

Vergaderjaar 2001–2002

28 102

Voorstel van wet van de leden Arib en Van Vliet tot instelling van een Kinderombudsman

Nr. 3 Herdruk*

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

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

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

De indieners van dit wetsvoorstel delen de analyse van de regering niet en hebben het initiatief genomen zelf met een voorstel te komen.

1. De Aanleiding

1.1. Inleiding

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

Deze ontwikkelingen, waar hieronder uitgebreider op wordt ingegaan, zijn de verplichtingen die Nederland op zich heeft genomen met de ondertekening van het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind, de aanbevelingen van het VN-Comité naar aanleiding van de rapportage van Nederland over de voortgang van de implementatie van het verdrag³, de internationale ontwikkeling op het gebied van de Kinderombudsman, ervaringen in Nederland met kinderombudswerk en de wijze waarop in Nederland het klachtrecht in de jeugdzorg is georganiseerd en wordt uitgevoerd.

1.2. De Internationale Rechten van Kinderen

Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: Verdrag) werd in november 1989 aangenomen in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. De bekrachtigende staten verbinden zich om de beginselen en bepalingen van het Verdrag bekend te maken en uit te voeren, en om verslag uit te brengen aan een speciaal VN-comité over de uitvoering van het verdrag en over de voortgang die hiermee wordt gemaakt. Het Verdrag is vanaf september 1990 in werking en kinderen – dat wil zeggen: personen tot 18 jaar – hebben daarmee een eigen Mensen-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 816, nr. 7.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 816, nr. 32.

³ «*Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: the Netherlands*», CRC/C/15/add.114, 8-10-1999.

* Herdruk in verband met het weglaten van een ten onrechte afgedrukte passage.

rechtenstatuut verworven. In het Verdrag zijn de volgende rechten opgenomen:

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

Met het bekrachtigen van het Verdrag spreekt een staat de intentie uit om het Verdrag te realiseren. Een van de gehanteerde – en door het VN-comité ook voor Nederland bepleitte – middelen om op dit laatste toe te zien¹, is de instelling van een Kinderombudsman.

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

1.3. Aanbevelingen van het Comité inzake het Nederlandse jeugdbeleid

Het stand-van-zaken verslag van Nederland aan de VN-commissie voor de Rechten van het Kind (1997) oogstte waardering voor het op participatie van jeugdigen gerichte beleid. Daarnaast bevat de reactie ook veel kritiek, namelijk op:

- het ontbreken van informatie over het feitelijk gebruik dat jongeren maken van de verschillende beschikbare voorzieningen;
- de sterke nadruk in de rapportage op de wet- en regelgeving, het beleid en procedures;
- de geringe inbreng van niet-overheidsinstellingen (NGO's);
- de geringe inbreng van jeugdigen zelf op de evaluatie van het beleid;
- het ontbreken van gerichte implementatie en monitoring van de rechten van het kind op landelijk, provinciaal en lokaal niveau;
- het ontbreken van samenhang in initiatieven.

In 1999 heeft Nederland moeten verschijnen met een delegatie voor het Comité om te rapporteren over de tenuitvoerlegging van het Kinderrechtenverdrag. Nederland werd bekritiseerd, met name over de wijze waarop Nederland het Verdrag uitvoert en de summiere en late beantwoording van de vragen. Naast de kritiek op de lange wachtlijsten en het hebben van kindsoldaten (het Nederlandse leger werft jongeren onder de 18 jaar), is een belangrijk kritiekpunt de versnippering van het jeugdbeleid over de verschillende departementen en de verdeling van de verantwoordelijkheden over verschillende bestuurslagen. Het Comité adviseert daarom het instellen van een Kinderombudsman.

1.4. Internationale ontwikkelingen rond de Kinderombudsman

In een groot aantal landen in Europa is de Kinderombudsman al geïnstalleerd³ of is in oprichting. Inmiddels hebben 27 Staten, vooral Westerse en Latijns-Amerikaanse landen, een Kinderombudsman geïnstalleerd (Unicef, 2001). De Europese Kinderombudsmannen zijn verenigd in de organisatie «European Network for Ombudsmen for Children» (ENOC)⁴.

