

Vergaderjaar 2008–2009

31 831

Voorstel van wet van het lid Arib tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman in verband met de instelling van de Kinderombudsman (Wet Kinderombudsman)

Nr. 7

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Inleiding

De Tweede Kamer heeft met ruime meerderheid de motie Arib/Ravestein¹ aangenomen, waarin de regering gevraagd werd te komen tot instelling van een Kinderombudsman.

De regering heeft aangegeven in een reactie op de motie², dat de in de motie genoemde taken in Nederland reeds worden uitgevoerd.

De indiener van dit wetsvoorstel deelt de analyse van de regering niet en heeft het initiatief genomen zelf opnieuw met een voorstel te komen. Daarbij is gekozen voor het laten aanhaken van de Kinderombudsman bij het bureau van de Nationale ombudsman in plaats van het oprichten van een zelfstandig instituut voor de Kinderombudsman zoals voorgenomen in het eerdere voorstel van wet tot instelling van een Kinderombudsman.³

1. De Aanleiding

1.1. Inleiding

Voor de indiener speelt een aantal ontwikkelingen een rol, die aanleiding zijn om in Nederland te komen tot de instelling van een onafhankelijke Kinderombudsman.

Deze ontwikkelingen zijn de verplichtingen die Nederland op zich heeft genomen met de ondertekening van het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: kinderrechtenverdrag) en de aanbevelingen van het VN-Comité naar aanleiding van de rapportage van Nederland over de voortgang van de implementatie van het kinderrechtenverdrag,⁴ de internationale ontwikkelingen op het gebied van de Kinderombudsman en ervaringen in Nederland met kinderombudswerk. Bovenstaande ontwikkelingen worden hieronder nader toegelicht.

Ook de wijze waarop in Nederland het klachtrecht in de jeugdzorg is georganiseerd en wordt uitgevoerd is een belangrijke aanleiding. Hier wordt in een apart hoofdstuk dieper op ingegaan.

1.2. De Internationale Rechten van Kinderen

Het kinderrechtenverdrag werd in november 1989 aangenomen in de

¹ Kamerstukken II 1999/00, 26 816,, nr. 7.

² Kamerstukken II, 2000/01, 26 816, nr. 32.

³ Kamerstukken II, 2001/02, 28 102.

⁴ «Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: the Netherlands», CRC/C/15/add.227, 30-12-2004.

Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. De bekrachtigende staten verbinden zich om de beginselen en bepalingen van het kinderrechtenverdrag bekend te maken en uit te voeren, en om verslag uit te brengen aan een speciaal VN-Comité over de uitvoering van het kinderrechtenverdrag en over de voortgang die hiermee wordt gemaakt. Het kinderrechtenverdrag is op 2 september 1990 in werking getreden. Kinderen – dat wil zeggen: personen tot 18 jaar – hebben daarmee een eigen Mensenrechtenstatuut verworven. In het kinderrechtenverdrag zijn de volgende rechten opgenomen:

- de algemeen geldende mensenrechten (universele Verklaring van de Rechten van de Mens, 1948) en de specifiek voor Europa geformuleerde mensenrechten (Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens);
- de fundamentele vrijheden (godsdienst, identiteit e.a.);
- de uit VN-verdragen voortkomende rechten op het terrein van economische, sociale, publieke en culturele zaken, alsmede burgerrechten;
- de specifiek voor kinderen geldende rechten, zoals vastgelegd in de Verklaring van de Rechten van het Kind (VN, 1959);
- participatierechten (meningsvorming en meningsuiting; hoor en wederhoor).

Met het bekrachtigen van het kinderrechtenverdrag is een staat verplicht de kinderrechten zoals geformuleerd in het verdrag te realiseren. Zij verplicht zich gevolg te geven aan de aanbevelingen van het Comité en haar richtinggevende *General Comments*.

In *General Comment No. 2*¹ dringt het Comité erop aan dat Staten een onafhankelijk instituut instellen dat toezicht houdt op de implementatie van het kinderrechtenverdrag en kinderrechten promoot. Nederland ratificeerde het kinderrechtenverdrag op 6 februari 1995 en op 8 maart 1995 werd het van kracht. Een van de middelen om aan bovengenoemde taken uitvoering te geven is de instelling van een Kinderombudsman in Nederland.

Het belang van de instelling van een onafhankelijke Kinderombudsman wordt in een publicatie² van UNICEF (2001) nog eens onderstreept: «indeed, the finding reflected in this Digest is that, without independent institutions focusing entirely on the rights of children, these rights will not receive the priority they deserve».

Ook in het jaarbericht Kinderrechten 2008 van Unicef en Defence for Children wordt aangedrongen op de aanstelling van een Kinderombudsman die als toezichthouder op kinderrechten kan optreden. In het recente jaarbericht Kinderrechten 2009 wordt vermeld dat op de twintigste verjaardag van het kinderrechtenverdrag, 20 november 2009, de Nederlandse Kinderombudsman er waarschijnlijk eindelijk zal komen. De kinderen in Nederland hebben er lang op moeten wachten. Het VN-Kinderrechtencomité dringt hier al tien jaar op aan.

1.3. Aanbevelingen van het Comité inzake het Nederlandse jeugdbeleid

Het VN-Comité heeft met zijn aanbevelingen in 1999³ en in 2004⁴ de Nederlandse overheid aanbevolen om een Kinderombudsman aan te stellen.

In 1999 raadde het Comité Nederland nog aan, om onderzoek te doen naar de instelling van een volledig onafhankelijke Kinderombudsman om toe te zien op de naleving en implementatie van het kinderrechtenverdrag. Uit dit onderzoek is gebleken dat er in Nederland ruimte en behoefte is aan een Kinderombudsman.⁵

In 2004 is Nederland voor de tweede maal verschenen met een delegatie voor het Comité om te rapporteren over de tenuitvoerlegging van het kinderrechtenverdrag. Op dat moment is de boodschap van het Comité

¹ «General Comment of the Committee on the Rights of the Child», CRC/GC/2002/2, 15-11-2002.

² UNICEF, «Independent Institutions Protecting Children's Rights», Innocenti Digest Series no. 8, juni 2001, Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.

³ «Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: the Netherlands», CRC/C/15/add.114, 8-10-1999, observation No. 12.

⁴ «Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: the Netherlands», CRC/C/15/add.227, 30-12-2004, observations No. 20 and No. 21.

⁵ A.J.Nijssen en G.E. Schmidt, Modellen voor een «Instituut Kinderombudsman», Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut, 2001.

duidelijk scherper van toon. Het Comité betreurt dat er geen gevolg is gegeven aan het onderzoek en ziet het als een punt van zorg dat een Kinderombudsman in Nederland nog altijd ontbreekt. Het Comité dringt erop aan dat een Kinderombudsman wordt aangesteld die de toepassing van het kinderrechtenverdrag kan controleren, klachten van kinderen voortvarend in behandeling kan nemen, daarbij rekening houdend met de belangen van het kind, en rechtsmiddelen kan bieden voor schendingen van de rechten van kinderen. Ook zou een Kinderombudsman voldoende personele en financiële middelen toegewezen moeten krijgen en gemakkelijk toegankelijk moeten zijn voor kinderen.

De Nederlandse overheid heeft in januari 2009 voor de derde keer met het Comité gesproken. Het Comité verwelkomt in haar aanbevelingen het voornemen om een wetsvoorstel tot instelling van een Kinderombudsman in te dienen en spoort voorts aan de positieve ontwikkelingen nu voort te zetten en verdere vertragingen in het proces te voorkomen. Het VN-Comité benadrukt tevens dat de Kinderombudsman herkenbaar en goed bereikbaar moet zijn voor kinderen. Ook adviseert het Comité dat de Kinderombudsman naast het behandelen van individuele klachten ook de taak heeft om de implementatie en promotie van het kinderrechtenverdrag te monitoren.¹

Ondanks alle voorzieningen die voor de jeugd in Nederland beschikbaar zijn, ontbreekt het nog steeds aan een landelijk onafhankelijk toezichthoudend orgaan dat toegankelijk, laagdrempelig en herkenbaar is voor kinderen.

