

Met het oog op de kinderen

Naar een monitoringinstrument voor
kinderrechten op de BES-eilanden

Advies

Karin Kloosterboer
Arnout Esser

21 juli 2017



Samenvatting

Met het oog op de kinderen bevat een advies over de eerste fase van het ontwikkelen van een instrument voor het monitoren van de kinderrechtsituatie in Caribisch Nederland. Het advies kwam tot stand in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Onderzoek voor dit advies vond plaats in de periode van januari tot mei 2017.

In Caribisch Nederland wonen ruim 5.000 kinderen, verdeeld over de drie eilanden Bonaire, St. Eustatius en Saba (BES-eilanden). Hun situatie was onderwerp van onderzoek van de rapporten *Kind op Bonaire*, *Kind op St. Eustatius* en *Kind op Saba – Kinderrechten in Caribisch Nederland* uit 2013. Een belangrijke conclusie hierin is dat er nog veel moet verbeteren op het gebied van kinderrechten, maar dat een adequate dataregistratie en monitoring ontbreekt waardoor ontwikkelingen niet goed te volgen of te beïnvloeden zijn.

Voor het advies zijn de behoeften van beleidsmakers en andere professionals geïnventariseerd op ieder leefgebied en op drie beleidsniveaus: lokale organisaties, lokaal bestuur en landelijk bestuur. Daarnaast zijn tien monitoringinstrumenten geanalyseerd en beoordeeld op relevantie en bruikbaarheid. Deze blijken geen van alle zelfstandig te voldoen als monitoringinstrument; deels omdat zij te bewerkelijk zijn, meestal omdat zij uitgaan van bestaande dataregistraties die op de BES-eilanden juist ontbreken.

Het onderzoek uit 2013 geldt als uitgangspunt voor het advies. Hierin is informatie verzameld over acht leefgebied van kinderen vanuit drie invalshoeken: kinderen zelf, professionals en bestaand (literatuur)onderzoek. Deze mix levert een goed inzicht op in de stand van zaken. Het onderzoek is echter niet geoptimaliseerd voor regelmatige gestandaardiseerde herhaling en het structureel verbeteren van de dataregistratie op de eilanden.

Het advies voor het ontwikkelen van een monitoringinstrument voor de BES-eilanden behelst met de onderzoeksmethode uit 2013 als uitgangspunt voor de volgende fase twee sporen in een groeiscenario:

1. Uitvoeren van een survey onder kinderen en jongeren, met inzet van het *Development Assets Profile (DAP) instrument*.
2. Het organiseren van workshops per leefgebied met professionals en beleidsmakers op de drie beleidsniveaus voor kwalitatief inzicht in de actuele stand van zaken én voor het ontwikkelen van verbetervoorstellen voor lokale registratie.

Het eerste spoor levert op korte termijn statistisch gevalideerd inzicht in de stand van zaken en bij herhaald gebruik op langere termijn inzicht in trends.

Het tweede spoor draagt bij aan verbeteringen van registraties. Daarnaast kan het in gezamenlijke ontwikkeling met bijvoorbeeld de CBS Jeugdmonitor uitgroeien tot



een volwaardig monitoringinstrument met een duurzame organisatorische verankering.

Met het oog op de kinderen schetst hiermee een monitoringinstrument voor de BES-eilanden dat:

- Alle relevante aspecten van het Kinderrechtenverdrag bestrijkt.
- Aansluit bij de omvang van en de omstandigheden op de eilanden.
- Aansluit bij de informatiebehoefte en registratiecapaciteit op de eilanden.
- Voldoet aan de informatiebehoefte in Europees Nederland.
- Aansluit bij simultane ontwikkelingen rond dataregistratie en monitoring in het Koninkrijk.



Inhoud

1	Inleiding.....	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Opdracht.....	6
1.3	Aanpak op hoofdlijnen	6
2	Het onderzoek uit 2013.....	8
2.1	Acht leefgebieden en drie perspectieven.....	8
2.2	Neutraal en gezamenlijk.....	9
2.3	Belangrijkste gevolgen	9
3	Wat is monitoring?	11
3.1	Kwantitatief en kwalitatief	11
3.2	Subjectief en objectief.....	11
3.3	Normen	12
3.4	Vergelijkbaarheid	12
3.5	Doelen	13
3.6	Beleidscyclus	13
3.7	Verschillende beleidsniveaus	14
3.8	Wat is nu een goed monitoringinstrument?	14
4	Randvoorwaarden voor effectieve monitoring.....	15
4.1	Lokale omstandigheden	15
4.2	Behoeften van beleidsmakers	16
4.3	Actuele ontwikkelingen	19
4.4	Conclusie over randvoorwaarden	20
5	Beschikbare monitoringinstrumenten	22
5.1	Onderzochte instrumenten	22
5.2	Bruikbaarheid	25
5.3	Leefgebieden	27
5.4	Conclusie over monitoringinstrumenten	27
6	Conclusies en aanbevelingen: een effectief monitoringinstrument	28
6.1	Conclusie	28
6.2	Aanbevelingen	29
6.2.1	Onderzoek <i>Kind op BES</i> als uitgangspunt	29
6.2.2	Betrokkenheid van kinderen	30
6.2.3	Betrokkenheid van deskundigen	30
6.2.4	Dubbel groeiscenario.....	31
6.2.5	Organisatorische verankering.....	31



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2013 wordt in de onderzoeksrapporten *Kind op Bonaire*, *Kind op St. Eustatius* en *Kind op Saba*; *Kinderrechten in Caribisch Nederland* (hierna: *Kind op BES*) geconcludeerd dat het ontbreken van een adequate dataregistratie en monitoring op de BES-eilanden een knelpunt vormt voor het goed kunnen volgen en verbeteren van de kinderrechtsituatie. Dat geldt voor alle leefgebieden van kinderen (zie hierna, hoofdstuk 2). Het gaat daarbij om een combinatie van factoren:

- Veelal ontbreken kwantitatieve en/of kwalitatieve data.
- Veelal zijn bestaande data onvolledig of verouderd. Uitsplitsingen ontbreken eveneens.
- Veelal zijn bestaande data inconsistent of onvergelykbaar of niet digitaal beschikbaar.
- Een vorm van integrale datamonitoring ontbreekt.
- Er vindt geen coördinatie plaats van dataregistratie en monitoring tussen overheden onderling (nationaal, lokaal), met organisaties en tussen organisaties.
- Veelal ontbreken vastgestelde indicatoren.

De oorzaken van deze gebrekkige dataregistratie en monitoring zijn divers en hangen voor een belangrijk deel samen met de kleinschaligheid van de eilanden en historische en culturele factoren. Het (ontbreken van) vertrouwen tussen de verschillende bestuurslagen op lokaal en nationaal niveau vormt bovendien een complicerende factor.

Naar aanleiding van de onderzoeksrapporten is er veel gebeurd op en voor de eilanden (zie hierna, par. 2.3).

Op 28 juni 2016 nam de Eerste Kamer de motie Ester aan:¹

" (...) verzoekt de regering om de impact van deze maatregelen op de naleving van de kinderrechten te monitoren, de Kamer daarover te rapporteren en op basis van de bereikte resultaten aan te geven of een aangescherpt actieprogramma geboden is ter verbetering van de kinderrechten (...)"

Minister Plasterk van BZK reageerde in een brief van 6 oktober 2016 aan beide kamers met een toezegging om opnieuw onderzoek te laten uitvoeren naar de kinderrechtsituatie op de eilanden en het in gang zetten van een traject om de dataregistratie te verbeteren.²

¹ Motie Ester c.s.: Kamerstukken I 34 300 IV/CXIX, V.

² Kamerbrief 6-10-2016: Kamerstukken I 2016-2017, 34 550 IV/CXIX; en Kamerbrief 6-10-2016: Kamerstukken II 2016-2017, 31 839 Nr. 544.



1.2 Opdracht

Op 20 december 2016 gaf de directeur Koninkrijksrelaties van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - Erwin Arkenbout - opdracht aan Kind met recht voor de eerste fase van het ontwikkelen van een instrument voor het monitoren van de kinderrechtensituatie in Caribisch Nederland. De opdracht liep van half januari tot eind mei 2017.

De volgende doelen werden verwoord voor het te ontwikkelen monitoring-instrument:³

1. Inzicht geven of wordt voldaan aan de minimumeisen uit het Kinderrechtenverdrag.
2. Inzicht geven in de impact van het beleid van de verschillende ministeries en openbare lichamen op de naleving van de kinderrechten op de BES-eilanden.
3. Rekening houden met en geschikt zijn voor de omvang van de BES-eilanden.
4. Mogelijk maken van deugdelijke, onafhankelijke en regelmatige rapportage aan parlement (EK en TK) en Bestuurscolleges eilanden.
5. Het verbeteren van de samenwerking tussen betrokken organisaties door eenduidige uitwisseling van informatie en beleidsintenties.
6. Aansluiten bij de behoeften van beleidsmakers op verschillende niveaus, zodat op basis van de monitoring beleid kan worden afgestemd en kinderrechten daadwerkelijk worden verstrekt.
7. Vergelijking mogelijk maken binnen de Caribische regio.
8. Vergelijking mogelijk maken met Europees Nederland.
9. Aansluiten bij bestaande registraties en monitoringinstrumenten.

