014 al 12% van de gemeenten hierover te beschikken. Een jaar later leverde een onderzoek van Bureau Bartels naar de ervaringen van gemeenten met een Kindpakket indicaties op dat steeds meer gemeenten het Kindpakket omarmen."

In de rapporten wordt een directe link gelegd tussen het rapport van de Kinderombudsman over kinderen in armoede en de toezegging van de staatssecretaris om extra gelden vrij te maken voor kinderen in armoede.[345] Inmiddels (oktober 2016) heeft 44 procent van de onderzochte gemeenten (n=353) een kindpakket of een soortgelijke bundeling van voorzieningen voor kinderen in natura. Nog eens 8 procent was op het moment van onderzoek bezig met het opzetten van een kindpakket.[346]

5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de output, de doelmatigheid en de impact van het instituut Kinderombudsman besproken en getoetst aan de doelstellingen die de wetgever aan het instituut Kinderombudsman heeft opgelegd.
Uit de analyse van de publicaties volgt dat nagenoeg alle rapporten betrekking hebben op onderwerpen die als prioriteit zijn aangeduid. Er is dus een goede verhouding tussen de prioriteiten en de output. Uit de analyse van de publicaties blijkt dat de Kinderombudsman zijn focus op nagenoeg het gehele jeugddomein heeft gelegd en in zijn rapporten daadwerkelijk de rol als toezichthouder en klachtenorgaan over kinderrechten op zich neemt. In de meeste rapporten van de Kinderombudsman is de inbreng van jeugdigen in de bevindingen verdisconteerd. In de rapporten waar dit niet is gebeurd, is echter geen kenbare motivering voor de afwezigheid van de betrokkenheid gegeven. Punten van aandacht zijn het eenduidiger uitdragen van prioriteiten en het koppelen van resultaten aan de prioriteitstelling (zie aanbeveling 12, hoofdstuk 7) en het geven van follow-up aan rapporten (zie aanbeveling 13, hoofdstuk 7).
De Kinderrechtenmonitor is de rode draad in de onderzoeken van de Kinderombudsman. Uit de interviews blijkt dat over de meerwaarde van de Kinderrechtenmonitor wisselend wordt gedacht.

342 Bureau Bartels 2015.

343 Bureau Bartels 2016.

344 Bureau Bartels 2016, p. 1.

345 Bureau Bartels 2015, p. 1.

346 Bureau Bartels 2016, p. 5.

Enerzijds wordt de Kinderrechtenmonitor als belangrijke informatiebron van een onafhankelijk instituut beschouwd. Anderzijds is er sprake van overlap met andere (monitoring) rapporten en informatievoorzieningen.
Daarnaast is gekeken in hoeverre het instituut doelmatig heeft kunnen werken, waarbij er voor is gekozen om specifiek te kijken in hoeverre de samenwerking met de Nationale ombudsman en externe partijen bij heeft gedragen aan een efficiënte werkwijze van de Kinderombudsman. Wat betreft de samenwerking met de Nationale ombudsman heeft de Kinderombudsman deels gebruik kunnen maken van kennis, kunde en netwerken van de Nationale ombudsman. Daarnaast is een aantal keer inhoudelijk samengewerkt. Er waren echter ook activiteiten die de Kinderombudsman niet heeft afgestemd met Nationale ombudsman. Verder kan geconcludeerd worden dat na ongeveer twee jaar sinds de start van de Kinderombudsman een efficiëntieslag is gemaakt in de samenwerking met externe partners in het kinderrechtenveld. Ter vergroting van de doelmatigheid van het instituut, valt hier echter nog wel winst te behalen. Op dit moment worden veelvuldig verschillende rapportages door het kinderrechtenveld uitgebracht. Deze rapportages laten overlap zien met de rapportages van de Kinderombudsman. Doordat zowel de Kinderombudsman als het kinderrechtenveld zich door middel van deze rapporten willen profileren, is er nog geen samenwerking bewerkstelligd. Gelet op oogpunt van doelmatigheid lijkt het overbodig om verschillende rapportages uit te brengen. Tot slot is gebleken dat wanneer het instituut een hoger budget zou toekomen, dit onder meer aan ombudswerk in Caribisch Nederland zou worden besteed en aan versterking van participatie van kinderen in de onderzoeken van de Kinderombudsman (zie tevens aanbeveling 4 en 5, hoofdstuk 7). Doordat het grootste gedeelte van het budget wordt besteed aan personeelskosten, zou betekenen dat een verlaging van het budget direct doorwerkt op het aantal fte binnen het instituut. Een vermindering van het aantal fte heeft direct een nadelig gevolg voor het ombudswerk en/of het beleidsonderzoek. Dit zou betekenen dat een verlaging van het budget ten koste gaat van de doelmatigheid van het instituut.
Uit de enquêtes en de interviews over de impact van het instituut Kinderombudsman op jeugdigen is naar voren gekomen dat de Kinderombudsman bekendheid geniet onder kinderen en jongeren in Nederland. Het overgrote deel van de geënquêteerde jongeren heeft aangegeven te begrijpen waar de Kinderombudsman voor staat en waar de organisatie zich mee bezighoudt. Daarnaast heeft een meerderheid van kinderen en jongeren in de enquête aangegeven het idee te hebben dat er in Nederland genoeg kinderen een Kinderombudsman nodig hebben omdat ze niet krijgen waar ze recht op hebben. De enquête toonde ook aan dat de kinderrechten die centraal staan in het werk van de Kinderombudsman belangrijk worden gevonden. Mogelijke additionele thema's die kinderen en jongeren van belang vinden zijn sport, pesten en inspraak in politiek. Voorts bleek uit de interviews dat bijna alle jongeren – ondanks dat zij nog niet bekend waren met deze thema's – positief waren over de inzet van de Kinderombudsman op de specifieke thema's kinderpardon, kindpakket en plan tegen pesten. Voor de aanpak van deze drie thema's achtten de jongeren samenwerking met andere organisaties zoals scholen en overheid noodzakelijk. De kwalitatieve analyse van de interviews en enquêtes geeft een eerste aanwijzing dat kinderen en jongeren waardering hebben voor het werk van de Kinderombudsman. Dus: veel jeugdigen kennen de Kinderombudsman, ze weten dat deze opkomt voor de rechten van kinderen, en ze waarderen de thema's waaraan het instituut aandacht besteed. Dit suggereert dat de slogan 'Wij laten van je horen' past bij het beeld dat jeugdigen hebben van de Kinderombudsman. Een aandachtspunt dat naar voren is gekomen dat de bekendheid van de Kinderombudsman onder kinderen met een niet-Nederlandse achtergrond en van lagere

schoolniveaus minder is (zie aanbeveling 14, hoofdstuk 7).
Tot slot is bekeken welke impact de Kinderombudsman volgens de respondenten in de eerste vijf jaar heeft gegenereerd. Ten eerste is de bekendheid die het instituut Kinderombudsman voor zichzelf vergaard heeft, een aantal keer genoemd. Een groot deel van de respondenten heeft aangegeven vooral het verkrijgen van aandacht voor en het agenderen van kinderrechtenthema's als impact van het instituut Kinderombudsman te hebben ervaren. Verschillende respondenten gaven aan dat hierdoor bepaalde thema's – zoals kindermishandeling, thuiszitters en armoede – op de politieke agenda zijn gekomen. Daarnaast gaven respondenten aan dat een aantal rapporten en activiteiten van de Kinderombudsman verandering in het kinderrechtenveld teweeg hebben gebracht. Deze verandering is vooral waarneembaar in bijvoorbeeld een veranderd beleid of op een betere situatie voor (groepen of individuele) kinderen. Er is onder de genoemde successen geen duidelijke lijn waar te nemen per geïnterviewde groep respondenten. Dezelfde thema's en activiteiten kwamen veelal terug over een brede groep van de respondenten. Een uitzondering hierop betreft het ombudswerk, dat is – buiten de medewerkers van de Kinderombudsman zelf - door anderen niet als opzichzelfstaand succes genoemd. Dit kan te maken hebben met het feit dat de Kinderombudsman weinig ruchtbaarheid heeft gegeven aan individuele casussen in het ombudswerk. Daarnaast zal – net als een medewerker van de Kinderombudsman heeft aangegeven – de impact ook afhangen van de populariteit en de aard van het onderwerp. Kinderrechtenthema's zoals armoede en pesten kunnen veelal op sympathie rekenen. Hierdoor is de impact van het werk van de Kinderombudsman op deze thema's groter dan op thema's die doorgaans als minder sympathiek of aansprekend worden aangemerkt. Voor de Kinderombudsman ligt als toezichthouder op de naleving van kinderrechten derhalve een rol weggelegd om minder sympathieke kinderrechtenthema's toch ook op de politieke agenda te krijgen en veranderingen in beleid en uitvoering te weeg te brengen.

6

De Kinderombudsman in Europees Perspectief

In dit hoofdstuk wordt een vergelijking gemaakt tussen de instituten van Kinderombudsmannen in vijf Europese landen of regio's: Vlaanderen, Engeland, Noorwegen, Griekenland en Nederland. Deze Europese landen/regio's zijn gekozen vanwege hun verscheidenheid in organisatievorm en inhoudelijke functies. Vlaanderen, Noorwegen en Griekenland zijn tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Kinderombudsman uitdrukkelijk aan de orde geweest.[347] Noorwegen heeft als eerste land ter wereld een Kinderombudsman ingesteld en zodoende ruime ervaring met het werk van een Kinderombudsman. Het Vlaamse Kinderrechtencommissariaat kent vergelijkbare taken als de Nederlandse Kinderombudsman, maar is als onafhankelijke instantie ondergebracht bij het Vlaamse parlement. Griekenland is in dit onderzoek betrokken, omdat deze ombudsman zowel qua functies als organisatievorm veel gelijkenis vertoont met de Nederlandse Kinderombudsman. Zo valt de Griekse Kinderombudsman onder het instiuut van de Nationale ombudsman en heeft hij de status van substituut-ombudsman. In de MvT bij de Wet Kinderombudsman is destijds al opgemerkt dat de Griekse Kinderombudsman 'een geheel eigen gezicht naar buiten toe heeft, de zogenaamde front-office', terwijl hij wel een beroep kan doen op 'het back-office en de expertise van het instituut van de Griekse Nationale ombudsman'.[348] Dit lijkt (deels) model te hebben gestaan voor de Nederlandse wetgeving. Tot slot is besloten om een vergelijking met Engeland te maken. De Engelse Kinderombudsman (*Children's Commissioner*) functioneert in een groot, actief kinderrechtenveld.
De informatie waarop de vergelijking gebaseerd is, is verkregen uit een enquête die is ingevuld door alle vier de buitenlandse en het Nederlandse instituut (zie bijlage Q) en een telefonisch interview.[349] Daarnaast zijn wetteksten bestudeerd. De vergelijking richt zich op de grootte van de organisatie en de hoogte van het budget; de taken en bevoegdheden; en de autonomie van de instituten. Voor de vergelijking van de autonomie worden dezelfde vier vormen van autonomie als in hoofdstuk drie bekeken: structurele autonomie, beleidsautonomie, managementautonomie en financiële autonomie.

347 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7.

348 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 4.

349 Er is geen telefonisch interview geweest met Griekenland. Voor een verdere uitleg van de methodologie zie hoofdstuk 1, par. 1.3.

6.1 Vlaanderen

De Kinderrechtencommissaris[350] beschermt de belangen van Vlaamse kinderen sinds 1997. Bij het Commissariaat is momenteel 11.8 fte werkzaam. De Kinderrechtencommissaris had tijdens zijn oprichting een budget van 20.100.000 fr. tot zijn beschikking.[351] De budgetten in 2013, 2014 en 2015 zijn ten opzichte van 1997 opgelopen en bedroegen respectievelijk 1.70, 1.74 en 1.80 miljoen euro.

6.1.1 Taken en bevoegdheden

De Kinderrechtencommissaris 'verdedigt de rechten en behartigt de belangen van het kind' (art. 4 Decreet van 15 juli 1997 houdende de oprichting van een Kinderrechtencommissariaat en de instelling van het ambt van Kinderrechtencommissaris, Decreet). Dit doet de Commissaris door ten eerste, klachten te behandelen, en ten tweede, het Vlaams parlement te adviseren en thema's op de politieke agenda te plaatsen. Daarnaast kunnen adviezen ook naar andere, zowel publieke als private, partijen gestuurd worden. Voor regio-overstijgende zaken kan de Commissaris advies geven aan het federale parlement, dat gebeurt dan in samenwerking met de Waalse Kinderrechtencommissaris. Volgens de wet heeft de Commissaris de taak om voorlichting te geven (art. 5 par. 4 Decreet), maar in de praktijk doet hij dit de laatste jaren bewust minder. De Commissaris heeft het gevoel weinig meerwaarde te hebben op dit gebied, omdat het ook door andere organisaties opgepakt wordt. De Commissaris heeft recht op informatie van de overheid, het recht op het inwinnen van advies bij de overheid en vrije toegang tot overheidsgebouwen en –voorzieningen (art. 10 Decreet).[352]
In 2015/16[353] publiceerde het Commissariaat drie grote rapporten en dertien kleinere notities of adviezen. De Kinderrechtencommissaris kreeg daarnaast 1141 vragen, klachten en signalen[354] binnen, gaf 75 lezingen, nam deel aan 25 werkgroepen en is ongeveer 400 keer aan bod gekomen in de media.[355]

6.1.2 Autonomie

Het instituut is een para-parlementaire instelling[356] en maakt daarmee onderdeel uit van het Vlaamse parlement. Om haar onafhankelijkheid te bewaken, is er geen politieke leiding. Het parlement regelt de aanstelling van de Commissaris, die wordt voorgedragen door een externe jury.

350 In Nederland en Noorwegen zijn Kinderombudsmannen, in Vlaanderen en Engeland Kinder(rechten)commissarissen. In deze tekst wordt als het om één land specifiek gaat de eigen term gebruikt. Echter als er meerdere instanties bij elkaar worden genoemd, wordt vanuit een praktisch oogpunt voor alle vier de term Kinderombudsman gebruikt. Oftewel: niet 'de Vlaamse Kinderrechtencommissaris en Nederlandse Kinderombudsman'; maar 'de Vlaamse en Nederlandse Kinderombudsmannen'.

351 Kinderrechtencommissariaat, Jaarverslag 1998-1999, p. 19. Omgerekend bedraagt dit budget ongeveer 500.000 euro (berekend op 1 maart 2017).

352 Met uitzondering van medisch geheime informatie en informatie waarvan kennis is genomen in de hoedanigheid van een vertrouwenspersoon.

353 De Vlaamse Kinderrechtencommissaris houdt de output niet per kalenderjaar, maar per parlementair jaar bij (september t/m augustus).

354 Daarvan vielen 173 binnen de categorie 'onderzoek en bemiddeling' en waren 161 meldingen nog onder behandeling.

355 Kinderrechtencommissariaat, Jaarverslag 2015- 2016.

356 Er zijn twee andere para-parlementaire instellingen: de Vlaamse ombudsman en het Vredesinstituut.

Daarnaast evalueert het parlement na één jaar of de Commissaris goed functioneert, en beslist op basis van de evaluatie of de Commissis zijn termijn kan afmaken. Indien de benoeming na deze evaluatie wordt voortgezet, kan de Kinderrechtencommissaris alleen bij ernstige misdragingen uit zijn ambt worden ontheven. Voorbeelden van ernstige misdragingen zijn slecht financieel beheer of het schofferen van personen. Na de termijn van zes jaar kan het parlement eventueel beslissen de termijn met nog eens zes jaar te verlengen. De Kinderrechtencommissaris stuurt eens per jaar een rapport naar het parlement (art. 12, par. 1 Decreet). De Commissaris spreekt regelmatig parlementsleden, tijdens onder meer commissievergaderingen en hoorzittingen. In de uitvoering van zijn taken is de Commissaris geheel onafhankelijk, zowel van het parlement als van derde partijen (art. 8, par. 3 Decreet). Er zijn geen meetbare doelstellingen vastgelegd in de wet of een ander formeel document. Het parlement kan geen sancties opleggen of beloningen toekennen.
De Commissaris dient eens per drie jaar een meerjarenbegroting in; deze moet door het parlement worden goedgekeurd. Een deel van het budget is daadwerkelijk in handen van het Commissariaat zelf, omdat de gelden voor het personeel en de faciliteiten via het Algemeen Secretariaat van het Vlaams parlement lopen. Doordat het aantal fte is vastgeslegd door het parlement, kan de Commissaris niet zelf besluiten hoeveel fte er wordt aangenomen. De Commissaris mag daarentegen wel zelf personeel aannemen. De gelden waarover het Commissariaat zelf beschikking heeft, bedragen ongeveer een kwart van het totale budget. Dit kan vervolgens door de Commissaris zelf gealloceerd worden. De Commissaris kan ook zelf bepalen welke taken door het personeel worden uitgevoerd en op welke wijze men te werk gaat.

6.2 Engeland

Engeland heeft – met de totstandkoming van de Children Act 2004 – sinds 2005 een Kinderombudsman: de Children's Commissioner. In de afgelopen tien jaar is het instituut van de Children's Commissioner gegroeid tot een omvang van 25 fte met een budget van £2.904 miljoen in 2015/16.[357] Voor 2014/2015 gold een vergelijkbaar budget (£2.924 miljoen) en in 2013/2014 een budget van £2.453 miljoen.

6.2.1 Taken en bevoegdheden

Uit de wet volgt dat de Children's Commissioner als primaire taak heeft de bescherming en de bevordering van kinderrechten in Engeland (art. 107 section 2 (1) Children and Families Act 2014). Daarnaast dient hij het bewustzijn rondom de belangen en de meningen van kinderen te bevorderen (art. 107 section 2 (2) Children and Families Act 2014). Bij de uitoefening van deze taken dient de Children's Commissioner rekening te houden met het IVRK (art. 107 section 2A (1) Children and Families Act 2014). Ter vervulling van zijn taken geeft de Children's Commissioner onder meer voorlichting over kinderrechten, adviseert gevraagd en ongevraagd de regering en het parlement en stelt kinderrechten-gerelateerd onderzoek in (art. 107 section 2 (3) Children and Families Act 2014). Daarnaast heeft de Children's Commissioner een 'hulplijn' voor kinderen die in een instellingen verblijven of die vanuit de staat hulpverlening ontvangen (art. 114 section 8A Children and Families Act 2014). Alleen indien er sprake is van kinderen die zich in voornoemde situaties bevinden, kunnen

357 Omgerekend bedraagt dit budget ongeveer 3,4 euro (berekend op 1 maart 2017).

kinderen 'advies en assistentie' krijgen en kan er direct hulp worden geboden.[358] De hulplijn is niet bedoeld als klachtlijn.
In 2015/2016 hebben ongeveer duizend kinderen via de hulplijn contact opgenomen met het instituut van de Children's Commissioner. In diezelfde periode heeft de Children's Commissioner vijf (grote) rapporten gepubliceerd. Daarnaast heeft de Children's Commissioner lezingen en presentaties gegeven aan onder meer parlementariërs en professionals.[359]

6.2.2 Autonomie

De Children's Commissioner is een onafhankelijk instituut met een eigen rechtspersoonlijkheid. De Children's Commissioner wordt door de regering benoemd (art. 3 lid 1 Schedule 1 Children Act 2004). Daarnaast spreekt een parlementaire commissie met de kandidaten en geeft een benoemingsadvies aan de regering. De benoeming geldt voor een termijn van maximaal zes jaren en kan niet worden verlengd (art. 3 lid 4 en 5 Schedule 1 Children Act 2004). De Children's Commissioner is zelf verantwoordelijk voor het personeelsbeleid van het instituut, zoals aanstellings- en promotie-eisen (art. 5 Children Act 2004). De Children's Commissioner is direct verantwoording schuldig aan het parlement en spreekt jaarlijks met een parlementaire commissie over de zorgen ronom kinderrechten en de positie van kinderen (art. 113 Children and Families Act 2014). Vanuit het ministerie van Onderwijs wordt het budget voor het instituut van de Children's Commissioner verstrekt (art. 7 Children Act 2004). De Children's Commissioner is onafhankelijk in het prioriteren van budgettaire uitgaven. Wel is de Children's Commissioner – net als andere overheidsinstellingen die budget vanuit de overheid ontvangen – gebonden aan de regels van het ministerie van Financiën betreffende 'goed beheer' van het budget (art. 9 Children Act 2004). De uitgaven van de Children's Commissioner worden hier dan ook jaarlijks op gecontroleerd.
Maandelijks heeft de Children's Commissioner een overleg met een toezichthouder van het ministerie van Onderwijs. De geïnterviewde medewerker van het instituut van de Children's Commissioner heeft echter benadrukt dat dit overleg enkel gericht is op het afstemmen van de werkzaamheden tussen beide organisaties en dus geen controlerend doel heeft.
De Children's Commissioner is bij wet verplicht een 'business plan' te publiceren waarin de plannen voor ten minste de komende twaalf maanden uiteen worden gezet en waarin een strategie is bepaald (art. 112 section 7B (1) Children and Families Act 2014).

6.3 Noorwegen

De Barneombudet, oftewel de Noorse Kinderombudsman, is opgericht in 1981. Daarmee werd Noorwegen het eerste land dat een ombudsman speciaal voor kinderen aanstelde. Het instituut kent momenteel 19 fte en had in 2013 en 2014 een budget van 16.9 miljoen kronen en in 2015 een budget van 17.8 miljoen kronen.[360]

358 Idem. Zie ook http://www.childrenscommissioner.gov.uk, (zoek op *advice and assistance*) (laatst geraadpleegd: 26 april 2017).

359 Children's Commissioner for England, Annual Report 2015-16.

360 Omgerekend bedraagt dit budget respectievelijk ongeveer 1.9 en 2 miljoen euro (berekend op 6 februari 2017).

6.3.1 Taken en bevoegdheden

De Barneombudet heeft als voornaamste taak het behartigen van de belangen van kinderen tegenover publieke en private autoriteiten (par. 3 Act No. 5 Relating To The Ombudsman For Children). Hij ziet er op toe dat de meningen van kinderen worden gehoord en dat de Noorse autoriteiten handelen in overeenstemming met het IVRK. Waar dit niet zo is, adviseert de Barneombudet de wetgever om wet- en regelgeving aan te passen. De Barneombudet ontvangt klachten, maar heeft geen wettelijke bevoegdheid hierover formele beslissingen te nemen. Wel is de Barneombudet bevoegd om de klagers in een klachtenprocedure elders bij te staan en kunnen ze klachten onder de aandacht brengen van beleidsmakers en/of politiek. Om zijn taken goed uit te voeren heeft hij recht op informatie en toegang tot instanties (par. 4 Instructions for the ombudsman for children). De Barneombudet mag zich niet mengen in individuele gevallen binnen het gezin en in zaken die onder de rechter vallen (par. 3 Instructions for the ombudsman for children).
De Barneombudet produceert ongeveer eens per jaar een groot onderzoek. Daarnaast schrijven ze ook kleinere notities en adviezen. In 2015 betroffen dit 38 notities en adviezen. Verder gaven in 2015 in 1514 gevallen antwoorden op vragen en gaven ze 85 trainingen over kinderrechten.

6.3.2 Autonomie

De Barneombudet is een zelfstandig instituut en heeft een eigen rechtspersoonlijkheid. Algemene instructies voor het uitvoeren van zijn taken kunnen door de regering, bij Koninklijk Besluit, worden vastgelegd (par. 6 Act No. 5 Relating To The Ombudsman For Children). De Barneombudet legt door middel van een jaarlijks rapport verantwoording af aan het ministerie voor Kinderen en Gelijkheid (par. 8 Act No. 5 Instructions for the ombudsman for children). Driemaal per jaar heeft de Barneombudet een formeel overleg met het ministerie. Het is ook de Minister voor Kinderen en Gelijkheid die de Barneombudet aanstelt. Deze benoeming is voor een termijn van zes jaar, zonder mogelijkheid tot herbenoeming. Behalve de algemene richtlijnen die zijn vastgelegd bij Koninklijk Besluit, is de Barneombudet geheel onafhankelijk in de wijze waarop hij zijn taken uitvoert. Er zijn geen meetbare doelstellingen vastgelegd in de wet of een ander formeel document. Het ministerie kan geen sancties opleggen of beloningen toekennen. Om volkomen onafhankelijk te blijven, gaat de Barneobudet zelden officiële partnerschappen aan; al werken ze wel samen met het kinderrechtenmiddenveld, bijvoorbeeld om hun bereik te vergroten. De Barneombudet is in grote mate zelf verantwoordelijk voor het personeelsbeleid, waaronder aanstellings- en promotie-eisen. Ook kan hij zelf - binnen de budgettaire kaders - het aantal fte bepalen. Bij conflicten kan een personeelslid bij het ministerie een klacht indienen. Het Noorse parlement besluit over de hoogte van het budget dat de Barneombudet jaarlijks ontvangt. De regering en het ministerie hebben geen invloed op de wijze waarop het budget intern gealloceerd wordt; dit doet de Barneombudet zelfstandig. Wel kunnen er projectgelden binnenkomen, waarbij extra eisen gesteld worden. In 2015 kreeg de Barneombudet vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken gelden om een internationaal project op te starten.[361] Over het specifieke project wordt direct verantwoording afgelegd aan het ministerie.

361 Het internationale project richt zich op landen die bezig zijn met het opzetten van een Kinderombudsmaninstituut. Het geeft advies over taken, bevoegdheden en wetgeving hieromtrent.

6.4 Griekenland

In 1998 is in Griekenland de Nationale ombudsman opgericht. Het instituut Nationale ombudsman bestaat uit een algemene – Nationale – ombudsman en zes substituten, waarvan één toeziet op de bescherming en de naleving van de kinderrechten in Griekenland. Dit substituut is in 2003 opgericht en wordt ook wel de 'Deputy Ombudsman for Children' genoemd (law 3094/2003). Binnen de afdeling kinderrechten is momenteel 11 fte werkzaam. Informatie over budget is helaas niet beschikbaar.[362]

6.4.1 Taken en bevoegdheden

De bevoegdheden van de Deputy Ombudsman for Children strekken zich uit over zowel publieke en privaatrechtelijke organisaties als over privé-personen die kinderrechten schenden. De Deputy Ombudsman for Children is derhalve bevoegd zich uit te spreken over zaken die betrekking hebben op de publieke sector, de plaatselijke en regionale overheden, andere overheidsinstanties, private ondernemingen, publieke ondernemingen, met uitzondering van banken en de aandelenbeurs in Athene. Ook heeft de Deputy Ombudsman for Children de bevoegdheid om zich uit te spreken in zaken waarbij particulieren, natuurlijke of rechtspersonen kinderrechten schenden (art. 3 lid 1 Law No. 3094/2003). De Deputy Ombudsman for Children heeft geen bevoegdheid om zich uit te laten over handelingen van ministers en staatssecretarissen, publieke religieuze organen, gerechtelijke autoriteiten, militaire diensten, de Nationale Inlichtingendienst, de diensten van het ministerie van Buitenlandse Zaken, de RvS en onafhankelijke instanties (art. 3 lid 2 Law No. 3094/2003). Ook is het voor de Deputy Ombudsman for Children verboden zaken te onderzoeken die onder de rechter aanhangig zijn (art. 3 lid 1 Law No. 3094/2003). In 2016 heeft de Deputy Ombudsman for Children één groot en een aantal kleine rapporten uitgebracht, 820 indivudele contacten[363] ontvangen via de klachtenlijn en ongeveer 100 uur aan lessen en trainingen verzorgd.

6.4.2 Autonomie

De Deputy Ombudsman for Children valt wettelijk onder het instituut van de Nationale ombudsman en heeft – net als Nederland – de status van een substituut-ombudsman. De Deputy Ombudsman for Children krijgt zijn taken gedelegeerd van de Nationale ombudsman (art. 3 lid 5 Law No. 3094/2003) en is direct verantwoording schuldig aan de Nationale ombudsman. Dit gebeurt door middel van wekelijkse gesprekken; er is geen schriftelijke rapportage. De Deputy Ombudsman for Children wordt niet beoordeeld op basis van behaalde resultaten (er zijn ook geen meetbare doelstellingen vastgelegd) en er worden geen beloningen toegekend of sancties opgelegd. The Deputy Ombudsman for Children wordt voor een termijn van zes jaar benoemd bij besluit van de minister van Binnenlandse Zaken, Ambtenarenzaken en Decentralisatie op aanbeveling van de Nationale ombudsman (art. 2. Law No. 3094/2003). De termijn van de Deputy Ombudsman for Children is

362 Het instituut van de Griekse Kinderombudsman heeft in het kader van deze wetsevaluatie alleen informatie overlegd met betrekking tot de begroting van de Nationale ombudsman. Hierbinnen is het budget van de Kinderombudsman niet gespecificeerd. Derhalve wordt hierop in deze en navolgende paragrafen niet nader ingegaan.

363 Het is onduidelijk hoeveel van deze contacten daadwerkelijk klachten betroffen die uitgemond zijn in een rapport en hoeveel contacten meldingen, vragen of interventies betroffen.

gekoppeld aan die van de Nationale ombudsman. Als de Nationale ombudsman, ongeacht de reden, uit zijn functie wordt ontheven, stopt daarmee ook de termijn van de substituut-ombudsmannen. Zij werken dan nog door tot er een nieuwe substituut-ombudsman is benoemd of tot de nieuwe Nationale ombudsman drie maanden in functie is (art. 2 lid 3. Law No. 3094/2003).
De Deputy Ombudsman for Children kan de taken van de afdeling Children's Rights voor een groot deel zelf invullen, voornamelijk waar het gaat om de uitvoering van concrete activiteiten. Volgens de Deputy Ombudsman for Children is de Nationale ombudsman de enige die (lichte) beperkingen kan opleggen; er zijn geen andere organisaties die directe invloed kunnen uitoefenen. Bijvoorbeeld het stellen van doelen, het afbakenen van de doelgroep en het kiezen van (mogelijke) instrumenten wordt door de Deputy Ombudsman for Children besloten na overleg met de Nationale ombudsman. De Deputy Ombudsman for Children heeft geen eigen personeelsbeleid en geen eigen budget los van de Nationale ombudsman. Het aantal fte dat werkzaam is bij de afdeling children's rights kan alleen uitgebreid worden na goedkeuring van de Nationale ombudsman.

6.5 Het instituut Kinderombudsman in Nederland in Europees perspectief

6.5.1 Grootte van het instituut en hoogte van het budget

Van de vier Kinderombudsmannen waarvan de informatie beschikbaar was, heeft de Nederlandse Kinderombudsman het kleinste instituut. Met 9 fte en 1.5 miljoen euro budget ligt het Nederlandse instituut qua omvang net onder het Vlaamse instituut. Opgemerkt dient te worden dat de Nederlandse Kinderombudsman als substituut minder budget nodig heeft voor bepaalde overheadkosten. Zowel Noorwegen als Engeland hebben in vergelijking met Nederland grote instituten. Ook ten aanzien de Vlaamse Kinderrechtencommissaris kan worden opgemerkt dat deze zich 'slechts' hoeft bezig te houden met Vlaanderen, terwijl een aparte Waalse Kinderombudsman zich richt op Wallonië.
De Noorse en Engelse Kinderombudsmannen hebben in de interviews aangegeven dat het budget dat ze ontvangen voldoende is om hun taken goed te kunnen uitvoeren. De Vlaamse Kinderombudsman heeft aangegeven vooral tevreden te zijn over wat ze weten te bereiken met het budget dat ze tot hun beschikking hebben. In de output van de vier instituten, waarbij enkel naar de kwantiteit is gekeken, lijkt de Nederlandse Kinderombudsman niet minder activiteiten te ondernemen. Al komen er wel minder kleine notities of standpunten dan in vergelijking met de Noorse of Engelse collega's naar buiten.

6.5.2 Taken en bevoegdheden

De vergeleken instituten vertonen onderling een grote overeenkomst wat betreft hun mandaat en de uitvoering van hun taken. Alle vijf hebben een mandaat dat gekoppeld is aan kinderrechten en het IVRK. Ook hebben ze alle vijf de taak informatie te verstrekken over kinderrechten, kinderrechten te monitoren, onderzoek uit te voeren en overheden en private organisaties (al dan niet met publieke taak) van adviezen te voorzien. Uit dit onderzoek is niet gebleken dat de Europese Kinderombudsmannen in de vier onderzochte landen het toezichthouden op klachtbehandeling door de daartoe bevoegde instanties (art. 11b lid 2 sub d WNo) als taak hebben. Van de Vlaamse en Griekse Kinderombudsmannen kan met zekerheid gezegd worden dat ze deze taak niet uitvoeren.

Het grootste verschil in de taken tussen de vijf Kinderombudsmannen is het wel of niet in behandeling nemen van klachten. De Vlaamse, Griekse en de Nederlandse Kinderombudsmannen doen dat wel, de Noorse en de Engelse beiden niet. Wel hebben deze laatste twee een telefoonlijn waarop ze bereikbaar zijn. De Noorse Kinderombudsman geeft informatie over kinderrechten en de Engelse Kinderrechtencommisaris heeft een hulplijn voor een specifieke doelgroep. De hulpverlening die de Engelse Kinderrechten commissaris verleent is te vergelijken met de interventies die de Nederlandse Kinderombudsman ook kan doen naar aanleiding van een contact.[364] De Vlaamse en de Griekse Kinderombudsmannen hebben voor wat betreft de klachtenafhandeling dezelfde bevoegdheden als de Nederlandse: klachten kunnen in behandeling genomen worden als ze betrekking hebben op overheidsorganen of private organisaties met een publieke taak. Alle drie de instituten vellen een oordeel over een klacht en kunnen advies geven aan betrokken partijen. Daarbij wordt de kanttekening gemaakt dat de Vlaamse Kinderombudsman alleen bevoegd is in de regio Vlaanderen en niet in heel België.

Alle vijf de Kinderombudsmannen hebben de taak om kinderrechten te monitoren en te rapporteren aan het VN-Kinderrechtencomité. De Nederlandse Kinderombudsman is de enige die een structurele monitor heeft opgezet om invulling te geven aan deze taak. De geïnterviewde medewerker van de Noorse Kinderombudsman heeft aangegeven dat ze vooral rapporteren over de onderwerpen die zij zelf onderzocht hebben, aangevuld met informatie van publieke en private organisaties en de meningen van kinderen. Ze hebben hierbij geen standaardformulier of methode die ze gebruiken. Daarnaast kunnen alle vijf de instituten naar aanleiding van onderzoek eveneens rapporteren aan publieke en private partijen in het land of de regio zelf. Bij een vergelijking van de taak om de naleving van kinderrechten te onderzoeken, valt op dat de bevoegdheden van de verschillende Kinderombudsmannen grotendeels gelijk zijn. Alle vijf de Kinderombudsmannen hebben recht op informatie, in elk geval vanuit overheidsorganen.[365] Alle vijf de Kinderombudsmannen kunnen vervolgens hun adviezen en aanbevelingen richten aan zowel publieke als private partijen met een publieke taak. De Vlaamse en Engelse Kinderombudsmannen hebben aangegeven dat adviezen ook gericht kunnen worden aan private organisaties zonder wettelijk publieke taak, zoals bijvoorbeeld banken. Ze hebben hier echter geen recht op informatie.

Bij alle vijf de Kinderombudsmannen is een voorlichtingstaak belegd. Geen van de respondenten heeft deze taak echter als kerntaak van het instituut beschouwd. De Vlaamse Kinderombudsman heeft aangegeven dat ze sinds enkele jaren hun activiteiten op het gebied van voorlichting bewust hebben afgebouwd, omdat die taak ook door andere actoren in het kinderrechtenveld al wordt uitgevoerd. In een interview heeft een medewerker van de Nederlandse Kinderombudsman ook aangegeven dat voorlichting van kinderrechten geen hoge prioriteit bij de Nederlandse Kinderombudsman heeft gekregen vanwege de aanwezigheid en rol van maatschappelijke kinderrechtenorganisaties.

364 Bij een interventie wordt de partij waar de klacht over gaat actief benaderd door de Kinderombudsman voor een uitleg of voor het komen tot een oplossing indien er geen andere stappen meer genomen kunnen worden door de verzoeker(s) en indien er sprake is van urgentie. De te nemen actie is afhankelijk van het individuele geval (afkomstig uit Handboek ombudswerk 2016).

365 De Vlaamse Kinderombudsman heeft geen recht op informatie van private organisaties, maar geeft aan hier in goed overleg over het algemeen wel toegang tot te krijgen. Zo zijn er bijvoorbeeld afspraken gemaakt met overkoepelende onderwijsorganisaties dat bij al hun leden informatie opgevraagd kan worden.

