

ESSAY UNICEF NEDERLAND

Kinderrechten: een gedeelde verantwoordelijkheid

Het Statuut, kinderrechten en het Koninkrijk der Nederlanden

Inleiding

Het gaat gelukkig goed met veel van de 3,3 miljoen kinderen binnen ons Koninkrijk. Dit geldt zowel voor de kinderen die in het Europese deel als in het Caribische deel van Nederland opgroeien. Toch zijn er binnen het Koninkrijk der Nederlanden ook kinderen die in een uitdagende omgeving opgroeien. Kinderen die in armoede leven of thuis geen veiligheid kennen. Kinderen die minder kansen krijgen of de effecten ervaren van klimaatverandering. Kinderen die mentale problemen hebben of kinderen op de vlucht.

Gezamenlijk zijn de landen verantwoordelijk om zich in te zetten voor alle kinderen in het Koninkrijk, en in het bijzonder voor kinderen in kwetsbare situaties. Samen hebben zij de taak om te zorgen dat ieder kind gezond en veilig kan opgroeien en zich optimaal kan ontwikkelen. Het VN-Kinderrechtenverdrag is hierin naast het Statuut leidend en geeft hiervoor belangrijke uitgangspunten en verplichtingen mee.

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is een set regels en artikelen die de staatkundige relatie tussen de landen in het Koninkrijk; Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten regelt. Voor de meeste terreinen zijn de vier autonome landen binnen het Koninkrijk allereerst zelf verantwoordelijk, zo ook voor de naleving van mensen- en kinderrechten. Het Statuut benoemt mensenrechten daarnaast ook expliciet als één van de onderdelen die samenwerking behoeft, dit maakt dat samenwerking op het gebied van kinderrechten in principe is geborgd binnen het Statuut.

Het Koninkrijk heeft een waarborgplicht voor het naleven van mensen- en kinderrechten voor iedereen die zich in het Koninkrijk bevindt. De samenwerking om dit te bewerkstelligen is niet vrijblijvend, maar vastgelegd in het Statuut. Daarom monitort UNICEF vanuit haar mandaat hoe de rechten van kinderen worden nageleefd in de huidige praktijk en hoe het Statuut doorwerkt op onze Koninkrijkskinderen. Om er zo voor te zorgen dat ieder kind kind kan zijn, altijd en overal.

Kinderen en hun rechten

Kinderen zijn volwaardige burgers en tegelijkertijd zijn zij door hun leeftijd kwetsbaar. Kinderen zijn nog in ontwikkeling en daarbij afhankelijk van volwassenen. Ouders en verzorgers zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor een goede ontwikkeling van kinderen. Landen hebben vanuit het VN-Kinderrechtenverdrag¹ echter de plicht ouders en verzorgers hierin te ondersteunen en te zorgen voor goede omstandigheden en (basis)voorzieningen voor kinderen en gezinnen. Gezond en kansrijk kunnen opgroeien vraagt om een duidelijk omschreven verantwoordelijkheidsverdeling voor de 3,3 miljoen

¹ Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), ook VN-Kinderrechtenverdrag, Verenigde Naties, 1989

minderjarige burgers in het hele Koninkrijk, ruim 18 procent van de bevolking. Zodat voor ieder kind een sterke basis gelegd kan worden voor een goed en kansrijk leven. Juist als kinderen opgroeien is dit hard nodig. Het VN-Kinderrechtenverdrag¹ geeft hiervoor de minimumvoorwaarden.

Het VN-Kinderrechtenverdrag bestaat dit jaar 35 jaar, precies de helft van de leeftijd van het Statuut. Op 20 november 1989 namen de Verenigde Naties het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, ook wel VN-Kinderrechtenverdrag, aan. In dit Kinderrechtenverdrag staan 54 artikelen met afspraken over de rechten van kinderen tot 18 jaar. Alle landen in de wereld hebben het Kinderrechtenverdrag ondertekend en bijna alle landen van de wereld hebben het geratificeerd. Ook het Nederlandse Koninkrijk. Na ratificering van het Kinderrechtenverdrag moet een land zich aan het Verdrag houden. Een land moet er dan voor zorgen dat alle wetten en regels zo worden aangepast dat zij voldoen aan de eisen die het VN-Kinderrechtenverdrag stelt en legt hier elke vijf jaar verantwoording over af.