1.3 Aanpak op hoofdlijnen

Voor de opdracht is in overleg gekozen voor een gestructureerde aanpak die uitgaat van het onderzoek *Kind op BES* uit 2013. Dit onderzoek is opgebouwd rond drie soorten bronnen over acht leefgebieden van kinderen met het Kinderrechtenverdrag als maatstaf.⁴

Deze structuur wordt gehandhaafd in de uit te voeren monitoring, met twee aanpassingen.

Ten eerste worden de interviews met personen – kinderen, jongeren, ouders en deskundigen – aangevuld met gestructureerde vragenlijsten. Daarnaast wordt met de uit te voeren monitoring een aanzet gegeven tot het meer systematisch registreren van relevante data.

Beide aanpassingen leiden ten opzichte van het oorspronkelijke onderzoek tot een eenvoudiger uitvoering, een geactualiseerd beeld van de situatie op de BES-eilanden en een meer objectieve vergelijkbaarheid bij herhaalde uitvoering.

³ Plan van aanpak Monitoring Kinderrechten BES-eilanden, 8-2-2017, en mondelinge afstemming.

⁴ In hoofdstuk 2 wordt de opzet van het onderzoek *Kind op BES* uit 2013 uitgebreid beschreven.



De opdracht voor de eerste fase betreft de volgende werkzaamheden:

- Deskresearch naar bestaande monitoringinstrumenten.
- Analyse en selectie van passende monitoringinstrumenten voor de kinderrechtsituatie in Caribisch Nederland.
- Toetsing van geselecteerde monitoringinstrumenten op bruikbaarheid, onder meer in gesprekken met ketenpartners op de eilanden en bij betrokken ministeries.
- Ontwikkelen en beschrijven van opties voor monitoring in Caribisch Nederland.
- Beoordelen van de haalbaarheid van de voorgestelde monitoring in Caribisch Nederland.

In het kader van de opdracht is er contact geweest met 52 beleidsmakers en andere deskundigen om een beeld te krijgen van de wensen en mogelijkheden rond dataregistratie en monitoring van de situatie waarin kinderen opgroeien op de BES-eilanden.⁵ Tevens zijn tien bestaande monitoringinstrumenten onderzocht op bruikbaarheid op onderdelen.⁶

Na het vaststellen van de gewenste ontwikkelingsrichting kan in een volgende fase een passend monitoringinstrument verder worden vormgegeven alsmede een traject om de dataregistratie te verbeteren.

Dit advies sluit aan op de rapportagecyclus van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: Kinderrechtenverdrag) en op de wensen van het Kinderrechtencomité hieromtrent. Nederland moet volgens planning in 2020 haar vijfde periodieke rapportage aan het VN-Comité voor de Rechten van het Kind indienen.⁷ Zoals beschreven in bijlage 2 vereist het comité dat daarin voldoende betrouwbare data worden gepresenteerd over de leefsituatie van de kinderen in alle delen van het Koninkrijk.

Ook bij rapportageprocessen in het kader van andere verdragen waar Nederland zich bij heeft aangesloten, komt de situatie van kinderen in Caribisch Nederland aan de orde. Zo vroeg het Comité van Economische, Sociale en Culturele rechten onlangs aan de Nederlandse overheid om aanvullende informatie over de adequate levensstandaard, prijsbeleid, aanpak huiselijk geweld en onderwijstaal in Caribisch Nederland.⁸

⁵ Zie hoofdstuk 4 voor het resultaat van deze gesprekken en bijlage 1 voor de lijst met gesprekspartners.

⁶ Zie hoofdstuk 5 voor de beschrijving van deze instrumenten en bijlage 3 voor aanvullende informatie.

⁷ Zie UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, 8 June 2015, CRC/C/NDL/CO/4, available at: <http://www.refworld.org/docid/566fc5a04.html> [accessed 24 May 2017]

⁸ Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (1966), afgekort als IVESCR of ESOCUL. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *List of Issues in relation to the sixth periodic report of the Kingdom of the Netherlands*, October 2016.



2 Het onderzoek uit 2013

Van 2010 tot 2013 is onderzoek verricht naar de kinderrechtsituatie op Bonaire, St. Eustatius en Saba⁹. Het te ontwikkelen monitoringinstrument is hiervan een afgeleide, zonder het exact te herhalen. In dit hoofdstuk worden de aanpak en de methode van het onderzoek uit 2013 samengevat en wordt geanalyseerd welke elementen hierin met name hebben bijgedragen aan de inhoud en de resultaten.

2.1 Acht leefgebieden en drie perspectieven

In het onderzoek *Kind op BES* stonden de volgende vragen centraal:

- Hoe is het voor kinderen om op te groeien op een van deze eilanden?
- Hoe verhoudt de situatie van deze kinderen zich met het Kinderrechtenverdrag?
- Hoe kan de situatie van de kinderen op de eilanden – waar nodig – verbeteren?

In het onderzoek is gekozen voor een methode waarmee praktijksituaties kunnen worden vergeleken met de eisen die het Kinderrechtenverdrag daaraan stelt. Deze methode is eerder ontwikkeld en met succes toegepast, onder meer in onderzoek naar kinderen in asielzoekerscentra.¹⁰

In het onderzoek wordt een indeling gemaakt in leefgebieden van kinderen. Deze leefgebieden corresponderen elk met een deel van het Kinderrechtenverdrag en zij bepalen tezamen 'de kinderrechtsituatie':

1. Gezin en opvoeding
2. Onderwijs
3. Gezondheid
4. Veiligheid
5. Recreatie, spel en vrije tijd
6. Participatie
7. Wonen
8. Financiën

De situatie op deze acht leefgebieden werd consequent onderzocht en beoordeeld vanuit drie perspectieven:

1. De visie van kinderen en jongeren die opgroei(d)en op de eilanden.
2. De ervaring en het oordeel van deskundigen.
3. Kennis die naar voren komt uit (literatuur)onderzoek.

Voor elk van deze perspectieven is een passende onderzoeksmethode ontwikkeld. De combinatie van de verschillende invalshoeken levert een totaaloverzicht op met

⁹ Kloosterboer, K. (2013), *Kind op Bonaire; Kind op St. Eustatius; Kind op Saba: Kinderrechten in Caribisch Nederland*, Voorburg: UNICEF. In dezelfde periode werd onderzoek gedaan op Aruba, Curaçao en St. Maarten. Dat blijft hier verder buiten beschouwing.

¹⁰ Kloosterboer, K. (2009), *Kind in het centrum: Kinderrechten in asielzoekerscentra*, Voorburg: UNICEF, Stichting Kinderpostzegels Nederland, Centraal Orgaan opvang asielzoekers.



kwalitatieve en kwantitatieve informatie. Het betrekken van kinderen bij het onderzoek heeft een belangrijke toegevoegde waarde gehad en sluit aan op aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité hierover.¹¹

2.2 Neutraal en gezamenlijk

In het onderzoek is bewust gekozen voor een aanpak die aansluit op de lokale situatie en de beperkingen die daarbij horen. Daarnaast waren beleidsmakers en andere deskundigen op alle niveaus enthousiast over de integrale benadering, waarin alle leefgebieden aan bod komen. Deze benadering gaf zicht op de omvang, de urgentie en de samenhang van de knelpunten maar bood ook mogelijkheden voor concrete verbeteringen.

Het onderzoek ging uit van de minimumnormen van het Kinderrechtenverdrag. In het onderzoek zijn de BES-eilanden niet vergeleken met de regio of met Europees Nederland. De normen uit het Kinderrechtenverdrag zijn relatief neutraal en objectief. Hierdoor werden gesignaleerde knelpunten meer herkend als aansporing voor gezamenlijke actie dan als vingerwijzende kritiek.

Daarnaast hebben de volgende kenmerken bijgedragen aan de goede ontvangst en het effect van het onderzoek:

- De inhoudelijke inbreng van kinderen.
- De intensieve samenwerking met lokale organisaties en met rijksdiensten.
- Het betrekken van deskundigen op alle niveaus.
- De uitgebreide studie van bestaand onderzoek en informatie.
- De respectvolle omgang met tempo, cultuur en capaciteit op de eilanden.
- De oplossingsgerichte benadering.
- De informatievoorziening en communicatie tijdens en na het onderzoek.
- De gedoseerde inzet van algemene media.

2.3 Belangrijkste gevolgen

Het onderzoek bracht allereerst inzicht in de situatie van kinderen op de eilanden. Daarnaast vormde het een belangrijke motor voor (verdere) verbeteringen van en aanhoudende aandacht voor de kinderrechtensituatie op de eilanden. Veel lokale en rijks-organisaties baseerden hun beleid op de onderzoeksuitkomsten. In politiek en beleid kwam veel beweging.

De presentatie van het onderzoek vond in Europees Nederland plaats tijdens een groot symposium in mei 2013, waar stakeholders van de zes eilanden en uit Europees Nederland bijeenkwamen. Hiermee werd het draagvlak vergroot om de positie van kinderen op de eilanden te verbeteren. Naar aanleiding van het onderzoek werden Kamervragen gesteld en het onderwerp stond vanaf dat moment op de politieke agenda's.

¹¹ Zie bijlage 2 General Comment.



Op de BES-eilanden is gepresenteerd in aparte bijeenkomsten voor kinderen, ouders, lokale bestuurders en professionals. Hierbij werden de resultaten in de praktijk vertaald en er werd gezamenlijk gezocht naar een mogelijk begin van verbeteringen. Ook dat proces hielp (sommige) organisaties bij het agenderen van de situatie van kinderen en het uitzetten van een koers. Professionals gaven aan zich ondersteund te voelen door de rapporten.