6.5.3 Autonomie

Vier van de vijf instituten hebben aangegeven dat ze beleidsmatig volledige vrijheid hebben om hun eigen beleid te voeren, prioriteiten te bepalen en standpunten te formuleren. Alleen de Griekse Kinderombudsman heeft aangegeven dat hij een aantal keuzes, waaronder doelen en instrumenten, overlegt met de Nationale ombudsman en dat deze ook (lichte) beperkingen kan stellen. Voor allen geldt dat de onafhankelijkheid van het instituut[366] in de wet is vastgelegd en alle geïnterviewden hebben aangegeven dat ze in de praktijk geen problemen ondervinden. De Griekse Kinderombudsman heeft aangegeven dat vooral de persoonlijkheid van de Nationale ombudsman bepalend is voor hun mate van beleidsautonomie. In vergelijking met de Griekse Kinderombudsman lijkt de Nederlandse over meer beleidsautonomie te beschikken. De Nederlandse Kinderombudsman heeft een aantal taken direct vanuit de wet geattribueerd gekregen, terwijl de Griekse Kinderombudsman zijn taken gedelegeerd krijgt van de Nationale ombudsman. De Nederlandse Kinderombudsman heeft daarnaast aangegeven dat in de praktijk door de Nationale ombudsman geen verdere taken aan hem zijn toebedeeld. Alle instituten vonden dat er geen invloed is van politieke partijen, het parlement of de regering op het gevoerde beleid of op de ingenomen standpunten.
De wijze waarop de instituten formeel zijn vormgegeven, verschilt. De Noorse en Engelse Kinderombudsmannen hebben beide een eigen instituut met eigen rechtspersoonlijkheid dat geen onderdeel uitmaakt van een groter geheel. Wel vallen beide voor wat betreft het budget onder een ministerie. De ministeries hebben echter geen inhoudelijke inspraak in het beleid, personeelsmanagement of de interne allocatie van het budget. De Vlaamse en de Nederlandse Kinderombudsmannen maken beiden wel onderdeel uit van een andere organisatie. De Vlaamse Kinderombudsman is onderdeel van het Vlaams parlement, maar is verder onafhankelijk en valt niet onder politieke leiding; de Nederlandse Kinderombudsman is onderdeel van de Nationale ombudsman en is een substituut-ombudsman. Daarmee valt de Kinderombudsman organisatorisch, en voor een deel van zijn taken, hiërarchisch onder de Nationale ombudsman (zie eerder hoofdstuk 3, par. 3.1). De Griekse Kinderombudsman valt zowel organisatorisch als hërarchisch ook onder de Nationale ombudsman.

Voor alle drie geldt dat ze inhoudelijk (in het geval van Griekenland: grotendeels) hun eigen beleid mogen voeren, maar voor wat betreft management en budget (deels) afhankelijk zijn van de grotere organisatie. De Griekse Kinderombudsman heeft geen eigen budget en geen eigen personeelsbeleid. De Vlaamse en Nederlandse Kinderombudsmannen geven aan in principe over een eigen budget te beschikken, maar doordat echter veel gelden besteed worden aan personeelskosten, is de uiteindelijke som die vrij besteed kan worden relatief klein. Beide instituten sluiten voor hun personeelsbeleid (schalen, pay-ondersteuning, etc.) aan bij de bestaande organisatie, al mogen ze wel zelf bepalen wie er wordt aangenomen en wie welke taken uitvoert. Ten aanzien van de Nederlandse Kinderombudsman kan nog wel de kanttekening worden geplaatst dat het in de praktijk niet duidelijk is wie de hoogte van het budget bepaalt (zie hoofdstuk 3, par. 3.2.1); voor de Vlaamse, Engelse en Noorse Kinderombudsmannen is dit wel helder.
In de wijze van benoemen zijn duidelijke verschillen te bemerken. De Noorse Kinderombudsman

366 Voor de Griekse Kinderombudsman geldt dat er geen eigen instituut als zodanig is. De onafhankelijkheid van de Nationale ombudsman, waar hij onderdeel vanuit maakt, is wel vastgelegd.

wordt benoemd door de minister. Op de vraag of dit voldoende waarborg biedt tegen politieke benoemingen, heeft de geïnterviewde medewerker aangegeven dat het parlement altijd de minister over de benoeming kan bevragen. In het verleden is het eenmaal voorgekomen dat een minister aftrad, omdat degene die werd benoemd door het parlement als 'te naast van de minister' werd beschouwd. Tegelijkertijd heeft de medewerker ook aangegeven dat als ze het instituut nu opnieuw vorm zouden geven, de kans groot is dat de benoeming direct bij het parlement zou komen te liggen. Ook de Engelse Kinderombudsman wordt door een minister, namens de regering, benoemd. Hierbij brengt een parlementaire commissie - waarin alle partijen in vertegenwoordigd zijn - een advies uit over de kandidaten. De Vlaamse Kinderombudsman wordt door een extern bureau geselecteerd en deze voordracht wordt vervolgens door het Vlaams parlement bekrachtigd. De Kinderombudsmannen worden voor een vaste termijn van vijf jaar (Noorwegen) of zes jaar (Vlaanderen, Engeland en Griekenland) benoemd. De Vlaamse Kinderombudsman kan na één jaar uit zijn functie ontheven worden en na zes jaar eventueel nog eenmaal herbenoemd worden voor een tweede termijn van zes jaar. Voor alle Kinderombudsmannen geldt dat zij bij ernstige misdragingen, het plegen van strafbare feiten en het vervullen van een onverenigbaar geachte nevenfunctie uit hun ambt gezet worden. De Noorse Kinderombudsman kan niet worden herbenoemd en de Engelse alleen als hij of zij opnieuw zou solliciteren. De Griekse benoemingsprocedure en termijn van benoeming komt het meeste overeen met de Nederlandse. In Griekenland draagt de Nationale ombudsman een substituut voor en deze wordt vervolgens benoemd door de minister. In Nederland doet de Nationale ombudsman drie voordrachten en stelt het parlement via een stemming de nieuwe Kinderombudsman aan. Daarnaast loopt de termijn van de Griekse substituut-ombudsman af tegelijk met de termijn van de Nationale ombudsman, terwijl de termijn van de Nederlandse Kinderombudsman nog één jaar doorloopt na het aftreden van de Nationale ombudsman. Op dit punt wijken de regels ten aanzien de benoemingstermijn en de herbenoeming in Griekenland en Nederland uitdrukkelijk af van die van de andere onderzochte buitenlandse Kinderombudsmannen. Deze afwijking houdt verband met het onderbrengen van de Kinderombudsman bij de Nationale ombudsman.

6.6 Conclusie

Zoals destijds ook in de MvT van de Wet Kinderombudsman is beschreven, leert een vergelijking van de verschillende Kinderombudsmannen in Europa dat het Kinderombudsmanwerk in Europa niet eenduidig wordt ingevuld.[367] Er is een verschil in zowel inhoudelijke functies als de organisatorische vormgeving van verschillende functies. Het grootste verschil is de individuele behandeling van klachten en meldingen. Alleen de Vlaamse, Griekse en de Nederlandse Kinderombudsmannen hebben deze bevoegdheid in hun takenpakket opgenomen.
Het verschil in autonomie ligt voornamelijk in management- en financiële autonomie. De op zichzelfstaande instituten zijn in dit opzicht autonomer dan de instituten die onderdeel zijn van een groter instituut. De Vlaamse Kinderombudsman krijgt zijn geld direct van het parlement en is gehouden aan de algemene regels van het parlement. Ook wordt het aantal fte vastgesteld door het parlement. De Nederlandse Kinderombudsman is net als de Griekse Kinderombudsman voor het budget direct afhankelijk van de Nationale ombudsman en alleen indirect van het parlement (die de begroting van de Nationale ombudsman goedkeurt). Het is voor de Nederlandse Kinderombudsman daarnaast onduidelijk op welke wijze de hoogte van het budget bepaald wordt en welke instantie de

367 Zie ook Sedletzki 2012.

keuze maakt om het budget eventueel te verhogen. Het budget van de Nederlandse Kinderombudsman is in verhouding tot de andere Kinderombudsmannen het laagst. Dit is opvallend gelet op het feit dat de Nederlandse Kinderombudsman – in tegenstelling tot Noorwegen en Engeland - klachtbehandeling tot taak heeft. Daarbij moet de kanttekening worden geplaatst dat budgettaire uitgaven van meerdere factoren afhankelijk zijn en dat daarom het budget van de Nederlandse Kinderombudsman niet eenduidig vergeleken kan worden met de budgetten van de andere Kinderombudsmannen. In tegenstelling tot de Nederlandse Kinderombudsman zijn de budgetten van de Vlaamse, Engelse en Noorse Kinderombudsman de afgelopen jaren gestegen.
Een belangrijk verschil ten opzichte van de andere Kinderombudsmannen is de termijn van benoeming en de wijze van voordracht. Alleen in Nederland en Griekenland is de termijn van de Kinderombudsman gekoppeld aan de termijn van een ander ambt. Daardoor kunnen de Griekse en Nederlandse Kinderombudsmannen – in tegenstelling tot de andere Kinderombudsmannen - voordat de termijn van zes jaar is verstreken, al uit hun ambt worden ontheven. Daarnaast geldt voor beide instituten dat het de Nationale ombudsman is die de voordracht(en) doet. Gelet op de structurele autonomie is het de vraag in hoeverre deze afhankelijkheid wenselijk is. Tot slot blijken uit de interviews en enquêtes geen grote verschillen in beleidsautonomie tussen de Europese Kinderombudsmannen waarneembaar. De Vlaamse, Noorse, Nederlandse en Engelse instituten hebben aangegeven dat geen andere partijen hen kunnen beïnvloeden; de Griekse heeft in dit opzicht alleen de Nationale ombudsman genoemd. De politiek heeft slechts invloed op het werk van de instituten indien het politieke gevoerde beleid aanleiding geeft tot nader onderzoek, advisering of de formulering van standpunten door de Kinderombudsman. Bewindslieden en het parlement kunnen echter in geen van de landen of regio's prioriteiten, standpunten of thema's bepalen of uitsluiten.

7

Conclusies, discussie en aanbevelingen

7.1 Onderzoekskader

Sinds 1 april 2011 kent Nederland een Kinderombudsman. De instelling van deze Kinderombudsman is het gevolg van een aanpassing van de Wet Nationale ombudsman met de Wet Kinderombudsman (*Stb*. 2010, nr. 716). De Kinderombudsman heeft als belangrijkste taak het bevorderen van de naleving van rechten van jeugdigen door zowel bestuursorganen als privaatrechtelijke organisaties (art. 11b WNo). Dat doet hij op verschillende manieren. Volgens de wet geeft de Kinderombudsman voorlichting en informatie, geeft hij gevraagd en ongevraagd advies over wetgeving en beleid, stelt hij, zowel naar aanleiding van klachten als uit eigen beweging, onderzoek in naar het naleven van kinderrechten en houdt hij toezicht op de afhandeling van klachten door andere organisaties. Bij alle taken die de Kinderombudsman vervult, spelen de mening, de belangen en belevingswereld van jeugdigen een belangrijke rol.
Dit rapport is het resultaat van de uitgevoerde evaluatie naar de Wet Kinderombudsman. Het doel van de evaluatie was om de doeltreffendheid en de (neven)effecten van deze wet in de praktijk in kaart te brengen: heeft de Kinderombudsman de wettelijke taken uitgevoerd zoals deze bedoeld zijn en zijn daarmee de doelstellingen van de wet gerealiseerd, en wat zijn de (neven)effecten van deze wet? Daarbij is gekeken naar de volgende beoogde doelstellingen van de wetgever, zoals zijn te destilleren uit hoofdstuk IIa van de WNo en de MvT: toezicht op de naleving van kinderrechten, klachtenafhandeling, focus op het gehele jeugddomein en participatie van jeugdigen.

1 **Het houden van toezicht op kinderrechten**
Met de wet is beoogd toezicht te houden op de naleving en implementatie van de bepalingen uit het IVRK neer te leggen bij een onafhankelijke instantie. Deze instantie heeft een eigen gezicht naar buiten toe en een eigen wettelijk kader. De hierna onder 2 beschreven functie als klachtbehandelaar kan belangrijke input geven voor het vervullen van deze doelstelling.[368]
2 **Klachtbehandeling over kinderrechten**
Met de wet is beoogd een klachtenorgaan voor jeugdigen over hun rechten te introduceren – gericht op situaties waarin jeugdigen en/of hun ouders het gevoel hebben dat hun klacht niet, niet correct of niet tijdig is afgehandeld. Dit klachtenorgaan is een *'last-resort'*.[369]

368 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7(MvT zoals gewijzigd n.a.v. het advies van de RvS), p. 9.

369 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 7 en 8.

3 **Bereiken van het gehele jeugddomein**
Met de wet is een 'watchdog' beoogd die toezicht houdt op naleving van kinderrechten in Nederland, binnen het gehele jeugddomein. Dit betreft zowel bestuursorganen als privaatrechtelijke organisaties en heeft betrekking op doelstellingen 1 en 2.[370]

4 **Bevorderen van participatie jeugdigen**
Het is de bedoeling van de wetgever geweest dat de stem en belevingswereld van jeugdigen een nadrukkelijke rol spelen in het werk van de Kinderombudsman.[371]

Voor het analyseren van de behaalde doelstellingen en de uitvoering van de wettelijke taken was het van belang de organisatie van het instituut Kinderombudsman en de gerealiseerde beleidseffecten in kaart te brengen. De betekenis van de organisatorische vormgeving van het instituut Kinderombudsman voor de rol, taken en bevoegdheden van de Kinderombudsman is tevens onderzocht. In dit rapport is ingegaan op de relevantie van autonomie voor de organisatie van het instituut Kinderombudsman; die is immers van belang voor een optimale taakuitoefening en efficiëntie. Tevens is een vergelijking gemaakt tussen de organisatorische vormgeving en autonomie van de Nederlandse Kinderombudsman en vier instituten in Europa, te weten de Kinderombudsman in Engeland, Griekenland, Noorwegen en Vlaanderen. Ten aanzien van de efficiëntie van het instituut Kinderombudsman is in kaart gebracht in welke mate de Kinderombudsman erin is geslaagd om zowel intern (met de Nationale ombudsman) als extern (met partners en groepen buiten het instituut van de Nationale ombudsman) gezamenlijk op te trekken en gebruik te maken van al voorhanden zijnde kennis en voorzieningen. Daarbij is ook aandacht besteed aan de gemeentelijke Kinderombudsmannen die in enkele steden zijn geïntroduceerd. Er is gekeken naar hun rol en taken en naar hun verhouding tot het instituut Kinderombudsman.
Als onderdeel van deze evaluatie is onderzocht wat de Kinderombudsman bereikt heeft in de eerste vijf jaren: welke effecten heeft de aanpak gehad? Deze vraag is geoperationaliseerd door te onderzoeken hoe verschillende actoren bij en rondom de Kinderombudsman aankijken tegen het 'succes' van het instituut. De bekendheid van de Kinderombudsman onder jeugdigen, die nog niet eerder is onderzocht, is eveneens in kaart gebracht.

De hoofdvraag van de evaluatie luidt:

In hoeverre bereikt de Wet Kinderombudsman haar doelstellingen zoals deze door de wetgever zijn beoogd met de invoering van de wet?

De hoofdvraagstelling is geoperationaliseerd aan de hand van drie deelvragen:

1 In hoeverre heeft het instituut Kinderombudsman de wettelijke taken vervuld en, daarmee in samenhang, in hoeverre heeft het instituut de doelstellingen van de wet behaald?
2 In hoeverre draagt de organisatie van het instituut Kinderombudsman bij aan zijn autonoom en efficiënt functioneren?
3 Wat is de impact van het instituut Kinderombudsman op de samenleving en op beleid, en in hoeverre zijn jeugdigen bekend met het instituut?

370 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 10.

371 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 11.

De evaluatie heeft betrekking op de eerste vijf jaar van het bestaan van het instituut Kinderombudsman, van 1 april 2011 tot en met 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. Deze methoden zijn gelijktijdig ingezet, waarbij zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens zijn verzameld.
De onderzoeksvragen konden beantwoord worden door de verschillende stakeholders in het kinderrechtenveld breed te bevragen. In alle deelonderzoeken hebben interviews dan ook een belangrijke rol gespeeld. Dat stelde de onderzoekers in staat de wettelijke relaties in een breder praktijkkader te plaatsen. De verschillende ervaringen van de geïnterviewde respondenten schetsen samen het beeld van het ontstaan en groeien van een geheel nieuwe organisatie op basis van de WNo. De interviews laten ook zien hoe de wet in de praktijk tot specifieke spanningsvelden heeft kunnen leiden.
Deze wetsevaluatie heeft een exploratief karakter. De initiatiefnemer tot het wetsvoorstel, de Tweede Kamer, de Nationale ombudsman of Kinderombudsman hebben de te behalen resultaten in de eerste vijf jaar Kinderombudsman niet concreet benoemd (bijvoorbeeld door het formuleren van indicatoren). Daarom kunnen deze resultaten slechts inzichtelijk maken of de wettelijke taken zijn uitgevoerd, waarbij tevens is gekeken naar mogelijke knelpunten of aandachtspunten.
In het hierna volgende zal eerst een korte terugblik gegeven worden op de eerste vijf jaar van het bestaan van de Kinderombudsman (par. 7.2). Vervolgens zullen de drie onderzoeksvragen en de hoofdvraagstelling beantwoord worden (par. 7.3). Tot slot zal een aantal discussiepunten besproken worden (par. 7.4) en zullen aanbevelingen gedaan worden (par. 7.5).

7.2 Blik op vijf jaar Kinderombudsman

Na jaren van politiek debat is het gelukt een wettelijke invulling te geven aan de maatschappelijke behoefte aan een Kinderombudsman. Per 1 april 2011 bestaat in Nederland een Kinderombudsman. De hoofdtaak van de Kinderombudsman vormt het toezicht houden op de naleving en implementatie van kinderrechten in Nederland.
Vanaf de start van het instituut is er hard aan gewerkt om de Kinderombudsman een gezicht naar buiten te geven en het instituut op de kaart te zetten. Door de Nationale ombudsman is de Kinderombudsman vrijgelaten in de vormgeving van het instituut. 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. De eerste Kinderombudsman heeft veel geïnvesteerd in het opzoeken van de media om zijn boodschap – ondersteund door publicatie van rapporten – bekend te maken in Nederland. Gedurende de eerste vijf jaar is door een klein team van medewerkers elk jaar steeds meer output gerealiseerd. De bezetting is van 5 fte in 2011 naar 11 fte in 2016 gegroeid. Het aantal contacten dat de Kinderombudsman per jaar heeft gehad met jeugdigen en ouders steeg van bijna 700 in 2011 naar – op het hoogtepunt – ruim 2800 in 2014, met een totaal van 9600 geregistreerde contacten in vijf jaar. Deze contacten hebben geresulteerd in 29 klachtenrapporten. Daarnaast heeft de Kinderombudsman 24 briefadviezen gestuurd aan de regering en het parlement en zijn er in totaal 40 onderzoeksrapporten gepubliceerd. Ook heeft de Kinderombudsman vele lezingen gehouden, interviews gedaan (voor

televisie en geschreven media), rondetafelgesprekken bijgewoond en werkbezoeken gebracht aan relevante instellingen. De Kinderombudsman heeft een breed netwerk van contacten en samenwerkingspartners opgebouwd in die vijf jaar. Door deze samenwerking is veel kennis verkregen van het kinderrechtenveld en dat heeft de Kinderombudsman geholpen zich op de kaart te zetten en een snelle start te maken met de inhoudelijk vormgeving van het instituut.
Het einde van de termijn van de eerste Kinderombudsman heeft veel stof doen opwaaien. In 2015 is een nieuwe Nationale ombudsman benoemd en tot ongenoegen van de eerste Kinderombudsman heeft hij zijn wettelijke bevoegdheid gebruikt om hem niet voor te dragen aan de Tweede Kamer voor een nieuwe termijn. Het einde van de termijn van de eerste Kinderombudsman heeft duidelijk gemaakt dat er wettelijk en in de praktijk een bepaalde mate van afhankelijkheid bestaat tussen beide instituten (zie hieronder in de beantwoording van deelvraag 2).

Wettelijke taken van de Kinderombudsman

De evaluatie van de Wet kinderombudsman heeft beoogd te onderzoeken in hoeverre en op welke wijze de Kinderombudsman zijn wettelijke taken heeft uitgevoerd in de periode 1 april 2011 tot en met 31 maart 2016. Uit artikel 11b lid 2 WNo kunnen vijf deeltaken afgeleid worden, te weten: (1) het geven van voorlichting over kinderrechten; (2) het adviseren van regering en parlement; (3) het doen van onderzoek uit eigen beweging; (4) klachtbehandeling; en (5) het houden van toezicht op klachtbehandeling bij andere organisaties. Deze taken vallen onder de overkoepelende taak van de Kinderombudsman om te bevorderen dat de rechten van jeugdigen worden geëerbiedigd door bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties (art. 11b lid 1 WNo). Bij de uitvoering van zijn taken dient de Kinderombudsman bovendien zoveel mogelijk rekening te houden met de mening van jeugdigen (art. 11b lid 3 WNo). Voordat de onderzoeksvragen zullen worden beantwoord, is het van belang om aandacht te besteden aan de politieke keuze om het instituut Kinderombudsman in te bedden in het instituut Nationale ombudsman.

Kinderombudsman als substituut-ombudsman

De Kinderombudsman is ingebed als substituut-ombudsman binnen de Nationale ombudsman en is daarmee een Hoog College van Staat, opgenomen in de Wet Nationale ombudsman. De Kinderombudsman is een bijzondere substituut-ombudsman die met eigen geattribueerde wettelijke taken vooral nevengeschikt is aan de Nationale ombudsman, maar voor een kleiner deel ook hiërarchisch ondergeschikt is aan hem. Op verzoek van de Nationale ombudsman benoemt de Tweede Kamer een of meer personen tot substituut-ombudsman, onder wie de Kinderombudsman en de Veteranenombudsman. Deze zijn per aparte wet ingesteld en hebben in de Wet Nationale ombudsman een eigen paragraaf met taken en bevoegdheden (art. 9 lid 1 WNo). De Nationale ombudsman regelt de werkzaamheden van de substituut-ombudsman, waaronder dus de Kinderombudsman (art. 9 lid 5 WNo); de regels die voor substituut-ombudsmannen in het algemeen gelden, zijn ook op de Kinderombudsman van toepassing. De Nationale ombudsman kan bepalen dat een aantal van zijn bevoegdheden door een substituut-ombudsman wordt uitgeoefend (art. 9 lid 6 WNo). Uit de MvT bij het wetsvoorstel Kinderombudsman blijkt dat de Nationale ombudsman de Kinderombudsman bijvoorbeeld kan belasten met de behandeling van verzoekschriften die zijn gericht aan de Nationale ombudsman (onderdeel van taak 4 Kinderombudsman). Het feit dat de

Kinderombudsman een eigen takenpakket heeft, doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de Nationale ombudsman om de werkzaamheden van de Kinderombudsman te regelen, zo geeft de MvT aan.[372] Voor de taken van de Kinderombudsman die gelijk zijn aan die van de Nationale ombudsman (taak 4 Kinderombudsman voor zover het gaat om bestuursorganen), is de Kinderombudsman derhalve hiërarchisch ondergeschikt aan de Nationale ombudsman.
Tegelijkertijd heeft de Kinderombudsman een eigen gezicht naar buiten toe en eigen taken en bevoegdheden die hem in de wet zijn toegekend. Zo strekt de bevoegdheid van de Kinderombudsman zich, naast bestuursorganen, uit tot de private sector, terwijl de bevoegdheid van de Nationale ombudsman beperkt is tot bestuursorganen (onderdeel taak 4 Kinderombudsman). Ook heeft de Kinderombudsman de taak om voorlichting en informatie over kinderrechten te verschaffen (taak 1 Kinderombudsman), moet hij regering en parlement adviseren (taak 2 Kinderombudsman), onderzoek uit eigen beweging instellen (taak 3 Kinderombudsman) en toezicht houden op klachtbehandeling bij andere organisaties (taak 5 Kinderombudsman). Verder heeft de Kinderombudsman de bijzondere taak om bij de uitvoering van zijn taken zoveel mogelijk rekening te houden met de mening en belangen van jeugdigen zelf. Voor deze bijzondere taken van de Kinderombudsman geldt dat hij nevengeschikt is aan de Nationale ombudsman.
Ten aanzien van de benoemingstermijn van de Kinderombudsman geldt dat deze loopt gedurende de ambtstermijn van de Nationale ombudsman op wiens verzoek hij is benoemd, vermeerderd met een jaar (art. 9 lid 2 WNo). Hiermee heeft de Nationale ombudsman de ruimte om bij de aanvang van zijn benoemingstermijn zelf invulling te geven aan de substituut-ombudsmannen waarmee hij samenwerkt. Deze regeling houdt een verdere hiërarchische onderschikking in van de Kinderombudsman aan de Nationale ombudsman, aangezien de Nationale ombudsman, door de voordracht die hij doet aan de Tweede Kamer, (mede) kan bepalen of de zittende Kinderombudsman langer dan een jaar na benoeming van de Nationale ombudsman nog kan aanblijven.
Deze wettelijke constructie leidt tot een hybride situatie waarin aan de ene kan veel autonomie is toegekend aan het instituut Kinderombudsman in inhoudelijke zin (een zelfstandig takenpakket) met een nevengeschikte relatie ten opzichte van de Nationale ombudsman, maar aan de andere kant het instituut Kinderombudsman afhankelijk is van en hiërarchisch ondergeschikt is aan de Nationale ombudsman (onder meer voor wat betreft het budget en de benoeming). Op dit hybride karakter zal hieronder nog nader worden ingegaan.

7.3 Beantwoording onderzoeksvragen

1 In hoeverre heeft het instituut Kinderombudsman de wettelijke taken vervuld en, daarmee in samenhang, in hoeverre heeft het instituut de doelstellingen van de wet behaald?

Om antwoord te geven op de vraag in hoeverre de Kinderombudsman voldaan heeft aan zijn overkoepelende taak, zullen de mate waarin en de wijze waarop de Kinderombudsman invulling heeft gegeven aan de vijf concrete wettelijke taken hier aan bod komen. Daarnaast zal ingegaan worden op de mate waarin en de wijze waarop jeugdigen betrokken zijn in de uitoefening van deze taken. Daarbij geldt dat er ten aanzien van deze taken in de parlementaire geschiedenis geen concrete indicatoren zijn gegeven die bepalen wanneer aan de wettelijke taken is voldaan (bijvoorbeeld:

372 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 3, p. 13.

hoeveel voorlichting moet er zijn gegeven? Hoeveel klachten moeten zijn afgehandeld?). Het evalueren van het uitvoeren van deze wettelijke taken betekent in deze eerste wetsevaluatie van de Kinderombudsman dan ook vooral het in kaart brengen van de vraag of en hoe de verschillende wettelijke taken worden uitgeoefend. De resultaten uit dit onderzoek zouden bij een vervolg-evaluatieonderzoek gebruikt kunnen worden als *benchmark*.

1 Voorlichting over kinderrechten

Eén van de taken van de Kinderombudsman is voorlichting en informatievoorziening over kinderrechten. Die geeft hij aan jeugdigen, aan alle professionals en organisaties die onder het mandaat van de Kinderombudsman vallen, en aan de overheid. Deze taak heeft op verschillende wijzen vorm gekregen, bijvoorbeeld door het opzetten en bijhouden van een website, met informatie toegespitst op jeugdigen van verschillende leeftijden (jonger dan 12 en 12 tot 18 jaar), ouders en professionals. Daarnaast heeft de Kinderombudsman in de onderzochte periode veelvuldig kinderrechtenthema's onder de aandacht gebracht door middel van het schrijven van onderzoeksrapporten en brieven aan de regering en het parlement en door middel van media-optredens. Daarmee is kennis over kinderrechten verspreid onder een breder publiek.
Bij de start van het instituut Kinderombudsman en gedurende de eerste vijf jaar van het bestaan zijn er verschillende activiteiten ondernomen om de bekendheid van de Kinderombudsman te vergroten. Die betreffen bijvoorbeeld het bijhouden van sociale media-platforms, het maken en verspreiden van filmpjes en het opzoeken van de geschreven pers en andere nieuwsmedia, zoals televisie, naar aanleiding van uitgebrachte publicaties. Daarnaast is er door middel van het ombudswerk in individuele gevallen voorlichting gegeven over kinderrechten aan jeugdigen en volwassenen.

Uit het onderzoek blijkt dat de Kinderombudsman zelf weinig activiteiten heeft ontplooid op het gebied van het ontwikkelen van voorlichtingsmateriaal voor jeugdigen. Gebrek aan tijd, financiële middelen en specifieke kennis worden daarvoor als verklaring genoemd. Uit de evaluatie ontstaat het beeld dat er meer prioriteit is gegeven aan het bereiken van professionals en beleidsmakers ten koste van het geven van voorlichting aan jeugdigen over hun rechten. Desondanks laat het deelonderzoek, dat is uitgevoerd onder jeugdigen, zien dat de Kinderombudsman onder hen bekendheid geniet (48% van de ondervraagde kinderen en 72% van de ondervraagde jongeren kent de Kinderombudsman). Daarnaast weten de meeste jeugdigen dat de Kinderombudsman zich bezighoudt met kinderrechten. De televisie is de belangrijkste bron gebleken van de kennis van jeugdigen over de Kinderombudsman.

2 Advisering aan regering en parlement

In de onderzochte periode heeft de Kinderombudsman in totaal 93 rapporten en brieven uitgebracht. Dit betreft brieven gericht aan de regering of het parlement, rapporten naar aanleiding van individuele klachten en thematische onderzoeksrapporten. De advisering aan regering en parlement door de Kinderombudsman heeft in eerste instantie plaatsgevonden door het sturen van brieven aan de regering, dat wil zeggen aan ministers en staatssecretarissen van verschillende ministeries, en aan de Tweede Kamer. In de onderzochte periode zijn 24 brieven verstuurd. In dit onderzoek is voor deze wettelijke taak gekeken naar de uitgebrachte adviezen en brieven. Dit neemt niet weg dat de Kinderombudsman ook op informele wijze regering en parlement geadviseerd heeft, bijvoorbeeld tijdens overleg met ministers en staatssecretarissen. Geconcludeerd kan worden dat de

Kinderombudsman deze taak heeft uitgevoerd. De overige thematische onderzoeksrapporten en klachtrapporten bevatten ook regelmatig aanbevelingen aan de regering. Deze zullen in het hiernavolgende besproken worden.

3 Onderzoek uit eigen beweging

In de onderzochte periode zijn door de Kinderombudsman 40 thematische onderzoeksrapporten uitgebracht. Te onderzoeken thema's kunnen de Kinderombudsman op verschillende manieren bereiken: via het ombudswerk, via contacten met organisaties uit het kinderrechtenveld, via de media of uit de Kinderrechtenmonitor. In het kader van deze evaluatie is een aantal publicaties van de Kinderombudsman aan nadere analyse onderworpen. Geconcludeerd kan worden dat de Kinderombudsman deze wettelijke taak heeft uitgevoerd. Wel kunnen uit het onderzoek enkele aandachtspunten afgeleid worden.
Ten eerste kan geconcludeerd worden dat de adressant van het onderzoek in ieder geval achteraf vaak onduidelijk is. De adressanten zijn vaak niet in de publicaties vermeld en een begeleidende brief ontbreekt op de website van de Kinderombudsman. In de gevallen waar de adressanten wel te achterhalen waren, is gebleken dat de Kinderombudsman zich het meest heeft gericht tot overheidsinstellingen.
Vervolgens is gekeken naar de prioritering die de Kinderombudsman heeft aangebracht in het doen van onderzoek naar bepaalde thema's. Na bestudering van de jaarverslagen kan geconcludeerd worden dat de prioritering door de Kinderombudsman niet eenduidig wordt uitgedragen en dat resultaten niet expliciet gekoppeld zijn aan de gestelde prioriteiten. Wel kan worden vastgesteld dat de Kinderombudsman door de jaren heen heeft gerapporteerd over alle onderwerpen die als belangrijk zijn aangeduid. De meeste rapporten zijn gewijd aan de thema's 'gezinssituatie en alternatieve zorg' en 'jeugdstrafrecht'. Wat betreft de follow-up van onderzoeken kan geconcludeerd worden dat dit niet op systematische wijze plaatsvindt. In sommige gevallen worden reacties van adressanten vermeld op de website, maar in veel gevallen wordt hier geen melding van gemaakt of is de reactie niet openbaar gemaakt. Daarnaast blijkt dat het instituut te weinig tijd en middelen beschikbaar had om consistent te onderzoeken wat er met de adviezen werd gedaan door de (beoogde) adressant.
Uit de interviews met respondenten uit het kinderrechtenveld blijkt dat de afstemming rondom het oppakken van bepaalde kinderrechtenthema's en het uitbrengen van rapporten niet altijd goed verliep, met name in de beginperiode.

4 Klachtbehandeling

Tijdens de totstandkoming van de Wet Kinderombudsman bestond de zorg dat wanneer de Kinderombudsman een zelfstandige klachtenfunctie zou krijgen, overlap zou ontstaan met andere organisaties die klachten behandelen (met name de Nationale ombudsman) en dat de Kinderombudsman een groot aantal klachten te verwerken zou krijgen, waardoor andere taken niet genoeg aandacht zouden krijgen.
Deze zorg is ongegrond gebleken. Ondanks dat de ombudswerkers van de Kinderombudsman jaarlijks vele contacten hadden met professionals, ouders en in mindere mate jeugdigen (tussen 2011 en 2016 steeg het aantal contacten van 700 naar 2.800 per jaar), werden 196 van deze contacten als klacht

aangemerkt. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in 29 schriftelijke rapporten naar aanleiding van een individuele klacht. De Kinderombudsman verwijst veel zaken door naar andere organisaties (2.584 van de 4.077 contacten, zie tabel 2.4 in hoofdstuk 2), waarbij met name gedacht kan worden aan verwijzingen naar de klachtprocedure van de organisatie waar de klacht betrekking op heeft. Verder blijkt uit de analyse van de klachtbehandeling dat minderjarigen 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. De grote meerderheid van de indieners betreft ouders (119 van de 215). Zoals hierboven vermeld, is een meerderheid van de jeugdigen wel op de hoogte van het bestaan van de Kinderombudsman. Hoewel het te verwachten is dat doorgaans de ouders of verzorgers van jeugdigen namens hen een klacht indienen, is het de vraag of jeugdigen voldoende op de hoogte zijn van de klachtenfunctie van de Kinderombudsman en of zij weten hoe zij een klacht kunnen indienen bij de Kinderombudsman.
Uit de analyse van de klachtrapporten blijkt dat de Kinderombudsman klachten over gedragingen van bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties specifiek aan kinderrechten toetst en bij eigen klachtonderzoeken geen aandacht besteedt aan de overige, meer algemene behoorlijkheidsvereisten zoals die voortvloeien uit artikel 9:27 Awb. Het respecteren van grondrechten is slechts één van de behoorlijkheidsvereisten. Op basis hiervan, en gelet op de parlementaire geschiedenis, kan de Kinderombudsman toetsen aan de rechten die voortvloeien uit het IVRK en andere mensenrechtenverdragen. De Kinderombudsman past het IVRK toe als toetsingskader bij de beoordeling van klachten. Meer in het bijzonder wordt 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 vindt plaats op basis van andere bepalingen uit het IVRK, andere relevante internationale mensenrechteninstrumenten, nationale wet- en regelgeving en rechtspraak. Geconcludeerd kan worden dat de Kinderombudsman op basis van de wet zou moeten toetsen aan alle behoorlijkheidsnormen, maar dat in de praktijk zichtbaar is dat de Kinderombudsman deze gedragingen slechts toetst aan kinderrechtennormen. Het is overigens de vraag of de behoorlijkheidseisen uit de Awb ook kunnen gelden voor privaatrechtelijke organisaties.
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 zestien van de 29 klachtrapporten). Duidelijk is dat de Kinderombudsman zich in deze rapporten enkel richt op de kinderrechtennorm en de Nationale ombudsman zich richt op de overige behoorlijkheidsnormen. Geconcludeerd kan worden dat de samenwerking tussen de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman bij het behandelen van klachten over bestuursorganen meerwaarde heeft, doordat de Kinderombudsman specifieke expertise inbrengt wat betreft het toetsen aan kinderrechten en de Nationale ombudsman specifieke expertise heeft op het gebied van het beoordelen van de behoorlijkheid van het handelen van de betreffende bestuursorganen. Er kan echter ook geconcludeerd worden dat wanneer de Kinderombudsman zelfstandig onderzoek doet, jeugdigen daar vaker bij worden betrokken dan bij gezamenlijk onderzoek.
Twee andere instanties die klachten van jeugdigen kunnen behandelen zijn de RSJ en het CRM. De RSJ kan ook toetsen aan het IVRK. Aangezien de RSJ alleen zaken behandelt betreffende jeugdigen die van hun vrijheid zijn beroofd, is er ten aanzien van de overige onderwerpen waar de Kinderombudsman klachten over kan behandelen, geen overlap. Het CRM toetst zogenoemde ‘discriminatieklachten’ aan de wetgeving inzake gelijke behandeling. Het IVRK wordt niet bij de behandeling van deze klachten

betrokken. De klachtbehandelingstaak van de Kinderombudsman vertoont dus geen overlap met het werk van het CRM. Wel hebben de organisaties afspraken gemaakt over het over en weer doorverwijzen van zaken.
Uit de analyse van de klachtrapporten kan geconcludeerd worden dat de klachtbehandelingsfunctie door de Kinderombudsman wordt uitgevoerd. Daarnaast kan uit de vele contacten worden afgeleid dat de klachtbehandelingsfunctie van de Kinderombudsman meerwaarde heeft voor klagers in een jeugdstelsel met een woud aan klachtenprocedures. Dit was ook bedoeld met het wetsvoorstel. Er is in de eerste vijf jaar van het bestaan van de Kinderombudsman veel contact met het instituut opgenomen. Veel klagers hebben de Kinderombudsman weten te vinden als last resort-klachteninstantie met een klacht over een vermeende kinderrechtenschending. In een aanzienlijk deel van de klachtrapporten (21 van de 29 klachten) heeft de Kinderombudsman de klacht (deels) gegrond verklaard in het licht van het kinderrechtenkader waaraan is getoetst.

