

Kinderrechten in Nederland onder de Loep: NGO's en Jongeren Rapporteren aan de VN

door Karin Arts*

In april 2012 maakte het Kinderrechtencollectief de meest recente NGO-rapportage over de naleving van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) door Nederland openbaar.¹ In juni 2012 werd daar een Jongerenrapportage aan toegevoegd. Deze bijdrage zal beide rapporten kort bespreken.

Inleiding

De rapporten vormen de opmaat voor de volgende – al weer vierde – ronde, waarin het VN-Kinderrechtencomité de stand van zaken met betrekking tot kinderrechten in Nederland zal beoordelen. Dit zal gebeuren aan de hand van een door de Nederlandse overheid opgestelde rapportage, alsmede de inbreng van maatschappelijke organisaties. Hoewel het VN-Kinderrechtencomité al in 2009 de inleverdatum vaststelde op 6 maart 2012,² is de overheidsrapportage op het moment van het schrijven van deze bijdrage (begin juli 2012) nog niet beschikbaar.

Een samenwerkingsverband van Nederlandse niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en de Nederlandse Jongerenraad, beiden onder de vlag van het Kinderrechtencollectief, is er wel in geslaagd tijdig solide rapporten af te leveren. Door de jaren heen heeft zowel de Nederlandse NGO-rapportage als de Jongerenrapportage zich positief ontwikkeld in kwaliteit en omvang. Ook het gewicht van de NGO-rapportage werd versterkt, vooral door de groei van het aantal organisaties dat het document ondersteunt. Waren dat er in 1997 nog 19, in 2012 was hun aantal opgelopen tot meer dan 80.³ De opstellers van de Jongerenrapportage verbeterden gaande-

weg hun methodologie en maakten die ook beter inzichtelijk in het rapport. Vanzelfsprekend maken deze aspecten de inhoud van de rapportages interessanter en overtuigender. Beide rapportages trekken hun eigen lijnen en vormen geen reacties op een overheidsrapportage. Zodra bekend zal zijn wanneer het VN-Kinderrechtencomité een zogenaamde 'pre-session' zal organiseren, zullen beide rapporten geactualiseerd worden. Een pre-session is een hoorzitting in Genève die het Kinderrechtencomité gebruikt om alle NGO's en VN-organisaties die gerapporteerd hebben over de kinderrechtsituatie in een bepaald land, in staat te stellen extra informatie aan te leveren en met hen van gedachten te wisselen over de prioritering van onderwerpen voor de dialoog tussen het comité en de overheid.

De Vierde IVRK NGO-Rapportage (2012)

De vierde IVRK NGO-rapportage bestrijkt de periode 2008-2012. In de inleiding wordt benadrukt dat het leven van kinderen in Nederland 'over het algemeen goed'⁴ is, en wordt uitgelegd dat de rapportage vooral de situatie bespreekt van kinderen met wie het *niet* goed gaat. Ook worden ontwikkelingen en omstandighe-

den die het klimaat voor kinderrechten in Nederland mede bepalen, kort aangestipt, zoals de beperkte en dan vooral negatieve aandacht voor kinderen in het regeerakkoord van september 2010, de drastische bezuinigingsmaatregelen die de afgelopen tijd ingezet dan wel aangekondigd zijn, de afschaffing van de speciale Minister voor Jeugd en Gezin (in 2010), de aanstelling van een Kinderombudsman (in april 2011), het grotendeels wegvallen van de aandacht voor kinderrechten in het buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking, en de nieuwe (negatief-kritische) wind die onder het kabinet-Rutte is gaan waaien ten opzichte van internationaal recht, inclusief mensenrechten. Dat laatste geldt volgens het Kinderrechten-collectief vooral op het terrein van immigratierecht:

‘Daar waar nieuw nationaal beleid op juridische grenzen stuit, zal Nederland zich binnen de Europese Unie of in ander verband inzetten voor wijziging van de desbetreffende verdragen, richtlijnen of afspraken. De verwachting is dat bescherming van kinderen uit kwetsbare groepen, zoals illegale kinderen, hierdoor zal verminderen.’⁵

Veel van deze aspecten komen in detailhoofdstukken van de NGO-rapportage nader aan de orde. Die hoofdstukken gaan onder meer over gezinssituatie en alternatieve zorg; kinderen met een beperking; elementaire gezondheidszorg en armoede; onderwijs, openbare ruimte en vrije tijd; speciale beschermingsmaatregelen (kinder mishandeling, jeugdstrafrecht, migratierecht, kinderarbeid); internationale samenwerking; kinderhandel, kinderprostitutie en -pornografie; en kinderen in gewapende conflicten.