In 2014 besteedde de Koninkrijksconferentie aandacht aan de kinderrechten. Er werd een interlandelijke Taskforce Kinderrechten ingesteld die de taak kreeg om de samenwerking in het Koninkrijk ten aanzien van kinderrechten te bevorderen en te komen tot een actieplan.

Op 20 november 2014 presenteerde de Taskforce Kinderrechten haar plan. Een speerpunt betreft het creëren van randvoorwaarden en infrastructuur. Hieronder verstaat de Taskforce onder meer het op orde brengen van de dataregistratie.¹²

Ministeries en beide Kamers zagen de urgentie van het onderwerp. Naar aanleiding hiervan verschenen verschillende moties en amendementen en werd er regelmatig over de kinderrechtsituatie op de BES-eilanden gesproken.

De Tweede Kamer besloot eind 2014 middels een amendement op de begroting tot de toekenning van € 3 mio extra middelen om de kinderrechtsituatie op de BES-eilanden te verbeteren.¹³ In beide Kamers werd het onderwerp gevolgd en dit leidde onder meer tot de motie in de Eerste Kamer over monitoring en dataregistratie.¹⁴

¹² Interlandelijke Taskforce Kinderrechten (2014), *Plan van aanpak Kinderrechten "Eerste Aanzet"*, par. 5.1, p. 14.

¹³ Amendement van de leden van Laar en Segers van 1 oktober 2014 op de begroting Koninkrijksrelaties voor 2015 (Kamerstukken II, 2014 – 2015, 34000 IV, Nr. 9).

¹⁴ Motie Ester c.s.: Kamerstukken I 34 300 IV/CXIX, V.



3 Wat is monitoring?

Monitoren is een activiteit die zich goed laat omschrijven als 'systematisch verzamelen van relevante gegevens'. Met 'systematisch' wordt meestal bedoeld:

- Met enige regelmaat.
- Steeds op dezelfde manier.

Door systematisch gegevens te verzamelen en te bewaren kan je een trend in een ontwikkeling herkennen. Iedere dag op hetzelfde tijdstip op dezelfde buitenthermometer kijken en de temperatuur noteren is een vorm van monitoren. Iedere ochtend opschrijven hoe de lucht voelt, ook.

Omdat je bij monitoren telkens ongeveer hetzelfde doet, spreken we wel over een 'monitoringinstrument'. Dat kan je ruimer en minder ruim opvatten. Zo kan je in ons voorbeeld de buitenthermometer het monitoringinstrument noemen, maar ook het schrift waarin je de gegevens opschrijft, of het weblog waarop je jaarlijks een samenvatting schijft over het weer.

3.1 Kwantitatief en kwalitatief

Als je op de thermometer kijkt en het aantal graden noteert, doe je een kwantitatieve meting. Je kan ook iedere dag opschrijven hoe de lucht voelt als je naar buiten stapt, bijvoorbeeld: koud, fris, lekker, zeer aangenaam, warm of heet. Dat is een kwalitatieve meting. Dat lijkt onnauwkeuriger dan de thermometer. Het zijn immers geen getallen waarmee je kan rekenen en daarnaast kunnen de wind en de regen je oordeel beïnvloeden. Toch kan deze vorm van monitoren nuttig zijn, bijvoorbeeld als je in je jaarlijkse weblog vooral wilt opschrijven of het een warme of juist koude zomer was en hoe vaak het lekker weer was. En het is zeker relevante informatie zolang je nog aan het sparen bent voor een thermometer.

3.2 Subjectief en objectief

Het onderscheid tussen kwantitatief en kwalitatief wordt vaak in één adem genoemd met het duo objectief en subjectief. Kwantitatief gaat dan samen met objectief ("13 graden Celsius") en kwalitatief met subjectief ("mooi weer"), maar het is ingewikkelder. Bijvoorbeeld als je het weer van vandaag als rapportcijfer een 8 geeft. En wat te denken van de samenvattende zin dat het gedurende 56,7% van de dagen in het afgelopen jaar "mooi weer" was. Of dat 93 dagen in het jaar boven de 20 graden Celsius wel "veel" is.

Je kan 'armoede' onder kinderen kwantificeren in een formule waarin het jaarinkomen van de ouders een rol speelt en ook het prijspeil en de omvang van het bezit of de schulden. Als je al die gegevens vervolgens verzamelt, kan je nauwkeurig uitrekenen hoeveel kinderen er in armoede opgroeien.

Je kan in plaats daarvan ook met professionals gaan praten, bijvoorbeeld in de jeugdzorg en het onderwijs. Dan hoor je misschien dat armoede een "groot probleem" is omdat het "veel" kinderen schaadt in hun ontwikkeling doordat zij de



noodzakelijke schoolspullen niet kunnen aanschaffen en zij zich door de honger niet kunnen concentreren. Dat is ogenschijnlijk een onnauwkeurige meting, want kwalitatief en subjectief, maar deze biedt wel zicht op mogelijke concrete maatregelen, zoals laptops uitlenen en schoollunches organiseren.

3.3 Normen

Monitoring kan op verschillende manieren gebruik maken van normen. Als je bijvoorbeeld afsprekt dat "warm weer" overeenkomt met een temperatuur tussen de 20 en de 25 graden Celsius, dan kan je de kwalitatieve en kwantitatieve metingen naar elkaar vertalen. De grenswaarden 20 en 25 gelden hier dan als normen.

Veel monitoringssystemen zijn normatief, in de zin dat zij onderscheid maken tussen voldoende en onvoldoende of tussen goed en slecht, weergegeven in de kleuren van een verkeerslicht of al dan niet blije smileys. De KNMI-waarschuwing "Code Oranje" is een goed voorbeeld over het weer. De waarneming dat in een samenleving "ongeveer de helft" van de kinderen in armoede opgroeit, is ook een voorbeeld.

In ieder monitoringinstrument zit veel meer normering verstoppt dan goed/slecht of een chagrijnige smiley, namelijk in de keuze van de indicatoren. In ons voorbeeld kijken we naar de temperatuur om het weer te beoordelen. Dat kan passend zijn voor strandgangers maar zeilers vinden misschien de wind belangrijker.

Weer terug naar de kinderrechten. Je kan de mate van armoede objectief kwantificeren door naar het jaarinkomen van de ouders te kijken. Je kan ook kijken of het kind wel schoenen heeft, regelmatig ontbijt en of er geld is voor een sportvereniging. Het één is niet altijd beter dan het ander en allebei lijkt niet erg efficiënt want een beetje dubbel.

3.4 Vergelijkbaarheid

Het is verleidelijk om te denken dat je altijd goed zit als een monitoringinstrument gebaseerd is op objectieve kwantitatieve gegevens. Daar zit immers op geen enkele manier een oordeel of een mening in. Lijkt het. Toch kunnen die objectieve kwantitatieve gegevens flink verschillen in hun definitie. Zo beoordelen twee monitoringinstrumenten 'armoede' verschillend als deze beide kijken naar het jaarinkomen van de ouders en alleen de tweede óók kijkt naar de omvang van het bezit of de schulden. Of als de instrumenten werken met onderling verschillende leeftijdscategorieën.

Grote kwantitatief ingestelde monitorinstrumenten werken met een groot aantal gegevens, die zeer nauwkeurig en in onderlinge samenhang zijn gedefinieerd. Als je het verband tussen armoede en schooluitval wilt onderzoeken, dan moeten armoede en schooluitval bijvoorbeeld wel gebruik maken van dezelfde leeftijdscategorieën.



Bij het opzetten van een monitoringinstrument voor de situatie waarin kinderen op de BES-eilanden opgroeien komt vroeg of laat de vraag of het wenselijk is aan te sluiten bij een bestaand kwantitatief instrument. Bij die keuze speelt onder meer de behoefte aan vergelijkbaarheid een rol. Keuze voor een instrument dat in de regio gebruikt wordt (bijvoorbeeld de DAP of de GYDI) maken vergelijking met de regio eenvoudig. Aansluiting bij of parallelle ontwikkeling met de CBS Jeugdmonitor leidt tot vergelijkbaarheid met Europees Nederland. Het één is niet vanzelfsprekend beter dan het ander, hoewel de wensen hierover op lokaal en nationaal niveau kunnen verschillen.

3.5 Doelen

Een monitoringinstrument heeft eigenlijk altijd twee doelen:

- Het signaleren van een (ongewenste) situatie of ontwikkeling.
- Het beoordelen van het effect van een (beleids)maatregel.

Dat lijkt hetzelfde maar is het in de praktijk niet. Je kan op basis van jaarinkomens 'armoede' als omvangrijk herkennen en als (beleids)maatregel laptops aan schoolkinderen uitlenen. Dan is het logischer om het effect van deze maatregel te meten aan de toename van de schoolprestaties van arme kinderen dan aan de verandering van het jaarinkomen van de ouders. Het gaat hier immers niet om de armoede zelf maar om de gevolgen daarvan voor de ontwikkeling van kinderen. Als je daarentegen de armoede bestrijdt door de kinderbijslag te verhogen, dan ligt het weer minder voor de hand om voor het effect hiervan te kijken naar de schoolprestaties.

