

Reflecties van het Kenniscentrum Kinderrechten naar aanleiding van de bevraging van de Raad van Europa over een eerste ontwerp van strategie kinderrechten 2012-2015

Augustus 2011

INHOUD

SAMENVATTING VAN DE AANBEVELINGEN.....	3
A. ALGEMENE REFLECTIES.....	5
Algemene appreciatie	5
Synergieën met andere Europese en internationale beleidsagenda's	5
Link met het jeugdbeleid van de Raad van Europa, en de jeugdsector.....	6
Appreciatie vanuit het Vlaams Actieplan Kinderrechten en het Vlaams Jeugdbeleidsplan	7
Appreciatie vanuit de drie P's	8
B. INHOUDELIJKE BEKOMMERNISSEN	8
Kinderen in kwetsbare situaties	8
Armoede en sociale uitsluiting	8
Kinderen die behoren tot nationale of etnische minderheden, en Roma-kinderen.....	9
De term 'kindvriendelijk'	9
Gender.....	10
VN-Richtlijnen betreffende Alternatieve Zorg.....	10
Participatie van kinderen met een functioneringsprobleem	10
Mensenrechteneducatie	10
Thema's die weinig of niet aan bod komen.....	11
C. METHODOLOGISCHE AANDACHTSPUNTEN.....	11
Het uitbreiden van de kennis inzake (de rechten van) kinderen.....	11
Consultaties van kinderen.....	11
Consultative Group of experts	12
Lijst met activiteiten en budget	12
Evaluatie	12
D. TERMINOLOGISCHE EN REDACTIONELE SUGGESTIES	12
Structuur van de nieuwe doelstelling	12
The role of Council of Europe monitoring bodies	13

From needs assessment to support in implementation	14
Kindvriendelijke justitie: participatierechten van kinderen.....	14
(Nieuwe) media	14
Participatory	15
Geïntegreerde vs. holistische benadering	15
De taal van de communicatie.....	15
E. ACHTERGRONDANALYSE.....	15

SAMENVATTING VAN DE AANBEVELINGEN

Hieronder worden de belangrijkste inhoudelijke aanbevelingen zeer summier weergegeven. Deze worden verder uitgelegd en geargumenteed in de tekst zelf.

- Het maximaliseren van afstemming en het creëren van **synergieën** met de Europese Unie, de Verenigde Naties en andere actoren, in het bijzonder met betrekking tot thematische prioriteiten die gedeeld worden. Dit geldt in het bijzonder voor participatie (EU, RvE, VN en jeugdagenda's), geweld (EU, RvE en VN), kindvriendelijke justitie (RvE en EU), kinderen in detentie (RvE en EU), de rechten van kinderen van ouders in detentie (RvE en VN), minderjarige asielzoekers en niet-begeleide minderjarigen (RvE en EU), en kinderen met een functioneringsprobleem (RvE en EU).
- De connecties met het **jeugdbeleid** van de Raad van Europa en met de jeugdsector versterken
- De term 'kwetsbare kinderen' vervangen door de uitdrukking '**kinderen in kwetsbare situaties**', gezien 'kwetsbaarheid' geen inherente eigenschap is van (bepaalde) kinderen; en meer aandacht besteden aan de spanningsverhouding tussen gecontextualiseerde kwetsbaarheid en *agency* van kinderen
- 'Kinderen in (risico van) **armoede en sociale uitsluiting**' opnemen als een prioritaire doelgroep onder SD4 (kinderen in kwetsbare situaties), en de algemene aandacht voor de thematiek van armoede en sociale uitsluiting versterken, gezien de huidige context van economische crisis en groeiende armoede, en gezien de beperkte acties van de Raad van Europa ter uitvoering van de Stockholm-Strategie op dit terrein.
- 'Kinderen die behoren tot **nationale of etnische minderheden, en Roma-kinderen**' opnemen als een prioritaire doelgroep onder SD4 (kinderen in kwetsbare situaties)
- Meer aandacht aan **gender** besteden
- Het begrip '**kindvriendelijk**' definiëren
- Meer aandacht besteden aan het uitbreiden van de **kennis inzake (de rechten van) kinderen**, bijvoorbeeld door het stimuleren van wetenschappelijk onderzoek.

In tweede orde:

- Verwijzen naar de VN-Richtlijnen inzake Alternatieve Zorg
- De groep van kinderen met een functioneringsprobleem vermelden in de inleidende alinea van SD5 inzake participatie
- Meer aandacht besteden aan mensenrechteneducatie, eventueel in de vorm van een afzonderlijke strategische doelstelling
- Meer informatie verschaffen over de consultaties van kinderen
- De mogelijkheid behouden om ad hoc/specifieke expertengroepen op te richten, naast de permanente Consultative Group
- Gedetailleerde informatie verschaffen over de geplande activiteiten en het budget
- Rapporten structureren aan de hand van de oorspronkelijke vooropgestelde doelstellingen en acties, eerder dan alleen een oplistings van gerealiseerde activiteiten te geven.
- De algemene doelstelling herformuleren in functie van de doelgroep
- Herstructureren en verduidelijken van de tekst onder SD1

- De actie m.b.t. participatieve rechten van kinderen in juridische procedures herformuleren
- De titel van het luik m.b.t. 'nieuwe media' in SD3 (en eventueel in SD5) ruimer formuleren, zodat dit niet beperkt wordt tot nieuwe media
- SD5 herformuleren o.b.v. het adjectief 'participatief' (i.p.v. het substantief 'participatie')
- Duidelijk maken of er een verschil is tussen 'geïntegreerde benaderingen' en een 'holistische benadering'
- Herformuleren van de zin m.b.t. de directe communicatie met kinderen en families

A. ALGEMENE REFLECTIES

Het advies met betrekking tot het ontwerp Strategie Kinderrechten 2012-2015 ('Ontwerpstrategie') van de Raad van Europa is opgebouwd uit vijf delen. Deel A bevat een aantal algemene reflecties en appreciaties. In deel B wordt ingegaan op de inhoudelijke bekommernissen. Deel C wijst op een aantal methodologische aandachtspunten, terwijl deel D terminologische en redactionele suggesties oplijst. Deel E bevat een beknopte achtergrondanalyse m.b.t. een aantal aspecten.

