

Het participatierecht van minderjarigen in de werkzaamheden van de Nederlandse - en Noorse Kinderombudsman

Een onderzoek naar hoe het recht op participatie van minderjarigen geregeld is in het kinderrechtelijk kader, hoe dit recht tot uiting komt in de werkzaamheden van de Nederlandse - en Noorse Kinderombudsman en in hoeverre deze twee Kinderombudsmannen hiermee voldoen aan het kinderrechtelijk kader.



**Universiteit
Leiden**

Masterscriptie Jeugdrecht

Caroline Bom

Studentnummer: s2999382

Begeleider: mr. dr. K.F.M. Klep

Adres:

Telefoonnummer:

E-mailadres:

Opleiding: Master Jeugdrecht

Datum: juli 2021

Begeleider: mr. dr. K.F.M Klep

Aantal woorden: 16474

Trefwoorden: Kinderombudsman, participatierecht, artikel 12 IVRK

‘Children are undoubtedly the most photographed and least listened to members of society’¹

¹ Dit is een citaat van R.A. Hart, een wetenschapper die in 1992 met zijn zogenoemde ‘Ladder of Participation’ verschillende niveaus beschreef van participatie van minderjarigen.

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie voor de master Jeugdrecht. In deze scriptie heb ik onderzoek gedaan naar de participatie van minderjarigen bij de werkzaamheden van de Nederlandse – en Noorse Kinderombudsman. Hoewel er initieel een voorstel lag een scriptie te schrijven voor de Haagse Jeugdbudsman, is mijn interesse een stuk verbreed en heb ik mijn onderwerp uitgebreid naar Kinderombudsmannen binnen het internationale kader. Dit komt ongetwijfeld mede doordat we dit jaar veel hebben geleerd over internationale kinderrechten en het feit dat het IVRK in elk vak een grote rol speelde.

Ik wil graag mr. dr. K.F.M. Klep bedanken voor de zeer waardevolle feedback en begeleiding die ik van haar heb ontvangen. Door al haar kennis over dit onderwerp wist zij mij altijd weer te wijzen op nieuwe relevante artikelen en auteurs. Daarnaast heeft zij mij ontzettend geholpen met het structureren en kaderen van alle informatie. Kort van stof zijn is namelijk nooit mijn grootste talent geweest en de scriptie had dus ook zomaar twee keer zo lang kunnen zijn. Ondanks de Corona-beperkingen en het gebrek aan fysieke bijeenkomsten was het fijn altijd te kunnen sparren. Dank dus daarvoor!

Ook wil ik mw. R. Verheul en mw. C. Kayed bedanken voor de tijd die zij hebben genomen voor de interviews. Heel waardevol om ook binnen de organisatie van beide Kinderombudsmannen een kijkje te mogen nemen. Daarnaast is het zeer interessant hoeveel deze twee Kinderombudsmannen in de praktijk van elkaar verschillen maar hoe zij wel beiden het belang van het kind, en niet geheel onbelangrijk: participatie, voorop zetten. Bedankt dus en *Takk!*

Voor nu rest mij dan alleen te zeggen dat ik genoten heb van de master Jeugdrecht. Ik wil alle docenten bedanken voor hun enthousiasme en kennis en hoe zij, ondanks de Corona-beperkingen, hebben bijgedragen aan een voor mij ontzettend leerzaam en waardevol jaar.

Veel leesplezier!

Caroline Bom

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Hoofdstuk 1: Inleiding	9
§1.1 - Aanleiding	9
§1.2 - Onderzoeks- en deelvragen	13
§1.3 – Methode	14
Hoofdstuk 2: Het participatierecht van minderjarigen vanuit kinderrechtelijk perspectief	17
§2.1 - Inleiding	17
§2.2 - Het IVRK	17
§2.3 - Artikel 12 IVRK	18
§2.4 - Artikel 3 IVRK	21
§2.5 - Het participatierecht op grond van het EVRM	23
§2.6 - Recht op participatie in de werkzaamheden van de Kinderombudsman	23
§2.6.1 – Instelling & mandaat	24
§ 2.6.2 – Toegankelijkheid	25
§2.6.3 – Direct contact & kwetsbare minderjarigen	27
§2.7 - Conclusie: overzicht van toetsingskader	27
Hoofdstuk 3: Het mandaat van de Nederlandse Kinderombudsman en de werkzaamheden waarbij minderjarigen kunnen participeren	30
§3.1 - Inleiding	30
§3.2 – Wetsgeschiedenis	30
§3.3 – Mandaat	33
§3.4 -Toegankelijkheid	34
§3.5 – Werkzaamheden waarbij minderjarigen kunnen participeren	35

§3.5.1 – De Kinderrechtentours	35
§3.5.2 – Vragenlijsten	37
§3.5.3 - Rapporten & adviezen	38
§3.5.4 - De klachtbehandeling	40
§3.6 - Conclusie	43
Hoofdstuk 4: Het mandaat van de Noorse Barneombudet en de werkzaamheden waarbij minderjarigen kunnen participeren	45
§4.1 - Inleiding	45
§4.2 – Mandaat	45
§4.3 – Toegankelijkheid	46
§4.4 – Werkzaamheden waarbij minderjarigen kunnen participeren	47
§4.4.1 – Deskundigengroepen	47
§4.4.2 – Rapporten en adviezen	50
§4.4.3 - De klachtbehandeling	50
§4.5 – Conclusie	52
Hoofdstuk 5: Analyse	53
§5.1 – Inleiding	53
§5.2 – Element 1: Toegankelijkheid	53
§5.3: Element 2: Instelling & Mandaat	54
§5.4 – Element 3: Direct contact	54
§5.5 – Element 4: Actief benaderen van kwetsbare minderjarigen	56
§5.6 – Element 5: Belangen van het kind	57
§5.7 – Element 6: De klachtbehandeling	58
§5.8 - Tussenconclusie	60

Hoofdstuk 6: Conclusie & aanbevelingen	62
§6.1 – Conclusie	62
§6.2 – Aanbevelingen	63
Literatuurlijst	67
Boeken	67
Artikelen	67
Rapporten en adviezen	68
Rapporten Kinderombudsman	70
Rapporten Barneombudet	74
Jurisprudentie	76
Parlementaire stukken	76
Webpagina's	76
 Bijlage 1 Internationaal toetsingskader met bronverwijzing	 788

Lijst van gebruikte afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
AROC	<i>Act Relating to the Ombudsperson for Children</i>
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ENOC	<i>The European Network of Ombudspersons for Children</i>
ENOC Standaarden	<i>ENOC's Standards for independent children's rights institutions</i>
EVRM	Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden
Instructies	<i>Instruks for barneombudet</i>
IVRK	Internationaal Verdrag Inzake de Rechten van het Kind
KRC	Kinderrechten collectief
MvT	Memorie van Toelichting
NJR	Nationale jeugdraad
NHRI	<i>National Human Rights Institution</i>
Paris Principles	<i>Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution</i>
RvS	Raad van State
Venice Principles	<i>Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution</i>
VN	Verenigde Naties
WNo	Wet Nationale ombudsman
Trb.	Tractatenblad

Hoofdstuk 1: Inleiding

§1.1 - Aanleiding

‘Bij mijn aantreden als Kinderombudsvrouw in 2016 nam ik mij voor om zoveel mogelijk met kinderen te praten. Om van hen te horen wat er goed gaat in hun leven, wat hun zorgen zijn en hoe zij hun toekomst zien. En om hen te vragen wat zij vinden dat ik als Kinderombudsvrouw voor kinderen in Nederland moet doen.’²

Dit is een quote van Margrite Kalverboer, de vrouw die sinds 2016 in Nederland het ambt Kinderombudsman bekleedt. De allereerste Kinderombudsman wereldwijd werd in 1981 aangesteld in Noorwegen. Sindsdien is het aantal gelijksoortige instanties, welke in het Engels worden gedefinieerd als *National Human Rights Institutions for children*, sterk toegenomen.³ De goedkeuring en de vrijwel universele ratificatie van het Internationaal Verdrag Inzake de Rechten van het Kind (IVRK) hebben hier sterk aan bijgedragen. Dit heeft namelijk de weg vrij gemaakt voor discussie. Niet enkel over de implicaties van de erkenning van kinderen als rechtssubjecten, maar ook over de vraag hoe regeringen verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de tenuitvoerlegging van vereiste maatregelen voor de verwezenlijking van die rechten.⁴ In dezelfde periode als de ratificatie van het IVRK werd tijdens de Wereldconferentie over mensenrechten in 1993 het belang van NHRI’s bevestigd. Dit omdat NHRI’s mensenrechten beschermen, overheden adviseren, mensenrechtenschendingen aanpakken en het bewustzijn ten aanzien van mensenrechten vergroten.⁵ Ook werden door de Verenigde Naties (VN) in 1993 de *Paris Principles*⁶ bekrachtigd, waarin de kernverantwoordelijkheden van NHRI’s worden uitgewerkt. Binnen deze context is de daaropvolgende dertig jaar een groot aantal NHRI’s voor kinderen ingevoerd. Deze ontwikkelingen werden versterkt door het VN-Kinderrechtencomité, die in haar *Concluding Observations* veelal heeft gepleit voor het oprichten van NHRI’s voor

² De Kinderombudsman 2018, p. 5.

³ Parkes 2013, p. 213.

⁴ Lansdown 2020, p. 1.

⁵ Ibid, p. 2.

⁶ *Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution.*

kinderen.⁷ Ook in *General Comment No. 2* moedigde het VN-Kinderrechtencomité lidstaten aan om een onafhankelijke instelling op te richten voor de bevordering van en het toezicht op de uitvoering van het IVRK.⁸

Sinds de goedkeuring van het IVRK is de ontwikkeling van NHRI's voor kinderen dus in een stroomversnelling geraakt. Vandaag de dag bestaan er 43 onafhankelijke instanties voor kinderrechten in Europa.⁹ Deze NHRI's voor kinderen nemen veel verschillende vormen en namen aan. Zo zijn zij actief op zowel nationaal als lokaal niveau. Daarnaast hebben zij uiteenlopende mandaten en verschillen zij in hun mate van onafhankelijkheid, financieringsniveaus en wettelijke bevoegdheden. De overkoepelende rol van deze NHRI's voor kinderen is het bevorderen van de holistische benadering van de verwezenlijking van kinderrechten, zoals uitgewerkt in het IVRK. Ook hebben deze NHRI's allemaal dezelfde verantwoordelijkheid om op te komen voor de mensenrechten van kinderen, om toe te zien op acties van regeringen en om te dienen als kanaal voor de stem van kinderen.¹⁰

Een belangrijk recht dat NHRI's voor kinderen moeten waarborgen is het recht op participatie, zoals neergelegd in meerdere artikelen uit het IVRK. Eén van deze artikelen is artikel 12 IVRK, waarin het recht om gehoord te worden is neergelegd. Dit recht wordt door het VN-Kinderrechtencomité gezien als één van de fundamentele waarden van het IVRK.¹¹ Het VN-Kinderrechtencomité beschrijft participatie als een voortdurend proces van het delen van informatie en de dialoog tussen minderjarigen en volwassenen op basis van wederzijds respect. Door deze participatie leren minderjarigen op welke manier hun mening bepaalde beslissingen beïnvloedt.¹² Deze definitie benadrukt een respectvolle relatie, waarbij minderjarigen achteraf feedback ontvangen over hoe hun mening is overwogen en

⁷ Zie onder andere Concluding Observation Netherlands 1999, Concluding Observations Netherlands 2004.

⁸ General Comment No. 2, par. 2.

⁹ ENOC Members 2018, zie http://enoc.eu/?page_id=2469.

¹⁰ Lansdown 2020, p. 3.

¹¹ General Comment No. 5, par. 6.

¹² General Comment No. 12, par. 3.

is meegenomen in het besluitvormingsproces.¹³ Ondanks dat het aantal methoden om minderjarigen te betrekken in beleidsvorming is toegenomen, hebben de opvattingen van minderjarigen vaak maar beperkte invloed. Bijvoorbeeld omdat minderjarigen te laat in het proces worden geraadpleegd of omdat zij te weinig tijd hebben om te reageren. Daarnaast ontbreekt in veel gevallen de feedback achteraf.¹⁴ De participatie van kinderen is daarnaast afhankelijk van vele factoren zoals de ontwikkelende capaciteiten van minderjarigen, hun autonomie en het heersende kindbeeld. Dit kindbeeld is de manier waarop er naar kinderen wordt gekeken en wat men verwacht dat kinderen kunnen op een bepaalde leeftijd. Dit is onder andere afhankelijk van culturele en sociale factoren en kan sterk variëren per regio.¹⁵ De vaardigheden en capaciteiten die volwassenen aan minderjarigen toeschrijven, kunnen veroorzaken dat minderjarigen worden uitgesloten van besluitvorming.¹⁶ Pleiten voor de participatie van kinderen in zaken die hen aangaan en het meenemen van de mening van minderjarigen bij hun werkzaamheden is dus een belangrijk gebied voor NHRI's voor kinderen in Europa, oftewel: Kinderombudsmannen. Dit wordt ook erkend door het VN-Kinderrechtencomité, dat aangeeft dat Kinderombudsmannen bestaan om te spreken voor minderjarigen in een maatschappij waarin zelden rekening wordt gehouden met hun mening en waar zij geen rol kunnen spelen in het politieke proces.¹⁷

In Nederland is specifiek in de wet opgenomen dat de Kinderombudsman bij de uitvoering van haar taken zo veel mogelijk rekening moet houden met de mening van jeugdigen zelf, overeenkomstig artikel 12 IVRK.¹⁸ Ook uit het wetsvoorstel Kinderombudsman blijkt dat het de bedoeling van de wetgever is geweest om de stem van minderjarigen een nadrukkelijke rol te laten spelen in het werk van de Kinderombudsman.¹⁹ Uit de Evaluatie

¹³ Tisdall 2017, p. 61.

¹⁴ Ibid, p. 60.

¹⁵ Steward 2009, p. 5.

¹⁶ McMellon & Tisdall 2020, p. 160.

¹⁷ General Comment No. 2, par. 5 en General Comment No. 5, par. 50.

¹⁸ Artikel 11 b lid 3 WNo.

¹⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, nr. 7, p. 11.

van de wet Kinderombudsman over de periode van 2011 tot en met 2016 blijkt dat deze taak in deze eerste vijf jaar meer aandacht behoeft. In de wetsevaluatie staat beschreven dat de Kinderombudsman de wettelijke taken in de eerste vijf jaar heeft uitgevoerd en dat hierbij geen grote knelpunten hebben plaatsgevonden.²⁰ Er is hierbij ´enigszins aandacht gegeven´ aan de participatie van jeugdigen, maar dit zou meer prioriteit moeten krijgen. Uit deze wetsevaluatie blijkt namelijk dat de Kinderombudsman regelmatig jeugdigen bij onderzoeksrapporten heeft betrokken, maar dat minderjarigen niet bij elk rapport zijn geconsulteerd. Ook zijn minderjarigen niet als klankbord betrokken bij het bepalen van prioriteiten, aandachtsgebieden, activiteiten en de koers van de Kinderombudsman.²¹ Inmiddels is hier veel in veranderd. Zo gaat Margrite Kalverboer onder andere elke twee jaar op een zogeheten Kinderrechtentour. Hierbij wordt aan zoveel mogelijk kinderen en jongeren gevraagd wat zij belangrijk vinden. In het kader van deze tour wordt ook een online vragenlijst uitgezet om zo te bepalen wat aandachtsgebieden zijn voor de Kinderombudsman.²²

Omdat het niet wettelijk is bepaald hoe een Kinderombudsman de mening en belevingswereld van jongeren in haar werkzaamheden moet meenemen, verschillen Kinderombudsmannen hierin. Het is relevant om Kinderombudsmannen op dit gebied met elkaar te vergelijken om zo te kunnen bepalen wat de *best practices* zijn ten aanzien van de participatie. In deze scriptie wordt de werkwijze van de Nederlandse Kinderombudsman ten aanzien van het participatierecht van minderjarigen vergeleken met die van de Noorse Kinderombudsman. De Noorse Kinderombudsman, of in het Noors: de Barneombudet, geeft op haar website aan dat één van haar belangrijkste taken het praten met minderjarigen is om zo hun aanbevelingen door te geven aan formele instanties.²³ Deze verplichting staat echter niet in de Noorse wet. Het is de vraag hoe deze taak in de praktijk wordt uitgevoerd en of deze in overeenstemming is met het participatierecht van minderjarigen.

²⁰ ZonMw 2017, p. 184.

²¹ Ibid, p. 185.

²² De Kinderombudsman 2016, p. 13.

²³ <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid>.

Er is gekozen voor een vergelijking met de Noorse Kinderombudsman om meerdere redenen. Ten eerste omdat Nederland vergelijkbaar is met Noorwegen wat betreft de regerings- en staatsvorm en het voorzieningenniveau. Ten tweede omdat de Noorse Barneombudet een vergelijkbare relatie heeft met de *Parliamentary Ombudsman* als de Nederlandse Kinderombudsman met de Nationale ombudsman. Tot slot omdat Noorwegen ook lid is van *The European Network of Ombudspersons for Children* (ENOC).

§1.2 - Onderzoeks- en deelvragen

De onderzoeksvraag luidt als volgt:

Op welke manier houden de Nederlandse - en de Noorse Kinderombudsman bij hun werkzaamheden rekening met de mening en participatie van minderjarigen en hoe verhoudt dit zich tot het participatierecht van minderjarigen, zoals neergelegd in het kinderrechtelijk kader?

De onderzoeksvraag zal worden beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

- i. Wat is het participatierecht van minderjarigen zoals het is neergelegd in het kinderrechtelijk kader en wat houdt het in voor de werkzaamheden van de Kinderombudsman?
- ii. Welke taken en bevoegdheden heeft de Nederlandse Kinderombudsman ten aanzien van het participatierecht van minderjarigen en hoe wordt in de praktijk door de Nederlandse Kinderombudsman uitvoering gegeven aan het participatierecht van minderjarigen?
- iii. Welke taken en bevoegdheden heeft de Noorse Kinderombudsman ten aanzien van het participatierecht van minderjarigen en hoe wordt in de praktijk door de Noorse Kinderombudsman uitvoering gegeven aan het participatierecht van minderjarigen?
- iv. Op welke manier verschillen de Noorse – en Nederlandse Kinderombudsman in de mate waarin zij voldoen aan het kinderrechtelijk kader?

§1.3 – Methode

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, worden verschillende deelvragen onderzocht. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 het kinderrechtelijk toetsingskader geschetst. Dit door uiteen te zetten wat het participatierecht van minderjarigen inhoudt en uit welke elementen dit participatierecht bestaat. De internationale bronnen die hiervoor zijn gebruikt zijn het IVRK en de bijbehorende *General Comments*. Hierbij wordt gefocust op artikel 12 - en 3 IVRK. Vervolgens wordt beschreven welke elementen van het participatierecht specifiek van belang zijn voor het werk van Kinderombudsmannen. Hiervoor zijn de *Paris Principles*, de *Venice Principles*,²⁴ *General Comment No. 2 en - No. 14* en de ENOC Standaarden²⁵ gebruikt. Hieruit zijn zes elementen geformuleerd aan de hand waarvan kan worden bepaald op welke manier de Nederlandse - en Noorse Kinderombudsman in hun werkzaamheden rekening houden met het participatierecht van minderjarigen. Dit zijn de toegankelijkheid, de instelling en het mandaat, het directe contact met minderjarigen, het betrekken van kwetsbare minderjarigen, de belangen van minderjarigen en de participatie tijdens de klachtprocedure. Deze zes elementen zijn schematisch weergegeven aan het einde van hoofdstuk 2.