3.6 Beleidscyclus

Monitoren is een belangrijke activiteit van vrijwel iedere beleidscyclus. De beleidscyclus heeft verschillende fases:

1. Beleidsvoorbereiding.
2. Beleidsformulering (visie, beleid, besluitvorming).
3. Beleidsuitvoering.
4. Beleidsevaluatie.
5. Terug naar 1.

Iedere fase in de beleidscyclus vraagt om andere informatie uit de monitoring.

Beleidsvoorbereiding begint bij het herkennen van een (ongewenste) situatie of ontwikkeling. Omdat zoiets niet makkelijk voorspelbaar is, is hier vooral een breed monitoringinstrument nuttig, waarbij in eerste instantie de signalerende functie belangrijker is dan de precieze meting. Interviews met deskundigen leveren vaak goede informatie op, niet alleen over de feitelijke situatie maar ook over achtergronden, oorzaken en mogelijke oplossingen. Het onderzoek *Kind op BES* is hiervan een goed voorbeeld.



In de fase van beleidsformulering is inzicht in de beschikbare maatregelen noodzakelijk en in de te verwachten (neven)effecten daarvan. Systematische monitoring kan hiervoor de modellen leveren met analyses van trends en causale verbanden.

Beleidsuitvoering en -evaluaties vragen meestal om operationele gegevens, zoals aantallen cliënten, percentage schooluitval of wachttijden. Hierbij is het de kunst de monitoring zoveel mogelijk te laten aansluiten bij bestaande registraties van uitvoerende instanties. Uitvoerende organisaties – bijvoorbeeld scholen en zorginstellingen – hebben veel meer aan hulp bij het verbeteren van de eigen registratie dan aan een enquête die gegevens vraagt die niet of slechts met grote moeite uit de eigen registraties te herleiden zijn. Dat laatste leidt al snel tot een vorm van 'enquêtemoeieheid'.

3.7 Verschillende beleidsniveaus

Het monitoren vanuit het perspectief van kinderrechten van de situatie waarin kinderen opgroeien heeft nut op verschillende beleidsniveaus: de lokale organisaties op de eilanden, de lokale overheid en de verschillende Haagse ministeries. Ieder beleidsniveau heeft zijn eigen beleidscyclus en heeft daardoor eigen wensen ten aanzien van een monitoringinstrument. Daarnaast heeft het Kinderrechtenverdrag betrekking op verscheidene beleidsterreinen en de integratie daartussen.

3.8 Wat is nu een goed monitoringinstrument?

Het onderzoek *Kind op BES* laat zien dat de situatie waarin kinderen op de BES-eilanden opgroeien, op veel onderdelen niet voldoet aan de normen die het Kinderrechtenverdrag stelt.¹⁵ Gebrek aan goede gegevensregistratie is herkend als belemmerende factor bij het verbeteren van die situatie. In de veelheid aan beleidsterreinen, beleidsniveaus, soorten gegevens en bestaande monitoringinstrumenten is het niet vanzelfsprekend wat nu het beste monitoringinstrument is om de situatie van de kinderen op de BES-eilanden te verbeteren.

In het volgende hoofdstuk (4) werken we enkele randvoorwaarden voor een effectief monitoringinstrument verder uit, waarna we in hoofdstuk 5 een aantal bestaande instrumenten hieraan toetsen. Dit leidt in hoofdstuk 6 tot aanbevelingen voor een instrument, waarvoor we in hoofdstuk 7 de onderdelen uitwerken in een plan van aanpak.

¹⁵ Zie bijlage 2.



4 Randvoorwaarden voor effectieve monitoring

In de opdrachtformulering is een aantal doelen opgenomen voor het te ontwikkelen monitoringinstrument.¹⁶ De meeste hiervan zijn transparant. Deze worden meegenomen bij het beoordelen van bestaande monitoringinstrumenten in hoofdstuk 5 en bij het ontwikkelen van een monitoringinstrument voor de BES-eilanden in de hoofdstukken 6 en 7. De volgende hierbij geldende randvoorwaarden verdienen voorafgaande verdieping en nadere toelichting:

- Lokale omstandigheden.
- Behoeften van beleidsmakers.
- Actuele ontwikkelingen op het gebied van monitoring.

4.1 Lokale omstandigheden

Er zijn verschillende factoren die cruciaal zijn voor de manier waarop de monitoring van kinderrechten op de BES-eilanden georganiseerd kan en moet worden wil deze effectief zijn.¹⁷

1. Staatkundige situatie

Bonaire, St. Eustatius en Saba zijn sinds 2010 onderdeel van Nederland. Als 'openbare lichamen' (ook wel bijzondere gemeenten genoemd) zijn ze geïntegreerd in het Nederlandse staatsbestel, met deels afwijkende wet- en regelgeving van Europees Nederlandse gemeenten. Voor het jeugdbeleid en de kinderrechtsituatie betekent het in de praktijk dat vaak nog gezocht wordt naar een goede verdeling van verantwoordelijkheden (van rijk, lokaal bestuur en lokale organisaties) en een adequate aanpak en verhouding.

2. Ligging en omvang

De afstand tussen de eilanden en Den Haag is fysiek groot, de onderlinge afstand tussen de drie BES-eilanden is aanzienlijk, elk van de eilanden ligt geïsoleerd. Wel liggen de BES-eilanden in het *Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden*, samen met de sinds 2010 drie zelfstandige landen Aruba, Curaçao en St. Maarten. Met deze eilanden bestaan nauwe banden. Het is echter door de staatkundige veranderingen niet altijd duidelijk waar men elkaar kan ondersteunen en waar niet.

De omvang van de BES-eilanden is klein (Bonaire: 294 km²; St. Eustatius: 21 km²; Saba: 14 km²) en het aantal kinderen zeer gering (Bonaire: 4.000; St. Eustatius: 900; Saba: 350).

Naast de BES-eilanden, Aruba, Curaçao en het Nederlandse deel van St. Maarten liggen er in het Caribisch gebied meer eilanden met een historische binding met Europa.¹⁸

¹⁶ Zie paragraaf 1.2 en *Plan van aanpak Monitoring Kinderrechten BES-eilanden*, 8-2-2017.

¹⁷ Voor een uitvoerige beschrijving zie de rapporten *Kind op Bonaire*, *Kind op St. Eustatius* en *Kind op Saba* (2013). Hier worden alleen de elementen belicht die rechtstreeks van invloed zijn op monitoring.

¹⁸ Zie bijlage 4.



- 10 eilanden(groepen) die onderdeel zijn van de Commonwealth.
- 6 eilanden(groepen) als overzees gebiedsdeel van het Verenigd Koninkrijk.
- 4 eilanden(groepen) als overzeese gemeenschap of departement van Frankrijk.

3. *Beperkte capaciteit en expertise*

De beperkte schaal van de eilanden gaat gepaard met een beperkte capaciteit. Bovendien is de continuïteit onder sleutelfiguren rond jeugd een uitdaging. Een deel van de beleidsmakers (vanuit Nederland) woont voor een korte periode op de eilanden en vertrekt dan weer, met de opgebouwde expertise.

4. *Voorzieningenniveau*

Het voorzieningenniveau op de eilanden wijkt af van dat in Europees Nederland. De oorzaken daarvoor zijn divers (zoals historisch, omvang, ligging) en het streven om dit niveau in lijn te brengen met Europees Nederland verschilt per leefgebied en ministerie.

5. *Cultuurverschillen*

In cultureel opzicht zijn er grote verschillen tussen de drie BES-eilanden onderling en tussen de eilanden en Europees Nederland. Aspecten als geloof, vertrouwen en schaamte spelen een rol als het gaat om dataregistratie en monitoring van de situatie van eilandskinderen.

4.2 Behoeften van beleidsmakers

Het beleid voor kinderen, kinderrechten, jeugdbeleid op de BES-eilanden wordt op drie niveaus gemaakt en uitgevoerd.

1. *Rijksniveau*

Vanuit de ministeries en dan met name de ministeries van BZK, VWS, OCW, V&J, SZW. Daarbij is er nog een onderscheid tussen de in Den Haag gevestigde ministeries en de vertegenwoordigers van deze ministeries op de eilanden, onder de vlag van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN: OCW, VWS, SZW).

2. *Lokaal niveau*

Vanuit de openbare lichamen van de drie eilanden (onder verschillende noemers: sociaal domein, Samenleving en Zorg).

3. *Organisatieniveau*

De organisaties op de eilanden die met en voor kinderen werken maken beleid voor hun eigen organisatie met het doel een positief effect te hebben op de levens van kinderen.

Een gespreksronde in het kader van deze rapportage langs beleidsmakers op deze verschillende niveaus levert inzicht in de complexiteit.¹⁹ Onder meer is gevraagd naar de behoeften van beleidsmakers aan data en monitoringinstrumenten op hun terrein. Daarnaast is gevraagd naar de meest gewenste verbetering(en) voor

¹⁹ In Bijlage 1 is een overzicht te vinden van de geraadpleegde personen, waaronder beleidsmakers.



kinderen op de BES-eilanden en naar de bron van relevante gegevens en naar ontbrekende gegevens.

Het blijkt voor beleidsmakers in de praktijk lastig om het beleid vanuit deze drie lagen op elkaar te laten aansluiten. Bovendien is de situatie van kinderen niet statisch maar voortdurend in beweging. Dat betekent dat beleid steeds moet worden bijgesteld om effectief te zijn. En dat vergt opnieuw een afstemming tussen de verschillende beleidsniveaus. Dwars door de drie beleidsniveaus loopt een andere indeling, namelijk die naar *leefgebied* waar zij actief op zijn.

