

Eindelijk een Kinderombudsman in Nederland

PHILIP VEERMAN*

In februari j.l. werd bekend dat Marc Dullaert benoemd werd als eerste Nederlandse Kinderombudsman (als substituut-ombudsman ondergebracht bij de Nationale Ombudsman). Hij werd in de Tweede Kamer inmiddels beëdigd. Het is de bedoeling dat de Kinderombudsman de positie van kinderen en jongeren aan de orde stelt en die probeert te versterken. De Kinderombudsman zal de vinger aan de pols houden bij overheidsinstanties en privaatrechtelijke organisaties om te kijken of ze wel rechten van kinderen eerbiedigen.

De keuze voor Dullaert lijkt een goede keus. Hij heeft onder andere ervaring opgedaan in de wereld van de media en dat zal in de eerste fase van dit nieuwe Nederlandse instituut goed van pas komen. Want het zal er nu op aankomen hoe de Kinderombudsman 'aan de man (of liever gezegd aan het kind) te brengen'.

Dullaert kreeg bij het publiek bekendheid omdat hij zijn eigen organisatie (de Stichting KidsRights) startte en een prijs voor kinderrechten hielp op te zetten. In dit artikel worden enige suggesties gedaan voor het verder ontwikkelen van het ambt van de nieuwe Kinderombudsman.

Rachel Hodgkin en Peter Newell schreven in 2001: *'Across Europe, children's ombudsmen and commissioners have multiplied over the last few years and evaluations of the longest-established have confirmed their popularity with the public, including children, and their usefulness to government'*.¹

En inderdaad, sinds psychologe Mw. Dr. Malfrid Grude Flekkoy² in 1981 door de Storting, het Noorse Parlement, benoemd werd als eerste Om-

budsman voor kinderen, heeft het idee zich als een olievlek verbreed over Europa.

In Europa is zelfs een *European Network of Ombudspersons for Children* sinds 1997 dat het mogelijk maakt ervaringen met elkaar te delen. Volgens het *Report from the seminar on the development of independent human rights institutions for children*³ waren er in 2008 maar liefst 26 Kinderombudsmannen in de lidstaten van de Raad van Europa en 30 in de rest van de wereld.

* Dr. Philip E. Veerman is gz-psycholoog te 's Hertogenbosch. Reacties? E mail: info@drpveerman.nl.

In Nederland staat het IVRK centraal

Het VN Comité voor de Rechten van het Kind heeft in 2002 al het belang van ‘*independent national human rights institutions*’ voor de ‘*promotion and protection of children’s rights*’⁴ beschreven.

Velen hebben gepleit voor een start van een Kinderombudsman in Nederland. Recentelijk hebben de Tweede en Eerste Kamer daar op voorstel van het Tweede Kamerlid Khadija Arib⁵ vorm aan gegeven, hetgeen door de laatste regering Balkenende nog werd gesteund.

Wettelijk kader

De taak van de Nederlandse Kinderombudsman is duidelijk omschreven in artikel 11b van de Wet Kinderombudsman⁶ waar deze de taak krijgt ‘te bevorderen dat de rechten van jeugdigen worden geëerbiedigd door bestuursorganen en door privaatrechtelijke organisaties’.

In Nederland is de taak van de Kinderombudsman anders vormgegeven dan bijvoorbeeld in Vlaanderen waar de Kinderrechtencommissaris toeziet op de naleving van het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind (IVRK).⁷ Met andere woorden: het IVRK staat meer centraal in bijvoorbeeld Vlaanderen, zo blijkt uit het wettelijk kader van de Nederlandse Kinderombudsman.

De nieuwe Kinderombudsman krijgt een centrale taak bij het voorlichten en informatie geven over de rechten van kinderen in Nederland. En de Kinderombudsman ‘kan gevraagd en ongevraagd advies geven aan de regering en de Tweede Kamer over wetgeving die en beleid dat de rechten van kinderen raakt’. De Kinderombudsman ‘kan ook onderzoek instellen naar de eerbiediging van de rechten van jeugdigen naar aanleiding van klachten of uit eigen bewe-

ging’. Tevens zal de Kinderombudsman toezicht dienen te houden ‘op de wijze waarop klachten van jeugdigen of hun wettelijke vertegenwoordigers door de daartoe bevoegde instanties, niet zijde de ombudsman, worden behandeld’.