In hoofdstuk 3 wordt deelvraag 2 behandeld. Allereerst wordt besproken wat het mandaat is van de Nederlandse Kinderombudsman. Dit is onderzocht aan de hand van de wetsgeschiedenis van de Wet Nationale ombudsman (WNo). Daarnaast wordt beschreven hoe de participatie van minderjarigen in de praktijk tot uiting komt bij de werkzaamheden van de Kinderombudsman. Onder werkzaamheden wordt in deze scriptie het volgende verstaan. Allereerst activiteiten die de Kinderombudsman zelf organiseert om met minderjarigen in contact te komen. (Voor de Nederlandse Kinderombudsman zijn dit de Kinderrechtentours en bijbehorende vragenlijsten) Ten tweede rapporten en adviezen die de Kinderombudsman op eigen initiatief heeft gepubliceerd en ten derde de klachtbehandeling. Om te kunnen beantwoorden hoe deze werkzaamheden in de praktijk plaatsvinden, zijn rapportages gebruikt die publiekelijk toegankelijk zijn op de website van de Kinderombudsman. Voor de eerste werkzaamheid van de Nederlandse Kinderombudsman

²⁴ *Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution.*

²⁵ *ENOC's Standards for independent children's rights institutions.*

zijn publicaties gebruikt over de Kinderrechtentours en de bijbehorende vragenlijsten, voor de tweede werkzaamheid is er gekeken naar rapportages over specifieke onderwerpen, die gepubliceerd zijn los van de Kinderrechtentours. Ook is hierbij gekeken naar een stappenplan over de besluitvorming omtrent minderjarigen. Voor de klachtbehandeling zijn individuele klachtenrapportages en informatie uit de jaarverslagen gebruikt. Ook is er informatie verkregen door middel van een interview met mw. R. Verheul, senior beleidsadviseur bij de Nederlandse Kinderombudsman.

In hoofdstuk 4 wordt de derde deelvraag behandeld. In dit hoofdstuk worden het mandaat en de werkwijze in de praktijk voor de Noorse Barneombudet beschreven. Het mandaat is onderzocht aan de hand van de *Act Relating to the Ombudsperson for Children (AROC)* en de Instructies.²⁶ Voor de eerste werkzaamheid is specifiek gekeken naar rapportages naar aanleiding van gesprekken met deskundigengroepen (*expert groups en – meetings*). Voor de tweede werkzaamheid is gekeken naar rapportages die zijn gepubliceerd over specifieke onderwerpen, niet ontwikkeld met behulp van deskundigengroepen. Voor de derde werkzaamheid is gebruikgemaakt van rapportages over de klachtenprocedure. Ook voor de Barneombudet is hierbij gebruik gemaakt van publiek toegankelijke documenten op de website. Daarnaast heeft er (via de e-mail) contact plaatsgevonden met mw. C. Kayed, hoofdadviser van de Barneombudet.

In hoofdstuk 5 staat deelvraag 4 centraal. Hierin worden de Nederlandse en de Noorse werkwijze getoetst aan de zes elementen uit het kinderrechtelijk toetsingskader zoals beschreven in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 6 worden er conclusies getrokken en wordt de onderzoeksvraag beantwoord. Ook worden verschillende aanbevelingen voor Kinderombudsmannen in de praktijk beschreven.

Wat belangrijk is om te benoemen is dat er alleen werkzaamheden zijn meegenomen van de laatste vijf jaar, sinds Margrite Kalverboer in 2016 werd aangesteld als Kinderombudsman in Nederland. Ook is het belangrijk te benoemen dat er alleen is gefocust op de ‘interne participatie’ van minderjarigen in werkzaamheden van de Kinderombudsman. Dit onderzoek behandelt niet hoe de Kinderombudsmannen toezicht houden op de uitoefening van participatierecht door andere instanties. Beide Kinderombudsmannen hebben namelijk ook

²⁶ *Instruks for barneombudet* (Instructies).

de taak toe te zien op de verwezenlijking van kinderrechten door private - en publieke instanties in hun land. Deze scriptie focust zich echter enkel op hoe de participatie van minderjarigen in werkzaamheden van de Kinderombudsman zelf tot uiting komt.

Hoofdstuk 2: Het participatierecht van minderjarigen vanuit kinderrechtelijk perspectief

§2.1 - Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het kinderrechtelijk kader omtrent het participatierecht van minderjarigen behandeld. Omdat het participatierecht is geïntroduceerd in het IVRK, wordt allereerst het participatierecht besproken zoals dit is neergelegd in het IVRK. Hierbij wordt gekeken naar artikel 12 IVRK en 3 IVRK, de bijbehorende *General Comments* en jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Vervolgens wordt ingegaan op de vereisten voor een goed functionerende Kinderombudsman afkomstig uit de *Paris Principles*, de *Venice Principles* en *General Comment No. 2*. Daarna worden de elementen behandeld die specifiek relevant zijn voor het participatierecht bij de werkzaamheden van de Kinderombudsman, volgend uit *General Comment No. 2* en de ENOC Standaarden voor onafhankelijke kinderrechteninstanties. Aan het einde van het hoofdstuk wordt het toetsingskader schematisch uiteengezet.

§2.2 - Het IVRK

Het IVRK werd aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN op 20 november 1989. In Nederland trad het IVRK in werking op 8 maart 1995.²⁷ Het recht van minderjarigen op participatie werd internationaal gezien voor het eerst erkend door de komst van het IVRK.²⁸ Hieraan ten grondslag lag het veranderde kindbeeld waarbij kinderen in plaats van als rechtsobjecten werden gezien als rechtssubjecten.²⁹ Kinderen worden in het IVRK niet enkel meer beschouwd als kwetsbare individuen die bescherming behoeven maar als deelnemers aan beslissingen en als personen die kunnen participeren.³⁰ Het participatierecht is dus een erkenning van het kind als drager van rechten.³¹ Het IVRK gaat uit van een

²⁷ *Trb.* 1990, nr. 170.

²⁸ Blaak e.a. 2012, p. 33.

²⁹ Parkes 2013, p. 5.

³⁰ Tisdall 2017, p. 60.

³¹ VN-Kinderrechtencomité 2009, p. 7.

holistische benadering, waarbij alle kinderrechten uit het verdrag in samenhang gezien moeten worden.³² Het IVRK omvat vier *general principles*. Dit zijn artikelen die in overweging moeten worden genomen bij de implementatie van alle andere artikelen uit het verdrag. Dit zijn het non-discriminatiebeginsel,³³ het belang van het kind,³⁴ het recht op leven en ontwikkeling³⁵ en het recht om gehoord te worden.³⁶ Het IVRK gebruikt zelf niet de term participatierechten maar artikel 12 IVRK wordt als eerste geassocieerd met het recht op participatie.³⁷ Artikel 12 IVRK, waarin het recht om gehoord te worden is neergelegd, moet worden gezien in samenhang met de andere *general principles*. Vooral artikel 3 IVRK moet hierbij in overweging worden genomen. Dit omdat deze artikelen een aanvullende rol hebben in die zin dat artikel 3 IVRK de belangen van het kind realiseert en men de belangen van het kind kan bepalen door het horen van minderjarigen op grond van artikel 12 IVRK.³⁸

§2.3 - Artikel 12 IVRK

Artikel 12 IVRK vormt de wettelijke basis voor het participatierecht van minderjarigen. Artikel 12 IVRK luidt als volgt:

Lid 1 - De Staten die partij zijn, verzekeren het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid.

Lid 2 - Hiertoe wordt het kind met name in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft, hetzij rechtstreeks, hetzij

³² Blaak e.a. 2012, p. 38.

³³ Artikel 2 IVRK.

³⁴ Artikel 3 IVRK.

³⁵ Artikel 6 IVRK.

³⁶ Artikel 12 IVRK.

³⁷ Parkes 2013, p. 4.

³⁸ General Comment No. 12, par. 74 en General Comment No. 14, par. 43.

door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling, op een wijze die verenigbaar is met de procedureregels van het nationale recht.

Lid 1 bepaalt dat staten maatregelen moeten treffen zodat minderjarigen dit recht kunnen uitoefenen. Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt dat lidstaten hiertoe verplicht zijn en dat er geen vrijheid is om dit artikel op een eigen manier te interpreteren.³⁹ In lid 1 staat daarnaast dat minderjarigen voor uitoefening van dit recht in staat moeten zijn om hun mening te kunnen vormen. In *General Comment No. 12* wordt uitgelegd dat dat dit echter geen beperking van het recht vormt, omdat lidstaten ervan uit moeten gaan dat het kind de capaciteit bezit om zijn/haar mening te vormen.⁴⁰ Het VN-Kinderrechtencomité raadt het hanteren van een leeftijdsgrens voor het horen van kinderen dan ook af.⁴¹ Daarnaast wordt in lid 1 benoemd dat minderjarigen hun mening vrijelijk moeten kunnen uiten. Dit houdt in dat het horen van minderjarigen altijd vrijwillig moet gebeuren,⁴² in een omgeving waar minderjarigen zich prettig voelen en openlijk kunnen spreken.⁴³ Ook is het hiervoor belangrijk dat minderjarigen voldoende geïnformeerd worden over de kwestie, de mogelijke beslissing en de bijbehorende consequenties.⁴⁴ De minderjarige moet ook geïnformeerd worden over zijn/haar rechten en plichten tijdens de procedure en de omstandigheden waaronder hij/zij gehoord zal worden.⁴⁵ De informatie moet daarnaast kindvriendelijk zijn.⁴⁶ Het verkrijgen van informatie is zeer belangrijk voor minderjarigen om te kunnen participeren. Het VN-Kinderrechtencomité noemt het recht op informatie een absolute voorwaarde voor het kind om een overwogen beslissing te kunnen nemen.⁴⁷ Artikel 12 IVRK

³⁹ General Comment No. 12, par. 19.

⁴⁰ Ibid, par 20.

⁴¹ Ibid, par. 19.

⁴² Ibid, par. 134.

⁴³ Ibid, par. 22-23.

⁴⁴ Ibid, par. 25.

⁴⁵ Ibid, par. 41.

⁴⁶ Ibid, par 34.

⁴⁷ Ibid, par. 25.

is dan ook sterk verbonden aan artikel 17 IVRK, waarin het recht op toegang tot informatie is neergelegd.⁴⁸ Informatie is een randvoorwaarde voor minderjarigen om hun mening te kunnen vormen en uiten.⁴⁹

Ook staat in artikel 12 lid 1 IVRK beschreven dat dit recht 'alle aangelegenheden die het kind betreffen' omvat. Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt dat deze term ruim geïnterpreteerd moet worden.⁵⁰ In *General Comment No. 5* staat daarnaast dat 'aangelegenheden die het kind betreffen' impliceert dat de mening van kinderen over bepaalde onderwerpen moet worden vastgesteld. Deze specifieke kwesties zijn bijvoorbeeld het jeugdstrafrecht en wetsvoorstellen binnen dit gebied, adopties en adoptiebeleid. In *General Comment No. 5* staat ook beschreven dat artikel 12 IVRK consistente en doorlopende regelingen vereist. Een eenmalig of regulier evenement om te vragen naar de mening van minderjarigen is dus niet voldoende.⁵¹ Daarnaast moeten minderjarigen zelf in de positie worden gesteld om aan te geven of hun rechten worden erkend en gerealiseerd.⁵²

Tot slot staat in artikel 12 lid 1 IVRK dat aan de mening van het kind 'een passend belang moet worden gehecht, in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid'.⁵³ Enkel luisteren naar de mening van de minderjarige is onvoldoende. Deze mening moet ook worden meegenomen in de beslissing. Daarnaast moet aan de minderjarige worden gecommuniceerd op welke manier zijn/haar mening invloed heeft gehad op de uiteindelijke beslissing.⁵⁴

In artikel 12 lid 2 IVRK staat beschreven dat het recht 'alle gerechtelijke en bestuurlijke procedures' omvat. Dit recht is zowel van toepassing op procedures die de minderjarige zelf

⁴⁸ General Comment No. 12, par. 68.

⁴⁹ Ibid, par. 80.

⁵⁰ Ibid, par. 26.

⁵¹ Ibid, par. 12.

⁵² Ibid, par 50.

⁵³ Ibid, par 28.

⁵⁴ Ibid, par 45.

is begonnen, als procedures die anderen zijn begonnen en waarbij de minderjarige is betrokken.⁵⁵ Dit omvat dus ook de klachtenprocedure bij de Kinderombudsman.⁵⁶

Lundy heeft een model ontwikkeld aan de hand van artikel 12 IVRK dat ziet op participatie van minderjarigen.⁵⁷ Zij heeft vier elementen onderscheiden die van belang zijn bij de interpretatie van het participatiebegrip. Als eerste *space*, wat inhoudt dat minderjarigen veilige, inclusieve mogelijkheden moeten krijgen om hun mening te vormen en te uiten. Ten tweede *voice*, waarbij het van belang is dat minderjarigen worden gefaciliteerd om zich te uiten. Ten derde *audience*, dat impliceert dat er naar de mening van minderjarigen geluisterd moet worden. Tot slot *influence*, wat inhoudt dat de mening van minderjarigen moet worden meegenomen in besluitvorming.⁵⁸ Dit model van Lundy bouwt voort op het zogeheten ladder-model van Hart uit 1992. Hart onderscheidt in dit model acht verschillende niveaus van participatie, oplopend van geen participatie tot gedeelde beslissingen tussen kinderen en volwassenen waarbij kinderen het initiatief hebben genomen.⁵⁹ Ook benoemt Hart belangrijke elementen van participatie waaronder het verkrijgen van de benodigde informatie.⁶⁰ Deze modellen laten zien dat er meerdere componenten nodig zijn om betekenisvolle en effectieve participatie mogelijk te maken.⁶¹

§2.4 - Artikel 3 IVRK

In artikel 3 IVRK is neergelegd dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het kind de eerste overweging moeten vormen.⁶² Het woord 'maatregel' heeft naast

⁵⁵ General Comment No. 12, par 33.

⁵⁶ Hier wordt de klachtbehandeling door de Kinderombudsman bedoeld. Er is ook een mogelijkheid klachten in te dienen over de Kinderombudsman, maar deze wordt niet in dit onderzoek behandeld.

⁵⁷ Lundy 2007, p. 927-928.

⁵⁸ Ibid, p. 933-938.

⁵⁹ Hart 1992, p. 8.

⁶⁰ Ibid, p. 6.

⁶¹ McMellon & Tisdall 2020, p. 162.

⁶² Artikel 3 IVRK.

formele besluiten ook betrekking op handelingen, gedragingen, voorstellen, diensten en procedures.⁶³ Het gaat hierbij om maatregelen genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen waarbij kinderen betrokken zijn of die hen betreffen.⁶⁴ De werkzaamheden van de Kinderombudsman vallen hier dus ook onder.

In *General Comment No. 14* beschrijft het VN-Kinderrechtencomité dat 'het belang van het kind' inhoudt dat er bij beslissingen over kinderen een evaluatie moet plaatsvinden waarbij de mogelijke impact van de beslissing op het kind wordt meegenomen. Ook moet worden beschreven hoe het belang van het kind is gerespecteerd in de beslissing.⁶⁵ Als de uiteindelijke beslissing daarnaast niet in het belang van het kind is, moet de reden hiervoor worden uitgelegd.⁶⁶ Om het belang van kinderen vast te stellen, is communicatie met minderjarigen belangrijk. Hierbij moeten kinderen worden geïnformeerd over het proces.⁶⁷ Daarnaast is de procedure voor het beoordelen en vaststellen van de belangen van kinderen als groep afwijkend van de procedure ten aanzien van een individueel kind. Bij grote groepen kinderen moet er een manier worden gevonden om de mening te peilen van een representatieve groep kinderen. Dit kan bijvoorbeeld door het horen van kinderen of kinderparlementen.⁶⁸

In relatie tot artikel 12 IVRK benoemt het VN-Kinderrechtencomité dat er rekening moet worden gehouden met de zich ontwikkelende vermogens van het kind. Als een kind ouder wordt, zal aan zijn/haar mening steeds meer gewicht worden toegekend. Baby's en jonge

⁶³ General Comment No. 14, par 17.

⁶⁴ Ibid, par. 25.

⁶⁵ Ibid, par. 6.

⁶⁶ Ibid, par. 97.

⁶⁷ Ibid, par. 89.

⁶⁸ Ibid, par. 91.

kinderen hebben echter ook het recht dat hun belangen worden beoordeeld, ook als zij niet op dezelfde manier kunnen participeren.⁶⁹

§2.5 - Het participatierecht op grond van het EVRM

Het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (EVRM) is in Nederland in 1954 in werking getreden⁷⁰ en is ook van toepassing op minderjarigen.⁷¹ Het participatierecht van minderjarigen vloeit indirect voort uit artikel 8 EVRM, waarin het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven is neergelegd. Het EHRM heeft zich niet specifiek uitgesproken over de participatie van minderjarigen in de werkzaamheden van de Kinderombudsman. Wel is de rechtspraak van het EHRM relevant voor de interpretatie van het participatierecht. In verschillende zaken van het EHRM is op grond van artikel 8 EVRM namelijk geïmpliceerd dat aan de mening van minderjarigen waarde moet worden gehecht, afhankelijk van de leeftijd en rijpheid van de minderjarige.⁷² Daarnaast heeft het EHRM bepaald dat er altijd passend belang aan de mening van minderjarigen moet worden gehecht, ondanks het feit dat de mening van de minderjarige mogelijk niet een doorslaggevende factor is voor de besluitvorming.⁷³ Ook is door het EHRM bepaald dat lidstaten de verplichting hebben om procedurele waarborgen in acht moeten nemen zodat minderjarigen hun mening kunnen vormen. Een belangrijke waarborg is hierbij het geven van voldoende informatie aan minderjarigen.⁷⁴

§2.6 - Recht op participatie in de werkzaamheden van de Kinderombudsman

Tot nu toe is het participatierecht behandeld, zoals het volgt uit het IVRK en rechtspraak van het EHRM. Hieruit blijkt de noodzaak om minderjarigen te horen en hun belangen de eerste

⁶⁹ General Comment No. 14, par. 44.

⁷⁰ Blaak e.a. 2012, p. 74-75.

⁷¹ Ibid, p. 78-79.

⁷² EHRM 11 oktober 2001, ECLI:NL:XX:2001:AE7921, (Sahin/Duitsland), par. 73; EHRM 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003187196 (Sommerfeld t. Duitsland), par. 72 & EHRM 3 september 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0903JUD001016113 (M.&M./Kroatië), par. 171.

⁷³ EHRM 28 oktober 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:1028JUD005250207(Aune/Noorwegen).

⁷⁴ EHRM 17 december 2002, ECLI:NL:XX:2002:AF4977 (Venema t. Nederland), par. 99.

overweging te laten vormen. Het belang van het kind wordt opgenomen als element in het toetsingskader. De procedurele vereisten van het horen, volgend uit *General Comment No. 12*, worden ondergebracht bij het element van de klachtbehandeling. Horen ziet immers alleen op gerechtelijke procedures en niet op het informele contact dat de Kinderombudsman heeft met minderjarigen. Er worden nu uit het brede begrip 'participatierecht' vijf elementen geformuleerd die relevant zijn voor de werkzaamheden van Kinderombudsmannen. Deze volgen uit de *Paris – en Venice Principles*, de ENOC Standaarden en *General Comment No. 2*. Deze vijf elementen zijn de instelling en het mandaat, de toegankelijkheid, het directe contact met minderjarigen, het actief betrekken van kwetsbare minderjarigen en de klachtbehandeling. Aan het einde van dit hoofdstuk worden deze zes elementen weergegeven in tabel 1.