Nederland heeft het Kinderrechtenverdrag in 1995 geratificeerd ten behoeve van het hele Koninkrijk der Nederlanden. In 1998 heeft het Verdrag medegelding gekregen voor de voormalige Nederlandse Antillen. In 2010, na de staatkundige verandering, waarin naast Aruba ook Curaçao en Sint Maarten zelfstandige landen werden binnen het Koninkrijk, is dit overgenomen. De overheden van de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn zelf verantwoordelijk voor de naleving van kinderrechten binnen hun eigen land. Zo zijn ze bijvoorbeeld verantwoordelijk voor goede gezondheidszorg, onderwijs, voeding en de bescherming van kinderen. Het Koninkrijk der Nederlanden is wel gezamenlijk partij bij het VN-Kinderrechtenverdrag en legt samen verantwoording af aan het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties in Genève. Het Verdrag schrijft voor dat staten de rechten waarborgen en eerbiedigen voor ieder kind onder hun rechtsbevoegdheid zonder discriminatie van welke aard dan ook. Wat betekent dat ieder kind dat zich binnen ons Koninkrijk bevindt dezelfde rechten heeft.

Het Statuut geeft belangrijke kaders voor samenwerking tussen de vier landen. Alleen ligt er niet voor ieder probleem een draaiboek of regelgeving klaar. Wat ruimte biedt, maar tegelijkertijd ook lastig kan zijn bij de vormgeving van de samenwerking tussen de landen. De waarborgfunctie van het Koninkrijk voor de verwezenlijking van fundamentele mensenrechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur² komt in beeld wanneer één van de autonome landen een probleem zelf niet kan oplossen. Er is dan een gezamenlijke verantwoordelijkheid om te werken aan een oplossing. De verwezenlijking van deze gezamenlijke verantwoordelijkheid bij de bescherming van mensenrechten en specifiek kinderrechten vraagt, naar ons inziens, om een proactieve welwillende samenwerking waarbij alle partijen hun verantwoordelijkheid nemen.

Op het gebied van de naleving kinderrechten zijn er mooie voorbeelden te noemen van samenwerkingen, afstemming en kennisuitwisseling. Denk hierbij aan de Interlandelijke TaskForce Kinderrechten³, waarin alle zes de eilanden zijn vertegenwoordigd. In de Interlandelijke Taskforce zijn naast de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten, ook de bijzondere gemeenten Bonaire, Eustatius en Saba vertegenwoordigd. Gezamenlijk werkt

² Artikel 43, Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, 1954

³ www.unicef.nl/nieuws/2024-05-22-tien-jaar-taskforce-kinderrechten-op-de-nederlandse-cariben

deze TaskForce met ondersteuning van UNICEF Nederland aan het bevorderen van kinderrechten.

VN-Kinderrechtencomité over het Nederlandse Koninkrijk en de rol van UNICEF

Ieder land dat het VN-Kinderrechtenverdrag heeft geratificeerd, legt hierover iedere vijf jaar verantwoording af aan het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties in Genève. De laatste keer voor het Koninkrijk der Nederlanden was in 2022. In de Aanbevelingen⁴ die toen zijn gepubliceerd door de VN wordt onder andere de Interlandelijke TaskForce benoemd als goed voorbeeld van samenwerking op het gebied van kinderrechten.

Dit VN-Comité komt tot deze Aanbevelingen door zich te buigen over de naleving van het Kinderrechtenverdrag. Dit doet zij op basis van rapportages en gesprekken met zowel het maatschappelijk middenveld door input van zo'n 100 ngo's en deskundigen als met kinderen en jongeren als ook met vertegenwoordigers van de vier landen. De lijst met VN-Aanbevelingen zijn voor het hele Nederlandse Koninkrijk, met daarin algemene opmerkingen en specifieke aandachtspunten per land. In de Aanbevelingen van 2022 zijn verschillende inhoudelijke punten benoemd, met een nadruk op; non-discriminatie, geweld tegen kinderen, kinderen met een beperking, de gevolgen van klimaatverandering voor kinderen, kinderen van migranten en asielzoekers en justitie.