Het bovenstaande is essentieel voor hoe de taak van de Kinderombudsman kan worden ingevuld. De Kinderombudsman zal daarbij mogelijk rekening moeten houden ‘met de mening van jeugdigen zelf overeenkomstig artikel 12 van het kinderrechtenverdrag, met de belangen van jeugdigen en hun belevingswereld’.

Nederland lijkt het model gekozen te hebben dat men aanvankelijk in de Canadese Provincie British Columbia koos, waar van 1987 tot 1990 een *Deputy Ombudsman for Children and Youth* actief was binnen het kantoor van de *Ombudsperson* in British Columbia.⁸ Bij ons hebben de initiatiefneemster en de Tweede en Eerste Kamer gekozen om de Kinderombudsman onder te brengen bij de Nationale Ombudsman (als substituut-ombudsman), maar toch met een duidelijk eigen gezicht.⁹ Het voordeel is dat de nieuwe Kinderombudsman kan profiteren van de ruime ervaring opgedaan met (het opzetten van) de Nationale Ombudsman als hoog college van staat.

Cultuuromslag

Heeft het feit dat het IVRK van kracht is in Nederland, nu geleid tot meer respect voor kinderen? Nog niet echt is mijn impressie. Mijns inziens moeten we in Nederland werken aan een attitudeverandering van volwassenen, erin resulterend dat we kinderen en jongeren veel serieuzer gaan nemen; en meer naar kinderen luisteren. Het lijkt er soms wel op of we minder tolerant zijn geworden naar

kinderen toe. De politie richtte zich te vaak op *soft targets*, maar jongeren waar écht de confrontatie mee aangegaan dient te worden, pakt men niet aan. Dat tolerantie minder geworden is voor jongeren bevestigde mr. Ad de Beer, officier van justitie voor jeugd, in zijn speech op 5 november jl. op een conferentie in Rotterdam ter gelegenheid van de 100^{ste} vergaardag van Bouman GGZ. Dat we minder verdraagzaam zijn naar jongeren toe is niet alleen zijn ervaring.¹⁰

We zouden – als inspiratiebron – kunnen kijken naar de visie van de pedagoog Janusz Korczak¹¹, die de dialoog tussen volwassenen en kinderen centraal stelt. Hij stond geen *laissez-faire* houding voor. Korczak wilde duidelijke grenzen stellen, maar vond ook dat kinderen ruimte moesten hebben hun eigen fouten te maken en daarvan te leren. Hij was ervoor om kinderen meer rechten te geven zonder van hen al volwassenen te maken (met alle rechten van dien).

Artikel 12 (respect voor de opinies van het kind) van het IVRK dat in de *Wet Kinderombudsman* ook genoemd wordt, stelt dat de verdragspartij het kind dat zijn of haar eigen mening kan vormen, zal verzekeren dat het die kan uiten bij alles dat voor hem of haar van belang is. Maar ook de verdere tekst van dit artikel 12 van het Verdrag en artikel 5 van het IVRK (dat gaat over '*parental guidance and the child's evolving capacities*') stelt dat we rekening moeten houden bij het wegen van die opinies van kinderen met de rijpheid en de ontwikkelingsfase waarin het kind verkeert. Ook dient rekening gehouden te worden met het belang van het kind (art. 3 van het Verdrag), want dat moet bij alles voorop staan.