1.4. Internationale ontwikkelingen rond de Kinderombudsman

Inmiddels zijn er wereldwijd meer dan 40 landen die een Kinderombudsman hebben. Dit zijn voornamelijk Westerse en Latijns-Amerikaanse landen. In Europa zijn er 33 Kinderombudsman-instituten in 26 landen.² De Europese Kinderombudsmannen zijn verenigd in de organisatie «European Network for Ombudsmen for Children» (ENOC).³ Een rapport van het ENOC, waarin een overzicht wordt gegeven van het kinderombudswerk in verschillende landen, leert dat het kinderombudswerk niet eenduidig wordt ingevuld. Een vergelijking van de verschillende functies onder Kinderombudsmannen die in het buitenland actief zijn, leert dat onder kinderombudswerk verschillende inhoudelijke functies kunnen worden begrepen, variërend van monitoring (bijvoorbeeld toezicht op de implementatie van het kinderrechtenverdrag) en algemene belangenbehartiging, tot bemiddeling en individuele klachtenbehandeling. Deze verschillende functies kunnen organisatorisch op uiteenlopende wijze worden vormgegeven, voor verschillende doelgroepen en op verschillende niveaus.

Zo worden in de Noorse Wet op de Kinderombudsman de taken van een Kinderombudsman als volgt beschreven: de Kinderombudsman heeft tot taak de belangen van kinderen te behartigen ten opzichte van publieke en privaatrechtelijke organisaties, en de ontwikkeling van omstandigheden waaronder kinderen opgroeien te volgen. Kort gezegd geeft hij hier op de volgende manier vorm aan:

- Het in ontvangst nemen en op eigen initiatief verspreiden van informatie, voorstellen, verwijzingen naar en van lokale dienstverlenende instanties en lokale organisaties;
- Het in ontvangst nemen en verspreiden van informatie naar en van overheden op lokaal, provinciaal en landelijk niveau;
- Het beïnvloeden van politici op lokaal en landelijk niveau en het doen van voorstellen voor wijziging van procedures, beslissingen, regels en wetgeving;
- Het in de gaten houden van nieuwe wetgeving die in het belang is van het kind.

¹ «Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: the Netherlands», CRC/C/NLD/CO/3, 30-01-2009, observations No. 16 and No. 17.

² Dit zijn o.a. Noorwegen (reeds sinds 1981), Finland, Zweden, België, Luxemburg, Oostenrijk, Denemarken, Frankrijk, Hongarije, IJsland, Griekenland, Macedonië, Portugal, Russische Federatie, Ierland, Noord-Ierland, Groot-Brittannië, Georgië, Spanje, Kroatië. (Bron: ENOC)

³ Zie: www.ombudsnet.org.

De Noorse Kinderombudsman handelt op eigen initiatief of op verzoek van anderen. De ombudsman bepaalt zelf of een verzoek voldoende grond voor actie biedt.

Overigens had de Noorse wetgever de Kinderombudsman in eerste instantie ook de individuele behandeling van klachten als taak meegegeven, maar is daar na een aantal jaren op teruggekomen, omdat er te vaak sprake was van overlap en interferentie met andere klachtenbehandelende instanties en met kinderrechtshouders. In de huidige taakomschrijving van de Noorse Kinderombudsman is deze taak dan ook komen te vervallen. De Noorse Kinderombudsman kan echter wel, daar waar dat zijns inziens nodig is, een klacht in behandeling nemen. De Noorse Kinderombudsman benadrukt dat het nu juist die vrijheid is die de Kinderombudsman de juiste armslag geeft om misstanden te signaleren. In een expertmeeting benadrukt hij nogmaals het belang van de mogelijkheid om klachten in behandeling te nemen: «Het bevordert de betrokkenheid van kinderen. Als jij hen serieus neemt, dan nemen zij jou ook serieus. Tevens verschaft het de legitimiteit om ook invloed uit te kunnen oefenen.»¹

In Zweden heeft de Kinderombudsman een andere invulling van functies gekregen. De Zweedse Kinderombudsman heeft wettelijke bevoegdheden, die gekoppeld zijn aan het kinderrechtenverdrag.

In de Zweedse discussie over de Kinderombudsman stond de vraag centraal of de ombudsman algemene of specifieke bevoegdheden moest hebben, in het bijzonder of de ombudsman wettelijke mogelijkheden moest hebben om in te grijpen in afzonderlijke gevallen, of dat de bevoegdheden van de ombudsman meer algemeen moesten zijn, gericht op de belangenbehartiging van kinderen. Uiteindelijk is in Zweden gekozen voor een algemene taakopdracht voor de Kinderombudsman, gericht op de belangenbehartiging van kinderen. Dit vanuit het argument dat in Zweden al instanties belast zijn met de behandeling van individuele klachten. Ook het argument van de werklast, die een dergelijke taakomschrijving met zich mee zou brengen, telde zwaar in de discussie. De Zweedse Kinderombudsman heeft de taak om jaarlijks aan het parlement te rapporteren over onder meer de wijze waarop Zweden het kinderrechtenverdrag uitvoert. Daarnaast worden er in het rapport aanbevelingen gedaan.

Ook in België is sinds 1999 een kinderrechtencommissariaat² ingesteld.

De taken zijn:

- Het toezien op de naleving van het kinderrechtenverdrag;
- Het instaan voor de opvolging, de analyse, de evaluatie en de bekendmaking van de levensomstandigheden van het kind;
- Het optreden als vertolker van de rechten, de belangen en de noden van het kind;
- Het in behandeling nemen van individuele klachten en meldingen.

In Griekenland valt de Kinderombudsman wettelijk onder het bureau van de Nationale ombudsman, deze heeft de status van een substituutombudsman. Voor de bescherming van de rechten van kinderen strekken de bevoegdheden van de Griekse Kinderombudsman zich zowel uit over publieke en privaatrechtelijke organisaties als over privé-personen die kinderrechten schenden.

De Griekse Kinderombudsman heeft een geheel eigen gezicht naar buiten toe, de zogenaamde front-office. De Kinderombudsman kan echter een beroep doen op het back-office en de expertise van het bureau van de Griekse Nationale ombudsman.

¹ NIZW, «Deelnemerslijst expertmeeting Ombudsman for Children», 15 november 2002, Utrecht: NIZW International Centre, 2A: Klachten en rechtenschending.

² Voor informatie over het Belgische Kinderrechtencommissariaat en een indruk van de werkwijze, zie: www.kinderrechten.be.

1.5. Kinderombudswerk in Nederland

Van begin 1998 tot eind 2000 is het proefproject «Kom op! Jeugdbudswerk» in een zestal regio's uitgevoerd en geëvalueerd.¹ De doelstellingen van jeugdbudswerk zijn meer mogelijkheden te scheppen voor jongeren om gehoord te worden, het bevorderen van jeugdparticipatie, meer zicht te krijgen op de signalen van de jeugd, verbetering van de toegang tot jeugdvoorzieningen en belangenbehartiging. Deze doelstellingen zijn aanvullend op de reeds bestaande voorzieningen als de kindertelefoon, Kinder- en Jongerenrechtswinkels en JIP's.

Uit de evaluatie is gebleken dat er behoefte bestaat aan voortzetting van het jeugdbudswerk omdat duidelijk in een behoefte werd voorzien. Aanbevolen wordt om te komen tot een netwerk van jeugdbudswerkers, met een landelijk coördinatiepunt, ten einde eenvormigheid en herkenbaarheid van het jeugdbudswerk te bevorderen.