Op twee belangrijke algemene kritiekpunten van het VN-Kinderrechtencomité uit het verleden heeft de Nederlandse overheid inmiddels positieve actie ondernomen. Dat betreft de al eerder genoemde benoeming van een Kinderombudsman en de oprichting van een nationaal mensenrechteninstituut. Op een aantal andere

van die kritiekpunten uit het verleden is nog geen positieve respons gekomen. Zo houdt de regering stug vol dat er geen redenen zijn de voorbehouden in te trekken die Nederland maakte bij het recht van kinderen op sociale zekerheid, het toepassen van volwassenenstrafrecht op kinderen van 16 jaar en ouder, en het recht op juridische bijstand (IVRK-artikelen 26, 37(c) en 40). Ook schort het volgens het Kinderrechtencollectief nog steeds aan de dataverzameling over kinderen in Nederland en aan de bereidheid de meest recente data te delen met maatschappelijke organisaties: ‘Soms moeten ngo’s gebruikmaken van administratieve procedures op basis van de Wet openbaarheid van bestuur om de meest actuele cijfers van de overheid te verkrijgen.’⁶ En, er ‘zijn in Nederland weinig precieze cijfers beschikbaar over het aantal minderjarigen met een beperking’.⁷ Ook maakt de overheid volgens het Kinderrechtencollectief nog steeds veel te weinig werk van kinder- en mensenrechteneducatie in Nederland.

Opvallend is daarnaast dat het Kinderrechtencollectief een aantal keren constateert dat er onder relevante professionals in Nederland een duidelijk gebrek is aan kennis van het IVRK, zoals onder rechters en medische en andere zorgverleners. Ook is er gebrek aan algemenere kind-specifieke expertise binnen bijvoorbeeld de IND en de Nederlandse politie. Onder meer in procedures voor het verkrijgen van een verblijfstitel voor Nederland, het jeugdstrafrecht en de aanpak van kinderhandel en kindersekstoe-risme levert dit problemen op. Volgens het Kinderrechtencollectief is er ook een breder probleem ‘dat het VN-Kinderrechtenverdrag onder beleidsmakers, het grote publiek en kinderen onvoldoende bekend is’.⁸

De NGO-rapportage schets een verontrustend beeld, bijvoorbeeld wat betreft de jeugdzorg in Nederland, het probleem van kindermishandeling (dat in 2010 een kleine 119.000 kinderen overkwam, een stijging van maar liefst 10% ten opzichte van 2007) en het bestaan van maar

liefst 9.000 zwerfjongeren.⁹ Ook biedt de rapportage inzicht in ernstige tekortkomingen in de aandacht en zorg voor kinderen met lichamelijke en/of geestelijk beperkingen en voor kinderen die in aanraking komen met het strafrecht. Zo hebben, wat dat laatste betreft, kinderen onder de 12 (de leeftijdsgrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid) geen wettelijk recht op een advocaat, zijn de toegestane termijnen voor verblijf van kinderen in een politiecel relatief lang (9 of 16 dagen en 15 uur, vergeleken met 24 uur in een aantal andere Europese landen), komt het nog steeds voor dat kinderen samen met volwassenen worden opgesloten en worden maar 62% van de strafzaken van kinderen binnen de wettelijke termijn van 6 maanden afgesloten middels een vonnis.¹⁰ Ontwikkelingen rondom het afdoen van verzoeken tot gezinshereniging vragen ook om analyse en verklaring. Het afwijzingspercentage voor in Nederland ingediende aanvragen is opgelopen van 44% in 2008 tot 97% in de eerste helft van 2011. Voor op Nederlandse ambassades en consulaten ingediende aanvragen steeg het afwijzingspercentage van 11% in 2008 naar 81% in de eerste helft van 2011.¹¹