§2.6.1 – Instelling & mandaat

Er is in het IVRK geen verplichting neergelegd om een Kinderombudsman in te stellen. Wel zijn lidstaten op grond van artikel 4 IVRK verplicht kinderrechten te implementeren en deze te monitoren.⁷⁵ In *General Comment No. 2* heeft het VN-Kinderrechtencomité het belang van NHRI's benadrukt voor het bevorderen en beschermen van kinderrechten.⁷⁶ *General Comment No. 2* bouwt voort op de *Paris Principles*, waarin de minimumeisen staan beschreven waaraan een NHRI moet voldoen.⁷⁷ Een andere Europese bron waarin vereisten staan beschreven voor ombudsmannen zijn de *Venice Principles*. Deze zijn in 2017 ontwikkeld door de Raad van Europa en in 2019 aangenomen door de Europese Commissie.⁷⁸ NHRI's verschillen van ombudsmannen omdat alleen ombudsmannen met een expliciet mensenrechtenmandaat ook als NHRI geïdentificeerd worden.⁷⁹

⁷⁵ General Comment No. 5, par. 46 & 65.

⁷⁶ General Comment No. 2, par. 16.

⁷⁷ *Principles relating to the Status of National Institutions; Adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993.*

⁷⁸ Glušac 2021, p. 23.

⁷⁹ Ibid, p. 25.

De vereisten uit *General Comment No. 2*, de *Paris Principles* en de *Venice Principles* komen voor een groot deel overeen, maar het VN-Kinderrechtencomité gaat specifiek in op kinderrechten.⁸⁰ Alle drie de bronnen benoemen het belang van de onafhankelijkheid van een NHRI ten opzichte van de uitvoerende macht⁸¹ en dat het mandaat in de wet verankerd moet zijn.⁸² In de *Paris Principles* staat dat het mandaat van een NHRI gebaseerd moet zijn op internationale mensenrechten, maar in *General Comment No. 2* wordt vereist dat het IVRK in het mandaat wordt genoemd. De *Paris* - en *Venice Principles* benoemen daarnaast dat een NHRI publieke instanties moet monitoren, maar het VN-Kinderrechtencomité benoemt dat ook alle relevante private instanties moeten worden gemonitord. Wat betreft een individueel klachtenmechanisme wordt deze in de *Paris Principles* als optioneel gezien maar in *General Comment No. 2* als een verplicht onderdeel van een NHRI.⁸³ In *General Comment No.2* wordt in tegenstelling tot de *Paris* – en *Venice Principles* aandacht besteed aan het belang van het kind en het belang van participatie van minderjarigen. Zo staat er beschreven dat NHRI's een belangrijke taak hebben bij het bevorderen van respect voor de mening van minderjarigen over zaken die hen aangaan. Ook wordt benoemd dat het beginsel van artikel 12 IVRK moet gelden bij de instelling, de organisatie en de activiteiten van NHRI's.⁸⁴

§ 2.6.2 – Toegankelijkheid

Een ander belangrijk onderdeel van de participatie van minderjarigen bij een Kinderombudsman is de toegankelijkheid van de Kinderombudsman. Dit omdat de toegankelijkheid van de Kinderombudsman een directe invloed heeft op de effectiviteit van haar activiteiten en op de mate van de participatie van minderjarigen.⁸⁵ Toegankelijkheid is een multidimensionaal begrip en kent meerdere niveaus, namelijk die van fysieke,

⁸⁰ Unicef 2012, p. 9.

⁸¹ Venice Principles, par. 6, General Comment No 2, par 7 & Paris Principles par 1.

⁸² General Comment No. 2, par 8 & Venice Principles par. 2.

⁸³ Unicef 2012, p. 9.

⁸⁴ General Comment No. 2, par 16.

⁸⁵ Ibid, p. 21.

geografische en economische toegankelijkheid.⁸⁶ Ook is toegankelijkheid sterk verbonden met artikel 2 IVRK, waarin het verbod op discriminatie is neergelegd. In *General Comment No. 2* wordt beschreven dat NHRI's zowel geografisch als fysiek toegankelijk moeten zijn voor minderjarigen.⁸⁷ Ten aanzien van deze geografische en fysieke toegankelijkheid moeten NHRI's op een gedecentraliseerde manier te werk gaan, zeker in het geval van landen met een groot, uitgestrekt gebied. Door het garanderen van de geografische toegankelijkheid wordt het makkelijker voor kinderen om hun mening te delen en direct klachten in te dienen.⁸⁸ NHRI's moeten daarnaast toegang hebben tot minderjarigen in alle vormen van alternatieve zorg en alle instituten die met minderjarigen werken.⁸⁹ Voor de economische toegankelijkheid is het belangrijk dat NHRI's geen financiële vergoeding vragen voor hun werkzaamheden en het indienen van klachten.⁹⁰ Voorbeelden zijn gratis telefoonlijnen, e-mail en lokale kantoren.⁹¹ In de ENOC Standaarden wordt ook benoemd dat NHRI's op elke vorm van individuele communicatie van minderjarigen moeten kunnen reageren.⁹² De websites van NHRI's spelen daarnaast een grote rol in het vergaren van de opvattingen van minderjarigen en het indienen van individuele klachten. Websites van Kinderombudsmannen moeten dus kindvriendelijk zijn.⁹³ Tot slot is het van belang te noemen dat participatie door middel van vele verschillende activiteiten kan plaatsvinden. De ene activiteit is niet per se beter dan de andere maar NHRI's moeten meerdere mogelijkheden scheppen voor minderjarigen om te participeren, zowel off- als online.⁹⁴

⁸⁶ Dit volgt uit General Comment No. 2 & ENOC Standaarden.

⁸⁷ General Comment No. 2, par 15.

⁸⁸ Steward 2009, p. 22.

⁸⁹ ENOC Standaarden, p. 14, General Comment No. 2, par 15.

⁹⁰ ENOC Standaarden, p. 15, Venice Principles, par 15.

⁹¹ ENOC Standaarden p. 15.

⁹² Ibid, p. 14.

⁹³ Steward 2009, p. 24.

⁹⁴ Unicef 2018, p. 22.

§2.6.3 – Direct contact & kwetsbare minderjarigen

In *General Comment No. 2* en de ENOC Standaarden worden meerdere vereisten benoemd ten aanzien van de werkzaamheden van de Kinderombudsman die relevant zijn voor het participatierecht. NHRI's moeten volgens het VN-kinderrechtencomité direct contact hebben met kinderen en ervoor zorgen dat kinderen op een geschikte manier worden geconsulteerd en betrokken. Bijvoorbeeld via kinderraden die dienen als adviesorganen.⁹⁵ Ook moeten NHRI's overlegprogramma's en communicatiestrategieën opzetten om te zorgen dat artikel 12 IVRK volledig kan worden nageleefd. Er is ook een niet-limitatieve lijst opgenomen met activiteiten die NHRI's moeten uitvoeren met betrekking tot de implementatie van kinderrechten in het licht van de algemene beginselen van het IVRK.⁹⁶ Eén van deze activiteiten omvat het consulteren van minderjarigen over kwesties met betrekking tot hun rechten en bij het definiëren van kwesties met betrekking tot hun rechten.⁹⁷

Tot slot moeten Kinderombudsmannen actief de hand reiken naar alle groepen minderjarigen, vooral de kwetsbare en achtergestelde groepen. Hierbij worden kinderen in een zorginstelling en in detentie, kinderen in armoede, vluchtelingenkinderen, migrantenkinderen, kinderen die op straat leven en kinderen met speciale behoeftes genoemd.⁹⁸ Dit omdat kinderen, behorend tot minderheidsgroepen, meer barrières ervaren bij het gebruiken van hun participatierechten.⁹⁹

§2.7 - Conclusie: overzicht van toetsingskader

Zoals hierboven is beschreven, bestaat er geen eenduidige definitie van het participatierecht van minderjarigen en is het een breed begrip. Samenvattend kan worden gesteld dat het recht op participatie bestaat uit meerdere elementen en dat Kinderombudsmannen met al deze

⁹⁵ Ibid, par. 16.

⁹⁶ Ibid, par 19.

⁹⁷ General Comment No. 2, par 19 sub j.

⁹⁸ Ibid, par 15.

⁹⁹ Steward 2009, p. 30.

elementen rekening moeten houden zodat minderjarigen hun participatierecht volwaardig kunnen uitoefenen. Uit het IVRK, de bijbehorende *General Comments*, het EHRM, de *Paris – en Venice Principles* en de ENOC Standaarden zijn verschillende, relevante elementen afgeleid die Kinderombudsmannen moeten implementeren in hun werkzaamheden. Deze elementen zijn hieronder schematisch uitgewerkt. (zie tabel 1) In het vervolg van deze scriptie zullen de drie werkzaamheden van de Kinderombudsmannen worden getoetst aan deze zes elementen.

Tabel 1 Schematische weergave van het toetsingskader.¹⁰⁰

<i>Elementen</i>	<i>Uitwerking</i>
1. De Kinderombudsman dient geografisch, fysiek en economisch toegankelijk te zijn.	<ul style="list-style-type: none"> - De Kinderombudsman dient op verschillende manieren bereikbaar te zijn. - De Kinderombudsman dient toegang te hebben tot alle minderjarigen in instellingen voor alternatieve zorg en andere instellingen die met minderjarigen werken. - De Kinderombudsman dient geen financiële vergoeding te vragen voor haar diensten. - De Kinderombudsman dient werkbezoeken af te leggen naar verschillende instellingen in het land.
2. De instelling en het mandaat van de Kinderombudsman dienen in overeenstemming te zijn met de vereisten.	<ul style="list-style-type: none"> - De Kinderombudsman dient onafhankelijk te functioneren. - Het mandaat dient gebaseerd te zijn op mensenrechten. - De Kinderombudsman dient bevoegd te zijn individuele klachten te behandelen.
3. De Kinderombudsman dient direct contact met kinderen en jongeren te hebben.	<ul style="list-style-type: none"> - Minderjarigen dienen geïnterviewd te worden om zelf aan te kunnen geven of hun rechten volledig erkend en gerealiseerd worden. - Minderjarigen dienen actief geconsulteerd te worden. - Het vragen naar de mening van minderjarigen dient op een consistente en doorlopende manier plaats te vinden. - Minderjarigen dienen voldoende geïnformeerd te worden over de kwestie en de omstandigheden waaronder zij geconsulteerd zullen worden.

¹⁰⁰ In verband met de leesbaarheid van de tabel is de bronverwijzing te vinden in bijlage 1.

<p>4. De Kinderombudsman dient actief kwetsbare minderjarigen te betrekken.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - De opvattingen van minderjarigen over onderwerpen als het jeugdstrafrecht en het adoptiebeleid dienen te worden vastgesteld. - Kwetsbare minderjarigen zijn onder andere minderjarigen in zorginstellingen, minderjarigen in detentie, minderjarigen die leven in armoede, vluchtelingenkinderen, migrantenkinderen, minderjarigen die op straat leven en minderjarigen met speciale behoeftes.
<p>5. De belangen van minderjarigen dienen de eerste overweging te vormen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Bij beslissingen die betrekking hebben op minderjarigen dient te worden gemotiveerd welke elementen relevant zijn voor de minderjarigen en hoe deze zijn meegewogen om het belang van de minderjarige te bepalen.
<p>6. Minderjarigen dienen te kunnen participeren in de klachtenprocedure.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - De minderjarige dient te worden gehoord over klachten die hem/haar aangaan. - De minderjarige dient te worden geïnformeerd over de procedure, de omstandigheden waaronder hij/zij gehoord zal worden, zijn/haar rechten en plichten en de mogelijke beslissingen die kunnen worden genomen. - Er dient geen leeftijdsgrens te worden gesteld aan het horen van minderjarigen. - Aan de mening van de minderjarige dient passend belang te worden gehecht. - In de beslissing dient gemotiveerd te zijn hoe de opvattingen van de minderjarige een rol hebben gespeeld in de beslissing. - De informatie moet begrijpelijk zijn en afgestemd zijn op de leeftijd van de minderjarige. De rapportage naar aanleiding van de klachtbehandeling dient op een kindvriendelijke manier te worden beschreven.

Hoofdstuk 3: Het mandaat van de Nederlandse Kinderombudsman en de werkzaamheden waarbij minderjarigen kunnen participeren

§3.1 - Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst besproken hoe de Nederlandse Kinderombudsman tot stand is gekomen. Daarna wordt besproken wat het mandaat van de Nederlandse Kinderombudsman is. Vervolgens wordt de toegankelijkheid van de Kinderombudsman besproken. Daarna wordt dieper ingegaan op de werkzaamheden van de Kinderombudsman waarin er ruimte is voor minderjarigen om te participeren. Dit zijn de Kinderrechtentours en de bijbehorende vragenlijsten, de rapporten en adviezen die de Kinderombudsman op eigen initiatief heeft gepubliceerd en de klachtbehandeling.

§3.2 – Wetsgeschiedenis

Om de ontstaansgeschiedenis van de Kinderombudsman in Nederland te beschrijven, moet eerst worden stilgestaan bij het IVRK. Zoals eerder benoemd werd het IVRK in Nederland geratificeerd in 1995.¹⁰¹ Hierdoor ontstond de verplichting voor Nederland om maatregelen te treffen om de kinderrechten uit het IVRK te realiseren.¹⁰² Het VN-Kinderrechtencomité kan gezien worden als de internationale waakhond voor kinderrechten. Dit comité ziet er namelijk op toe dat de rechten uit het IVRK worden nageleefd door lidstaten die verbonden zijn aan het verdrag.¹⁰³ Lidstaten hebben de verplichting elke vijf jaar te rapporteren aan het VN-Kinderrechtencomité over de implementatie van het verdrag in hun land.¹⁰⁴ Het VN-Kinderrechtencomité kan vervolgens advies en algemene aanbevelingen doen naar aanleiding van de informatie uit de rapportages. Het VN-Kinderrechtencomité rapporteert in *Concluding Observations*, waarin advies aan een individuele lidstaat wordt gegeven en *General Comments*, welke zijn gericht aan alle lidstaten.¹⁰⁵

¹⁰¹ *Trb.* jaargang 1990, 92.

¹⁰² Artikel 4 IVRK.

¹⁰³ Artikel 43 IVRK.

¹⁰⁴ Artikel 44 lid 1 IVRK.

¹⁰⁵ Artikel 45 sub d IVRK.

In *General Comment No. 2* werden lidstaten aanbevolen een onafhankelijk instituut in te stellen met als taak het promoten van kinderrechten en het toezien op de implementatie van het IVRK.¹⁰⁶ Daarnaast werd Nederland in 1999 in een *Concluding Observation* aangeraden door het VN-Kinderrechtencomité een onafhankelijke Kinderombudsman in te stellen. In deze *Concluding Observation* staat beschreven dat erkend wordt dat de Raad voor de Kinderbescherming en de kinder- en jongerenrechtswinkels een rol spelen in het geven van juridisch advies aan kinderen in Nederland maar dat het VN-Kinderrechtencomité toch bezorgd is over het gebrek aan een onafhankelijk instituut om de implementatie van het IVRK te monitoren.¹⁰⁷ Mede door deze aanbeveling is door de Kamerleden mw. Arib en dhr. Van Vliet in 2001 een voorstel gedaan om een Kinderombudsman in te stellen. In de Memorie van Toelichting (MvT) van dit wetsvoorstel is beschreven dat het belangrijk is een Kinderombudsman in te stellen omdat het aanbevolen is door het VN-Kinderrechtencomité. Daarnaast omdat andere Europese landen zoals Noorwegen en Zweden reeds een Kinderombudsman hadden aangesteld. Een andere aanleiding was dat er in de praktijk vraag was naar een landelijke instantie die op een onafhankelijke manier de rechten van kinderen kon waarborgen.¹⁰⁸ De taken van de Kinderombudsman zouden zijn het toezien op de naleving van het IVRK, het adviseren van bestuursorganen en het onderzoeken van klachten over handelingen van bestuursorganen en Ngo's.¹⁰⁹

Dit wetsvoorstel is vervolgens in 2002 sterk bekritiseerd door de Raad van State (RvS)¹¹⁰ en het wetsvoorstel is daarom niet besproken in de Tweede Kamer.¹¹¹ De hoofdpunten van kritiek waren dat een Kinderombudsman geen meerwaarde zou hebben, gezien het feit dat reeds bestaande instanties de genoemde taken ook konden vervullen. Het was namelijk voor

¹⁰⁶ General Comment No. 2.

¹⁰⁷ Concluding Observations The Netherlands 1999, par. 12.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II* 2001/2002, 28102, nr. 3, p. 3.

¹⁰⁹ *Ibid*, p. 2.

¹¹⁰ *Kamerstukken II* 2007/08, 28102, nr. 5.

¹¹¹ *ZonMw* 2017, p. 31.

minderjarigen al mogelijk klachten in te dienen bij de Nationale ombudsman.¹¹² Ook wees de RvS op het feit dat er mogelijk conflicten zouden ontstaan als de Kinderombudsman de taak zou hebben om informatie te verstrekken aan burgers en tegelijkertijd verslag moet doen aan het VN-Kinderrechtencomité. Enerzijds moet de Kinderombudsman dan de Nederlandse staat vertegenwoordigen en anderzijds onafhankelijk en onpartijdig zijn van de Nederlandse staat.¹¹³ Er is hierna weinig aandacht besteed in het parlement aan het oprichten van een Kinderombudsman.¹¹⁴ In 2004 heeft het VN-Kinderrechtencomité in een *Concluding Observation* aan Nederland haar teleurstelling kenbaar gemaakt over het feit dat er nog steeds geen Kinderombudsman was aangesteld. In de *Concluding Observation* werd aangedrongen zo snel mogelijk over te gaan tot het effectueren van het bovenstaande wetsvoorstel.¹¹⁵ De regering antwoordde hierop dat zij geen reden zag een Kinderombudsman in te stellen, omdat de taken al door andere instanties werden vervuld. Wel werd benoemd dat er vanuit het parlement werd gewerkt aan een initiatiefwetsvoorstel.¹¹⁶

Dit initiatiefwetsvoorstel is door mw. Arib eind 2008 ingediend. (Dhr. Van Vliet had destijds de Kamer verlaten) In dit voorstel werd geopperd de Kinderombudsman onder te brengen bij het instituut van de Nationale ombudsman.¹¹⁷ Dit omdat dit kosten zou besparen en de Kinderombudsman baat zou hebben bij het reeds opgebouwde vertrouwen van de Nationale ombudsman. De Kinderombudsman zou de status van Hoog College van Staat krijgen, wat betekent dat zij zelfstandig en onafhankelijk functioneert. Dit is belangrijk voor de onafhankelijkheid ten opzichte van de regering.¹¹⁸ Ook zou de Kinderombudsman een eigen ambt worden en zou zij een eigen takenpakket met bijbehorende bevoegdheden krijgen. De

¹¹² *Kamerstukken II* 2007/08, 28102, nr. 5, p. 7.

¹¹³ *Ibid*, p. 6.

¹¹⁴ ZonMw 2017, p. 31.

¹¹⁵ *Concluding Observations The Netherlands* 2004, p. 2.

¹¹⁶ *Kamerstukken II* 2006/07, 31001, nr. 17 (bijlage). Derde Nederlandse rapportage over de uitvoering van het Kinderrechtenverdrag, p. 3.

¹¹⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 31831, nr. 2.

¹¹⁸ Klep 2018, p. 2.

