

Vergaderjaar 2001–2002

28 007

Voortgangsrapportage Beleidskader Jeugdzorg 2002–2005

Nr. 3

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN JUSTITIE EN VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2001

Naar aanleiding van de door uw Kamer aangenomen motie van de leden Arib en Ravestein over de instelling van een kinderombudsman in Nederland (26 816, nr. 7), hebben wij door het SCO-Kohnstamm Instituut te Amsterdam een nader onderzoek laten uitvoeren naar de opzet en inrichting van een dergelijk instituut. Hierbij bieden wij u aan het verslag van dat onderzoek, «Modellen voor een instituut kinderombudsman»¹, en het verslag van het hierover gehouden jongerenpanel.¹

Hieronder zullen wij op het rapport en het jongerenpanel ingaan, na een korte schets van de aanleiding tot het onderzoek. De onderzoeksvragen en de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek zijn weergegeven in paragraaf 2. Hierbij volgen wij het stramien van de onderzoekers, die aan de hand van drie silhouetten voor een kinderombudsman een functie- en takenpakket en organisatievorm hebben geformuleerd. In paragraaf 3 zetten wij onze reactie uiteen. Ten slotte gaan wij in op de naamgeving van het instituut en beschrijven wij de verdere procedure.

1. Inleiding

Door de Tweede Kamer is in mei 2000 de motie van de leden Arib en Ravestein inzake een kinderombudsman aangenomen. In deze motie werd de regering verzocht binnen een half jaar met een voorstel te komen tot de instelling van een kinderombudsman met de volgende functies:

- a. toezicht en implementatie van het VN-verdrag inzake de rechten van het kind;
- b. het gevraagd en ongevraagd advies geven over wetgeving en beleid dat de positie van minderjarigen raakt;
- c. het beoordelen van klachten indien de bestaande klachtvoorziening is doorlopen of van gevallen waarvoor geen klachtmogelijkheid bestaat.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Ter uitvoering van de motie Arib/Ravestein hebben wij uw Kamer op 13 november 2000 een brief gestuurd (kamerstukken II, 2000–2001, 26 816,

nr. 32). In deze brief is aangegeven op welke wijze de in de motie genoemde kinderombudsfuncties thans al dan niet in Nederland worden ingevuld, waarbij wij ons tevens hebben georiënteerd op de invulling van kinderombudsfuncties in het buitenland. Daaruit is gebleken dat in het buitenland aan de functie van een kinderombudsman verschillend invulling wordt gegeven, waardoor een éénduidige omschrijving van de kinderombudsman niet mogelijk is.

De uitkomsten van deze inventarisatie kwamen er verder op neer dat in Nederland met name activiteiten op het terrein van de advisering en de klachtenbehandeling reeds door verschillende organisaties worden uitgevoerd. Echter, een specifieke «VN-kinderrechtenverdragsmonitor» die toezicht houdt op de implementatie van het VN-verdrag kent Nederland niet.

Wij hechten groot belang aan de invulling van de toezichtfunctie van een kinderombudsman op de implementatie van het VN-verdrag inzake de rechten van het kind, waarbij met name ook de aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité in Genève van belang zijn.

Gelet hierop hebben wij vervolgens besloten – in samenspraak met andere betrokken departementen en de Nationale ombudsman – onderzoek uit te laten voeren. In dit onderzoek wordt nader op de verschillende in de motie Arib/Ravestein genoemde ombudsfuncties ingegaan en wordt bezien hoe invulling kan worden gegeven aan die elementen van de verschillende functies die nu nog niet of onvoldoende zijn ingevuld en hoe deze kunnen worden gebundeld in één herkenbaar instituut kinderombudsman.

In onze brief van 13 november 2000 aan uw Kamer zegden wij toe na de zomer van 2001 een voorstel te zullen doen op welke wijze er invulling kan worden gegeven aan een instituut kinderombudsman. Met de onderhavige reactie komen wij aan deze toezegging tegemoet.

2. Belangrijkste bevindingen

Op basis van een discrepantie-analyse tussen de mogelijke functies voor een kinderombudsman en de kinderombudsfuncties zoals die al door andere instanties worden uitgevoerd, heeft het SCO-Kohnstamm Instituut een drietal silhouetten voor de kinderombudsman opgesteld, van waaruit zij adviseren tot een takenpakket voor de kinderombudsman.

Silhouetten

1. Het gouvernementele silhouet

Dit silhouet gaat uit van een instituut kinderombudsman dat vanuit een overheidsopdracht een aantal bevoegdheden toegekend heeft gekregen die zich in ieder geval op de publieke sector richten.

Een kinderombudsman met een gouvernementeel silhouet richt zich op:

- verslaglegging en voorlichting;
- monitoring en onderzoek; van daaruit signalering;
- (on)gevraagde advisering richting publieke organisaties en overheidsorganen.