Naast zaken rondom kinderrechten in Nederland schenkt de NGO-rapportage zeer terecht ook aandacht aan de IVRK-verplichtingen voor Nederland om via internationale samenwerking waar mogelijk kinderrechten elders op de wereld te bevorderen. Volgens het VN-Kinderrechtencomité houdt dit onder meer in dat ontwikkelde landen zoals Nederland zich aan de 0,7%-norm¹² voor ontwikkelingssamenwerking zouden moeten houden en dat armoedebestrijding en technische samenwerking vooral of, ten minste ook, expliciet op kinderen gericht zouden moeten zijn. Beide aspecten staan thans zeer onder druk en Nederland is zijn voortrekkersrol in deze aan het verliezen, zo niet al grotendeels kwijt.

Een terugkerend thema door de gehele NGO-rapportage heen, is de te verwachten negatieve invloed van al besloten of nog te verwachten

bezuinigingen vanwege de financieel-economische crisis en de daarmee gepaard gaande oplopende begrotingstekorten. Voorbeelden die expliciet benoemd worden zijn onder meer de effecten op de uitvoering van taken door gemeenten, bijvoorbeeld op het terrein van jeugdzorg en armoedebestrijding; wachtlijsten voor jeugdzorg en speciaal onderwijs; een daling van kinderparticipatie door kortingen op kinder- en jongerenorganisaties; duurdere kinderopvang; minder investering in kindvriendelijke openbare ruimte; minder mogelijkheden om deel te nemen aan culturele activiteiten en/of vorming; en minder alternatieven voor buitengerechtelijke afdoening van strafzaken en detentie.¹³

Elk hoofdstuk in de NGO-rapportage eindigt zeer overzichtelijk met een lijst van aanbevelingen. De rapportage als geheel sluit af met een overzicht van de mate waarin de aanbevelingen ter verbetering van de kinderrechten in Nederland, die het VN-Kinderrechtencomité in 2009 aan de Nederlandse overheid deed, zijn opgevolgd. Het rapportcijfer dat de Nederlandse overheid in dit opzicht van het Kinderrechtencollectief krijgt, kan hoogstens matig genoemd worden: 10 keer scoorde zij 'goed', 44 keer 'matig' en 16 keer 'slecht'.

De Derde IVRK-Jongeren-rapportage (2012)

Deze rapportage bestaat uit twee delen. Het *eerste* deel is gebaseerd op een representatieve steekproef, die een door 746 jongeren ingevulde vragenlijst opleverde. Het materiaal uit deze enquête biedt goed inzicht in de mate waarin jongeren bekend zijn (of liever gezegd onbekend zijn) met het VN-Kinderrechtenverdrag en welke kinderrechten volgens hen belangrijk zijn en/of in de praktijk bevochten moeten worden. Slechts twee op de tien ondervraagde Nederlandse jongeren (19%) gaf aan, gehoord te hebben van het IVRK, en meer dan de helft (55%) zegt nooit voorlichting over kinderrechten gehad te hebben.¹⁴ In de Jongerenrapportages uit

2002 en 2007 kwamen hogere cijfers uit de bus. Toen gaven respectievelijk 62% en 30% van de jongeren aan, van het IVRK gehoord te hebben.¹⁵ Hoewel deze cijfers niet één-op-één met elkaar vergeleken kunnen worden, omdat de toegepaste methodiek in de voorbereiding van de rapportage van 2002 anders was dan in 2007 en 2012, is de gesuggereerde daling wel degelijk zorgelijk.