Kinderombudsman moest daarnaast een substituut-ombudsman worden van de Nationale ombudsman. Hier bestond reeds een wettelijke mogelijkheid voor in de WNo. Organisatorisch zou de Kinderombudsman ondergeschikt zijn aan de Nationale ombudsman maar inhoudelijk gezien niet. De Kinderombudsman moest met een eigen gezicht naar buiten treden en de Nationale ombudsman zou geen invloed uitoefenen op de werkwijze van de Kinderombudsman.¹¹⁹ In de MvT bij dit wetsvoorstel staat beschreven dat de behoefte aan een Kinderombudsman in Nederland groeide en dat deze behoefte door zowel ouders, kinderen als belangenorganisaties was uitgesproken. Ook wordt beschreven dat de Nationale ombudsman niet voldoet omdat deze niet toegankelijk is voor jongeren.¹²⁰ Opnieuw volgde een reactie van de RvS en de belangrijkste kritiek richtte zich nogmaals op de meerwaarde van de Kinderombudsman. Toch is het wetsvoorstel vrij gemakkelijk door zowel de Eerste - als Tweede Kamer gekomen.¹²¹ Vervolgens heeft de Nationale ombudsman de taak op zich genomen te bepalen hoe het instituut van de Kinderombudsman het beste kon worden vormgegeven. Uiteindelijk is het wetsvoorstel tot wijziging van de WNo door middel van de Wet Kinderombudsman aangenomen in september 2010.¹²²

§3.3 – Mandaat

De Kinderombudsman is een substituut-ombudsman van de Nationale ombudsman. De Kinderombudsman is per aparte wet ingesteld en heeft een eigen paragraaf met taken en bevoegdheden in de WNo, welke wordt aangeduid met de term Wet Kinderombudsman. De wettelijke grondslag van de Kinderombudsman is neergelegd in artikel 11a tot en met 11e van de WNo. De taken van de Kinderombudsman zijn neergelegd in artikel 11b WNo. In dit artikel wordt onderscheid gemaakt tussen één hoofdtaak en vijf sub-taken. De hoofdtaak is het bevorderen dat de rechten van jeugdigen worden geëerbiedigd door bestuursorganen en door privaatrechtelijke organisaties. De vier sub-taken waarmee de hoofdtaak moet worden vervuld, zijn als volgt omschreven: (1) het voorlichten en het geven van informatie over de rechten van jeugdigen; (2) het gevraagd en ongevraagd advies geven aan de regering en de

¹¹⁹ *Kamerstukken II* 2008/2009, 31831, nr. 7, p. 9.

¹²⁰ *Ibid*, p. 5.

¹²¹ *ZonMw* 2017, p. 34.

¹²² *Staatsblad*. 2010, nr. 716.

beide Kamers der Staten-Generaal over wetgeving die en beleid dat de rechten van jeugdigen raakt; (3) het instellen van onderzoek naar de eerbiediging van de rechten van jeugdigen naar aanleiding van klachten of uit eigen beweging en (4) het toezicht houden op de wijze waarop klachten van jeugdigen of hun wettelijke vertegenwoordigers door de daartoe bevoegde instanties, niet zijnde de ombudsman, worden behandeld. In artikel 11b lid 3 WNo is neergelegd dat de Kinderombudsman bij het uitvoeren van haar taken zo veel mogelijk rekening moet houden met de mening van jeugdigen, hun belangen en hun belevingswereld. Dit in overeenstemming met artikel 12 IVRK. Dit is als het ware een overkoepelende richtlijn voor de uitvoering van het gehele takenpakket.¹²³ Nu zal worden ingegaan op de toegankelijkheid en de werkzaamheden die de Kinderombudsman in de praktijk uitvoert waarbij minderjarigen kunnen participeren.

§3.4 -Toegankelijkheid

Zoals in hoofdstuk 2 is besproken, is toegankelijkheid een multidimensionaal begrip. Er zal daarom worden ingegaan op de geografische, fysieke en economische toegankelijkheid van de Nederlandse Kinderombudsman. Minderjarigen kunnen de Kinderombudsman op verschillende manieren bereiken. Zo is op de website van de Kinderombudsman te lezen dat je gratis kunt bellen naar de Kinderombudsman op doordeweekse dagen van 12.00 tot 17.00 uur. Dit is ook mogelijk vanuit Caribisch Nederland. Daarnaast kunnen minderjarigen e-mailen. Hierbij wordt vermeld dat je een andere naam of enkel een deel van je naam hoeft op te geven in verband met anonimiteit. Ook is er een contactformulier te vinden op de website waarmee minderjarigen een bericht kunnen versturen. Daarnaast staat het postadres van de Kinderombudsman vermeld, waar minderjarigen gratis brieven heen kunnen sturen. De Kinderombudsman heeft daarnaast een account op verschillende sociale media-kanalen zoals *Facebook*, *Twitter*, *YouTube*, *Instagram* en *LinkedIn*. De website is beschikbaar in het Nederlands, Engels en het Papiaments. Ook staat het bezoekadres van de Kinderombudsman op de website vermeld.¹²⁴ De Kinderombudsman legt ook vele werkbezoeken af om op deze

¹²³ Klep 2018, p. 3.

¹²⁴ <https://www.dekinderombudsman.nl/contact>

manier toegankelijk te zijn voor minderjarigen in instellingen en minderjarigen in Caribisch Nederland. Hier wordt later nader op ingegaan.

§3.5 – Werkzaamheden waarbij minderjarigen kunnen participeren

§3.5.1 – De Kinderrechtentours

Elke twee jaar vindt een zogeheten Kinderrechtentour plaats. Tijdens deze Kinderrechtentour reist Margrite Kalverboer door Nederland om het gesprek aan te gaan met kinderen en jongeren. Het primaire doel hiervan is om van zoveel mogelijk kinderen te horen wat er wel en niet goed gaat in hun leven. Hun visie hierop moet de Kinderombudsman vervolgens onder de aandacht brengen van bestuurders, beleidsmakers en andere professionals die besluiten nemen die minderjarigen aangaan.¹²⁵ De allereerste Kinderrechtentour vond plaats in 2016. Margrite Kalverboer heeft er bewust voor gekozen niet direct na haar aantreden zelf plannen voor de toekomst te bedenken. Zij is daarentegen eerst met kinderen en jongeren zelf gaan praten.¹²⁶ De hierop volgende Kinderrechtentours hebben plaatsgevonden in 2018 en in 2020, in een aangepaste vorm vanwege de Coronapandemie.¹²⁷ Tijdens deze Kinderrechtentours heeft de Kinderombudsman werkbezoeken afgelegd naar onder andere een kinderziekenhuis, een gesloten jeugdzorginstelling, een scholengemeenschap, verschillende jongerenorganisaties,¹²⁸ een AZC en een jeugdgevangenis.¹²⁹ Ook heeft de Kinderombudsman in 2016 als onderdeel van de Kinderrechtentour het Caribisch gebied bezocht.¹³⁰

De resultaten van de gesprekken en de uitkomsten van de vragenlijst worden na afloop gepubliceerd in een rapport op de website van de Kinderombudsman. In deze rapporten staat beschreven waarom de Kinderrechtentour heeft plaatsgevonden, welke werkbezoeken zijn

¹²⁵ De Kinderombudsman mei 2020, p. 5.

¹²⁶ De Kinderombudsman 2016, p. 13.

¹²⁷ De Kinderombudsman mei 2020, p. 5.

¹²⁸ De Kinderombudsman 2016, p. 52.

¹²⁹ De Kinderombudsman november 2020, p. 4.

¹³⁰ De Kinderombudsman 2016, p. 5.

afgelegd, wat de algemene resultaten zijn van de vragenlijst en welke vervolgstappen zullen worden genomen.¹³¹ Zo zijn de resultaten in het rapport van de Kinderrechtentour in 2016 gebundeld in zes onderwerpen, waaronder participatie en werkdruk op school. Er staat beschreven dat er voor een aantal onderwerpen spoedig gestart zal worden met een project en dat andere onderwerpen eerst nader moeten worden onderzocht.¹³² Ook wordt benoemd dat grotere en ernstige problemen de prioriteit krijgen.¹³³ Op de website staat vermeld dat de Kinderombudsman het onderwerp ‘werkdruk op school’ hoog op haar agenda heeft gezet en dit zou aankaarten bij politici, beleidsmakers en professionals in het onderwijs.¹³⁴ Van de website is niet te duiden of/op welke manier dit onderwerp onder de aandacht is gebracht. Er is geen rapport van de Kinderombudsman over deze kwestie gepubliceerd. Dit onderwerp wordt evenmin genoemd in de rapportage van de Nationale jeugdraad (NJR) over inbreng van Nederlandse jongeren voor de *List of Issues* van het VN-Kinderrechtencomité.¹³⁵ Het onderwerp wordt ook niet genoemd in de periodieke vijfde en zesde Nederlandse rapportage over het IVRK.¹³⁶ Naar aanleiding van het interview met mw. R. Verheul blijkt dat dit onderwerp is neergelegd bij de onderwijsinspectie en het Ministerie van onderwijs. Dit thema is destijds door meerdere instanties gesignaleerd en opgepakt. In dit geval was de taak van de Kinderombudsman dus meer het agenderen van de kwestie, waarna andere instanties er mee aan de slag gingen. Naar aanleiding van de Kinderrechtentour uit 2018 staat op de website beschreven dat er extra aandacht moest komen voor minderjarigen in kwetsbare situaties. De Kinderombudsman zou daarom verkennend onderzoek doen en de overheid en organisaties aansporen om het leven van die kwetsbare kinderen te verbeteren.¹³⁷ Het is niet duidelijk op welke manier dit precies aan de overheid is gemeld of op welke manier

¹³¹ De Kinderombudsman 2016, De Kinderombudsman 2018 & De Kinderombudsman 2020.

¹³² De Kinderombudsman 2016, p. 43.

¹³³ Ibid, p. 44.

¹³⁴ <https://www.dekinderombudsman.nl/nieuws/resultaten-kinderrechtentour-feestelijk-gepresenteerd>.

¹³⁵ NJR 2019.

¹³⁶ Kamerbrief van Staatssecretaris Volksgezondheid, Welzijn & Sport van 5 november 2020, 1768715-213002-J.

¹³⁷ <https://www.dekinderombudsman.nl/nieuws/kinderrechtentour-grote-kloof-tussen-gelukkige-en-kwetsbare-kinderen>.

organisaties zijn aangespoord. Wel is er in 2019 een brief gepubliceerd over kwetsbare kinderen binnen de jeugdhulpketen, gericht aan minister de Jonge. Er wordt in deze brief niet gerefereerd naar de Kinderrechtentour.¹³⁸ Uit het interview met mw. R. Verheul blijkt dat er voor elk onderwerp op een verschillende manier aandacht wordt gevraagd. Zo worden kwesties over wetgeving altijd neergelegd bij het kabinet, vaak door middel van brieven. Dit is echter niet altijd op de website terug te vinden voor het algemene publiek. Daarnaast kan de Kinderombudsman geen zaken afdwingen en kan de Kinderombudsman soms niets anders dan opnieuw een brief sturen of een onderwerp nogmaals aankaarten.

§3.5.2 - Vragenlijsten

Gelijktijdig aan de Kinderrechtentours in 2016, 2018 en 2020 zijn ook vragenlijsten op internet geplaatst om de mening van minderjarigen te achterhalen. Het doel hiervan is om zoveel mogelijk kinderen te bereiken. Er is gekozen voor een online vragenlijst omdat dit minder tijd kost dan een interview of een groepsgesprek en omdat bijna iedereen thuis een computer of smartphone heeft. De vragenlijsten stonden op de website van de Kinderombudsman en konden anoniem¹³⁹ worden ingevuld voor een periode van ongeveer 20 dagen.¹⁴⁰ De vragenlijsten zijn geschikt voor kinderen vanaf ongeveer negen jaar oud. Vanaf 2018 is er gebruikgemaakt van één versie voor kinderen tussen de acht en twaalf jaar oud met simpeler taalgebruik en één versie voor kinderen tussen de dertien en achttien jaar.¹⁴¹ De vragenlijsten beslaan meerdere onderwerpen. De eerste vragen gaan over het geslacht, de leeftijd, het type onderwijs, de woonomgeving, het geloof en de etnische achtergrond van de minderjarigen. Ook wordt specifiek gevraagd of er sprake is van armoede of andere problematiek, gescheiden ouders, jeugdhulp of speciaal onderwijs.¹⁴² De vragenlijsten zijn in totaal compleet ingevuld door 1395 minderjarigen in 2016,¹⁴³ door 1701

¹³⁸ De Kinderombudsman 2019.

¹³⁹ De Kinderombudsman 2016, p. 13.

¹⁴⁰ De Kinderombudsman 2016, p. 14, De Kinderombudsman 2018, p. 14.

¹⁴¹ De Kinderombudsman 2018, p. 12.

¹⁴² Ibid, p. 51.

¹⁴³ Ibid, p. 19.

minderjarigen in 2018¹⁴⁴ en door 556 minderjarigen in 2020.¹⁴⁵ Wat hierbij opvalt is dat elk jaar het overgrote deel van de vragenlijsten is ingevuld door meisjes.¹⁴⁶ De gemiddelde leeftijd van de minderjarigen is ongeveer 14 jaar.¹⁴⁷ Het grootste deel van de minderjarigen die de vragenlijsten hebben ingevuld wonen thuis, samen met beide ouders.¹⁴⁸ Ook is er bij het grootste deel geen sprake van de genoemde problematiek.¹⁴⁹ De Kinderombudsman is zelf ook op de hoogte van het feit dat de minderjarigen die de vragenlijsten invullen geen goede afspiegeling vormen van de gehele populatie minderjarigen. In het rapport uit 2020 wordt benoemd dat zij zich hier bewust van is maar dat zij door middel van de vragenlijsten wel een idee krijgt van wat specifieke groepen kinderen ervaren en wat zij willen. Aan de hand hiervan kan de Kinderombudsman dan besluiten om verder onderzoek te doen.¹⁵⁰

§3.5.3 - Rapporten & adviezen

De participatie van minderjarigen komt ook terug in rapporten en adviezen die de Kinderombudsman op eigen initiatief publiceert. De Kinderombudsman besteedt in elk jaarverslag aandacht aan de participatie van minderjarigen. Zo wordt benoemd dat de Kinderombudsman niet enkel aandacht vraagt voor participatie bij andere organisaties, maar dat de Kinderombudsman participatie ook in haar eigen werk probeert te verankeren.¹⁵¹ Het verschilt per rapport op welke manier de participatie van minderjarigen vorm krijgt. Gezien de beknoptheid van dit onderzoek zullen enkele, opvallende rapporten worden besproken. Een voorbeeld van een rapport waarin de participatie van minderjarigen sterk naar voren komt, is een rapport uit juni 2021 over de betrokkenheid van kinderen bij beslissingen over

¹⁴⁴ De Kinderombudsman 2018, p. 11.

¹⁴⁵ De Kinderombudsman mei 2020, p. 5.

¹⁴⁶ De Kinderombudsman 2016, p. 19.

¹⁴⁷ De Kinderombudsman 2016, p. 21, De Kinderombudsman 2018, p. 19, De Kinderombudsman mei 2020, p. 10.

¹⁴⁸ De Kinderombudsman 2018, p. 20.

¹⁴⁹ De Kinderombudsman 2016, p. 19, De Kinderombudsman 2018, p. 22, De Kinderombudsman 2020,

¹⁵⁰ De Kinderombudsman november 2020, p. 17.

¹⁵¹ *Kamerstukken II* 2017/2018, 34 890, nr. 2, p. 42.

hun ziekte. In dit project zijn 22 minderjarigen gehoord¹⁵² en er zijn aparte hoofdstukken gewijd aan het recht om betrokken te worden¹⁵³ en hoe minderjarigen deze betrokkenheid zelf ervaren.¹⁵⁴ Dit gebeurt aan de hand van de vier factoren uit het eerder beschreven model van Lundy.¹⁵⁵ Ook zijn door het gehele rapport alinea's opgenomen waarin het verhaal van een specifieke minderjarige wordt toegelicht.¹⁵⁶ Daarnaast is in dit rapport een samenvatting opgenomen in kindvriendelijke taal.¹⁵⁷ Uit het interview met mw. R. Verheul blijkt dat de minderjarigen ook meerdere keren gesproken zijn. Zo zijn naar aanleiding van de eerste gesprekken in het ziekenhuis de belangrijkste opvattingen van de minderjarigen opgeschreven. Daarna is opnieuw met de minderjarigen gebeld om te checken of de verslaglegging juist was. In andere rapporten komt de participatie van minderjarigen minder duidelijk naar voren. In een rapport omtrent pleegzorg heeft de participatie plaatsgevonden door middel van interviews met zeventien pleegkinderen.¹⁵⁸ De uitkomsten van de interviews zijn gebundeld en in drie pagina's beschreven. Er is niet beschreven hoe de interviews hebben plaatsgevonden. In een ander rapport over Caribisch Nederland is enkel omschreven dat medewerkers van de Kinderombudsman tijdens spreekuren jongeren hebben gesproken.¹⁵⁹ Er is niet vermeld hoeveel jongeren. De uitkomsten van die gesprekken zijn door het rapport heen verwerkt, door middel van citaten.¹⁶⁰ Het verschilt dus sterk per rapport in welke mate de participatie van minderjarigen hierin terugkomt.

¹⁵² De Kinderombudsman 2021, p. 3.

¹⁵³ De Kinderombudsman 2021, p. 8-11.

¹⁵⁴ Ibid, p. 14-20.

¹⁵⁵ Ibid, p. 11.

¹⁵⁶ Ibid, p. 14.

¹⁵⁷ Ibid, p. 3.

¹⁵⁸ KOM007/2019.

¹⁵⁹ De Nationale ombudsman & de Kinderombudsman 2020, p. 11.

¹⁶⁰ Ibid, p. 15.

Een andere relevante publicatie is het stappenplan dat de Kinderombudsman heeft ontwikkeld om de beste beslissing voor het kind te kunnen nemen.¹⁶¹ Hierin worden vier stappen beschreven die belangrijk zijn bij besluitvorming in zaken die minderjarigen betreffen. Zo wordt er aandacht besteed aan hoe moet worden bepaald wat de belangen van het kind zijn,¹⁶² hoe deze moeten worden afgewogen tegenover de andere belangen en hoe de beslissing aan het kind moet worden uitgelegd.¹⁶³ Ook is in het kader van dit stappenplan een *checklist* ontwikkeld voor kinderen waarmee zij kunnen bepalen wat zij vinden van een beslissing en of zij voldoende informatie hebben ontvangen.¹⁶⁴ Dit stappenplan is officieel ontwikkeld voor professionals die beslissingen nemen voor kinderen maar de Kinderombudsman werkt zelf ook aan de hand van dit stappenplan. Vandaar dat deze ook relevant is voor de interne participatie. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat dit stappenplan ziet op besluitvorming en dat de Kinderombudsman geen beslissingen over minderjarigen neemt. De Kinderombudsman gebruikt dit stappenplan wel om beslissingen van andere instanties te beoordelen tijdens de klachtbehandeling of bij de rapportage van bepaalde problemen.¹⁶⁵

§3.5.4 - De klachtbehandeling

Voordat de resultaten van de klachtbehandeling sinds 2016 worden besproken, wordt kort ingegaan op de procedure en het wettelijk kader van de klachtbehandeling. De Kinderombudsman heeft een ombudsfunctie, waaronder de taak van het behandelen van klachten valt.¹⁶⁶ De Kinderombudsman ziet deze klachtenfunctie als het hart van het werk.¹⁶⁷ Als iemand van mening is dat één of meer rechten van jeugdigen niet worden gerespecteerd,

¹⁶¹ De Kinderombudsman 2019.

¹⁶² De Kinderombudsman 2019, p. 5.

¹⁶³ Ibid, p. 6.

¹⁶⁴ <https://www.dekinderombudsman.nl/toolkit-beste-besluit/checklist-beslissing-over-mij>.

¹⁶⁵ Interview met mw. R. Verheul.

¹⁶⁶ ZonMw 2017, p. 48.