5 Toezicht op klachtbehandeling bij andere organisaties

De vijfde wettelijke taak betreft het houden van toezicht op de wijze waarop klachten worden behandeld van jeugdigen of hun wettelijke vertegenwoordigers door de daartoe bevoegde instanties, niet zijnde de ombudsman. De Kinderombudsman is de enige organisatie in Nederland die deze specifieke taak uitvoert. Deze heeft echter weinig aandacht gekregen in de onderzochte periode. In de praktijk lijkt deze taak voornamelijk uitgevoerd te worden door te fungeren als 'last resort-klachteninstantie'. In de meeste gevallen hebben klagers bij de Kinderombudsman namelijk al eerder een klacht ingediend bij de instantie waarover ze klagen. Verder is aan het einde van de eerste termijn, in het voorjaar van 2016, een onderzoeksrapport uitgebracht over het klachtrecht van jongeren die in een instelling voor gesloten jeugdhulp verblijven.
Uit de parlementaire geschiedenis is niet duidelijk wat deze wettelijke taak nog meer kan omvatten dan het indirect toezien door de Kinderombudsman op de wijze waarop klachten worden behandeld van jeugdigen of hun wettelijke vertegenwoordigers. In de MvT bij de Wet Kinderombudsman staat over deze taak dat '*gezien de machtsongelijkheid tussen instanties en burgers het vaak de kinderen (en hun ouders) zijn die aan het kortste eind trekken. Er is geen onafhankelijk orgaan of persoon waar kinderen en hun ouders terechtkunnen. Bij de wetsevaluatie OTS is één van de aanbevelingen van de onderzoekers het instellen van een Kinderombudsman om, naast ondersteuning, ook structurele tekortkomingen in de klachtenregelingen aan het licht te brengen. Het gaat hier niet om het structureel behandelen van individuele klachten van kinderen, hiervoor moeten de bestaande procedures worden doorlopen. Maar het gaat om die situaties waarin de jongere en/of hun ouders het gevoel hebben dat hun klacht niet correct of niet (tijdig) is afgehandeld. In die gevallen moet het mogelijk zijn een beroep te doen op een Kinderombudsman. Aan de hand van dit soort dossiers kan de Kinderombudsman al die ervaringen die tot nog toe binnen de instellingen blijven, inventariseren en in concrete adviezen en maatregelen vertalen*.'[373] Hieruit blijkt dat de taak om toe te zien op klachtbehandeling van daartoe bevoegde instanties en het behandelen van individuele klachten van of over jeugdigen nauw samenhangen, maar wel verschillen. De Kinderombudsman heeft echter in de eerste vijf jaar te weinig capaciteit gehad, of in elk geval te weinig capaciteit beschikbaar gesteld, voor het op eigen initiatief in algemene zin toezicht houden op de wijze waarop het klachtrecht voor jeugdigen functioneert in Nederland.

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

Tot slot is in de wet vastgelegd dat de Kinderombudsman een tweede overkoepelende taak heeft om bij de uitvoering van zijn wettelijke taken zo veel mogelijk rekening te houden met de mening, de belangen en de belevingswereld van jeugdigen. Voor het evalueren van dit onderdeel heeft het onderzoek zich gericht op hetgeen aan participatie te zien is in rapporten en andere schriftelijke stukken. Dit neemt niet weg dat jeugdigen ook op meer informele wijze hebben geparticipeerd, bijvoorbeeld tijdens overleggen van de Kinderombudsman met jongerenorganisaties en tijdens werkbezoeken.

Het betrekken van de mening van jeugdigen heeft voornamelijk plaatsgevonden bij de behandeling van klachten en bij het doen van onderzoek uit eigen beweging. Uit de analyse van de klachtrapporten blijkt dat jeugdigen niet altijd gehoord zijn (namelijk in 13 van de 29 rapporten), bijvoorbeeld omdat zij te jong waren of als de Kinderombudsman het te belastend vond om de jeugdige erbij te betrekken, of omdat de jeugdigen zelf niet mee wilden werken. Vaak is de reden van het niet horen van de jeugdige echter onduidelijk. In klachtenrapporten die samen met de Nationale ombudsman zijn opgesteld, is de jeugdige minder vaak gehoord dan in de onderzoeken naar aanleiding van klachten die de Kinderombudsman zelfstandig heeft uitgevoerd. Daarnaast blijkt uit de analyse dat in 20 van de 29 zaken kindvriendelijke informatie over het rapport te vinden is, vaak op de website van de Kinderombudsman bij het rapport of door middel van een samenvatting in het rapport zelf. Zeer weinig jeugdigen hebben een klacht hebben ingediend bij de Kinderombudsman in de onderzochte periode (veertien van de 215 klagers was minderjarig); dit kan wellicht worden verklaard door het feit dat doorgaans ouders of verzorgers namens de jeugdige een klacht indienen. In totaal heeft een veel groter aantal jeugdigen contact gezocht met de Kinderombudsman; tussen de 75 en 200 jeugdigen per jaar. Ouders vormden de grootste groep personen die contact zochten met de Kinderombudsman.

Uit de analyse van de onderzoeksrapporten blijkt dat in een groot aantal onderzoeken jeugdigen zijn geconsulteerd, al zijn dit doorgaans niet meer dan enkele tientallen jeugdigen. De rapporten verschaffen doorgaans weinig inzicht in het aantal jeugdigen dat is geconsulteerd, noch in de basale achtergrondkenmerken van deze jeugdigen. Bij een aantal onderzoeken zijn jeugdigen echter helemaal niet betrokken en de reden daarvoor is niet altijd toegelicht in het rapport.

Tot slot suggereert het deelonderzoek dat is verricht onder jeugdigen dat zij de specifieke werkzaamheden van de Kinderombudsman niet kennen. De geïnterviewde jongeren lieten weten dat zij de bevraagde thema's – het kinderpardon, het kindpakket en de aanpak tegen pesten – belangrijk en interessant vinden, maar zij kunnen deze thema's niet in verband brengen met de Kinderombudsman en zijn werk op dat terrein. De dertig geïnterviewde jongeren gaven aan zelf betrokken te kunnen en willen worden bij het werk van de Kinderombudsman. Ze vinden een meer directe rol voor de Kinderombudsman, door jeugdigen op te zoeken en met hen in gesprek te gaan, wenselijk bij het behandelen van deze thema's.

Ondanks het feit dat het betrekken van de mening van jeugdigen als prioriteit is gesteld door de Kinderombudsman (expliciet in het jaarverslag 2014) en de eerste Kinderombudsman daarin een voortrekkersrol wilde vervullen, kan geconcludeerd worden dat deze taak niet ten volste is benut. Om te kunnen voldoen aan de wettelijke taak, zou het betrekken van de mening van jeugdigen een meer structureel karakter kunnen krijgen bij het vaststellen van prioriteiten, het oppikken van signalen, het

doen van onderzoek naar aanleiding van klachten en uit eigen beweging, en bij het informeren van jeugdigen over het werk van de Kinderombudsman.

Bevorderen van de naleving van kinderrechten

De overkoepelende taak van de Kinderombudsman, zoals vastgelegd in de Wet Kinderombudsman, betreft het bevorderen dat de rechten van jeugdigen worden geëerbiedigd door bestuursorganen en door privaatrechtelijke organisaties (art. 11b lid 1 WNo). Aan deze taak moet invulling gegeven worden door de vijf in de wet vastgelegde subtaken die hierboven zijn genoemd (zie art. 11b lid 2 WNo). Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de Kinderombudsman deze overkoepelende taak heeft uitgevoerd. Wat betreft klachtrapporten heeft de nadruk weliswaar meer gelegen op bestuursorganen, maar in mindere mate heeft de Kinderombudsman ook de waarborging van kinderrechten door privaatrechtelijke organisaties onderzocht. De Kinderombudsman heeft geen aandacht besteed aan het uitvoeren van deze taak in Caribisch Nederland.

2 In hoeverre draagt de organisatie van het instituut Kinderombudsman bij aan zijn autonoom en efficiënt functioneren?

Autonomie

Uit de analyse van 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 licht van de organisatorische vormgeving van de Kinderombudsman is het relevant om na te gaan of de Kinderombudsman autonoom genoeg heeft kunnen functioneren om zijn wettelijke taken te kunnen vervullen. Het gebruikte kader 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 (zie hoofdstuk 1, par. 1.2.2). Hierbij is gekeken naar vier vormen van autonomie: de hiërarchische relaties waar de Kinderombudsman onder valt (structurele autonomie); de mate van vrijheid die de Kinderombudsman heeft in het uitvoeren van zijn taken (beleidsautonomie); de mate van vrijheid die de Kinderombudsman heeft in het managen van de werkzaamheden van het eigen team (managementautonomie); en de mate waarin de Kinderombudsman vrijelijk kan beschikken over een eigen budget (financiële autonomie). Per vorm is wat de wet voorschrijft (*de iure* autonomie) vergeleken met wat er in de praktijk gebeurt (*de facto* autonomie).
In het algemeen kan geconcludeerd worden dat de wet veel ruimte laat om de autonomie van de Kinderombudsman in de praktijk in te vullen. In de wet is weinig vastgelegd ten aanzien van de autonomie van de Kinderombudsman, waardoor de mate van daadwerkelijke autonomie voor een groot deel afhankelijk is van de visie die de Nationale ombudsman heeft ten aanzien van het instituut en van de (persoonlijke) samenwerking tussen de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman. Dit heeft in het grootste deel van de vijf onderzochte jaren niet tot problemen geleid, omdat de voormalige Nationale ombudsman veelal de ruimte bood aan de Kinderombudsman om zijn werkzaamheden naar eigen inzicht in te vullen. Uiteindelijk heeft de ruimte die de wet openlaat en de daarmee samenhangende afhankelijkheid van de visie van de Nationale ombudsman wel bijgedragen aan het conflict over het einde van de termijn tussen de huidige Nationale ombudsman en de

voormalige Kinderombudsman.
Ten aanzien van het zelf invullen van de taken (beleidsautonomie) en de werkzaamheden van het team (managementautonomie) kan worden gesteld dat in de praktijk geen problemen zijn geconstateerd. 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. Deze vallen wettelijk gezien onder de bevoegdheid van de Nationale ombudsman. De Kinderombudsman en medewerkers van zijn team gaven aan dat ze volledig zelfstandig vorm konden geven aan de uitvoering van hun werkzaamheden, waaronder de prioritering van aandachtsgebieden en het bepalen van standpunten. Op het gebied van het management van het team was er in de wet niets vastgelegd, maar in de praktijk heeft de voormalige Nationale ombudsman zich terughoudend en voornamelijk faciliterend opgesteld. 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.
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.
Wat betreft de mate van financiële autonomie en de hiërarchische structuur (structurele autonomie) waarbinnen de Kinderombudsman werkzaam is, zijn twee zaken opgevallen. Ten eerste is er in de wet niets geregeld ten aanzien van de financiële autonomie van het instituut Kinderombudsman. Het budget voor de Kinderombudsman is zodoende 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. Omdat de verschillende actoren (de Nationale ombudsman, BZK en VWS) allemaal naar elkaar lijken te verwijzen voor de uiteindelijke beslissing over het budget van de Kinderombudsman, is het voor de Kinderombudsman niet duidelijk hoe de hoogte van het budget tot stand komt of waar een eventuele verhoging aangevraagd moet worden. De huidige Kinderombudsman gaf aan dat deze situatie ervoor zorgt dat ze weinig controle heeft over de financiën. Daarnaast geven medewerkers van de Kinderombudsman aan dat, mede door de hoge personeelskosten, er weinig geld over bleef om bepaalde wettelijke taken adequaat te vervullen. Dit heeft bijvoorbeeld zijn weerslag op activiteiten met betrekking tot het bevorderen van kinderrechten in Caribisch Nederland; een activiteit die, om goed uit te voeren, een relatief groot deel van het budget van het instituut zou hebben gevergd. 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. Ook de Paris Principles geven het belang aan van een duidelijk en

vaststaand budget (zie aanbeveling 8, par. 7.5).
Ten tweede blijkt de afloop van de ambtstermijn van de Kinderombudsman een kwetsbaar punt. 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 zittende Nationale ombudsman; deze bepaalt of de Kinderombudsman na een jaar 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. Medewerkers van de Kinderombudsman gaven aan dat ze het gevoel hadden dat ze zouden worden 'opgeslokt' door 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.
Op basis van het onderzoek kan dus geconcludeerd worden dat een hybride situatie bestaat waarin aan de ene kant veel autonomie is toegekend aan het instituut in inhoudelijke zin (een zelfstandig takenpakket), maar aan de andere kant het instituut voor wat betreft het budget, het management en de benoeming van de Kinderombudsman afhankelijk is van de Nationale ombudsman. Ook de mate van beleidsautonomie wordt deels bepaald door de Nationale ombudsman, die immers de Kinderombudsman aanvullende taken kan toebedelen. 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 afhankelijk van de visie van de Nationale ombudsman.

De relatie tussen de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman

Hoe samenwerking en synergie op ambtsniveau uitpakt, hangt in grote mate af van de personen die de ambten vervullen. Zowel de Nationale ombudsman als de Kinderombudsman zijn zeer persoonlijke ambten. Dat is terug te zien in hoe de relatie tussen Nationale ombudsman en de Kinderombudsman onder twee verschillende Nationale ombudsmannen zeer uiteenlopend uitpakte. De voormalige Nationale ombudsman zette in op samenwerking maar stelde het eigen gezicht en de autonomie van de Kinderombudsman voorop. De voormalige Kinderombudsman kreeg de ruimte om zijn eigen team samen te stellen en zijn eigen takenpakket vorm te geven en hij maakte hier uitdrukkelijk gebruik van. In de eerste vier jaar kon de Kinderombudsman in feite uitgroeien tot een redelijk autonome, eigen organisatie binnen de Nationale ombudsman. De huidige Nationale ombudsman kijkt meer naar de binnengrenzen en ziet het instituut Nationale ombudsman, met de Kinderombudsman als substituut met een duidelijk autonoom takenpakket, als één organisatie. De Nationale ombudsman wenste meer afstemming en samenwerking. Hierdoor kwam een andere dynamiek op gang, waarbij de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman niet op één lijn zaten. De Kinderombudsman en de Nationale ombudsman slaagden er niet in om tot een vergelijk te komen, waarop de Nationale ombudsman gebruik maakte van de wettelijke mogelijkheid om de Kinderombudsman niet voor te dragen voor een nieuwe termijn.
De relatie tussen de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman had ook invloed op de samenwerking tussen de instituten. Onder de voormalige Nationale ombudsman was er de vrijheid

voor de Kinderombudsman en zijn medewerkers om eigenstandig vorm te geven aan het instituut, hetgeen ook intern doorwerkte. Het instituut Kinderombudsman opereerde veelal zelfstandig en er was geen voortdurende afstemming en samenwerking met het instituut van de Nationale ombudsman. Wel werd er gebruik gemaakt van aanwezige kennis en faciliteiten. Met name rond het ombudswerk was er echter wel in grotere mate sprake van samenwerking. Deze samenwerking lijkt lange tijd een wat ad hoc karakter te hebben gehad, maar is nu neergelegd in een intern protocol. Daarnaast heeft de Kinderombudsman kunnen profiteren van de reputatie van de Nationale ombudsman. Voornamelijk in de opstartfase heeft het instituut van de Kinderombudsman hier baat bij gehad. Inmiddels heeft de Kinderombudsman ook een eigen reputatie opgebouwd die verder gaat dan enkel het functioneren als een 'substituut-ombudsman'. De Kinderombudsman treedt duidelijk naar buiten als 'de Kinderombudsman' en niet als een substituut-ombudsman.

Doelmatigheid

In het kader van dit onderzoek is ook gekeken naar de doelmatigheid van het instituut, door in kaart te brengen in welke mate de Kinderombudsman erin is geslaagd om zowel intern (met de Nationale ombudsman) als extern (met partners en groepen buiten het instituut van de Nationale ombudsman) gezamenlijk op te trekken en gebruik te maken van al voorhanden zijnde kennis en voorzieningen. Uit de interviews komt naar voren dat de Kinderombudsman op verschillende manieren op heeft kunnen trekken met andere organisaties, zowel binnen als buiten de Nationale ombudsman. Er zijn veel contacten geweest met onder andere organisaties uit het kinderrechtenveld, overheidsdiensten en -instanties en organisaties werkzaam in de jeugdhulp. Hierbij is sprake geweest van onder andere kennisuitruil en het gebruikmaken van de netwerken van andere organisaties. Tegelijk wordt aangegeven dat de samenwerking in de opstartfase van de Kinderombudsman soms moeizaam verliep. Dat lijkt voornamelijk het gevolg te zijn geweest van een niet optimale communicatie vanuit de Kinderombudsman naar deze organisaties toe. Respondenten gaven aan dat de communicatie en de samenwerking in een latere fase verbeterd zijn. Ten aanzien van de Nationale ombudsman heeft de Kinderombudsman ook gebruik kunnen maken van bestaande kennis, kunde en netwerken. Daarnaast had de Kinderombudsman voordeel van de status van Hoog College van Staat die de Nationale ombudsman geniet. Uit de interviews kwam echter ook naar voren dat de Kinderombudsman en zijn team een eiland vormden binnen het instituut van de Nationale ombudsman, waardoor mogelijkheden van kennisuitruil en samenwerking niet altijd werden benut.

Dit kan deels worden verklaard door het expliciete streven naar autonomie en zelfstandigheid door de Kinderombudsman. Die heeft zich bewust terughoudend opgesteld inzake samenwerking met de Nationale ombudsman en communicatie naar de Nationale ombudsman toe. De Kinderombudsman als ambt en instituut ontleent zijn slagkracht en gezag in belangrijke mate aan die onafhankelijkheid. Tegelijkertijd gaven respondenten het cruciale belang van afstemming en samenwerking aan. Er lijkt in deze zin een zekere uitruil te zijn geweest tussen de autonomie en de doelmatigheid, waarbij er soms voor gekozen is om vooral in te zetten op het onafhankelijk kunnen handelen, zowel ten aanzien van externe organisaties als van de Nationale ombudsman, en minder op de doelmatigheidsvoordelen van een hechte samenwerking.

3 Wat is de impact van het instituut Kinderombudsman op de samenleving en op beleid, en in hoeverre zijn jeugdigen bekend met het instituut?

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de Kinderombudsman in de eerste vijf jaar van haar bestaan veel werk heeft verricht. Dit is onder andere af te leiden uit het feit dat er 9600 geregistreerde contacten met burgers zijn geweest, 40 onderzoeksrapporten en 29 klachtrapporten zijn uitgebracht, veel contacten zijn geweest met stakeholders in het kinderrechtenveld en de overheid, en de media veelvuldig is opgezocht. De impact van de Kinderombudsman is in deze evaluatie systematisch onderzocht op twee niveaus: 1) de impact van het instituut op beleid en 2) de bekendheid van het instituut onder jeugdigen in Nederland.

Beleidsimpact

De beleidsimpact van de Kinderombudsman is onderzocht aan de hand van de visie op succes van de Kinderombudsman (en zijn medewerkers) zelf en van stakeholders in het kinderrechtenveld. Aan respondenten is gevraagd wat zij als een succes zien voor de Kinderombudsman. De reacties zijn erg uiteenlopend, maar er zijn wel enkele duidelijke lijnen in te onderscheiden. Er zijn geen opvallende verschillen gevonden tussen de geïnterviewde groepen respondenten (medewerkers van de Kinderombudsman, het kinderrechtenveld, de ministeries, jeugdhulporganisaties).
Het verkrijgen van aandacht en bekendheid over zowel kinderrechtenthema's als het instituut Kinderombudsman zelf komt naar voren als een belangrijke vorm van impact van het instituut Kinderombudsman. Respondenten gaven aan dat de Kinderombudsman zich sterk geprofileerd heeft, zeker in de media, en daardoor bekendheid wist te verkrijgen. Deze bekendheid heeft vervolgens mede bijgedragen aan het plaatsen van kinderrechtenthema's op de politieke agenda. Geconcludeerd kan worden dat de Kinderombudsman, om veranderingen te kunnen bewerkstelligen, zich met name gericht heeft op de politiek en beleidsmakers en een actief mediabeleid voerde.
Respondenten hebben een aantal concrete onderzoeken en activiteiten genoemd die zij succesvol vonden. Vaakst genoemd is het onderzoek naar armoede en de handreikingen die daarbij aan gemeenten zijn gedaan. Ook andere thema's, zoals het kinderpardon, vechtscheidingen, de bijzondere curator en het plan van aanpak tegen pesten zijn vermeld. De respondenten droegen verschillende factoren aan die het succes van bepaalde onderwerpen mogelijk verklaren. Ten eerste werd genoemd dat concrete aanbevelingen en aanbevelingen gericht aan lagere niveaus sneller opgepakt worden dan aanbevelingen zonder concrete oplossingen of gericht aan de regering of het parlement. Ten tweede werd genoemd dat een onderwerp moet 'aanspreken' en dat het politiek opportuun moet zijn.
Tot slot noemden medewerkers van de Kinderombudsman zelf de individuele casus naar aanleiding van contacten als succes. Zij gaven aan dat ze op deze wijze heel concreet iets konden betekenen voor jeugdigen. Door respondenten buiten de Kinderombudsman werden de individuele casus niet genoemd als successen. Dit is mogelijk te verklaren doordat de Kinderombudsman zelf weinig ruchtbaarheid gaf aan het werk dat in individuele gevallen werd uitgevoerd.

Bekendheid jeugdigen met de Kinderombudsman

Over het geheel genomen lijkt de impact van de Kinderombudsman op jeugdigen in termen van bekendheid en taken voldoende (conservatief geschat op ca. 50%), hoewel winst lijkt te behalen als het gaat om bekendheid onder specifieke, kwetsbare groepen kinderen (zoals met een niet-Nederlandse achtergrond, en met lagere schoolniveaus). Het overgrote deel van de geënquêteerde jongeren heeft aangegeven te begrijpen waar de Kinderombudsman voor staat en waar de organisatie zich mee bezighoudt. Daarnaast heeft een meerderheid van kinderen en jongeren in de enquête aangegeven het idee te hebben dat er in Nederland genoeg kinderen niet krijgen waar ze recht op hebben en daarom een Kinderombudsman nodig hebben. De enquête toonde ook aan dat de kinderrechten die centraal staan in het werk van de Kinderombudsman belangrijk worden gevonden. Mogelijke additionele thema's die kinderen en jongeren van belang vinden zijn sport, pesten en inspraak in politiek. Voorts bleek uit de interviews dat bijna alle jongeren – ondanks dat zij nog niet bekend waren met deze thema's – positief waren over de inzet van de Kinderombudsman op de specifieke thema's kinderpardon, het kindpakket en het plan van aanpak tegen pesten. Voor de aanpak van deze drie thema's achtten de jongeren samenwerking met andere organisaties zoals scholen en overheden noodzakelijk. De kwalitatieve analyse van de interviews en enquêtes biedt een eerste aanwijzing dat kinderen en jongeren waardering hebben voor het werk van de Kinderombudsman.
Concluderend kan gesteld worden dat veel jeugdigen de Kinderombudsman kennen; ze weten dat deze opkomt voor de rechten van jeugdigen en ze waarderen de thema's waaraan het instituut aandacht besteedt. Dit suggereert dat de slogan 'Wij laten van je horen' past bij het beeld dat jeugdigen hebben van de Kinderombudsman. De kennis van jeugdigen over de inhoud van specifieke dossiers waarmee de Kinderombudsman zich bezighoudt, is echter een stuk minder overtuigend. Daar zou de Kinderombudsman in de voorlichting mogelijk meer aandacht aan kunnen besteden (zie aanbeveling 2; zie tevens par. 2.2.3 en 2.3.2).

Wettelijke taken uitgevoerd; doelstellingen bereikt?

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de voormalige Kinderombudsman zijn wettelijke taken heeft uitgevoerd, waarbij prioriteit is gegeven aan het uitbrengen van onderzoeksrapporten, het voorlichten van professionals en beleidsmakers over kinderrechten, de ombudsfunctie en klachtbehandeling. De Kinderombudsman heeft in de eerste vijf jaar veel media-aandacht gegenereerd. Ook zijn gevraagd en ongevraagd adviezen gegeven aan de regering en de Tweede Kamer. Jeugdigen hebben geparticipeerd in verschillende onderzoeken van de Kinderombudsman, maar zijn niet bij alle onderzoeken betrokken geweest en zijn ook niet geconsulteerd bij de prioritering van aandachtsgebieden en activiteiten van de Kinderombudsman. De ten opzichte van de Nationale ombudsman bijzondere taken van de Kinderombudsman, te weten voorlichting over kinderrechten, klachtbehandeling over privaatrechtelijke organisaties, het adviseren van regering en parlement en het op eigen initiatief uitbrengen van rapporten, met aandacht voor de mening van jeugdigen zelf, zijn in de eerste vijf jaar uitgevoerd. De wettelijke taak om toezicht te houden op klachtbehandeling bij andere organisaties is als enige nauwelijks uitgevoerd. Het Instituut Kinderombudsman is tevens uitdrukkelijk op de kaart gezet, zo geven bijna alle respondenten uit dit onderzoek aan.

Er blijken door het instituut Kinderombudsman geen directe knelpunten te worden ervaren ten aanzien van de uitoefening van de wettelijke taken *an sich*, al zijn er op operationeel niveau bij de uitoefening van deze taken verschillende aandachtspunten duidelijk geworden. De wettelijke taken hebben in de praktijk weinig overlap met de taken van andere organisaties en worden soms in samenwerking met andere partijen uitgevoerd. Het geven van voorlichting is bijvoorbeeld ook een taak van het Kinderrechtencollectief en het behartigen van kinderrechten wordt ook door kinderrechtenorganisaties uitgevoerd, maar in de praktijk leidt dit doorgaans volgens de stakeholders niet tot onnodig dubbel werk omdat verschillende accenten worden gelegd. Er zijn in de eerste vijf jaar veel samenwerkingsverbanden ontstaan met kinderrechtenorganisaties of andere belangenorganisaties met aandacht voor jeugdigen en de Kinderombudsman. Tegelijk geven verschillende respondenten aan dat de samenwerking op sommige onderdelen aanvankelijk moeizaam was en dat er hoge verwachtingen tot samenwerking waren die nog niet volledig zijn waargemaakt. Verschillende respondenten geven aan nog meer kansen te zien in samenwerking met de Kinderombudsman in de komende jaren (zie aanbeveling 10; zie tevens par. 3.2).
De uitgevoerde wettelijke taken hebben bijgedragen aan de realisering van de hoofdtaak, te weten het bevorderen dat de rechten van jeugdigen worden geëerbiedigd door bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties. Door het uitbrengen van veel (onderzoeks)rapporten met aanbevelingen aan verschillende stakeholders, het betrekken van en samenwerken met vele partners in het kinderrechtenveld en daarbuiten, het investeren in veel media-aandacht, het verzorgen van lezingen door het hele land en het ontwikkelen van een kinderrechten-toetsingskader voor ombudswerk en klachtbehandeling, is veel aandacht gegenereerd voor het bevorderen van het eerbiedigen van kinderrechten.
De verschillende wettelijke taken kunnen echter op uitvoeringsniveau nog efficiënter en beter worden uitgevoerd. Zo is bijvoorbeeld het toetsingskader van de Kinderombudsman bij klachtafhandeling in verhouding tot dat van de Nationale ombudsman nog niet geheel duidelijk (een kinderrechtentoets tegenover een behoorlijkheidstoets) en kan in onderzoeken de participatie van jeugdigen duidelijker naar voren komen. In de volgende paragraaf zullen daarom verschillende hoofdaanbevelingen worden gedaan ten aanzien van de wettelijke taken en de uitvoering daarvan. Specifieke aanbevelingen die betrekking hebben op de uitvoeringspraktijk, met betrekking tot de relatie tot de gemeentelijke Kinderombudsman, klachtbehandeling, onderzoek en voorlichting, kunnen gevonden worden in bijlage D.
De uitoefening van wettelijke taken door de Kinderombudsman heeft ertoe geleid dat de doelstellingen van de wet zijn gerealiseerd. De Kinderombudsman heeft als instantie met een eigen gezicht naar buiten, toezicht gehouden op de naleving en implementatie van kinderrechten (doelstelling 1). Er zijn tot eind 2015 in totaal 9.601 contacten geweest met de Kinderombudsman en er zijn 214 klachten ingediend bij de Kinderombudsman; dit heeft geleid tot 29 klachtbeslissingen en vele doorverwijzingen. De uitoefening van de klachtbehandelingstaak is van meerwaarde gebleken en gesteld kan worden dat er, zoals de Raad van State zich destijds afvroeg, inderdaad voldoende reden is om aan de ombudsfunctie voor jeugdigen vorm te geven middels een Kinderombudsman (zie hoofdstuk 2 en 4; doelstelling 2). De Kinderombudsman heeft zich in de eerste vijf jaar ontwikkeld tot een 'watchdog' die toezicht houdt op de naleving van kinderrechten in het hele jeugddomein, door zowel bestuursorganen als privaatrechtelijke organen (doelstelling 3). De participatie van jeugdigen heeft relatief minder aandacht gekregen; jeugdigen zijn betrokken bij verschillende

onderzoeksrapporten, maar het is de vraag of de stem en de belevingswereld van jeugdigen een voldoende nadrukkelijke rol hebben gespeeld in het werk van de Kinderombudsman (doelstelling 4).

7.4 Discussie

In deze paragraaf worden de hoofdaanbevelingen uit dit onderzoek nader toegelicht. Daarnaast zijn ook aanbevelingen voor de verbetering van de uitvoeringspraktijk opgesteld, die zijn te vinden in bijlage D. Ze hebben betrekking op de verhouding tussen de gemeentelijke Kinderombudsman en de nationale Kinderombudsman, op klachtbehandeling, onderzoek en voorlichting en zijn bedoeld voor de verdere ontwikkeling van de taakuitvoering van het instituut Kinderombudsman. Hieronder wordt enkel op hoofdonderdelen ingegaan, waarbij achtereenvolgens aandacht zal worden besteed aan de wet (WNo), de organisatie en de taakuitoefening.

Kinderombudsman voert wettelijke taken uit

Concluderend kan gesteld worden dat in de eerste vijf jaar van de Wet Kinderombudsman de wettelijke taken zijn uitgevoerd. In de periode van 2011 tot 2016 hebben zich geen fundamentele knelpunten voorgedaan bij de uitvoering van de wettelijke taken door de Kinderombudsman. Daarmee zijn de doelstellingen van de wet bereikt: de Kinderombudsman is een toezichthouder op de naleving van kinderrechten in Nederland gebleken, heeft als klachtenorgaan over kinderrechten gefungeerd en heeft een focus op het gehele jeugddomein, zowel bij bestuursorganen als privaatrechtelijke organisaties. De doelstellingen van de Wet Kinderombudsman, zoals gedestilleerd uit de MvT, zijn in de eerste vijf jaar van het bestaan van de Kinderombudsman in Nederland in algemene zin gerealiseerd.
Van de wettelijke taken die in artikel 11b WNo zijn genoemd, is 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 minst duidelijke taak. Die is dan ook in mindere mate uitgevoerd, en bijna alleen indirect via klachtbehandeling. Vanwege de vele private aanbieders van jeugdhulp is het van belang dat er toezicht bestaat op hun interne behandeling van klachten. Uit dit onderzoek komt echter de vraag naar voren of de Kinderombudsman wel voldoende capaciteit heeft om deze taak op structurele wijze uit te voeren. Deze wettelijke taak verdient de komende jaren meer aandacht van het instituut Kinderombudsman en kan verder worden ontwikkeld (zie aanbeveling 1; zie tevens par. 2.2.3, 2.3.2 en 3.2.5).
De Kinderombudsman heeft zijn taak om voorlichting te geven in de eerste vijf jaar uitgevoerd, maar heeft het accent daarbij gelegd op het voorlichten van professionals over kinderrechten. Uit het onderzoek blijkt dat de Kinderombudsman zelf weinig activiteiten heeft ontplooid om voorlichtingsmateriaal voor jeugdigen te ontwikkelen. Voorlichting geven aan jeugdigen over hun rechten (art. 11b lid 2 sub a WNo) zou de komende jaren meer aandacht van het instituut Kinderombudsman kunnen krijgen (zie aanbeveling 2; zie tevens par. 2.2.3 en 2.3.2).
Uit het onderzoek blijkt wel dat veel jeugdigen de Kinderombudsman kennen; ze weten dat deze opkomt voor de rechten van jeugdigen en ze waarderen de thema's waaraan het instituut aandacht besteedt. Aanbevolen wordt om meer aandacht te besteden aan het bekendmaken van het instituut Kinderombudsman en haar taken onder jeugdigen in Nederland. Daarbij zou specifieke aandacht gegeven moeten worden aan moeilijk bereikbare en kwetsbare groepen jeugdigen, zoals jeugdigen op

lagere schoolniveaus en met een niet-Nederlandse achtergrond (zie aanbeveling 14; zie tevens par. 5.3).
De taak tot klachtafhandeling (art. 11b lid 1 sub c, 11c, 11d WNo) wordt uitgevoerd conform de wet. Uit de grondige analyse van de klachtafhandeling blijkt echter dat de verhouding tussen de toetsingskaders van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman nadere duiding verdient; het is nu onduidelijk of de Kinderombudsman gedragingen toetst aan de behoorlijkheidsnormen in het algemeen, waar kinderrechten een onderdeel van uitmaken, of aan kinderrechten in het bijzonder. Aanbevolen wordt om inzichtelijk te maken hoe de toetsingskaders van de Nationale ombudsman en Kinderombudsman zich tot elkaar verhouden. Daarbij moet duidelijk zijn of de Kinderombudsman gedragingen toetst aan de behoorlijkheid in het algemeen en aan kinderrechten in het bijzonder, of louter aan kinderrechten (zie aanbeveling 3; zie tevens par. 4.6.1; zie tevens de aanbevelingen op operationeel niveau met betrekking tot klachtbehandeling in bijlage D).
Participatie van jeugdigen is enigszins aandacht gegeven, maar zou meer prioriteit kunnen krijgen. Er is namelijk gebleken dat de Kinderombudsman regelmatig jeugdigen bij onderzoeksrapporten heeft betrokken, maar dat zij bij sommige rapporten niet zijn geconsulteerd. Zij zijn ook niet als klankbord betrokken bij het bepalen van prioriteiten, aandachtsgebieden en activiteiten van de Kinderombudsman en evenmin bij het bepalen van de koers ten aanzien van onderzoeken op eigen initiatief. De in de wet vastgelegde richtlijn dat de stem en belevingswereld van jeugdigen een nadrukkelijke rol spelen in het werk van de Kinderombudsman (art. 11b lid 3 WNo) zou daar dan ook beter in verankerd kunnen. Dit betekent dat de Kinderombudsman jeugdigen meer zou kunnen laten participeren in zowel het bepalen van zijn aandachtsgebieden en prioriteiten als in de onderzoeken (zie aanbeveling 4; zie tevens par. 2.2.4, 2.3.2, 4.5.2 en 5.1.3).
Ten aanzien van de uitvoering van de taak om uit eigen beweging onderzoek in te stellen, is uit de analyse van onderzoeksrapporten gebleken dat de adressant van het onderzoek achteraf vaak onduidelijk is in het rapport. De prioritering door de Kinderombudsman blijkt niet duidelijk te worden uitgedragen en follow-up vindt niet op structurele wijze plaats. Het is dan ook aan te bevelen dat de Kinderombudsman prioriteiten eenduidig uitdraagt, resultaten uitdrukkelijk aan de prioriteitstelling koppelt en op transparante wijze verslag doet wanneer geen gevolg is gegeven aan een prioriteitstelling (zie aanbeveling 12; zie tevens par. 5.1.3). Ook wordt aanbevolen meer aandacht te besteden aan een efficiënte en effectieve manier van vervolg geven aan adviezen en rapporten (follow-up), zodat het effect van deze publicaties beter gemonitord kan worden (zie aanbeveling 13, zie tevens par. 5.1.3). Naar aanleiding van de analyse van de uitgebrachte onderzoeksrapporten is tevens een aantal concrete aanbevelingen gedaan op operationeel niveau. Die hebben betrekking hebben op het duidelijk maken wie de adressant is van een advies, op de wijze van participeren van jeugdigen in onderzoeken en op het monitoren van kinderrechten (zie bijlage D).
In dit onderzoek zijn bij het nader bestuderen van de uitvoeringspraktijk van het instituut Kinderombudsman op detailniveau verschillende aandachtspunten naar voren gekomen. Het budget lag lager dan door de initiatiefnemer van de Wet Kinderombudsman oorspronkelijk de bedoeling was. Door het instituut Kinderombudsman zijn keuzes gemaakt en zijn taken en activiteiten geprioriteerd. Daardoor is niet alles mogelijk of haalbaar gebleken, zoals aandacht voor kinderrechten in Caribisch Nederland. In vergelijking met omringende landen (België (Vlaanderen), Noorwegen en Engeland) heeft de Nederlandse Kinderombudsman iets minder geld tot zijn beschikking, hetgeen deels verband houdt met de inbedding van het instituut binnen de Nationale ombudsman, waardoor bepaalde overheadkosten gedeeld kunnen worden. De Nederlandse Kinderombudsman is in vergelijking met

andere Kinderombudsmannen niet minder productief gebleken (zie hoofdstuk 6, par. 6.5). Wellicht dat met iets meer budget Caribisch Nederland wel betrokken had kunnen worden bij het werk, maar het meest aannemelijk is toch dat een en ander vooral te maken heeft met de keuzes en prioriteiten van de Kinderombudsman. Aanbevolen wordt om de uitoefening van taken uit te breiden naar Caribisch Nederland, om zo de naleving van kinderrechten in dit deel van het Koninkrijk te bevorderen, en om nader te onderzoeken op welke wijze deze taak op een efficiënte wijze uitgevoerd kan worden (zie aanbeveling 5; zie tevens par. 2.3.6 en 5.2.3).
Een recente ontwikkeling die in de evaluatie is meegenomen, is de instelling van gemeentelijke Kinderombudsmannen in enkele grote steden. De ontwikkeling van gemeentelijke Kinderombudsmannen hangt mede samen met de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten. De nationale Kinderombudsman heeft werkafspraken gemaakt met de gemeentelijke Kinderombudsmannen. Op basis van gemeentelijke verordeningen inzake de gemeentelijke ombudsman hebben gemeentelijke ombudsmannen dezelfde bevoegdheid om klachten te toetsen op basis van het IVRK; dit staat echter niet in de werkafspraken benoemd. In het algemeen worden de gemeentelijke Kinderombudsmannen beschouwd als toegevoegde waarde voor het kinderrechtenveld, al is er ook terughoudendheid waarneembaar voor wat betreft het instellen van nog een toezichthouder in het in toenemende mate versnipperde jeugddomein. Er kan namelijk sprake zijn van een dubbele bevoegdheid in het onderzoeken van klachten van jeugdigen en van de schending van hun rechten. Tot nu toe heeft deze overlap echter nog niet tot problemen geleid. Maar het is wel belangrijk dat burgers duidelijk weten bij wie ze terecht kunnen en wat de taakverdeling is tussen de gemeentelijke Kinderombudsmannen en de nationale Kinderombudsman. Ook is het van belang dat er structurele samenwerking en afstemming wordt gerealiseerd door de gemeentelijke Kinderombudsmannen en de nationale Kinderombudsman (zie aanbeveling 11; zie tevens par. 3.3; zie aanbeveling 3.1 en 3.2 op operationeel niveau, bijlage D).
Tegelijk is er op de andere terreinen in vijf jaar veel bereikt. Door het houden van lezingen, het genereren van veel media-aandacht, het uitbrengen van gevraagd en ongevraagd advies aan de regering en de Tweede Kamer en het uitbrengen van vele onderzoeksrapporten op eigen initiatief is het instituut Kinderombudsman in Nederland duidelijk op de kaart gezet en bekend geworden. Uit dit onderzoek blijkt dat veel jeugdigen bekend zijn met de Kinderombudsman en dat zij zich kunnen vinden in de aandachtsgebieden waarop hij zich in de eerste vijf jaar van zijn bestaan heeft gericht. Met een klein team is veel output geleverd en is samengewerkt met vele andere organisaties en stakeholders. Ook met gemeentelijke Kinderombudsmannen, die in de laatste jaren in enkele grote steden zijn geïntroduceerd, is een samenwerking aangegaan, waarbij taken worden afgestemd. Het kinderrechtenveld en andere stakeholders, zoals ministeries, geven aan dat het instituut zich heeft ontwikkeld tot een belangrijke speler en (gespreks)partner in het kinderrechtenveld.
De Kinderombudsman is organisatorisch ondergebracht bij de Nationale ombudsman, maar blijkt in grote lijnen voldoende autonoom en onafhankelijk te hebben kunnen opereren.
In het rapport wordt uitvoerig ingegaan op de verdere nuances van de taakuitoefening, de organisatie, de interne en externe samenwerking en onafhankelijkheid en efficiëntie daarbij, de beleidsimpact en de bekendheid met de Kinderombudsman. Uit de internationale vergelijking blijkt dat Nederland qua institutionele inbedding sterk lijkt op Griekenland. Daar werd in de MvT naar verwezen als een land met een kinderombudsman met ‘een geheel eigen gezicht naar buiten toe, de zogenaamde “front-office” en met “de back-office” en de expertise van het instituut van de Griekse

Nationale ombudsman'.[374] De andere onderzochte landen kennen allemaal een zelfstandig instituut Kinderombudsman waarbij opvalt dat deze instituten autonoom en onafhankelijk kunnen opereren, onder meer vanwege een eigen budget en een benoeming(stermijn) die geheel op zichzelf staat. Qua taakuitoefening en productiviteit onderscheiden de verschillende landen zich niet noemenswaardig.