¹ Zie: «Concluding observations...Netherlands», observation nr. 12: «...The Committee recommends that consideration be given to the establishment of a fully independent ombudsman for children to monitor and assess the full implementation of the Convention.»

² UNICEF, Independent Institutions protecting children's rights, Innocenti Digest, 8 juni 2001.

³ Dit zijn Noorwegen, Finland (reeds sinds 1981), Zweden, België, Oostenrijk, Denemarken, Frankrijk, Hongarije, IJsland, Macedonië, Portugal, Russische Federatie, Spanje. In Duitsland in oprichting. (Bron: ENOC)

⁴ Zie: www.ombudsnet.org.

Een rapport van het ENOC, waarin een overzicht wordt gegeven van het kinderombudswerk in verschillende landen, leert dat het kinderombudswerk niet eenduidig wordt ingevuld. Een vergelijking van de verschillende functies onder kinderombudsmannen die in het buitenland actief zijn, leert dat onder kinderombudswerk verschillende inhoudelijke functies kunnen worden begrepen, variërend van monitoring (bijvoorbeeld toezicht op de implementatie van het VN-verdrag inzake Rechten van het Kind) en algemene belangenbehartiging, tot bemiddeling en individuele klachtenbehandeling. Deze verschillende functies kunnen organisatorisch op uiteenlopende wijze worden vormgegeven, voor verschillende doelgroepen en op verschillende niveau's.

Zo worden in de *Noorse* Wet op de kinderombudsman de taken van een kinderombudsman als volgt beschreven: de kinderombudsman heeft tot taak de belangen van kinderen te behartigen ten opzichte van publieke en private instellingen en organisaties en de ontwikkeling van omstandigheden waaronder kinderen opgroeien te volgen. Kort gezegd heeft de Noorse kinderombudsman de volgende functies:

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

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

Overigens had de Noorse wetgever de kinderombudsman in eerste instantie ook de individuele behandeling van klachten als taak meegegeven, maar is daar na een aantal jaren op teruggekomen, omdat er te vaak sprake was van overlap en interferentie met andere klachtenbehandelende instanties en met kinderrechters. In de huidige taakomschrijving van de Noorse kinderombudsman is de bevoegdheid tot individuele klachtenbehandeling dan ook komen te vervallen.

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

¹ Voor informatie over het Belgische Kinderrechtencommissariaat en een indruk van de werkwijze, zie: www.kinderrechtencommissariaat.be.

Ook in *België* is sinds 1999 een kinderrechtencommissariaat¹ ingesteld. De taken zijn:

- Het toezien op de naleving van het Verdrag;
- Het instaan voor de opvolging, de analyse, de evaluatie en de bekendmaking van de levensomstandigheden van het kind;
- het optreden als vertolker van de rechten, de belangen en de noden van het kind.

De Kinderrechtencommissaris van België is momenteel tevens voorzitter van ENOC.

1.5. Kinderombudswerk in Nederland

Van begin 1998 tot eind 2000 is het proefproject «Kom op! Jeugdbudswerk» in een zestal regio's uitgevoerd en geëvalueerd¹. De doelstellingen van jeugdbudswerk zijn meer mogelijkheden scheppen voor jongeren om gehoord te worden, het bevorderen van jeugdparticipatie, meer zicht krijgen op de signalen van de jeugd, verbetering van de toegang tot jeugdvoorzieningen en belangenbehartiging. Deze doelstellingen zijn aanvullend op de reeds bestaande voorzieningen als Kindertelefoon, Kinder- en Jongerenrechtswinkels en JIP's.

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

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

In de praktijk blijkt dat op een aantal terreinen situaties zich voordoen waar belangen van kinderen in het geding komen en kinderen behoefte hebben aan een (onafhankelijk) aanspreekpunt.

Een goed voorbeeld hiervan is kinderarbeid en alles wat daarmee samenhangt, zoals onder meer arbeidstijden, arbeidsomstandigheden en rusttijden. Nu kunnen kinderen alleen bij het ministerie van Sociale Zaken of de vakbond terecht voor informatie en advies.