¹⁶⁷ *Kamerstukken II 2020/2021, 35743, nr.2, p. 47.*

kan hij/zij een klacht indienen bij de Kinderombudsman.¹⁶⁸ Hier is geen leeftijdsgrens aan verbonden. In principe moet een klacht schriftelijk worden ingediend, maar minderjarigen kunnen dit ook mondeling.¹⁶⁹ Onder een klacht wordt een mogelijke schending van een kinderrecht verstaan, door een concrete handeling in een individueel geval. Hierbij moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan: (1) De klacht betreft de schending van een kinderrecht; (2) De klacht gaat over organisaties in de gezondheidszorg, vrijwillige jeugdzorg, kinderopvang of het onderwijs of de klacht wordt ingediend door een kind over de overheid of jeugdzorg in een gedwongen kader, (3) de klacht gaat over iets wat is gebeurd toen het kind jonger was dan 18 jaar, (4) het voorval waarover wordt geklaagd is minder dan één jaar oud, (5) de klacht is eerst ingediend bij de organisatie waarover wordt geklaagd, (6) de klacht betreft niet een uitspraak van een rechter en kan ook niet worden voorgelegd aan een rechter.¹⁷⁰

De Kinderombudsman krijgt jaarlijks veel verschillende meldingen binnen en er is een groot verschil tussen klachten, hulpvragen, informatieverzoeken en signalen. Bij hulpvragen is er nog geen formele rol voor de Kinderombudsman, bijvoorbeeld als de klachtbehandeling in eerste lijn nog niet heeft plaatsgevonden. De Kinderombudsman verwijst dan door naar de juiste instantie omdat zij functioneert als *last resort*-klachteninstantie. Mensen die een klacht indienen bij de Kinderombudsman hebben dus eerst een klacht ingediend bij de instantie waarover ze klagen. De Kinderombudsman onderzoekt vervolgens of de eerdere beslissingen van die instantie juist zijn geweest.¹⁷¹ Informatieverzoeken zijn vragen over kinderrechten in het algemeen. Signalen gaan over mogelijke schendingen van kinderrechten van grotere groepen minderjarigen. Klachten gaan over mogelijke schending van kinderrechten in het algemeen. Onderzoek moet uitwijzen of daadwerkelijk sprake is van een schending.¹⁷² De Kinderombudsman kan naar aanleiding van een klacht besluiten om

¹⁶⁸ Artikel 11c lid 1 WNo.

¹⁶⁹ Artikel 11d lid 2 WNo.

¹⁷⁰ ZonMw 2017, p. 91. Deze definitie volgt uit het Handboek ombudswerk 2016, een intern document van de Kinderombudsman zelf.

¹⁷¹ Ibid, p. 50.

¹⁷² Ibid, p. 94.

over te gaan tot een intake. Er wordt dan meer informatie verzameld waarna wordt bepaald of een onderzoek moet plaatsvinden.¹⁷³ Als een klachtenprocedure niet tot het gewenste resultaat zal leiden maar bemiddeling wel, wordt met behulp van een bemiddelaar van de Nationale ombudsman geprobeerd het probleem op te lossen.¹⁷⁴ Enkel als daadwerkelijk wordt besloten schriftelijk onderzoek te doen, leidt de klacht tot een publicatie van een klachtrapport op de website van de Kinderombudsman.¹⁷⁵ Dit gebeurt maar in een klein aantal gevallen.

De wijze waarop de Kinderombudsman klachten behandelt, is geregeld in titel 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In hoofdstuk 9 Awb is het klachtrecht neergelegd en deze wet beschrijft de minimale eisen ten aanzien van de behandeling van klachten. Op grond van artikel 9 WNo zijn de artikelen 3 tot en met 8, 15 en de artikelen 9:21 en 9:30 tot en met 9:34 van de Awb ook van toepassing op de Kinderombudsman.

Dan de klachtbehandeling in de praktijk. De Kinderombudsman ontvangt verschillende vragen, hulpverzoeken, signalen en klachten¹⁷⁶ maar slechts een klein deel leidt tot een onderzoek en een individueel klachtenrapport.¹⁷⁷ Er wordt slechts in een zeer klein aantal gevallen contact opgenomen door minderjarigen zelf.¹⁷⁸ Gezien de beknoptheid van dit onderzoek wordt slechts ingegaan op de rapportages die gepubliceerd zijn op de website van de Kinderombudsman sinds 2016.¹⁷⁹ Dit zijn zeventien rapportages. Drie van deze klachten

¹⁷³ Ibid, p. 93.

¹⁷⁴ Ibid, p. 94.

¹⁷⁵ Ibid, p. 93.

¹⁷⁶ In totaal aantal keer benaderd 2016: 3286, 2017: 2452, 2018: 1998, 2019: 2106, 2020: 1992.

¹⁷⁷ De Kinderombudsman 2017, p. 12.

¹⁷⁸ In elk jaar bedroeg het aantal meldingen afkomstig van minderjarigen 6% of minder.

¹⁷⁹ Het gaat hierbij om de volgende rapporten: KOM001/2020, KOM002/2020, KOM007/2020, KOM008/2020, KOM002/2019, KOM011/2019, KOM012/2019, KOM004/2018, KOM006/2018, KOM008/2018, KOM001/2017, KOM002/2017, KOM003/2017, KOM004/2017, KOM 2017/015, KOM013/2016 & KOM2016/016 (de volledige verwijzing naar deze rapporten is opgenomen in de literatuurlijst).

zijn ingediend door minderjarigen zelf, bijgestaan door een advocaat.¹⁸⁰ In zeven gevallen zijn minderjarigen tijdens de klachtenprocedure gehoord.¹⁸¹ De minderjarigen zijn gehoord door een medewerker van de Kinderombudsman. De wijze waarop de verslaglegging van het verhoor is gedaan in de rapportages varieert. In één rapport is een samenvatting van het gesprek met de minderjarige van anderhalve pagina opgenomen.¹⁸² In een ander rapport bedraagt de samenvatting van een gesprek met drie minderjarigen enkel drie korte paragrafen.¹⁸³ Er is daarnaast niet beschreven hoe de verhoren hebben plaatsgevonden. In sommige rapportages is aangegeven waarom er besloten is af te zien van het horen van de minderjarige(n). Bijvoorbeeld omdat dit te belastend zou zijn voor de minderjarige¹⁸⁴ of omdat de minderjarige dit zelf niet wilde.¹⁸⁵ In andere rapporten is hier geen toelichting over gegeven. Uit het interview met mw. R. Verheul blijkt dat het wel de standaard is om minderjarigen te horen.

§3.6 - Conclusie

In dit hoofdstuk zijn drie soorten werkzaamheden besproken van de Nederlandse Kinderombudsman waarbij minderjarigen kunnen participeren. Ten eerste de Kinderrechtentours en de bijbehorende vragenlijsten. Tijdens deze tours legt de Kinderombudsman veel werkbezoeken af en worden minderjarigen direct gesproken. Na afloop van de Kinderrechtentours worden de opvattingen van de minderjarigen en de kwesties die aandacht behoeven duidelijk gerapporteerd. Het is echter niet altijd duidelijk op welke manier er iets met deze kwesties wordt gedaan. Om in de termen van Lundy te spreken is er dus sprake van *space*, *voice* en *audience* maar ontbreekt een concrete

¹⁸⁰ KOM006/2018, KOMOO2/2019 & KOM011/2019.

¹⁸¹ KOM002/2020, KOM011/2019, KOM006/2018, KOM008/2018, KOM001/2017, KOM004/2017, KOM2017/015, KOM2016/016.

¹⁸² KOM002/2020.

¹⁸³ KOM 2017/015.

¹⁸⁴ KOM011/2019.

¹⁸⁵ KOMOO7/2020 & KOM008/2020.

omschrijving van de *influence*. Uit het interview blijkt dat er wel degelijk veel aandacht wordt besteed aan het agenderen van deze kwesties bij de juiste instanties. Dit is voor het algemene publiek echter niet altijd zichtbaar. Bij de tweede werkzaamheid, de rapporten die op eigen initiatief zijn gepubliceerd, verschilt de mate van participatie en de manier waarop de participatie wordt beschreven. Er worden voor elk rapport minderjarigen geconsulteerd. Het varieert echter of er enkel een paar voorbeelden worden gebruikt of dat de mening van minderjarigen en het nut van participatie uitgebreid worden beschreven. Ten derde is er de participatie tijdens de klachtbehandeling. Uit de behandelde rapporten blijkt dat minderjarigen niet in elke procedure gehoord worden en dat het opnieuw sterk varieert hoe de mening van de minderjarige wordt beschreven in het rapport. Uit het interview blijkt dat minderjarigen normaal gesproken altijd worden gehoord, maar dat hiervan kan worden afgeweken om goede redenen. Dit wordt dus per specifiek geval afgewogen. Het zou goed zijn als deze overweging ook in het rapport wordt opgenomen. Concluderend moet de Kinderombudsman meer aandacht besteden aan de vierde stap van participatie: *influence*. Daarnaast moet de participatie duidelijker naar voren komen in de rapporten.

Hoofdstuk 4: Het mandaat van de Noorse Barneombudet en de werkzaamheden waarbij minderjarigen kunnen participeren

§4.1 - Inleiding

In dit hoofdstuk wordt besproken welk mandaat de Noorse Kinderombudsman heeft. Daarna wordt ingegaan op de toegankelijkheid van de Barneombudet. Vervolgens op de werkzaamheden van de Barneombudet in de praktijk, waarbij minderjarigen kunnen participeren. Allereerst worden de *expert meetings* en - *groups* besproken. Vervolgens wordt de participatie van minderjarigen besproken in rapporten die de Barneombudet op eigen initiatief heeft gepubliceerd. Tot slot wordt ingegaan op de klachtbehandeling.

§4.2 – Mandaat

De Barneombudet functioneert als een zelfstandig instituut en beschikt over een eigen rechtspersoonlijkheid.¹⁸⁶ De wettelijke grondslag van de Barneombudet ligt in de AROC.¹⁸⁷ Deze wet is gebaseerd op de *Act relating to the Parliamentary Ombudsman*.¹⁸⁸ In de AROC is bepaald dat de Barneombudet wordt aangesteld door de Koning voor een termijn van zes jaar, zonder mogelijkheid tot herbenoeming.¹⁸⁹ De Barneombudet is volledig onafhankelijk in haar functioneren. Wel kunnen er instructies voor het uitvoeren van haar taken worden vastgelegd bij Koninklijk Besluit.¹⁹⁰ De Barneombudet legt elk jaar verantwoording af aan het ministerie voor Kinderen en Gelijkheid door middel van een rapportage.¹⁹¹ Ook heeft de Barneombudet drie keer per jaar een overleg met dit ministerie.¹⁹²

¹⁸⁶ ZonMw 2017, p. 157.

¹⁸⁷ AROC is te raadplegen via <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1981-03-06-5>.

¹⁸⁸ Act relating to the Parliamentary Ombudsman for Public Administration.

¹⁸⁹ Artikel 2 AROC.

¹⁹⁰ Artikel 6 AROC.

¹⁹¹ Artikel 8 AROC.

¹⁹² ZonMw 2017, p. 157.

De taken van de Barneombudet zijn neergelegd in artikel 3 AROC. De belangrijkste taak is het behartigen van de belangen van kinderen ten overstaan van publieke en private autoriteiten en het toezicht houden op de ontwikkeling en opvoeding van minderjarigen. De Barneombudet heeft vijf sub-taken, die als volgt in de wet staan beschreven: (a) Het beschermen van de belangen van kinderen in verband met planning en rapportage, op eigen initiatief of als orgaan dat gerechtigd is commentaar te leveren, (b) erop toezien dat de wetgeving ter bescherming van de belangen van het kind wordt nageleefd, met inbegrip van de vraag of de Noorse wetgeving en administratieve praktijk al dan niet in overeenstemming zijn met de verplichtingen van Noorwegen uit hoofde van het IVRK, (c) het voorstellen van maatregelen om de wettelijke waarborgen voor kinderen te versterken, (d) maatregelen voorstellen die conflicten tussen kinderen en de samenleving kunnen oplossen of voorkomen, (e) ervoor zorgen dat de openbare en particuliere sector voldoende informatie krijgen over de rechten van kinderen en de maatregelen die zij nodig hebben.¹⁹³ Op grond van artikel 4 AROC moeten publieke en private organisaties voor kinderen de Barneombudet de informatie verschaffen die nodig is voor de vervulling van haar taken. In de Instructies is de AROC verder uitgewerkt.¹⁹⁴ Hierin staat beschreven dat de Barneombudet met haar activiteiten zal zorgen dat in alle gebieden van de samenleving rekening zal worden gehouden met de behoeften, rechten en belangen van kinderen. Daarnaast staat hier dat de Barneombudet ervoor moet zorgen dat het publiek op de hoogte wordt gebracht van haar werkzaamheden.¹⁹⁵ Nu zullen de toegankelijkheid en de activiteiten die de Barneombudet onderneemt waarbij de participatie van minderjarigen centraal staat, worden besproken.

§4.3 – Toegankelijkheid

De website van de Barneombudet¹⁹⁶ is beschikbaar in het Noors, het Samisch, het zuid-Samisch (*áarjelsaemien*), het Lule Samisch (*julevsámeigiella*) en het Engels. De website heeft een aparte webpagina 'voor kinderen en jongeren'. Hierin staat informatie over waar

¹⁹³ Artikel 3 AROC.

¹⁹⁴ De Instructies zijn te raadplegen via <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1981-09-11-4877?q=instruks%20barneombudet>.

¹⁹⁵ Afdeling 1 Instructies.

¹⁹⁶ www.barneombudet.no.

de Barneombudet wel en niet mee kan helpen. Ook staat hier hoe minderjarigen met de Barneombudet in contact kunnen komen. Zo wordt het bezoekadres, het e-mailadres en het telefoonnummer van de Barneombudet genoemd. Ook is er een contactformulier op de website te vinden. Hierbij wordt direct vermeld op welke termijn en op welke manier de Barneombudet reageert. De Barneombudet reageert doorgaans schriftelijk binnen vier weken op een binnengekomen verzoek. Dit is in overeenstemming met de in Noorwegen geldende Wet openbaarheid van bestuur.¹⁹⁷ Daarnaast staan er links naar de sociale media profielen van de Barneombudet. Dit zijn de *YouTube*-, *Twitter*-, *Instagram*- en *Facebook*-pagina's.¹⁹⁸

De Barneombudet gaat niet regelmatig op werkbezoek. Dit omdat de *Parliamentary Ombudsman* de verantwoordelijkheid heeft om te onderzoeken of de rechten van mensen van wie de vrijheid is ontnomen, worden geschonden. In deze hoedanigheid bezoekt de *Parliamentary Ombudsman* jeugdgevangenissen en kindervelzorgsinstituten, waar minderjarigen verblijven die uit huis zijn geplaatst.¹⁹⁹

§4.4 – Werkzaamheden waarbij minderjarigen kunnen participeren

§4.4.1 – Deskundigengroepen

De Barneombudet benoemt dat het overeenkomstig artikel 12 IVRK een belangrijke taak is om het recht van kinderen om gehoord te worden te waarborgen.²⁰⁰ Dit zowel bij de eigen werkzaamheden als bij de werkzaamheden van beleidsmakers en mensen die rechtstreeks met minderjarigen werken. Kinderen zijn experts over hun eigen ervaringen en daarom werkt de Barneombudet met deskundigengroepen waarbij kinderen en jongeren hun ervaringen delen over pesten, geweld, kindervelzorgsdiensten, migratie, gevangenschap en ouders in de gevangenis.²⁰¹ Het doel is dat de *expert meetings* en *expert groups* zorgen dat de mening van

¹⁹⁷ *Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker.*

¹⁹⁸ www.barneombudet.no.

¹⁹⁹ <https://www.sivilombudsmannen.no/en/>.

²⁰⁰ Barneombudet 2018, p. 5.

²⁰¹ The Ombudsman for Children 2017, p. 5.

minderjarigen wordt meegenomen bij beslissingen van autoriteiten. De belangrijkste taak van de experts is het adviseren van de Barneombudet over welke aanbevelingen zij moet doen om het leven van kinderen en jongeren, die zich in eenzelfde situatie bevinden, te verbeteren.²⁰²

De Barneombudet maakt een onderscheid tussen *expert meetings* en *expert groups*. *Expert meetings* zijn eenmalige en relatief korte (één tot vier uur durende)²⁰³ bijeenkomsten. Deze bijeenkomsten focussen zich op een bepaald probleem en hebben ten doel een algemene indruk te verkrijgen.²⁰⁴ Deze meetings vinden vaak plaats tijdens een werkbezoek.²⁰⁵ *Expert groups* daarentegen worden samengesteld voor een periode van twee tot vier maanden. Deze *expert groups* bestaan uit minderjarigen die ervaringen hebben met een bepaalde kwestie. Er wordt een diepgaande indruk verkregen van de opvattingen van de minderjarigen in drie tot vier bijeenkomsten.²⁰⁶ Er worden bij de *expert meetings* en *expert groups* geen leeftijdsgrenzen gehanteerd, maar over het algemeen vinden de gesprekken plaats met kinderen van negen tot zeventien jaar oud.²⁰⁷ De Barneombudet heeft een handboek omtrent deze bijeenkomsten met deskundigengroepen.²⁰⁸ Hierin staat dat deelnemers bij zowel de *expert meetings* als - *groups* vooraf geïnformeerd worden over het doel en de duur van de bijeenkomst. Ook worden de kinderen en jongeren geïnformeerd over hoe hun meningen en

²⁰² Barneombudet 2018, p. 5.

²⁰³ The Ombudsman for Children 2013, p. 4.

²⁰⁴ Ellingsen & Musinguzi 2017, p. 6.

²⁰⁵ The Ombudsman for Children 2013, p. 9.

²⁰⁶ The Ombudsman for Children 2013, p. 3.

²⁰⁷ Ibid, p. 4.

²⁰⁸ Barneombudet 2018.

gedeelde ervaringen worden gebruikt.²⁰⁹ Daarnaast moet hierbij worden gelet op kindvriendelijk taalgebruik²¹⁰ en kindvriendelijke methodes.²¹¹

Het meest recente rapport dat is gepubliceerd naar aanleiding van een *expert group* dateert uit 2020 en gaat over digitale technologie. In de introductie van deze rapportage wordt beschreven uit wie de *expert group* bestaat, namelijk negen jongeren uit Oost-Noorwegen in de leeftijd van 13 tot 17 jaar oud. Zij beschreven dat zij in 2019 vijf bijeenkomsten hebben gehad samen met de Barneombudet. Zij geven daarnaast aan dat zij hulp hebben ontvangen van medewerkers van de Barneombudet om het rapport op te stellen, maar dat alle meningen en suggesties in het rapport afkomstig zijn van henzelf.²¹² De rapportage wordt niet gezien als onderzoek maar als een bijdrage van jongeren over wat er gedaan moet worden.²¹³ Het rapport omvat veel aanbevelingen maar er staat niet beschreven op welke manier er iets met deze aanbevelingen wordt gedaan. Evenmin is er op de website iets te lezen hoe deze informatie wordt doorgespeeld naar de autoriteiten.

In 2018 is een ander rapport gepubliceerd waarbij gebruik is gemaakt van een *expert group* over seksueel overschrijdend gedrag. Er zijn hiervoor 200 jongeren tussen de vijftien en negentien jaar oud geconsulteerd.²¹⁴ Er zullen spoedig twee nieuwe rapporten verschijnen die zijn ontwikkeld met behulp van *expert groups*. Eén over de Corona-pandemie, die wordt verwacht in augustus 2021 en één over de samenwerking tussen verschillende diensten in juni 2021.²¹⁵

²⁰⁹ Ellingsen & Musinguzi 2017, p. 6.