Versterking autonomie van de Kinderombudsman

Gezien de parlementaire geschiedenis en de nadruk die daarin is gelegd op het autonoom kunnen uitvoeren van de taken van de Kinderombudsman, en gelet op de richtlijnen van de Paris Principles die een zo groot mogelijke autonomie van instituten zoals de Kinderombudsman voorstaan, valt te concluderen dat de autonomie van de Kinderombudsman groter had kunnen zijn in de wet. Vastgesteld moet ook worden dat de wetgever hier uitdrukkelijk niet voor heeft gekozen. Uiteindelijk is de voorkeur gegeven aan een constructie waarin de Kinderombudsman werd ondergebracht bij de National Ombudsman als substituut-ombudsman met eigen wettelijke taken. Dit onderzoek was dan ook gericht op het evalueren van de wet Kinderombudsman gegeven deze specifieke constructie. Alleen aanwijzingen dat deze constructie niet functioneert (lees: in de weg staat aan de uitoefening van wettelijke taken), zouden hebben kunnen leiden tot aanbevelingen die diep ingrijpen op de bestaande situatie.
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. Dit laat 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. Uit het onderzoek komt met andere woorden naar voren dat het Instituut Kinderombudsman gebaat zou zijn bij een duidelijker gedefinieerde autonome positie. Het ligt evenwel niet voor de hand om aan te bevelen van de Kinderombudsman een apart instituut te maken. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door van het instituut Kinderombudsman een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) te maken. We hebben hier niet voor gekozen omdat dat een te zwaar middel zou zijn 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.
Bovendien kan op basis van dit onderzoek een aantal argumenten worden gevonden voor het handhaven van de bestaande wettelijke constructie waarbij de Kinderombudsman een onderdeel is van de Nationale ombudsman. 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.
Er is dan ook gekeken naar hoe binnen de huidige situatie en het bestaande wettelijke kader 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 zien wij als een

374 *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, 7, p. 4.

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 de Vlaamse Kinderrechtencommissaris. Deze aanbevelingen worden hieronder toegelicht.

Ten eerste wordt aanbevolen om de benoemingstermijn van de Kinderombudsman niet langer te koppelen aan de termijn van de Nationale ombudsman (zie aanbeveling 6; zie tevens par. 2.4 en 3.1). Het rumoer rondom de afloop van de termijn van de eerste Kinderombudsman heeft tot veel vragen geleid over de autonomie van de Kinderombudsman. Een aantal respondenten begon uit zichzelf over deze situatie en gaf aan dat het een en ander bij hen vragen opriep over de autonomie van de Kinderombudsman. De Nederlandse wetgeving kent een regeling die lijkt op de Griekse, waarbij de Kinderombudsman een substituut-ombudsman is en valt onder de Nationale ombudsman. In de andere onderzochte landen is sprake van een zelfstandig instituut en is de benoemingstermijn (en ook de herbenoeming) niet gekoppeld aan die van een Nationale ombudsman of andere toezichthouder. Dit draagt bij aan de autonomie van deze instituten. In het huidige systeem is de benoeming en het functioneren van de Kinderombudsman medeafhankelijk van de persoonlijke managementvisie en -stijl van de Nationale ombudsman. Dit komt niet goed overeen met de eigenstandige positie die de Kinderombudsman op inhoudelijk vlak toebedeeld heeft gekregen. Ook gezien de richtlijnen van de Paris Principles zou het de autonomie versterken als de termijn van de Kinderombudsman niet gekoppeld is aan de termijn van de Nationale ombudsman en de procedure voor de aanstelling van de Kinderombudsman in een protocol wordt vastgelegd. In Nederland zou het loskoppelen van de termijnen ervoor zorgen dat de Kinderombudsman de zekerheid heeft dat hij of zij de termijn van zes jaar vol kan maken. Dit versterkt de mogelijkheid tot langetermijnplanning. Met deze maatregel wordt ook tegengegaan dat de positie van de Kinderombudsman afhankelijk is van de managementvisie en –stijl van een nieuwe Nationale ombudsman. Ten tijde van dit schrijven is een initiatiefwetsvoorstel ingediend (door inmiddels voormalig Tweede Kamerlid Van Vliet), waarin onder meer is voorgesteld om de benoemingstermijn van de Kinderombudsman los te koppelen van die van de Nationale ombudsman.[375] Dit onderdeel van het initiatiefwetsvoorstel zou de autonomie van de Kinderombudsman in Nederland bevorderen.

Ten tweede is het wenselijk om in een protocol de benoemingsprocedure van de Kinderombudsman duidelijk vast te leggen (zie aanbeveling 7; zie tevens par. 3.1). Hierbij moet in het bijzonder aandacht zijn voor de rol die de Nationale ombudsman in het proces heeft en wie er verder op welke wijze betrokken zijn bij de benoeming. Hierbij valt het verder aan te bevelen om vast te leggen dat minstens één jeugdige plaatsneemt in de voordrachtscommissie.

Ten derde is het wenselijk om de autonomie ook een financiële vertaling te geven door de begroting van de Kinderombudsman als apart onderdeel op de begroting van de Nationale ombudsman op te nemen (zie aanbeveling 8; zie tevens par. 3.1). Zo kan bijvoorbeeld ook het parlement erop toezien dat de Kinderombudsman voldoende financiële middelen heeft. Daarnaast kan de Kinderombudsman dan zelfstandig jaarlijks een begroting indienen, los van de Nationale ombudsman.

Het versterken van de autonomie heeft mogelijk als keerzijde dat samenwerking tussen (het team van) de Kinderombudsman en (de teams van) de Nationale ombudsman minder vanzelfsprekend wordt. Om deze reden wordt aanbevolen dat de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman periodiek een samenwerkingsprotocol opstellen, waarin wordt afgesproken op welke terreinen en activiteiten er (ten minste) zal worden samengewerkt (zie aanbeveling 9; zie tevens par. 2.4 en 3.1).

375 *Kamerstukken II* 2016/17, 34625.

Ook kan hierin worden vastgelegd op welke wijze men elkaar op de hoogte zal houden en hoe afstemming van ombudswerk en onderzoek zal plaatsvinden.

7.5 Aanbevelingen

De aanbevelingen hebben betrekking op punten waar het onderzoek heeft laten zien dat verdieping en/of versterking gewenst is en gaan met name over het verder uitdiepen van de wettelijke taken van de Kinderombudsman, het verstevigen van de autonome positie van de Kinderombudsman, het aanwakkeren van verdere samenwerking en het scherper maken van prioriteiten en follow-up. Bovendien wordt aanbevolen om de uitoefening van taken uit te breiden naar Caribisch Nederland, om zo de naleving van kinderrechten in dit deel van het Koninkrijk te bevorderen. In bijlage D zijn voorts aanbevelingen te vinden die specifiek betrekking hebben op de werkwijze van de Kinderombudsman.

Wettelijke taken

1 De taak om toezicht te houden op de wijze waarop klachten van jeugdigen of hun wettelijke vertegenwoordigers door de daartoe bevoegde instanties, niet zijnde de ombudsman, worden behandeld (art. 11b lid 2 sub d WNo), verdient meer aandacht van het instituut Kinderombudsman in de komende periode (zie par. 2.2.3, 2.3.2 en 3.2.5).
2 De taak om voorlichting te geven over rechten van jeugdigen (art. 11b lid 2 sub a WNo) kan meer aandacht van het instituut Kinderombudsman krijgen, met name wat betreft het geven van voorlichting aan jeugdigen over hun rechten (zie par. 2.2.3 en 2.3.2).
3 De verhouding tussen de toetsingskaders van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman zou kunnen worden verduidelijkt in de Wet Nationale ombudsman; het is in het bijzonder van belang om te verduidelijken of de Kinderombudsman gedragingen toetst aan de behoorlijkheid in het algemeen en aan kinderrechten in het bijzonder, of louter aan kinderrechten (zie par. 4.6.1).
4 De in de wet vastgelegde richtlijn dat de stem en belevingswereld van jeugdigen een nadrukkelijke rol spelen in het werk van de Kinderombudsman (art. 11b lid 3 WNo), kan beter verankerd worden in het werk van het instituut Kinderombudsman. Dit betekent dat de Kinderombudsman jeugdigen meer kan laten participeren zowel in het bepalen van zijn aandachtsgebieden en prioriteiten als in zijn onderzoeken (zie par. 2.2.4, 2.3.2, 4.5.2 en 5.1.2).
5 Aanbevolen wordt om de uitoefening van taken uit te breiden naar Caribisch Nederland, om zo de naleving van kinderrechten in dit deel van het Koninkrijk te bevorderen. Het verdient ook aanbeveling nader te onderzoeken op welke wijze deze taak op een efficiënte wijze uitgevoerd kan worden (zie par. 2.3.3 en 5.2.3).

Autonomie

6 Koppel de benoemingstermijn van de Kinderombudsman los van die van de Nationale ombudsman (dit houdt een aanpassing in van art. 9 lid 2 WNo, in overeenstemming met het initiatiefwetsvoorstel Van Vliet) (zie par. 2.4 en 3.1).
7 Leg de benoemingsprocedure van de Kinderombudsman vast in een protocol. Besteed hierbij in het bijzonder aandacht aan de rol die de Nationale ombudsman in het proces heeft en wie er

verder op welke wijze betrokken zijn bij de benoeming. Hierbij valt het verder aan te bevelen vast te leggen dat minstens één jeugdige plaatsneemt in de voordrachtscommissie (zie par. 3.1).

8 Ken de Kinderombudsman een eigen budget toe vanuit het parlement (vgl. Vlaanderen). Dit kan als aparte post worden opgenomen door BZK op de begroting van de Nationale ombudsman. Geef de Kinderombudsman de gelegenheid om hiervoor zelf jaarlijks een begrotingsvoorstel in te dienen en zelfstandig overleg te plegen met BZK (zie par. 3.1 en 6.1).

Samenwerking

9 Om samenwerking tussen de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman te waarborgen, verdient het aanbeveling dat de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman periodiek een samenwerkingsprotocol opstellen (zie par. 2.4 en 3.1).

10 Aanbevolen wordt om de afstemming en samenwerking rond specifieke thema's en het delen van kennis tussen de Kinderombudsman en andere kinderrechtenorganisaties verder te versterken (zie par. 3.2).

11 Het is aan te bevelen de samenwerking en afstemming met gemeentelijke Kinderombudsmannen een structureel karakter te geven, bijvoorbeeld door het houden van reguliere overleggen, ook indien in de toekomst meer gemeenten een Kinderombudsman gaan instellen (zie par. 3.3).

Advisering en onderzoek

12 Het verdient aanbeveling prioriteiten van de Kinderombudsman eenduidig uit te dragen, resultaten uitdrukkelijk aan de prioriteitstelling te koppelen en telkens op transparante wijze aan te geven waar geen gevolg is gegeven aan een prioriteitstelling (zie par. 5.1.2).

13 Meer aandacht kan worden besteed aan het opvolgen (follow-up) van adviezen en rapporten, zodat het effect van dergelijke publicaties beter kan worden gemonitord (zie par. 5.1.2).

Bekendheid jeugdigen

14 Besteed meer aandacht aan het bekendmaken van het instituut Kinderombudsman en zijn taken onder jeugdigen in Nederland, met daarbij specifieke aandacht voor moeilijk bereikbare en kwetsbare groepen jeugdigen (zie par. 5.3).

Literatuur

Nederlandse wet- en regelgeving

Lokaal

Gemeenschappelijke Regeling Gezamenlijke Ombudsman metropool Amsterdam 2013.
Verordening gemeentelijke ombudsman Rotterdam 2015.
Verordening rechtspositie gemeentelijke ombudsman 2015 Gemeente 's-Gravenhage.

Nationaal

Wet Nationale ombudsman, *Stb.* 1981, 35.
Algemene wet bestuursrecht, *Stb.* 1992, 315.
Jeugdwet, *Stb.* 2014, 105.
Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, *Stb.* 2013, 444.
Wet College voor de Rechten van de Mens, *Stb.* 2011, 573.
Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, *Stb.* 2000, 481.
Reglement justitiële jeugdinrichtingen, *Stb.* 2001, 350.
Burgerlijk Wetboek Boek 1, *Stb.* 1958, 590, en *Stb.* 1969, 257.

Internationale wet- en regelgeving

Engeland

Children Act 2004.
Children and Families Act 2014.

Griekenland

Law No. 3094, 22 January 2003,The Ombudsman and other provisions.

Noorwegen

Barneombudet; The Ombudsman for Children, Norway; ACT and INSTRUCTIONS for the Ombudsman. Bestaande uit:

- Act No. 5 Relating To The Ombudsman For Children;
- Instructions for the ombudsman for children.

Vlaanderen

Decreet van 15 juli 1997 houdende de oprichting van een Kinderrechtencommissariaat en de instelling van het ambt van Kinderrechtencommissaris.

Internationaal

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, *Trb.* 1990, 156.
Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind, *Trb.* 1990, 46.
Principles relating to the Status of National Institutions (Paris Principles).

Literatuur

Ammer e.a. 2010

M. Ammer, N. Crowley, B. Liegl, E. Holzleithner, K. Wladasch & K. Yesilkagit, 'Study on Equlity Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC', *Synthesis Report* 2010.

Aveni, *Journal of Human Rights* 2014/4

V.O. Ayeni, 'Ombudsmen as human rights institutions', *Journal of Human Rights* 2014/4.

Cardol, *Tijdschrift voor de rechten van het kind* 2006/11

G. Cardol, 'Taken en bevoegdheden van de Kinderombudsman', *Tijdschrift voor de rechten van het kind* 2006/11.

Dekker 2011

M. Dekker, *De aanpak van kindermishandeling in Nederland. Knelpunten en Aanbevelingen*, Breda: Kinderrechtencollectief 2011.

Franken, *Tijdschrift voor de rechten van het kind* 2006/16

H. Franken, 'Kinderen hebben een kinderombudsman nodig', *Tijdschrift voor de rechten van het kind* 2006/16.

Hertogh, *FJR* 2003/44

M. Hertogh, 'De juridisering van kinderrechten; Een volwassen taak voor de Kinderombudsman', *FJR* 2003/44.

Oosting 2000

M. Oosting, '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 2000.

Uggla, *Journal of Latin America Studies* 2004/3

F. Uggla, 'The ombudsmen in Latin America', *Journal of Latin America Studies* 2004/3.

Verhoest, Peters, Bouckaert & Verschuere, *Public administration and development* 2004/24

K. verhoest, B.G. Peters, G. Bouckaert & B. Verschuere, 'The study of organisation autonomy: A conceptual review', *Public administration and development* 2004/24.

Yesilkagit & Snijders 2008

K. Yesilkagit & B. Snijders, 'Between impartiality and responsiveness; Equality bodies and practices of independence' commissioned by Equinet, the European Network of Equality Bodies, 2008.

Yesilkagit & Van Tiel, *Public Organization Review* 2008/8

K. Yesilkagit & S. van Tiel, 'Political influence and bureaucratic autonomy', *Public Organization Review* 2008/8.

Rapporten en andere documenten

Nationaal

Advies- en Klachtbureau Jeugdzorg 2015

Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg, *Publieksjaarverslag 2015: Vertrouwenswerk in verandering*, Amsterdam: AKJ 2015.

Bureau Bartels 2015

Bureau Bartels, *Onderzoek naar Kindpakketten. Eindrapport*, Amersfoort: Bureau Bartels 2015.

Bureau Bartels 2016

Bureau Bartels, Vervolg*onderzoek naar Kindpakketten. Eindrapport*, Amersfoort: Bureau Bartels 2016.

College van Burgemeester en Wethouders Rotterdam 2014

College van Burgemeester en Wethouders Rotterdam, *Wijziging Verordening Ombudsman en Kinderombudsman Rotterdam,* 14 oktober 2014.

College voor de Rechten van de Mens 2015a

College voor de Rechten van de Mens, *Jaarverslag 2015,* Utrecht: College voor de Rechten van de Mens 2015.

College voor de Rechten van de Mens 2015b

College voor de rechten van de Mens, *Strategisch plan 2016-2019*, december 2015.

Defence for Children, *Tijdschrift voor de rechten van het kind* 2006/1

Defence for Children, 'Een kinderombudsman als toezichthouder op kinderrechten', *Tijdschrift voor de rechten van het kind* 2006/1.

De Kindertelefoon 2015

De Kindertelefoon, *Jaaroverzicht 2015*, 2015.

Directeur Nationale ombudsman 2010

Brief van Directeur Nationale ombudsman aan ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 21 juli 2010.

Gemeentelijke Kinderombudsman Amsterdam 2016a

Gemeentelijke Kinderombudsman Amsterdam, *Kwartaalrapportage Gemeentelijke Kinderombudsman Amsterdam eerste kwartaal 2016*.

Gemeentelijke Kinderombudsman Amsterdam 2016b

Gemeentelijke Kinderombudsman Amsterdam, *Rapportage Kinderombudsman Amsterdam april 2016 t/m augustus 2016*.

Gemeentelijke Kinderombudsman Amsterdam 2016c

Gemeentelijke Kinderombudsman Amsterdam, *Jaarbeschouwing 2015 van de gemeentelijke kinderombudsman*, 4 april 2016.

Gemeenteraad Gemeente Amsterdam 2015

Gemeenteraad Gemeente Amsterdam, *Een Amsterdamse ombudsman voor Amsterdamse kinderen,* initiatiefvoorstel Kinderombudsman, maart 2015.

Gemeenteraad Gemeente Den Haag 2014

Gemeenteraad Gemeente Den Haag, *afdoening motie M50 Jeugdombudsman*, 28 november 2014.

Gemeente Rotterdam College van Burgemeester en Wethouder 2014a

Gemeente Rotterdam College van Burgemeester en Wethouder, *Voortgang Decentralisatie Jeugdzorg/Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel*, 27 juni 2014.

Gemeente Rotterdam College van Burgemeester en Wethouder 2014b

College van Burgemeester en Wethouders Rotterdam, *Wijziging Verordening Ombudsman en Kinderombudsman Rotterdam,* 14 oktober 2014.

Jeugdombudsman Den Haag 2016a

Jeugdombudsman Den Haag, *Knelpunten 18-/18+ in Haaglanden,* maart 2016.

Jeugdombudsman Den Haag 2016b

Jeugdombudsman Den Haag, *Geregistreerd of niet?; Onderzoeksrapport Jeugdombudsman Den Haag naar niet-geregistreerde Midden- en Oost-Europese kinderen in Den Haag*, juni 2016.

Kinderrechtencommissariaat 1999

Kinderrechtencommissariaat, *Jaarverslag Kinderrechtencommissariaat 1998-1999*, 1999.

Ministerie van Financiën 2010

Ministerie van Financiën, *Handleiding overheidstarieven 2011*, oktober 2010 (https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2010/10/07/handleiding-overheidstarieven-2011).

Ministerie van Financiën 2015

Ministerie van Financiën, *Handleiding overheidstarieven 2016*, september 2015 (http://wettenpocket.overheid.nl/portal/add57ad6-77e3-4aca-9666-6d13d992f9ae/document/Handleiding%20Overheidstarieven%202016.pdf).

Nationale Jeugdraad 2015

Nationale Jeugdraad, *Jaarverslag 2015*, Utrecht: NJR 2015.

Nationale Ombudsman 2016

De Nationale ombudsman, *Behoorlijkheidswijzer*, oktober 2016 (https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/infomateriaal/Behoorlijkheidswijzer%20NL%20oktober%202016.pdf).

Nederlands Jeugdinstituut 2011

Nederlands Jeugdinstituut, *Vóór Veilig en Veilig Verder. Blijvende aandacht voor een zeer ernstige en hardnekkige problematiek. Advies aan de Kinderombudsman over de aanpak van kindermishandeling in Nederland*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2011.

Tweede Kamer der Staten-Generaal 2015

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Rapport werkgroep Benoemingen en voordrachten*, 17 december 2015.

UNICEF Nederland 2015

UNICEF Nederland, *Jaarverslag 2015: Directie verslag. Terugblik op onze resultaten in 2015 en een reflectie op onze rol in een veranderende wereld*, Den Haag: Unicef Nederland 2015.

Internationaal

UN Document A/RES/48/134

United Nations General Assembly Resolution, *National institutions for the promotion and protection of human rights*, 20 december 1993 (A/RES/48/134).

Concluding observations Netherlands 1999

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), Concluding Observations: Netherlands, 26 October 1999, CRC/C/15/Add.114.

Concluding observations Netherlands 2004

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), Concluding Observations: The Kingdom of the Netherlands (Netherlands and Aruba), 26 februari 2004, CRC/C/15/Add.227.

Concluding observations Netherlands 2015

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands , 8 juni 2015, CRC/C/NDL/CO/4.General Comment No. 2

General Comment No. 2, The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child, CRC/GC/2002/2, 15 november 2002.

General Comment No. 12

Committee on the Rights of the Children, *General Comment No. 12, The right of the child to be heard,* CRC/C/GC/12, 1 juli 2009.

General Comment No. 14

Committee on the Rights of the Children, *General comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1),* CRC/C/GC/14, 29 May 2013.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2010

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, National Human Rights Institutions; History, principles, roles and responsibilities, Professional training series no. 4 (rev.1).

Unicef 2001

Unicef, *Independent Institutions Protecting Children's Rights,* Innocenti Digest Series no. 8, Florence: Innocenti Research Centre 2001.

UN Human Rights Council 2012

UN Human Rights Council, *Universal Periodic Review, Second Cycle – Netherlands,* 2012.

Sedletzki 2012

V. Sedletzki, *Championing Children's Rights: A global study of independent human rights institutions for children*, Florence, UNICEF Office of Research 2012.

Krantenartikelen

Eerkens, *De Correspondent* 2 februari 2016

M. Eerkens, 'Waarom het ontslaan van de Kinderombudsman geen goed idee is', *De Correspondent* 2 februari 2016.

Geuze & Voskuil, *Algemeen Dagblad* 5 februari 2016

S. Geuze en K. Voskuil, '"Kinderombudsman werd tikje te populair"', *Algemeen Dagblad* 5 februari 2016.

Lavalette, *NOS* 2 februari 2016

M. Lavalette, 'Vragen over vertrek Kinderombudsman', *NOS* 2 februari 2016, http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2084504-vragen-over-vertrek-kinderombudsman.html.

Logtenberg & Vriesema *NRC* 6 februari 2016

H. Logtenberg en I. Vriesema, 'Straatgevecht ombudsmannen', *NRC* 6 februari 2016, www.nrc.nl/nieuws/2016/02/06/straatgevecht-ombudsmannen-1584073-a799590.

NRC Handelsblad, 20 februari 2016

NRC Handelsblad 'Gezocht: kinderombudsman (m/v) voor een plek in de schaduw', *NRC Handelsblad* 20 februari 2016.

Oberndorff, *Vrij Nederland* 26 februari 2016

M. Oberndorff, 'De laatste stuiptrekkingen van Kinderombudsman Dullaert?', *Vrij Nederland* 26 februari 2016.

Stoffelen & Thijssen, *De Volkskrant* 10 maart 2016a

A. Stoffelen en W. Thijssen 'Waarom Marc Dullaert weg moest; In de achterkamertjes van de Nationale ombudsman', *De Volkskrant* 10 maart 2016.

Stoffelen & Thijssen, *De Volkskrant* 10 maart 2016b

A. Stoffelen en W. Thijssen, 'Van Zutphen vroeg Kinderombudsman geheime ontslagbrief te tekenen', *De Volkskrant* 10 maart 2016, www.volkskrant.nl/politiek/van-zutphen-vroeg-kinderombudsman-geheime-ontslagbrief-te-tekenen~a4260178/.

Rapporten Kinderombudsman en/of Nationale ombudsman

Klachtrapporten / Procesanalyse

2016

De Kinderombudsman Rapportbrief 2016

De Kinderombudsman, *Rapportbrief naar aanleiding van een klacht over de dienst terugkeer en vertrek (DT&V)*, 18 februari 2016 (incl. bijlage).

KOM005/2016 / Nationale ombudsman klachtrapport 2016/012

Nationale ombudsman & Kinderombudsman, *De toegang tot school; Een onderzoek naar de communicatie met en de oplossingsgerichtheid van de gemeente en de school*, 15 februari 2016.

KOM003/2016

De Kinderombudsman, *Dilemma: uithuisplaatsing, een middel of een kwaal? Een onderzoek naar aanleiding van klachten over het laten voortduren van een uithuisplaatsing en het (niet) doorsturen van post door voormalig Bureau Jeugdzorg Zeeland*, 1 februari 2016.

KOM002/2016

Nationale ombudsman & Kinderombudsman, *De volgende dag was alles anders; Een onderzoek naar een klacht over de afgifte van een noodpaspoort door de Nederlandse ambassade in Suriname*, 18 januari 2016.

KOM001/2016

De Kinderombudsman, *'Durf ik wel te vragen?' Een onderzoek naar de gang van zaken tijdens het nader gehoor door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van een minderjarige in het kader van haar asielaanvraag*, 18 januari 2016.

2015

KOM019/2015 / Nationale ombudsman klachtrapport 2015/154

Nationale ombudsman & Kinderombudsman, *Rapport 'Ben ik in beeld'; Een onderzoek van de Kinderombudsman en Nationale ombudsman naar klachten van pleegouders over voormalig Bureau Jeugdzorg en de William Schrikker Groep over de begeleiding van het pleeggezin en reeds aanwezige pleegkinderen bij de komst van een derde pleegkind,* 28 oktober 2015.

KOM018/2015

De Kinderombudsman, *Rapport: sociale veiligheid op school; Een onderzoek naar de klacht van moeder over het gebrek aan sociale veiligheid op school, pestgedrag jegens haar zoon en de AMK-melding door school terwijl het probleem juist op school lag*, 27 oktober 2015.

KOM015/2015

De Kinderombudsman, *Rapport; Een onderzoek naar klachten over het Samenwerkingsverband Zuid-Holland West en de daarbij aangesloten scholen en de*

Gemeente Den Haag over hun rol bij het vinden van een school voor Brahim, 17 september 2015.

Nationale ombudsman klachtrapport 2013/212

Nationale ombudsman & Kinderombudsman, *Rapport over een klacht over Bureau Jeugdzorg Limburg te Roermond*, 15 juli 2015.

KOM009/2015

De Kinderombudsman, *Procesanalyse; Van de hulpverlening aan Radia door Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant*, 30 april 2015.

KOM006/2015

De Kinderombudsman, *Rapport (verkort); Naar aanleiding van de feitelijke uithuisplaatsing van een zesjarige jongen*, 23 maart 2015.

KOM004/2015 / Nationale ombudsman klachtrapport 2015/056

Nationale ombudsman & De Kinderombudsman, *Rapport; Leerplicht: samen zoeken naar een oplossing*, 17 maart 2015.

KOM003/2015 / Nationale ombudsman klachtrapport 2015/037

Nationale ombudsman & De Kinderombudsman, *Rapport; Tussen leerplicht en leerrecht: zoek een maatwerkoplossing; Een onderzoek naar de rol van leerplichtambtenaren*, 20 februari 2015.

KOM002/2015 / Nationale ombudsman klachtrapport 2015/028

Nationale ombudsman & De Kinderombudsman, *Rapport; Een onderzoek naar een klacht over William Schrikker Jeugdbescherming, wegens het wegvallen van begeleiding en financiële ondersteuning van pleegouders*, 10 februari 2015.

KOM001/2015

De Kinderombudsman, *Rapport; Naar aanleiding van een klacht over de IND inzake gezinshereniging van Somatische moeder met haar Somatische kinderen destijds verblijvend in Jemen*, 12 januari 2015.

2014

KOM007/2014 / Nationale ombudsman klachtrapport 2014/062

Nationale ombudsman & De Kinderombudsman, *Rapport naar aanleiding van een klacht over de regionale politie-eenheid Den Haag*, 23 juli 2014.

KOM006/2014

De Kinderombudsman, *Rapport "In de wacht"; Naar aanleiding van klacht en signalen over het verblijft van uithuisgeplaatste kinderen in een cel bij rechtbanken en gerechtshoven*, 8 juli 2013.

KOM005/2014

De Kinderombudsman, *Rapport Baby Guusje; Rapport naar aanleiding van een individuele klacht en verschillende signalen over een hiaat in de mogelijkheden voor hulpverlening aan kinderen met ouders met een verstandelijke beperking*, 5 juni 2014.

Nationale ombudsman klachtrapport 2014/001

Nationale ombudsman, *Rapport naar aanleiding van een klacht over de politie-eenheid Amsterdam*, 10 januari 2014.

KOM001/2014

De Kinderombudsman, *Rapport over een klacht over de Raad voor de Kinderbescherming regio Gelderland en de politie eenheid Oost-Nederland*, 27 januari 2014.

2013

Nationale ombudsman klachtrapport 2013/212

Nationale ombudsman, *Rapport; Rapport over een klacht over Bureau Jeugdzorg Limburg*, 24 december 2013.

KOM/007/2013

De Kinderombudsman, *Procesanalyse; Van de hulpverlening aan een minderjarige*, 19 november 2013.

KOM/005/2013

De Kinderombudsman, *Rapport; Rapport over een klacht over de minister van Veiligheid van Justitie te Den Haag en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers te Rijswijk*, 14 november 2013.

KOM/005/2013 / Nationale ombudsman klachtrapport 2013/135

De Kinderombudsman & Nationale ombudsman, *Rapport; Rapport over een klacht over de regionale politie Limburg Noord, thans eenheid Limburg*, 3 oktober 2013.

2012

KOM0004/2012

De Kinderombudsman, *Briefrapport naar aanleiding van klacht over douane*, 14 november 2012.

KOM0005/2012

De Kinderombudsman, *Briefrapport naar aanleiding van klacht over uithuisplaatsing*, 14 november 2012.

KOM0003/2012

De Kinderombudsman, *Rapport; Rapport over een klacht over de Immigratie- en Naturalisatiedienst uit Hoofddorp en de Vreemdelingenpolitie Kennemerland*, 14 november 2012.

KOM4A/2012 / Nationale ombudsman klachtrapport 2012/144

Nationale ombudsman, *Rapport naar aanleiding van een klacht over het regionale politiekorps Amsterdam-Amstelland en het arrondissementsparket Amsterdam,* 13 september 2012.

KOM0002/2012

De Kinderombudsman, *Rapport; Vervoer van een minderjarige door de Dienst Vervoer en Ondersteuning*, 14 februari 2012.

KOM001/2012 / Nationale ombudsman klachtrapport 2012/017

De Kinderombudsman & Nationale ombudsman, *Rapport; Rapport over een klacht over het regionale politiekorps Gelderland-Midden te Arnhem en signalen over het regionale politiekorps Utrecht te Utrecht*, 13 februari 2012.

2011

Nationale ombudsman klachtrapport 2011/361

De Kinderombudsman & Nationale ombudsman, *Rapport betreffende een klacht over de hoofdofficier van justitie te Middelburg*, 19 december 2011.

Onderzoeksrapporten

2016

KOM 2018/016

De Kinderombudsman, *ALS JE HET ONS VRAAGT. De Kinderombudsman op Kinderrechtentour*, December 2016.

KOM010/2016

De Kinderombudsman, *Verkenning naar de kindvriendelijke advocatuur; Een onderzoek naar de rol van de advocaat als preventieve schakel bij (v)echtscheidingen,* 30 maart 2016.

KOM009/2016

De Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben; Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie; Deelrapport 3 van 3,* 18 maart 2016.

KOM008/2016

De Kinderombudsman, *Wachten op je toekomst; Kinderen in de noodopvang in Nederland,* 24 februari 2016.

KOM006/2016

De Kinderombudsman, *Neem mij(n klacht) serieus!*, 12 februari 2016.

2015

KOM017/2015

De Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben; Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie; Deelrapport 2 van 3*, 28 oktober 2015.

De Kinderombudsman & Augeo Empowers 2015

De Kinderombudsman & Augeo Empowers, *Aanpak van geweld tegen kinderen in Europa; De koers die we moeten varen*, 28 oktober 2015.

KOM014/2015

De Kinderombudsman, *Werkt passend onderwijs? Stand van zaken een jaar na dato.*, 8 september 2015.

Nationale ombudsman & De Kinderombudsman 2015

Nationale Ombudsman & De Kinderombudsman, *Veiligheid voorop*, 2 juli 2015.

KOM010/2015

De Kinderombudsman, *"Ik kan het (niet) zelf"; Een verkenning van de problematiek van*

de continuering van (gedwongen) hulp aan kwetsbare jongeren die de leeftijd van 18 bereiken, 21 mei 2015.

KOM008/2015

De Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben; Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie; Deelrapport 1 van 3*, 17 april 2015.

KOM007/2015

De Kinderombudsman, *Rapport "Een nacht in de cel"; Een onderzoek naar aanleiding van een klacht over het Openbaar Ministerie te Amsterdam en aanverwante signalen*, 30 maart 2015.

2014

2014KOM008

De Kinderombudsman, *Nederlandse Rapportage van de Kinderombudsman aan het VN-Kinderrechtencomité; Belangrijkste zorgpunten en aanbevelingen*, 24 september 2014.

KOM004/2014

De Kinderombudsman, *Preventie van kindermishandeling in gemeenten; Van papier naar werkelijkheid*, 21 mei 2014.