Algemene appreciatie

In het algemeen kan gesteld worden dat de Ontwerpstrategie 2012-2015 zich inschrijft in het ruimere kinderrechten- en mensenrechtenkader, en dat het een meerwaarde betekent ten aanzien van de huidige beleidsagenda's inzake kinderrechten op Europees en internationaal niveau. De strategische doelstellingen (SD) van de Stockholm-Strategie (2009-2011) werden meegenomen en geïntegreerd in de nieuwe, ruimere strategische doelstellingen.

Synergieën met andere Europese en internationale beleidsagenda's

De Ontwerpstrategie bevat een aantal thema's die reeds in de Stockholm-Strategie opgenomen werden en die ook op andere beleidsniveaus als prioritair naar voor geschoven worden. In het bijzonder voor die thema's is er potentieel voor afstemming en samenwerking met de Europese Unie, de Verenigde Naties en andere actoren. Voor de lidstaten, die geconfronteerd worden met verschillende Europese en internationale beleidsagenda's, is een dergelijk nastreven van synergieën essentieel om een coherent en effectief beleid mogelijk te maken.

Het hoofdstuk 'partners' is aanzienlijk uitgebreid in de Ontwerpstrategie, in vergelijking met de Stockholm-Strategie. Enerzijds is de lijst met 'key stakeholders' voor partnerschappen aangegroeid; anderzijds wordt de samenwerking met de Europese Unie, met UNICEF en met NGO's in aparte alinea's in meer detail besproken. Dit lijkt erop te wijzen dat er meer belang gehecht zal worden aan het aangaan en versterken van partnerschappen, wat het creëren van synergieën kan bevorderen.

In het bijzonder voor volgende thema's wordt het streven naar synergieën sterk aanbevolen:

- Participatie (EU, RvE, VN en jeugdagenda's)

Het bevorderen van de participatie van kinderen is een prioriteit die terugkomt in alle beleidsagenda's rond kinderrechten, zowel van de Europese Unie, de Raad van Europa en de Verenigde Naties, als in Vlaanderen (het derde actieterrein van het Vlaams Actieplan Kinderrechten heet 'participatief werken'). Ook in de beleidsagenda's met betrekking tot jeugd is participatie een prioriteit.

- Geweld (EU, RvE en VN)

De bescherming van kinderen tegen alle vormen van geweld is niet alleen een prioriteit binnen de Raad van Europa, maar ook in het VN-document 'A World Fit for Children', en in de EU-Agenda voor de Rechten van het Kind, waar het thema evenwel is ondergebracht onder het ruimere luik 'Targeting EU action to protect children when they are vulnerable'. Het Vlaams Actieplan Kinderrechten identificeert 'geweld en kindermishandeling' als één van haar zes actieterreinen. Geweld is ook een focus van het Vlaams Jeugdbeleidsplan (zie SD6).

- Kindvriendelijke justitie (RvE en EU)

Ook in de EU-Agenda voor de Rechten van het Kind is kindvriendelijke justitie een prioriteit. Eén van de acties in de EU-Agenda betreft het promoten van het gebruik van de Richtlijnen Kindvriendelijke Justitie van de Raad van Europa. De Ontwerpstrategie van de Raad van Europa stelt in hoofdstuk 'IV.

Partners' in algemene bewoordingen dat de samenwerking met de Europese Unie verdergezet en versterkt zal worden. Gezien kindvriendelijke justitie voor beide organisaties een prioritair actieterrain vormt, zou het aangewezen zijn dat in het luik 'kindvriendelijke justitie' van de Ontwerpstrategie een puntje wordt opgenomen waarin gesteld wordt dat er hiervoor waar mogelijk samengewerkt zal worden met de Europese Unie, om dubbel werk te vermijden en maximale synergieën te bekomen.

- Kinderen in detentie (RvE en EU)

Het is positief dat de Ontwerpstrategie extra aandacht besteedt aan de situatie van kinderen in detentie. De EU-Agenda voor de Rechten van het Kind verwijst kort naar de problematiek van kinderen in detentie in het luik kindvriendelijke justitie, maar gaat er niet zo diep op in (p. 7).¹

- De rechten van kinderen van ouders in detentie (RvE en VN)

De laatste actie vermeld onder het luik 'kinderen in detentie' (SD4) voorziet dat de Raad van Europa '[will] consider the necessity of addressing the needs of children of imprisoned parents'. Hierbij is het relevant erop te wijzen dat de volgende algemene discussiedag van het Comité inzake de Rechten van het Kind, die plaatsvindt op 30 september 2011, ook gewijd wordt aan de rechten van kinderen van ouders in detentie ('children of incarcerated parents'). Dit lijkt dus een domein te zijn waarop zowel de Raad van Europa als het Comité stappen willen zetten. Het is dan ook aangewezen dat er hierbij zo vroeg mogelijk afstemming en uitwisseling komt.

- Minderjarige asielzoekers en niet-begeleide minderjarigen (RvE en EU)

De Stockholm-Strategie voorzag specifieke maatregelen m.b.t. minderjarige asielzoekers, vluchtelingen en migranten, en, in het algemeen, alle niet-begeleide minderjarigen, in het luik 'children in or at risk of poverty and social exclusion'. De Ontwerpstrategie versterkt de aandacht voor deze groep kinderen, als één van de vier groepen kwetsbare kinderen waarop gefocust wordt. Positief is dat ook kinderen die in eigen land ontheemd zijn (*internally displaced*) expliciet vermeld worden. De EU-Agenda voor de Rechten van het Kind focust specifiek op (de detentie van) kinderen die asiel zoeken, en op niet-begeleide minderjarigen (onder het luik '[t]argeting EU action to protect children when they are vulnerable'). Ook het Vlaams Actieplan Kinderrechten (OD 5.10) en het Vlaams Jeugdbeleidsplan (onder OD 7.1) besteden aandacht aan niet-begeleide minderjarigen.

- Kinderen met een functioneringsprobleem (RvE en EU)

Zowel in de Stockholm-Strategie als in de nieuwe Ontwerpstrategie vormen kinderen met een functioneringsprobleem een prioritaire doelgroep. In de EU-Agenda voor de Rechten van het Kind wordt één zin gewijd aan de situatie van kinderen met een functioneringsprobleem (p. 8); er wordt wel verwezen naar de European Disability Strategy 2010-2020. Het Vlaams Jeugdbeleidsplan en het Vlaams Actieplan Kinderrechten besteden op verschillende plaatsen aandacht aan de noden van kinderen met een handicap, die opgenomen zijn onder de groep 'maatschappelijk kwetsbare kinderen (en jongeren)'.