²¹⁰ Barneombudet 2018, p. 8.

²¹¹ The Ombudsman for Children 2013, p. 19.

²¹² Barneombudet 2020, p. 7.

²¹³ Barneombudet 2018, p. 33.

²¹⁴ Ibid, p. 47.

²¹⁵ <https://www.barneombudet.no/meld-deg-pa-lanseringen-av-var-rapport-om-samarbeid>.

§4.4.2 – Rapporten en adviezen

Niet elk jaar verschijnt een rapport van een *expert group*. Zo publiceert de Barneombudet ook rapportages waarin minderjarigen participeren, als onderdeel van grotere projecten. Zo heeft er in 2020 een project plaatsgevonden - *De tror vi er shitkids* - waarin 39 kinderen zijn geïnterviewd die in jeugdbeschermingsinstellingen verblijven. In het rapport zelf wordt niet vermeld hoe de interviews hebben plaatsgevonden maar er wordt verwezen naar het handboek dat is opgesteld voor de deskundigengroepen.²¹⁶ De resultaten van deze interviews zijn door het gehele rapport gebruikt en er wordt af en toe geciteerd uit een interview.²¹⁷

Ook in 2017 is er een rapport gepubliceerd over kinderen met speciale onderwijsbehoeften, waarbij kinderen zijn geraadpleegd.²¹⁸ Voor de ontwikkeling van dit rapport zijn 25 leerlingen binnen het speciaal onderwijs van negen tot zeventien jaar geïnterviewd. Opnieuw is verwezen naar het handboek voor de deskundigengroepen voor de wijze van interviewen.²¹⁹ Er is een apart hoofdstuk gewijd aan de opvattingen van de minderjarigen, voortvloeiend uit de interviews.²²⁰

§4.4.3 - De klachtbehandeling

De Barneombudet ontvangt ook klachten, maar zij heeft niet de wettelijke bevoegdheid om bindende beslissingen te nemen of besluiten te vernietigen.²²¹ Wel kan de Barneombudet klagers bijstaan in klachtenprocedures. Ook heeft de Barneombudet de wettelijke plicht deze klachten onder de aandacht te brengen van de politiek en/of beleidsmakers.²²² De Barneombudet stelt op eigen initiatief of op verzoek van anderen zaken aan de orde. Iedereen kan verzoeken indienen en dit mag ook mondeling. Hierbij moet de indiener zijn verzoek

²¹⁶ Barneombudet 2020, p. 11.

²¹⁷ Ibid, p. 47.

²¹⁸ Barneombudet 2017 p. 11.

²¹⁹ Ibid, p. 11.

²²⁰ Ibid, p. 20 – 28.

²²¹ Afdeling 1 Instructies.

²²² Afdeling 3 Instructies.

met zo veel mogelijk redenen omkleden en alle beschikbare informatie toezenden. Als een onderzoek betrekking heeft op een minderjarige, maar het verzoek niet is ingediend door de minderjarige zelf, zal de Barneombudet eerst toestemming vragen aan het kind.²²³ De Barneombudet mag zich niet mengen in zaken die onder de bevoegdheid van de rechter vallen. Evenmin mag de Barneombudet zich mengen in individuele gevallen binnen het gezin of zaken die onder de ouderlijke verantwoordelijkheid vallen.²²⁴ Als er sprake is van zo'n afwijzing zal de reden hiervoor worden toegelicht. Ook zal de Barneombudet informatie verstrekken aan de indiener over instanties die met dit soort conflicten te maken hebben.²²⁵ Daarnaast geeft de Barneombudet advies als zij wordt gecontacteerd door ouders en/of minderjarigen en verwijst zij door naar de juiste instantie.²²⁶ Als er geen sprake is van een reden om de zaak af te wijzen, zal de Barneombudet deze in behandeling nemen. De Barneombudet bepaalt welke stappen ondernomen moeten worden om alle benodigde informatie te verkrijgen.²²⁷ Na onderzoek zal de Barneombudet een standpunt innemen over de kwestie in een schriftelijk verslag.²²⁸ De Barneombudet geeft geen commentaar op een zaak als deze door de *Parliamentary Ombudsman* is behandeld of wanneer over een zaak is beslist door de rechter. Wel kan de Barneombudet hierover kritiek uiten.²²⁹

De Barneombudet verwijst het overgrote deel van alle binnengekomen verzoeken door naar de daartoe bevoegde instanties.²³⁰ De meeste klachten worden doorgaans doorverwezen naar de *county governors*. Zij hebben de bevoegdheid om individuele klachten over bijvoorbeeld pesten op school, een gebrek aan speciaal onderwijs en kwesties over kindermishandeling en gezondheid te behandelen. Daarnaast is de Barneombudet verplicht om zaken over juridische

²²³ Afdeling 2 Instructies.

²²⁴ Afdeling 3 Instructies.

²²⁵ Ibid.

²²⁶ The Ombudsman for Children in Norway 2017, p. 5, Afdeling 4 Instructies.

²²⁷ Afdeling 6 Instructies.

²²⁸ Afdeling 7 Instructies.

²²⁹ Ibid.

²³⁰ In totaal ontvangen verzoeken: 2020: 1882, 2019: 2268, 2018: 3218, 2017: 3382, 2016: 3496.

interpretatie door te verwijzen naar de *Parliamentary Ombudsman*.²³¹ Dit maakt dat de Barneombudet dus wel de wettelijke bevoegdheid heeft klachten te behandelen maar dat er in de praktijk geen zaken overblijven voor de Barneombudet om te behandelen. Er zijn dan ook geen rapporten van deze individuele klachten omdat er de afgelopen vijf jaar geen enkele individuele klacht is onderzocht door de Barneombudet. Dit is zeer opvallend omdat de klachtbehandeling een belangrijk onderdeel van participatie is.²³² Ook omdat het VN-Kinderrechtencomité de individuele klachtbehandeling als een verplicht onderdeel van een NHRI ziet.²³³

§4.5 – Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de werkzaamheden van de Barneombudet besproken waarbij de participatie van minderjarigen centraal staat. Ten eerste komt de participatie van minderjarigen terug in de *expert groups* en *expert meetings*. Hierbij wordt veel aandacht besteed aan de procedure van deze consultatie en de kindvriendelijkheid ervan. Wel ontbreekt een duidelijke omschrijving van wat er met de aanbevelingen van minderjarigen wordt gedaan. Opnieuw behoeft de stap van *influence* dus meer aandacht. Bij de tweede werkzaamheid - de op eigen initiatief gepubliceerde rapporten – verschilt de mate van participatie. Wel worden altijd minderjarigen geconsulteerd en wordt er aandacht besteed aan de procedure van deze consultatie. Wat daarnaast zeer opvallend is, is dat de Barneombudet wettelijk bevoegd is individuele klachten te behandelen maar dat dit in de praktijk niet gebeurt. Een zeer belangrijk onderdeel van participatie, de klachtbehandeling, functioneert dus niet.

²³¹ Informatie van mw. C. Kayed.

²³² Unicef 2018, p. 7.

²³³ General Comment No. 2, par 13.

Hoofdstuk 5: Analyse

§5.1 – Inleiding

In de vorige twee hoofdstukken is beschreven hoe minderjarigen kunnen participeren in de drie soorten werkzaamheden van de Nederlandse - en Noorse Kinderombudsman. In dit hoofdstuk wordt getoetst en vergeleken in hoeverre deze twee Kinderombudsmannen voldoen aan de elementen uit het toetsingskader zoals geschetst in hoofdstuk 2. De zes elementen worden achtereenvolgend behandeld.

§5.2 – Element 1: Toegankelijkheid

Het eerste element omtrent de toegankelijkheid is zeer belangrijk voor participatie. Voor effectieve participatie moeten minderjarigen immers allereerst de Kinderombudsman kunnen bereiken.²³⁴ Zoals beschreven moet een Kinderombudsman op meerdere manieren bereikbaar zijn, geen geld vragen voor haar diensten en werkbezoeken afleggen naar instellingen in het land. Beide Kinderombudsmannen voldoen aan deze vereisten. Wel bezoekt de Barneombudet minder frequent instellingen, omdat de verantwoordelijkheid hiervoor grotendeels bij de *Parliamentary Ombudsman* ligt. Ook heeft de Nederlandse Kinderombudsman slechts in 2016 een bezoek gebracht aan Caribisch Nederland en lijkt de toegankelijkheid voor de minderjarigen woonachtig in dit gebied dus minder groot. Dit terwijl Nederland door het VN-Kinderrechtencomité is gewezen op het feit dat minderjarigen uit Caribisch Nederland geen toegang hebben tot dezelfde rechten als de minderjarigen in het Europese deel van Nederland.²³⁵

Daarnaast is het opmerkelijk dat de landen weinig afwijken qua aantal ontvangen meldingen in de afgelopen vijf jaar. Dit gezien het feit dat Nederland ruim 17 miljoen inwoners heeft en Noorwegen slechts 5 miljoen. Ook is het de vraag waarom minderjarigen in beide landen zeer weinig contact opnemen met de Kinderombudsman, ondanks dat de Kinderombudsmannen goed te bereiken zijn. Een mogelijke verklaring is dat andere instanties die minderjarigen kunnen helpen, zoals de Kindertelefoon, beter bekend zijn onder

²³⁴ Unicef 2018, p. 14.

²³⁵ Concluding Observations The Netherlands 2015, par. 25.

minderjarigen en dat Kinderombudsmannen relatief onzichtbaar zijn.²³⁶ Daarnaast is het relevant om te benoemen dat uit onderzoek blijkt dat de decentralisatie van de Kinderombudsman een grote invloed heeft op de toegankelijkheid. In veel gevallen waarin een Kinderombudsman op meerdere locaties een vestiging opende, steeg het aantal binnengekomen klachten sterk.²³⁷ In Nederland hebben de gemeenten Rotterdam, Amsterdam en Den Haag een gemeentelijke Jeugdbudsman maar de cijfers van deze instanties zijn niet meegenomen in dit onderzoek. Noorwegen hanteert ook een gedecentraliseerd systeem doordat veel taken bij de *county governors* liggen, die in elke provincie aanwezig zijn.

§5.3: Element 2: Instelling & Mandaat

Het tweede element gaat over de instelling en het mandaat. Het is noodzakelijk dat Kinderombudsmannen onafhankelijk functioneren, dat hun mandaat is gebaseerd op mensenrechten en dat zij bevoegd zijn individuele klachten te behandelen. Beide Kinderombudsmannen functioneren als een zelfstandig en onafhankelijk orgaan, met eigen bevoegdheden en taken neergelegd in de AROC en de WNo. Daarnaast is hun mandaat gebaseerd op mensenrechten, beide Kinderombudsmannen hebben namelijk het IVRK expliciet opgenomen in hun wettelijk kader. Ook zijn beide Kinderombudsmannen bevoegd individuele klachten te behandelen. Zoals is benoemd, heeft de Barneombudet echter de laatste vijf jaar geen enkele klacht behandeld. De praktijk is dus niet in overeenstemming met de gestelde eisen. Hier zal nader op in worden gegaan in paragraaf 5.7. Deze vereisten zorgen ervoor dat er een goed functionerende Kinderombudsman bestaat, waardoor minderjarigen de *space* hebben om te participeren. Mede door de toegankelijkheid fungeren de Nederlandse – en Noorse Kinderombudsman dus als toegankelijke instellingen, waar minderjarigen hun participatierecht kunnen uitoefenen.

§5.4 – Element 3: Direct contact

Het derde element dat van belang is voor het participatierecht is het direct contact tussen minderjarigen en de Kinderombudsman. Dit zodat minderjarigen zelf kunnen aangeven in

²³⁶ Unicef 2012, p. 20.

²³⁷ Ibid, p. 21.

hoeverre hun rechten worden gewaarborgd, in plaats van dat volwassenen dit voor hen beoordelen.

De Nederlandse Kinderombudsman spreekt voornamelijk minderjarigen tijdens werkbezoeken en de Noorse Kinderombudsman tijdens de *expert groups* en - *meetings*. Ook consulteren beide Kinderombudsmannen minderjarigen voor de publicatie van rapporten over specifieke thema's. Beide Kinderombudsmannen spreken de minderjarigen bij allebei de werkzaamheden direct, zonder tussenkomst van volwassenen. Belangrijk is dat minderjarigen ook voldoende geïnformeerd worden over de kwestie en de procedure van de consultatie. De Noorse Barneombudet voldoet hieraan door middel van de handleiding over de deskundigengroepen. Deze handleiding wordt ook gebruikt bij de andere interviews. Dit is dus zeker in overeenstemming met de eisen uit het toetsingskader. De Nederlandse Kinderombudsman heeft in interne documenten handvatten opgeschreven over de gespreksvoering met kinderen maar dit komt niet terug in de publiekelijk toegankelijke rapporten. Daarnaast is er nergens terug te vinden op wat voor manier minderjarigen worden geconsulteerd of hoe zij worden geïnformeerd over een kwestie tijdens werkbezoeken. Hier zou de Nederlandse Kinderombudsman dus meer aandacht aan kunnen besteden. Daarnaast varieert het bij beide Kinderombudsmannen sterk in welke mate de participatie van minderjarigen terugkomt in deze op eigen initiatief gepubliceerde rapporten. In sommige rapporten worden enkel quotes van minderjarigen gebruikt ter illustratie. In andere rapporten worden daarentegen meerdere hoofdstukken gebruikt om te omschrijven wat er precies in een interview is verteld en waarom de participatie van minderjarigen noodzakelijk is.

Het is ook belangrijk dat het vragen naar de mening van minderjarigen op een consistente manier gebeurt. Dit doen beide Kinderombudsmannen. De Kinderrechtentour is een terugkerend evenement dat elke twee jaar plaatsvindt. Hoewel er bij de Noorse Kinderombudsman geen vaste planning is voor het opstellen van *expert groups* lijken deze ook elke twee jaar plaats te vinden. In de jaren dat er geen rapport van een *expert group* is gepubliceerd, is wel een rapport naar aanleiding van een groter project gepubliceerd. Hierbij zijn ook veel minderjarigen gesproken.

Wel moet worden opgemerkt dat er niet tot nauwelijks contact is met minderjarigen in de laagste leeftijdsgroepen. Zo worden met de werkbezoeken van de Nederlandse Kinderombudsman geen minderjarigen jonger dan acht jaar bereikt. Voor de Noorse

Barneombudet geldt hetzelfde. De *expert groups* bestaan uit minderjarigen vanaf negen jaar. Ook uit ander onderzoek blijkt dat er een groot gebrek is aan de betrokkenheid van jongere kinderen bij de activiteiten van NHRI's.²³⁸ Daarnaast zijn de minderjarigen die worden gesproken niet per se representatief voor de gehele populatie minderjarigen, wat wel belangrijk is.²³⁹ De Kinderombudsmannen bezoeken namelijk alleen minderjarigen bij wie sprake is van een speciale situatie. De Barneombudet spreekt daarnaast uitsluitend met jongeren die te maken hebben met een specifieke situatie zoals uithuisplaatsingen en jongeren binnen het speciaal onderwijs bij de deskundigengroepen. Dit is ook het doel van de *expert groups* maar de Barneombudet lijkt op deze manier niet de opvatting van de 'algemene' Noorse minderjarigen te onderzoeken. Ook is het gevaar van het enkel werken met minderjarigen die zichzelf voor dit soort deskundigengroepen opgeven dat je enkel werkt met zeer gemotiveerde en zelfverzekerde minderjarigen.²⁴⁰ De Nederlandse Kinderombudsman verkrijgt wel een beeld van minderjarigen die niet tot een minderheidsgroep behoren door middel van de vragenlijsten. Hierbij is echter geen sprake van direct contact, sinds de vragenlijst online wordt ingevuld. Er moet dus meer aandacht worden besteed aan het directe contact met een grotere, meer representatieve groep minderjarigen. Dit zodat de elementen *voice* en *audience*, waarbij minderjarigen worden gefaciliteerd zich te uiten en er geluisterd wordt, voor elk kind gelden. Niet slechts voor een beperkte groep.

§5.5 – Element 4: Actief benaderen van kwetsbare minderjarigen

Het vierde element is het actief benaderen van kwetsbare minderjarigen. Als eerste is hiervoor vereist dat de mening van minderjarigen over bepaalde, specifieke onderwerpen wordt vastgesteld. Dit doen zowel de Nederlandse – als de Noorse Kinderombudsman. Beide Kinderombudsmannen spreken echter maar ongeveer eens in de twee jaar minderjarigen die tot een bepaalde kwetsbare groep behoren. De participatie van deze groepen lijkt dus niet echt gestimuleerd te worden. Ook worden slechts kleine aantallen kwetsbare minderjarigen geconsulteerd. De *expert groups* bestaan namelijk uit ongeveer 20 minderjarigen en met de

²³⁸ Hodgkin & Newell 2008, p. 20.

²³⁹ General Comment No. 14, par 91.

²⁴⁰ Hodgkin & Newell 2008, p. 21.

werkbezoeken worden eveneens kleine aantallen minderjarigen gesproken. Ook vult slechts een klein aantal kwetsbare minderjarigen de vragenlijst in Nederland in. Het is dus de vraag in welke mate de Kinderombudsmannen de mening en opvattingen van kwetsbare minderjarigen goed kunnen bepalen, gezien het feit dat slechts een klein deel van hen participeert. Hier is *voice* en *audience* dus opnieuw beperkt tot een bepaalde groep minderjarigen, terwijl dit juist voor kwetsbare minderjarigen zo van belang is.

§5.6 – Element 5: Belangen van het kind

Het vijfde element ziet op artikel 3 IVRK. Voor dit element is het belangrijk dat bij beslissingen die betrekking hebben op minderjarigen wordt gemotiveerd welke elementen relevant zijn en hoe deze zijn meegewogen.²⁴¹ Zoals eerder benoemd, heeft de Nederlandse Kinderombudsman hier een stappenplan voor ontwikkeld. Hierbij wordt veel aandacht besteed aan de belangenafweging, het belang van kindvriendelijke informatie en een terugkoppeling naar de minderjarige toe.²⁴² De Noorse Barneombudet kent geen instrument als het stappenplan maar besteedt wel in elk rapport aandacht aan artikel 3 IVRK. Zo wordt in meerdere rapporten expliciet benoemd dat het belang van het kind de eerste overweging moet vormen en wordt er uitgelegd op welke manier de belangen van een kind zijn vastgesteld en beoordeeld. Zo is er bijvoorbeeld in het rapport over minderjarigen in instellingen specifiek vermeld met welke factoren er rekening moet worden gehouden. Daarnaast wordt benoemd op welke manier de belangen zouden moeten worden afgewogen en wat hierbij in de praktijk beter kan.²⁴³ Dit gebeurt echter niet in elke publicatie. Ook in de rapporten naar aanleiding van de Kinderrechtentours is er niets beschreven over artikel 3 IVRK. De Kinderombudsmannen besteden dus aandacht aan het vereiste omtrent artikel 3 IVRK, maar dit komt niet in elke werkzaamheid even duidelijk terug.

²⁴¹ General Comment No. 14, par. 97.

²⁴² De Kinderombudsman 2019, p. 5.

²⁴³ Barneombudet 2020, p. 25.