KOM003/2014

De Kinderombudsman, *Vechtende ouders, het kind in de knel; Adviesrapport over het verbeteren van de positie van kinderen in vechtscheidingen*, 31 maart 2014.

2013

KOM008/2013

De Kinderombudsman, *Is de zorg gegrond; Analyse van het feitenonderzoek aan de basis van ingrijpende jeugdzorgbeslissingen*, 10 december 2013.

KOM4/2013

De Kinderombudsman, *Kinderen in armoede in Nederland*, 25 juni 2013.

KOM003/2013

De Kinderombudsman, *Gezinshereniging; Beleid en uitvoering 2008-2013*, 6 juni 2013.

KOM2/2013

De Kinderombudsman, *Van leerplicht naar leerrecht; Adviesrapport over waarborging van het recht op onderwijs naar aanleiding van het onderzoek naar thuiszitters*, 16 mei 2013.

KOM001/2013

De Kinderombudsman, *DNA-onderzoek bij veroordeelde minderjarigen*, 3 april 2013.

2012

KOM5A/2012

De Kinderombudsman & Nationale Ombudsman, *De ondertoezichtstelling bij omgangsproblemen*, 6 november 2012.

KOM3A/2012

De Kinderombudsman, *De bijzondere curator, een lot uit de loterij?; Adviesrapport over waarborging van de stem en de belangen van kinderen in de praktijk*, 5 juli 2012.

KOM2A/2012

De Kinderombudsman, *Wachten op je toekomst; Adviesrapport over de positie van en toelatingscriteria voor vreemdelingenkinderen*, 8 maart 2012.

2011

2011/001

Nationale ombudsman, Hoera! Ik ga weer naar school. Kinderen met psychische of gedragsproblemen die thuiszitten, 24 januari 2011.

Jaarverslagen

KOM Jaarverslag 2015

De Kinderombudsman, *Jaarverslag 2015*, 31 maart 2016.

KOM Jaarverslag 2014

De Kinderombudsman, *Jaarverslag 2014*, 1 mei 2015.

KOM Jaarverslag 2013

De Kinderombudsman, *Jaarverslag 2013*, 3 juli 2014.

KOM Jaarverslag 2012

De Kinderombudsman, *Jaarverslag 2012*, 13 april 2013.

KOM Jaarverslag 2011

De Kinderombudsman, *Jaarverslag 2011*, 15 mei 2012.

Handreikingen

2016

KOM011/2016

De Kinderombudsman & Samenwerkend Toezicht Jeugd, *Handreiking Randvoorwaarden voor de veiligheid van jeugdigen in de toegang tot jeugdhulp,* 29 maart 2016.

KOM007/2016

De Kinderombudsman, *Handreiking complexe zorg; Handreiking van de Kinderombudsman met uitgangspunten voor de zorg voor kinderen met complexe problematiek en een complexe zorgvraag*, 18 februari 2016.

2015

De Kinderombudsman 2015

De Kinderombudsman, *Handreiking voor passend onderwijs,* bijlage bij het onderzoeksrapport *Werkt passend onderwijs? Stand van zaken een jaar na dato*, 8 september 2015.

KOM011/2015

De Kinderombudsman, *Handreiking aan Nederlandse gemeenten voor effectief kindgericht armoedebeleid; Vernieuwde editie met tips uit de praktijk*, 13 juli 2015.

2014

De Kinderombudsman 2015

De Kinderombudsman, *Handreiking aan Nederlandse gemeenten voor effectief kindgericht armoedebeleid*, 13 juli 2015.

Kinderrechtenmonitor

Kinderrechtenmonitor 2015

De Kinderombudsman, *Kinderrechtenmonitor 2015*, 8 december 2015.

Kinderrechtenmonitor 2014

De Kinderombudsman, *Kinderrechtenmonitor 2014*, 16 december 2014.

Kinderrechtenmonitor 2013

De Kinderombudsman, *Kinderrechtenmonitor 2013*, 17 september 2013.

Kinderrechtenmonitor 2012

De Kinderombudsman, *Kinderrechtenmonitor 2012*, 15 mei 2012.

Engelstalige rapporten

2016

ENOC Taskforce Children on the move 2016

ENOC Taskforce Children on the move, *Safety and Fundamental Rights at Stake for Children on the move; Call for the EU and European countries to implement a child rights perspective in the reception of migrating children*, Amsterdam/Stockholm 2016 (rapport, brief en persbericht).

2011

Commissie Gelijke Behandeling, de Nationale ombudsman, De Kinderombudsman, College Bescherming Persoonsgegevens, *The Netherlands; UN Human Rights council universal periodic review second cycle – 2012,* 15 december 2011.

Adviezen en overige publicaties van de Kinderombudsman

2013

Staatssecretaris OCW & De Kinderombudsman 2013

Staatssecretaris OCW & De Kinderombudsman, *Plan van aanpak tegen pesten*, 25 maart 2013.

2012

KOM7A/2012

De Kinderombudsman, *Advies Concept Jeugdwet*, 18 oktober 2012.

2012/A

De Kinderombudsman, *Advies Herijking AMV beleid*, juli 2012.

De Kinderombudsman 2012

De Kinderombudsman, *Een nieuwe kans?! Advies over het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht*, 23 februari 2012.

2011

De Kinderombudsman 2011

De Kinderombudsman, *Advies wetsvoorstel verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling*, 6 december 2011.

De Kinderombudsman 2011

De Kinderombudsman, *Brief aan de Tweede Kamer der Staten General over rapporten van Kinderrechtencollectief en Kennisinstituten over Kindermishandeling*, 23 november 2011.

Interne documenten Kinderombudsman

Handboek ombudswerk 2016

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

Interne memo voorlopig businessplan 2010

De Kinderombudsman, *Interne memo over voorlopig businessplan Kinderombudsman*, 15 oktober 2010.

Voorlopig businessplan 2010

De Kinderombudsman, *Voorlopig businessplan Kinderombudsman*, 15 oktober 2010.

Verslag gesprek over de wet Kinderombudsman en implicaties voor Bureau No, 31 augustus 2010.

Documenten van andere Europese Kinderombudsmannen

Vlaamse Kinderrechtencommissariaat

Kinderrechtencommessariaat, Jaarverslag 2015-2016

Kinderrechtencommissariaat, *Jaarverslag Te veel geschillen over verschillen*, november 2016.

Kinderrechtencommessariaat, Jaarverslag 1998-1999

Kinderrechtencommissariaat, *Jaarverslag*, oktober 1999.

Children's Commissioner for Engeland:

Children's Commissioner for England, Annual Report 2015-16

Children's Commissioner for England, *Annual Report and Accounts 2015-16*, 21 July 2016.

http://www.childrenscommissioner.gov.uk

Parlementaire stukken

Kamerstukken

Kamerstukken II 1997/98, 25000 VI, 29.

Kamerstukken II 1999/00, 26816, 7.

Kamerstukken II 2001/02, 28102, 2.

Kamerstukken II 2001/02, 28102, 3.

Kamerstukken II 2002/03, 28747, 3.

Kamerstukken II 2006/07, 31001, 5.

Kamerstukken II 2006/07, 31001, 17.

Kamerstukken II 2007/08, 28102, 3.

Kamerstukken II 2007/08, 28102, 5.

Kamerstukken II 2008/09, 31831, 2.

Kamerstukken II 2008/09, 31831, 3.

Kamerstukken II 2008/09, 31831, 5.

Kamerstukken II 2008/09, 31831, 6.

Kamerstukken II 2008/09, 31831, 7.

Kamerstukken II 2008/09, 31831, 13.

Kamerstukken II 2008/09, 31831, 14.

Kamerstukken II 2008/09, 31831, 15.

Kamerstukken I 2009/10, 31831, A.

Kamerstukken II 2009/10, 32467, 3.

Kamerstukken II 2015/16, 34 300 IIB, 2.

Kamerstukken II 2016/17, 31839, 544.

Kamerstukken II 2016/17, 34625, 2.

Kamerstukken II 2016/17, 34625, 3.

Handelingen

Handelingen II 1996/97, 25000 VI, 23.
Handelingen I, 2009/10, 31831, 32.
Handelingen II 2009/10, 31831, 66.
Handelingen II 2009/10, 31831, 75.
Handelingen II 2009/10, 31831, 79.
Handelingen II 2009/10, 31831, 80.

Jurisprudentie

RSJ 7 april 2011, 11/0417/GB.
RSJ 19 juli 2011, 11/0909/JB.
RSJ 9 januari 2012, 11/2915/JZ.
RSJ 9 januari 2012, 11/2913/JZ.
RSJ 11 april 2012, 11/4223/JV.
RSJ 10 april 2014, 14/0099/JB.
RSJ 5 januari 2015, 14/2667/JZ.
RSJ 19 mei 2015, 15/1278/GB.
RSJ 6 juli 2015, 14/4788/GA.
RSJ 27 november 2015, 15/2822/GB.
RSJ 2 december 2015, 15/2396/JA.
RSJ 26 januari 2016, 15/3984/GB.
RSJ 7 april 2016, 16/1124/JA.

Websites

AKJ, http://www.akj.nl
AUGEO, https://www.augeo.nl/
CBS, http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=80534NED&D1=0&D2=0&D3=1-4&D4=0&D5=l&HDR=T,G4,G3&STB=G1,G2&VW=T
College voor de Rechten van de Mens, https://www.mensenrechten.nl
Defence for Children, https://www.defenceforchildren.nl
Inspectie voor de Gezondheidszorg, http://www.igz.nl
Inspectie jeugdzorg, https://www.inspectiejeugdzorg.nl,
Jeugd welzijnsberaad, http://www.jeugdwelzijnsberaad.nl
Jeugdzorg Nederland, http://www.jeugdzorgnederland.nl
Kinder- en jongerenrechtswinkel Utrecht, http://www.utrecht.kjrw.nl
Kinderombudsman, www.dekinderombudsman.nl
Kinderombudsman Rotterdam, https://www.kinderombudsmanrotterdam.nl
KU Leuven over COBRA, http://soc.kuleuven.be/io/cost/about/cobra.htm.
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, https://www.nationaalrapporteur.nl
Nederlands Jeugdinstituut, http://www.nji.nl

Nationale Jeugdraad, http://www.njr.nl
Nederlandse Stichting voor het Gehandicapte Kind, https://www.nsgk.nl
Onderwijsinspectie, https://www.onderwijsinspectie.nl
Petitie 'Marc Dullaert moet blijven als Kinderombudsman',
https://www.petities24.com/forum/155594
Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, https://www.rsj.nlRijksoverheid,
https://www.rijksoverheid.nl
Save the Children, https://www.savethechildren.nl
Stichting Alexander, http://www.st-alexander.nl
Twitter #Dullaertmoet blijven, https://twitter.com/hashtag/dullaertmoetblijven?src=hash
Unicef, https://www.unicef.nl

A

Samenstelling Commissie evaluatie regelgeving en Begeleidingscommissie

Commissie evaluatie regelgeving

Voorzitter

de heer Rien Meijerink

Vice-voorzitter

de heer prof. dr. mr. J.K.M. Gevers

Leden

mevrouw prof. dr. I.D. de Beaufort
mevrouw mr. W.K. Bischot
de heer drs. W. Geerlings
de heer prof. dr. T.E.D. van der Grinten
mevrouw mr. R.P. de Roode
de heer prof. dr. R.A.E.M. Tollenaar
de heer dr. ir. C.M. Vos
mevrouw drs. F.E. Welles

Waarnemer

de heer mr. R. J. Terwiel (VWS)

ZonMw

de heer mr. M. Slijper
mevrouw mr. A. Aardenburg

Begeleidingscommissie

Voorzitter

de heer prof. dr. mr. J.M.K. Gevers

Vice-voorzitter

de heer Rien Meijerink

Leden

mevrouw drs. M.C. Dekker
de heer prof. mr. dr. J.C.J. Dute
de heer prof. dr. ing. R.D. Friele
mevrouw I.F.H.M. Gerrits
de heer prof. dr. G.D. Minderman

Waarnemers

mevrouw B.A.P. Kleefkens (VWS)
de heer H.M. Breunese (BZK)
de heer mr. F. van de Wouw (KOM)

ZonMw

de heer mr. M. Slijper
mevrouw mr. A. Aardenburg

B

Wet Nationale ombudsman

Wet van 4 februari 1981, houdende instelling van het ambt van Nationale ombudsman en wijziging van een aantal wetten

Hoofdstuk I Begripsbepalingen en toepassingsbereik

Artikel 1 Deze wet verstaat onder:

a ombudsman: de Nationale ombudsman, bedoeld in artikel 2;

b Kinderombudsman: de als zodanig aangewezen substituut-ombudsman, bedoeld in artikel 9, eerste lid;

c veteranenombudsman: de ombudsman voor zover hij optreedt als bedoeld in hoofdstuk IIB, of de als zodanig aangewezen substituut-ombudsman bedoeld in artikel 9, eerste lid;

d ambtenaar: een ambtenaar, een gewezen ambtenaar, een persoon met wie door een bestuursorgaan een arbeidsovereenkomst is gesloten naar burgerlijk recht, ook na beëindiging van de arbeidsovereenkomst, een dienstplichtig militair, ook na het einde van de dienstplicht, alsmede andere personen werkzaam onder de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan, ook na het beëindigen van de werkzaamheden;

e openbare lichamen: openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Artikel 1a 1 Deze wet is van toepassing op de gedragingen van de volgende bestuursorganen:

a Onze Ministers;

b bestuursorganen van provincies, gemeenten, openbare lichamen, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen, tenzij voor die bestuursorganen een eigen voorziening voor de behandeling van verzoekschriften is ingesteld op grond van respectievelijk artikel 79q van de Provinciewet, artikel 81p van de Gemeentewet, artikel 107 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, artikel 51b van de Waterschapswet of artikel 10, vierde lid, artikel 41, eerste lid, onder i, artikel 50a, eerste lid, onder e, artikel 52, eerste lid, onder i, artikel 62, onder a, artikel 74, eerste lid, onder i, en artikel 84, eerste lid, onder i, van de Wet gemeenschappelijke regelingen;

c bestuursorganen aan welke bij of krachtens wettelijk voorschrift een taak met betrekking tot de politie is opgedragen, voor zover het de uitoefening van die taak betreft;

d bestuursorganen van provincies, gemeenten, openbare lichamen, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen voor zover het de gedragingen van voor hen werkzame buitengewoon opsporingsambtenaren betreft;

e andere bestuursorganen, daaronder mede begrepen bestuursorganen in de openbare lichamen, voor zover niet bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd.

2 Een gedraging van een ambtenaar, verricht in de uitoefening van zijn functie, wordt aangemerkt als een gedraging van het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid hij werkzaam is.

3 Op een gedraging van het College, genoemd in artikel 1 van de Wet College voor de rechten van de mens, is deze wet slechts van toepassing voor zover het gaat om een gedraging van een ambtenaar die behoort tot het in artikel 18 van die wet bedoelde bureau.

Artikel 1b 1 Indien de ombudsman een besluit als bedoeld in artikel 79q, tweede of derde lid, van de Provinciewet, artikel 81p, tweede of derde lid, van de Gemeentewet, artikel 107, tweede of derde lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba artikel 51b, tweede of derde lid, van de Waterschapswet of artikel 10, vierde lid, artikel 41, eerste lid, onder i, artikel 50a, eerste lid, onder e, artikel 52, eerste lid, onder i, artikel 62, onder a, artikel 74, eerste lid, onder i, en artikel 84, eerste lid, onder i, van de Wet gemeenschappelijke regelingen heeft ontvangen, bevestigt hij onverwijld de ontvangst daarvan.

2 De ombudsman registreert de provincies, gemeenten, openbare lichamen, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen met een eigen voorziening als bedoeld in artikel 1a, eerste lid, onder b. Hij maakt deze registratie openbaar.

Artikel 1c 1 Provincies, gemeenten, openbare lichamen, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen als bedoeld in artikel 1a, eerste lid, onder b, zijn een vergoeding verschuldigd ter dekking van de kosten die zijn verbonden aan de behandeling van verzoekschriften ten aanzien van hun bestuursorganen door de ombudsman. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt de vergoeding vast.

2 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent:
a de berekening van de te betalen vergoeding;
b de wijze van betaling van de verschuldigde vergoeding;
c het tijdstip waarop de verschuldigde vergoeding dient te zijn voldaan.

Artikel 1d De artikelen 1b en 1c zijn niet van toepassing op de Kinderombudsman of de Veteranenombudsman, voor zover die als zodanig optreedt.

Hoofdstuk II De Nationale Ombudsman

Artikel 2 1 Er is een Nationale ombudsman.

2 De ombudsman wordt benoemd door de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Bij de benoeming slaat de Tweede Kamer zodanig acht op een aanbeveling, daartoe in gezamenlijk overleg opgemaakt door de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad der Nederlanden en de president van de Algemene Rekenkamer en bevattende de namen van ten minste drie personen, als zij zal dienstig oordelen.

3 De benoeming geschiedt voor de duur van zes jaren.

4 Indien de Tweede Kamer voornemens is de ombudsman opnieuw te benoemen, kan zij bepalen dat het tweede lid, tweede volzin, buiten toepassing blijft.

5 Indien blijkt dat de Tweede Kamer niet tijdig tot de benoeming van een nieuwe ombudsman zal kunnen komen, voorziet de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk in de waarneming van het ambt van ombudsman. Artikel 10, vijfde tot en met zevende lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3

1 De Tweede Kamer ontslaat de ombudsman met ingang van de eerstvolgende maand na die waarin hij de zeventigjarige leeftijd bereikt.

2 De Tweede Kamer ontslaat de ombudsman voorts:

a op zijn verzoek;

b wanneer hij uit hoofde van ziekten of gebreken blijvend ongeschikt is zijn functie te vervullen;

c bij de aanvaarding van een ambt of betrekking bij deze wet onverenigbaar verklaard met het ambt van ombudsman;

d bij het verlies van het Nederlanderschap;

e wanneer hij bij onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak wegens misdrijf is veroordeeld, dan wel hem bij zulk een uitspraak een maatregel is opgelegd die vrijheidsbeneming tot gevolg heeft;

f wanneer hij ingevolge onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak onder curatele is gesteld, in staat van faillissement is verklaard, ten aanzien van hem de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is verklaard, hij surseance van betaling heeft verkregen of wegens schulden is gegijzeld;

g wanneer hij naar het oordeel van de Tweede Kamer door handelen of nalaten ernstig nadeel toebrengt aan het in hem te stellen vertrouwen.

Artikel 4

1 De Tweede Kamer stelt de ombudsman op non-activiteit ingeval:

a hij zich in voorlopige hechtenis bevindt;

b hij bij een nog niet onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak wegens misdrijf is veroordeeld, dan wel hem bij zulk een uitspraak een maatregel is opgelegd die vrijheidsbeneming tot gevolg heeft;

c hij onder curatele is gesteld, in staat van faillissement is verklaard, ten aanzien van hem de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is verklaard, hij surseance van betaling heeft verkregen of wegens schulden is gegijzeld ingevolge een nog niet onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak.

2 De Tweede Kamer kan de ombudsman op non-activiteit stellen, indien hij wordt vervolgd wegens een misdrijf of indien er een ander ernstig vermoeden is voor het bestaan van feiten of omstandigheden die tot ontslag, anders dan op gronden vermeld in artikel 3, tweede lid onder b, zouden kunnen leiden.

3 In het geval, bedoeld in het tweede lid, eindigt de non-activiteit na drie maanden. De Tweede Kamer kan de maatregel echter telkens voor ten hoogste drie maanden verlengen.

4 De Tweede Kamer beëindigt de non-activiteit zodra de grond voor de maatregel is vervallen.

5 De Tweede Kamer kan bij de beslissing waarbij de ombudsman op non-activiteit wordt gesteld, bepalen dat tijdens de duur van de non-activiteit geen salaris of slechts een gedeelte van het salaris zal worden genoten, in het laatste geval onder aanwijzing van het gedeelte dat zal worden genoten.

6 Indien de non-activiteit anders dan door ontslag is geëindigd, kan de Tweede Kamer beslissen, dat het niet genoten salaris alsnog geheel of gedeeltelijk zal worden uitbetaald, in het laatste geval onder aanwijzing van het gedeelte dat zal worden uitbetaald.

Artikel 5

1 De ombudsman kan niet bekleden:

a het lidmaatschap van publiekrechtelijke colleges waarvoor de keuze geschiedt bij krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezingen;

b een openbare betrekking waaraan een vaste beloning of toelage is verbonden;

c het lidmaatschap van vaste colleges van advies en bijstand aan de Regering;
d het beroep of ambt van advocaat of notaris.

2 De ombudsman vervult geen betrekkingen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn ambt of op de handhaving van zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.

3 De betrekkingen die de ombudsman buiten zijn ambt vervult, worden door hem openbaar gemaakt.

Artikel 6 De bepalingen van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers zijn van overeenkomstige toepassing op de ombudsman, met dien verstande dat deze wordt gelijkgesteld met een lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Artikel 7 [Vervallen per 13-02-2009]

Artikel 8 Alvorens zijn ambt te aanvaarden legt de ombudsman in de handen van de Voorzitter der Tweede Kamer af:

a de eed of verklaring en belofte dat hij tot het verkrijgen van zijn benoeming rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of onder welk voorwendsel ook, aan iemand iets heeft gegeven of beloofd, alsmede dat hij om iets in zijn ambt te doen of te laten rechtstreeks noch middellijk van iemand enig geschenk of enige belofte heeft aangenomen of zal aannemen;

b de eed of belofte van trouw aan de Grondwet.

Artikel 9 1 De Tweede Kamer benoemt op verzoek van de ombudsman een of meer personen tot substituut-ombudsman en wijst daarbij de substituut-ombudsman aan die de functie van Kinderombudsman of Veteranenombudsman heeft. De ombudsman maakt daartoe een aanbeveling op, die de namen van ten minste drie personen bevat. Indien er geen Kinderombudsman of Veteranenombudsman is, draagt de ombudsman zo spoedig mogelijk zorg voor een verzoek als bedoeld in de eerste volzin.

2 De benoeming van een substituut-ombudsman geschiedt voor de duur van de ambtstermijn van de ombudsman op wiens verzoek hij is benoemd, vermeerderd met een jaar.

3 Indien de Tweede Kamer voornemens is een substituut-ombudsman opnieuw te benoemen, kan zij bepalen dat het eerste lid, tweede volzin, buiten toepassing blijft.

4 De artikelen 3 tot en met 8, 15, en de artikelen 9:21 en 9:30 tot en met 9:34 van de Algemene wet bestuursrecht, zijn van overeenkomstig toepassing op een substituut-ombudsman.

5 De ombudsman regelt de werkzaamheden van een substituut-ombudsman.

6 De ombudsman kan bepalen dat de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 16, derde lid, en de artikelen 9:27, 9:35 en 9:36 van de Algemene wet bestuursrecht, tevens worden uitgeoefend door een substituut-ombudsman. De ombudsman kan voor de uitoefening van die bevoegdheden richtlijnen vaststellen.

Artikel 10 1 De ombudsman regelt zijn vervanging door een substituut-ombudsman, voor het geval dat hij tijdelijk niet in staat is zijn ambt te vervullen. De ombudsman regelt tevens de vervanging van de Kinderombudsman of de Veteranenombudsman door een substituut-ombudsman, voor het geval dat die tijdelijk niet in staat is zijn ambt te vervullen.

2 Indien geen substituut-ombudsman aanwezig of beschikbaar is, voorziet de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk in de vervanging van de ombudsman, Kinderombudsman of Veteranenombudsman. In dat geval eindigt de vervanging wanneer de ombudsman, Kinderombudsman of Veteranenombudsman weer in staat is zijn ambt te vervullen of, indien de

ombudsman, Kinderombudsman of Veteranenombudsman op non-activiteit is gesteld, op het tijdstip dat de non-activiteit eindigt.

3 Indien de ombudsman, Kinderombudsman of Veteranenombudsman overlijdt of ingevolge artikel 3 wordt ontslagen, voorziet de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk in de waarneming van het ambt van ombudsman, Kinderombudsman of Veteranenombudsman door een substituut-ombudsman.

4 Indien geen substituut-ombudsman aanwezig of beschikbaar is, voorziet de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk in de waarneming van het ambt van ombudsman, Kinderombudsman of Veteranenombudsman.

5 De waarneming eindigt van rechtswege op het tijdstip waarop een nieuwe ombudsman, Kinderombudsman of Veteranenombudsman in functie is getreden.

6 Op degene die krachtens het tweede of het vierde lid de ombudsman, Kinderombudsman of Veteranenombudsman vervangt of het ambt van ombudsman, Kinderombudsman of Veteranenombudsman waarneemt, zijn de artikelen 2, tweede lid, tweede volzin, derde en vierde lid, 3, eerste lid, 6 en 9 van deze wet niet van toepassing.

7 Indien de in het zesde lid bedoelde vervanger respectievelijk waarnemer een betrekking of lidmaatschap als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdelen b en c, bekleedt of gaat bekleden, is hij voor de duur van de vervanging respectievelijk de waarneming in die betrekking of dat lidmaatschap van rechtswege op non-activiteit gesteld. De bezoldiging voor die betrekking of dat lidmaatschap met inbegrip van eventuele toelagen blijft gedurende de periode van non-activiteit achterwege.

Artikel 11

1 Te zijner ondersteuning beschikt de ombudsman over een bureau.

2 De tot het bureau behorende personen worden door Ons op voordracht van de ombudsman benoemd, bevorderd, geschorst en ontslagen.

3 Wij bepalen in welke gevallen tot het bureau behorende personen door de ombudsman worden benoemd, bevorderd, geschorst en ontslagen.

Hoofdstuk IIa De Kinderombudsman

Artikel 11a In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

a jeugdige: een persoon die de meerderjarigheidsleeftijd nog niet heeft bereikt;

b kinderrechtenverdrag: het op 20 november 1989 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van het kind (Trb. 1990, 46);

c rechten van jeugdigen: de rechten van jeugdigen, opgenomen in het kinderrechtenverdrag.

Artikel 11b

1 De Kinderombudsman heeft tot taak te bevorderen dat de rechten van jeugdigen worden geëerbiedigd door bestuursorganen en door privaatrechtelijke organisaties.

2 Hij doet dit in elk geval door:

a voor te lichten en informatie te geven over de rechten van jeugdigen;

b gevraagd en ongevraagd advies te geven aan de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal over wetgeving die en beleid dat de rechten van jeugdigen raakt;

c het instellen van onderzoek naar de eerbiediging van de rechten van jeugdigen naar aanleiding van klachten of uit eigen beweging;

d 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.

3 Bij de uitvoering van zijn taken, houdt de Kinderombudsman zo veel mogelijk rekening met de mening van jeugdigen zelf overeenkomstig artikel 12 van het kinderrechtenverdrag, met de belangen van jeugdigen en met hun belevingswereld.

Artikel 11c 1 Een ieder die meent dat een of meer rechten van jeugdigen niet geëerbiedigd worden door:

a een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1a, met dien verstande dat, in afwijking van artikel 1a, eerste lid, onder b, daaronder mede worden begrepen bestuursorganen met een eigen voorziening voor de behandeling van verzoekschriften als bedoeld in artikel 1a, eerste lid, onder b;

b een orgaan van een rechtspersoon, niet zijnde een bestuursorgaan, voor zover die:

1° een bij of krachtens de wet geregelde taak ten aanzien van jeugdigen uitoefent; of

2° anderszins een taak ten aanzien van jeugdigen uitoefent op het terrein van het onderwijs, de jeugdhulp, de kinderopvang of de gezondheidszorg,

kan een klacht indienen bij de Kinderombudsman.

2 Een klacht over een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1a, geldt als een verzoek als bedoeld in artikel 9:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

3 Een gedraging van een medewerker van een rechtspersoon als bedoeld in het eerste lid, onder b, verricht in de uitoefening van zijn functie, wordt aangemerkt als een gedraging van die rechtspersoon.

Artikel 11d 1 Op de behandeling van klachten over en onderzoek uit eigen beweging naar bestuursorganen met een eigen voorziening voor de behandeling van verzoekschriften als bedoeld in artikel 1a, eerste lid, onder b, en organen van rechtspersonen als bedoeld in artikel 11c, eerste lid, onder b, door de Kinderombudsman zijn artikel 15 alsmede titel 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.

2 In afwijking van artikel 9:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, kan een klacht als bedoeld in artikel 11c, eerste lid, mondeling worden ingediend. De artikelen 9:23 onder a en 9:28 van de Algemene wet bestuursrecht zijn in dat geval niet van toepassing.

3 In afwijking van artikel 9:18, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is de Kinderombudsman niet verplicht een onderzoek in te stellen, indien de klacht een orgaan als bedoeld in artikel 11c, eerste lid, onder b, betreft.

4 De in artikel 9:33 van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde vergoeding van kosten vindt plaats ten laste van het Rijk indien het onderzoek betrekking heeft op een orgaan van een rechtspersoon als bedoeld in artikel 11c, eerste lid, onder b.

Artikel 11e 1 De Kinderombudsman zendt jaarlijks een verslag van zijn werkzaamheden aan de beide Kamers der Staten-Generaal en aan Onze Ministers, alsmede aan andere bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties voor zover hij dat wenselijk acht. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat de Kinderombudsman bij het verslag gegevens kan voegen, slechts ter vertrouwelijke kennisneming door de leden van de Staten-Generaal en Onze Ministers.

2 De Kinderombudsman draagt er zorg voor dat het verslag openbaar wordt gemaakt en algemeen verkrijgbaar wordt gesteld.

3 De Kinderombudsman kan ook dadelijk na het afsluiten van een onderzoek de beide Kamers der Staten-Generaal en vertegenwoordigende organen van provincies en gemeenten inlichten omtrent zijn bevindingen, zo dikwijls hij de eerdere kennisneming daarvan voor het betreffende orgaan van belang acht of een orgaan als hiervoor bedoeld dit verzoekt.

Hoofdstuk IIb De Veteranenombudsman

Artikel 11f In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

a veteraan: een veteraan als bedoeld in artikel 1 van de Veteranenwet;

b relaties van een veteraan: relaties als bedoeld in artikel 1 van de Veteranenwet.

Artikel 11g 1 De Veteranenombudsman is bevoegd:

a naar aanleiding van klachten of uit eigen beweging een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een instantie als bedoeld in artikel 11h, eerste lid, zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen, tenzij artikel 9:22 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is;

b gevraagd en ongevraagd advies te geven aan de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal over de uitvoering van de Veteranenwet en over beleid dat een behoorlijke behandeling van Veteranen raakt;

c de wijze waarop klachten van veteranen of hun relaties door de daartoe bevoegde instanties, niet zijnde de ombudsman, worden behandeld te monitoren en te analyseren en de regering en de Tweede Kamer in te lichten over zijn bevindingen.

Artikel 11h 1 Een veteraan of namens deze, een relatie van een veteraan, die meent niet behoorlijk behandeld te zijn door:

a een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1a;

b een orgaan van een rechtspersoon, niet zijnde een bestuursorgaan, voorzover die:

1° een bij of krachtens wet geregelde taak ten aanzien van veteranen uitoefent; of

2° anderszins een taak ten aanzien van veteranen uitoefent,

kan een klacht indienen bij de Veteranenombudsman.

2 Een klacht over een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1a, geldt als een verzoek als bedoeld in artikel 9:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

3 Een gedraging van een medewerker van een rechtspersoon als bedoeld in het eerste lid, onder b, verricht in de uitoefening van zijn functie, wordt aangemerkt als een gedraging van die rechtspersoon.

Artikel 11i 1 Op de behandeling van klachten over en onderzoek uit eigen beweging naar organen van rechtspersonen als bedoeld in artikel 11h, eerste lid, onder b, door de Veteranenombudsman zijn artikel 15 alsmede titel 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.

2 De in artikel 9:33 van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde vergoeding van kosten vindt plaats ten laste van het Rijk indien het onderzoek betrekking heeft op een orgaan van een rechtspersoon als bedoeld in artikel 11h, eerste lid, onder b.

Hoofdstuk III Aanvullende bepalingen betreffende het onderzoek

Artikel 12 De ombudsman is niet verplicht een onderzoek als bedoeld in artikel 9:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, in te stellen of voort te zetten indien een verzoekschrift, dezelfde gedraging

betreffende, in behandeling is bij een tot de behandeling van verzoekschriften bevoegde commissie uit de Eerste of Tweede Kamer of uit de verenigde vergadering der Staten-Generaal of – behoudens indien een nieuw feit of een nieuwe omstandigheid bekend is geworden en zulks tot een ander oordeel over de bedoelde gedraging zou hebben kunnen leiden – daarover door de betrokken commissie haar conclusie op een verzoekschrift aan de Eerste of Tweede Kamer dan wel de verenigde vergadering der Staten-Generaal is voorgesteld.

Artikel 13 Artikel 9:31, eerste lid, derde volzin, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op Onze Ministers.

Artikel 14 Onze Ministers kunnen aan de ombudsman het betreden van bepaalde plaatsen verbieden, indien dit naar hun oordeel de veiligheid van de staat zou schaden.

Artikel 15 De ombudsman kan bevelen dat personen die, hoewel wettelijk opgeroepen, niet zijn verschenen, door de openbare macht voor hem worden gebracht om aan hun verplichtingen te voldoen.

Artikel 16 1 De ombudsman zendt jaarlijks een verslag van zijn werkzaamheden aan de beide Kamers der Staten-Generaal en aan Onze Ministers, alsmede aan de vertegenwoordigende organen van provincies, gemeenten openbare lichamen en waterschappen en aan de algemene besturen van gemeenschappelijke regelingen als bedoeld in artikel 1a, eerste lid, onder b, voorzover de ombudsman ten aanzien van hun bestuursorganen verzoekschriften heeft behandeld. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat de ombudsman bij het verslag gegevens kan voegen, slechts ter vertrouwelijke kennisneming door de leden van de Staten-Generaal en Onze Ministers.

2 De ombudsman draagt er zorg voor dat het verslag openbaar wordt gemaakt en algemeen verkrijgbaar wordt gesteld.

3 De ombudsman kan ook dadelijk na het afsluiten van een onderzoek de beide Kamers der Staten-Generaal, vertegenwoordigende organen van provincies, gemeenten openbare lichamen en waterschappen en algemene besturen van gemeenschappelijke regelingen inlichten omtrent zijn bevindingen en oordeel, zo dikwijls hij de eerdere kennisneming daarvan voor het betreffende orgaan van belang acht of een orgaan als hiervoor bedoeld dit verzoekt.

Hoofdstuk IV Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 17 De voordrachten voor ter uitvoering van deze wet te nemen koninklijke besluiten worden gedaan door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 18 Indien provincies, gemeenten, openbare lichamen, waterschappen of gemeenschappelijke regelingen een eigen voorziening voor de behandeling van verzoekschriften hebben ingesteld als bedoeld in artikel 1a, eerste lid, onder b, blijft de ombudsman bevoegd verzoekschriften ten aanzien van hun bestuursorganen te behandelen die voor de ingangsdatum van de eigen voorziening door hem zijn ontvangen.

Artikel 19 Tot een jaar na inwerkingtreding van een besluit als bedoeld in artikel 1a, eerste lid, onder e, kan met betrekking tot een gedraging van het desbetreffende bestuursorgaan die heeft plaatsgevonden voordat het desbetreffende bestuursorgaan is uitgezonderd, een verzoekschrift bij de ombudsman worden ingediend.

Artikel 19a 1 In afwijking van artikel 1a, is deze wet tot twee jaar na de inwerkingtreding van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba alleen van toepassing op de gedragingen van de bestuursorganen van de openbare lichamen, voor zover de ombudsman hiertoe op een

gezamenlijk verzoek van de eilandsraden van de openbare lichaam heeft besloten. De ombudsman kan daarbij een termijn bepalen waarop deze wet ten aanzien van de gedragingen van de bestuursorganen van de openbare lichamen van toepassing zal zijn.

2 Een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt bekend gemaakt in de Staatscourant en in de afkondigingsbladen van de openbare lichamen.

Artikel 20 Deze wet wordt aangehaald als: Wet Nationale ombudsman.

C

Titel 9.2 Awb Klachtbehandeling door een ombudsman

Afdeling 9.2.1 Algemene bepalingen

Artikel 9:17 Onder ombudsman wordt verstaan:

a de Nationale ombudsman, of

b een ombudsman of ombudscommissie ingesteld krachtens de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet of de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Artikel 9:18 1 Een ieder heeft het recht de ombudsman schriftelijk te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen.

2 Indien het verzoekschrift bij een onbevoegde ombudsman wordt ingediend, wordt het, nadat daarop de datum van ontvangst is aangetekend, zo spoedig mogelijk doorgezonden aan de bevoegde ombudsman, onder gelijktijdige mededeling hiervan aan de verzoeker.

3 De ombudsman is verplicht aan een verzoek als bedoeld in het eerste lid gevolg te geven, tenzij artikel 9:22, 9:23 of 9:24 van toepassing is.

Artikel 9:19 1 Indien naar het oordeel van de ombudsman ten aanzien van de in het verzoekschrift bedoelde gedraging voor de verzoeker de mogelijkheid van bezwaar, beroep of beklag openstaat, wijst hij de verzoeker zo spoedig mogelijk op deze mogelijkheid en draagt hij het verzoekschrift, nadat daarop de datum van ontvangst is aangetekend, aan de bevoegde instantie over, tenzij de verzoeker kenbaar heeft gemaakt dat het verzoekschrift aan hem moet worden teruggezonden.