Link met het jeugdbeleid van de Raad van Europa, en de jeugdsector

De Stockholm-Strategie bevatte twee expliciete referenties naar het jeugdbeleid van de Raad van Europa en de jeugdsector. Ten eerste, als deel van de SD rond participatie, werd gesteld dat de Raad van Europa "[should] reinforce co-operation between [the] children's rights programme and the youth sector, building upon the youth sector's expertise in the field of participation and making use of the platform offered by the European Youth Forum". Het voortgangsrapport m.b.t. de Stockholm-Strategie (CM(2011)35) maakt melding van de 'Roadmap for Council of Europe actions on participation of

¹ De EU-Agenda verwijst verder ook naar de detentie van kinderen die asiel zoeken (p. 9).

children and young people under the age of 18', en stelt dat "[t]he Roadmap recognises the importance of co-operation and co-ordination between child- and youth-related activities." Het belang van die samenwerking en coördinatie komt niet erg tot uiting in de huidige versie van de Ontwerpstrategie. Zo bevat SD5 rond participatie geen algemene verwijzing meer naar de jeugdsector en hun expertise met betrekking tot participatie. Dit zou ingevoegd kunnen worden. De samenwerking met jeugdorganisaties wordt wel expliciet vermeld in het kader van het veranderen van onderwijsbeleid- en praktijk, onder het luik 'Empowering children through formal and non-formal learning: democratic citizenship and human rights education'. Ten tweede vermeldde de Stockholm-Strategie in de lijst van mogelijke partners 'professionele netwerken rond jeugd'. Dit wordt hernomen in de Ontwerpstrategie. Nieuw is dat de Ontwerpstrategie ook 'youth associations' op zich opneemt als mogelijke partners.

Uit een vergelijking van de beleidsagenda's rond kinderrechten en jeugd van de Europese Unie, de Raad van Europa en de Verenigde Naties in 2010, bleek dat de kruisverwijzingen en verbanden tussen het kinderrechtenbeleid en het jeugdbeleid het meest geavanceerd waren binnen de Raad van Europa.² De huidige Ontwerpstrategie lijkt op dit punt een achteruitgang in te houden, aangezien er minder aandacht is voor samenwerking met het jeugdbeleid/de jeugdsector. Het wordt daarom aanbevolen om de connecties met het jeugdbeleid van de Raad van Europa en met de jeugdsector in de Ontwerpstrategie te versterken.

Appreciatie vanuit het Vlaams Actieplan Kinderrechten en het Vlaams Jeugdbeleidsplan

De meeste actieterreinen van het Vlaams Actieplan Kinderrechten komen terug in de voorgestelde Ontwerpstrategie. Enkel actieterrein 5, 'Kinderarmoede en gelijke kansen', vindt geen tegenhanger in de Ontwerpstrategie, waarin aandacht voor armoede en sociale exclusie grotendeels ontbreekt (*infra*). De doelstellingen onder actieterrein 1, 'Coördinatie en indicatoren', komen terug onder SD1, bij III. Working Methods (coördinatie en samenwerking) en bij IV. Partners. De Ontwerpstrategie besteedt evenwel minder aandacht aan de thematiek van indicatoren, en het verbeteren van de kennis over (de rechten van) kinderen. Actieterrein 2, 'Kinderrechteneducatie- en informatie', en actieterrein 3, 'Participatief werken', worden in de Ontwerpstrategie samengenomen in SD 5 rond participatie. Hierbij wordt gesuggereerd dat deze twee thema's ook losgekoppeld zouden kunnen worden, in twee afzonderlijke SD's (*infra*). Actieterrein 4, 'Geweld en kindermishandeling' loopt parallel met SD3 inzake geweld. Actieterrein 6, 'Gezondheid en welzijn', ten slotte, komt aan bod onder SD2, bij het thema kindvriendelijke gezondheidszorg.

Ook tussen de Ontwerpstrategie en het Vlaams Jeugdbeleidsplan zijn er verschillende connecties te leggen. SD3 inzake geweld heeft z'n tegenhanger in SD6 van het Vlaams Jeugdbeleidsplan. SD4 rond kwetsbare kinderen kan verbonden worden met SD7 en SD8 van het Vlaams Jeugdbeleidsplan rond maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren. SD5 rond participatie, ten slotte, komt in het Vlaams Jeugdbeleidsplan terug in onder meer SD1 (Vlaamse Overheid betreft kinderen en jongeren), SD2 (jeugdinformatie), SD12 (mediawijsheid) en SD22 (maatschappelijk engagement van kinderen en jongeren). SD1 (ondersteunen van de implementatie door de lidstaten) en SD2 (kindvriendelijke sociale diensten) van de Ontwerpstrategie komen in het Vlaams Jeugdbeleidsplan minder aan bod.

Deze relatief grote overeenkomsten tussen de Vlaamse beleidsplannen inzake kinderrechten (en jeugd), enerzijds, en de Ontwerpstrategie, anderzijds, wijzen erop dat het Vlaamse beleid ondersteund en versterkt wordt door de beleidskeuzes binnen de Raad van Europa. In die zin betekent de Ontwerpstrategie een mogelijke versterking van het Vlaamse kinderrechtenbeleid. De implementatie van het Vlaams Actieplan Kinderrechten zal bovendien al in zekere mate uitvoering geven aan de doelstellingen van de Ontwerpstrategie, al zijn er natuurlijk binnen elk beleidsplan eigen accenten en vereisten.

² Desmet, E. (2010). *European and International Policy Agendas on Children, Youth and Children's Rights: Comparison and Possible Synergies*. Gent: Kenniscentrum Kinderrechten, 37, <www.keki.be/documents/comparison.pdf>.

Om een effectief en efficiënt Vlaams beleid mogelijk te maken, moet er echter aangedrongen worden op zoveel mogelijk afstemming tussen de verschillende Europese en internationale beleidsagenda's, vooral wanneer deze agenda's bepaalde thematische prioriteiten gemeenschappelijk hebben (*supra*).