Beleidsmakers houden zich bezig met een of meer van de volgende terreinen en veel van die terreinen hangen met elkaar samen. Hieronder worden de leefgebieden weergegeven, met enkele relevante onderwerpen en de ministeries en andere organisaties die daarbij betrokken zijn.

Beleidsmakers geven, niet onverwacht, aan dat veel relevante gegevens over de situatie waarin kinderen op de BES-eilanden opgroeien, ontbreken. Veel beleidsmakers 'roeien met de riemen die er zijn' en 'proberen er het beste van te maken'. Hiervoor gebruiken zij de schaarse beschikbare kwantitatieve informatie en vullen deze aan met incidentele rapportages.

Opvallend vaak noemen beleidsmakers hun (informele) gesprekken met stakeholders als een belangrijke informatiebron. Hierin kan op basis van onderling vertrouwen beleidsrelevante informatie uitgewisseld worden zonder de noodzaak van transparante dataregistratie. Deze werkwijze heeft echter een begrensde effectiviteit. Nadelen zijn onder meer dat structurele en integrale analyses op samenhang en voortgang slechts beperkt mogelijk zijn, waardoor problemen gebagatelliseerd kunnen worden en op de lange termijn steeds dezelfde discussie wordt gevoerd.

In een te ontwikkelen monitoringinstrument voor de BES-eilanden moet worden gestreefd naar een optimale combinatie van (informeel) vertrouwen en kwantitatieve transparantie. Daarnaast is het aan te bevelen om per leefgebied een goede sociale kaart te maken van de onderwerpen, beleidsmakers en organisaties die betrokken zijn.



Onderwerpen	Overheidsorganisaties	Lokale organisaties
Gezin en opvoeding		
• Jeugdzorg • Gezinssamenstelling • Tienermoeders • Opvoedingsondersteuning • Huiselijk geweld • Kindermishandeling • Kinderopvang	• VWS • V&J • Openbaar Lichaam	• CJG • JGCN • Voogdijraad • (...)
Onderwijs		
• Voorschoolse educatie • Verschillende soorten onderwijs • Specifieke onderwijsbehoeften • Schoolklimaat • Sociale kanstrajecten • Huiswerkbegeleiding • Verzuim	• OCW • SZW • Openbaar Lichaam	• Scholen • Expertisecentra onderwijs • (...)
Gezondheid		
• Verschillende soorten gezondheidszorg • Zorgverzekering • Specifieke risico's, zoals dengue • Seksuele gezondheid • Tandzorg • Voeding • Obesitas en diabetes • Alcohol en drugs	• VWS • Openbaar Lichaam	• Ziekenhuizen • GGD • CJG • (...)
Veiligheid		
• Jeugdcriminaliteit (sancties, detentie, reclassering, nazorg) • Veiligheid op straat • Migratie • Mensenhandel	• V&J • Openbaar Lichaam	• Politie • Voogdijraad • Slachtofferhulp • (...)
Recreatie, spel en vrije tijd		
• Naschoolse opvang • Voorzieningen in de wijk • Sport, cultuur, bibliotheek • Religie • Openbaar vervoer	• VWS • Openbaar Lichaam	• Sportverenigingen • Jong Bonaire, MegaD, ChildFocus • (...)
Participatie		
• Medezeggenschap in onderwijs • Meedoen thuis, op school en in de samenleving • Toegang tot informatie • Bescherming tegen schadelijke informatie	• VWS • V&J • OCW • SZW • BZK • Openbaar Lichaam	• Sportverenigingen • Scholen • Kerken • Jong Bonaire, MegaD, ChildFocus • (...)
Wonen		
• Huisvesting • Veiligheid • Gezonde leefomgeving • Privacy	• BZK • SZW • Openbaar Lichaam	• Verhuurders • Woningbouwverenigingen • (...)
Financiën		
• Sociale voorzieningen • Hulp in natura • Arbeidsparticipatie • Armoede	• SZW • Openbaar Lichaam	• Kerken • Goede doelen-organisaties • Fondsen • (...)

Tabel 1 - Samenhang tussen acht leefgebieden en drie beleidsniveaus



4.3 Actuele ontwikkelingen

Monitoring van de situatie waarin kinderen op de BES-eilanden opgroeien moet ook gezien worden binnen de ontwikkeling van de eilanden en de relatie tussen de eilanden en Europees Nederland sinds de statuswijziging op 10 oktober 2010. Van een integrale benadering vanuit Den Haag is nog nauwelijks sprake hoewel de aard van de problematiek en de schaal van de eilanden dat vaak wel noodzakelijk maken.²⁰

Vanuit Europees Nederland zijn er verschillende actuele ontwikkelingen rond data-registratie en monitoring op de BES-eilanden.

Het CBS herkent een grote behoefte aan statistische informatie. Het bureau heeft het werkprogramma over Caribisch Nederland sinds 2013 flink uitgebreid. Voor aanvullende informatie worden enquêtes uitgezet. Het betreft hier met name economische informatie, zoals cijfers over toerisme. Kind-gerelateerde onderwerpen zijn onder meer armoede en onderwijs (bijvoorbeeld over schoolverlaters en aantallen diploma's). Hierbij blijken de indicatoren en datadefinities die in Europees Nederland gebruikelijk zijn, niet vanzelfsprekend toepasbaar in Caribisch Nederland. Dit wordt onder meer veroorzaakt door:

- Verschillen in wet- en regelgeving.
- Sommige verschillen die niet goed in cijfers zijn uit te drukken (bijvoorbeeld de betekenis van het gezin, de familie en het huishouden).
- Een verschillende opbouw van bijvoorbeeld 'levenskosten' (in ENL zitten de kosten van drinkwater hier niet in terwijl dat in CNL een belangrijke kostenpost is).
- Gegevens die niet persoonlijk herleidbaar mogen zijn, waardoor zinvolle uitsplitsingen in CNL vaak niet mogelijk zijn.

Naar aanleiding van de onderzoeken uit 2013 is het CBS op verzoek van het ministerie van VWS bezig met het opzetten van een Jeugdmonitor voor Caribisch Nederland. Ook hierbij zijn de ideeën over de relevante indicatoren en datadefinities nog in ontwikkeling.²¹

In februari 2017 werd het Dutch Caribbean Statistical System (DCSS) gelanceerd. Het DCSS is een samenwerkingsconvenant tussen de statistiekbureaus van de zes eilanden in het Koninkrijk en het Nederlandse CBS. Het doel van dit convenant is dat de partijen elkaar gaan ondersteunen bij het optimaliseren van hun statistische systemen. De eerste voorzitter van het DCSS is CBS Curaçao.

Curaçao heeft mede naar aanleiding van de kinderrechten-onderzoeken van 2013 een aantal plannen ontwikkeld om te komen tot een jeugdmonitor waarmee de ontwikkeling van kinderrechten en jeugdbeleid kan worden gevolgd.²² Onder meer

²⁰ Commissie Spies: *Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland*, 12-10-2015, p.104. Zie ook: SCP: *Vijf jaar Caribisch Nederland, Gevolgen voor de bevolking*, Oktober 2015.

²¹ CBS: *Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2017-2019*, juni 2016. CBS: *Jeugdmonitor 2016*.

²² Dit gebeurt door het Actieprogramma Jeugdontwikkeling, een door de overheid geïnitieerde nieuwe aanpak van integraal jeugdbeleid op Curaçao.



is onderzoek gedaan naar een aantal grote statistische monitoringinstrumenten, zoals de MICS en de GYDI. Daarnaast heeft Curaçao ervaring opgedaan met de vragenlijsten van de Developmental Assets Profile (DAP). Vooralsnog is gekozen voor een combinatie van drie instrumenten in de te ontwikkelen jeugdmonitor voor Curaçao: DAP, GYDI en KidsRights Index. Zie voor deze instrumenten en de bruikbaarheid ervan voor de BES-eilanden het volgende hoofdstuk.

Ook op de BES-eilanden heeft men de afgelopen jaren gezocht naar een verbetering van de (melding en) dataregistratie, zoals op het terrein van kindermishandeling en geweld. Veel organisaties beraden zich op een meer adequate manier van registreren en monitoren en ook de openbare lichamen zijn zich bewust van de noodzaak van coördinatie en monitoring, zo blijkt uit hun jeugdbeleid- en kinderrechtenplannen. Er zijn gesprekken geweest met het CBS om gezamenlijk te komen tot indicatoren die gebruikt kunnen worden in de CBS-Jeugdmonitor. Dit proces is echter nog niet afgerond en heeft – mede daarom – nog niet tot zichtbare verbeteringen geleid.

4.4 Conclusie over randvoorwaarden

Op basis van de lokale situatie en de ervaring met het onderzoek uit 2013, gecombineerd met de informatie uit de gesprekken met 52 beleidsmakers kunnen een aantal conclusies worden getrokken voor het monitoren van de kinderrechten-situatie op de BES-eilanden.

1. *Gemengde aanpak*

Voorzie in een mix van nieuw inzicht in de actuele stand van zaken en verbetering van de structurele en duurzame dataregistratie en informatievoorziening.

2. *Groeiscenario*

Sluit in eerste instantie aan bij de bestaande dataregistratie en informatievoorziening. Zorg dat deze met hulp groeit naar en later aansluit bij (inter)nationale kwantitatieve gegevensstandaarden en –definities.