Kindvriendelijk

Het idee dat kinderen een subject van rechten zijn en *participation-rights* hebben, is iets waar sinds het IVRK tot stand kwam in 1989 geprobeerd wordt meer vorm aan te geven.¹²

Dat het essentieel is om kinderen op te voeden tot democratische burgers, houdt in dat we kinderen – door hen stapje voor stapje steeds meer verantwoordelijkheid te geven – kunnen leren deel te nemen aan de maatschappij. Verantwoordelijkheid kunnen dragen komt je niet aanwaaien; we moeten kinderen daartoe opvoeden. De Winter beschrijft hoe deze eeuw tegen participatie werd aangekeken door de overheid. Na de beschrijving van de geschiedenis van het begrip participatie stelt De Winter: 'kinder- en jeugdparticipatie mag weliswaar preventieve en sociaal-economische effecten hebben (...), maar dient los daarvan nagestreefd te worden als absoluut principe van een democratische samenleving. (...) Kinder- en jeugdparticipatie is enerzijds een manier om de invloed van jeugdigen op hun eigen leefsituatie en leefomgeving te vergroten, maar anderzijds een middel om hun betrokkenheid bij de samenleving als geheel te vormen en te versterken. (...) Participerend burgerschap voor jeugdigen betekent : jongeren worden aangesproken op hun mogelijkheden en capaciteiten, alsmede op hun toekomstwaarde voor de (hun) samenleving'.

We moeten in de maatschappij leren kinderen meer serieus te nemen en naar hen leren luisteren. Daarvoor dienen we ook de tijd te nemen en wat zij naar voren brengen dan goed wegen.

Het meer naar kinderen luisteren zal (hopelijk) als bijeffect hebben dat de

We zijn voor kinderen minder tolerant geworden

De Kinderombudsman kan aanvullend werken

maatschappij meer kindvriendelijk wordt. In de eerste klas van de basisschool luisteren we veelal nog naar kinderen (in een kringgesprek).¹³ Daarna lijken we het geduld er vaak niet meer voor te hebben. Het Comité voor de Rechten van het Kind moedigde de verdragspartijen aan *'to avoid tokenistic approaches, which limit children's expression of views, or which allow children to be heard, but fail to give their views due weight'*.¹⁴

Het Comité stelt verder voor te investeren *'in the realisation of the child's right to be heard in all matters of concern to her or him and for her or his views to be given due consideration'*. Dit is volgens het Comité een duidelijke verplichting voor de Verdragspartijen: *'this requires a preparedness to challenge assumptions about children's capacities, and to encourage the development of environments in which children can build and demonstrate capacities. It also requires a commitment to resources and training'*.

Complementariteit

Net als het Internationaal Strafhof er niet naar streeft alle ernstige zaken in Den Haag te gaan berechten maar een bijdrage hoopt te leveren dat *'states remain responsible and accountable for investigating and prosecuting crimes committed under their jurisdiction'*¹⁵, zal de Kinderombudsman niet alle zaken van kinderen die ergens over klagen naar zich toe moeten proberen te trekken. Het werk van de aanklager van het Internationaal Strafhof zal als een voorbeeld kunnen dienen. Hij gaf namelijk een vernieuwde interpretatie aan het begrip *complementarity* (in plaats van dit een obstakel te laten zijn, het juist zien als een aanmoediging om staten te helpen hun eigen *war criminals* voor het gerecht te brengen). Het begrip *complementarity* geeft aan dat het

Strafhof aanvullend wil zijn op rechtbanken in de landen zelf, die om wat voor reden dan ook misdaden niet zelf kunnen berechten.

Zo zou ook de Kinderombudsman de taak kunnen zien. Dus niet de sluisdeuren openen voor alle klachten, maar vooral ook stimuleren dat er op verschillende wijzen vorm gegeven wordt om naar kinderen te luisteren en (degenen die dat kunnen) aan hun opinies uiting kunnen geven. Of dat nu jongerenambassadeurs zijn (zoals in Den Haag)¹⁶ of Jongerenraden (zoals er een actief is in Rotterdam bijvoorbeeld)¹⁷ of dat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen praat met het Landelijk Actie Komitee Scholieren (LAKS) over zelfwerkuren, hoe meer varianten des te beter. Gelukkig zijn er in Nederland nog kinderrechtswinkels, Jongeren Informatie Punten (JIP's), is er het Advies- en Klachten Bureau Jeugdzorg en het Informatie- en Klachtenbureau Gezondheidszorg (IKG). Het streven zou dienen te zijn om deze instituten te steunen en niet alle zaken naar de Kinderombudsman te trekken. De Kinderombudsman zal mensen ook op het spoor moeten zetten van de inspecties onderwijs, gezondheidszorg en jeugdzorg, maar ook het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling. Ook zou de Kinderombudsman *mediation*¹⁸ kunnen stimuleren als een wijze waarop conflicten kunnen worden opgelost op lokaal niveau en in scholen (bij conflicten tussen een kind en een leraar of een kind en andere kinderen) en als een wijze waarop beter naar elkaar geluisterd kan worden. Toch is een en ander niet zonder complicaties, want het is denkbaar dat volwassenen kinderen kunnen manipuleren. Zo is toch moeilijk voorstelbaar dat peuters die voor de actiegroep