Daarnaast roept het VN-Comité in algemene zin ook op tot beter samenwerking binnen het Koninkrijk. Onder andere door de bestaande Taskforce een breder mandaat te geven en deze beter te ondersteunen. Ook vraagt het om te investeren in een vaste '*government structure*'⁵, die namens het Koninkrijk structureel de implementatie monitort, hierover rapporteert, en het gesprek aangaat met regionale, nationale en internationale mensenrechtenorganisaties.

UNICEF is vanuit haar unieke mandaat als Kinderrechtenorganisatie van de Verenigde Naties betrokken bij het rapportageproces aan het VN-Comité. Over de hele wereld is UNICEF er om ervoor te zorgen dat het VN-Kinderrechtenverdrag wordt nageleefd. UNICEF Nederland⁶ doet dat voor alle kinderen binnen ons Koninkrijk, ook voor de kinderen op Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten. UNICEF Nederland biedt voor de eilanden dezelfde steun als aan Europees Nederland. Wij geven advies, monitoren de naleving van kinderrechten, creëren bewustwording hierover, doen onderzoek en zorgen ervoor dat jongeren hun mening kunnen delen. Hiervoor werkt UNICEF Nederland samen met de nationale overheid in Nederland en de overheden van alle (ei)landen binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk. Om ze te ondersteunen om gezamenlijk kinderrechten in het hele Koninkrijk te waarborgen.

Op dit moment biedt UNICEF Nederland op verzoek van, en in samenwerking met de overheden van alle vier de landen binnen het Koninkrijk extra ondersteuning aan alle zes de eilanden. Om de volledige implementatie van het Kinderrechtenverdrag te versnellen en

⁴ Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Kingdom of the Netherlands, Committee on the Rights of the Child, maart 2022 www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/crcnldco5-6-concluding-observations-combined-fifth-and-sixth

⁵ Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Kingdom of the Netherlands, Committee on the Rights of the Child, maart 2022 www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/crcnldco5-6-concluding-observations-combined-fifth-and-sixth

⁶ Werkwijze UNICEF en UNICEF Nederland, www.unicef.nl/over-unicef/werkwijze

gezamenlijk te werken aan de opvolging van de Aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité. Op dit moment ondersteunt UNICEF Nederland samen met andere organisaties de Nederlandse Cariben⁷ onder andere op het gebied van kindbescherming, jongerenparticipatie en ouderschap.

Het Statuut en de praktijk in en buiten crisissituaties

Het Statuut regelt dat de landen binnen het Koninkrijk hulp en bijstand aan elkaar kunnen vragen wanneer dit nodig is. In de praktijk kan dit ingewikkeld zijn en worden niet altijd alle knelpunten onmiddellijk geadresseerd. Hier merken kinderen direct de gevolgen van. Wanneer de basisvoorzieningen niet op orde zijn, raakt dit het dagelijks leven van kinderen. Maar ook tijdens crisissituaties is het in het belang van kinderen dat de samenwerking snel en adequaat is geregeld.

De afgelopen jaren hebben we veel crisissituaties gekend op de eilanden. Orkaan Irma op Sint Maarten in 2017, de COVID pandemie, de hoge inflatie, de effecten van klimaatverandering en de politieke crisis in het naburige Venezuela wat voor acute opvang van vluchtelingen heeft geleid op Curaçao⁸, Aruba en Bonaire. De effecten worden vaak door kinderen als eerste gevoeld; in sommige gevallen hebben kinderen hierdoor geen huis meer, zijn scholen gesloten, is er weinig tot geen geld meer voor sport of leuke activiteiten en ervaart de familie stress. Tijdens deze crisissituaties is het vormgeven van de samenwerking tussen de landen soms een uitdaging. De regeringen van de landen moeten eerst overeenstemming bereiken voordat hulp en bijstand geboden kan worden. Het exact formuleren van de hulpvraag tijdens een crisis is bijvoorbeeld ook niet altijd eenvoudig. Alle kinderen behoren direct de hulp te ontvangen wanneer ze die nodig hebben. Het zou daarbij niet uit moeten maken in welk deel van het Koninkrijk ze zich bevinden, dat zou te allen tijde het uitgangspunt behoren te zijn van alle vier de landen.