Appreciatie vanuit de drie P's

De Ontwerpstrategie beoogt een redelijk evenwicht tussen de drie pijlers van protectie (SD3: geweld, en SD4: kwetsbare kinderen), provisie (SD2: kindvriendelijke diensten) en participatie (SD5). De benadering van de (nieuwe) media illustreert deze gezochte balans tussen bescherming en participatie in een concrete thematiek. Het thema 'nieuwe media' komt immers op twee plaatsen in de Ontwerpstrategie aan bod: enerzijds moeten de rechten van kinderen (op waardigheid, veiligheid etc.) in de nieuwe media beschermd worden (onder SD3, geweld); anderzijds is er ook aandacht voor de empowerment van kinderen binnen de nieuwe media (onder SD5, participatie). In de Ontwerpstrategie als geheel weegt het beschermingsperspectief evenwel het zwaarst door, aangezien hier twee strategische doelstellingen aan gewijd zijn. Er moet evenwel op toegezien worden dat de beschermingsbenadering, die kinderen in de eerste plaats als kwetsbaar percipieert, de erkenning van de agency van kinderen niet overschaduwet of in de verdrukking brengt (*infra*).

B. INHOUDELIJKE BEKOMMERNISSEN

Kinderen in kwetsbare situaties

De term 'kwetsbare kinderen' (vulnerable children, SD4) heeft de laatste jaren opgang gemaakt als een parapluconcept waarronder verschillende groepen kinderen ondergebracht worden, die omwille van interne of externe factoren bijzondere noden hebben en/of een fragiele positie innemen in de samenleving. Het is natuurlijk erg belangrijk om voldoende aandacht te hebben voor bijzondere noden van kinderen. Toch moet er steeds over gewaakt worden dat dit niet tot stigmatisering leidt en zo onrechtstreeks tot een versterking van de kwetsbaarheid. Deze kwetsbaarheid van kinderen is immers vaak beperkt tot een bepaald aspect of een bepaalde periode in hun leven. Deze nuancering komt beter tot uiting in de formulering die in de EU-Agenda voor de Rechten van het Kind gebruikt wordt, namelijk 'kinderen wanneer ze kwetsbaar zijn'. Een alternatief is 'kinderen in kwetsbare situaties'. Deze bewoordingen leggen de nadruk op het feit dat 'kwetsbaar' geen inherent kenmerk is van bepaalde kinderen, maar dat alle kinderen zich soms in kwetsbare situaties kunnen bevinden. De 'kwetsbaarheid' van kinderen moet aldus voldoende in zijn specifieke context geplaatst worden.

Deze gecontextualiseerde kwetsbaarheid staat in een spanningsverhouding met de 'agency' van kinderen. Kinderen zijn immers niet alleen (soms) kwetsbaar, maar zijn ook competente sociale actoren. Aan deze spanningsverhouding mag in de Ontwerpstrategie meer aandacht besteed worden.

Armoede en sociale uitsluiting

In tegenstelling tot de Stockholm-Strategie, waar 'kinderen in (risico van) armoede en sociale uitsluiting' één van de drie prioritaire doelgroepen vormden (waaronder ook kinderen die leven op straat vermeld werden), komt de armoedeproblematiek helemaal niet aan bod in de nieuwe Ontwerpstrategie. Alleen bij SD5 ('Promoting Child Participation') wordt gesteld dat 'children at risk of social exclusion' het moeilijker hebben om hun recht op participatie uit te oefenen. Dit gebrek aan aandacht voor de armoedeproblematiek wekt verbazing, gezien de stijgende armoede en ongelijkheid

in Europese landen³, en de aandacht hiervoor in andere beleidsplannen. Zo vormt 'kinderarmoede en gelijke kansen' één van de zes actieterreinen van het Vlaams Actieplan Kinderrechten. Ook in het Vlaams Jeugdbeleidsplan is er op verschillende plaatsen aandacht voor kinderen en jongeren in armoede (o.a. onder de noemer 'maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren'). De EU-Agenda voor de Rechten van het Kind benadrukt eveneens de negatieve impact van armoede en sociale uitsluiting op een effectieve realisatie van de rechten van kinderen. In 2010, het Europees Jaar van de Bestrijding van Armoede en Sociale Uitsluiting, werden vele verschillende initiatieven op dit terrein genomen. Het is niet omdat dit jaar van (extra) aandacht voorbij is, dat de armoedethematiek van de agenda moet verdwijnen. Uit het voortgangsrapport m.b.t. de Stockholm-Strategie (CM(2011)35) blijkt bovendien dat hieromtrent weinig actie ondernomen werd gedurende de voorbije jaren. In de huidige context van economische crisis en groeiende armoede, lijkt het weglaten van deze thematiek dus zeer moeilijk verantwoordbaar. Het wordt daarom sterk aanbevolen om 'kinderen in (risico van) armoede en sociale uitsluiting' op te nemen als een prioritaire doelgroep onder SD4 (kinderen in kwetsbare situaties), en de algemene aandacht voor de thematiek van armoede en sociale uitsluiting in de Ontwerpstrategie te versterken.

Kinderen die behoren tot nationale of etnische minderheden, en Roma-kinderen

In de Stockholm-Strategie werd onder het luik van 'kinderen in (risico van) armoede en sociale uitsluiting' aangekondigd dat er maatregelen ontwikkeld zouden worden om de rechten van kinderen die behoren tot nationale of etnische minderheden te bevorderen, en om discriminatie tegen hen te voorkomen en actief te bestrijden. Het voortgangsrapport (CM(2011)35) bevat ook hieromtrent weinig resultaten. In de lijst voorstellen voor de nieuwe Ontwerpstrategie in het voormelde rapport werden 'children belonging to national minorities and Roma children' nochtans wel genoemd als één van de bijzonder kwetsbare groepen kinderen om verder op te focussen (p. 5). In de huidige tekst van de Ontwerpstrategie wordt deze groep kinderen echter niet meer als dusdanig opgenomen. Alleen bij SD5 (participatie), worden 'children of migrant background' (wat echter niet noodzakelijk samenvalt met kinderen van nationale of etnische minderheden) en 'Roma children' vermeld als groepen kinderen die meer steun nodig hebben dan anderen om hun recht op participatie uit te oefenen.