Wakker Dier protesteerden bij het kantoor van de Europese Commissie in Den Haag (met teksten als ‘Wees lief voor kuikentjes’ en ‘Eet geen peuter-dieren’) uit zichzelf bedacht hebben om bij het kantoor van de EU te gaan staan met die teksten.

Lokale Kinderombudsman

Het lijkt nu allereerst een taak van de Kinderombudsman om het klimaat te (helpen) scheppen waarin meer naar kinderen wordt geluisterd en te bevorderen dat zij ook wegen hebben om binnen hun kaders (school, instelling, gemeente, provincie) hun mening te uiten. Als kinderen en jongeren dan toch het gevoel blijven hebben niet serieus genomen worden, dat zij dan pas de Kinderombudsman kunnen benaderen.

Dat sluit niet uit dat niet wijde bekendheid gegeven zou moeten worden aan het bestaan van de Kinderombudsman, maar de sluizen geheel openzetten zou onverstandig kunnen zijn; dan zijn al snel Kamervragen te verwachten waarom er wachtlijsten zijn bij de Kinderombudsman bij het behandelen van hun klachten.

Het Comité voor de Rechten van het Kind schreef in *General Comment* no. 12 dat kinderen gesteund moeten worden door organisaties die kinderen zelf kunnen leiden en initiatieven die ruimte geven aan betekenisvolle deelname aan de maatschappij en vertegenwoordiging van kinderen. Kinderen moeten, aldus het Comité, vooral hun standpunt kunnen weergeven over de aanleg van speeltuinen, scholen, openbare bibliotheken, plaatselijke vervoerbedrijven etc., alles wat dicht bij hen staat.

In sommige landen zijn ook lokale ombudsmannen voor kinderen van de grond gekomen, bijvoorbeeld in de

stad Madrid. De start van lokale ombudsmannen lijkt in het kleine Nederland een minder wenselijke ontwikkeling. Wel zou het goed zijn als de al bestaande lokale initiatieven die klachten van kinderen behandelen, verdere ruggensteun kunnen krijgen.¹⁹

De Nederlandse Wet Kinderombudsman beperkt zich niet alleen tot kinderen en jongeren. ‘Een ieder die meent dat een of meer rechten van jeugdigen niet geëerbiedigd worden (door de in artikel 11c genoemde instanties) kan zich tot de Kinderombudsman wenden’.

Hierbij dienen we goed in de gaten te houden dat kinderen soms niet goed kunnen formuleren en zij de weg niet weten. Zij zullen soms geholpen moeten worden de klacht te formuleren en alles in juiste banen te leiden naar de juiste instantie.

Van alle partijen

De Kinderombudsman kan veel hebben aan contacten met collegae, vooral binnen het *European Network of Ombudspersons for Children*; waar liepen zij bij de start tegenaan en welke thema’s zijn bij hen naar voren gekomen? Van het werk van de ombudsman voor kinderen in Frankrijk (mw. Dominique Versini) kunnen we leren dat zo’n nieuwe institutie niet meteen geaccepteerd werd; een paar jaar na de oprichting van dit nieuwe instituut moest zij zelfs voor het voortbestaan vechten.