De top 5 van belangrijkste kinderrechten volgens de Nederlandse jongeren bestaat uit het recht op bescherming tegen geweld (20%); het recht op gelijke behandeling (13%); het recht op onderwijs (12%); het recht op gezond eten en drinken (12%); en ex aequo het recht op zorg en liefde en het recht op gezondheidszorg (beide 10%). Het recht op eigen geloof scoorde daarentegen 0%, terwijl hulp aan vluchtelingkinderen, gehandicapte kinderen of kinderen die in aanraking komen met politie of gevangenis, maar 1% scoorden.¹⁶ Opvallend is verder dat de ondervraagde Nederlandse jongeren het recht op informatie met stip als minst belangrijke kinderrecht nomineren, wellicht omdat dit als vanzelfsprekend wordt ervaren. De vraag over welke rechten er aan kinderrechten zouden moeten worden toegevoegd, werd nauwelijks beantwoord: 61% van de ondervraagde Nederlandse jongeren moest wel eens opkomen voor een kinderrecht. Voor een kwart van hen ging dit over het uitspreken van een eigen mening, voor 18% over gelijke behandeling van alle kinderen, voor 15% over privacy en voor de rest over 13 andere onderwerpen, die elk 10% of minder vertegenwoordigen. Meisjes kwamen gemiddeld vaker op voor gelijke behandeling. De oudere kinderen (vanaf 15 jaar) zochten relatief vaker bescherming tegen geweld. Jongens kwamen gemiddeld vaker op voor het recht op onderwijs. Een kwart van de ondervraagde jongeren weet dat Nederland een Kinderombudsman heeft.¹⁷

Het *tweede* deel van de Jongerenrapportage is gebaseerd op gesprekken met 71 jongeren in kwetsbare posities, variërend van jongeren die

in jeugdzorginstellingen, justitiële jeugdinstellingen of asielzoekerscentra verblijven, zwerf- en dak- en thuisloze jongeren, jongeren met een beperking, tot jongeren die opgroeien in armoede en jonge moeders. Dat leverde een aansprekende set van citaten en praktijkvoorbeelden op, die allerlei aspecten van de kinderrechtenproblematiek op een heel concrete manier illustreren. Een klein voorbeeld zijn de woorden van een jongen van 21, die het volgende deelde over zijn jeugdzorgperiode:

‘Die wisselende hulpverleners zijn echt erg. Ik heb in zoveel instellingen gewoond en misschien wel meer dan 100 van die mensen in mijn leven gezien. Het moeilijkste is dat je niet meer weet wie je wel moet geloven en wie je wel moet vertrouwen en wie er echt iets voor je kan doen. Iedereen zegt elke keer tegen me: ik ga je helpen. Op een gegeven moment merk je dat je niet geholpen wordt, dus dan vraag je jezelf echt af, wie kan me eigenlijk nog helpen? Want hoe ga jij als hulpverlener dan bewijzen dat jij me verder gaat helpen.’¹⁸

Tot slot

De hier besproken IVRK-rapportages bieden een sterke basis voor het VN-Kinderrechtencomité om zijn werk te doen in het bevragen en beoordelen van de Nederlandse overheid en zijn activiteiten op het terrein van kinderrechten. Hoewel ontwikkeld voor een ander doel, namelijk primair voor binnenlands gebruik in plaats van het informeren van het VN-Kinderrechtencomité, verschaffen ook het onlangs verschenen *Jaarbericht Kinderrechten* van Defence for Children Nederland en UNICEF Nederland en de *Kinderrechtenmonitor* van de Kinderombudsman daartoe nuttige informatie.¹⁹ De publicatie van deze vier documenten in grofweg dezelfde periode in 2012 roept wellicht wel de vraag op of er niet (nog) meer coördinatie en samenwerking op dit front mogelijk zouden zijn. Desalniettemin kunnen alle hier besproken rapportages, behalve dat zij het werk van het

VN-Kinderrechtencomité informeren, ook zowel de Nederlandse overheid als betrokken Nederlandse maatschappelijke actoren richting bieden bij het stellen van prioriteiten. Hopelijk zal dit in de toekomst leiden tot (nog) meer aandacht voor de problematiek van kinderrechten in Nederland en (nog) concretere inspanningen om de situatie te verbeteren.