Ook vanuit ouders, kinderen en organisaties die zich inzetten voor de belangenbehartiging van kinderen, zoals Defence for Children, kinderechtswinkels, de kindertelefoon en Stichting De Ombudsman, wordt de roep om een Kinderombudsman luider. Deze organisaties worden ondersteund door een aantal hooggeleerden in de kinderbescherming en rechten van het kind.²

In de praktijk blijkt dat zich op een aantal terreinen situaties voordoen waar belangen van kinderen in het geding komen en kinderen of ouders behoefte hebben aan een (onafhankelijk) aanspreekpunt. Een goed voorbeeld hiervan is het gebrek aan effectieve samenwerking tussen de bij de jeugdhulpverlening betrokken instanties en het gebrek aan resultaatgerichte aanpak bij Bureau Jeugdzorg, zoals blijkt uit het rapport van de Nationale ombudsman over de 16-jarige Pascal Keijzer die om het leven is gebracht. Effectieve begeleiding van jeugdigen is afhankelijk van vele instanties, die als schakels in een keten werken. In deze complexe keten is geen regiefunctie te herkennen. Effectieve op elkaar afgestemde begeleiding blijft uit. Hier is gebleken dat de Nationale ombudsman als aanspreekpunt van waarde kan zijn voor wat betreft instanties voor zover deze zijn aan te merken als een bestuursorgaan. Wat echter nog ontbreekt is een spreekbuis gericht op kinderen om de toegankelijkheid en laagdrempeligheid van zo'n onafhankelijk aanspreekpunt te kunnen garanderen. Vanuit het onderwijs komen er steeds meer geluiden die voor een Kinderombudsman pleiten. Deze zou bijvoorbeeld onderwerpen waar kinderen binnen het onderwijs mee te maken hebben, op eigen initiatief aan de orde kunnen stellen. Al met al blijkt er een groot maatschappelijk draagvlak te zijn voor de instelling van een Kinderombudsman, die als een onafhankelijk en objectief orgaan, vanuit de belangen van kinderen, gevraagd en ongevraagd een aantal zaken aan de orde stelt.

1.6. Conclusie

Uit bovenstaande kan men concluderen dat het instellen van een Kinderombudsman in een grote behoefte in Nederland zal voorzien. Daarvoor pleit dat het instellen van een Kinderombudsman een van de belangrijkste aanbevelingen is in het kader van het kinderrechtenverdrag en dat bijna alle landen die eenzelfde voorzieningenniveau hebben als Nederland een Kinderombudsman kennen. Ook blijkt er uit de praktijk een groot maatschappelijk draagvlak aanwezig te zijn voor de Kinderombudsman.

Ondanks het feit dat er verschillende instanties zijn die zich op enigerlei wijze bezig houden met de positie van kinderen, blijkt er in de praktijk vraag naar een landelijk functionerende instantie, die op afstand en op onafhankelijke wijze de positie van kinderen aan de orde stelt. De belangen van kinderen en het kinderrechtenverdrag staan daarbij centraal.

¹ «Jeugdbudswerk: een toegevoegde functie», Instituut Jeugd en Welzijn, Vrije Universiteit, Amsterdam, juli 2000.

² Zoals onder andere de heer prof. mr. J. E. Doek. Emeritus hoogleraar Jeugd- en Familierecht aan de Vrije Universiteit van Amsterdam.

2. Het functioneren van het klachtrecht in de jeugdzorg

2.1. Inleiding

Op verschillende terreinen waar over kinderen of met kinderen beslissingen worden genomen functioneren klachtenregelingen, zoals in de jeugdhulpverlening en het onderwijs. Deze regelingen dienen ertoe zorg te dragen dat afhandeling van klachten zorgvuldig gebeurt (hoor en wederhoor, onafhankelijkheid) en dragen bij aan het verbeteren van de door instellingen verleende zorg. Echter, in de praktijk blijkt dat, ondanks deze regelingen, de positie van de belanghebbenden in deze regelingen zwak is, bijvoorbeeld bij ondertoezichtstellingen.¹

2.2. De Inspectie jeugdzorg

De Inspectie jeugdzorg

De Inspectie jeugdzorg is verantwoordelijk voor het uitvoeren van onafhankelijk toezicht op de jeugdzorg. Zij werkt onder het ministerie van Jeugd en Gezin en zijn dus verantwoording verschuldigd aan de minister. Uit het jaarverslag 2007 van de Inspectie jeugdzorg blijkt dat er tekortkomingen blijven in de kwaliteit van de jeugdzorg. Jongeren maken te weinig gebruik van de klachtenprocedure waardoor hun stem te weinig wordt gehoord. Niet in elke instelling is een onafhankelijke vertrouwenspersoon beschikbaar en een aantal instellingen maakt te weinig gebruik van informele (interne) klachten van cliënten om de eigen werkwijze te verbeteren. Bovendien komt de medezeggenschap van ouders nog onvoldoende uit de verf.

Hoewel de Inspectie jeugdzorg geen individuele klachten behandelt, komen er regelmatig klachten binnen over jeugdzorginstellingen, zowel telefonisch als schriftelijk. In 2007 zijn er in totaal 145 klachten geregistreerd. Net als in vorige jaren is de meest voorkomende klacht dat men het oneens is met de invulling of aanpak van zorg. De Inspectie verwijst de klager door naar de onafhankelijke klachtencommissie van de instelling en attendeert op de provinciale vertrouwenspersoon jeugdzorg die kan helpen bij bemiddeling of het formuleren van een officiële klacht. In 2007 werd de Inspectie 40 keer benaderd met uiteenlopende zorgen van professionals binnen en buiten de jeugdzorg. Aanleiding vormden bijvoorbeeld gebrekkige kwaliteit van zorg/samenwerking (14), gebrek aan passend (vervolg)aanbod (12) en dilemma's in individuele situaties (14). Uit de praktijk blijkt dat de Inspectie echter niet zoveel met deze klachten kan.

2.3. Een overzicht van de huidige klachtenregeling

Verschillende instanties houden zich bezig met zorg aan jeugdigen, en soms met zorg aan hun ouders en/of pleegouders, zoals Bureau Jeugdzorg en zorgaanbieders. Onder Bureau Jeugdzorg vallen o.a. de gezinsvoogdij-instellingen, jeugdreclassering, AMK, Vrijwillig Ambulant. Onder zorgaanbieders vallen o.a. Medisch Kleuterdagverblijf, Boddaert, pleegzorg, residentiële voorzieningen (o.a. leefgroepen, Kamertrainingscentra) en intensieve gezinsbegeleiding.

Op 1 januari 2005 is de Wet op de jeugdzorg in werking getreden. De Bureaus Jeugdzorg zijn, net als de zorgaanbieders verplicht een klachtenregeling met een klachtencommissie te hebben. Cliënten die vinden dat ze onjuist bejegend zijn of het niet eens zijn met de inhoudelijke beoordeling, kunnen klagen bij de commissie. Ook moeten het Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieder een onafhankelijke vertrouwenspersoon hebben. Deze staat een cliënt met advies en bijstand bij. De Wet op de jeugdzorg regelt dat zowel provincies als het Rijk hun beleid met cliëntenorganisaties moeten afstemmen.

¹ J. de Savornin Lohman c.s. Met Recht onder Toezicht gesteld-evaluatie herziene OTS-wetgeving, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2000.

De Bureaus Jeugdzorg en de zorgaanbieders dienen een cliëntenraad te hebben. Eén per instelling is voldoende, een zorgaanbieder hoeft niet voor elk afzonderlijk onderdeel van zijn instelling een aparte cliëntenraad te hebben. De cliëntenraden bewaken het algemene cliëntenbelang. Ze kunnen advies geven over de gang van zaken bij zorgaanbieders en de Bureaus Jeugdzorg.