In die zin is het ook niet duidelijk hoe het verband met andere programma's van de Raad van Europa gezien wordt. De Ontwerpstrategie stelt immers dat, in de nieuwe strategische doelstellingen, "the child-rights dimension of four other Council of Europe programmes on Information Society, on Roma and Travellers, Equality and Diversity and on Migration is also duly integrated" (p. 5). Met betrekking tot de programma's rond 'Roma and Travellers' and 'Equality and Diversity' is het niet duidelijk hoe dit gebeurd is, gezien de strategische doelstellingen alleen kort verwijzen naar de Roma bij SD5 rond participatie (p. 14), en weinig expliciete aandacht hebben voor vraagstukken rond gelijkheid en diversiteit, waaronder de rechten van kinderen die behoren tot nationale en etnische minderheden. Het wordt daarom gesuggereerd om 'kinderen die behoren tot nationale of etnische minderheden, en Roma-kinderen' op te nemen als een prioritaire doelgroep onder SD4 (kinderen in kwetsbare situaties).

De term 'kindvriendelijk'

SD2 focust op 'kindvriendelijke diensten en systemen', een overkoepelende term waaronder verschillende thema's behandeld worden: gezondheidszorg, sociale diensten, justitie, en familierecht- en beleid. Er wordt echter niet aangeduid wat bedoeld wordt met de term 'kindvriendelijk'. Het concept lijkt hetzelfde risico te lopen als 'het belang van het kind', namelijk om een parapluconcept te worden waaronder uiteenlopende interpretaties en visies ondergebracht worden. Daarom wordt

³ UNICEF (2010), 'The Children Left Behind: A league table of inequality in child well-being in the world's rich countries', *Innocenti Report Card 9*, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence.

gesuggereerd dat de Ontwerpstrategie zou preciseren hoe de term 'kindvriendelijk' ingevuld wordt, zowel op algemeen niveau als specifiek voor elk thema.

Gender

Er is zeer weinig aandacht voor gender in de Ontwerpstrategie. Alleen in het kader van meisjes met een functioneringsprobleem, wordt gesteld dat een positieve houding tegenover hen bevorderd moet worden, en dat meervoudige discriminatie (op basis van gender en handicap) bestreden moet worden (p. 14). In de Stockholm-Strategie werd bij het tweede deel van de algemene doelstelling (het integreren van een kinderrechtenperspectief) ingeschreven dat hierbij rekening gehouden moest worden met gender- en gelijkheidsdimensies. Daarom lijkt het aangewezen om het thema gender ook hier op een meer algemene manier te incorporeren in de tekst.

VN-Richtlijnen betreffende Alternatieve Zorg

M.b.t. kinderen in alternatieve zorg, één van de doelgroepen onder SD4 (kinderen in kwetsbare situaties), verwijst de Ontwerpstrategie naar de beginselen van het Kinderrechtenverdrag en Aanbeveling (2005)⁵ van het Comité van Ministers m.b.t. de rechten van kinderen die leven in residentiële instellingen. Het lijkt echter relevant om ook te verwijzen naar de (nieuwe) Richtlijnen betreffende Alternatieve Zorg van de Verenigde Naties van 2009, temeer daar het personele toepassingsgebied van de Richtlijnen (kinderen zonder adequate ouderlijke zorg, dus ook bv. kinderen die leven in een pleeggezin) ruimer is dan dat van de aanbeveling van de Raad van Europa (kinderen die leven in een instelling).⁴ Het toepassingsgebied van de VN-Richtlijnen stemt aldus overeen met de doelgroep van de Ontwerpstrategie. De vermelding van de VN-Richtlijnen zou bijdragen tot een grotere bekendmaking en verspreiding van dit instrument, dat bovendien meer gedetailleerde bepalingen bevat dan Aanbeveling (2005)⁵.

Participatie van kinderen met een functioneringsprobleem

Bij het opsommen van groepen kinderen die meer steun nodig hebben dan anderen om hun recht op participatie uit te oefenen, in de inleidende alinea van SD5 (participatie), ontbreekt de groep van kinderen met een functioneringsprobleem (nochtans een prioritaire doelgroep onder SD4).

Mensenrechteneducatie

Het thema van mensenrechteneducatie- en informatie wordt in de Ontwerpstrategie ondergebracht onder de doelstelling van participatie (SD5). Het Vlaams Actieplan Kinderrechten wijdt hier twee afzonderlijke actieterreinen aan: actieterrein 2, 'kinderrechteneducatie- en informatie', enerzijds, en actieterrein 3, 'participatief werken', anderzijds. Om sterker de nadruk op te leggen op het belang van kinderrechteneducatie en -informatie, zou dit ook in de Ontwerpstrategie in een afzonderlijke doelstelling ondergebracht kunnen worden.

⁴ Desmet, E., & Put, J. (2011). *Het Decreet Rechtspositie Minderjarigen in internationaal perspectief*. Gent: Kenniscentrum Kinderrechten, 17.

Thema's die weinig of niet aan bod komen

De Ontwerpstrategie neemt een aantal 'nieuwe' thema's op (bv. kindvriendelijke sociale diensten, nieuwe media). Hier is de Ontwerpstrategie complementair en vernieuwend ten aanzien van andere beleidsagenda's. Er is echter weinig tot geen aandacht voor thema's zoals gender (*supra*), culturele diversiteit, early childhood education and care, spelen en vrije tijd, ruimte en ruimtelijke ordening, en het milieu/ecologische thema's/duurzaamheid.

C. METHODOLOGISCHE AANDACHTSPUNTEN

Het uitbreiden van de kennis inzake (de rechten van) kinderen

De eerste alinea onder SD1 stelt dat "the lack of comprehensive data and thorough analysis of the situation in member states makes it difficult to address the problems often linked to failures in the implementation of laws and policies" (p. 5). De twee deelbenaderingen van deze strategische doelstelling, namelijk (i) een grotere mainstreaming van kinderrechten in de toezichtsorganen van de Raad van Europa, en (ii) het ondersteunen bij de implementatie van kinderrechtenstandaarden, lijken echter niet direct een antwoord te bieden op dit probleem van gebrek aan gegevens en grondige analyse van de situatie in de lidstaten. Er wordt immers geen melding gemaakt van inspanningen op het vlak van gegevensverzameling, analyse en wetenschappelijk onderzoek.

Onder SD4 stelt de Ontwerpstrategie ook dat er onvoldoende gegevens beschikbaar zijn inzake de situatie van kinderen in detentie (aantal, leeftijd, groepen, achtergrond en behandeling). De voorgestelde acties lijken hierop geen antwoord te formuleren (tenzij dit verondersteld wordt inbegrepen te zijn onder 'reinforce Council of Europe's monitoring activities', p. 13).