Vanuit het onderwijs komen er steeds meer geluiden die voor een kinderombudsman pleiten. Deze zou bijvoorbeeld onderwerpen waar kinderen binnen het onderwijs mee te maken hebben, op eigen initiatief aan de orde kunnen stellen, zoals bijvoorbeeld het pesten op school.

Al met al blijkt er een groot maatschappelijk draagvlak te zijn voor de instelling van een kinderombudsman, die als een onafhankelijk en objectief orgaan, vanuit de belangen van kinderen, gevraagd en ongevraagd een aantal zaken aan de orde stelt.

1.6. Conclusie

Naast het feit dat het instellen van een kinderombudsman een van de belangrijkste aanbevelingen is in het kader van het Verdrag van de Rechten van het Kind en dat bijna alle landen die een zelfde voorzieningenniveau hebben als Nederland een kinderombudsman kennen, blijkt het instellen van een kinderombudsman in een grote behoefte in Nederland te voorzien.

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

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

belangen van kinderen en het Verdrag van de Rechten van het Kind staan daarbij centraal.

2. Het takenpakket van de Nederlandse kinderombudsman

2.1. Inleiding

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

De functie van de kinderombudsman in Nederland zou «watch dog», moeten zijn: het in de gaten houden of overheidsinstanties (gezinsvoogdij, Raad voor de kindbescherming, jeugdzorg etc.) zich voldoende houden aan verdragen. Zij of hij zou zich gevraagd en ongevraagd dienen te bemoeien met zaken die kinderen aangaan, signalen uit de samenleving op te pakken (denk aan spijbelen) en hierover een advies uit te brengen en voorstellen te doen aan de regering.

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

Het gaat om het totale en brede veld én implementatie van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

Kortom: een algemene rol van een permanente «luis in de pels», die zowel de overheid, als de door de overheid gesubsidieerde instellingen scherp in de gaten houdt, en die toeziet op de naleving van de rechten van het kind. Dus een versterking van de aandacht voor de rechten van kinderen. Van belang is dat de kinderombudsman zorgvuldig te werk gaat, gevraagd en ongevraagd advies kan uitbrengen en bovenal onafhankelijk en boven alle partijen staat.

Tevens dient de kinderombudsman als een onafhankelijk orgaan het jeugdbeleid, in de breedste zin van het woord, te monitoren. Het brede jeugdbeleid omvat onderwijs, jeugdzorg, justitiële jeugdinrichtingen, Jeugd-Geestelijke Gezondheidszorg, de verstandelijke gehandicapten-sector, kinderarbeid, kinderopvang, scouting etc. Over dit jeugdbeleid kan de kinderombudsman gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen. Tevens draagt hij bij aan de implementatie en uitvoering van het Verdrag van de Rechten van het Kind en kan tenslotte fungeren als klachtbehandelende instantie, wanneer voor bepaalde klachten geen voorziening is of reeds doorlopen.

De indieners zijn daarom van mening dat de kinderombudsman onafhankelijk en gezaghebbend moet zijn. Die onafhankelijkheid geldt in ieder geval ten opzichte van alle ministeries.

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

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

5. Accountability, meestal in de vorm van de publicatie van een jaarverslag.

Uit het bovenstaande komen de indieners tot het volgende takenpakket:

1. Toezicht en implementatie van het VN-Verdrag voor de Rechten van het Kind;
2. Het gevraagd en ongevraagd advies geven over wetgeving en beleid dat de positie van minderjarigen raakt;
3. Het beoordelen van klachten, indien de bestaande klachtvoorziening is doorlopen of van gevallen waarvoor geen klachtenmogelijkheid bestaat;

De Tweede Kamer heeft zich reeds in grote meerderheid uitgesproken over de wenselijkheid van dit takenpakket¹ en de indieners hebben zich daarbij willen aansluiten. Hieronder zal ingegaan worden op de achtergronden en overweging bij de drie afzonderlijke taken.

2.2. Toezicht en implementatie van het VN-Verdrag voor de Rechten van het Kind

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

Het informeren van de jeugd en volwassenen over kinderrechten is een overheidstaak (art. 42 Verdrag). De overheid kan deze taak delegeren. De indieners zien hier een taak voor de kinderombudsman.