3. *Samenwerking*

Creëer integrale samenwerking met partners en stimuleer *evidence based* werken.

4. *Drie beleidsniveaus*

Zoek verbinding tussen de drie beleidsniveaus bij het ontwikkelen van een monitoringinstrument:

- Lokale organisaties op de BES-eilanden.
- Lokale overheden op de BES-eilanden.
- Nationale overheid (RCN en ENL).

5. *Niet alles tegelijk*

Kies bij het verder ontwikkelen van het monitoringinstrument de prioriteiten op basis van urgentie van knelpunten in de verschillende leefgebieden.



6. *Rapportage Kinderrechtencomité*

Zoek aansluiting bij de rapportagecyclus aan het Kinderrechtencomité in Genève en de door het comité gedane aanbevelingen (zie bijlage 2).

7. *Aansluiting bij ontwikkelingen*

Zoek aansluiting bij de ontwikkelingen die in gang gezet zijn sinds het onderzoek *Kind op BES*, zoals vanuit lokale organisaties, de openbare lichamen, ministeries, de Taskforce Kinderrechten en UNICEF Nederland.

8. *Balans*

In het uitwerken van het monitoringinstrument moet voortdurend en zorgvuldig de integraliteit over de verschillende leefgebieden en de balans tussen de drie beleidsniveaus worden bewaakt. Alleen met een evenwichtige inbreng van alle stakeholders kan een effectief en duurzaam monitoringinstrument tot stand komen. Een begeleidingscommissie met de juiste samenstelling kan hierbij behulpzaam zijn, naast gezamenlijk opdrachtgeverschap en financiering.

De in dit hoofdstuk beschreven beperkte lokale capaciteit en de complexe samenhang van de verschillende beleidsterreinen en –niveaus leiden tot de conclusie dat een monitoringinstrument voor de BES-eilanden alleen in een groeiscenario tot stand kan komen.

In het volgende hoofdstuk (5) worden tien bestaande instrumenten beschreven en beoordeeld op bruikbaarheid als monitoringinstrument voor de situatie waarin kinderen opgroeien op de BES-eilanden. Daarna worden in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen voor een effectief monitoringinstrument beschreven.



5 Beschikbare monitoringinstrumenten

Er zijn verschillende monitoringinstrumenten die in Europees Nederland of elders worden gebruikt om de kinderrechtensituatie in kaart te brengen en te volgen. Hieronder worden ze besproken. Ieder instrument legt een andere nadruk op de verschillende aspecten van monitoring en heeft daardoor een andere toepasbaarheid. Grofweg zijn ze in te delen in drie soorten.

1. *Grote databases met gegevens*

Deze instrumenten zijn gericht op het bijeen brengen van een breed scala aan bestaande kwantitatieve gegevens en vullen deze aan met gestandaardiseerde vragenlijsten. Ze zijn gericht op statistische verbanden. Statline en de Jeugdmonitor van het CBS en de MICS van UNICEF zijn hiervan voorbeelden. Deze instrumenten hebben een hoge standaardisatiegraad en zijn daardoor zeer geschikt voor trendanalyses en analyses van statistische afhankelijkheden.

2. *Analyse-instrumenten*

Ook deze instrumenten baseren zich doorgaans op bestaande gegevens voor trendanalyses, aangevuld met interviews met deskundigen en stakeholders voor toetsing. Deze instrumenten zijn vaak probleem-georiënteerd en analyseren in meer of mindere mate achtergronden en oorzakelijke verbanden. Sommige instrumenten brengen eenmalig de gehele breedte van de situatie van kinderen in beeld, zoals de Situation Analysis (SitAn). Andere instrumenten focussen op kwetsbare kinderen, zoals de Kinderrechtenmonitor, het Jaarbericht Kinderrechten en Kinderen in Tel. Daarnaast zijn er talloze instrumenten die een apart leefgebied (zoals gezondheid) in kaart brengen.²³ Deze laatste groep instrumenten wordt hier verder buiten beschouwing gelaten.²⁴

3. *Lichte instrumenten op basis van vragenlijsten*

Met deze instrumenten worden kinderen en de professionals die met kinderen werken, rechtstreeks benaderd. De Developmental Assets Profile (DAP) en het Best Interests of the Child (BIC)-model zijn hiervan voorbeelden. Deze instrumenten gaan uit van een beperkt aantal samenhangende indicatoren. Hierdoor combineren zij een lichte uitvoering met een statistische validiteit. Afname van de vragenlijsten wordt dan vaak aangevuld met focusgroepen op basis waarvan een verrijkt beeld wordt verkregen.

5.1 Onderzochte instrumenten

De onderzochte instrumenten zijn beoordeeld op hun inzetbaarheid als monitoringinstrument op de BES-eilanden onder de in de opdracht gestelde doelen en de in het voorafgaande hoofdstuk geformuleerde randvoorwaarden.

²³ Zoals de PAHO Core Indicators voor gezondheid.

²⁴ Uiteraard moeten de resultaten van deze instrumenten wel betrokken worden bij een vervolg waarbij de verschillende leefgebieden van kinderen in kaart worden gebracht, zoals ook gebeurd is in de onderzoeken *Kind op Bonaire*, *Kind op St. Eustatius* en *Kind op Saba* (2013).



Onderzochte monitoringinstrumenten	
CBS Jeugdmonitor	CBS
Multi Index Cluster Survey (MICS)	UNICEF
Global Youth Development Index (GYDI)	Commonwealth
Situation Analysis (SitAn)	UNICEF
Jaarbericht Kinderrechten	Defence for Children/ UNICEF Nederland
KidsRights Index	KidsRights Foundation
Kinderrechtenmonitor	Kinderombudsman
Kinderen in Tel	Verwey Jonker Instituut
Developmental Assets Profile (DAP)	Search Institute
Best Interests of the Child (BIC)	Universiteit Groningen

Tabel 2 - Onderzochte monitoringinstrumenten

Het doel van deze vergelijkende beoordeling is om bruikbare onderdelen te identificeren voor het te ontwikkelen monitoringinstrument voor de situatie waarin kinderen op de BES-eilanden opgroeien.

Hieronder volgt een korte typering van ieder instrument. Daarna volgt een vergelijking in enkele tabellen. In bijlage 3 is van ieder instrument aanvullende informatie opgenomen.

1. *CBS Jeugdmonitor*

De CBS Jeugdmonitor bestaat sinds 2007 in Europees Nederland. Het bestaat uit een online te raadplegen database en een jaarlijkse rapportage met analyses en uitdieping van actuele thema's. De Jeugdmonitor maakt uitgebreide kwantitatieve vergelijking tussen verschillende Nederlandse gemeenten mogelijk. In de rapportage over 2016 is voor het eerst informatie opgenomen over de BES-eilanden. Dit deel van de Jeugdmonitor is nog in ontwikkeling. (zie verder bijlage 3, p. B-7)

2. *Multi Index Cluster Survey (MICS)*

De Multiple Indicator Cluster Survey is een uitgebreid en gestructureerd onderzoek onder huishoudens met gestandaardiseerde vragenlijsten (Household Surveys). Een MICS wordt door UNICEF op landniveau uitgevoerd. Inmiddels is in vijf onderzoeksrondes binnen ruim 100 ontwikkelingslanden een MICS gehouden. Dat heeft geleid tot een zeer uitgebreide online benaderbare database met een gestandaardiseerde informatiestructuur. Op basis hiervan zijn zowel trendanalyses als vergelijkingen tussen ontwikkelingslanden mogelijk. De vergaande standaardisatie is niet optimaal voor aanpassing aan lokale behoeftes en kleinere gemeenschappen. (zie verder bijlage 3, p. B-8)

3. *Global Youth Development Index (GYDI)*

De Global Youth Development Index is begonnen als Youth Development Index in de 52 landen van de Commonwealth. De eerste rapportage is uit 2013. In de tweede rapportage (2016) is het aantal landen uitgebreid tot 183. De GYDI heeft betrekking op een beperkt aantal leefgebieden en genereert geen nieuwe gegevens met eigen onderzoek. De gehanteerde leeftijdsgrens is 15 tot 24 jaar, soms zelfs 29 jaar. Een bijzondere eigenschap is de goede vergelijkbaarheid in de regio doordat

een aantal Caribische eilanden deel uitmaken van de Commonwealth. (zie verder bijlage 3, p. B-10)

4. *Situation Analysis (SitAn)*

De Situation Analysis is een onderdeel van de hulpverleningsmethodologie van UNICEF. De SitAn levert een eerste inzicht op van de situatie waarin vrouwen en kinderen leven in een ontwikkelingsland, door probleem-georiënteerd bestaande informatie te verzamelen en hierover in samenhang te rapporteren. De SitAn geeft hiermee inzicht in de actuele knelpunten en creëert vaak momentum voor verbetering. De methodologie van de SitAn genereert geen nieuwe gegevens en lijkt niet ontworpen voor regelmatig herhaald gebruik in een zelfde land. (zie verder bijlage 3, p. B-11)