Binnen het klachtrecht spelen dus een aantal actoren een rol:

De instellingen:

Verantwoordelijk voor het eerste traject van de klacht: de cliënten kunnen een klacht indienen binnen de instelling. De klachten worden in eerste instantie intern besproken met de hulpverlener in kwestie. Komt men er samen met de hulpverlener niet uit dan kan men een gesprek over de klachten aanvragen met de leidinggevende van de hulpverlener.

De externe klachtencommissie:

Als de cliënt niet tevreden is met de afhandeling of de uitkomst van de interne klachtafhandeling, kan deze naar de externe klachtencommissie gaan.

De beslissingen van de klachtencommissie in deze klachtzaken zijn niet bindend, maar betreffen een advies richting de instelling. De commissie heeft geen zicht op de wijze van afhandeling van het advies.

De Nationale ombudsman:

In een beperkt aantal gevallen kan men met een klacht naar de Nationale ombudsman, namelijk in die gevallen waar men klaagt over een instelling, voor zover deze als een bestuursorgaan is aan te merken.

2.4. Evaluatie van de huidige klachtenregeling

De kritiek op de bestaande klachtenvoorzieningen luidt dat deze onvoldoende onafhankelijkheid waarborgen. Op grond van de Wet op de jeugdzorg dienen de daar bedoelde instellingen *zelf* een regeling te treffen over de behandeling van klachten, waarin onder meer de samenstelling en werkwijze van de klachtencommissie worden geregeld in lijn met de in de wet opgenomen eisen.

Uit de jaarverslagen van verschillende klachtencommissies blijkt dat de termijn van 6 weken tussen ontvangst van een klacht en een uitspraak daarover stelselmatig niet wordt gehaald. Inhoudelijk loopt als een rode draad door de klachten en de hoorzittingen gebrek aan informatie, miscommunicatie en verwarring met betrekking tot verantwoordelijkheden.

Er zijn dus op dit moment allerlei klachtregelingen, maar uit de praktijk blijkt dat de te volgen procedure bij een klacht niet voldoende bekend is bij de meeste medewerkers van jeugdzorginstellingen.

De ondoorzichtigheid van klachtenprocedures, zoals bijvoorbeeld klachtafhandeling bij Bureau Jeugdzorg, waar zelfs een gevestigde instantie als Postbus 51 een al drie jaar verouderde procedure vermeldt, laat zien dat «de weg te bewandelen bij een klacht» voor belanghebbenden alles behalve uniform, actueel en consistent is.

3. Toegevoegde waarde klachtenbehandeling door Kinderombudsman

De bevoegdheid van de Kinderombudsman om klachten in behandeling te nemen strekt zich uit tot een voorziening als «last resort». De bevoegdheden strekken zich uit over zowel bestuursorganen als privaatrechtelijke organisaties die een taak ten aanzien van jeugdigen uitoefenen. De Kinderombudsman zal een belangrijke rol vervullen in het bestuderen

van individuele klachtendossiers en hier aanbevelingen over doen. Een Kinderombudsman kan zeker bijdragen aan een betere toegankelijkheid van bestaande organisaties en voorzieningen.

In de praktijk blijkt dat er een hoge drempel is bij kinderen en ouders/verzorgers als het gaat om het indienen van een klacht bij de instelling waar hulp/zorg wordt verleend. Bovenal is het voor de jeugdigen zelf lastig te klagen over de instelling waarin zij verblijven. Men weet nooit of een klacht over de bejegening door een groepsleider geen repercussies heeft vanwege de afhankelijkheidspositie waarin de jeugdige verkeert. Dit leidt vaak tot situaties waarbij ouders/verzorgers en kinderen zich machteloos en radeloos voelen.

Gezien de machtsongelijkheid tussen instanties en burgers zijn het vaak de kinderen (en hun ouders) die aan het kortste eind trekken. Er is geen onafhankelijk orgaan of persoon waar kinderen en hun ouders terecht kunnen. Bij de wetsevaluatie OTS¹ 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, niet correct of niet tijdig is afgehandeld. In die gevallen moet het mogelijk zijn een beroep te doen op de 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.

Vanuit een sociaal maatschappelijk oogpunt is het dus van belang om de Kinderombudsman de taak van klachtenbehandeling te geven opdat de belangen van kinderen te allen tijde gewaarborgd kunnen zijn. Het houden van toezicht op de wijze waarop klachten van jeugdigen of hun wettelijke vertegenwoordigers door de daartoe bevoegde instanties worden behandeld is onvoldoende om een goed beeld te krijgen van de problemen die spelen bij de klachtenafhandeling. Oorzaak hiervan is mede de versnippering van instanties die jeugdbeleid uitvoeren waardoor een transparant beeld over het functioneren van het klachtrecht moeilijk is te destilleren. Door het beleggen van de mogelijkheid van klachtbehandeling ten aanzien van jeugdigen, voor wat betreft zowel publieke als privaatrechtelijke organisaties bij één onafhankelijke instantie wordt daar eenduidigheid en uniformiteit in de afhandeling bereikt.

Het grote belang van de Kinderombudsman als klachtinstantie is dat deze een beleid voert dat zich specifiek richt op het belang van een kind in een zaak. Kinderen moeten ergens heen kunnen met hun problemen waar ze integraal worden geholpen. Grotendeels zal dit in de praktijk betekenen dat binnenkomende klachten door middel van interventie en doorverwijzen worden afgedaan. In een aantal gevallen zal dit betekenen dat de Kinderombudsman zelf een klacht afhandelt.

4. Positionering van de Kinderombudsman

Bij het institutionaliseren van een Kinderombudsman in Nederland is globaal sprake geweest van twee mogelijkheden, welke beide door indiener in overweging zijn genomen: het optuigen van een nieuw zelfstandig instituut of het onderbrengen van de ombudsfunctie voor jeugdigen bij een bestaande instantie. Uitgaande van het onderkende takenpakket van de Kinderombudsman en de synergievoordelen die voortvloeien uit de samenwerking met het bureau van de Nationale

¹ J.de Savornin Lohman c.s., Met Recht onder toezicht gesteld-evaluatie herziene OTS-wetgeving, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2000.

ombudsman, is de meest voor de hand liggende keuze geweest het onderbrengen van de ombudsfunctie voor jeugdigen bij de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman is nu al bevoegd de Tweede Kamer te verzoeken een substituut-ombudsman te benoemen. In dit wetsvoorstel is een verplichting opgenomen tot benoeming van de substituut-ombudsman die de functie van Kinderombudsman heeft. Dit om de functionele autonomie van de Kinderombudsman zo goed mogelijk te waarborgen. Dat aan de Kinderombudsman een eigen takenpakket toekomt, doet overigens geen afbreuk aan artikel 9, vijfde lid, van de Wet Nationale ombudsman. Voor de Kinderombudsman zijn aparte functiegerelateerde taken en bevoegdheden in de wet opgenomen omdat deze noodzakelijk zijn voor het naar behoren uitoefenen van zijn functie. De aard van het ambt van Kinderombudsman vereist de bevoegdheid om ook privaatrechtelijke organisaties te bestrijken die geen openbaar gezag uitoefenen maar wel een publieke taak ten aanzien van jeugdigen hebben. Dit is voor indiener aanleiding geweest om rechtstreeks aan deze functionaris een aantal specifieke taken en bevoegdheden toe te kennen. De Nationale ombudsman heeft deze bevoegdheden voor het uitoefenen van zijn functie immers niet direct nodig.

De Kinderombudsman zal zich naar buiten toe met een eigen gezicht profileren om zo de toegankelijkheid en laagdrempeligheid te kunnen garanderen. Door het onderbrengen van de Kinderombudsman bij de Nationale ombudsman kan de Kinderombudsman bij de interne afhandeling van zaken gebruik maken van de reeds bestaande expertise bij het bureau van de Nationale ombudsman. Ressorterend onder de Wet Nationale ombudsman kan de Kinderombudsman meeprofiteren ten aanzien van de reeds bestaande onafhankelijke positie van de Nationale ombudsman en het gezag dat hij in de samenleving heeft.