Op alle zes de eilanden, en ook in Europees Nederland, zijn er zorgen over kinderen in de meest kwetsbare situaties. Bijvoorbeeld over kinderen die leven in armoede, die door geldzorgen niet altijd toegang hebben tot voldoende gezonde voeding, sportmogelijkheden of onvoldoende kunnen participeren omdat ze een rol hebben in het huishouden⁹. Om armoede te bestrijden is op Bonaire, Sint Eustatius en Saba het Sociaal Minimum¹⁰ door de Nederlandse overheid het afgelopen jaar bijgesteld. Dit is een wezenlijke stap en kan een groot effect hebben op gezinnen. Het zou goed zijn om te monitoren of het ook de levens van kinderen positief beïnvloedt. Op Sint Maarten, Curaçao en Aruba zijn er vergelijkbare zorgen, maar is een andere aanpak nodig. De regeringen van de vier landen zijn individueel verantwoordelijk voor kinderen die in armoede of andere kwetsbare situaties leven. Hierdoor

⁷ Op de Nederlandse Cariben www.unicef.nl/ons-werk/nederland/nederlandse-cariben

⁸ De rechten van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao staan ernstig onder druk, Chrisje Sandelowsky-Bosman, prof. Ton Liefwaard, dr. Stephanie Rap en prof. Flora Goudappel, universiteit Curaçao en universiteit Leiden, juni 2021 www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/instituut-voor-privaatrecht/jeugdrecht/jr-samenvatting-kinderen-in-curaçao.pdf

⁹ Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan, de Kinderombudsman en de Nationale Ombudsman, 2020 www.nationaleombudsman.nl/publicaties/rapporten/2020030

¹⁰ Kamerbrief over eindrapport Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland Kamerstuk, Minister Schouten (Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen), oktober 2023 www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/10/06/kamerbrief-aanbieding-rapport-commissie-sociaal-minimum-caribisch-nederland

loop je het risico dat er ongelijkheid ontstaat en er ongelijkheid is in de aanpak en snelheid waarmee kinderen die het moeilijk hebben worden ondersteund.

Het Koninkrijk en dus ook het Statuut zijn belangrijk voor de Nederlands Caribische eilanden wanneer er een hulpvraag is en voor de naleving van kinderrechten. Het is daarom des te belangrijker dat de samenwerking goed is geregeld binnen het Nederlandse Koninkrijk, vooral in crisissituaties en voor zaken die kinderen direct raken.

Gezamenlijkheid en gelijkwaardigheid ook voor Caribisch Nederland

Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn sinds 2010 als bijzondere gemeenten onderdeel van Nederland en worden gezamenlijk Caribisch Nederland genoemd. Hoewel voor het Statuut Bonaire, Sint Eustatius en Saba gelijk zijn aan gemeenten in Europees Nederland, zijn er in de praktijk nog veel verschillen. Het VN-Kinderrechtencomité vraagt hier in haar Aanbevelingen ook specifiek aandacht voor. De (Europees) Nederlandse wetgeving is niet altijd direct van toepassing op Caribisch Nederland. Deze moet vaak nog worden aangepast of wordt pas later van toepassing. Hierdoor ontstaan (tijdelijke) ongelijkwaardigheden tussen kinderen uit Europees- en Caribisch Nederland. Mede daarom behoeven deze eilanden extra aandacht. In de Aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité worden specifieke aandachtspunten benoemd voor Caribisch Nederland. Waarbij gelijkheid tussen Europees en Caribisch Nederland centraal staat.

Voorbeelden die nog niet gelijkwaardig zijn, zijn opgenomen in de lijst van 'comply or explain'¹¹ van de Nederlandse overheid. Waarbij het uitgangspunt is dat wetgeving gelijk moet worden getrokken, tenzij er een duidelijke reden is om een uitzondering te maken. Sommige onderwerpen raken direct het leven van kinderen. Zoals bijvoorbeeld het Verdrag van Istanbul, dat ingaat op huiselijk geweld en kindermishandeling, of het Verdrag Handicap, die mensen en kinderen met een beperking beschermt. Gelukkig worden er door de verschillende ministeries en de eilanden nu mooie stappen gezet om medegelding van deze Verdragen zo snel mogelijk te realiseren.