* **Karin Arts** is hoogleraar internationaal recht en ontwikkeling aan het *International Institute of Social Studies* (ISS) te Den Haag. Het ISS is onderdeel van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Noten

- ¹ De auteur heeft als onafhankelijk deskundige in de voorbereiding van deze rapportage op verzoek commentaar geleverd op de hoofdstukken 1 en 6, over kinderrechten en maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland, en internationale samenwerking.
- ² VN-Kinderrechtencomité, 'Concluding Observations: The Netherlands', UN doc. CRC/C/NLD/CO/3, 27 maart 2009, para. 85.
- ³ Zie Kinderrechtencollectief, *Kinderrechten als Spiegel van de Nederlandse Samenleving*, Amsterdam, maart 1997; en Kinderrechtencollectief, *Kinderrechten in*

Nederland 2008-2012: De vierde NGO-rapportage aan het VN-Kinderrechtencomité, 2012 (<http://www.defenceforchildren.nl/images/68/1760.pdf>).

- ⁴ Ibid., blz. 11.
- ⁵ Ibid.
- ⁶ Ibid., blz. 16.
- ⁷ Ibid., blz. 27.
- ⁸ Ibid., blz. 81.
- ⁹ Ibid., blz. 43 en 36.
- ¹⁰ Ibid., blz. 49-50.
- ¹¹ Ibid., blz. 55.
- ¹² Ibid., blz. 67. Dit houdt in dat 0,7% van het bruto nationaal product van Nederland beschikbaar gesteld zou moeten worden voor internationale samenwerking.
- ¹³ Ibid., blz. 16, 17, 20 en 27, 35, 41, 42 en 48-51.
- ¹⁴ Kinderrechtencollectief en Nationale Jongerenraad, *Jongeren-Rapportage over Kinderrechten in Nederland 2012*, Utrecht, juni 2012. Ibid., blz. 6-7.
- ¹⁵ Ibid., blz. 18.
- ¹⁶ Ibid., respectievelijk op blz. 9 en 10.
- ¹⁷ Ibid., blz. 13.
- ¹⁸ Ibid., blz. 36-37.
- ¹⁹ Defence for Children Nederland en UNICEF Nederland, *Jaarbericht Kinderrechten 2012*, 26 juni 2012 (<http://www.defenceforchildren.nl/images/20/1888.pdf>); Kinderombudsman, Universiteit Leiden en Sociaal en Cultureel Planbureau, *Kinderrechtenmonitor 2012*, Den Haag, 15 mei 2012 (<http://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/documents/0515-Kinderrechtenmonitor2012web.pdf>).

enten • Signalementen • Signalementen • Signa

VN en Nederlands asielbeleid

De VN-Mensenrechtenraad heeft op donderdag 31 mei 2012 kritiek geuit op het Nederlandse asielbeleid. Zo zou Nederland geen illegalen meer moeten opsluiten als die het land niet vrijwillig verlaten en ook zouden kinderen van asielzoekers meer rechten moeten krijgen. De mensenrechtensituatie van alle VN-lidstaten wordt elke vier jaar besproken. In 2008 was Nederland voor het eerst aan de beurt. In Genève verdedigde Minister Liesbeth Spies van Binnenlandse Zaken het Nederlandse vreemdelingenbeleid door er onder andere op te wijzen dat vreemdelingendetentie een uiterste sanctie is, die niet zomaar wordt ingezet.

Bron: *internet*, www.gelderlander.nl, 31 mei 2012

Dronesdoden VS slecht voor internationaal recht

De manier waarop de Amerikanen *drones* inzetten om terrorismeverdachten te doden in onder meer Pakistan en Jemen is zeer schadelijk voor het internationale recht. Vijftig jaar onderhandelen en samenwerken wordt op deze manier teniet gedaan. Volgens Christof Heyns, speciale VN-rapporteur op het gebied van buitengerechtelijke en arbitraire executies, kan het optreden van de Verenigde Staten ertoe leiden dat ook andere landen zich niet meer aan internationale verdragen op het gebied van de mensenrechten houden. Heyns zei dat op een internationale conferentie over *drones* in Genève.

Bron: *internet*, www.bnr.nl, 25 juni 2012