2 Artikel 6:15, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 9:20 1 Alvorens het verzoek aan een ombudsman te doen, dient de verzoeker over de gedraging een klacht in bij het betrokken bestuursorgaan, tenzij dit redelijkerwijs niet van hem kan worden gevergd.

2 Het eerste lid geldt niet indien het verzoek betrekking heeft op de wijze van klachtbehandeling door het betrokken bestuursorgaan.

Artikel 9:21 Op het verkeer met de ombudsman is hoofdstuk 2 van overeenkomstige toepassing, met uitzondering van artikel 2:3, eerste lid.

Afdeling 9.2.2. Bevoegdheid

Artikel 9:22 De ombudsman is niet bevoegd een onderzoek in te stellen of voort te zetten indien het verzoek betrekking heeft op:

a een aangelegenheid die behoort tot het algemeen regeringsbeleid, daaronder begrepen het algemeen beleid ter handhaving van de rechtsorde, of tot het algemeen beleid van het betrokken bestuursorgaan;
b een algemeen verbindend voorschrift;
c een gedraging waartegen beklag kan worden gedaan of beroep kan worden ingesteld, tenzij die gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit, of waartegen een beklag- of beroepsprocedure aanhangig is;
d een gedraging ten aanzien waarvan door een bestuursrechter uitspraak is gedaan;
e een gedraging ten aanzien waarvan een procedure bij een andere rechterlijke instantie dan een bestuursrechter aanhangig is, dan wel beroep openstaat tegen een uitspraak die in een zodanige procedure is gedaan;
f een gedraging waarop de rechterlijke macht toeziet.

Artikel 9:23 De ombudsman is niet verplicht een onderzoek in te stellen of voort te zetten indien:
a het verzoekschrift niet voldoet aan de vereisten, bedoeld in artikel 9:28, eerste en tweede lid;
b het verzoek kennelijk ongegrond is;
c het belang van de verzoeker bij een onderzoek door de ombudsman dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is;
d de verzoeker een ander is dan degene jegens wie de gedraging heeft plaatsgevonden;
e het verzoek betrekking heeft op een gedraging waartegen bezwaar kan worden gemaakt, tenzij die gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit, of waartegen een bezwaarprocedure aanhangig is;
f het verzoek betrekking heeft op een gedraging waartegen door de verzoeker bezwaar had kunnen worden gemaakt, beroep had kunnen worden ingesteld of beklag had kunnen worden gedaan;
g het verzoek betrekking heeft op een gedraging ten aanzien waarvan door een andere rechterlijke instantie dan een bestuursrechter uitspraak is gedaan;
h niet is voldaan aan het vereiste van artikel 9:20, eerste lid;
i een verzoek, dezelfde gedraging betreffende, bij hem in behandeling is of – behoudens indien een nieuw feit of een nieuwe omstandigheid bekend is geworden en zulks tot een ander oordeel over de bedoelde gedraging zou hebben kunnen leiden – door hem is afgedaan;
j ten aanzien van een gedraging van het bestuursorgaan die nauw samenhangt met het onderwerp van het verzoekschrift een procedure aanhangig is bij een rechterlijke instantie, dan wel ingevolge bezwaar, administratief beroep of beklag bij een andere instantie;
k het verzoek betrekking heeft op een gedraging die nauw samenhangt met een onderwerp, dat door het instellen van een procedure aan het oordeel van een andere rechterlijke instantie dan een bestuursrechter onderworpen is;
l na tussenkomst van de ombudsman naar diens oordeel alsnog naar behoren aan de grieven van de verzoeker tegemoet is gekomen;
m het verzoek, dezelfde gedraging betreffende, ingevolge een wettelijk geregelde klachtvoorziening bij een onafhankelijke klachtinstantie niet zijnde een ombudsman in behandeling is of daardoor is afgedaan.

Artikel 9:24 1 Voorts is de ombudsman niet verplicht een onderzoek in te stellen of voort te zetten, indien het verzoek wordt ingediend later dan een jaar:
a na de kennisgeving door het bestuursorgaan van de bevindingen van het onderzoek, of

b nadat de klachtbehandeling door het bestuursorgaan op andere wijze is geëindigd, dan wel ingevolge wettelijk voorschrift beëindigd had moeten zijn.

2 In afwijking van het eerste lid eindigt de termijn een jaar nadat de gedraging heeft plaatsgevonden, indien redelijkerwijs niet van verzoeker kan worden gevergd dat hij eerst een klacht bij het bestuursorgaan indient. Is de gedraging binnen een jaar nadat zij plaatsvond, aan het oordeel van een andere rechterlijke instantie dan een bestuursrechter onderworpen, of is daartegen bezwaar gemaakt, administratief beroep ingesteld dan wel beklag gedaan, dan eindigt de termijn een jaar na de datum waarop:

a in die procedure een uitspraak is gedaan waartegen geen beroep meer openstaat, of

b de procedure op een andere wijze is geëindigd.

Artikel 9:25 1 Indien de ombudsman op grond van artikel 9:22, 9:23 of 9:24 geen onderzoek instelt of dit niet voortzet, deelt hij dit onder vermelding van de redenen zo spoedig mogelijk schriftelijk aan de verzoeker mede.

2 In het geval dat hij een onderzoek niet voortzet, doet hij de in het eerste lid bedoelde mededeling tevens aan het bestuursorgaan en, in voorkomend geval, aan degene op wiens gedraging het onderzoek betrekking heeft.

Artikel 9:26 Tenzij artikel 9:22 van toepassing is, is de ombudsman bevoegd uit eigen beweging een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen.

Artikel 9:27 1 De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid al dan niet behoorlijk heeft gedragen.

2 Indien ten aanzien van de gedraging waarop het onderzoek van de ombudsman betrekking heeft door een rechterlijke instantie uitspraak is gedaan, neemt de ombudsman de rechtsgronden in acht waarop die uitspraak steunt of mede steunt.

3 De ombudsman kan naar aanleiding van het door hem verrichte onderzoek aan het bestuursorgaan aanbevelingen doen.

Afdeling 9.2.3. Procedure

Artikel 9:28 1 Het verzoekschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

a de naam en het adres van de verzoeker;

b de dagtekening;

c een omschrijving van de gedraging waartegen het verzoek is gericht, een aanduiding van degene die zich aldus heeft gedragen en een aanduiding van degene jegens wie de gedraging heeft plaatsgevonden, indien deze niet de verzoeker is;

d de gronden van het verzoek;

e de wijze waarop een klacht bij het bestuursorgaan is ingediend, en zo mogelijk de bevindingen van het onderzoek naar de klacht door het bestuursorgaan, zijn oordeel daarover alsmede de eventuele conclusies die het bestuursorgaan hieraan verbonden heeft.

2 Indien het verzoekschrift in een vreemde taal is gesteld en een vertaling voor een goede behandeling van het verzoek noodzakelijk is, draagt de verzoeker zorg voor een vertaling.

3 Indien niet is voldaan aan de in dit artikel gestelde vereisten of indien het verzoekschrift geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, stelt de ombudsman de verzoeker in de gelegenheid het verzuim binnen een door hem daartoe gestelde termijn te herstellen.

Artikel 9:29 Aan de behandeling van het verzoek wordt niet meegewerkt door een persoon die betrokken is geweest bij de gedraging waarop het verzoek betrekking heeft.

Artikel 9:30 1 De ombudsman stelt het bestuursorgaan, degene op wiens gedraging het verzoek betrekking heeft, en de verzoeker in de gelegenheid hun standpunt toe te lichten.

2 De ombudsman beslist of de toelichting schriftelijk of mondeling en al dan niet in elkaars tegenwoordigheid wordt gegeven.

Artikel 9:31 1 Het bestuursorgaan, onder zijn verantwoordelijkheid werkzame personen – ook na het beëindigen van de werkzaamheden –, getuigen alsmede de verzoeker verstrekken de ombudsman de benodigde inlichtingen en verschijnen op een daartoe strekkende uitnodiging voor hem. Gelijke verplichtingen rusten op ieder college, met dien verstande dat het college bepaalt wie van zijn leden aan de verplichtingen zal voldoen, tenzij de ombudsman één of meer bepaalde leden aanwijst. De ombudsman kan betrokkenen die zijn opgeroepen gelasten om in persoon te verschijnen.

2 Inlichtingen die betrekking hebben op het beleid, gevoerd onder de verantwoordelijkheid van een minister of een ander bestuursorgaan, kan de ombudsman bij de daarbij betrokken personen en colleges slechts inwinnen door tussenkomst van de minister onderscheidenlijk dat bestuursorgaan. Het orgaan door tussenkomst waarvan de inlichtingen worden ingewonnen, kan zich bij het horen van de ambtenaren doen vertegenwoordigen.

3 Binnen een door de ombudsman te bepalen termijn worden ten behoeve van een onderzoek de onder het bestuursorgaan, degene op wiens gedraging het verzoek betrekking heeft, en bij anderen berustende stukken aan hem overgelegd nadat hij hierom schriftelijk heeft verzocht.

4 De ingevolge het eerste lid opgeroepen personen onderscheidenlijk degenen die ingevolge het derde lid verplicht zijn stukken over te leggen kunnen, indien daarvoor gewichtige redenen zijn, het geven van inlichtingen onderscheidenlijk het overleggen van stukken weigeren of de ombudsman mededelen dat uitsluitend hij kennis zal mogen nemen van de inlichtingen onderscheidenlijk de stukken.

5 De ombudsman beslist of de in het vierde lid bedoelde weigering onderscheidenlijk de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is.

6 Indien de ombudsman heeft beslist dat de weigering gerechtvaardigd is, vervalt de verplichting.

Artikel 9:32 1 De ombudsman kan ten dienste van het onderzoek deskundigen werkzaamheden opdragen. Hij kan voorts in het belang van het onderzoek deskundigen en tolken oproepen.

2 Door de ombudsman opgeroepen deskundigen of tolken verschijnen voor hem, en verlenen onpartijdig en naar beste weten hun diensten als zodanig. Op deskundigen, tevens ambtenaren, is artikel 9:31, tweede tot en met zesde lid, van overeenkomstige toepassing.

3 De ombudsman kan bepalen dat getuigen niet zullen worden gehoord en tolken niet tot de uitoefening van hun taak zullen worden toegelaten dan na het afleggen van de eed of de belofte. Getuigen leggen in dat geval de eed of de belofte af dat zij de gehele waarheid en niets dan de waarheid zullen zeggen en tolken dat zij hun plichten als tolk met nauwgezetheid zullen vervullen.

Artikel 9:33 1 Aan de door de ombudsman opgeroepen verzoekers, getuigen, deskundigen en tolken wordt een vergoeding toegekend. Deze vergoeding vindt plaats ten laste van de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort op wiens gedraging het verzoek betrekking heeft, indien het een gemeente, provincie, waterschap of gemeenschappelijke regeling betreft. In overige gevallen

vindt de vergoeding plaats ten laste van het Rijk. Het bij en krachtens de Wet tarieven in strafzaken bepaalde is van overeenkomstige toepassing.

2 De in het eerste lid bedoelde personen die in openbare dienst zijn, ontvangen geen vergoeding indien zij zijn opgeroepen in verband met hun taak als zodanig.

Artikel 9:34 1 De ombudsman kan een onderzoek ter plaatse instellen. Hij heeft daarbij toegang tot elke plaats, met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.

2 Bestuursorganen verlenen de medewerking die in het belang van het onderzoek, bedoeld in het eerste lid, is vereist.

3 Van het onderzoek wordt een proces-verbaal gemaakt.

Artikel 9:35 1 De ombudsman deelt, alvorens het onderzoek te beëindigen, zijn bevindingen schriftelijk mee aan:

a het betrokken bestuursorgaan;

b degene op wiens gedraging het verzoek betrekking heeft;

c de verzoeker.

2 De ombudsman geeft hun de gelegenheid zich binnen een door hem te stellen termijn omtrent de bevindingen te uiten.

Artikel 9:36 1 Wanneer een onderzoek is afgesloten, stelt de ombudsman een rapport op, waarin hij zijn bevindingen en zijn oordeel weergeeft. Hij neemt daarbij artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur in acht.

2 Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid geschonden is.

3 De ombudsman zendt zijn rapport aan het betrokken bestuursorgaan, alsmede aan de verzoeker en aan degene op wiens gedraging het verzoek betrekking heeft.

4 Indien de ombudsman aan het bestuursorgaan een aanbeveling doet als bedoeld in artikel 9:27, derde lid, deelt het bestuursorgaan binnen een redelijke termijn aan de ombudsman mee op welke wijze aan de aanbeveling gevolg zal worden gegeven. Indien het bestuursorgaan overweegt de aanbeveling niet op te volgen, deelt het dat met redenen omkleed aan de ombudsman mee.

5 De ombudsman geeft aan een ieder die daarom verzoekt, afschrift of uittreksel van een rapport als bedoeld in het eerste lid. Met betrekking tot de daarvoor in rekening te brengen vergoedingen en met betrekking tot kosteloze verstrekking is het bepaalde bij en krachtens de Wet griffierechten burgerlijke zaken van overeenkomstige toepassing. Tevens legt hij een zodanig rapport ter inzage op een door hem aan te wijzen plaats.

D

Aanbevelingen op uitvoeringsniveau

Hieronder worden concrete aanbevelingen gedaan die kunnen worden gebruikt bij het verder uitbouwen en verfijnen van de werkwijzen van de Kinderombudsman op uitvoeringsniveau.

Hoofdstuk 3 – Samenwerking Kinderombudsman met gemeentelijke kinderombudsmannen

3.1 Leg in de werkafspraken vast wie bij klachten over bestuursorganen bevoegd is en zal toetsen aan kinder- en mensenrechtenverdragen (de gemeentelijke of nationale Kinderombudsman) (paragraaf 3.3.4).

3.2 Verschaf uitleg op de website over de rol en positie van de nationale Kinderombudsman ten opzichte van gemeentelijke Kinderombudsmannen, zodat verwarring over de rol van de nationale Kinderombudsman wordt voorkomen (paragraaf 3.3.5).

Hoofdstuk 4 – Klachtbehandeling door de Kinderombudsman

4.1 Reflecteer op het geringe aantal klachten en contacten dat wordt geïnitieerd door jeugdigen zelf (paragraaf 4.2.1).

4.2 Waak ervoor dat de klachtbehandelingsfunctie van de Kinderombudsman laagdrempelig is voor jeugdigen (paragraaf 4.2.1).

4.3 Motiveer in rapporten die tot stand zijn gekomen na een klacht over een vermeende schending van een kinderrecht van een ander dan de minderjarige of de wettelijke vertegenwoordiger waarom er toch voor gekozen is om deze klacht in behandeling te nemen, terwijl hiertoe geen wettelijke verplichting bestaat (paragraaf 4.2.1).

4.4 Verduidelijk op de website en in het Handboek ombudswerk in welke gevallen na het verstrijken van de jaartermijn alsnog een onderzoek wordt ingesteld (uitmondend in een procesanalyse) en in hoeverre een dergelijke analyse voor de betrokkenen verschilt van een klachtrapport (paragraaf 4.2.3).

4.5 Specificeer de leeftijd van de betrokken jeugdigen duidelijk in het klachtrapport (paragraaf 4.4).

4.6 Verduidelijk hoe wordt omgegaan met de beleidsruimte die in de (art. 9:23-24) Awb wordt gegeven, om de ombudsman onder een aantal omstandigheden niet te verplichten een klacht te onderzoeken, bijvoorbeeld wanneer er geen belang is bij de behandeling van een klacht over een bestuursorgaan (paragraaf 4.4.1).

4.7 Zorg dat de bevoegdheden van de Kinderombudsman in een klachtprocedure inzichtelijk zijn voor mogelijke klagers en partijen (paragraaf 4.4.3).

4.8 Zorg dat jeugdigen ook worden betrokken in de onderzoeken die door de Nationale ombudsman en Kinderombudsman gezamenlijk worden gedaan naar aanleiding van een individuele klacht. Indien dit achterwege wordt gelaten, dient dit gemotiveerd te worden (paragraaf 4.5.2).

4.9 Stel termijnen voor het doen van onderzoek vast in het Handboek ombudswerk (paragraaf 4.5.2).

4.10 Maak in een voor klagers toegankelijk document inzichtelijk hoe het toetsingskader voor de behandeling van individuele klachten is vormgegeven (paragraaf 4.6.1).

4.11 Concretiseer de aanbevelingen uit klachtrapporten zoveel mogelijk en motiveer de aanbevelingen steeds met behulp van de getoetste bepalingen uit het toetsingskader (paragraaf 4.7.1).

4.12 Zorg dat elk klachtrapport een kindvriendelijke uitleg of samenvatting van het rapport bevat (paragraaf 4.7.3).

4.13 Maak op het voorblad van de gezamenlijke klachtrapporten inzichtelijk dat het om een gezamenlijk rapport gaat van de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman en zet in de inleiding van het klachtrapport uiteen hoe de samenwerking dan wel afstemming met de Nationale ombudsman heeft plaatsgevonden (paragraaf 4.8.1).

4.14 Gezien de (huidige) wettelijke bepaling dat zowel de Kinderombudsman als de Nationale ombudsman toetst aan de behoorlijkheid en gelet op het streven naar transparantie en duidelijkheid, is aan te raden om in de rapporten geen onderscheid te maken tussen de ‘behoorlijkheidsnorm’ en de ‘kinderrechtennorm’, maar om één kopje ‘behoorlijkheidsnormen’ te maken, waaronder de verschillende relevante normen, waaronder de kinderrechtennorm, uiteengezet worden (paragraaf 4.8.2).

4.15 Hanteer één vaste lijn in de gezamenlijke onderzoeksrapporten als het gaat om de beoordeling, conclusies en aanbevelingen. Probeer zoveel mogelijk gezamenlijk de

beoordeling, conclusies en aanbevelingen te formuleren. Motiveer eventuele afwijkingen daarvan (paragraaf 4.8.2).

Hoofdstuk 5 – Onderzoeksrapporten en voorlichtingstaak Kinderombudsman

5.1 Ga na of er aanleiding is vaker en meer onderzoek te verrichten naar *privaatrechtelijke* organisaties die van wezenlijk belang zijn voor de bevordering van kinderrechten (paragraaf 5.1.2).

5.2 Geef in een onderzoeksrapport uitdrukkelijk aan wie de adressant is van een advies en publiceer in het kader van een transparante en doeltreffende werkwijze de begeleidende brief die aan de adressant is verstuurd (paragraaf 5.1.2).

5.3 Beschrijf de medewerking/participatie van jeugdigen in onderzoeken op een consistente en inzichtelijke wijze en geef uitleg bij afwezigheid van de betrokkenheid van jeugdigen in de onderzoeken (paragraaf 5.1.3).

5.4 Indien belang wordt gehecht aan het periodiek verwerven van een algemeen beeld van de staat van de kinderrechten in Nederland – eventueel in het kader van de versterking van de prioriteiten – is het aan te bevelen de rol en betekenis van de Kinderrechtenmonitor – eventueel in samenhang met andere monitorrapporten – te expliciteren (paragraaf 5.1.4).

5.5 Het verdient aanbeveling om de actieve mediastrategie voort te zetten om kinderrechten te agenderen en om meer bekendheid te verwerven (paragraaf 5.3.1.3).

5.6 Om een vollediger beeld van de werkzaamheden van de Kinderombudsman te krijgen zou in de communicatie meer aandacht besteed kunnen worden aan individuele casuïstiek (paragraaf 5.3.2.2).

5.7 Onderzoek in Nederland op grote schaal de kennis van jeugdigen over belangrijke dossiers van de Kinderombudsman, de bron van die kennis, of zij deze dossiers in verband brengen met de Kinderombudsman en hun waardering van de activiteiten van de Kinderombudsman in het kader van deze dossiers (paragraaf 5.3.2.2).

E

Lijst met respondenten

Advies en Klachtenbureau Jeugdzorg – Directeur (16 januari 2017)
Augeo – Directeur (27 oktober 2016)
Barneombudet (Noorwegen) – Head International Relations (10 januari 2017)
Bureau Nationale ombudsman – Nationale ombudsman (11 januari 2017)
Bureau Nationale ombudsman – Voormalig Nationale ombudsman (3 november 2016)
Bureau Nationale ombudsman – Medewerker (4 november 2016)
Bureau Nationale ombudsman – Medewerker (16 januari 2017)
Children's commissioner (Engeland) – Director of Policy (20 januari 2017)
College voor de Rechten van de Mens – Beleidsadviseur (17 november 2016)
College voor de Rechten van de Mens – Beleidsadviseur (17 november 2016)
Defence for Children – Voormalig directeur en voormalig voorzitter Kinderrechtencollectief (18 oktober 2016)
Defence for Children – Directeur (15 november 2016)
Gemeentelijke kinderombudsman Den Haag – Jeugdombudsman (9 januari 2017)
Gemeentelijke kinderombudsman Rotterdam – Kinderombudsman (25 november 2016)
Gemeentelijke kinderombudsman Rotterdam – Stafmedewerker (25 november 2016)
Gemeentelijke kinderombudsman Amsterdam – Kinderombudsman (1 december 2016)
Gemeentelijke kinderombudsman Amsterdam – Medewerker (1 december 2016)
Gemeentelijke kinderombudsman Amsterdam – Medewerker (1 december 2016)
Inspectie Jeugdzorg – Coördinerend inspecteur Inspectie Jeugdzorg (23 februari 2017)
Inspectie Jeugdzorg – Programmadirecteur Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd (23 februari 2017)
Instituut Kinderombudsman – Huidige Kinderombudsman (15 februari 2017)
Instituut Kinderombudsman – Voormalig Kinderombudsman (15 februari 2017)
Instituut Kinderombudsman – Medewerker (28 september 2016 en 18 januari 2017)
Instituut Kinderombudsman – Medewerker (3 november 2016)
Instituut Kinderombudsman – Medewerker (7 december 2016)
Instituut Kinderombudsman – Medewerker (14 december 2016)
Instituut Kinderombudsman – Medewerker (14 december 2016)
Jeugdzorg Nederland – Adjunct-directeur (14 november 2016)
Jeugdzorg Nederland – Beleidsadviseur (20 december 2016)
Kinderrechtencommissariaat Vlaanderen – Kinderrechtencommissaris (11 januari 2017)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties – Voormalig wetgevingsjurist (22 december 2016)
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – Beleidsmedewerker (3 februari 2017)
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – Beleidsmedewerker (3 februari 2017)
Ministerie van Veiligheid en Justitie – Beleidsmedewerker (13 januari 2017)
Ministerie van Veiligheid en Justitie – Beleidsmedewerker (13 januari 2017)
Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport – Voormalig directeur Jeugd (12 december 2016)
Nationale Jeugdraad – Bestuurslid (15 november 2016)
Nidos – Directeur (1 november 2016)
Nidos – Hoofd juridische afdeling (1 november 2016)
Programmaministerie voor Jeugd en Gezin – Voormalig programmaminister Jeugd en Gezin (21 november 2016)
Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming – Directeur (1 december 2016)
Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming – lid RSJ (1 december 2016)
Rijksvertegenwoordiger BES (8 december 2016)
UNICEF – Beleidsmedewerker (13 oktober 2016)
Universiteit Leiden – Hoogleraar immigratierecht, hoofdonderzoeker Kinderrechtenmonitor 2014-2016 (22 februari 2017)
Vrije Universiteit – Emeritus hoogleraar rechten (Familie- en jeugdrecht) (8 november 2016)
William Schrikker Groep – Hoofd Management Ondersteuning en Cliëntbureau (16 januari 2017)
Villa Pinedo – Directeur (9 februari 2017)

F

Start topiclijst

Openingsvragen

Afhankelijk van de te interviewen persoon; mogelijke startvragen zijn:

- Op welke manier bent u betrokken (geweest) bij de (oprichting van) de KOM?
- Wat is uw functie binnen uw organisatie?
- Wat is de werkrelatie van uw organisatie met de KOM?

Historische situering: ontstaan van de KOM

Reconstructie van het debat gevoerd voorafgaand aan de invoering van de KOM

- Waarom heeft de KOM de concrete vorm gekregen die hij gekregen heeft? Waarom is deze geïnstitutionaliseerd als substituut Nationale Ombudsman?
- Waar is het debat over de KOM gevoerd? Voor en tegens van diverse scenario's die destijds besproken zijn.
- Hoe werd de concrete omvang bepaald (aantal FTEs)? Begroting? Wat was de referentie? Naar welke (internationale) voorbeelden is er gekeken?
- Hoe is de KOM gefinancierd (waar komt het budget vandaan, waar moest het geld gevonden worden om de KOM te financieren)?
- Wat waren de belangrijkste voor- en tegenargumenten voor een KOM in Nederland? Welke discussies duren nog voort?
- Er is in de Tweede Kamer gesproken over de bevoegdheden van de Kinderombudsman ten opzichte van cases waarover een rechterlijke uitspraak is geweest. Weet u wat de zorgen waren die heerste in de Kamer? En voor welke oplossing uiteindelijk gekozen is?
- Waarom moest er naast de al bestaande organisaties ook nog een Kinderombudsman komen? Wat denkt u dat hierin het doorslaggevende argument was?
- Wat zijn de achterliggende redenen voor het toekennen van de behandeling van individuele klachten door de KOM?

Functioneren van de KOM

Taken

— Hoe zou u beknopt de huidige taken van de KOM omschrijven?
— Als er een afweging moet worden gemaakt tussen deze taken, wat heeft prioriteit en waarom?
— Gesteld dat u iets zou kunnen aanpassen in de organisatie; wat zou u aanpassen?
— Op welke wijze is invulling gegeven aan de voorlichtingstaak van de KOM? Welke concrete activiteiten zijn hierin ondernomen?
— Wat is het doel dat de KOM geoogd met de voorlichtingstaak?

Strategische keuzes onderwerpen en thema's

— Hoe komt de KOM tot haar keuze voor onderwerpen en thema's?
— Is er sprake van het concreet afstemmen van werkzaamheden tussen de KOM andere organisaties? Dat kan gaan om het afstemmen van thema's; het samen optrekken in het aandacht vragen voor of agenderen van bepaalde thema's; maar ook kennisuitruil.
— Is er een verschuiving opgetreden in hoe het kinderrechtenveld in elkaar steekt of te werk gaat sinds de komst van de KOM?
— Denkt u dat er overlap is tussen de werkzaamheden van de Kinderombudsman en andere organisaties die zich bezig houden met kinderrechten, of is er juist sprake van synergie/versterking/aanvulling?
— Op welke manier worden kinderen- en jongeren(organisaties) betrokken? Wat is hun invloed op de koers van de KOM? Wordt dat gedocumenteerd?

Advies en (klacht)onderzoek - algemeen

— Wordt er met andere organisaties overlegd in het opstellen van adviezen? Zo ja, met welke organisaties en op welke manier?
— Zijn er heldere regels omtrent activiteiten van de Kinderombudsman bij zaken waar een rechterlijke uitspraak is geweest (bv. Kinderen in JJI's)?
— Zijn er casussen geweest waarbij het discutabel was of de Kinderombudsman een advies mocht geven of een klacht in behandeling mocht nemen? Hoe werd dat opgelost?
— Zijn de zorgen omtrent het individuele klachtenrecht uitgekomen of juist weggenomen? Is er nog discussie of dit een taak van de Kinderombudsman is?
— Wat gebeurt er met de adviezen en onderzoeken van de KOM?
  – Op welke manier worden de rapporten opgevolgd (follow-up)?
  – Wat is de impact op beleid en wetgeving en de positie van kinderen in Nederland? Kunt u voorbeelden geven?

Specifiek onderzoek: Kinderen in gesloten instellingen

— Hoeveel onderzoek is er verricht naar kinderen in gesloten instellingen?

— Hoeveel onderzoek is er verricht naar kinderen in justitiële inrichtingen en naar kinderen die te maken hebben met het strafrecht?

Klachtenprocedure bij de KOM

Klachtenprocedure

— Hoe verhoudt zich de klachtenprocedure bij de Kinderombudsman zich tot klachtenprocedures bij andere organisaties?
— Hoe is de klachtenprocedure over de afgelopen vijf jaar ontwikkeld? Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen van de afgelopen vijf jaar?

Interne behandeling van de klacht

— Hoe gaat de klachtbehandeling intern in zijn werk? Welke acties kunnen er worden ondernomen wanneer iemand belt met een klacht? Hoe wordt er besloten dat een klacht in behandeling wordt genomen? Hoe wordt dit teruggekoppeld aan de klager?
— Is er een vast toetsingskader dat gehanteerd wordt bij de inhoudelijke behandeling van klachten?
— Zijn er ook beslissingen genomen op klachten, waarvan de beslissing niet op de website gepubliceerd zijn (in een onderzoeksrapport)? Zo ja, waar is de keuze om geen onderzoeksrapport op de website te publiceren op gebaseerd (of: waar is de keuze om een onderzoeksrapport op de website te publiceren op gebaseerd)?

Contact met de klager

— Wie dienen klachten in? Doorvragen naar achtergrond van klagers; leeftijd, gender, etniciteit, persoonlijke situatie, problemen?
— Met wie wordt er contact opgenomen nadat een klacht in behandeling is genomen? Wordt de minderjarige op de hoogte gesteld van de klacht (als de klacht door een ander dan de minderjarige wordt ingediend?)
— Hoe wordt de minderjarige betrokken bij de klachtbehandeling?

Onderzoek naar de klacht

— Welke stukken worden er opgevraagd en bij wie voor de behandeling van een klacht?
— Hoe wordt de verkregen informatie verwerkt en neergelegd?
— Is onderzoek uitvoeren bij private organisaties anders dan bij publieke organisaties? Weten private organisaties dat de Kinderombudsman dit recht heeft? Hoe reageren ze als de Kinderombudsman aanklopt?
— Follow-up: (op welke manier) wordt de klacht nog gevolgd na het schriftelijke rapport?

Impact van het onderzoek naar de klacht

— Wat heeft de klacht opgeleverd voor de direct betrokkenen?

— Wat is er met het advies/de uitkomst van de klacht gebeurd in het beleid (van de KOM/wet/organisatie)?

Organisatorische inbedding KOM

Substituut-ombudsman

— Welke impact is er te onderkennen (in positieve en negatieve zin) van de keuze als substituut-ombudsman op taken en bevoegdheden en de rol van de KOM?
— Wat zijn de randvoorwaarden om goed te functioneren als substituut nationaal ombudsman?
— Is er sinds de instelling van de KOM een evolutie waarneembaar in de verhouding ten aanzien van de nationale Ombudsman? In welke zin?
— De Kinderombudsman heeft, in tegenstelling tot de nationale Ombudsman, het recht om onderzoek te doen naar en advies te geven aan private instellingen met een publieke taak op het gebied van kinderen en jongeren. Waarom kreeg de Kinderombudsman een bredere bevoegdheid dan de nationale Ombudsman? Was hier veel discussie over?
— In het eerste wetsvoorstel maakte de Kinderombudsman nog geen deel uit van de nationale Ombudsman. Wat was de reden dat dat in het tweede voorstel wel het geval was? Er is daar vervolgens nog discussie over geweest of werd dat direct geaccepteerd?

Autonomie

— In hoeverre vindt u dat de KOM autonoom functioneert? Waarom wel? Waarom niet? Is dat een probleem?
— Wat maakt dat dit zo is? In geval van niet: onder welke voorwaarden zou de KOM wel autonoom kunnen handelen?
— Is er systematisch overleg met de KOM? Formeel of informeel, met wie dan? Kunt u voorbeelden geven? Zou meer overleg moeten plaatsvinden?
— In welke mate vindt er samenwerking plaats met de Nationale ombudsman en hoe vindt dit plaats?
— Hoe vindt de afstemming met de NO plaats wat betreft klachten die worden ingediend bij de NO waarbij kinderen betrokken zijn? Zijn hierover afspraken op papier vastgelegd?
— Aan wie legt de KOM verantwoording af, en op welke wijze?

Procedure aanstellen Kinderombudsman

— Hoe gaat dat in zijn werk?
— Zou dat anders moeten/kunnen? Beïnvloedt dit de autonomie van de KOM?

Zelf-evaluatie

— Gebeurt er binnen de KOM een zelf-evaluatie?
— Welke thema's worden aan een zelfevaluatie onderworpen?
— Worden de werkprocessen actief geëvalueerd?

— Wordt de beleidsimpact van de KOM actief geëvalueerd?
— Zijn hierover eventueel documenten beschikbaar?
— Bij de KOM lijken vaak personeelswisselingen voor te komen, wat is daarvan een mogelijke oorzaak?

Kinderombudspersonen: Internationale vergelijking

— Zijn er andere landen waar jullie naar kijken?
— Landen waarmee jullie intensief contact hebben? Waarover? Wat zou je eventueel overnemen?
— Heeft u zicht op andere landen?

KOM: Output

1 geleverd advies, reactief of proactief; Kunt u aangeven hoeveel procent van de advisering op eigen initiatief gebeurd en hoeveel procent op aanvraag van de Tweede Kamer of de regering?
2 advies aan Tweede Kamer in het bijzonder;
3 advies aan de Regering in het bijzonder.

— Hoe verloopt het proces van advisering aan Tweede Kamer? Wat kan eventueel verbeterd worden, ook in functie van een eventueel vergroten van de beleidsimpact van de KOM?
— Hoe verloopt het proces van advisering aan Regering? Wat kan eventueel verbeterd worden, ook in functie van een eventueel vergroten van de beleidsimpact van de KOM?
— Wat is de rol en functie van de Kinderrechtenmonitor?

Efficiëntie? Relatie Input / Output

— Werkt de KOM volgens u efficiënt? Wat kan er efficiënter? (Dus je bent op zoek naar wat de persoon die je interviewt onder 'efficiëntie' verstaat).
— Indien u de beschikbare middelen (1. Financieel/ 2. Stafgrootte) van de KOM beschouwt, zijn deze voldoende om de toegewezen taken naar behoren te kunnen uitvoeren? Waarom wel/niet? Zijn er bepaalde taken die minder dan behoorlijk kunnen worden uitgevoerd door een gebrek aan middelen?
— Op welke manier wordt de KOM georganiseerd om toch zo een groot mogelijke output te kunnen hebben, gezien de beschikbare middelen?
— Is er doorheen de tijd eventueel een verschuiving geweest in de toegewezen middelen? Welke impact heeft dit eventueel gehad?
— Zijn er eventueel factoren die de efficiënte invulling van de taken hinderen?
  – Bijvoorbeeld: eventueel te beperkte autonomie van de KOM?
— Gesteld dat u substantieel meer middelen zou hebben; waarvoor zouden deze worden aangewend?
— Gesteld dat u substantieel minder middelen zou hebben; welke taken zouden dan eventueel sneuvelen?
— Welke lessen zijn er geleerd inzake efficiëntie? Wat kan er verbeterd worden? Hoe?

KOM Beleidsimpact

- Komt de gerealiseerde beleidsimpact van de KOM overeen met de verwachtingen die u had 5 jaar geleden bij installatie van de KOM? Heeft deze uw verwachtingen al dan niet overtroffen? Waarom wel/niet?
- Hoe zou de beleidsimpact van de KOM nog kunnen worden vergroot?
- Voor welke zaken was er minder impact dan gedacht/gehoopt? Waarom?
- Wat zijn voorwaarden voor succes?

Succescasus

- Wanneer is de Kinderombudsman succesvol geweest in de afgelopen vijf jaar? Kunt u een casus noemen? Waarom was dit een succes, in welk opzicht?
- Waarom was dit naar uw mening een succes? Wat verstaat u onder succes in dit geval?
  - Het antwoord moet gericht zijn op het functioneren van de KOM, in het geval van de succes casus, niet succes in het algemeen (verbeteren van kinderrechten oid).
- Welke lessen kunnen we uit deze succescasus trekken voor de toekomst?

Kinderenrechtenveld / gesprekspartners

- Wat is het werkveld van uw organisatie? Waar richt uw organisatie zich voornamelijk op?
- Op welke manier worden kinderen- en jongeren(organisaties) betrokken bij uw organisatie?

Samenwerking

- Wat is de werkrelatie van uw organisatie met de KOM?
- Welke interactie vanuit uw organisatie met de KOM staat u nog het meeste voor de geest en waarom?
- Wordt er door uw organisatie gemonitord welke thema's de KOM op zich neemt? Keuze voor andere of dezelfde onderwerpen?
- Is er sprake van het concreet afstemmen van werkzaamheden tussen de KOM andere organisaties? Dat kan gaan om het afstemmen van thema's; het samen optrekken in het aandacht vragen voor of agenderen van bepaalde thema's; maar ook kennisuitruil.
- Is er een verschuiving opgetreden in hoe het kinderrechtenveld in elkaar steekt of te werk gaat sinds de komst van de KOM? Op welke vlakken? In welke zin?
- Denkt u dat er overlap is tussen de werkzaamheden van de Kinderombudsman en andere organisaties die zich bezig houden met kinderrechten, of is er juist sprake van synergie/versterking/aanvulling?
- Wat is voor u een voorbeeld van succesvolle samenwerking? Heeft u ook een voorbeeld waar de samenwerking juist te wensen overliet?

Klachtenprocedures

— Waar kunnen kinderen, jongeren en hun ouders met hun klachten terecht, voordat zij bij de KOM komen?
— Hoe verhoudt zich de klachtenprocedure bij de Kinderombudsman zich tot klachtenprocedures bij andere organisaties?