Verder zijn er ook verschillen binnen nationale wetgeving. Zoals bijvoorbeeld de verlofregelingen voor werknemers. Het geboorteverlof voor vaders of partners is in Europees Nederland al in 2019 uitgebreid, maar nog niet voor Caribisch Nederland. Ook is het wettelijk vastgelegde aantal vakantiedagen niet gelijk. De wetgeving die dit regelt wordt momenteel herzien. Het aantal verlofdagen heeft direct invloed op de tijd die ouders met hun kinderen door kunnen brengen en zou gelijk moeten zijn aan Europees Nederland.

Soms staan praktische problemen de implementatie van een nieuw Verdrag of wetgeving op Caribisch Nederland in de weg, soms wordt ervoor gekozen om wetgeving later of gefaseerd gelijk te stellen aan Europees Nederland. Ook hier liggen kansen om gezamenlijk, met respect voor de verschillen, sneller tot oplossingen te komen en gelijkwaardigheid te creëren in het belang van kinderen.

Toekomst

Samenwerking met en tussen de Caribische eilanden blijft in de toekomst belangrijk om ervoor te zorgen dat alle kinderen opgroeien in een veilige, stimulerende omgeving. Zodat

¹¹ Lijst van prioritaire onderwerpen 'comply or explain', november 2023, Rijksoverheid
www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/11/20/lijst-van-prioritaire-onderwerpen-comply-or-explain

wanneer één van de (ei)landen ondersteuning nodig heeft op het gebied van kinderrechten dit laagdrempelig en snel gerealiseerd kan worden. Ook lettend op de Aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité zijn er nog belangrijke punten die aandacht behoeven voor alle delen van het Koninkrijk.

Onderlinge steun binnen het Koninkrijk der Nederlanden, vooral wanneer het gaat om de meest kwetsbare kinderen zou altijd aanwezig en toegankelijk moeten zijn. Verder is het van belang dat de mening van kinderen meegenomen wordt in de beslissingen die gemaakt worden. Kinderen hebben een uniek perspectief die niet zomaar door volwassenen ingevuld kan worden, hun participatie verrijkt en versterkt beleid.

De waarborgplicht van het Koninkrijk voor de naleving van mensen- en kinderrechten voor iedereen die zich in het Koninkrijk bevindt, is vastgelegd in het Statuut. En hoort in het voordeel van kinderen te werken en ook als zodanig ingezet te worden. Met een blijvende inzet op een samenwerking op basis van gelijkheid met respect en begrip voor elkaars verschillen. Met altijd het belang van het kind voorop. UNICEF Nederland stelt voor dat de landen de invulling van de 'waarborgplicht' in het kader van naleving van kinderrechten nader bespreken. Mogelijke partners voor deze dialoog zijn UNICEF Nederland, de UNICEF-Leerstool Kinderrechten¹² aan de Universiteit van Leiden en the Caribbean Center for Child Rights in Curaçao.

Conclusie

Voor alle kinderen in het Koninkrijk is het essentieel dat volwassenen, vanuit de gezamenlijkheid die het Statuut benadrukt, het belang van kinderen centraal stelt. En het Statuut en het jongere VN-Kinderrechtenverdrag hand in hand laten gaan. In de praktijk is dat weerbarstig en is het soms lastig om de samenwerking tussen de (ei)landen vorm te geven. Het is echter te allen tijde belangrijk om er gezamenlijk voor te zorgen dat het voor kinderen niet uitmaakt welke staatkundige verhouding geldt. Of in welk deel van het Koninkrijk ze wonen. Een goede vorm om de samenwerking tussen de landen te bevorderen, zoals het Statuut ook aangeeft, is hierbij cruciaal. Juist ook wanneer een situatie politiek gevoelig ligt of een oplossing lastig te realiseren lijkt. Kinderen mogen hier nooit de nadelige gevolgen van ervaren. Dit geldt voor alle kinderen binnen de grenzen van het Koninkrijk. Alle Koninkrijkskinderen hebben immers gelijke rechten en verdienen gelijke kansen om zich gezond, veilig en ten volle te kunnen ontwikkelen.

Suzanne Laszlo

Directeur UNICEF Nederland

¹² UNICEF-Leerstool Kinderrechten, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Leiden
www.unicef.nl/ons-werk/nederland/unicef-leerstool-kinderrechten