Enige bestuursleden van NGO’s hebben de kinderrechtenbeweging in een bepaalde politieke hoek proberen te trekken en mijden contacten met sommige politici. Een dergelijk proces verdient kritiek, want kinderrechten zijn niet links of rechts. De Kinderombudsman zal boven de politieke

NGO’s politiseren het instituut Kinderombudsman

Nederland moet niet achteraan sloffen

partijen dienen te staan en contacten met politici van alle politieke stromingen dienen te onderhouden. Hij dient slechts één belang: dat van kinderen. Ook is de toon van belang. Het IVRK is essentieel, maar moet niet worden verheerlijkt. Het is een beginpunt en niet het enige uitgangspunt.²⁰

Een belangrijk (jaarlijks) moment zal de presentatie van het jaarrapport van de Kinderombudsman in de Tweede Kamer zijn. De Kinderombudsman zal echter geen rol kunnen spelen in het schrijven van de periodieke rapportage naar het VN Comité van de Rechten van het Kind omdat dit een regeringsverantwoordelijkheid is. Een suggestie voor de nieuwe Kinderombudsman is om op bij de Tweede Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstellen te reageren met een z.g. *child impact statement*.²¹ De Kinderombudsman zal in de *child impact statements* uiteen kunnen zetten hoe – als de voorgestelde wet wordt aangenomen – dat voor kinderen zal uitpakken. Dat zal soms verrassende gezichtspunten kunnen opleveren.

Voorbeelden

Maar er zijn meer voorbeelden te geven waarop de Kinderombudsman zich zou kunnen richten, los van welke politieke stroming ook. Veel is de laatste jaren bekend geworden over de hersenontwikkeling van kinderen en jongeren en dat die doorgroeien tot ongeveer 23 jaar. Ook is veel bekend geworden over de gevaren van alcoholconsumptie voor het zich ontwikkelende brein van kinderen en jongeren (en bij nog niet geboren kinderen in de buik van de moeder). De Gezondheidsraad was ook duidelijk in haar adviezen op dit terrein. Echter, hier laten de politici het afweten. We

weten inmiddels dat het enige wat effectief is om de beginfase van alcoholconsumptie te beïnvloeden (en hoe later jongeren er aan beginnen des te beter), de verhoging is van de prijs van alcohol en het verhogen van de leeftijdsgrenzen. Maar de leeftijdsgrenzen bleven te laag (16 jaar) evenals de prijs. Ook blijft de massamediale informatie van de overheid ver achter bij die van de industrie. Ook zou op flessen alcohol aangegeven kunnen worden dat drank schadelijk is (voor het zich ontwikkelende ongeboren kind) als een vrouw zwanger is. Hier kan de Kinderombudsman politici aanspreken op het niet nemen van hun verantwoordelijkheid naar kinderen toe.

Zo zijn we over ongeveer tien jaar het omslagpunt gepasseerd waarop het aantal mensen van 65 jaar in de wereld het aantal kinderen onder de vijf jaar voorbij zal stevenen. Het vergrijzen van de bevolking en een vermindere percentage kinderen lijkt een zich doorzettende trend te zijn. In Nederland heeft de vertaalslag van deze ontwikkeling naar beleid toe zich afgetekend en ouderenzorg krijgt veel meer aandacht dan jeugd. De positie van de jeugd lijkt verslechterd. Een ministerie van Jeugd en Gezin heeft in Nederland geen wortel kunnen schiepen (in tegenstelling tot Ierland en Nieuw Zeeland). Overeenkomstig het belang van het kind dat volgens artikel 3 van het IVRK een eerste overweging en een '*a primary consideration*' moet zijn van alle autoriteiten, zal de Kinderombudsman nu steeds dienen te bezien of de belangen van kinderen wel genoeg meegewogen worden en de positie van kinderen ook meer zichtbaar moeten maken. Een nieuw *Optioneel Protocol* bij het IVRK zal (indien geaccepteerd door de

Algemene Vergadering van de VN) een communicatieprocedure invoeren met het Comité van de Rechten van het Kind en dan voor kinderen en jongeren een mogelijkheid openen ook in Genève klachten te deponeren bij het Comité. De Kinderombudsman zal dan de Tweede Kamer van advies moeten dienen over ontwikkelingen op het gebied van media die kinderen en jongeren veel gebruiken. Nagegaan zal moeten worden hoe kinderen beter beschermd kunnen worden, als ze bijvoorbeeld online zijn.²²

De ontwikkelingen gaan razendsnel en we moeten in Nederland niet achteraan sloffen. Om de belangen van jeugdigen scherp in de gaten te houden, hebben we nu gelukkig een 'spokesman for children' die voor hen op het vinkentouw zit. En dat werd hoog tijd.