Organisaties onderzocht door KOM

— Hoe ging de procedure in zijn werk?
— Wat werd er van u verwacht?
— Hoe heeft u de procedure ervaren?
— Wat is er met het advies/de uitkomst van de klacht gebeurd in het beleid (van de KOM/wet/organisatie)? Wat heeft de klacht opgeleverd?

Gemeentelijke kinderombudsman

— Wat is de relatie tussen de landelijke Kinderombudsman en de gemeentelijke kinderombudsman? En specifiek m.b.t. klachtbehandeling?
— Bestaat een verschil van bevoegdheden tussen de landelijke Kinderombudsman en de gemeentelijke kinderombudsman?
— Heeft het bestaan van een gemeentelijke kinderombudsman volgens u toegevoegde waarde, zo ja kunt u uitleggen waar deze uit bestaat?
— Aan de gemeentelijke kinderombudsman: welke rol speelt het IVRK in de praktijk van de lokale kinderombudsman?

Vragen tot besluit

— Wat vond u destijds van de komst van een Kinderombudsman? Wat vindt u er nu van?
— Wat is volgens u de rol van de Kinderombudsman (KOM)? Wat zou die rol volgens u moeten zijn?
— Wat is er veranderd sinds de komst van de KOM, in het bijzonder voor het kinderrechtenveld?
— Wat is de belangrijkste meerwaarde van de KOM? Indien geen, hoe zou het een meerwaarde kunnen worden?

— Welke vraag heeft u gemist?

— Wat zou u nog willen toevoegen?

— Wie zouden wij nog meer moeten spreken? (sneeuwbal methode)

G

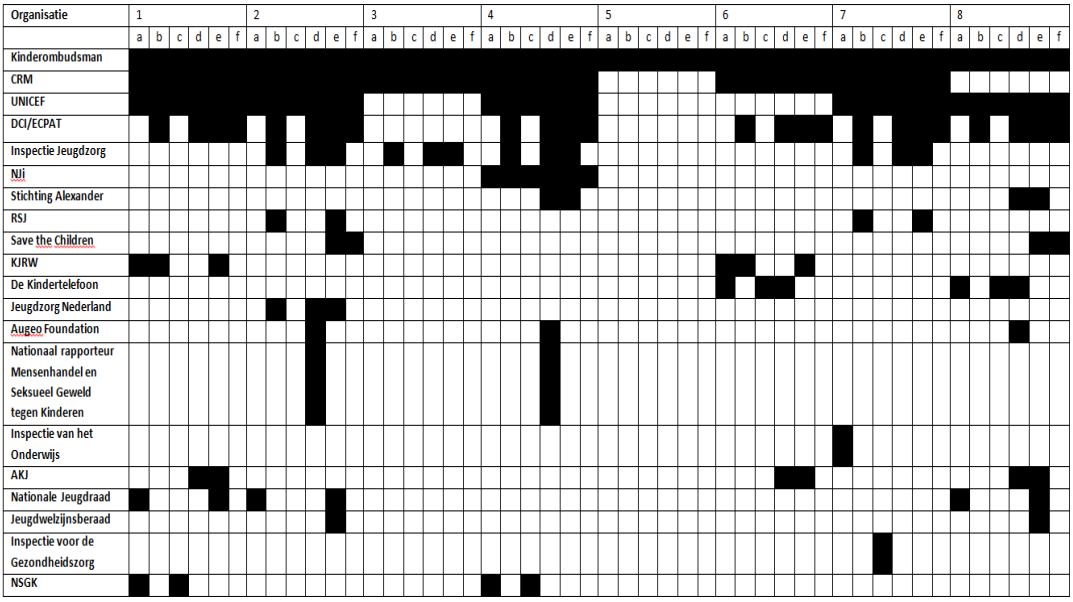
Tabel samenloop taken en thema's (hoofdstuk 3)

Taken

1 Voorlichten over kinderrechten
2 Advisering aan regering en de Eerste en Tweede Kamer over wetgeving en beleid dat rechten van jeugdigen raakt (gevraagd en ongevraagd)
3 Onderzoek naar eerbiediging van kinderrechten naar aanleiding van klachten
4 Onderzoek naar eerbiediging van kinderrechten uit eigen beweging
5 Toezicht op klachtbehandeling door andere organisaties
6 Ontvangen van en reageren op hulp- of adviesvragen van kinderen en/of ouders
7 Toezicht houden op naleving kinderrechten (door bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties)
8 Bevorderen van participatie door kinderen (rekening houden met de mening en belangen van jeugdigen en hun belevingswereld)

Thema's

a Onderwijs
b Politie en justitie
c Gezondheidszorg
d Kindermishandeling
e Jeugdhulp
f Armoede



H

Tabellen klachtbehandeling (hoofdstuk 4)

Tabel 4.a Geschatte leeftijd betrokken minderjarigen ten tijde van de gedraging[376]

Leeftijd	Aantal
0	2
2	1
5	2
6	1
7-9	1
9-10 (procesanalyse)	1
9, 10 en 11 (meerdere kinderen)	1
10	2
11/12	1
13	2
13-17 (procesanalyse)	1
14	2
15	3
16	1
17	1
Onbekend	7[377]
Totaal	29

376 Geschat op basis van de gegevens die in het rapport worden genoemd.

377 In deze rapporten wordt wel genoemd dat het een minderjarige betreft.

Tabel 4.b Bronnen die in de geanalyseerde rapporten zijn gebruikt als toetsingskader[378]

Bron	Aantal rapporten waarin de bron is gebruik
IVRK	
Artikel 2	2
Artikel 3	28
Artikel 5	11
Artikel 6	8
Artikel 7	2
Artikel 8	1
Artikel 9	8
Artikel 10	2
Artikel 12	8
Artikel 14	1
Artikel 16	3
Artikel 17	2
Artikel 18	14
Artikel 19	8
Artikel 20	5
Artikel 23	1
Artikel 24	5
Artikel 25	1
Artikel 27	1
Artikel 28	6
Artikel 29	4
Artikel 37	5
Artikel 40	2
EVRM (artikel 8)	2
Grondwet (artikel 12)	2
VN- Kinderrechtencomité	
Concluding observation	1
General Comment No.1	5
General Comment No. 5	5
General Comment No. 6	1
General Comment No. 7	2
General Comment No. 8	1
General Comment No. 9	1
General Comment No. 10	3
General Comment No. 12	3
General Comment No. 14	6

378 Op basis van de analyse van de gepubliceerde klachtrapporten, dit kunnen ook rapporten van de Kinderombudsman en Nationale ombudsman gezamenlijk zijn.

Beijing Rules	3
Havana Rules	6
Guidelines on child-friendly justice, and the explanatory memorandum	7
UN Guidelines on the alternative care of children	5
MvT Goedkeuringswet IVRK	4
Uitspraak rechtbank	2
Uitspraak gerechtshof	1
Uitspraak Hoge Raad	1
Rapport Kinderombudsman / Kinderrechtenmonitor	4

Tabel 4.c Door de Kinderombudsman gebruikte bronnen voor het toetsingskader per zaak, gesorteerd per domein[379]

Domein: politie en justitie

2011/361	Artikel 3 en 40 IVRK, General Comment 10, Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice, Beijing Rules
KOM001/2012	Artikel 3 en 37 IVRK, Raad van Europa Recommendation REC (2003) 20, 24 september 2003, concerning new ways of dealing with juvenile delinquency, Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice, Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Havana Rules, Beijing Rules, General Comment No. 5 en 10, *Kamerstukken II* 2011/12, 24587, 444, Advies RSJ: Het jeugdstrafproces: toekomstbestending 2011
KOM0002/2012	Artikel 3, 23, 37 IVRK, memorie van toelichting bij de Goedkeuringswet IVRK, General Comment 5 en 8, Havana Rules, Circulaire Vervoer Jeugdig Ingeslotenen 1999, Convenant Dienst Vervoer & Ondersteuning 2010, Rb. Rotterdam 27 januari 2011, LJN BP5134, Klacht rapport Nationale ombudsman
KOM4A/2012	Artikel 37 IVRK, uitspraak van rechtbank Amsterdam in deze zaak.
KOM0004/2012	Artikel 3 lid 3, 12, 17 en 24 IVRK.
KOM/005/2013	Artikel 3, 37 en 40 IVRK, General Comment no. 10, Havana Rules, Beijing Rules, Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice (inclusief explanatory memorandum), EHRM Salduz 2008, EHRM Panovits 2008, EHRM Pishchalnikov 2009, EHRM Sebalj 2011, CRC Comité concluding observations St. Vincent and the Grenadines van 13 juni 2002
KOM001/2014	Artikel 3, 5, 6, 9, 12, 18 en 10 IVRK, Verdrag van Lanzarote, Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime, Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on

379 Op basis van de analyse van de gepubliceerde klachtrapporten.

	child-friendly justice, Rapport van de Kindeormbudsman: Is de zorg gegrond? Analyse van het feitenonderzoek aan de basis van ingrijpende jeugdzorgbeslissingen
2014/001	Artikel 8 EVRM, artikel 3 en 16 IVRK, artikel 12 Grondwet, Algemene wet op het binnentreden
2014/062	Artikel 8 EVRM, artikel 3, 12 en 40 IVRK, artikel 12 Grondwet, Algemene wet op het binnentreden, Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice (inclusief explanatory memorandum)
KOM007/2015	Artikel 3, 37 en 40 IVRK, Wetboek van Strafrecht, General Comment No. 5 en 10, Havana Rules, Beijing Rules, UN Standard Minimum Rules for non-custodial measures 1990, European Rules for Juvenile Offenders subject to Sanctions or Measures 2008, Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice (inclusief explanatory memorandum), Rapport van Defence for Children: Een paar nachtjes in de cel 2011, Kinderrechtenmonitor

Domein: jeugdhulp

KOM0005/2012	Artikel 3, 14, 18 en 19 IVRK
KOM/007/2013	Artikel 3, 6, 18, 20, 24en 28 IVRK
2013/212	Artikel 3, 5, 18 en 19 IVRK, Handboek Deltamethode
KOM005/2014	Artikel 3, 5, 6, 9, 16 en 18 IVRK, UN Guidelines for the Alternative Care of Children
KOM002/2015	Artikel 3, 6, 18, 19, 20 en 24 IVRK, Wet op de Jeugdzorg, Protocol netwerkpleegzorg, beslissing gerechtshof
KOM009/2015	Artikel 3, 5, 6, 9, 12, 18, 20 en 24 IVRK, memorie van toelichting bij de Goedkeuringswet IVRK, General Comment No. 5 en 12, Havana Rules
KOM012/2015	Artikel 3 leden 2 en 3, 5, 6, 9, 18, 19 en 22 IVRK, General Comment No. 14, UN Guidelines for the Alternative Care of Children
KOM019/2015	Artikel 3, 5, 6, 9, 12, 16, 18, 19, 20 IVRK, UN Guidelines for the Alternative Care of Children, Verdrag van Lanzarote, Directive 2011/93/EU
KOM0003/2016	Artikel 3, 5, 6, 7, 9, 12, 18, 19, 20, 25 IVRK, General Comment No. 14, UN Guidelines for the Alternative Care of Children

Domein: onderwijs

003/2015	Leerplichtwet, Wetboek van Strafrecht, Boek 1 Burgerlijk Wetboek, Artikel 3, 28 en 29 IVRK, General Comment No. 1 en 14, Rapport Kinderombudsman: Van leerplicht naar leerrecht
KOM004/2015	Artikel 3, 28, 29 IVRK, General Comment 1 en 14
KOM015/2015	Artikel 3, 5, 18, 19, 28, 29 IVRK, General Comment 1 en 14, Wet op het voortgezet onderwijs, Inrichtingsbesluit WVO, Besluit RVC's en

	regionaal zorgbudget, Rapport Kinderombudsman: Van leerplicht naar leerrecht
KOM018/2015	Artikel 3, 5, 18, 28, 29 IVRK, General Comment No. 1 en 8
KOM005/2016	Artikel 3, 28 IVRK, General Comment No. 14, Uitspraak 106217 van de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs, Leerplichtwet, schoolgids
Domein: migratie	
KOM0003/2012	Vreemdelingenwet, Wijziging Vreemdelingencirculaire 2000 (*Staatscourant* 31 januari 2006), Voorschrift Vreemdelingen 2000, Artikel 3 en 37 IVRK, memorie van toelichting bij de Goedkeuringswet IVRK, Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice, Havana Rules, General Comment No. 5, HvJ Chen 2004, HvJ Ruiz Zambrano 2011.
KOM/005/2013	Artikel 3, 5, 18 en 27 IVRK, Hoge Raad 21 september 2012, nr. 11/01153 (Ferreira-arrest), Vreemdelingenwet
KOM001/2015	Artikel 3, 9 en 10 IVRK, de memorie van toelichting bij de Goedkeuringswet IVRK, een Handboek (Hodgkin & Newel, *Implementation handbook for the Convention on the Rights of the Child*, Unicef 2007).
KOM001/2016	Artikel 2, 3, 12 IVRK, General Comment No. 12, Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice, IND-werkinstructies
KOM002/2016	Artikel 3, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 18 IVRK, General Comment No. 6 en 12, literatuur (G.C.A.M.R. Ruitenberg, 'De toepassing van het Haags Kinderontvoeringsverdrag in Nederland en het belang van het kind', Den Haag: Boom juridische uitgevers 2015), Paspoortwet (inclusief memorie van toelichting), website van de overheid.

Tabel 4.d Organisaties die het onderwerp zijn van een schriftelijk klachtrapport van de Kinderombudsman

Bestuursorgaan	**Privaatrechtelijke organisatie**	**Totaal**
Domein: politie en justitie		
	10	**0** **10**
Hoofdofficier van justitie	1	
Regionaal politiekorps	1	
Dienst Vervoer en Ondersteuning	1	
Regionale politiekorps en arrondissements-parket	1	
Douane	1	

Bestuursorgaan	Privaatrechtelijke organisatie		Totaal
Politie	3		
Raad voor de Kinderbescherming en politie-eenheid	1		
Minister van VenJ als verantwoordelijke voor Openbaar Ministerie	1		
Domein: jeugdzorg			
	9	**2**	**9**[380]
Bureau jeugdzorg, Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming	1		
Bureau jeugdzorg (en een gesloten jeugdzorg-voorziening)	1	Een gesloten jeugdzorg-voorziening (en Bureau jeugdzorg)	1
Bureau jeugdzorg	5		
Ministerie van VWS, gezinsvoogdijinstellingen, , Jeugdzorg Nederland, gemeenten (en aanbieders van Jeugd en Opvoedhulp)	1	Aanbieders van Jeugd en Opvoedhulp (en ministerie van VWS, gezinsvoogdijinstellingen, Jeugdzorg Nederland, gemeenten)	
WSG	1		
Domein: onderwijs			
	3	**3**	**5**[381]
Leerplichtambtenaar	2	(Basis)school	2
Gemeente (en samenwerkingsverband)	1	Samenwerkingsverband (en gemeente)	1
Domein: migratie			
	5	**0**	**5**
Minister van VenJ (DT&V) en COA	1		
IND	2		
Nederlandse ambassade	1		

380 In totaal zijn er negen klachtrapporten gepubliceerd op het domein jeugdhulp, waarbij in twee zaken zowel een bestuursorgaan als een privaatrechtelijke organisatie onderwerp van de klachtbehandeling zijn.

381 In totaal zijn er vijf klachtrapporten gepubliceerd op het domein onderwijs, waarbij in één zaak zowel een gemeente (een bestuursorgaan) als een samenwerkingsverband (een privaatrechtelijke organisatie) onderwerp van de klachtbehandeling zijn.

Bestuursorgaan	Privaatrechtelijke organisatie	Totaal
IND en Vreemdelingenpolitie	1	

Tabel 4.e Zaken waarin de minderjarige is gehoord en de geschatte leeftijden ten tijde van de publicatie van het rapport[382]

Minderjarige gehoord		Minderjarige niet gehoord		Totaal
Rapporten van de Kinderombudsman				
Geschatte leeftijden	**9**	Geschatte leeftijden	**4**	**13**
11, 12 en 13	1	0	1	
12	1			
13	1	6	1	
13-17	1	7	1	
15	1	17	1	
20	1			
onbekend	3			
Gezamenlijke rapporten van de Kinderombudsman en Nationale ombudsman				
Geschatte leeftijden	**7**	Geschatte leeftijden	**9**	**16**
12	1	7	1	
15	1	9	1	
16	1	11	1	
17	1	16	1	
18/19	1	onbekend	5	
onbekend	2			
Totaal				
	16		**13**	**29**

382 Deze informatie blijkt uit klachtrapporten die zijn gepubliceerd op de website van de Kinderombudsman.

I

Lijst met onderzochte publicaties (hoofdstuk 5)

1 De Kinderombudsman, Zorgenbrief stage voor kinderen met een vreemdelingenstatus, 21 oktober 2011.
2 De Kinderombudsman, Advies wetsvoorstel verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, 20111018, 23 november 2011.
3 De Kinderombudsman, Rapport betreffende een klacht over de hoofdofficier van justitie te Middelburg, 2011/361, 19 december 2011.
4 De Kinderombudsman, The Netherlands UN Human Rights Council Universal Periodic Review Second Cycle 2012, 15 december 2011.
5 De Kinderombudsman, Rapport 'Bezoek van ouders aan minderjarigen', NO2012/017 en KOM001/2012, 13 februari 2012.
6 De Kinderombudsman, Vervoer van een minderjarige door de Dienst Vervoer en Ondersteuning , KOM0002/2012, 14 februari 2012.
7 De Kinderombudsman, Advies over conceptwetsvoorstel adolescentenstrafrecht, 23 februari 2012.
8 De Kinderombudsman, Rapport n.a.v. klacht over IND en Vreemdelingenpolitie, 2012/028 KOM0003/2012, 23 februari 2012.
9 De Kinderombudsman, Adviesrapport 'Wachten op je toekomst', KOM2A/2012, 8 maart 2012.
10 De Kinderombudsman, Kinderrechtenmonitor 2012 ,15 mei 2012.
11 De Kinderombudsman, Adviesrapport 'De bijzondere curator, een lot uit de loterij?', KOM3A/2012, 5 juli 2012.
12 De Kinderombudsman, Advies Herijking AMV beleid, 2012/A, 10 juli 2012
13 De Kinderombudsman, Rapport n.a.v. klacht politie en arrondissementsparket, NO2012/144 en KOM4A/2012, 13 september 2012.
14 De Kinderombudsman, Advies Concept Jeugdwet, KOM7A/2012, 18 oktober 2012.
15 De Kinderombudsman, De ondertoezichtstelling bij omgangsproblemen, NO2012/166 en KOM5A/2012, 6 november 2012.
16 De Kinderombudsman, Briefrapport n.a.v. klacht over uithuisplaatsing, KOM0005/2012, 7 november 2012.
17 De Kinderombudsman, Briefrapport n.a.v. klacht over douane, KOM0004/2012, 14 november 2012.
18 De Kinderombudsman, Plan van aanpak tegen pesten, 25 maart 2013.

19 De Kinderombudsman, DNA-onderzoek bij veroordeelde minderjarigen, KOM001/2013, 2 april 2013.
20 De Kinderombudsman, Van Leerplicht naar Leerrecht, Adviesrapport over waarborging van het recht op onderwijs naar aanleiding van het onderzoek naar thuiszitters, KOM2/2013, 16 mei 2013.
21 De Kinderombudsman, Gezinshereniging Beleid en uitvoering 2008 – 2013, KOM/003/2013, 6 juni 2013.
22 De Kinderombudsman, Kinderen in armoede in Nederland, KOM4/2013, 25 juni 2013.
23 De Kinderombudsman, Kinderrechtenmonitor 2013, 17 september 2013.
24 De Kinderombudsman, Brief aan vaste Commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 20130783, 8 oktober 2013.
25 De Kinderombudsman, Rapport over een klacht over de minister van Veiligheid en Justitie te Den Haag en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers te Rijswijk, 2013/171 KOM/005/2013, 14 november 2013.
26 De Kinderombudsman, Rapport over een klacht over de regionale politie Limburg Noord, thans eenheid Limburg, 2013/135 KOM/005/2013, 3 oktober 2013.
27 De Kinderombudsman, Procesanalyse van de hulpverlening aan een minderjarige, KOM/007/2013, 19 november 2013.
28 De Kinderombudsman, Is de zorg gegrond? Analyse van het feitenonderzoek aan de basis van ingrijpende jeugdzorgbeslissingen, KOM/008/2013, 10 december 2013.
29 De Kinderombudsman, Rapport n.a.v. klacht over Bureau Jeugdzorg Limburg, Datum: 2013/212, 24 december 2013.
30 De Kinderombudsman, Rapport n.a.v. een klacht over de politie-eenheid Amsterdam, 2014/001, 10 januari 2014
31 De Kinderombudsman, Rapport n.a.v. klacht over politie en RvdK, KOM001/2014, 27 januari 2014.
32 De Kinderombudsman, Handreiking voor gemeenten voor kindgericht armoedebeleid, KOM002/2014, 27 maart 2014.
33 De Kinderombudsman, Vechtende ouders, het kind in de knel, KOM003/2014, 31 maart 2014.
34 De Kinderombudsman, Preventie van kindermishandeling in gemeenten, Van papier naar werkelijkheid, KOM/004/2014, 21 mei 2014.
35 De Kinderombudsman, Rapport Baby Guusje, KOM005/2014, 5 juni 2014.
36 De Kinderombudsman, Rapport 'In de wacht', KOM006/2014, 8 juli 2013.
37 De Kinderombudsman, Rapport n.a.v. een klacht over regionale politie-eenheid Den Haag, NO2014/06 en KOM007/2014, 30 juli 2014.
38 De Kinderombudsman, Nederlandse Rapportage van de Kinderombudsman aan het VN-Kinderrechtencomité Belangrijkste zorgpunten en aanbevelingen, 2014K0M008, 24 september 2014.
39 De Kinderombudsman, Kinderrechtenmonitor 2014, 16 december 2012.
40 De Kinderombudsman, Rapport n.a.v. een klacht over de IND inzake gezinshereniging van Somalische moeder met haar Somalische kinderen destijds verblijvend in Jemen, KOM001/2015, 12 januari 2015.
41 De Kinderombudsman, Een onderzoek naar een klacht over William Schrikker Jeugdbescherming, wegens het wegvallen van begeleiding en financiële ondersteuning van pleegouders, NO 2015/028 en KOM002/2015, 10 februari 2015.

42 De Kinderombudsman, Leerplicht: samen zoeken naar een oplossing, NO2015/056 en KOM 004/2015, 17 maart 2015.
43 De Kinderombudsman, Rapport n.a.v. feitelijke uithuisplaatsing, KOM006/2015, 23 maart 2015.
44 De Kinderombudsman, Rapport n.a.v. een klacht over het Openbaar Ministerie, KOM007/2015, 30 maart 2015.
45 De Kinderombudsman, Deelrapport over decentralisatie jeugdhulp, KOM017/2015, 17 april 2015 & 28 oktober 2015.
46 De Kinderombudsman, Rapport over toegang en kwaliteit jeugdhulp, De zorg waar ze recht op hebben, KOM008/2015, 17 april 2015.
47 De Kinderombudsman, Procesanalyse Van de hulpverlening aan Radia door Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant, KOM009/2015, 30 april 2015.
48 De Kinderombudsman, "Ik kan het (niet) zelf" Een verkenning van de problematiek van de continuering van (gedwongen) hulp aan kwetsbare jongeren die de leeftijd van 18 bereiken, KOM010/2015, 21 mei 2015.
49 De Kinderombudsman, Rapport 'Veiligheid Voorop', 2015/096, 2 juli 2015.
50 De Kinderombudsman, Vernieuwde handreiking 'Effectief kindgericht armoedebeleid', 13 juli 2015.
51 De Kinderombudsman, Rapport over een klacht over Bureau Jeugdzorg Limburg te Roermond, NO2015/116 en K0M01212015, 15 juli 2015.
52 De Kinderombudsman, Werkt passend onderwijs? Stand van zaken een jaar na dato, KOM014/2015, 8 september 2015.
53 De Kinderombudsman, Rapport n.a.v. klacht over samenwerkingsverband, scholen en gemeente, KOM015/2015, 17 september 2015.
54 De Kinderombudsman, Aanpak van geweld tegen kinderen in Europa De koers die we moeten varen, 22 september 2015.
55 De Kinderombudsman, Rapport n.a.v. klacht over sociale veiligheid en pesten op een basisschool, KOM018/2015, 27 oktober 2015.
56 De Kinderombudsman, Rapport n.a.v. klacht over Bureau Jeugdzorg en William Schrikker Groep, KOMO19/2015 en NO154, 28 oktober 2015.
57 De Kinderombudsman, Kinderrechtenmonitor 2015, 8 december 2015.

J

Output in kaart gebracht (hoofdstuk 5)

Tabel 1: Output per domein per jaar, met onderscheid naar zelfstandige output en output in samenwerking met de nationale ombudsman en onderscheid naar reactief en proactief karakter, inclusief de Kinderrechtenmonitoren

	2011		2012		2013		2014		2015		Totaal		
Output per domein	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	Totaal
A Gezinssituatie en alternatieve zorg													
Zelfstandig			1	2	2	1	1	1	2	3	6	7	13
Samenwerking met No				1	1				3		4	1	5
Totaal A	0	0	1	3	3	1	1	1	5	3	10	8	18
B Bescherming tegen exploitatie en geweld													
Zelfstandig		1					1	1		1	1	3	4
Samenwerking met No											0	0	0
Totaal B	0	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	3	4
C Vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht													
Zelfstandig			1	1		1	1		1		3	2	5
Samenwerking met No	1		2		1		1				5	0	5
Totaal C	1	0	3	1	1	1	2	0	1	0	8	2	10

Output per domein		2011		2012		2013		2014		2015		Totaal		Totaal
		reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	
D Toereikende levensstandaard														
Zelfstandig							1		1		1	0	3	3
Samenwerking met No												0	0	0
	Totaal D	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	3	3
E Onderwijs														
Zelfstandig							2			2	1	2	3	5
Samenwerking met No										2		2	0	2
	Totaal E	0	0	0	0	0	2	0	0	4	1	4	3	7
F Minderjarige vreemdelingen														
Zelfstandig					2	1				1		2	2	4
Samenwerking met No			1	1		1						2	1	3
	Totaal F	0	1	1	2	2	0	0	0	1	0	4	3	7
G Anders														
Zelfstandig				1	1		1		2		1	1	5	6
Samenwerking met No			1								1	0	2	2
	Totaal G	0	1	1	1	0	1	0	2	0	2	1	7	8
Totaal														
Zelfstandig		0	1	3	6	3	6	3	5	6	7	15	25	40
Samenwerking met No		1	2	3	1	3	0	1	0	5	1	13	4	17
	Totaal	1	3	6	7	6	6	4	5	11	8	28	29	57

Tabel 2: Adressant[383] per domein per jaar, met onderscheid naar reactief of proactief karakter, exclusief kinderrechtenmonitoren (4 edities)[384]

	2011		2012		2013		2014		2015		Totaal		
Adressant: aanbevelingen per domein	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	Totaal
A Gezinssituatie en alternatieve zorg													
geen aanbeveling			1		1				3		5	0	5
wetgever (WG)											0	0	0
regering/ministerie (RO)				1		1					0	2	2
overheid overig (OO)											0	0	0
rechter (ZM)											0	0	0
derden (D)											0	0	0
combi				2	2		1	1	1	4	4	7	11
Totaal A	0	0	1	3	3	1	1	1	4	4	9	9	18
B Bescherming tegen exploitatie en geweld													
geen aanbeveling											0	0	0
wetgever (WG)		1									0	1	1
regering/ministerie (RO)											0	0	0
overheid overig (OO)							1	1			1	1	2
rechter (ZM)											0	0	0
derden (D)											0	0	0
combi										1	0	1	1
Totaal B	0	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	3	4
C Vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht													
geen aanbeveling											0	0	0
wetgever (WG)											0	0	0
regering/ministerie (RO)			1	1		1			1		2	2	4
overheid overig (OO)	1		1				1				3	0	3
rechter (ZM)											0	0	0
derden (D)											0	0	0
combi			1		1		1				3	0	3
Totaal C	1	0	3	1	1	1	2	0	1	0	8	2	10

383 In tabel 3 is aangegeven hoe vaak de verschillende adressanten in combinatieaanbevelingen zijn betrokken.

384 ZM staat voor zittende magistratuur.

Adressant: aanbevelingen per domein	2011		2012		2013		2014		2015		Totaal		
	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	Totaal
D Toereikende levensstandaard													
geen aanbeveling											0	0	0
wetgever (WG)											0	0	0
regering/ministerie (RO)											0	0	0
overheid overig (OO)											0	0	0
rechter (ZM)											0	0	0
derden (D)											0	0	0
combi						1		1		1	0	3	3
Totaal D	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	3	3
E Onderwijs													
geen aanbeveling											0	0	0
wetgever (WG)						1					0	1	1
regering/ministerie (RO)						1					0	1	1
overheid overig (OO)									2		2	0	2
rechter (ZM)											0	0	0
derden (D)											0	0	0
combi									2	1	2	1	3
Totaal E	0	0	0	0	0	2	0	0	4	1	4	3	7
F Minderjarige vreemdelingen													
geen aanbeveling											0	0	0
wetgever (WG)				1							0	1	1
regering/ministerie (RO)	0	1		1	1						1	2	3
overheid overig (OO)									1		1	0	1
rechter (ZM)											0	0	0
derden (D)											0	0	0
combi			1		1						2	0	2
Totaal F	0	1	1	2	2	0	0	0	1	0	4	3	7
G Anders													
geen aanbeveling											0	0	0
wetgever (WG)											0	0	0
regering/ministerie (RO)		1									0	1	1

Adressant: aanbevelingen per domein	2011		2012		2013		2014		2015		Totaal		
	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	Totaal
overheid overig (OO)			1							1	1	1	2
rechter (ZM)											0	0	0
derden (D)								1			0	1	1
combi											0	0	0
Totaal G	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	1	3	4
Totaal													
geen aanbeveling	0	0	1	0	1	0	0	0	3	0	5	0	5
wetgever (WG)	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	3	3
regering/ministerie (RO)	0	2	1	3	1	3	0	0	1	0	3	8	11
overheid overig (OO)	1	0	2	0	0	0	2	1	3	1	8	2	10
rechter (ZM)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
derden (D)	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1
combi	0	0	2	2	4	1	2	2	3	7	11	12	23
Totaal	1	3	6	6	6	5	4	4	10	8	27	26	53

Tabel 3 (supra tabel 2): Aantal keer dat adressant per domein per jaar zijn betrokken in combinatieaanbevelingen, met onderscheid naar reactief of proactief karakter, exclusief kinderrechtenmonitoren

Aantal keer betrokken in combinatie-aanbevelingen	2011		2012		2013		2014		2015		Totaal		Totaal
	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	
A Gezinssituatie en alternatieve zorg													
wetgever (WG)										1	0	1	1
regering/ministerie (RO)				2	2		1	1		3	3	6	9
overheid overig (OO)				1	2		1	1	1	4	4	6	10
rechter (ZM)				2	1			1			1	3	4
derden (D)				1				1	1	2	1	4	5
B Bescherming tegen exploitatie en geweld													
wetgever (WG)											0	0	0
regering/ministerie (RO)										1	0	1	1
overheid overig (OO)											0	0	0
rechter (ZM)											0	0	0
derden (D)											0	0	0
C Vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht													
wetgever (WG)											0	0	0
regering/ministerie (RO)			1		1		1				3	0	3
overheid overig (OO)			1		1						2	0	2
rechter (ZM)							1				1	0	1
derden (D)											0	0	0
D Toereikende levensstandaard													
wetgever (WG)											0	0	0
regering/ministerie (RO)						1					0	1	1
overheid overig (OO)						1		1		1	0	3	3
rechter (ZM)											0	0	0
derden (D)											0	0	0

Aantal keer betrokken in combinatie-aanbevelingen	2011		2012		2013		2014		2015		Totaal		Totaal
	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	reactief	proactief	
E Onderwijs													
wetgever (WG)											0	0	0
regering/ministerie (RO)										1	0	1	1
overheid overig (OO)									1	1	1	1	2
rechter (ZM)											0	0	0
derden (D)									1	2	1	2	3
F Minderjarige vreemdelingen													
wetgever (WG)											0	0	0
regering/ministerie (RO)			1		1						2	0	2
overheid overig (OO)			1		1						2	0	2
rechter (ZM)											0	0	0
derden (D)											0	0	0
G Anders													
wetgever (WG)											0	0	0
regering/ministerie (RO)											0	0	0
overheid overig (OO)											0	0	0
rechter (ZM)											0	0	0
derden (D)											0	0	0
Totaal													
wetgever (WG)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1
regering/ministerie (RO)	0	0	2	2	4	1	2	1	0	5	8	9	17
overheid overig (OO)	0	0	2	1	4	1	1	2	2	6	9	10	19
rechter (ZM)	0	0	0	2	1	0	1	1	0	0	2	3	5
derden (D)	0	0	0	1	0	0	0	1	2	4	2	6	8

K

Ervaringen van jeugdigen en ouders met de Kinderombudsman (hoofdstuk 5)

Uit de administratie van de Kinderombudsman blijkt dat slechts 5-10% van de contacten met het publiek contacten met jeugdigen (< 18 jaar) betreft. De meerderheid van de contacten betrof vragen of klachten van ouders (50-62%).

Eén van de doelen van deze evaluatie was het analyseren van ervaringen van jeugdigen en ouders met de Kinderombudsman in de vorm van 20 interviews. Vanwege praktische en ethische overwegingen is een aantal selectiecriteria toegepast om jeugdigen en ouders uit te nodigen voor een interview.

1 Jeugdigen en ouders die in tussen 1 januari 2014 en 1 april 2016 contact hebben gezocht met de Kinderombudsman. Deze selectie is gemaakt om te voorkomen dat we individuen confronteren met oude zaken die mogelijk allang niet meer spelen en waarvan het onaangenaam kan zijn om daar weer over te worden bevraagd.
2 Jeugdigen die op het moment van selectie (januari 2017) 18 jaar of ouder waren. Voor jeugdigen jonger dan 18 jaar moet toestemming gevraagd worden van de ouders voordat zij uitgenodigd kunnen worden voor een interview. Omdat onbekend is of de jongere destijds zijn/haar ouders heeft verteld over het contact met de Kinderombudsman, was het ethisch niet verantwoord om deze toestemming te vragen vanwege het gevaar dat een jongere helemaal niet wil dat de ouders hiervan op de hoogte zijn.

Omdat het aantal jeugdigen dat aan deze criteria voldeed relatief klein was (n=73), zijn zij allemaal geselecteerd voor deelname. Casussen die door de onderzoekers of de Kinderombudsman als te complex of te gevoelig werden aangemerkt zijn uit de lijst verwijderd. Vervolgens bleek van een aantal jongeren geen e-mailadres beschikbaar of was het bekende e-mailadres niet meer in gebruik. Het aantal ouders dat voldeed aan de criteria was heel groot (ca. 4000) en het was voor de organisatie van de Kinderombudsman niet mogelijk zoveel e-mailadressen op te zoeken om de uitnodiging te versturen. Daarom is een willekeurige selectie gemaakt van 79 ouders. Van deze lijst zijn 6 personen verwijderd door de medewerker van de Kinderombudsman vanwege gevoeligheid van de casus , en bleek geen (werkend) e-mailadres beschikbaar van 14 personen.

Na deze selectieprocedures hebben in totaal 21 jeugdigen en 58 ouders een e-mail ontvangen van de Kinderombudsman met een uitnodiging tot deelname aan een telefonisch interview over hun ervaringen met de Kinderombudsman. Alle aangeschreven personen hebben na een week een herinneringsmail ontvangen. Naar aanleiding van deze uitnodiging hebben slechts 5 ouders en geen jongeren zich aangemeld voor een interview. Dit aantal is te klein om uitspraken over te doen. Dit onderdeel van de evaluatie wordt daarom verder niet besproken in deze rapportage.

L

Gastles (hoofdstuk 5)

Introductie:

Tijdens de introductie wordt het onderwerp van de gastles nog **niet** toegelicht.

Quiz / vragenlijst:

De gastles start met de quiz (zie appendix B). Kinderen vullen de vragenlijst zelfstandig in.

Video kinderombudsman:

https://youtu.be/CBSTQRkV_gs

Klassikaal gesprek: herhaald wordt wat de Kinderombudsman doet. Daarnaast wordt besproken wanneer je naar de Kinderombudsman toe kunt gaan voor hulp.

Video Kinderombudsvrouw:

Voorafgaand aan het laten zien van de video wordt de vraag gesteld: Wie denkt dat de Kinderombudsman ook een vrouw kan zijn? Daarna wordt de huidige kinderombudsvrouw voorgesteld aan de hand van een fragment uit de kinderrechtentour.

https://youtu.be/CBSTQRkV_gs

Kinderrechten:

Klassikaal gesprek over het kinderrechtenverdrag:

- Waarom is er een apart recht voor kinderen?
- Welke rechten hebben kinderen?
- Welke rechten hebben kinderen anders dan volwassenen?

Kinderrechtenspel:

De leerlingen spelen in groepjes van 2 of 3 een kinderrechtenspel. De belangrijkste kinderrechten staan afgebeeld op de plaatjes en beschreven op de blauwe kaartjes. De leerlingen zoeken de juiste combinaties van recht en afbeelding.
Dit spel is afkomstig van de website van Unicef. Zie: https://kids.unicef.be/Het-kinderrechtenspel.html?q=kids/Het-kinderrechtenspel.html&&lang=nl

M

Quiz basisscholen (hoofdstuk 5)

DEEL 1: QUIZ

Vraag 1 Heb jij wel eens gehoord van de Kinderombudsman? Kruis het goede hokje aan.