'Onderzoek' wordt wel genoemd in het kader van samenwerking op het domein van kindvriendelijke sociale diensten (SD2). Ook m.b.t. kinderen met een functioneringsprobleem voorziet de Ontwerpstrategie dat de Raad van Europa hun situatie 'grondig zal onderzoeken'. In Hoofdstuk III, 'Working Methods', worden echter 'het stimuleren van wetenschappelijk onderzoek', of 'het uitbreiden van de kennis rond (de rechten van) kinderen' niet vermeld. De nieuw op te richten 'Consultative Group' van experts krijgt wel taken van analyse en verzamelen van data toegewezen.

Dit gebrek aan algemene aandacht voor wetenschappelijk onderzoek en evidence-based policy staat in contrast met beleidsplannen op andere niveaus, met betrekking tot zowel kinderrechten als jeugd. Zo is één van de drie algemene beginselen van de nieuwe EU-Agenda voor de Rechten van het Kind 'het leggen van de basis voor een evidence-based beleid'. Het Vlaams Jeugdbeleidsplan (SD3) en het Vlaams Actieplan Kinderrechten (OD 1.7) schrijven beiden het systematisch verbeteren van het inzicht in kinderen (en jongeren), hun leefwereld en toekomstvisie in als één van hun doelstellingen. Tenslotte wordt ook in het jeugdbeleid van de Europese Unie, de Raad van Europa en de Verenigde Naties, het belang van evidence-based beleid en van het verwerven van grotere kennis over de jeugd door onderzoek, benadrukt.⁵ Daarom wordt aanbevolen om meer aandacht te besteden aan het uitbreiden van de kennis inzake (de rechten van) kinderen, door bv. wetenschappelijk onderzoek.

Consultaties van kinderen

Met betrekking tot de 'directe consultaties van kinderen', is het niet duidelijk of, en zo ja, in welke mate, deze consultaties specifiek uitgevoerd geweest zijn met het oog op het ontwikkelen van de nieuwe Strategie Kinderrechten 2012-2015, of dat de informatie gehaald werd uit reeds bestaande

⁵ Desmet, *supra* note 2, 26-27.

(rapporten van) consultaties, die mogelijk een andere focus of doelstelling hadden. Meer informatie hierover zou interessant zijn.

Consultative Group of experts

De Stockholm-Strategie voorziet in de mogelijkheid om specifieke groepen van experts of ad hoc adviesgroepen op te richten, waarbij het mandaat echter duidelijk gedefinieerd en beperkt in de tijd moest zijn. De Ontwerpstrategie voorziet in de oprichting van een permanente adviesgroep van vijf onafhankelijke experts, die een vijftal taken van advies en analyse toegewezen krijgen. De permanentie van de adviesgroep is positief vanuit het oogpunt van continuïteit. Voor specifieke thema's, waarvoor bijzondere expertise vereist is, kan het echter aangewezen zijn dat de mogelijkheid om ad hoc/specifieke expertengroepen op te richten, (daarnaast) behouden blijft.

Lijst met activiteiten en budget

In vergelijking met de Stockholm-Strategie, bevat de Ontwerpstrategie drie nieuwe hoofdstukken. Onder Hoofdstuk V zal een lijst van concrete projecten en activiteiten toegevoegd worden. Een dergelijke concretisering in de strategie zelf is bevorderlijk voor een effectieve uitvoering en opvolging. Het wordt gesuggereerd dat de opsomming zo gedetailleerd mogelijk is, met inbegrip van het opnemen van indicatoren.

Het is eveneens positief (en eigenlijk een vereiste voor elk actieplan) dat de Ontwerpstrategie informatie bevat over het budget. Deze zou echter nog meer gedetailleerd kunnen worden, zodat hierop toegezien kan worden.

Evaluatie

Het feit dat de implementatie van de Strategie het voorwerp zal zijn van zowel interne als externe evaluatie is positief, evenals het voorzien van een mid-term review eind 2013 en een voortgangsrapport tegen midden 2015. Er wordt gesuggereerd om deze rapporten te structureren aan de hand van de vooropgestelde doelstellingen en acties, zodat vooruitgang en vertragingen gemakkelijk geïdentificeerd kunnen worden, in plaats van alleen een oplisting te geven van de gerealiseerde acties.

D. TERMINOLOGISCHE EN REDACTIONELE SUGGESTIES

Structuur van de nieuwe doelstelling

Het algemene doel van het programma "Building a Europe for and with Children" in 2012-2015 is tweeledig. Het eerste deel, "to provide guidance, advice and technical assistance to the member states in the implementation of international standards on the rights of the child", is gelijklopend met het eerste deel van de algemene doelstelling van de Stockholm-Strategie 2009-2011. De Ontwerpstrategie 2012-2015 concretiseert echter wat het "ondersteunen van de implementatie", zoals algemeen geformuleerd in de Stockholm-Strategie, inhoudt: het verlenen van begeleiding, advies en technische assistentie aan de lidstaten.

Het tweede deel van de algemene doelstelling van de Ontwerpstrategie is op zijn beurt ook tweeledig, en betreft het ondersteunen van de lidstaten in het ontwerpen en implementeren van holistische strategieën en beleidsplannen m.b.t. kinderrechten, en het introduceren van een

kinderrechtenperspectief in alle activiteiten van de Raad van Europa. Ook de Stockholm-Strategie beoogde het invoeren van een kinderrechtenperspectief in alle activiteiten van de Raad van Europa; en daarnaast het ondersteunen van een dergelijke benadering in de lidstaten. Dit laatste aspect, het ondersteunen van een kinderrechtenperspectief in de lidstaten, wordt in de Ontwerpstrategie dus vervangen door het (o.i. ruimere) ondersteunen bij de ontwikkeling van holistische strategieën en beleidsplannen m.b.t. kinderrechten door de lidstaten. Het benadrukken van het belang van een holistische, comprehensieve benadering is positief.