Noten

- 1 Hodskin, R. & Newell, P. (2001). *UK Review of Effective Government Structures for Children*, London: The Gulbenkian Foundation.
- 2 Flekkoy, M.G. (1991). *A Voice for Children: Speaking out as their Ombudsman*. London: Jessica Kingsley.
- 3 Rättna Barnen/Swedish Save the Children (2008). *Report from the seminar on the development of independent human rights institutions for children*. Stockholm: Rättna Barnen.
- 4 UN Committee on the rights of the Child (2002), *The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of children's rights*. Genève: UN document CRC/GC/2002/2.
- 5 Kamerstukken 31 831.
- 6 Wet van 20 september 2010 tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman in verband met de instelling van een Kinderombudsman (Wet Kinderombudsman) (2010). *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*. Den Haag, 12 oktober 2010, 716.
- 7 Vlaams Parlement (1997). *Decreet houdende de oprichting van een kinderrechtencommissariaat en instelling van het ambt van kinderrechtencommissaris*. Brussel, 15 juli 1997.
- 8 Een deel van de taak is overgenomen door de *Representative for Children and Youth* (zie Bill 34, 2006 *Representative for Children and Youth Act*, British Columbia, Victoria, 18 May 2006). De taak van deze *Representative* is echter veel beperkter dan die van de *Deputy Ombudsman* was, want hij richt zich er vooral op dat 'young people in government care – such as foster homes, group homes and youth custody – do well'.
- 9 *Handelingen Tweede Kamer*, Den Haag, 3 november 2009.
- 10 Veerman, Ph. (2010). Soft targets politie vertekent mogelijk statistieken jeugdcriminaliteit. *Jeugdbeleid*, 4,4, 217-220.
- 11 Veerman, Ph. (1987). Janusz Korczak and the Rights of the Child. *Concern*, 62, 7-9 London: National Children's Bureau. Zie ook: L. Catruijsse & I. Delens-Ravier (2006). Reflections on the concept of participation. in: F. Ang, F. et al. *Participation Rights of Children*, 27-35. Antwerpen/Oxford: Intersentia. Zie ook: W. Kerber-Ganse (2009). *Die Menschenrechte des Kindes; Die UN-Kinderkonvention und die Pädagogik von Janusz Korczak. Versuch einer Perspektivenverschränkung*. Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- 12 Hart, R. (1992). *Children's Participation. From Tokenism to Citizenship*. Florence: UNICEF Innocent Research Center.
- 13 Lansdown, G. (2005). *Can you hear me? The right of young children to partici-*

- pate in decisions affecting them*, Den Haag: Bernard van Leer Foundation.
- 14 UN Committee on the Rights of the Child (2009). *General Comment No. 12, "The right of the child to be heard"*, Genève, 20 Juli 2009, UN document CRC/C/GC/12.
- 15 Veerman, Ph. (2005). Should the International Criminal Court also be a Development Agency? *Crime & Justice International*, 21, 87, 17-21.
- 16 Guest, H. (2006). Wij willen dat er naar ons geluisterd wordt: Den Haag krijgt 13 jongerenambassadeurs. *Stadskrant* 17 mei, pag. 7.
- 17 'Jongerenraad Rotterdam hekelt stadsbestuur', in: *NRC Handelsblad*, 26 november 2008.
- 18 Bonaffé-Schmitt, J.P. (2008). *La médiation scolaire par les élèves*. Parijs: Syros Alternatives.
- 19 Veerman, Ph. & Levine, H. (2001). Implementing children's rights on a local level: narrowing the gap between Geneva and the grassroots'. *International Journal of Children's Rights*, 8.
- 20 Zie ook M. Freeman (1992). Taking children's rights seriously. *International Journal of Children's Rights*, 6, 52-71.
- 21 National Children's bureau (1998). *Child Impact Statements 1997-1998: An experiment in child proofing of UK Parliamentary Bills*. London: NCB.
- 22 International Telecommunications Union (2009). *Guidelines for Child Online Protection*, Genève: ITU.