§5.7 – Element 6: De klachtbehandeling

Het laatste element uit het toetsingskader ziet op de participatie van minderjarigen tijdens de klachtbehandeling. De Nederlandse Kinderombudsman heeft de afgelopen vijf jaar zeventien individuele klachten behandeld en de Barneombudet nul. Ondanks het feit dat de Barneombudet wel bevoegd is zaken te onderzoeken en zich hierover uit te spreken,²⁴⁴ worden alle klachten in de praktijk door andere instanties behandeld. Dit is opvallend omdat de klachtbehandeling een belangrijk onderdeel van participatie is. Het is een belangrijk onderdeel van *access to justice* en het is een erkenning van kinderen als rechtssubjecten. Met name voor kwetsbare minderjarigen is de mogelijkheid een klacht in te dienen zeer van belang omdat zij een groter risico lopen dat hun rechten worden geschonden.²⁴⁵ Daarnaast is het de vraag of de andere instanties in Noorwegen, zoals de *Parliamentary Ombudsman* en de *county governors* evenveel specialistische kennis hebben over kinderrechten en of zij toetsen aan een kinderrechtenkader. Deze specialistische kennis is namelijk juist van groot belang voor kwesties over kinderen.²⁴⁶ Daarnaast blijkt uit onderzoek dat een afzonderlijke institutie voor kinderrechten met als taak klachtbehandeling de voorkeur heeft om zo te voorkomen dat de focus op kinderen verzwakt en dat de focus op kinderen als burgers juist wordt versterkt.²⁴⁷ Ook is het opvallend te noemen in het licht van *General Comment No. 2* waarin de bevoegdheid tot een individuele klachtbehandeling als een verplicht onderdeel van een NHRI wordt gezien.²⁴⁸ Het doet dus af aan de kwaliteit van de participatie bij de Barneombudet dat er geen individuele klachten worden behandeld.

Als we specifiek kijken naar de klachtbehandeling door de Nederlandse Kinderombudsman is de klachtbehandeling een toegankelijke procedure. Minderjarigen kunnen namelijk zelf, op een mondelinge manier een klacht indienen. In de praktijk blijkt echter dat minderjarigen zelf maar in een zeer klein aantal gevallen zelf contact opnemen met de Kinderombudsman.

²⁴⁴ Afdeling 2 – 7 Instructies.

²⁴⁵ Unicef 2019, p. 7.

²⁴⁶ Klep 2018, p. 5.

²⁴⁷ Thomas, Hanson & Gran 2011, p. 445.

²⁴⁸ General Comment No, 2, par. 13.

Alle minderjarigen die zelf een klacht hebben ingediend, zijn bijgestaan door een advocaat. Het is dus de vraag hoe toegankelijk de procedure is voor minderjarigen om een klacht in te dienen en in hoeverre zij van deze mogelijkheid afweten. In een klein aantal van de besproken individuele klachtenprocedures zijn minderjarigen gehoord. Dit is een aantal keer niet gebeurd omdat de minderjarige in kwestie dit zelf niet wilde. Dit is in overeenstemming met *General Comment No. 12*. Kinderen moeten immers zelf kunnen kiezen of zij wel of niet gehoord willen worden en zij mogen hier niet toe gedwongen worden.²⁴⁹ In andere rapporten is vermeld dat het horen van de minderjarige te belastend zou zijn of dat de minderjarige te jong is om gehoord te worden. Dit is niet in overeenstemming met de opvattingen van het VN-Kinderrechtencomité. Er moet namelijk worden uitgegaan van het feit dat de minderjarige capabel is om gehoord te worden en er wordt aangeraden geen leeftijdsgrens te hanteren.²⁵⁰ Het horen van kinderen kan immers ook op andere manieren gebeuren, die passen bij een jonge leeftijd.²⁵¹ In de andere rapporten is niet vermeld waarom de minderjarige niet gehoord is. Op deze manier is niet te beoordelen of om een juiste reden is afgezien van het horen van de minderjarige. Uit het interview met mw. R. Verheul is gebleken dat het wel de standaardprocedure is minderjarigen te horen tijdens de klachtbehandeling. Het kan natuurlijk zijn dat er goede redenen bestaan om te besluiten de minderjarige niet te horen. Dit zou echter in de rapporten moeten worden vermeld.

In de rapportages naar aanleiding van de procedures waarin de minderjarige wel is gehoord, is niet vermeld op welke manier dit horen heeft plaatsgevonden. Daarnaast is niet benoemd hoe de minderjarige geïnformeerd is over de beslissing en de wijze van horen. Naast dat dit gebrek aan informatie niet in overeenstemming is met de eisen gesteld door het VN-Kinderrechtencomité,²⁵² is evenmin te beoordelen of het horen van de minderjarigen op een kindvriendelijke manier gebeurt. Intern bestaan er wel bepaalde documenten omtrent het horen van kinderen. Deze zijn alleen niet publiekelijk toegankelijk. Daarnaast is het opvallend dat de verslaglegging van het gesprek met de minderjarige sterk verschilt in de

²⁴⁹ General Comment No. 12, par. 134.

²⁵⁰ General Comment No. 12, par. 19.

²⁵¹ Ibid, par 20.

²⁵² General Comment No. 12 par. 25 & par. 4; General Comment No. 14, par 89 & par 97.

verschillende rapporten. In het ene rapport is een meer gedetailleerde verslaglegging van het gesprek met de minderjarige weergegeven, terwijl er in een ander rapport een zeer beknopte samenvatting is gegeven. Ook is er in de rapporten geen kindvriendelijke samenvatting opgenomen.

Wat betreft de participatie tijdens de klachtbehandeling voldoet de Nederlandse praktijk dus niet volledig aan het toetsingskader. Dit omdat het niet duidelijk is waarom slechts een klein deel van de minderjarigen wordt gehoord. Daarnaast omdat er niet wordt beschreven hoe het horen plaatsvindt, hoe minderjarigen worden geïnformeerd over het horen en op welke manier hun mening is meegenomen in de belangenafweging. Hierbij moet worden opgemerkt dat bovenstaande vragen (over het al dan wel of niet horen van minderjarigen en het informeren van de minderjarige) wel intern worden besproken en dat hier gepaste aandacht aan wordt besteed. Dit staat echter niet in het publiekelijk beschikbare klachtenrapport vermeld.

§5.8 - Tussenconclusie

Zowel de Nederlandse als de Noorse Kinderombudsman voldoen in grote mate aan de zes elementen uit het toetsingskader zoals geschetst in hoofdstuk 2. Wat opvalt is dat minderjarigen meerdere mogelijkheden hebben om te participeren in de werkzaamheden van de Kinderombudsmannen. Daarnaast zijn beide Kinderombudsmannen toegankelijk en consulteren zij bij elke rapportage minderjarigen. De manier waarop de opvattingen van de geconsulteerde minderjarigen vervolgens worden weergegeven in de rapportages verschilt echter sterk. Sommige rapporten worden slechts onderbouwd met enkele quotes van minderjarigen. In andere rapporten wordt daarentegen ook aandacht besteed aan het belang van participatie en de wijze waarop de minderjarigen zijn geconsulteerd. Daarnaast ontbreekt in veel gevallen een concreet stappenplan met wat er met de uitkomsten van de consultatie wordt gedaan. De mening en aanbevelingen van minderjarigen worden helder beschreven, maar de koppeling naar de praktijk ontbreekt. Ook is er na afloop van de consultatie geen terugkoppeling te vinden op de websites waarin staat met welke instanties de uitkomsten worden gedeeld of op welke manier de opvattingen bijdragen aan de praktijk en de verwezenlijking van kinderrechten. Er worden dus mogelijkheden gefaciliteerd voor een groot deel van de minderjarigen om hun mening te geven (*space & voice*) en er wordt naar hen geluisterd (*audience*). De *influence* ontbreekt echter nog. Uit

de interviews blijkt dat er wel degelijk aandacht wordt besteed aan de factor *influence*. Pas dan heeft de participatie immers ook effect. Dit is echter slechts beperkt terug te zien in rapportages of op de websites.

Hoofdstuk 6: Conclusie & aanbevelingen

§6.1 – Conclusie

In deze scriptie stond de volgende vraag centraal:

Op welke manier houden de Nederlandse - en de Noorse Kinderombudsman bij hun werkzaamheden rekening met de mening en participatie van minderjarigen en hoe verhoudt dit zich tot het participatierecht van minderjarigen, zoals neergelegd in het kinderrechtelijk kader?

Deze vraag is onderzocht door allereerst vast te stellen wat het participatierecht van minderjarigen inhoudt. Vervolgens zijn zes elementen geformuleerd die specifiek van belang zijn voor de participatie van minderjarigen bij werkzaamheden van de Kinderombudsman. Dit zijn de toegankelijkheid, de instelling en het mandaat, het directe contact met minderjarigen, het actief betrekken van kwetsbare minderjarigen, de belangen van het kind en de participatie tijdens de klachtbehandeling. Vervolgens is de praktijk van de werkzaamheden van de Nederlandse – en Noorse Kinderombudsman besproken. De werkzaamheden bestaan hierbij ten eerste uit activiteiten die de Kinderombudsmannen zelf ondernemen om met minderjarigen in contact te komen. Ten tweede rapporten en adviezen die de Kinderombudsmannen op eigen initiatief hebben gepubliceerd en ten derde de klachtbehandeling. Deze werkzaamheden zijn vervolgens getoetst aan de zes elementen uit het toetsingskader.

Hieruit is gebleken dat Nederlandse - en Noorse Kinderombudsman een verschillende aanpak hebben wat betreft de participatie van minderjarigen. Zo komt de participatie van minderjarigen in Nederland vooral terug in de Kinderrechtentours en heeft de Barneombudet de participatie van minderjarigen vormgegeven door middel van deskundigengroepen. In beide landen worden daarnaast minderjarigen geconsulteerd over specifieke vraagstukken. Deze informatie wordt gebruikt in rapporten die de Kinderombudsmannen zelf publiceren. Het verschilt op welke manier en hoe uitgebreid deze informatie in de rapporten terugkomt en in welke mate er aandacht wordt geschonken aan het participatierecht. In tegenstelling tot de Barneombudet behandelt de Nederlandse Kinderombudsman daarnaast jaarlijks meerdere individuele klachten. In deze klachtbehandeling komt de participatie van minderjarigen terug, maar dit varieert opnieuw per rapport. Ondanks de verschillende aanpak voldoen beide

Kinderombudsmannen in grote mate aan de elementen voortvloeiend uit *General Comment No. 2, 5, 12 en 14*, het EHRM, de *Paris - en Venice Principles* en de ENOC Standaarden. Beide Kinderombudsmannen faciliteren activiteiten waarbij minderjarigen hun mening kunnen uiten en er wordt naar hen geluisterd. Wel behoeft de laatste stap van participatie: *influence*, meer aandacht. Dit komt namelijk niet duidelijk terug in de rapportages en het is niet altijd zichtbaar hoe de koppeling naar de praktijk plaatsvindt. Daarnaast zijn er, zoals blijkt uit de analyse, meer verbeterpunten te noemen. Daarom worden er aanbevelingen gedaan, ondersteund door voorbeelden van andere Europese Kinderombudsmannen.

§6.2 – Aanbevelingen

1. Maak participatie inclusief.

Het is belangrijk dat een grote, representatieve groep minderjarigen participeert in de werkzaamheden van de Kinderombudsman. Dit omdat elke minderjarige recht heeft op participatie en de groep representatief moet zijn om conclusies te kunnen trekken uit de verkregen informatie. Hoe belangrijk het ook is minderheidsgroepen te benaderen, de meerderheid van de minderjarigen moet niet worden vergeten. Daarnaast moeten niet enkel minderjarigen worden gesproken die zichzelf aanmelden voor bijvoorbeeld een deskundigengroep. Een mogelijke oplossing is om een grote groep minderjarigen te consulteren zoals de Ierse Kinderombudsman, die 75000 minderjarigen van vier tot achttien jaar oud ondervroeg.²⁵³ Een andere optie is om samen te werken met onderzoeksbureaus die gespecialiseerd zijn in kwalitatief onderzoek, zoals de Vlaamse Kinderombudsman doet.²⁵⁴ Dit zodat minderjarigen participeren met een verschillende sociaaleconomische status, opleidingsniveau en etnische achtergrond.

2. Vermijd de veronderstelling dat minderjarigen niet in staat zijn te participeren.

Het kindbeeld verschuift steeds meer naar die van een kind als drager van rechten dat capabel genoeg is om deze rechten uit te oefenen. Toch wordt nog steeds vaak gehandeld vanuit de overtuiging dat minderjarigen niet in staat zijn om te participeren of dat zij hier

²⁵³ <https://www.oco.ie/childrens-rights/consulting-with-young-people/past-projects/the-big-ballot-2007/>.

²⁵⁴ Hodgkin & Newell 2008, p. 21.

te kwetsbaar voor zijn. Bij de Kinderombudsmannen is dit terug te zien in het feit dat minderjarigen onder de negen jaar ontbreken in de participatie. Natuurlijk is het lastiger jonge kinderen te laten participeren omdat zij niet kunnen lezen en schrijven. Toch blijkt uit onderzoek dat zeer jonge kinderen in staat zijn hun mening te vormen, ook als zij zich niet verbaal kunnen uiten.²⁵⁵ Dit wordt ook benadrukt door het VN-Kinderrechtencomité.²⁵⁶ Minderjarigen hebben hun eigen ervaringen en opvattingen, die niet kunnen worden vervangen door die van volwassenen.²⁵⁷ Een voorbeeld uit de praktijk is de Finse Kinderombudsman, die gebruikmaakt van deskundigengroepen met minderjarigen van zes tot twaalf jaar. Deze Kinderombudsman heeft ook een speciale mascotte, die in een koffer rondreist van school naar school om kinderen vanaf vijf jaar te laten denken en praten over kinderrechten. Ook de Welshe Kinderombudsman consulteert regelmatig jonge kinderen.²⁵⁸

3. Verbeter de participatie van minderjarigen tijdens de klachtenprocedure en benoem dit in de rapportages.

Minderjarigen hebben het recht gehoord te worden tijdens de klachtbehandeling. Een kind hoeft hiervoor niet alle aspecten van een onderwerp volledig te begrijpen.²⁵⁹ Daarnaast moet er niet te snel van worden uitgegaan dat horen te belastend is voor een minderjarige, wat in sommige gevallen wel gebeurt. Het is niet bekend hoe stressvol het is voor minderjarigen om een gesprek te hebben met (een medewerker van) de Kinderombudsman. Wel blijkt uit onderzoek dat minderjarigen het stressvol vinden om gehoord te worden door een kinderrechter. Toch vinden kinderen dit geen reden om niet gehoord te worden.²⁶⁰ Er moet dus niet te snel worden afgezien van het horen van

²⁵⁵ Bruning e.a. 2020, p. 141.

²⁵⁶ Hodgkin & Newell 2008, p. 21.

²⁵⁷ Unicef 2018, p. 33.

²⁵⁸ Ibid, p. 20.

²⁵⁹ General Comment No. 12, par. 29.

²⁶⁰ Bruning e.a. 2020, p. 5.

minderjarigen, enkel omdat dit mogelijk te belastend is. Als dit wel nodig is, moet er worden toegelicht waarom een minderjarige niet gehoord wordt. Gezien het feit dat de Kinderombudsman een tweedelijns klachteninstantie is, kan het zijn dat de minderjarige al gehoord is door de instantie waar in eerste instantie de klacht is ingediend. Dit is echter niet uit de klachtenrapportages af te leiden. Op deze manier lijken het participatierecht en de belangen van het kind minder aandacht te krijgen dan dat daadwerkelijk het geval is. In de gevallen dat een minderjarige wel wordt gehoord, moet hier ook op een meer uitgebreide manier verslag van worden gedaan. Er wordt op dit moment in de rapportage geen aandacht besteed aan de procedurele vereisten van het horen, zoals de informatie die minderjarigen krijgen en de manier waarop het gesprek plaatsvindt. Er wordt evenmin beschreven hoe de belangen van minderjarigen worden meegenomen. Ook zouden de rapportages op een meer kindvriendelijke manier moeten worden geschreven.

4. Besteed aandacht aan de terugkoppeling van de participatie, zowel naar de minderjarigen als naar de juiste instanties.

Een essentieel onderdeel van artikel 12 IVRK en artikel 3 IVRK is het informeren van minderjarigen over hoe hun mening van invloed is geweest op de uiteindelijke beslissing. Hier is in weinig rapporten iets over terug te vinden. Niet in de rapporten naar aanleiding van klachtbehandelingen en evenmin in rapporten die gepubliceerd zijn op eigen initiatief. Evenmin wordt in deze rapporten benoemd hoe de mening van de minderjarigen wordt gebruikt of op welke manier deze invloed hebben op de praktijk. Als dit wel wordt benoemd, zien minderjarigen wat voor invloed hun stem heeft en is het waarschijnlijk dat zij in de toekomst ook zullen participeren en het initiatief zullen nemen.²⁶¹ Er moet dus concreet worden benoemd wat er met de opvatting van minderjarigen wordt gedaan om de praktijk te verbeteren. Dit kan bijvoorbeeld door rapporten direct te adresseren aan de juiste instantie.²⁶² De laatste, belangrijke stap van het recht op participatie – *influence* – mag niet worden vergeten.

²⁶¹ Unicef 2018, p. 21.

²⁶² ZonMw 2017, p. 227.

Tot slot

Concluderend kan worden gesteld dat Kinderombudsmannen op meerdere manieren het participatierecht van minderjarigen kunnen vormgeven in hun werkzaamheden. De ene manier is niet per se beter dan de andere manier. Wel moeten Kinderombudsmannen bewust zijn van het feit dat de participatie op een kindvriendelijke manier moet plaatsvinden, met oog voor het recht op informatie en de terugkoppeling achteraf. De Nederlandse Kinderombudsman dient de werkzaamheden waarbij minderjarigen kunnen participeren te continueren. Het is hierbij zaak dat deze participatie ook duidelijker naar voren komt in de publiekelijk toegankelijke rapporten. Daarnaast moet er in rapporten expliciet worden beschreven hoe de mening van minderjarigen gebruikt wordt voor de praktijk. Zo zien minderjarigen wat voor invloed zij hebben. Hopelijk zullen er in de toekomst dan alleen maar meer minderjarigen hun stem laten horen.

Literatuurlijst

Boeken

Blaak e.a., 2012

M. Blaak, M. Bruning, M. Eigenraam, M. Kaandorp & S. Meuwese, *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012.

Hodgkin & Newell 2007

R. Hodgkin & P. Newell, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, Revised Edition, Genève: Unicef 2007.

Lansdown 2020

G. Lansdown, 'National Human Rights Institutions for Children,' in: J. Todres & S.M. King, *The Oxford Handbook of Children's Rights Law*, New York: Oxford University Press 2020, p. 1-19.

Parkes 2013

A. Parkes, *Children and International Human Rights Law: The Right of the Child to Be Heard*, Londen: Taylor & Francis Group 2013.

Steward 2009

R. Steward, *Child Participation and Independent Human Rights Institutions for Children in Europe*, Innocenti Working Papers 2009, No. 2009/23.

Artikelen

Ellingsen & Musinguzi 2017

P. Musinguzi & I.T. Ellingsen, 'The Norwegian Ombudsman for Children on child participation: Perceptions, impacts and dilemmas', *Journal of Comparative Social Work* 2017, afl. 12, p. 1-22.

Glušac 2021

L. Glušac, 'A Critical Appraisal of the Venice Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman: An Equivalent to the Paris Principles?', *Human Rights Law Review* 2021, afl. 21, p. 22-53.

Klep 2018

K. Klep, 'De rol van de Nederlandse Kinderombudsman in de Nederlandse kinderrechteninfrastructuur', *NTM-NJCM Bull* 2018, afl. 30, p. 421-437.

Lundy 2007

L. Lundy, 'Voice is not enough: conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child', *British Educational Research Journal* 2007, afl. 33, p. 927-942.

Mayne, Howitt & Rennie 2018

F. Mayne, C. Howitt & L.J. Rennie, 'A hierarchical model of children's research participation rights based on information, understanding, voice, and influence', *European Early Childhood Education Research Journal* 2018, afl. 26, p. 644-656.