5. Het takenpakket van de Nederlandse Kinderombudsman

5.1. Inleiding

Zoals reeds aangegeven wordt in de ons omringende landen – toegespitst op de lokale omgevingsfactoren – verschillend invulling gegeven aan het begrip Kinderombudsman.

De functie van de Kinderombudsman in Nederland zou die van «watch dog», moeten zijn: het in de gaten houden of zowel bestuursorganen als privaatrechtelijke organisaties (gezinsvoogdij-instellingen, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg etc.) zich voldoende houden aan het kinderrechtenverdrag. De Kinderombudsman zou zich gevraagd en ongevraagd moeten bemoeien met zaken die kinderen aangaan, signalen uit de samenleving oppakken en hierover een advies uitbrengen en voorstellen doen aan de regering.

De Kinderombudsman dient optimaal toegankelijk te zijn voor kinderen en ouders.

Het gaat om het totale en brede veld van toezicht op en implementatie van het kinderrechtenverdrag.

Kortom: een algemene rol van een permanente «luis in de pels», die zowel de overheid, als de privaatrechtelijke organisaties «scherp» houdt, en die toeziet op de naleving van de rechten van het kind. Dus een versterking van de aandacht voor de rechten van kinderen. Van belang is dat de Kinderombudsman zorgvuldig te werk gaat, gevraagd en ongevraagd advies kan uitbrengen en bovenal onafhankelijk is en boven alle partijen staat. Tevens dient de Kinderombudsman als een onafhankelijk orgaan het jeugdbeleid, in de breedste zin van het woord, te monitoren. Het brede jeugdbeleid omvat onderwijs, jeugdzorg, Justitiële Jeugdinrichtingen, Jeugd Geestelijke Gezondheidszorg, de verstandelijke gehandicapten-sector, kinderarbeid, kinderopvang, scouting etc. Over dit jeugdbeleid kan

de Kinderombudsman gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen. Tevens draagt hij bij aan de implementatie en uitvoering van het kinderrechtenverdrag en kan tenslotte fungeren als klachtbehandelende instantie, wanneer voor bepaalde klachten geen voorziening is of reeds is doorlopen. De indiener is daarom van mening dat de Kinderombudsman onafhankelijk en gezaghebbend moet zijn. Die onafhankelijkheid geldt in ieder geval ten opzichte van alle ministeries.

Unicef heeft aangegeven welke kenmerken essentieel zijn in het profiel van de Kinderombudsman (UNICEF, 2001):

1. Onafhankelijkheid. Het instituut handelt onafhankelijk van regering en overheid. Het kent meestal een wettelijke basis en een doelstelling die is vastgelegd in relatie tot het VN-Verdrag (de Scandinavische landen, België en Guatemala). Er is sprake van tenminste functionele autonomie, onder meer tot uitdrukking komend in eigen (kern)staf en een eigen benoemingsbeleid. Er is eveneens sprake van financiële autonomie. Slechts een enkele Kinderombudsman is voor zijn werkzaamheden gedeeltelijk afhankelijk van schenkingen.
2. Duidelijke, omvattende en toereikende bevoegdheden. Deze bevinden zich in de meeste gevallen op het terrein van adviesrecht, onderzoeksmogelijkheden en (ondersteuning van) juridische acties.
3. Toegankelijkheid, met name ook voor de directe doelgroep van kinderen en jongeren.
4. Samenwerkingsverbanden, met name met NGO's die dezelfde doelgroep hebben.
5. Accountability, meestal in de vorm van de publicatie van een jaarverslag.

Uit bovenstaande komt de indiener tot één overkoepelende taak die de Kinderombudsman zal uitvoeren, namelijk het bevorderen dat de rechten van jeugdigen zullen worden geëerbiedigd door bestuursorganen en door privaatrechtelijke organisaties.

Voor het naar behoren uitvoeren van deze taak staan hem een aantal middelen ter beschikking die verderop zullen worden toegelicht.

De Tweede Kamer heeft zich toentertijd reeds in grote meerderheid uitgesproken over de wenselijkheid van een dergelijk takenpakket¹ en de indiener heeft zich daarbij willen aansluiten. Hieronder zal worden ingegaan op de achtergronden en overwegingen bij de overkoepelende taak en bijbehorende activiteiten.

5.2. Het bevorderen dat de rechten van jeugdigen zullen worden geëerbiedigd door bestuursorganen en door privaatrechtelijke organisaties.

Gezien de versnippering van het jeugdbeleid in Nederland over de verschillende organisaties, departementen en bestuurslagen, is het wenselijk een instantie in het leven te roepen, die de voortgang en samenhang van de implementatie van het kinderrechtenverdrag in de gaten houdt.

Het informeren van de jeugd en volwassenen over kinderrechten is een overheidstaak (art. 42 kinderrechtenverdrag). De overheid kan bij deze taak anderen inschakelen. De indiener ziet hier een taak voor de Kinderombudsman.

Uit hoofde van deze functie kan de Kinderombudsman door zijn expertise, in samenwerking met NGO's en instellingen als de kindertelefoon en kinderrechtswinkels bijdragen aan de bekendheid van het kinderrechtenverdrag. Dit natuurlijk onder de jeugd, maar ook onder beleidsmakers, lokale overheden, Rijksoverheden en instellingen op het gebied van onderwijs en (jeugd)zorg.

¹ Handelingen II 1999/00, nr. 78, pag. 5040–5040.

In Nederland is de verslaglegging over het kinderrechtenverdrag niet structureel geregeld, ondanks het feit dat de Staten verplicht zijn om op adequate wijze te rapporteren over de stand van zaken en voortgang van de implementatie van het verdrag. De Kinderombudsman zal jaarlijks een verslag van zijn werkzaamheden sturen aan beide Kamers der Staten-Generaal en aan Onze Ministers. Dit jaarverslag kan dienen als leidraad voor de rapportage van Nederland aan het Comité.

De Kinderombudsman zal gevraagd en ongevraagd advies geven aan de regering en de Tweede Kamer over de wetgeving die en het beleid dat de rechten van jeugdigen raakt. Het adviseren kan alle beleidsterreinen omvatten waar kinderen direct of indirect mee te maken hebben, zoals onderwijs, jeugdzorg, arbeid, veiligheid, kinderopvang, openbare ruimte, Raad voor de Kinderbescherming, gehandicaptensector, Jeugd-GGZ, Jeugd-LVG, Welzijnsbeleid, sociaal beleid, defensie, etc. Het advies kan op ad-hocbasis worden gegeven, bijvoorbeeld naar aanleiding van een breed onderzoek naar een aantal individuele klachten.

Het gaat erom dat de Kinderombudsman in staat is 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. Ook houdt de Kinderombudsman toezicht op de wijze waarop klachten van jeugdigen of hun wettelijke vertegenwoordigers door de daartoe bevoegde instanties worden behandeld en kan hij onderzoek instellen naar de eerbiediging van de rechten van jeugdigen naar aanleiding van klachten of uit eigen beweging.

De Kinderombudsman krijgt onderzoeksbevoegdheden om deze taken goed uit te kunnen voeren. Bijzonderheid is hierbij dat de Kinderombudsman dezelfde bevoegdheden zal hebben ten aanzien van privaatrechtelijke organisaties in het veld als de Nationale ombudsman heeft ten aanzien van bestuursorganen, zoals het verlangen van de benodigde inlichtingen, het oproepen van deskundigen en een onderzoek ter plaatse instellen. Indien er acht het van belang dat deze onderzoeksbevoegdheden zich mede uitstrekken over privaatrechtelijke organisaties met een publiek karakter, voor zover deze een taak ten aanzien van jeugdigen uitoefenen. Op deze wijze zal de naleving van de rechten van jeugdigen ook bij deze organisaties gewaarborgd zijn.