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

In Nederland is de verslaglegging over het Verdrag niet structureel geregeld, ondanks het feit dat de Staten verplicht zijn om op adequate wijze te rapporteren over de stand van zaken en voortgang van de implementatie van het verdrag. Bij de laatste rapportage heeft Nederland geen perfecte indruk achtergelaten op het Comité. De delegatie kon geen goede, directe antwoorden geven aan het Comité, er moest steeds ruggespraak gehouden worden met Den Haag en zelfs het Nederlandse lid van het Comité moest een toelichting geven op vragen over het Nederlandse jeugdbeleid, omdat de delegatie het antwoord schuldig moest blijven. De indieners zijn van mening dat een kinderombudsman, met zijn brede kennis van het Nederlandse jeugdbeleid, deze taak zou moeten vervullen. Ook in andere landen, waar een kinderombudsman is geïnstalleerd, is deze taak aan hem of haar opgedragen.

De verslaglegging over de voortgang van de implementatie en de implementatie van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind dient, vanwege de decentralisatie van overheidsbeleid, niet alleen gericht te zijn op het parlement, maar ook op Provinciale Staten en de lokale overheden.

2.3. Het gevraagd en ongevraagd advies geven over wetgeving en beleid dat de positie van minderjarigen raakt

Advies geven, gevraagd en ongevraagd, kan zijn aan kinderen, overheden en organisaties, ouders, belangenverenigingen etc. Het adviseren kan alle beleidsterreinen omvatten waar kinderen direct of indirect mee te maken hebben, zoals onderwijs, jeugdzorg, arbeid, veiligheid, kinderopvang, Raad voor de Kinderbescherming, gehandicaptensector, Jeugd-GGZ, Welzijnsbeleid, sociaal beleid, defensie, etc.

¹ Handelingen 1999–2000, nr. 78, pag. 5040–5040.

Het advies kan op ad hoc-basis worden gegeven, bijvoorbeeld naar aanleiding van een breed onderzoek naar een aantal individuele klachten. Het gaat er om dat de kinderombudsman in staat is vast te stellen of en hoe (voorgenomen) wet- en regelgeving voldoende is afgestemd op het beschermen en bevorderen van de rechten en belangen van kinderen. Een belangrijke bevoegdheid van de kinderombudsman zou het adviseren van het parlement moeten zijn. De kinderombudsman zal dan ook onderzoeksbevoegdheden moeten krijgen om de adviesfunctie goed uit te kunnen voeren.

2.4. Het beoordelen van klachten, indien de bestaande klachtvoorziening is doorlopen of van gevallen waarvoor geen klachtenmogelijkheid bestaat

2.4.1. Inleiding

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

2.4.2. Het functioneren van het klachtrecht

Hieronder wordt aangegeven hoe de verschillende organisaties aankijken tegen het functioneren van de klachtenprocedure.

Inspectie

De Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming (Inspectie JHVJB) vermeldt dat van de in totaal 137 instellingen er 120 informatie over klachten hebben verstrekt, waarvan 62 via het jaarverslag, 28 via de klachtencommissie en 30 via een brief aan de Inspectie. De inspectie signaleert dat een groot aantal instellingen de verslagen van de commissie over het aantal klachten en de aard van de klachten niet openbaart. Ook is de Inspectie van mening dat doordat de provinciale klachtencommissie geen bevoegdheden heeft in de klachtprocedure, de beroepsmogelijkheid niet krachtig genoeg is.

In het Jaarverslag 1999 heeft de Inspectie de beschikbare jaarverslagen van klachtencommissies van instellingen en provinciale/grootstedelijke overheden geanalyseerd. Uit deze analyse komt naar voren dat de toegankelijkheid en het functioneren van de klachtencommissies voor de cliënt nog niet optimaal zijn.

Uit het jaarverslag 2000 van de inspectie Jeugdhulpverlening en jeugdbescherming blijkt dat bij de jeugdhulpverlening nog steeds niet alle regels goed worden nageleefd. De communicatie met de ouders en de plaatser is gebrekkig zichtbaar in de onderzochte dossiers en ook de indicatie en het hulpverleningsplan zijn (nog) niet helder genoeg. Dit constateert de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming in haar jaarverslag 2000.