5. *Jaarbericht kinderrechten*

Het Jaarbericht kinderrechten is een analyse-instrument van UNICEF Nederland en Defence for Children dat zich focust op problematische thema's. Per thema inventariseert het instrument de kinderrechtenbeginselen en analyseert het de praktijk aan de hand van indicatoren. Op basis van bestaande gegevens worden beleidsaanbevelingen geformuleerd. Het instrument leunt hierbij sterk op cijfers van het CBS en ministeries. Het sluit niet optimaal aan bij de lokale problematiek van de BES-eilanden. Het Jaarbericht bevat ook een terugblik op eerdere aanbevelingen die niet zijn opgevolgd. (zie verder bijlage 3, p. B12)

6. *KidsRights Index*

De KidsRights Index geeft een beoordeling van de kinderrechtensituatie in 163 landen die het Kinderrechtenverdrag geratificeerd hebben en waarover voldoende gegevens beschikbaar zijn. Het instrument maakt deze beoordeling met een cijfermatige berekening op basis van statistische gegevens uit het betreffende land, aangevuld met beschikbare gegevens over het land in de database van UNICEF. Daarnaast vat de KidsRights Index het commentaar van het VN-Kinderrechten-comité samen. De werkwijze maakt de beoordeelde landen onderling vergelijkbaar. De KidsRights Index geeft dan ook een rangorde aan. Voor de BES-eilanden ontbreken de meeste gegevens die nodig zijn voor de KidsRights Index. (zie verder bijlage 3, p. B-13)

7. *Kinderrechtenmonitor*

De Kinderrechtenmonitor is sinds 2012 het monitoringinstrument van de Nederlandse Kinderombudsman. Het instrument maakt gebruik van beschikbare gegevens van het CBS, het SCP en incidentele onderzoeksrapporten. De monitor levert beperkte informatie over kinderen in Caribisch Nederland, vanwege de geringe beschikbaarheid van gegevens. Vooralsnog is de Kinderombudsman gestopt met de monitor. (zie verder bijlage 3, p. B-14)

8. *Kinderen in Tel (KIT)*

Kinderen in Tel is een monitoringinstrument dat in opdracht van een aantal maatschappelijke organisaties periodiek wordt uitgevoerd door het Verwey Jonker Instituut. Het instrument rapporteert op basis van bestaande gedetailleerde



gegevens uit gemeenten. Deze ontbreken (grotendeels) voor de openbare lichamen op de BES-eilanden. De BES-eilanden worden dan ook niet meegenomen in het instrument. Eerder is dat wel geprobeerd. (zie verder bijlage 3, p. B-15)

9. *Developmental Assets Profile (DAP)*

De Developmental Assets Profile is een combinatie van een aantal gestandaardiseerde vragenlijsten en een daarmee gevulde database. Het instrument vraagt naar het oordeel van de kinderen zelf over acht kernwaarden, die gezamenlijk vrijwel alle leefgebieden van het Kinderrechtenverdrag bestrijken. Het VN-Kinderrechtencomité bepleit de werkwijze waarbij kinderen rechtstreeks betrokken worden (zie bijlage 2). De standaardisatie en de database maken vergelijkingen in de regio en bij herhaald gebruik trendanalyses mogelijk. Curaçao werkt sinds kort met dit instrument en heeft een licentie voor gebruik op andere Caribische eilanden. (zie verder bijlage 3, p. B-16)

10. *Best Interests of the Child (BIC) – model*

Het BIC-model is door de Universiteit van Groningen ontwikkeld om de kwaliteit van de opvoedingsomgeving van individuele kinderen in kaart te brengen. In die vorm is het niet geschikt als monitoringinstrument. Er is echter een versie in de maak voor grotere groepen kinderen. Deze ontwikkelingen kunnen interessant zijn omdat het instrument een wetenschappelijk gevalideerd kader kent. Daarnaast heeft het instrument veel aandacht voor het pedagogisch klimaat van het kind en dit is op de BES-eilanden een punt van zorg. (zie verder bijlage 3, p.B-18)

5.2 Bruikbaarheid

De kenmerken en de eigenschappen van de tien besproken monitoring-instrumenten en hun bruikbaarheid voor de BES-eilanden kan worden samengevat in het schema op de volgende pagina.

Instrument	Voordelen	Nadelen	Conclusie
CBS Jeugdmonitor	- NL gegevensdefinities en –classificaties. - Vergelijkbaarheid met ENL.	- Niet toegespitst op de informatiebehoefte van en over de BES. - Weinig flexibele datadefinities. - Sluit niet optimaal aan bij lokale behoeften en beschikbaarheid van gegevens.	- Nog in ontwikkeling. - Kan op termijn in bruikbaarheid groeien. - Rekening houden met de gehanteerde gegevensdefinities en –classificaties.
MICS	- Internationale definities en classificaties van gegevens. - Statistisch gevalideerd. - Vergelijkbaarheid met ruim 100 landen met lage en middeninkomens.	- Omvangrijk in organisatie. - Dominante statistische technieken niet optimaal voor kleinere gemeenschappen. - Weinig flexibele gegevensdefinities. - Sluit niet optimaal aan bij CBS-methodek. - Niet modulair uitvoerbaar.	- Vooraf geschikt voor politiek neutrale internationale vergelijking van grote ontwikkelingslanden. - Vergaande standaardisatie heeft nadelen in de BES-context. - Sluit niet optimaal aan bij de behoeften op en over de BES-eilanden.
GYDI	- Brengt bestaande data bijeen. - Bevat probleemanalyses. - Statistisch gevalideerd. - Vergelijkbaarheid met de Caribische eilanden in de Commonwealth.	- Uitsluitend gebaseerd op bestaande gegevens. - Omvat niet alle relevante leefgebieden. - Gaat alleen over jeugd vanaf 15 jaar.	- De afbakening van de leeftijdsgroep sluit niet aan bij de behoefte van de BES-eilanden - Veel noodzakelijke data ontbreken op de BES-eilanden.
StAn	- Hanteert het IVRK als maatstaf. - Brengt bestaande data bijeen. - Bevat probleemanalyses. - Bruikbaar voor een internationaal erkende eerste indruk over een land.	- Uitsluitend gebaseerd op bestaande gegevens. - Weinig toegespitst op specifieke behoeften aan gegevens. - Beperkte oorzakelijke analyses.	Leverd ten opzichte van de onderzoeken uit 2013 geen nieuwe informatie of inzichten op.
Jaarbericht Kinderrechten	- Hanteert het IVRK als maatstaf. - Benoemt probleemgebieden. - Formuleert beleidsaanbevelingen.	- Is sterk afhankelijk van CBS-gegevens en data van ministeries. - Legt de nadruk op kwetsbare groepen kinderen en geeft hiermee geen algemeen beeld van de kinderrechtsituatie.	Sluit niet aan op de situatie en de lokale knelpunten van de BES-eilanden.
KidsRights Index	- Hanteert het IVRK als maatstaf. - Geeft per beoordeeld leefgebied een oordeel.	- Beoordeelt uitsluitend landen waar statistische gegevens over beschikbaar zijn. - Omvat niet alle relevante leefgebieden.	Is door afwezigheid van gegevens niet goed toepasbaar op de BES-eilanden.
Kinderrechten-monitor	- Hanteert het IVRK als maatstaf. - Benoemt probleemgebieden. - Formuleert beleidsaanbevelingen.	2016 is voornamelijk het laatste verslagjaar van de Kinderrechtenmonitor.	Feitelijk niet beschikbaar.
KIT	- Hanteert het IVRK als maatstaf. - Benoemt probleemgebieden. - Formuleert beleidsaanbevelingen.	Baseert zich vrijwel uitsluitend op gemeentelijke informatie die op de BES-eilanden niet beschikbaar is.	Is door afwezigheid van noodzakelijke gegevens niet goed toepasbaar op de BES-eilanden.
DAP	- Informeert op directe wijze naar waarden in het leven van kinderen, zonder afgeleide indicatoren. - Informeert rechtstreeks bij kinderen. - Statistisch gevalideerd. - Maakt bij herhaalde uitvoering trendanalyses mogelijk. - Relatief eenvoudig in de uitvoering.	Leidt niet tot scores op de gebruikelijke afgeleide indicatoren.	Kan een waardevol onderdeel zijn van een monitoringsinstrument voor de BES-eilanden.
BIC-model	- Hanteert het IVRK als maatstaf. - Er is een toepassing voor groepen kinderen in de maak.	Is ontwikkeld voor toepassing bij individuele kinderen.	Het biedt mogelijk een kader voor het ontwikkelen van instrumenten voor de BES-eilanden.

5.3 Leefgebieden

Ieder monitoringinstrument heeft betrekking op een verschillende combinatie van leefgebieden die het afdekt. Het is daarbij opvallend dat slechts enkele instrumenten aandacht besteden aan recreatie, spel en vrije tijd, terwijl deze voor de ontwikkeling van het kind en zijn participatie in de gemeenschap belangrijk zijn.