Vanuit sociaal maatschappelijk oogpunt is het van belang om de Kinderombudsman de mogelijkheid te geven om toezicht te houden op de wijze waarop het klachtrecht betreffende jeugdigen functioneert. De onder 5.2 genoemde taak kan hij of zij namelijk slechts naar behoren uitvoeren door zich een reëel beeld te vormen van misstanden rondom jeugdigen die zich afspelen in de samenleving. In het verlengde daarvan heeft de Kinderombudsman dan ook de taak om klachten in behandeling te nemen en daarover een rapport uit te brengen met zijn bevindingen. Ook kan de Kinderombudsman de klacht doorzenden aan de tot behandeling bevoegde instanties om op die wijze kinderen, wettelijke vertegenwoordigers en maatschappij te ondersteunen bij het vinden van de juiste schakel in de keten van het jeugdbeleid. Waar nodig zal hij interveniëren om te bevorderen dat de rechten van jeugdigen beter worden geëerbiedigd. Jeugdigen en hun ouders zullen op deze wijze minder snel met lege handen komen te staan. En juist de bereidwilligheid van betrokkenen is wat de Kinderombudsman mede tot een groot succes kan maken.

Bovenal is het van belang dat de Kinderombudsman bij de uitvoering van zijn taken zoveel mogelijk rekening houdt met de mening van jeugdigen zelf overeenkomstig artikel 12 van het kinderrechtenverdrag, met de belangen van jeugdigen en met hun belevingswereld.

6. Zienswijze van de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman omarmt van harte de instelling van een Kinderombudsman. Het voorziet in een diepe, lang gevoelde behoefte van onze maatschappij. Kinderen en jongeren krijgen hiermee eindelijk de ombudsman die zij verdienen: een ombudsman die zich speciaal voor hun rechten inzet.

Jeugdigen zijn gebaat bij een informele en oplossingsgerichte aanpak van hun klachten of signalen. Het is goed dat de taken van de Kinderombudsman worden vastgelegd in een wettekst, maar het blijft een papieren instituut als de Kinderombudsman zijn werkwijze niet afstemt op de beleavingswereld van kinderen en jongeren. Hij werkt niet alleen vóór hen, maar ook mét hen om de problemen met hun rechten in kaart te brengen. De grote kracht van de Kinderombudsman schuilt erin dat hij als substituut van de Nationale ombudsman een eigen, heel bijzonder werkterrein krijgt: de rechten van jeugdigen. Als substituut van de Nationale ombudsman kan de Kinderombudsman makkelijk aansluiten bij de opgedane ervaringen en manier van werken van de Nationale ombudsman: een persoonlijke benadering (bellen, e-mailen en, in geval van de Kinderombudsman, chatten en twitteren) en een oplossingsgerichte aanpak. In veruit de meeste gevallen lukt het om in overleg met zowel burger als overheid de klacht informeel en praktisch op te lossen. Voor jeugdigen is zo'n aanpak nog van veel groter belang. Herkenbaarheid en laagdrempeligheid zullen voorop staan in de keuze van de Kinderombudsman voor een eigen vorm en stijl. De aanpak van problemen is dejuridiserend en biedt ruimte voor de stem van jongeren. Bij het doen van preventief onderzoek, het monitoren en het aanzwengelen van maatschappelijk debat betreft de Kinderombudsman jongeren op een manier die bij hun leeftijd past. Zo ontwikkelt de Kinderombudsman een eigen gezicht en positie.

Kinderrechten zijn mensenrechten en die hebben altijd al een onlosmakelijk onderdeel gevormd van de behoorlijkheidsvereisten waaraan de Nationale ombudsman toetst. Buigt de rechter zich al over de zaak van een kind? Dan mengt de Kinderombudsman zich daarin niet, net zo min als de Nationale ombudsman. Voor al die problemen waarvoor jeugdigen niet terecht kunnen bij een rechter, kunnen zij een beroep doen op de Kinderombudsman. Die kan, op een andere manier dan de rechter doet, vanuit het behoorlijkheidskader een oordeel geven over de eerbiediging van hun rechten.

Het werken met en in dezelfde organisatie is gerechtvaardigd door de inhoud, werkwijze en efficiency en schept voor de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman absoluut een meerwaarde. De voortdurende synergie als gevolg hiervan zal beide ombudsmannen helpen om hun rol voor de maatschappij steeds opnieuw te versterken en te verbeteren. De Kinderombudsman is een prachtig nieuw instituut. Kinderrechten worden hiermee diep verankerd in onze samenleving. En daar is grote behoefte aan. De Nationale ombudsman is vereerd om hierin een rol te mogen hebben. Hij zal er alles aan doen om de Kinderombudsman te helpen heel snel aan de slag te gaan.

7. De naamgeving

Van verscheidene kanten is er bij de indiener op aangedrongen af te zien van het gebruik van de naam Kinderombudsman. De wildgroei in het gebruik van het woord «ombuds» zou verwarring opleveren.

De indiener deelt deze mening niet. Sedert jaren fungeren naast elkaar Stichting De Ombudsman en de Nationale ombudsman, waarvan de eerstgenoemde de «oudste rechten» op het gebruik van deze naam heeft. Hoewel de indiener begrip heeft voor de problematiek rond de naamgeving, is zij van mening dat de toevoeging «Kinder» onderscheidend

genoeg is. Verwacht kan worden dat deze instantie in het spraakgebruik niet zonder deze toevoeging zal geschieden. De (overigens onzijdige en Scandinavische) term «ombudsman» heeft in het maatschappelijke verkeer een onafhankelijke en betrouwbare lading. De indiener is van mening dat dit uitdrukking geeft aan de onafhankelijke positie van de Kinderombudsman. De naam is zeer herkenbaar en heeft een optimale laagdrempeligheid in combinatie met een hoge mate van gezag. Dit wordt in het bijzonder van belang geacht voor de toegankelijkheid voor kinderen. Ook bleek uit het onderzoek van het SCO-Kohnstamm dat er een sterke voorkeur bestaat voor de benaming Kinderombudsman.¹

8. Financiën

De Kinderombudsman werkt volgens dit voorstel aanvullend op bestaande klachteninstanties. Het institutionele model waar indiener voor heeft gekozen is een synthese tussen het Griekse en het Noorse model. Een globale financiële inschatting is gemaakt op basis van de beschikbare budgetten van Noorwegen en Vlaanderen gemeten naar het aantal jeugdigen onder de bevolking. Op basis hiervan zou in Nederland naar schatting een budget van 4.5 miljoen euro nodig zijn. Deze landen hebben ervoor gekozen een zelfstandig instituut op te richten voor de Kinderombudsman.

Indiener kiest er echter voor de Kinderombudsman te laten aanhaken bij het bureau van de Nationale ombudsman omdat er onder andere bespaard kan worden op zowel personele als operationele kosten. De Nationale ombudsman is namelijk al belast met de taak verzoekschriften van en betreffende jeugdigen ten aanzien van bestuursorganen te behandelen. In zoverre is dus geen sprake van meerkosten. Daar staat tegenover dat naar verwachting het aantal verzoekschriften bij het bureau van de Nationale ombudsman omhoog zal gaan door het actief manifesteren van de Kinderombudsman. Hierdoor zullen de apparaatskosten van de Nationale ombudsman stijgen. Ook de taak van specifieke klachtenbehandeling zal een zeker opwaarts effect geven aan de apparaatskosten van de Nationale ombudsman. Het bureau van de Nationale ombudsman zal worden geconfronteerd met een aantal tot nog toe relatief onbekende taken: te denken valt hierbij aan de promotie van kinderrechten en het bevorderen dat de rechten van jeugdigen zullen worden geëerbiedigd door bestuursorganen en door privaatrechtelijke organisaties. Voorts zal er rekening gehouden moeten worden met opstartkosten, zoals onder andere het opzetten en uitvoeren van een voorlichtingscampagne, indien het wetsvoorstel tot wet wordt verheven. De Kinderombudsman zal blijvend aan promotie moeten doen, educatiemateriaal ontwikkelen, etc. Omdat de Kinderombudsman zich met een eigen gezicht naar buiten toe zal manifesteren ligt het voor de hand hem te ondersteunen met een eigen front-office en telefoonnummer.