McMellon & Tisdall 2020

C. McMellon & E.K.M. Tisdall, 'Children and Young People's Participation Rights: Looking Backwards and Moving Forwards', *International Journal of Children's Rights* 2020, afl. 28, p. 157 – 182.

Thomas, Gran & Hanson 2011

N. Thomas, B. Gran & K. Hanson, 'An independent voice for children's rights in Europe? The role of independent children's rights institutions in the EU', *International Journal of Children's Rights* 2011, afl. 19, p. 429-450.

Tisdall 2017

E.K.M. Tisdall, 'Conceptualising children and young people's participation: examining vulnerability, social accountability and co-production', *The International Journal of Human Rights* 2017, afl. 21, p. 59-75.

Rapporten en adviezen**Hart 1992**

R. A. Hart, *Children's Participation, From Tokenism to Citizenship*, Unicef Innocenti Essays 1992No. 4, <https://www.unicef-irc.org/publications/100-childrens-participation-from-tokenism-to-citizenship.html>

NJR & KRC 2019

NJR & KRC, *Het geluid van de nieuwe generatie: Inbreng van Nederlandse jongeren op de List of Issues voor het VN-Kinderrechtencomité*, juli 2019,
https://www.njr.nl/documents/108/LOIPR_DEF.pdf

Unicef 2019

Unicef, *National human rights institutions (NHRIs) Series: Tools to support child-friendly practices. CHILD-FRIENDLY COMPLAINT MECHANISMS*, maart 2019,
https://www.unicef.org/eca/sites/unicef.org.eca/files/2019-02/NHRI_ComplaintMechanisms.pdf

Unicef 2018

Unicef, *National human rights institutions (NHRIs) Series: Tools to support child-friendly practices. CHILDREN'S PARTICIPATION IN THE WORK OF NHRIs*, september 2018,
https://www.unicef.org/eca/sites/unicef.org.eca/files/2019-02/NHRI_Participation.pdf

Unicef 2012

Unicef, *Championing Children's Rights A global study of independent human rights institutions for children – summary report*, oktober 2012, <https://www.unicef-irc.org/publications/669-championing-childrens-rights-a-global-study-of-independent-human-rights-institutions.html>

VN-Kinderrechtencomité 1999

VN-Kinderrechtencomité, Concluding Observations: Netherlands, 26 October 1999, CRC/C/15/Add. 114.

VN-Kinderrechtencomité 2003

VN-Kinderrechtencomité, General Comment No. 5 (2003), *Algemene uitvoeringsmaatregelen van het Verdrag inzake de rechten van het kind*, 27 november 2003, CRC/GC/2003/5.

VN-Kinderrechtencomité 2004

VN-Kinderrechtencomité, Concluding Observations: The Kingdom of the Netherlands (Netherlands and Aruba), 26 februari 2004, CRC/C/15/Add.227.

VN-Kinderrechtencomité 2009

VN-Kinderrechtencomité, General Comment No. 12 (2009), *The right of the child to be heard*, Committee on the Rights of the Child, CRC/C/GC/12, 1 juli 2009.

VN-Kinderrechtencomité 2009

VN-Kinderrechtencomité, General Comment No. 2 (2002), *De rol van onafhankelijke nationale mensenrechteninstellingen bij de bevordering en bescherming van de rechten van het kind*, VN-Kinderrechtencomité, CRC/GC/2002/2, 15 november 2002.

VN-Kinderrechtencomité 2013

VN-Kinderrechtencomité, General Comment No. 14 (2013), *On the right of the child to have his or her best interest taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, Committee on the Rights of the Child, CRC/C/GC/14, 29 mei 2013.

VN-Kinderrechtencomité 2015

VN-Kinderrechtencomité, Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, 8 juni 2015, CRC/C/NDL/CO/4.

Rapporten Kinderombudsman

De Kinderombudsman 2020

De Kinderombudsman, *Rapport onderzoek Kinderombudsman klacht moeder over jeugdbescherming Brabant (JBB)*, 18 maart 2020,

<https://www.dekinderombudsman.nl/publicaties/rapport-onderzoek-kinderombudsman-klacht-moeder-over-jeugdbescherming-brabant-jbb>, (KOM001/2020).

De Kinderombudsman 2020

De Kinderombudsman, *Afkoelen in de isoleercel*, 3 april 2020,

<https://www.dekinderombudsman.nl/publicaties/rapport-onderzoek-kinderombudsman-afkoelen-in-de-isoleercel>, (KOM002/2020).

De Kinderombudsman 2020

M. Kalverboer, A. de Jong & M. Hopman, *Als je het ons vraagt? Een QuickScan van de ervaringen van kinderen en jongeren ten tijde van Corona*, 25 mei 2020,

<https://www.dekinderombudsman.nl/publicaties/als-je-het-ons-vraagt-een-quickscan-van-de-ervaringen-van-kinderen-en-jongeren-ten>, (KOM003/2020).

De Kinderombudsman 2020

De Kinderombudsman, *Het beste besluit voor een thuiszitter*, 28 oktober 2020, <https://www.dekinderombudsman.nl/publicaties/brief-kinderombudsman-herstel-sociale-functie-mbo-scholen>, (KOM008/2020).

De Kinderombudsman 2020

M. Kalverboer, A. de Jong & M. Hopman, *Als je het ons vraagt. Thuis in 2020*, 20 november 2020, <https://www.dekinderombudsman.nl/publicaties/als-je-het-ons-vraagt-thuis-in-2020-0>, (KOM009/2020).

De Kinderombudsman 2020

De Kinderombudsman, *Van bed gelicht, een onderzoek naar klachten over een aanhouding buiten heterdaad van een minderjarige jongen door de politie, eenheid Midden-Nederland*, 24 november 2020, <https://www.dekinderombudsman.nl/publicaties/rapport-van-bed-gelicht>, (KOM007/2020).

De Kinderombudsman 2019

De Kinderombudsman, *Stop! Onderzoek naar het optreden van de politie*, 21 januari 2019, <https://www.dekinderombudsman.nl/publicaties/rapport-stop>, (KOM012/2019).

De Kinderombudsman 2019

De Kinderombudsman, *Soufian*, 16 april 2019, <https://www.dekinderombudsman.nl/publicaties/rapportbrief-soufian>, (KOM002/2019).

De Kinderombudsman 2019

De Kinderombudsman, *Waar geen wil is, is geen weg*, 12 september 2019, <https://www.dekinderombudsman.nl/publicaties/rapport-waar-geen-wil-is-is-geen-weg>, (KOM011/2019).

De Kinderombudsman 2019

De Kinderombudsman, *Ik ben meer dan mijn problemen, en integrale aanpak voor kinderen met meerdere problemen in de thuissituatie*, 13 december 2019, <https://www.dekinderombudsman.nl/publicaties/rapport-ik-ben-meer-dan-mijn-problemen>, (KOM012/2019).

De Kinderombudsman 2019

De Kinderombudsman, *Brief gericht aan minister H. de Jonge: zorgen over integrale aanpak voor hulp aan kwetsbare kinderen en jongeren*, 26 maart 2019,

https://www.dekinderombudsman.nl/system/files/inline/2019.03.26Zorgenbriefjeugdhulpdefwebsite_0.pdf

De Nationale ombudsman, de Kinderombudsman & de Veteranenombudsman 2019

De Nationale ombudsman, de Kinderombudsman & de Veteranenombudsman, *Regel regie! Jaarverslag 2019*,

<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Jaarverslag%202019%20Publiek%20sversie%20def.pdf>

De Kinderombudsman 2018

De Kinderombudsman, *Opeens weg*, 13 juni 2018,

<https://www.dekinderombudsman.nl/publicaties/onderzoek-opeens-weg>, (KOM004/2018).

De Kinderombudsman 2018

De Kinderombudsman, *Veilig in de wacht*, 10 juli 2018,

<https://www.dekinderombudsman.nl/publicaties/rapport-veilig-in-de-wacht>, (KOM006/2018).

De Kinderombudsman 2018

De Kinderombudsman, *Van het kastje naar de muur: twee jaar wachten op hulp*, 13 september 2018, <https://www.dekinderombudsman.nl/nieuws/van-het-kastje-naar-de-muur-twee-jaar-wachten-op-hulp>, (KOM008/2018).

De Kinderombudsman 2018

M. Hopman & A. de Jong, *Als je het ons vraagt, de Kinderombudsman op Kinderrechtentour*, 20 november 2018,

<https://www.dekinderombudsman.nl/publicaties/rapport-als-je-het-ons-vraagt-kinderrechtentour-2018>, (KOM009/2018).

De Kinderombudsman 2018

De Kinderombudsman, *Het werk van de Kinderombudsman in 2017*, maart 2018,

<https://www.dekinderombudsman.nl/system/files/inline/Kinderombudsman-DigitaalJaarverslag2017webversiedef.pdf>, (KOM001/2018).

De Nationale ombudsman, de Kinderombudsman & de Veteranenombudsman 2018

De Nationale ombudsman, de Kinderombudsman & de Veteranenombudsman, *Iedereen moet mee kunnen doen, jaarverslag 2018*,

https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/20190410%20JV18%20NoVo%20webversie_0.pdf

De Kinderombudsman 2017

De Kinderombudsman, *Verhuizen zonder afscheid*, 6 februari 2017,

<https://www.dekinderombudsman.nl/publicaties/rapport-verhuizen-zonder-afscheid>, (KOM001/2017).

De Kinderombudsman 2017

De Kinderombudsman, *Twee jaar uit het leven van Sharon*, 6 juni 2017,

<https://www.dekinderombudsman.nl/publicaties/rapport-twee-jaar-uit-het-leven-van-sharon> (KOM002/2017).

De Kinderombudsman 2017

De Kinderombudsman, *Kind toch op straat*, 26 juni 2017,

<https://www.dekinderombudsman.nl/nieuws/rapport-kind-toch-op-sstraat>, (KOM003/2017).

De Kinderombudsman 2017

De Kinderombudsman, *In pyjama naar buiten*, 7 juli 2017,

<https://www.dekinderombudsman.nl/nieuws/rapport-in-pyjama-naar-buiten>, (KOM004/2017).

De Kinderombudsman 2017

De Kinderombudsman, *Minderjarige belanghebbende?!*, 13 december 2017,

<https://www.dekinderombudsman.nl/publicaties/rapport-minderjarige-belanghebbende>, (KOM 2017/015).

De Kinderombudsman 2016

De Kinderombudsman, *Rapportbrief nav een klacht over DT&V*, 23 augustus 2016,

<https://www.dekinderombudsman.nl/nieuws/rapportbrief-nav-eeen-klacht-over-dtv>, (KOM013/2016).

De Kinderombudsman 2016

De Kinderombudsman, *Achter en slot grendel*, 1 september 2016,
<https://www.dekinderombudsman.nl/nieuws/rapport-achter-slot-en-grendel>,
(KOM2016/016).

De Kinderombudsman 2016

R. Verheul & A. de Jong, *Als je het ons vraagt, de Kinderombudsman op Kinderrechtentour*, 13 december 2016,
<https://www.dekinderombudsman.nl/publicaties/rapport-als-je-het-ons-vraagt>,
(KOM018/2016).

Rapporten Barneombudet

Barneombudet 2020

Barneombudet, *Årsrapport og årsrekneskap 2020*, 28 april 2021,
<https://www.regjeringen.no/contentassets/df202ea263c344c3983119f9bb1bc732/arsrapport-2019-fra-barneombudet-endelig-versjon-270420.pdf>

Barneombudet 2020

Barneombudet, *DE TROR VI ER SHITKIDS*, januari 2020,
<https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Fagrapporter/De-tror-vi-er-shitkids.pdf>

Barneombudet 2019

Barneombudet, *ÅRSRAPPORT OG ÅRSREKNESKAP 2019*, 28 april 2020,
<https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Arssrapporter-og-tildelingsbrev/Arssrapport-2019.pdf>

Barneombudet 2018

Barneombudet, *Årsrapport frå Barneombodet 2018*, 25 februar 2019,
<https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Arssrapporter-og-tildelingsbrev/Arssrapport-2018.pdf>

Barneombudet 2018

Barneombudet, *GOD HJELP TIL RETT TID?*, juni 2018,
<https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Fagrapporter/God-hjelp-til-rett-tid.pdf>

Barneombudet 2017

Barneombudet, *Uten mål og mening*, 2017,
<https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Fagrapporter/Uten-mal-og-mening.pdf>

The Ombudsman for Children in Norway 2017

The Ombudsman for Children in Norway, *The UN Convention on the Rights of the Child: Supplementary report Norway*, mei 2017,
<https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Rapportering/The-Ombudsman-for-Children-in-Norway-Supplementary-Report-to-UN-2017.pdf>

Barneombudet 2016

Barneombudet, *Årsrapport frå Barneombudet 2016*, 1 maart 2017,
<https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Arsrapporter-og-tildelingsbrev/Arsrapport-2016.pdf>

The Ombudsman for Children in Norway 2013

The Ombudsman for Children in Norway, *The Expert Handbook: A short introduction on how to organize an expert meeting and to establish expert groups*, 16 april 2013,
https://issuu.com/barneombudet/docs/the_experts_handbook

Barneombudet 2011

Barneombudet, *Katastrofe-ekspertene Å leve videre etter Utøya 22.07.2011*, juli 2012,
<https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Fagrapporter/Katastofeekspertene-A-leve-etter-Utoya.pdf>

Barneombudet 2010

Barneombudet, *Sykehusekspertene*, 2010,
<https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Fagrapporter/Sykehusekspertene.pdf>

Jurisprudentie

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 17 december 2002, ECLI:NL:XX:2002:AF4977 (Venema tegen Nederland).

EHRM 11 oktober 2001, ECLI:NL:XX:2001:AE7921 (Sahin t. Duitsland).

EHRM 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003187196 (Sommerfield t. Duitsland).

EHRM 28 oktober 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:1028JUD005250207 (Aure t. Noorwegen).

EHRM 3 september 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0903JUD001016113, (M&M t. Kroatië).

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2001/2002, 28102, nr. 3.

Kamerstukken II 2006/2007, 31001, nr. 17.

Kamerstukken II 2008/2009, 31831, nr. 7.

Kamerstukken II 2016/2017, 34 696, nr. 1.

Kamerstukken II 2017/2018, 34 890, nr. 1.

Kamerstukken II 2020/2021, 35 743, nr. 2.

Kamerstukken II 2020/2021, 35 743, nr. 2.

Webpagina's

<https://www.barneombudet.no/>

http://enoc.eu/?page_id=2469

<https://www.dekinderombudsman.nl/contact>

<https://www.dekinderombudsman.nl/nieuws/resultaten-kinderrechtentour-feestelijk-gepresenteerd>

<https://www.dekinderombudsman.nl/nieuws/kinderrechtentour-grote-kloof-tussen-gelukkige-en-kwetsbare-kinderen>

<https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1981-09-11-4877?q=instruks%20barneombudet>

<https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1981-03-06-5>

Bijlage 1 Internationaal toetsingskader met bronverwijzing

<i>Elementen</i>	<i>Uitwerking</i>
<p>1. De Kinderombudsman dient geografisch, fysiek en economisch toegankelijk te zijn.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - De Kinderombudsman dient op verschillende manieren bereikbaar te zijn. (<i>General Comment No. 2, par. 17 & ENOC Standards p. 14</i>) - De Kinderombudsman dient toegang te hebben tot alle minderjarigen in instellingen voor alternatieve zorg en andere instellingen die met minderjarigen werken. (<i>General Comment No. 2, par 15 ENOC Standards p. 14</i>) - De Kinderombudsman dient geen financiële vergoeding vragen voor haar diensten. (<i>ENOC Standards p. 15, Venice Principles, par 15</i>) - De Kinderombudsman dient werkbezoeken af te leggen naar verschillende instellingen in het land. (<i>General Comment No. 2, par 19</i>)
<p>2. De instelling en het mandaat van de Kinderombudsman dienen in overeenstemming te zijn met de vereisten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - De Kinderombudsman dient onafhankelijk te functioneren. (<i>Venice Principles, par. 6, General Comment No 2, par 7 & Paris Principles par 1</i>) - Het mandaat dient gebaseerd te zijn op mensenrechten. (<i>General Comment No. 2, par 8 & Venice Principles par. 2.</i>) - De Kinderombudsman dient bevoegd te zijn individuele klachten te behandelen. (<i>General Comment No. 2, par 13</i>).

<p>3. De Kinderombudsman dient direct contact met kinderen en jongeren te hebben.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Minderjarigen dienen geïnterviewd te worden om zelf aan te kunnen geven of hun rechten volledig erkend en gerealiseerd worden. (<i>General Comment No. 12, par 50</i>) - Minderjarigen dienen actief geconsulteerd te worden. (<i>General Comment No. 2, par. 16</i>) - Het vragen naar de mening van minderjarigen dient op een consistente en doorlopende manier plaats te vinden. (<i>General Comment No. 5, par 50</i>) - Minderjarigen dienen voldoende geïnformeerd te worden over de kwestie en de omstandigheden waaronder zij geconsulteerd zullen worden. (<i>General Comment No. 12, par. 68</i>)
<p>4. De Kinderombudsman dient actief kwetsbare minderjarigen te betrekken.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - De mening van minderjarigen in bepaalde situaties over onderwerpen als het jeugdstrafrecht, adoptiebeleid dient te worden vastgesteld. (<i>General Comment No. 5, par. 12</i>) - Deze minderheidsgroepen zijn onder andere minderjarigen in zorginstellingen, minderjarigen in detentie, kinderen in armoede, vluchtelingenkinderen, migrantenkinderen, kinderen die op straat leven en kinderen met speciale behoeftes. (<i>General Comment No. 2, par. 15</i>)
<p>5. De belangen van minderjarigen dienen de eerste overweging te vormen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Bij beslissingen die betrekking hebben op minderjarigen dient te worden gemotiveerd welke elementen relevant zijn voor de minderjarigen en hoe deze zijn meegewogen om het belang van de minderjarige te bepalen. (<i>General Comment No. 14, par. 97</i>)
<p>6. Minderjarigen dienen te kunnen participeren in de klachtenprocedure.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - De minderjarige dient te worden gehoord over klachten die hem/haar aangaan. (<i>General Comment No. 12, par 33</i>) - De minderjarige dient te worden geïnformeerd over de procedure, de omstandigheden waaronder hij/zij gehoord zal worden, zijn/haar rechten en plichten en de mogelijke beslissingen die kunnen worden genomen. (<i>General Comment No. 12 par. 25 & par. 41 & General Comment No. 14, par 89, EHRM 17 december 2002, nr. 35731/97 (Venema tegen Nederland))</i>) - Er dient geen leeftijdsgrens te worden gesteld aan het horen van minderjarigen. (<i>General Comment No. 12, par. 21</i>) - Aan de mening van de minderjarige dient passend belang te worden gehecht. (<i>General Comment No. 12, par 28 & General Comment No. 14, par. 44, EHRM 8 juli 2003, Sahin t. Duitsland nr. 30943/96, par. 73; EHRM 8 juli 2003, Sommerfeld t. Duitsland, nr. 31871/96, par. 72 & EHRM 3 september 2015, M&M t. Kroatië, nr. 10161/13, EHRM 28 oktober 2010, Aure. T. Noorwegen, nr. 52502/07</i>). - In de beslissing dient gemotiveerd te zijn hoe de opvattingen van de minderjarige een rol hebben gespeeld in de beslissing. (<i>General Comment No. 12, par. 45, General Comment No. 14, par. 6.)</i>)

	<ul style="list-style-type: none">- De informatie moet begrijpelijk zijn en afgestemd op de leeftijd van de minderjarige. (General Comment No, 14, par. 89)- De rapportage naar aanleiding van de klachtbehandeling dient op een kindvriendelijke manier te worden beschreven. (<i>General Comment No. 12, par. 34</i>)
--	--