De vraag rijst evenwel of de nieuwe tweeledige doelstelling niet toegankelijker en logischer gestructureerd kan worden, namelijk **in functie van de doelgroep**. Deel 1 en Deel 2a (zie hieronder) hebben allebei als doelgroep de lidstaten, namelijk om hen te ondersteunen, enerzijds bij de implementatie van internationale kinderrechtenstandaarden, en anderzijds bij het opstellen van holistische kinderrechtenstrategieën en beleidsplannen. Men kan daarenboven redelijkerwijze aannemen dat die strategieën en beleidsplannen (deel 2a), minstens gedeeltelijk, gericht zullen zijn op de implementatie van internationale standaarden in het betreffende land (deel 1). De doelstelling van het invoeren van een kinderrechtenperspectief in de activiteiten van de Raad van Europa (deel 2b) richt zich daarentegen in eerste instantie tot de organen van de Raad van Europa zelf. Bovendien krijgt deze doelstelling nu minder aandacht, omdat ze als het ware ‘aangehecht’ wordt bij deel 2a.

The Programme's overall goal in 2012-2015 will be two-fold:

- to provide guidance, advice and technical assistance to the member states in the **implementation of international standards on the rights of the child**, primarily the UN Convention on the Rights of the Child (hereinafter, the UNCRC) and the rich body of the Council of Europe legal instruments (*deel 1*)
- bearing in mind the inter-dependence and indivisibility of the rights of the child, to support the member states in devising and implementing **holistic children's rights strategies and policies** (*deel 2a*) and to introduce a child-rights perspective in all Council of Europe activities (*deel 2b*)

Een mogelijke alternatieve formulering zou dan zijn:

The Programme's overall goal in 2012-2015 will be two-fold, bearing in mind the inter-dependence and indivisibility of the rights of the child:

- to provide guidance, advice and technical assistance to the member states in the **implementation of international standards on the rights of the child**, primarily the UN Convention on the Rights of the Child (hereinafter, the UNCRC) and the rich body of the Council of Europe legal instruments, and to support the member states in devising and implementing **holistic children's rights strategies and policies**
- to introduce a **child-rights perspective** in all Council of Europe activities

The role of Council of Europe monitoring bodies (SD1)

Onder het eerste luik van SD1, “The role of Council of Europe monitoring bodies”, worden een aantal beoogde resultaten/gevolgen (‘will result in’) aangegeven van het verder mainstreamen van kinderrechten in de toezichtsorganen van de Raad van Europa. Het vierde puntje van deze opsomming, **de ontwikkeling van op maat gesneden samenwerkingspakketten** voor lidstaten, die focussen op de implementatie van maatregelen die voortvloeien uit de arresten, aanbevelingen en conclusies van die toezichtsorganen, (i) lijkt echter niet automatisch een resultaat/gevolg te zijn van het mainstreamen van kinderrechten, aangezien dit bijkomende acties (en middelen) veronderstelt; en (ii) lijkt bovendien inhoudelijk eerder thuis te horen in het tweede luik van SD1 m.b.t. het ondersteunen van de implementatie van kinderrechtenstandaarden. Ook de laatste alinea van het eerste luik, die betrekking heeft op het **ondersteunen van nationale instellingen** en organisaties die verantwoordelijk zijn om toezicht te houden op de naleving van de rechten van het

kind op nationaal niveau, lijkt eerder thuis te horen bij het tweede luik van SD1, inzake het ondersteunen van de implementatie van kinderrechtenstandaarden.

From needs assessment to support in implementation (SD1)

Bij het tweede luik van SD1, het ondersteunen bij de implementatie van kinderrechtenstandaarden, is het niet duidelijk of het hier (enkel/vooral) gaat om het ondersteunen van de lidstaten (wat men op basis van de algemene doelstelling zou vermoeden, *supra*), of dat het gaat om een ruimere steun aan alle mogelijke geïnteresseerde actoren, en op ook andere niveaus dan het nationale (wat afgeleid zou kunnen worden uit het laatste puntje “*co-operation with international partners, notably UNICEF and EU, in the promotion of standards at national and regional level*”).

Kindvriendelijke justitie: participatierechten van kinderen (SD2)

Eén van de voorgenomen acties onder het luik ‘kindvriendelijke justitie’ (SD2) betreft “ensure children’s participatory rights in proceedings affecting their nationality”, overeenkomstig Aanbeveling (2009)13 van het Comité van Ministers. Dit kan ten onrechte de indruk wekken dat de participatierechten van kinderen in andere procedures niet of minder verzekerd moeten worden (terwijl ze precies daar misschien nog meer versterkt moeten worden). Een ruimere formulering zou daarom zijn: “ensure children’s participatory rights *in legal and administrative proceedings affecting their rights, and in particular in proceedings affecting their nationality*”. Dit zou ook in de lijn liggen van OD 3.2 van het Vlaams Actieplan Kinderrechten: “In administratieve procedures waarin beslissingen worden genomen t.a.v. individuele kinderen, worden de betrokken kinderen systematisch gehoord en wordt een passend belang gehecht aan hun mening.”

(Nieuwe) media (SD3)

Overeenkomstig de Stockholm-Strategie was ‘media’ één van de beleidsterreinen waarin een kinderrechtenperspectief prioritair ingevoerd moest worden. Dit thema wordt uitgebreid behandeld in de Ontwerpstrategie, evenwel met een focus op ‘nieuwe media’. De term ‘nieuwe media’ wordt niet gedefinieerd, maar aangenomen kan worden dat het gaat om digitale media (bv. internet, gsm, videogames), in tegenstelling tot de ‘oude media’ (bv. televisie, traditionele pers).

De aandacht voor de ‘nieuwe media’ is gerechtvaardigd, gezien de recente opkomst en grote invloed hiervan op het dagelijks leven van kinderen en jongeren. Een aantal van de voorgestelde acties is echter ook relevant voor de ‘oude media’, wat ook uit hun formulering blijkt, bv. “raise awareness of Internet service providers, social networks and the media in their practical understanding of and compliance with the rights of the child” and “combat the sexualisation and victimisation of children by the media”. Ook in de traditionele pers en op televisie kunnen kinderen geïntimideerd worden. De titel van het luik geeft echter de indruk dat het uitsluitend om ‘nieuwe media’ zou gaan, wat het risico inhoudt dat leden van de ‘oude media’ te weinig aangesproken worden. Een ruimere formulering van de titel zou daarom aangewezen zijn, zoals: “Protecting the dignity, security, privacy and well-being of children *in the (new) media*”, of “*in the media, with particular attention for the new media*”. De sterkere nadruk op de media in z’n geheel is des te relevanter gezien het thema media weinig aan bod komt in de beleidsagenda’s rond kinderrechten van de Europese Unie en de Verenigde Naties. Het zou ook stroken met O.D. 2.5 van het Vlaams Actieplan Kinderrechten (“De Vlaamse overheid bewaakt de kinderrechten in de beeldvorming in de media”) en met SD 12 van het Vlaams Jeugdbeleidsplan rond mediawijsheid.