Ondanks het bestaan van klachtenregelingen heeft de inspectie in 2000 bijna honderd klachten ontvangen over de wijze waarop met een klacht is omgegaan. Aard van de klachten is o.a.: de manier waarop instellingen het klachtenrecht uitvoeren, problemen bij plaatsing in justitiële jeugdinstellingen; rechtspositie van cliënten bij het Bureau Jeugdzorg en de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen door (gezins-)voogdijinstellingen.

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

De Inspectie Jeugdhulpverlening rapporteert aan de provincies op welke wijze met de ingediende klacht zou moeten worden omgegaan. Er bestaat geen zicht op de wijze waarop de provincies met de aanbevelingen van de inspectie omgaan.

De andere voorzieningen – Kinder en jongeren rechtswinkels, Advies en Klachtenbureau's Jeugdhulpverlening – zijn of niet landelijk dekkend of anders is er regionaal een grote variëteit.

De taak van de kinderombudsman als klachtbehandelingsvoorziening is die van «last resort». De taken strekken zich uit over bestuursorganen en private instellingen, die een publieke taak uitvoeren zoals kinderopvang, de gehandicaptensector, de Jeugd Gezondheidszorg, de openbare ruimte, onderwijs enz. De kinderombudsman kan een belangrijke rol vervullen in het bestuderen van individuele klachtendossiers en hier aanbevelingen over doen.

2.4.3. Een overzicht van de huidige klachtenregeling

Jaarlijks wordt door ca. 116 000 jongeren een beroep gedaan op enige vorm van jeugdhulpverlening. In 14 000 gevallen gaat het om pleegzorg, bijna 19 000 jongeren krijgen residentiële zorg. Jaarlijks stromen er zo'n 3 400 jongeren de justitiële jeugdinrichtingen in, waarvan ongeveer de helft civielrechtelijk is geplaatst.

Verschillende instanties houden zich met zorg aan jeugdigen, en soms met zorg aan hun ouders en/of pleegouders bezig, zoals Raad voor de Kinderbescherming, Gezinsvoogdij, Pleegzorg, jeugdzorg enz.

Met ingang van 1 december 1999 zijn de voorzieningen in de jeugdhulpverlening en de instellingen voor voogdij en gezinsvoogdij verplicht een regeling te hebben voor de behandeling van klachten, waarin een klachtencommissie dient te zijn opgenomen. Tevens is bij die wetswijziging geregeld dat instellingen een medezeggenschapsregeling dienen te hebben en een cliëntenraad. Facultatief kunnen uitvoerders en instellingen kiezen voor een cliëntvertrouwenspersoon. Alle provincies dienen een onafhankelijke klachtencommissie in te stellen waar de klachten in tweede instantie kunnen worden behandeld.

Stand van Zaken 1999

Percentage van de instellingen dat de wetswijziging heeft geïmplementeerd:

Klachtenregeling	98%
Interne klachtencommissie	87%
Cliëntenraad	24%
Cliëntvertrouwenspersoon	30%

Op één na hadden alle provincies een klachtencommissie. De commissies zouden graag meer bevoegdheden hebben, dan de adviserende rol aan de directie van de instelling nu. Ook zouden ze meer toezicht willen hebben op de uitvoering van de toezeggingen van de directies. Over het algemeen vinden ze het werk lonend, hoewel ze vaak kampen met de interpretatie van de wet.

Binnen het klachtrecht spelen dus een aantal actoren een rol:

De instellingen:

Verantwoordelijk voor het eerste traject van de klacht: de cliënten kunnen een klacht indienen binnen de instelling, eventueel gebruikmakend van een cliëntvertrouwenspersoon of het Advies en Klachtenbureau Jeugd-

zorg. De klacht wordt behandeld door de interne klachtencommissie. Veel instellingen schakelen de CVP van het AKJ in.

De provinciale klachtencommissie:

Als de cliënt niet tevreden is met de afhandeling of de uitkomst van de interne klachtafhandeling, kan deze naar de provinciale klachtencommissie gaan. De uitspraak van deze commissie is niet bindend, maar betreft een advies richting de instelling. De commissie heeft geen zicht op de wijze van afhandeling van het advies.