Initieel moet er daarom rekening worden gehouden met kosten tussen de 3 en 3.5 miljoen euro. Op termijn zal dit bedrag naar verwachting kunnen dalen. Indiener stelt voor de benodigde gelden voor rekening te brengen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Programmaministerie voor Jeugd & Gezin, ieder voor de helft.

9. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

A

Met dit onderdeel wordt de definitie van Kinderombudsman aan de wet toegevoegd. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 4 van het algemeen gedeelte

¹ A.J.Nijssen en G.E. Schmidt, Modellen voor een «Instituut Kinderombudsman», Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut, 2001.

van de toelichting is gekozen voor een substituut-ombudsman als Kinderombudsman.

In de definitiebepaling wordt dan ook verwezen naar artikel 9 van de Wet Nationale ombudsman (WNo) waarin de benoeming van substituut-ombudsmannen is geregeld.

B

De artikelen 1b en 1c van de WNo bevatten regelingen over respectievelijk de procedure indien decentrale overheden kiezen voor een eigen ombudsvoorziening (artikel 1a, eerste lid, onder b van de WNo bevat die keuzemogelijkheid) en de vergoeding die de decentrale overheden verschuldigd zijn voor de behandeling van verzoekschriften door de Nationale ombudsman. Die bepalingen zijn niet van belang voor de Kinderombudsman. Er bestaat geen keuze voor decentrale overheden om zich al dan niet aan te sluiten bij de Kinderombudsman (de bevoegdheden van de Kinderombudsman in dit wetsvoorstel strekken zich automatisch daartoe uit). Voor een dergelijke systematiek is gekozen omdat het belangrijk is dat er één duidelijk herkenbare en laagdrempelige voorziening is, dé Kinderombudsman, waar jeugdigen en anderen terecht kunnen als het gaat om de rechten van jeugdigen. Aangezien decentrale overheden geen keuze hebben om zich al dan niet bij de Kinderombudsman aan te sluiten en bovendien nog onduidelijk is welke kosten met de klachtbehandeling door de Kinderombudsman gemoeid zullen zijn, hoeven decentrale overheden geen vergoeding te betalen voor de behandeling van klachten door de Kinderombudsman. Artikel 1c van de WNo mist in dit verband dan ook betekenis.

C

Voor de functie van Kinderombudsman is gekozen voor de vorm van een substituut-ombudsman. De keuze voor een substituut-ombudsman brengt mee dat de Kinderombudsman deel uitmaakt van de organisatie van de Nationale ombudsman en dat de regels die voor substituut-ombudsmannen in het algemeen gelden, in beginsel ook op hem van toepassing zijn. De Kinderombudsman heeft echter wel een eigen gezicht naar buiten toe en eigen taken en bevoegdheden die in de wet zijn toegekend. Daarom is het nodig dat er altijd één substituut-ombudsman is die specifiek de functie van Kinderombudsman heeft. De wijzigingen van artikel 9 van de WNo voorzien daarin. Zo wordt in het eerste lid de vermelding dat «zo nodig» een of meer personen tot substituut-ombudsman worden benoemd geschrapt. Het is immers altijd nodig dat een substituut-ombudsman wordt benoemd die de functie van Kinderombudsman heeft. Daarbij is het uitdrukkelijk aan de Tweede Kamer om bij de benoeming van de substituut-ombudsman(nen) aan te wijzen wie de functie van Kinderombudsman heeft. Ten slotte is geregeld dat als er geen Kinderombudsman is, de Nationale ombudsman zo snel mogelijk een verzoek aan de Tweede Kamer tot benoeming van een substituut-ombudsman dient te doen. Dat de Kinderombudsman gewoon substituut-ombudsman is, betekent onder meer dat de Nationale ombudsman zijn werkzaamheden regelt en dat hij ook belast kan worden met de behandeling van verzoekschriften die zijn gericht aan de Nationale ombudsman. Bij zijn bevoegdheid de werkzaamheden van een substituut-ombudsman te regelen dient de Nationale ombudsman uiteraard wel de wet te respecteren, die een groot aantal taken rechtstreeks aan de Kinderombudsman opdraagt.

D

De wijziging van artikel 10 van de WNo voorziet in een speciale regeling

voor vervanging en waarneming van de Kinderombudsman. Normaal gesproken is een dergelijke regeling ten aanzien van substituut-ombudsmannen niet nodig. Alle taken zijn in de wet opgedragen aan de Nationale ombudsman en die kan regelen dat bepaalde werkzaamheden worden uitgevoerd door een substituut-ombudsman. Mocht een substituut-ombudsman tijdelijk of blijvend zijn ambt niet kunnen vervullen, dan liggen de taken automatisch weer bij de Nationale ombudsman. Voor de taken die bij de wet aan de Kinderombudsman zijn opgedragen ligt dat anders; deze berusten op grond van de wet immers bij de Kinderombudsman en niet bij de Nationale ombudsman. Daarom is een regeling nodig voor het geval de Kinderombudsman tijdelijk of blijvend zijn functie niet kan uitoefenen. In artikel 10 wordt voorzien in een regeling parallel aan de regeling die geldt voor de Nationale ombudsman. Dit betekent dat de Kinderombudsman in beginsel wordt vervangen door een andere substituut-ombudsman als hij tijdelijk niet in staat is zijn functie te vervullen en ook wordt waargenomen door een andere substituut-ombudsman als hij overlijdt of wordt ontslagen. Als geen andere substituut-ombudsman aanwezig of beschikbaar is voorziet de Tweede Kamer in de vervanging of waarneming.

E

Het nieuwe hoofdstuk IIa bevat de specifieke bepalingen over de Kinderombudsman.

Daarin worden onder meer de taken van de Kinderombudsman en de reikwijdte van zijn bevoegdheden vastgelegd. Hieronder zal op de afzonderlijke artikelen worden ingegaan.

Artikel 11a

In dit artikel zijn de definities opgenomen die alleen voor de Kinderombudsman van belang zijn. Wat betreft de definitie van het begrip «jeugdige» is aansluiting gezocht bij de formulering in de Wet op de jeugdzorg. Onder het begrip «jeugdige» wordt verstaan een persoon die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt als ook een categorie meerderjarigen. Bij laatstgenoemden betreft het daders van strafbare feiten tussen de 18 en 21 jaar ten aanzien van wie de jeugdsancties uit het Wetboek van Strafrecht worden toegepast. De definitie is daarmee ruimer dan de definitie van het begrip «kind» in artikel 1 van het kinderrechtenverdrag, waarbij wordt uitgegaan van een mens jonger dan achttien jaar (tenzij volgens het op het kind toepasselijke recht de meerderjarigheid eerder wordt bereikt).

Artikel 11b

In artikel 11b zijn de taken van de Kinderombudsman vastgelegd. Het eerste lid bevat een algemene taakomschrijving, namelijk het bevorderen dat de rechten van jeugdigen, opgenomen in het kinderrechtenverdrag, worden geëerbiedigd door bestuursorganen en door privaatrechtelijke organisaties. Het werkterrein van de Kinderombudsman betreft dus niet alleen bestuursorganen, maar ook privaatrechtelijke organisaties voor zover deze geen openbaar gezag uitoefenen. Het werkterrein van de Kinderombudsman strekt zich daarmee uit buiten het bestuursorgaanbegrip, zoals dat voor de ombudsman is vastgelegd.