2. Het representatiesilhouet

In het representatiesilhouet krijgt de kinderombudsman als taak de meningsvorming van kinderen te bevorderen en ze te ondersteunen bij de vertolking van hun meningen en opvattingen. Dit silhouet kan gecombineerd worden met het gouvernementele silhouet, echter weer minder met het hierna genoemde klachtbehandelingsilhouet.

3. Het klachtbehandelingsilhouet

Dit silhouet is in drie dimensies uiteengezet. Allereerst is er de dimensie van klachtbehandeling op zich. Dit is een onwenselijke dimensie gelet op het taakgebied van de Nationale ombudsman. Een tweede dimensie betreft het registreren en onderzoeken van klachten met het oogmerk om problemen te signaleren en hierover te adviseren. Dit is een wenselijke taakstelling voor de kinderombudsman. Een derde dimensie betreft de beoordeling van klachtprocedures op helderheid, volledigheid en uitvoering. Dit wordt eveneens als een wenselijke taak voor de kinderombudsman gezien.

Takenpakket

Vanuit de geschetste silhouetten komen de onderzoekers tot een voorstel voor een takenpakket voor een kinderombudsman. Het gaat daarbij primair om een kinderombudsman met een gouvernementeel silhouet met elementen van het representatiesilhouet en van het klachtbehandelingsilhouet, met het volgende takenpakket:

a. verslaglegging en voorlichting:

Het bevorderen van een volledige implementatie van het VN-Verdrag wordt als hoofdtaak gezien, met als belangrijke elementen de verslaglegging en de voorlichting over het VN-verdrag.

b. registratie en onderzoek van klachten over de schending van de rechten van het kind:

Ook het verwerken van klachten over de schending van de rechten van het kind, zoals gewaarborgd in het VN-verdrag, en de beoordeling van klachtprocedures behoren volgens de onderzoekers tot de taak van de kinderombudsman. Het gaat dan dus niet om *individuele* klachtbehandeling. De registratie van klachten en de beoordeling van klachtenprocedures door de kinderombudsman zijn instrumenten om problemen te signaleren en deze te betrekken bij de advisering.

c. monitoring en van daaruit signalering:

De kinderombudsman zou, in contact met de doelgroep en met de voorzieningen in het veld, greep moeten krijgen op knelpunten en problemen en deze nader onderzoeken. Hij kan hiervan verslag doen en eventueel gezaghebbende adviezen formuleren richting betrokken publieke organisaties en overheidsorganen.

d. (on)gevraagde advisering:

De adviestaak van de kinderombudsman wordt in het rapport geformuleerd als een beoordeling vooraf van de mogelijke effecten en ongewenste gevolgen van wet- en regelgeving en beleid. Voorts houdt deze adviestaak in het ontwikkelen van een methode om systematisch inzicht te krijgen in de opinies en behoeften van de doelgroep zodat deze kenbaar gemaakt kunnen worden en meegewogen in de advisering.

Organisatorische vormgeving en randvoorwaarden

Dit functie- en takenpakket leidt tot een voorstel van de onderzoekers om het instituut kinderombudsman op te bouwen als een landelijk functionerende specialist, als een eigenstandige organisatie die geëquipeerd is om taken volledig uit te voeren.

Naamgeving

De onderzoekers constateren een sterke voorkeur voor de benaming kinderombudsman.

In samenwerking met het Nationaal Jeugddebat is er een jongerenpanel gehouden over de kinderombudsman. Het jongerenpanel is gevraagd te adviseren over de taken, de vormgeving en de naam van een instituut kinderombudsman. Het jongerenpanel heeft zich daarbij uitgesproken voor een combinatie van een kinderombudsman met een gouvernementeel en een klachtbehandelend silhouet.

Verder komt uit dit jongerenpanel naar voren dat de jongeren onder meer belang hechten aan een goede toegankelijkheid van de kinderombudsman, het betrekken van kinderen en jongeren bij de selectie en totstandkoming van de kinderombudsman en dat de kinderombudsman een laagdrempelige en herkenbare voorziening moet zijn. Ten slotte heeft het jongerenpanel zich uitgesproken over de naamgeving van het instituut, waarbij de benamingen JONG, Jongbudsman en Kinder- en Jongerenombudsman het meest zijn genoemd.

3. Reactie

Op grond van de bevindingen van de onderzoekers komen wij tot de volgende reactie.

Op basis van de door de onderzoekers uitgevoerde discrepantie-analyse tussen de mogelijke functies voor een kinderombudsman en de kinderombudsfuncties zoals die al door andere instanties worden uitgevoerd, komen wij tot de conclusie dat er in Nederland ruimte is voor de instelling van een onafhankelijk instituut kinderombudsman. Uitgangspunt daarbij moet zijn dat er geen overlap met taken van andere instituten optreedt en dat gestreefd moet worden naar een bundeling van krachten door samenwerkingsafspraken met bestaande instellingen te maken en zorg te dragen voor afstemming met lopende trajecten zoals de vormgeving van de Bureaus Jeugdzorg en de thans lopende evaluatie van het klachtrecht jeugdhulpverlening.