De Inspectie voor de Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming

De Inspectie is een niet-onafhankelijke dienst. Zij inspecteren de instellingen, waarover advies wordt uitgebracht aan de financiers (provincies met name). De inspectie heeft zelf geen mogelijkheden maatregelen te treffen, zoals de Inspectie voor de Gezondheidszorg wel heeft.

2.4.3. Conclusie

Uit bovenstaande blijkt dat er op dit moment allerlei klachtregelingen zijn. Echter, deze klachtregelingen vinden op instellingsniveau plaats. In de praktijk blijkt dat er een hoge drempel is bij kinderen en ouders/verzorgers als het gaat om het indienen van een klacht bij de instelling waar hulp/zorg wordt verleend. Met name door ouders die weinig opleiding hebben genoten, wordt nauwelijks gebruik gemaakt van deze klachtregelingen. Voor de jeugdigen zelf is het ook lastig te klagen over de instelling waarin zij verblijven. Je weet nooit of een klacht over de bejegening door een groepsleider geen repercussies heeft vanwege de afhankelijkheidspositie waarin de jongere verkeert. In het geval dat er toch een klacht wordt ingediend, wordt de klacht binnen de instelling afgehandeld. Dus op individueel niveau tussen groepsleden en pupillen. De behandeling en afhandeling overstijgt niet het instellingsniveau. Dit leidt vaak tot situaties waarbij ouders/verzorgers en kinderen zich machteloos en radeloos voelen.

Gezien de machtsongelijkheid tussen instanties en burgers zijn het vaak de kinderen (en hun ouders) die aan het kortste eind trekken. Er is geen onafhankelijk orgaan of persoon waar kinderen en hun ouders terecht kunnen. Bij de wetsevaluatie OTS¹ is één van de aanbevelingen van de onderzoekers het instellen van een kinderombudsman om, naast ondersteuning, ook structurele tekortkomingen in de klachtenregelingen aan het licht te brengen.

Het gaat hier niet om het behandelen van individuele klachten van kinderen, hiervoor moeten de bestaande procedures worden gelopen. Maar het gaat om die situaties waar al deze procedures niet hebben geholpen, en de jongere en/of hun ouders toch het gevoel hebben dat hun klacht niet goed is afgehandeld of dat een bepaald onrecht is blijven bestaan. In dat geval moet het mogelijk zijn een beroep te doen op een kinderombudsman.

Aan de hand van dit soort dossiers kan de kinderombudsman al die ervaringen die toe nu toe binnen de instellingen blijven, inventariseren en in concrete adviezen en maatregelen vertalen.

De kinderombudsman kan aan de hand van individuele dossiers ook eventueel trends signaleren of structurele problemen, die nu individueel worden afgedaan aan de orde stellen.

3. Positionering van de Kinderombudsman

De indieners zijn van mening dat de instelling van de Kinderombudsman door de Regering, de onafhankelijke positie van de Kinderombudsman voldoende waarborgt.

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

Samenwerking met NGO's en instellingen als de kindertelefoon en kinderrechtswinkels is voor de indieners vanzelfsprekend.

4. De naamgeving

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

De indieners delen deze mening niet. Sedert jaren fungeren naast elkaar de Stichting De Ombudsman en de Nationale Ombudsman, waarvan de eerstgenoemde de «oudste rechten» op het gebruik van deze naam heeft. Hoewel de indieners begrip hebben voor de problematiek rond de naamgeving, zijn zij van mening dat de toevoeging «Kinder» onderscheidend genoeg is. Verwacht kan worden dat deze instantie in het spraakgebruik niet zonder deze toevoeging zal geschieden. De (overigens onzijdige en Scandinavische) term «ombudsman» heeft in het maatschappelijke verkeer een onafhankelijke en betrouwbare lading. De indieners zijn van mening dat dit uitdrukking geeft aan de onafhankelijke positie van de kinderombudsman.

Mocht de term in de toekomst slechts voor een beperkte groep onafhankelijke adviseurs gereserveerd gaan worden, zal de kinderombudsman tot deze groep behoren.

Arib
Van Vliet