In het tweede lid zijn concrete activiteiten opgenomen waarmee de Kinderombudsman uitvoering kan geven aan deze taak. Het betreft ten eerste de meer algemene taak voorlichting en informatie te geven over de rechten van jeugdigen. Deze taak kan worden gezien in het licht van het kinderrechtenverdrag. Artikel 42 van het kinderrechtenverdrag verplicht de staten die partij zijn de beginselen en bepalingen van het kinder-

rechtenverdrag op passende en doeltreffende wijze algemeen bekend te maken, zowel aan volwassenen als aan kinderen. Ook kan de Kinderombudsman gevraagd en ongevraagd advies geven aan de regering en de Tweede Kamer over wetgeving en beleid ten aanzien van jeugdigen. Voorts kan de Kinderombudsman een onderzoek doen naar de eerbiediging van de rechten van jeugdigen naar aanleiding van klachten of uit eigen beweging. De mogelijkheid een klacht in te dienen bij de Kinderombudsman is uitgewerkt in artikel 11c. Naast deze mogelijkheid tot individuele klachtbehandeling heeft de Kinderombudsman ook een toezichthoudende taak ten aanzien van de klachtbehandeling door andere bevoegde instanties. De Kinderombudsman kan zich op deze manier met het «systeem» van klachtbehandeling ten aanzien van jeugdigen bezighouden, hiaten daarin signaleren en zo nodig zich inspannen om de klachtbehandeling (bij bepaalde organisaties) te verbeteren. Op de taken van de Kinderombudsman wordt ook al ingegaan in hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de toelichting.

Voor een meer uitgebreide toelichting op de verschillende taken wordt dan ook verder daarnaar verwezen.

Het derde lid van artikel 11b bevat een handreiking over hoe de Kinderombudsman zijn taken ten aanzien van jeugdigen moet uitvoeren. Juist bij de specifieke doelgroep waarvoor de Kinderombudsman in het leven wordt geroepen (jeugdigen) bestaat het gevaar dat zij onvoldoende worden betrokken bij de taakuitvoering of dat zij onvoldoende kunnen deelnemen door gebrek aan begrijpelijke informatie. Jeugdigen dienen uiteraard op een speciale manier te worden aangesproken die past bij hun leeftijd. Het derde lid van dit artikel legt daarom expliciet vast dat de Kinderombudsman bij de uitvoering van zijn taken zoveel mogelijk rekening houdt met de mening en de belangen van jeugdigen en met hun belevingswereld.

Artikel 11c

Dit artikel regelt de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de Kinderombudsman. Deze mogelijkheid wordt opengesteld voor een ieder die meent dat een of meer rechten van jeugdigen niet geëerbiedigd worden. Daarbij kan zowel een klacht worden ingediend over bestuursorganen als over organen van rechtspersonen, niet zijnde bestuursorganen (privaatrechtelijke organisaties). Bij bestuursorganen gaat het, anders dan volgt uit artikel 1a, eerste lid, onder b, ook om alle bestuursorganen van provincies, gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen, omdat ervoor is gekozen dat de bevoegdheid van de Kinderombudsman zich automatisch daartoe uitstrekt. Wat betreft de privaatrechtelijke organisaties gaat het in de eerste plaats om organen van rechtspersonen die een bij of krachtens de wet geregelde taak ten aanzien van jeugdigen uitoefenen. Daarnaast is het denkbaar dat dergelijke organen van rechtspersonen wel een taak ten aanzien van jeugdigen uitoefenen, maar dat het niet «een bij of krachtens de wet geregelde taak» betreft. Daarin voorziet het tweede deel van onderdeel b. Ook in dat geval is de Kinderombudsman bevoegd, zij het dat de taak van de rechtspersoon zich dan wel moet bevinden op het terrein van het onderwijs, de jeugdzorg, de kinderopvang of de gezondheidszorg.

De Nationale ombudsman is bevoegd verzoekschriften over (de meeste) bestuursorganen te behandelen, ook als die afkomstig zijn van jeugdigen. In verband daarmee regelt het tweede lid dat indien bij de Kinderombudsman een klacht wordt ingediend over een bestuursorgaan dat onder de bevoegdheid van de Nationale ombudsman valt, deze klacht geldt als een verzoekschrift aan de Nationale ombudsman. De Kinderombudsman kan een dergelijke klacht wel behandelen, zij het alleen in zijn rol als substituut-ombudsman. Het ligt wel voor de hand dat de Nationale ombudsman de behandeling van dergelijke klachten zal overlaten aan de

substituut-ombudsman die is aangewezen als Kinderombudsman, gezien diens specifieke rol op het gebied van de rechten van jeugdigen. Het derde lid regelt dat gedragingen van «ondergeschikten» worden toegerekend aan de rechtspersoon waarvoor zij werkzaam zijn (vgl. artikel 1a, vierde lid, WNo ten aanzien van bestuursorganen).

Artikel 11d

In dit artikel wordt geregeld dat de bepalingen die gelden voor de Nationale ombudsman zoveel mogelijk ook van toepassing zijn op de Kinderombudsman indien die klachten behandelt over of onderzoek uit eigen beweging doet naar bestuursorganen van decentrale overheden die niet binnen de bevoegdheid van de Nationale ombudsman vallen (bestuursorganen met een eigen voorziening voor de behandeling van verzoekschriften als bedoeld in artikel 1a, eerste lid onder b) en privaatrechtelijke organisaties. De bepalingen van titel 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing verklaard. Datzelfde geldt voor artikel 15 van de WNo, dat de mogelijkheid tot inzet van de «sterke arm» regelt, indien wettelijk opgeroepen personen niet zijn verschenen. Aan die bepaling zou behoefte kunnen bestaan in aanvulling op de bevoegdheden van titel 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Op de bepalingen van titel 9.2 Algemene wet bestuursrecht zijn enkele uitzonderingen nodig. Het is niet wenselijk dat de schriftelijkheidseis die op grond van artikel 9:18 van de Algemene wet bestuursrecht geldt voor een verzoek aan de Nationale ombudsman ook onverkort geldt voor een klacht aan de Kinderombudsman. Dit zou immers een hoge drempel voor (met name) jeugdigen zijn om een klacht in te dienen, terwijl de Kinderombudsman juist bedoeld is als laagdrempelige voorziening. Ook met de schriftelijkheidseis samenhangende bepalingen blijven buiten toepassing indien een klacht mondeling wordt ingediend. Het is vervolgens wel aan de Kinderombudsman om mondelinge klachten op schrift te stellen. Daarnaast wordt in het voorgestelde derde lid bepaald dat, in de gevallen waarin een vergoeding moet worden toegekend aan door de Kinderombudsman opgeroepen personen, deze niet ten laste van de organisaties als bedoeld in artikel 11c, eerste lid, onder b, kan plaatsvinden. Indien het onderzoek betrekking heeft op een organisatie van een van deze categorieën, dan komt de vergoeding ten laste van de begroting van de Nationale ombudsman.

Artikel 11e

Het gaat hier om een apart jaarverslag, los van het jaarverslag van de Nationale ombudsman (van welke organisatie de Kinderombudsman natuurlijk ook deel uitmaakt). De bepaling is wel grotendeels gelijk aan de bepaling zoals die geldt ten aanzien van de Nationale ombudsman (artikel 16 WNo). Een verschil is dat uitdrukkelijk is bepaald dat de Kinderombudsman zelf kan bepalen aan welke bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties hij het jaarverslag zendt naast de toezending aan beide Kamers der Staten-Generaal en de ministers.

Arib