Het thema van nieuwe media komt ook aan bod onder SD5 (participatie). In tegenstelling tot het stuk onder bescherming, zou de focus hier gemakkelijker beperkt kunnen worden tot de 'nieuwe media'. Een uitbreiding zoals hierboven voorgesteld, bv. tot '(nieuwe) media', zou echter zeker kunnen (kinderen kunnen ook participeren aan de geschreven pers of in televisieprogramma's), en zou ook de eenduidigheid en eenvormigheid ten goede komen.

Participatory (SD5)

De titel van SD5 is 'Promoting child participation'. Het derde actieterrein van het Vlaams Actieplan Kinderrechten heet 'participatief werken'. Deze formulering, met het gebruik van het adjectief 'participatief' in plaats van het substantief 'participatie', wordt gesuggereerd voor de Ontwerpstrategie. Zo komt de nadruk te liggen op de actie en het continue proces. SD5 zou dan heten: 'Promoting participatory working'. Ook in de rest van de SD kan de formulering aangepast worden.

Geïntegreerde vs. holistische benadering

De Ontwerpstrategie herneemt de basisbeginselen van haar werkmethode zoals die in de Stockholm-Strategie bepaald werden: mainstreaming, transversaliteit, coördinatie, samenwerking en communicatie. In plaats van "geïntegreerde benaderingen" (integrated approaches) in de Stockholm-Strategie, wordt nu een "holistische benadering" (holistic approach) van de rechten van het kind naar voor geschoven. Het is niet duidelijk of er achter deze verschillende formulering ook een andere benadering schuilgaat, of dat hetzelfde bedoeld wordt.

De taal van de communicatie

Waar in de Stockholm-Strategie 'communicatie' (kort) als één van de basisbeginselen van de werkmethode genoemd werd, besteedt de nieuwe Ontwerpstrategie hier (positief) meer aandacht aan. Enerzijds wordt een grotere communicatie met alle belanghebbenden en de media vooropgesteld; anderzijds wordt ook 'directe communicatie met kinderen en families in de taal die zij verstaan' als een apart basisbeginsel opgenomen. De formulering 'in the language they understand' zou vervangen kunnen worden door 'in a language they understand', aangezien bv. tweetalige gezinnen in meer dan één taal aangesproken kunnen worden.

E. ACHTERGRONDANALYSE

Kindvriendelijke gezondheidszorg

De ruime aandacht voor 'kindvriendelijke gezondheidszorg' in de Ontwerpstrategie van de Raad van Europa is nieuw, en welgekomen. De Stockholm-Strategie stelde wel dat gezondheid één van de beleidsdomeinen was waarin een kinderrechtensperspectief prioritair geïntegreerd moest worden, maar ging verder niet zo diep in op het thema. Gezondheid wordt evenmin uitgebreid behandeld in de EU-Agenda voor de Rechten van het Kind (enkel zijdelings vermeld). In die zin is de Ontwerpstrategie complementair ten aanzien van de EU-Agenda. 'Gezondheid en welzijn' is bovendien één van de zes actieterreinen van het Vlaams Actieplan Kinderrechten.

Kindvriendelijke sociale diensten

Het concept 'kindvriendelijke sociale diensten' lijkt nieuw binnen de Europese en internationale beleidsagenda's inzake kinderrechten (en jeugd), en zal verder uitgewerkt worden binnen de aangekondigde aanbeveling van het Comité van Ministers. Binnen het Vlaams Actieplan Kinderrechten wordt dit thema wel opgenomen: "De Vlaamse overheid maakt werk van aangepaste sociale dienstverlening voor alle kinderen die er nood aan hebben" (OD 6.1).

Kindvriendelijke justitie

Het thema van de tweede strategische doelstelling van de Stockholm-Strategie, 'promotion of children's access to justice' wordt verder opgenomen in het (ruimere) luik rond 'child-friendly justice' in de nieuwe Ontwerpstrategie. Justitie is in België een hoofdzakelijk federale bevoegdheid; kindvriendelijke justitie komt daarom als dusdanig niet aan bod in de beleidsplannen op Vlaams niveau.

Familierecht- en beleid

In de Stockholm-Strategie was familiebeleid één van de domeinen waarbinnen een kinderrechtenperspectief prioritair geïntegreerd moest worden. De Ontwerpstrategie neemt dit verder op in het vierde luik van de tweede strategische doelstelling, familierecht- en beleid. Personen- en familierecht is in België een federale bevoegdheid. Ten aanzien van gezinnen worden in het Vlaams Actieplan Kinderrechten wel acties opgenomen.

Geweld

Het uitroeien van alle vormen van geweld tegen kinderen blijft een prioriteit binnen het kinderrechtenbeleid van de Raad van Europa. De Ontwerpstrategie bevat nog meer gedetailleerde bepalingen hieromtrent dan de Stockholm-Strategie. In de eerste alinea onder SD3 wordt gesteld dat de traditionele aanpak van geweldpreventie, die focuste op bepaalde thema's of specifieke groepen, er vaak toe leidde dat er gaten ontstonden in de bescherming tegen geweld van andere groepen kinderen. De *policy shift* die hierin vervat lijkt te zitten is die van een thematische/doelgroepspecifieke benadering naar een algemeen beleid ten aanzien van (preventie van) geweld tegen kinderen.

Kinderen in kwetsbare situaties

Eén van de drie groepen kwetsbare kinderen waarop de Stockholm-Strategie focuste, was 'kinderen zonder ouderlijke zorg'. Hieronder werd zowel verwezen naar de rechten van kinderen die leven in residentiële instellingen en andere vormen van alternatieve zorg, als naar de rechten van kinderen in detentiecentra. De Ontwerpstrategie eist meer expliciete aandacht voor beide groepen, en maakt een onderscheid tussen 'kinderen in alternatieve zorg' en 'kinderen in detentie'.