☐ Ja
☐ Nee

Als je 'ja' als antwoord hebt gegeven, ga je door met vraag 2. Als jouw antwoord 'nee' was, mag je vraag 2 en 3 overslaan.

Vraag 2 Hoe heb je gehoord over de Kinderombudsman?

☐ Door mijn ouders/ familie
☐ Door een juf/meester/leraar/lerares op school
☐ Door andere kinderen
☐ Ik heb zelf informatie gevonden op het internet
☐ Ik heb gehoord van de Kinderombudsman op de televisie
☐ Weet ik niet meer.

Vraag 3 Waar is de Kinderombudsman voor? Leg uit in je eigen woorden.

Vraag 4 De Kinderombudsman let erop dat iedereen zich in Nederland aan de kinderrechten houdt. Hoe doet de Kinderombudsman dat? Kies 1 antwoord.

A. De Kinderombudsman beantwoordt vragen van kinderen over kinderrechten
B. De Kinderombudsman doet onderzoek naar kinderrechten in Nederland
C. De Kinderombudsman geeft de regering advies over kinderrechten.
D. Antwoorden A en B zijn goed
E. Antwoorden B en C zijn goed
F. Antwoorden A en C zijn goed
G. Antwoorden A, B, en C zijn goed
H. Weet ik niet

Vraag 5 Welke kinderrechten zijn volgens jou het belangrijkst? Je mag er drie kiezen.

A. Recht op onderwijs: ieder kind moet naar school kunnen
B. Recht op bescherming tegen mishandeling en geweld
C. Recht op bescherming tegen discriminatie
D. Recht op een eigen geloof: ieder kind mag een eigen geloof hebben
E. Recht op gezondheidszorg: ieder kind moet naar de dokter, het ziekenhuis, de tandarts kunnen.
F. Recht op informatie: ieder kind mag weten wat er speelt in zijn/haar leven
G. Recht op voeding en huisvesting: kinderen moeten een huis hebben met goed eten, een bed, en kleren. Het liefst bij hun ouders.

Vraag 6 Als jij er een recht bij zou mogen verzinnen, welk recht zou dit dan zijn?

Vraag 7 Kan de Kinderombudsman ook een vrouw zijn?

A. Ja
B. Nee, want ze vragen alleen mannen voor dit werk
C. Nee, want dan heet het een Kinderombudsvrouw
D. Weet ik niet

Vraag 8 Je weet nu iets meer over de Kinderombudsman. Met welke stelling ben je het eens?

A. Nederland heeft een Kinderombudsman niet zo hard nodig, want kinderen hebben hier al een goed leven
B. Er zijn genoeg kinderen in Nederland die de Kinderombudsman nodig hebben omdat ze niet krijgen waar ze recht op hebben

--- Einde van deel 1 ---

Deel 2: Algemene informatie

Vraag 1 Ik ben een (kruis aan):

☐ Meisje
☐ Jongen

Vraag 2 Mijn leeftijd is: _____ jaar

Vraag 3 Ik zie mijzelf als (je mag meer dan 1 bolletje aankruisen):

☐ Nederlands
☐ Antilliaans

☐ Marokkaans
☐ Surinaams
☐ Turks
☐ Anders, namelijk: _____

Vraag 4 Ik zit in:

☐ Groep 7
☐ Groep 8

N

Deelnemende basisscholen (hoofdstuk 5)

Naam school	Gemeente	Provincie	Aantal groepen	Aantal leerlingen
ODS De Starter	Groningen	GR	2 Groepen 7	51
OBS De Nijenoert	Leek	GR	2 Groepen 7, 1 Groep 8	69
CBS Vesterhavet	Hoofddorp	NH	1 Groep 7/8	25
De Zes Wielen	Alkmaar	NH	1 Groep 7/8	14
Juliana Van Stolberg	Hoofddorp	NH	1 Groep 7/8	11
PCB De Bron	Delft	ZH	1 Groep 7	22
Daltonschool De Vliegers	Middelharnis	ZH	1 Groep 7/8	20
OBS De Driekleur	‘s Gravenzande	ZH	2 Groepen 7, 2 Groepen 8	79
OBS Het Startpunt	Den Haag	ZH	1 Groep 7, 1 Groep 8	38
OBS De Tweemaster	Goes	ZL	1 Groep 7/8	15
OBS de Toonladder	Zwolle	OV	1 Groep 7, 1 Groep 8	38
OBS de Toermalijn	Lochem	OV	1 Groep 7/8	13
De Steenen Brug	Roermond	LI	1 Groep 7/8	28
RKB Franciscusschool	Middelburg	ZL	1 Groep 7, 1 Groep 8	52

O

Deelnemende middelbare scholen (hoofdstuk 5)

Naam school	Gemeente	Provincie	Aantal leerlingen op school	Niveaus	Aantal deelnemende leerlingen
CSG Calvijn	Barendrecht	ZH	1556	Mavo – havo – vwo	27
CSG Dingstede	Meppel	DR	1264	Mavo – havo – vwo	30
Hondsrug College	Emmen	DR	2051	Vmbo – havo – vwo	73
SG Groenewald	Stein	LI	1445	Vmbo – havo – vwo	3
Lyceum Schöndeln	Roermond	LI	1203	Havo – vwo	179
Mundium Niekée	Roermond	LI	460	Vmbo	6
Nordwin College	Leeuwarden	FR	581	Vmbo	36
RGO Goeree-Overflakkee	Middelharnis	ZH	1100	Mavo – havo – vwo	112
Stad & Esch Lyceum	Diever	DR	1263	Vmbo – havo – vwo	27
ROC West-Brabant	Etten-Leur	NB	25000	Praktijk – vmbo – mbo	7

P

Interview protocol jongeren (hoofdstuk 5)

Goedemorgen/middag,

Je spreekt met *<eigen naam>* van de Universiteit Leiden. Spreek ik met *<naam kind>?* Als het goed is heb je je pas geleden opgegeven voor een interview over de Kinderombudsman. Wil je nog steeds meewerken aan het interview?

Indien nee: Oké, dank je wel voor je tijd en een fijne dag nog!

Indien ja: Heb je nu tijd voor het interview? Je antwoorden blijven anoniem en als dank voor deelname krijg je van ons een cadeaubon ter waarde van 10 euro.

Voor we beginnen met het interview wil ik nog wat dingen met je doornemen:

- De Universiteit heeft toestemming van je ouders gevraagd om deel te nemen aan dit interview. Jouw ouders vinden het goed dat je meedoet met dit onderzoek.
- Het interview duurt ongeveer 20 minuten en wordt opgenomen. Als je niet meer verder wilt mag je er altijd voor kiezen om te stoppen met het interview.
- Het interview wordt geanonimiseerd: dit betekent dat jouw naam niet genoemd zal worden en dat de antwoorden die je geeft niet gekoppeld worden aan jou als persoon. Niemand kan achteraf achterhalen wat jij geantwoord hebt.
- Vind je het goed dat we de antwoorden opnemen op een voice-recorder? Dat doen we zodat we geen fouten kunnen maken bij het verwerken van de informatie.

Indien ja: Heb je zelf nog vragen?

- beantwoord eventuele vragen van de scholier –

Indien nee / na beantwoording vragen: Mooi! Dan kunnen we nu beginnen met het interview! Het is belangrijk dat je weet dat we benieuwd zijn naar jouw mening over de Kinderombudsman. Een antwoord kan dus nooit fout zijn en er is nooit 1 goed antwoord: het gaat erom wat jij vindt of denkt.

Algemene informatie:

We beginnen met een paar vragen over jou.

1 Ben je een jongen of een meisje?
2 Hoe oud ben je?
3 Welk niveau doe je op school?
4 In welke klas zit je?
5 Zie je jezelf als Nederlander? Zo nee: hoe zou je jezelf wel omschrijven? *(mogen meer antwoorden zijn)*

Kennis over de kinderombudsman:

6 Heb jij wel eens gehoord over de Kinderombudsman?

Indien nee, licht toe: de Kinderombudsman let erop dat iedereen zich in Nederland aan de kinderrechten houdt. De Kinderombudsman doet dit door vragen van kinderen over kinderrechten te beantwoorden, door onderzoek te doen naar kinderrechten in Nederland en door de regering advies te geven over kinderrechten.

Indien ja:

7 Hoe heb je gehoord over de Kinderombudsman? *Kan zijn: tv, internet, familie, op school, leeftijdsgenoten*
8 Kun je in je eigen woorden uitleggen waar de Kinderombudsman voor is?

Licht indien nodig toe: de Kinderombudsman let erop dat iedereen zich in Nederland aan de kinderrechten houdt. De Kinderombudsman doet dit door vragen van kinderen over kinderrechten te beantwoorden, door onderzoek te doen naar kinderrechten in Nederland en door de regering advies te geven over kinderrechten.

Casussen

De Kinderombudsman heeft de laatste jaren verschillende rapporten uitgebracht waar ik je nu meer over wil vertellen en waarover ik je wat vragen wil stellen. Ik lees steeds een kort stukje voor en stel je daarna een vraag. Als je zelf een vraag hebt, geef dat dan even aan.

Casus 1 – Het kinderpardon

Het eerste rapport gaat over het Kinderpardon. Weet je wat dat is?

Ongeacht antwoord nog even precieze beschrijving geven: Het Kinderpardon is bedoeld voor asielzoekers die geboren en/of opgevoed zijn in Nederland. Door het Kinderpardon krijgen deze kinderen in Nederland een verblijfsstatus: ze kunnen dan dus niet het land uitgezet worden.

9 Wat vind je van het Kinderpardon?
10 In 2013 heeft de Kinderombudsman onderzoek gedaan naar de toepassing van het Kinderpardon. Uit dit onderzoek blijkt dat meer dan honderd kinderen toch nog buiten de boot vallen en niet in Nederland mogen blijven. Wat vind je hiervan?
11 Denk je dat het de taak van de Kinderombudsman is om voor deze kinderen op te komen? En zo ja: hoe kan de Kinderombudsman dat doen, denk je?

Een bekend voorbeeld van de toepassing van het Kinderpardon is de zaak van Gláucio en Márcia: twee Angolese tieners die in Nederland zijn opgegroeid. In 2013 kwamen zij in het nieuws omdat zij samen met hun ouders opgepakt waren en teruggestuurd zouden worden naar Angola. De reden voor deze uitzetting was dat de vader van het gezin mogelijk als militair ernstige misdaden had gepleegd in Angola. Uiteindelijk werd besloten dat de kinderen met hun moeder in Nederland mochten blijven. De vader van het gezin werd wel teruggestuurd naar Angola.

12 De Kinderombudsman vindt dat er meer aandacht moet komen voor het Kinderpardon. Vind je dit terecht? En waarom (niet)?
13 In het kinderrechtenverdrag staat dat ieder kind recht heeft op het opgroeien in een familie. Wat vind je ervan dat de vader van dit gezin toch teruggestuurd wordt naar Angola?
14 Er is wel een reden dat de vader wordt uitgezet: hij heeft waarschijnlijk ernstige misdaden gepleegd in zijn thuisland. Hoewel in het mensenrechtenverdrag staat dat ieder mens recht heeft op bewegingsvrijheid (het recht op asiel), mag hij toch niet in Nederland blijven. Vind je dit terecht? En waarom (niet)?
15 De Kinderombudsman vindt dat het belang van het kind altijd voorop zou moeten staan. Is dat in het geval van Gláucio en Márcia gebeurd vind jij? En waarom wel/niet?

Dit waren de vragen bij rapport 1.

Als je denkt dat het nodig is om even kort te pauzeren, vraag de scholier dan hoe hij/zij het interview ervaart: vind je het moeilijk of makkelijk? Heb je nog vragen aan mij? Ben je er klaar voor om het over de volgende casus te hebben?

Casus 2 - Kindpakket

De Kinderombudsman vindt dat het onacceptabel is dat kinderen in Nederland in armoede opgroeien. Verschillende gemeenten hebben daarom een kindpakket voor kinderen. Heb je daar weleens van gehoord/weet je wat dat is?

Ongeacht het antwoord even precieze beschrijving geven: Dit is geen doos met spullen, maar een aantal diensten waar kinderen gebruik van kunnen maken. Hiermee kunnen kinderen die het niet zo breed hebben lid worden van een sportvereniging, muziekvereniging, bibliotheek en zich verplaatsen met de fiets/tram. Ook zit er soms een tegemoetkoming in voor voeding en kleding. Dit zijn allemaal dingen die bevorderen dat een kind mee kan doen in de maatschappij.

16 Op welke manier denk je dat armoede invloed heeft op kinderen?

17 Had je verwacht dat de Kinderombudsman ook een rol zou spelen in het bedenken van zoiets als een kindpakket? En waarom (niet)?
18 Vind je het belangrijk dat gemeenten een kindpakket hebben speciaal voor kinderen? En waarom (niet)?
19 Vind je het een goede zaak dat de Kinderombudsman zich bezig houdt met armoede? Of zijn er belangrijkere zaken? Zo ja, wat is belangrijker?
20 Denk je dat de Kinderombudsman ervoor kan zorgen dat kinderen in Nederland niet meer in armoede op hoeven te groeien? Of heeft de Kinderombudsman hierbij hulp nodig van andere bedrijven/instanties?

Dit waren de vragen bij rapport 2. Ik wil nog 1 kort stukje tekst voorlezen en je daar 4 vragen over stellen. Daarna zijn we klaar. Zullen we meteen doorgaan?

Casus 3 – Plan tegen pesten

In 2013 heeft de Kinderombudsman samen met de Tweede Kamer een plan van aanpak opgesteld tegen pesten op school. Wist je dat in de onderwijswet staat dat scholen moeten zorgen voor een veilige omgeving waarin niet gepest wordt?

Uit onderzoek van de Kinderombudsman blijkt dat in het jaar 2013 1 op de 10 kinderen in het basisonderwijs gepest wordt. In het voortgezet onderwijs krijgt zelfs 1 op de 5 leerlingen te maken met fysiek geweld te maken heeft. De Kinderombudsman wil het aantal kinderen dat met pesten te maken krijgt verminderen door leerkrachten en ouders beter te trainen in het aanpakken van pesten. Scholen hebben vanaf 2013 de verplichting om voor sociale veiligheid voor de leerlingen te zorgen.

21 Ben je het eens met de Kinderombudsman dat het belangrijk is om aandacht te besteden aan pestgedrag op school? En waarom wel/niet?
22 Denk je dat het echt nodig is dat de Kinderombudsman zich bezig houdt met het verminderen van pesten? Of is dit een taak die de school op zich zou moeten nemen?
23 Denk je dat de actie van de Kinderombudsman – het trainen van leerkrachten en ouders – een goede manier is om pesten tegen te gaan?

De Kinderombudsman let erop dat scholen de afspraak om pesten terug te dringen nakomen. Iedere school is verplicht om pesten tegen te gaan.

24 Hoe kan de Kinderombudsman dit doen, denk je?
25 Veel scholen kiezen ervoor om pesten tegen te gaan door een lesmethode te gebruiken. Denk je dat dit een goede manier is om pesten tegen te gaan? Waarom?
26 Wat zou de Kinderombudsman nog meer kunnen doen tegen pesten volgens jou?

Dit waren de vragen bij de rapporten van de Kinderombudsman. Ik wil je nog 1 algemene vraag stellen:

27 Wat denk je: kan de Kinderombudsman een vrouw zijn of is dit altijd een man? Waarom?

Afronding

Dit is het einde van het interview. Als jij geen vragen meer hebt, dank ik je hartelijk voor het meedoen aan het interview. Als dank voor jouw deelname ontvang je van ons een cadeaubon ter waarde van 10 euro. Ik heb hiervoor wel jouw adres nodig. Mag ik je adres noteren? Ik zal je adres los noteren van de antwoorden die je hebt gegeven genoteerd worden zodat je anoniem blijft.

Nogmaals heel erg bedankt voor het meedoen. Ik wens je een fijne dag!

Q

Enquête (hoofdstuk 6)

Questionnaire children's ombudsman or commissioner

This questionnaire is part of the evaluation of the Dutch Children's Ombudsman Act. The results will serve as a benchmark for the Dutch Children's ombudsman.

Please fill in the questions below. The questions can be answered by whomever is the most knowledgeable, please provide us with the position of the respondents and the number of the questions they answered (question 4). The main respondent is the respondent who filled in the majority of the questions. If there is no clear main respondent, please start with question 3.

For any questions regarding the questionnaire, please do not hesitate to contact -. When all the answers are completed, please send this form to the e-mail address above.

Background of the respondent

1 What is the position within the office of the children's ombudsman or commissioner *(hereafter: the office)* of the main respondent?

Click here to enter text.

2 How many years has the main respondent been employed at the office?

Click here to enter text.

3 How many staff members have assisted in completing this questionnaire?

Click here to enter text.

4 If other staff members have filled in (parts of) the questionnaire, could you please indicate their formal positions within the office and which questions they have filled in?

Click here to enter text.

General characteristics of the organization

5 In what year was the office established in its current legal form?

Click here to enter text.

6 Has the office a legal personality separate from other organizations?

☐ Yes, vested in civil law
☐ Yes, vested in administrative law
☐ No, the organization is part of... please specify here

7 What are the main advantages of this legal status?

Click here to enter text.

8 What are the main disadvantages of this legal status?

Click here to enter text.

9 What is the supervisory authority above the office, to whom is the office accountable (if any)?

Click here to enter text.

10 How many staff members does the office have (numbers in FTE)?

Click here to enter text.

11 To what extent are the following tasks executed by the office?

1	Providing information on children's rights to the public	☐ Yes ☐ No
2	Providing information on children's rights to the public	☐ Yes ☐ No
3	Directing, solicited and unsolicited, advice to the Government and/or Parliament on all legislation and policy concerning children's rights	☐ Yes ☐ No
4	Starting an investigation on the compliance with children's rights, either after receiving complaints or on its own initiative	☐ Yes ☐ No
4	Handling individual complaints from children and/or their parents/guardians	☐ Yes ☐ No

12 Does the office execute other tasks? If yes, which tasks?

Click here to enter text.

13 Into which organizations can the office start an investigation (multiple answers possible)?

- ☐ Public national organizations
- ☐ Public regional or local organizations
- ☐ Semi-public organizations
- ☐ Private organizations fulfilling a public task
- ☐ Private organizations in general

14 To which actors can the office direct (solicited or unsolicited) advice (multiple answers possible)?

- ☐ Public national organizations
- ☐ Public local organizations
- ☐ Semi-public organizations
- ☐ Private organizations fulfilling a public task relating to children/youth
- ☐ Private organizations with a task relating to children/youth in general
- ☐ Other actors, namely... please specify here
- ☐ When the office receives individual complaints, what are the criteria for deciding whether a complaint will be handled or not?

15 Has it ever been an issue whether the office would or would not handle individual complaints?

Click here to enter text.

16 How many of the following, if applicable, were produced/handled in 2015?

1 Reports, on the basis of a large investigation, sent to Parliament and/or the Government
Click here to enter text.
2 Other reports, notes, and advices sent to governmental bodies
Click here to enter text.
3 Individual complaints
Click here to enter text.
4 Education (lesson hours, number of trainings, etc.)
Click here to enter text.

17 Which other products or services, if any, did the office deliver in 2015?

Click here to enter text.

Personnel policies

18 Can the office set general policy concerning most aspects of:

1 The level of salaries? ☐ Yes ☐ No

		☐ Only after the approval of… please specify here
2	Conditions for promotions of staff?	☐ Yes
		☐ No
		☐ Only after the approval of… please specify here
3	The way of appointing personnel?	☐ Yes
		☐ No
		☐ Only after the approval of… please specify here
4	The way of evaluating personnel?	☐ Yes
		☐ No
		☐ Only after the approval of… please specify here
5	General criteria of downsizing in the office?	☐ Yes
		☐ No
		☐ Only after the approval of… please specify here
5	Staff number (within budgetary limits)?	☐ Yes
		☐ No
		☐ Only after the approval of… please specify here

Financial management

19 Where does the office derive its income from?

☐ Transfer/budget allocation/subsidy from government bodies
☐ Donations from civil society (organizations)
☐ The office does not have its own budget
☐ Other, namely… please specify

20 If a budget is provided by government bodies, which actor decides on the height of the awarded budget?

☐ Parliament
☐ Government
☐ A Ministry
☐ Other, namely please specify

21 Can you consider the appointed budget predominantly as:

☐ Input-based?
☐ Activity-based?
☐ Output-based?
☐ Effects-based?

22 What was the total budget, in local currency, of the office in (if applicable) 2013, 2014, and 2015?

2013: Click here to enter text.

2014: Click here to enter text.
2015: Click here to enter text.

In case of major budgetary changes in the past years:

23 Could you please explain the reasons for budgetary cuts/increases?

Click here to enter text.

24 What implications did the budgetary changes have for your office?

Click here to enter text.

25 In case of budgetary increase: On what was the extra money spent?

Click here to enter text.

26 In 2015, which part of the budget went to (in percentages):

1	Providing information on children's rights?	Click here to enter text.
2	Advising Government and Parliament ?	Click here to enter text.
3	Investigating the compliance with children's rights?	Click here to enter text.
4	Handling individual complaints?	Click here to enter text.
5	Other tasks/ expenses?	Click here to enter text.

27 If you would receive a considerably higher budget next year, on which tasks would you spend it? Why?

Click here to enter text.

28 If you would receive a considerably lower budget next year, on which tasks would you spend less? Why?

Click here to enter text.

29 When does an organization work efficiently?

Click here to enter text.

30 How close does the office come to this ideal?

Click here to enter text.

31 Can the office itself shift its resources between:

1	The budgets for personnel and running costs?	☐ Yes fully ☐ Yes within conditions set by… please specify here ☐ No
2	The budgets for personnel or running costs on the one hand and investments on the other hand?	☐ Yes fully ☐ Yes within conditions set by… please specify here ☐ No
3	Shift its budget over the course of a couple of years?	☐ Yes fully ☐ Yes within conditions set by… please specify here ☐ No

Execution of main tasks

32 Which actor (legally entitled to it) decides on:

1	The exact delineation of the target group of the policy that the office executes?	☐ The office takes the decisions itself, no other organization is involved ☐ The office takes the decisions itself, but please specify the actor here is only slightly involved in the decision-making process and can set minor restrictions ☐ The office takes the decisions itself, after having explicitly consulted with please specify the actor here ☐ The office takes the decisions itself under explicit conditions or restrictions set by please specify the actor here ☐ Please specify the actor here takes the decisions, after having consulted the office ☐ Please specify the actor here takes the decisions, independently of the office
2	The selection of the policy instruments the office uses to perform its tasks?	☐ The office takes the decisions itself, no other organization is involved ☐ The office takes the decisions itself, but please specify the actor here is only slightly involved in the decision-making process and can set minor restrictions ☐ The office takes the decisions itself, after having explicitly consulted with please specify the actor here ☐ The office takes the decisions itself under explicit conditions or restrictions set by please specify the actor here ☐ Please specify the actor here takes the decisions, after having consulted the office ☐ Please specify the actor here takes the decisions, independently of the office
3	Decisions concerning the fulfillment of the tasks that the office executes (the way the tasks are implemented,	☐ The office takes the decisions itself, no other organization is involved ☐ The office takes the decisions itself, but please specify the actor here is only slightly involved in the decision-making

the exact prioritization of activities within the tasks)?

process and can set minor restrictions
- ☐ The office takes the decisions itself, after having explicitly consulted with please specify the actor here
- ☐ The office takes the decisions itself under explicit conditions or restrictions set by please specify the actor here
- ☐ Please specify the actor here takes the decisions, after having consulted the office
- ☐ Please specify the actor here takes the decisions, independently of the office

33 Has the supervisory authority of the office influence on the above-mentioned decisions, via:

1	A veto right?	☐ Yes ☐ No
2	Representatives with voting rights in the decision making bodies of the organization?	☐ Yes ☐ No
3	Any other means?	☐ Yes ☐ No

34 If the supervisory authority has other means to influence the office, please specify what means it has:

Click here to enter text.

Goals and performance of the office

35 Are the goals of the office specified in:

1	A law or act?	☐ Yes, containing measurable targets ☐ Yes, without measurable targets ☐ No
2	A covenant or performance agreement?	☐ Yes, containing measurable targets ☐ Yes, without measurable targets ☐ No
3	Documents with only internal purpose within the office?	☐ Yes, containing measurable targets ☐ Yes, without measurable targets ☐ No
4	Other documents, namely... please specify here	☐ Yes, containing measurable targets ☐ Yes, without measurable targets ☐ No

36 Is the office involved in the setting of (non-financial) performance goals?

- ☐ We set the goals ourselves
- ☐ We set the goals after having consulted... please specify here

☐ We set the goals together with ... please specify here
☐ Please specify here sets the goals, after having consulted the office
☐ Please specify here sets the goals, independently of the office
☐ Not applicable

37 How frequently does the office report about results and achieved (non-financial) performance goals to the supervisory body?

☐ By monthly reports or more frequently
☐ By reports every 2 to 4 months
☐ By reports every half-year
☐ By yearly reports
☐ By reports every two or more years
☐ Not applicable

38 Who evaluates the achievement of (non-financial) performance goals by the office?

☐ The office itself
☐ The supervisory authority
☐ Third parties by order of the supervisory authority
☐ Third parties by order of the office itself (i.e. consultants, accountants)
☐ Other, namely... please specify here
☐ Not applicable

39 Are there rewards or sanctions in case of (not) achieving (non-financial) performance goals for the office?

☐ Yes, only rewards
☐ Yes, only sanctions
☐ Yes, both rewards and sanctions
☐ No, neither

40 If 'yes' what are these rewards and/or sanctions? (Please specify)

Click here to enter text.

Governing structure

41 How often (approximately) does the office have formal contact (in formal steering meetings with written proceedings) with the supervisory body?

☐ Once or more per week
☐ Once or more per month
☐ Trimestral

- ☐ Twice a year
- ☐ Once a year
- ☐ Never
- ☐ Other, please specify
- ☐ Not applicable

42 By whom or what actor is the ombudsman or commissioner appointed?

- ☐ By Government or Minister
- ☐ By Government or Minister after nomination of the office itself (i.e. management or staff members)
- ☐ By Parliament after nomination by the Minister or Government
- ☐ By another actor, namely... please specify here

43 Are children/youth involved in the decision on the appointment? If yes, in what way?

Click here to enter text.

44 On what type of contract is the ombudsman or commissioner appointed?

- ☐ Permanent/regular contract
- ☐ Fixed term, please specify the duration: please specify here

45 If a new children's ombudsman or commissioner would be appointed, to what extent would the following likely be changed by him/her?

1	Tasks	☐ To a large extent ☐ To some extent ☐ Not at all ☐ Cannot be assessed
2	Performance goals	☐ To a large extent ☐ To some extent ☐ Not at all ☐ Cannot be assessed
3	Personnel policies	☐ To a large extent ☐ To some extent ☐ Not at all ☐ Cannot be assessed
4	Financial management	☐ To a large extent ☐ To some extent ☐ Not at all ☐ Cannot be assessed

46 Is the ombudsman or commissioner him/herself accountable to the supervisory authority on the basis of:

1	Results and goal achievement?	☐ Yes, to a large extent ☐ Yes, to some extent ☐ No
2	The general functioning of the organization?	☐ Yes, to a large extent ☐ Yes, to some extent ☐ No
3	Administration of financing, budgeting, and accounting?	☐ Yes, to a large extent ☐ Yes, to some extent ☐ No
4	Legality or compliance to rules, regulations, and precepts?	☐ Yes, to a large extent ☐ Yes, to some extent ☐ No
5	Other aspects? Namely... please specify here	☐ Yes, to a large extent ☐ Yes, to some extent ☐ No

47 Is the ombudsman or commissioner him/herself evaluated, and if yes, by which actor?

☐ Yes, by the government or minister
☐ Yes, by Parliament
☐ Yes, by the supervisory body
☐ Yes, by another actor, namely... please specify here
☐ No

Contact with stakeholders

48 To what extent are the following stakeholders taken into account by the office, in one way of the other, whenever the office takes decisions regarding policies on the promotion of children's rights, investigations and the issuing of recommendations and opinions?

1	Parliament	☐ Yes, to a large extent ☐ Yes, to some extent ☐ No, not at all ☐ Not applicable
2	Government	☐ Yes, to a large extent ☐ Yes, to some extent ☐ No, not at all ☐ Not applicable
3	Ministries	☐ Yes, to a large extent ☐ Yes, to some extent ☐ No, not at all

		☐ Not applicable
4	Other governmental bodies (incl. local)	☐ Yes, to a large extent
		☐ Yes, to some extent
		☐ No, not at all
		☐ Not applicable
5	Courts	☐ Yes, to a large extent
		☐ Yes, to some extent
		☐ No, not at all
		☐ Not applicable
6	Political parties	☐ Yes, to a large extent
		☐ Yes, to some extent
		☐ No, not at all
		☐ Not applicable
7	The national ombudsman	☐ Yes, to a large extent
		☐ Yes, to some extent
		☐ No, not at all
		☐ Not applicable
8	Local children's ombudsmen or commissioners	☐ Yes, to a large extent
		☐ Yes, to some extent
		☐ No, not at all
		☐ Not applicable
9	Professional organizations working with children/youth (schools, youth detention centres, child protection services, etc.)	☐ Yes, to a large extent
		☐ Yes, to some extent
		☐ No, not at all
		☐ Not applicable
10	Umbrella organizations regarding the above (schools, youth detention centres, etc.)	☐ Yes, to a large extent
		☐ Yes, to some extent
		☐ No, not at all
		☐ Not applicable
11	Civil society organizations	☐ Yes, to a large extent
		☐ Yes, to some extent
		☐ No, not at all
		☐ Not applicable
12	Children/ youth	☐ Yes, to a large extent
		☐ Yes, to some extent
		☐ No, not at all
		☐ Not applicable
13	Media	☐ Yes, to a large extent
		☐ Yes, to some extent
		☐ No, not at all
		☐ Not applicable
14	Public opinion	☐ Yes, to a large extent
		☐ Yes, to some extent
		☐ No, not at all

☐ Not applicable

15 Others, namely... please specify here
☐ Yes, to a large extent
☐ Yes, to some extent
☐ No, not at all
☐ Not applicable

49 How would you describe the office's relationship with the following stakeholders? ('1 = competitive, we almost always have different views', '2 = strategic, in certain situations we share the same views', '3 = partnership, we almost always share the same views')

1 Parliament
☐ 1 competitive
☐ 2 strategic
☐ 3 partnership
☐ Not applicable

2 Government
☐ 1 competitive
☐ 2 strategic
☐ 3 partnership
☐ Not applicable

3 Ministries
☐ 1 competitive
☐ 2 strategic
☐ 3 partnership
☐ Not applicable

4 Other governmental bodies (incl. local)
☐ 1 competitive
☐ 2 strategic
☐ 3 partnership
☐ Not applicable

5 Courts
☐ 1 competitive
☐ 2 strategic
☐ 3 partnership
☐ Not applicable

6 Political parties
☐ 1 competitive
☐ 2 strategic
☐ 3 partnership
☐ Not applicable

7 The national ombudsman
☐ 1 competitive
☐ 2 strategic
☐ 3 partnership
☐ Not applicable

8 Local children's ombudsmen or commissioners
☐ 1 competitive
☐ 2 strategic
☐ 3 partnership
☐ Not applicable

9 Professional organizations working with children/youth (schools, youth detention centres, child protection services, etc.)
☐ 1 competitive
☐ 2 strategic

☐ 3 partnership
☐ Not applicable

10 Umbrella organizations regarding the above (schools, youth detention centres, etc.)
☐ 1 competitive
☐ 2 strategic
☐ 3 partnership
☐ Not applicable

11 Civil society organizations
☐ 1 competitive
☐ 2 strategic
☐ 3 partnership
☐ Not applicable

12 Children/ youth
☐ 1 competitive
☐ 2 strategic
☐ 3 partnership
☐ Not applicable

13 Media
☐ 1 competitive
☐ 2 strategic
☐ 3 partnership
☐ Not applicable

14 Public opinion
☐ 1 competitive
☐ 2 strategic
☐ 3 partnership
☐ Not applicable

15 Others, namely... please specify here
☐ 1 competitive
☐ 2 strategic
☐ 3 partnership
☐ Not applicable

50 Which organizations or groups influence in some way the decisions (concerning direction and strategy) made by the office, and to what extent?

1 Parliament
☐ Yes, to a large extent
☐ Yes, to some extent
☐ No, not at all
☐ Not applicable

2 Government
☐ Yes, to a large extent
☐ Yes, to some extent
☐ No, not at all
☐ Not applicable

3 Ministries
☐ Yes, to a large extent
☐ Yes, to some extent
☐ No, not at all
☐ Not applicable

4 Other governmental bodies (incl. local)
☐ Yes, to a large extent
☐ Yes, to some extent

		☐ No, not at all
		☐ Not applicable
5	Courts	☐ Yes, to a large extent
		☐ Yes, to some extent
		☐ No, not at all
		☐ Not applicable
6	Political parties	☐ Yes, to a large extent
		☐ Yes, to some extent
		☐ No, not at all
		☐ Not applicable
7	The national ombudsman	☐ Yes, to a large extent
		☐ Yes, to some extent
		☐ No, not at all
		☐ Not applicable
8	Local children's ombudsmen or commissioners	☐ Yes, to a large extent
		☐ Yes, to some extent
		☐ No, not at all
		☐ Not applicable
9	Professional organizations working with children/youth (schools, youth detention centres, child protection services, etc.)	☐ Yes, to a large extent
		☐ Yes, to some extent
		☐ No, not at all
		☐ Not applicable
10	Umbrella organizations regarding the above (schools, youth detention centres, etc.)	☐ Yes, to a large extent
		☐ Yes, to some extent
		☐ No, not at all
		☐ Not applicable
11	Civil society organizations	☐ Yes, to a large extent
		☐ Yes, to some extent
		☐ No, not at all
		☐ Not applicable
12	Children/ youth	☐ Yes, to a large extent
		☐ Yes, to some extent
		☐ No, not at all
		☐ Not applicable
13	Media	☐ Yes, to a large extent
		☐ Yes, to some extent
		☐ No, not at all
		☐ Not applicable
14	Public opinion	☐ Yes, to a large extent
		☐ Yes, to some extent
		☐ No, not at all
		☐ Not applicable
15	Others, namely... please specify here	☐ Yes, to a large extent
		☐ Yes, to some extent

☐ No, not at all
☐ Not applicable

51 To what extent do the following events or situations with which the office may be confronted in practice, have an influence on the decision-making processes with regard to your core tasks?

1 Change of Parliament/ government
☐ No influence at all
☐ Some influence
☐ High influence
☐ Very high influence
☐ Not applicable

2 Change of children's ombudsman or commissioner
☐ No influence at all
☐ Some influence
☐ High influence
☐ Very high influence
☐ Not applicable

3 Change of the national ombudsman
☐ No influence at all
☐ Some influence
☐ High influence
☐ Very high influence
☐ Not applicable

4 New or amended legislation
☐ No influence at all
☐ Some influence
☐ High influence
☐ Very high influence
☐ Not applicable

5 Public presentations and/or statements by public figures (including political figures)
☐ No influence at all
☐ Some influence
☐ High influence
☐ Very high influence
☐ Not applicable

6 Mediatized case related to children's rights
☐ No influence at all
☐ Some influence
☐ High influence
☐ Very high influence
☐ Not applicable

7 Reorganization of the office
☐ No influence at all
☐ Some influence
☐ High influence
☐ Very high influence
☐ Not applicable

8 An exceptional case related to children's rights
☐ No influence at all
☐ Some influence
☐ High influence

		☐ Very high influence
		☐ Not applicable
9	Conflict with opposing stakeholders	☐ No influence at all
		☐ Some influence
		☐ High influence
		☐ Very high influence
		☐ Not applicable
10	Entering of endurable partnership with stakeholders	☐ No influence at all
		☐ Some influence
		☐ High influence
		☐ Very high influence
		☐ Not applicable
11	Court decision	☐ No influence at all
		☐ Some influence
		☐ High influence
		☐ Very high influence
		☐ Not applicable
12	Other, namely... please specify here	☐ No influence at all
		☐ Some influence
		☐ High influence
		☐ Very high influence
		☐ Not applicable

52 What is, according to your estimations, the percentage of the resident youth population (ages 12-18) who would know the name of the office and its competences?

☐ 0-5%
☐ 6-20%
☐ 21-50%
☐ 51-75%
☐ 76-100%
☐ Do not know/Cannot be assessed

Independence

53 How would you define for the office what the meaning of 'independence' would be with regard to the office's core competences?

Click here to enter text.

54 Given your definition of independence above, how independent do you believe the office is in practice? Please also indicate whether, according to you, the level of independence of the office is stable or not over a substantial period of time.

Click here to enter text.

55 To what extent do you consider it important that the office of the children´s ombudsman is able to function independently?

Click here to enter text.

56 What are, according to you, the most important factors that affect the level of independence of the office?

Click here to enter text.

ZonMw stimuleert
gezondheidsonderzoek en
zorginnovatie

Laan van Nieuw Oost-Indië 334
2593 CE Den Haag
Postbus 93245
2509 AE Den Haag
Telefoon 070 349 51 11
info@zonmw.nl
www.zonmw.nl

250/06/2017/ZW ISBN / EAN 9789057631498

ZonMw