Een dergelijk op te richten instituut kinderombudsman heeft als hoofdtaak het bevorderen van een volledige implementatie van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind. De kinderombudsman zou de verpersoonlijking van het Kinderrechtenverdrag in Nederland moeten worden met het volgende takenpakket:

a) verslaglegging over de implementatie en voorlichting over de aard en inhoud van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind:

In het voorstel van de onderzoekers wordt de kinderombudsman belast met het jaarlijks doen van een verslag aan de verantwoordelijke minister over de implementatie van het VN-Verdrag in Nederland. Dit jaarlijkse verslag kan dienen voor een dialoog met de Tweede Kamer en als toetssteen (samen met de schaduwrapportage van de niet-gouvernementele organisaties in het Kinderrechtencollectief en een eigen jongerenrapportage) voor de nationale rapportage zoals die door de Nederlandse overheid elke vijf jaar moet worden opgesteld. Voor de duidelijkheid moet hier worden opgemerkt dat deze taak niet in de plaats komt van de rapportage die de Nederlandse overheid elke vijf jaar moet uitbrengen bij het VN-comité in Genève dat met het toezicht op de naleving van het VN-Verdrag is belast.

b) registratie en onderzoek van klachten over schending van de rechten van het kind zoals vastgelegd in het VN-Verdrag:

De kinderombudsman ziet erop toe dat de bestaande regelingen voor jeugdigen toegankelijk zijn en dat zij een bijdrage leveren aan een verbeterde rechtspositie en bescherming van de jeugdigen. De kinder-

ombudsman zal geen actieve individuele klachtenbehandelingsfunctie als taak krijgen, maar veeleer de opdracht om, op grond van klachten die hem rechtstreeks of via andere instellingen bereiken, knelpunten te signaleren in procedures, en daar voorstellen voor verbetering voor te doen. Op deze wijze wordt overlap en dubbeling met bestaande instanties (zoals de Nationale Ombudsman) en bestaande procedures (zoals het klachtrecht in de jeudgzorg) vermeden.

c) monitoring en (van daaruit) signalering aan publieke organisaties en overheidsorganen over de uitvoering van het VN-verdrag:

De kinderombudsman zal een netwerk van contacten moeten opzetten om zicht te krijgen op de wijze hoe in Nederland de rechten van kinderen worden gerealiseerd. Op basis van deze contacten met de doelgroep en de voorzieningen in het veld kan de kinderombudsman onderzoek doen naar knelpunten en problemen en hiervan verslag doen richting publieke organisaties en overheidsorganen.

d) (on)gevraagde advisering aan publieke organisaties en overheidsorganen over de uitvoering van het VN-verdrag:

De kinderombudsman zal gevraagd en ongevraagd kunnen adviseren. Daarbij gaat het niet om een verplichte advisering in het voortraject van beleid en regelgeving, maar om advisering ex post over de concrete uitwerking van beleid en regelgeving in de praktijk.

Het hiervoor door ons voorgestelde takenpakket sluit aan bij het door de onderzoekers geformuleerde gouvernementele silhouet met aspecten van het representatiesilhouet en het klachtbehandelingssilhouet. De kinderombudsman hanteert aldus het VN-Verdrag als toetsingskader bij zijn beoordelingen, zijn verslaglegging en advisering, en zorgt onder meer daardoor voor doorwerking van de bepalingen in het VN-Verdrag.

Een instituut kinderombudsman met een dergelijk takenpakket zou organisatorisch moeten functioneren als een landelijk opererende specialist. Dit in de vorm van een zelfstandige organisatie op basis van onafhankelijkheid en professionele autonomie. De taken en bevoegdheden van een kinderombudsman dienen in een wettelijke regeling te worden vastgelegd.

4. Naamgeving

Uit het onderzoek komt verder naar voren dat er een sterke voorkeur is voor de benaming «Kinderombudsman». Wij stellen voor om, gelet op de naamsbekendheid die deze term inmiddels heeft gekregen, vooralsnog de benaming kinderombudsman als werktitel te blijven gebruiken. In samenspraak met de Nationale ombudsman en de betrokken departementen zal hierover in finale zin worden besloten.

5. Tot slot

Wij streven ernaar nog in deze kabinetsperiode een meer uitgewerkt plan aan de Kamer te doen toekomen. Hierbij merken wij op dat het ons bekend is dat de leden Arib en Van Vliet inmiddels een initiatief voorstel van wet voorbereiden tot instelling van een kinderombudsman.

De Staatssecretaris van Justitie,
N. A. Kalsbeek

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. M. Vliegthart