Instrument	Gezin en opvoeding	Onderwijs	Gezondheid	Veiligheid	Recreatie, spel en vrije tijd	Participatie	Wonen	Financiën
CBS Jeugdmonitor	+	+	+	+	0	0	+	+
MICS	+	+	+	+	0	0	+	+
GYDI	0	+	+	0	0	+	0	0
SitAn	+	+	+	+	0	+	+	+
Jaarbericht Kinderrechten	+	0	0	+	0	0	0	0
KidsRights Index	0	+	+	+	0	+	0	0
Kinderrechtenmonitor	+	+	+	+	0	+	+	+
Kinderen in Tel	+	+	+	+	+	+	0	+
DAP	+	+	+	+	+	+	+	0
BIC	+	+	+	+	0	+	+	+

Tabel 3 - Monitoringinstrumenten en de verschillende leefgebieden

5.4 Conclusie over monitoringinstrumenten

Van de tien bestaande monitoringinstrumenten die zijn onderzocht, voldoet er geen zelfstandig aan de gestelde doelen en randvoorwaarden voor een effectief en compleet monitoringinstrument. Enkele ervan leveren een te grote bureaucratische belasting van professionals op de eilanden op en zijn te bewerkelijk, andere zijn ongeschikt omdat ze uitgaan van bestaande dataregistraties die nou juist ontbreken op de BES-eilanden. Alleen de Developmental Assets Profile (DAP – zie bijlage 3, p. B-16) kan op korte termijn in de huidige vorm worden ingezet. Dit instrument geeft echter alleen inzicht in de belevingswereld van kinderen zelf en levert dus geen compleet monitoringinstrument op. De CBS Jeugdmonitor kan op termijn eveneens een onderdeel vormen van een in te richten monitor, als de huidige CBS Jeugdmonitor wordt aangepast aan de lokale situatie en de behoeften van beleidsmakers.

Geen van de bestaande instrumenten ondersteunt de professionals op de eilanden met het opzetten van een adequaat dataregistratiesysteem, terwijl dataregistratie een voorwaarde is voor monitoring.

Een slimme keuze van (onderdelen van) deze instrumenten kan echter in combinatie met de opzet en aanpak van het oorspronkelijke onderzoek *Kind op BES* tot een goed instrument leiden dat aan alle gestelde voorwaarden voldoet. Hierover gaat hoofdstuk 6.

6 Conclusies en aanbevelingen: een effectief monitoringinstrument

Om de ontwikkelingen in de kinderrechtsituatie op de BES-eilanden te kunnen volgen en verbeteren - en zodoende in lijn te brengen met het Kinderrechtenverdrag - is een goede gegevensregistratie en monitoring nodig. Momenteel ontbreekt deze. Dit vormt een belemmerende factor voor verbeteringen op alle leefgebieden van kinderen in Caribisch Nederland.

Op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft Kind met recht geïnventariseerd welke randvoorwaarden er zijn om tot een effectief monitoringinstrument te komen. Hiertoe zijn de lokale omstandigheden, de behoeften van beleidsmakers en andere professionals (op ieder leefgebied en op drie beleidsniveaus te weten lokale organisaties, lokaal bestuur en landelijk bestuur) en actuele ontwikkelingen rond monitoring in kaart gebracht. Daarnaast zijn tien monitoringinstrumenten geanalyseerd en beoordeeld op relevantie en bruikbaarheid.

Op basis van deze inventarisatie en analyse kunnen nu verschillende conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan.

6.1 Conclusie

Er is behoefte aan een monitoringinstrument voor de BES-eilanden dat:

- Alle relevante aspecten van het Kinderrechtenverdrag bestrijkt.
- Aansluit bij de omvang van en de omstandigheden op de eilanden.
- Aansluit bij de informatiebehoefte en registratiecapaciteit op de eilanden.
- Voldoet aan de informatiebehoefte in Europees Nederland.
- Aansluit bij simultane ontwikkelingen rond dataregistratie en monitoring in het Koninkrijk.

De lokale situatie, behoeften van beleidsmakers op drie niveaus en actuele ontwikkelingen pleiten voor een aanpak met expliciete aandacht voor de volgende aspecten (zie par. 4.4):

- Gemengde aanpak met een combinatie van nieuw inzicht en verbeteringen van bestaande systemen.
- Groeiscenario op basis van bestaande registraties en informatievoorziening.
- Samenwerking met lokale partners.
- Verbinding tussen de drie beleidsniveaus.
- Niet alles tegelijk.
- Aansluiting bij rapportage Kinderrechtencomité.
- Aansluiting bij ontwikkelingen op de eilanden.
- Integraliteit van de leefgebieden en balans tussen de beleidsniveaus.

Het onderzoek *Kind op BES* uit 2013 heeft de belangrijkste knelpunten geïnventariseerd in de situatie waarin kinderen opgroeien op de BES-eilanden. Het geeft inzicht in de oorzaken en de achterliggende dynamiek en heeft daarmee een sterk



signalerende werking gehad. De opzet van het onderzoek is echter niet geoptimaliseerd voor regelmatige en gestandaardiseerde herhaling, twee voorwaarden die je aan een monitoringinstrument mag stellen (Zie hoofdstuk 3).

Van de tien bestaande monitoringinstrumenten die zijn onderzocht, voldoet er geen zelfstandig aan de gestelde doelen en randvoorwaarden voor een effectief monitoringinstrument. Enkele ervan leveren een te grote bureaucratische belasting van professionals op de eilanden op en zijn te bewerkelijk, andere zijn ongeschikt omdat ze uitgaan van bestaande dataregistraties die nou juist ontbreken op de BES-eilanden. Alleen de Developmental Assets Profile (DAP – zie hierna en hoofdstuk 5 en bijlage 3, p. B-16) kan op korte termijn in de huidige vorm worden ingezet. Dit instrument geeft echter alleen inzicht in de belevingswereld van kinderen zelf en levert dus geen compleet monitoringinstrument op. De CBS Jeugdmonitor kan op termijn eveneens een onderdeel vormen van een in te richten monitor, als de huidige CBS Jeugdmonitor wordt aangepast aan de lokale situatie en de behoeften van beleidsmakers.

Geen van de bestaande instrumenten ondersteunt de professionals op de eilanden met het opzetten van een adequaat dataregistratiesysteem, terwijl dataregistratie een voorwaarde is voor monitoring.

6.2 Aanbevelingen

Het ontwikkelen van een effectief monitoringinstrument dat aansluit op de lokale omstandigheden, de behoeften van beleidsmakers en actuele ontwikkelingen en dat voldoet aan de gestelde eisen, zou de volgende elementen moeten bevatten.

1. De opzet van het onderzoek *Kind op BES* als uitgangspunt.
2. De betrokkenheid van kinderen.
3. De betrokkenheid van deskundigen.
4. Een adequaat groeiscenario.
5. Een goede organisatorische verankering.

In bijlage 5 is weergegeven op welke manier dit in de praktijk stapsgewijs kan worden gerealiseerd.

6.2.1 Onderzoek *Kind op BES* als uitgangspunt

Het onderzoek *Kind op BES* is opgezet rond acht leefgebieden en drie invalshoeken. Hierdoor bestreekt het onderzoek alle aspecten van het leven van kinderen die onder de bescherming van het Kinderrechtenverdrag vallen. Daarnaast gaf de combinatie van de drie gekozen perspectieven – kinderen, deskundigen en (onderzoeks)literatuur – een rijk beeld van de situatie en de achterliggende dynamiek.

De opzet rond acht leefgebieden en drie invalshoeken wordt gehandhaafd in het nieuwe monitoringinstrument. De wijze waarop kinderen en deskundigen worden betrokken, is hierbij geoptimaliseerd voor herhaald en meer gestandaardiseerd gebruik.



6.2.2 Betrokkenheid van kinderen

In het onderzoek *Kind op BES* is met veel kinderen in diverse leeftijdscategorieën gesproken over hun leven op het eiland. Deze gesprekken waren zeer informatief om een beeld te krijgen hoe het is om op Bonaire, St. Eustatius of Saba op te groeien. De omvangrijke hoeveelheid citaten die als bijlage bij de rapporten zijn opgenomen laten dit ongefilterd zien.

Voor een monitoringinstrument waarbij herhaalbaarheid en vergelijkbaarheid belangrijk zijn, is een meer gestandaardiseerde wijze van uitvragen aantrekkelijk, zolang de meeste leefgebieden hierbij worden meegenomen en het oordeel van de kinderen zelf wordt gevraagd.

In het nieuwe monitoringinstrument kan hieraan worden voldoen met de Developmental Assets Profile (DAP – zie hoofdstuk 5 en bijlage 3, p. B-16). De DAP wordt al gebruikt in enkele omringende landen, waaronder Curaçao. Dit maakt op beperkte schaal vergelijking in de regio mogelijk. Op termijn gaan mogelijk ook St. Maarten en Aruba dit instrument gebruiken, waardoor een ruimere vergelijking mogelijk wordt. Periodieke gebruik van de DAP geeft de mogelijkheid tot trend-analyses.

Aanvullende individuele interviews en groepsgesprekken met kinderen verrijken het beeld dat uit statistische analyse van de antwoorden op de vragenlijsten naar voren komt.

6.2.3 Betrokkenheid van deskundigen

Voor het onderzoek *Kind op BES* in 2013 is gesproken met veel beleidsmakers en deskundigen op diverse beleidsterreinen en –niveaus. Dit gaf een helder en soms confronterend inzicht in de belangrijkste knelpunten en hun oorzaken en mogelijke oplossingen. Hoewel de ernst van de knelpunten niet ter discussie staat, wordt het gebrek aan registratie van onderliggende gegevens als een tekort herkend.

De intensieve betrokkenheid van beleidsmakers en deskundigen zal in het nieuwe monitoringinstrument worden gehandhaafd. Het krijgt hierin echter meer de structuur van gespecialiseerde workshops/groepsgesprekken. Deze workshops worden georganiseerd voor betrokkenen op alle drie de beleidsniveaus, in principe voor ieder leefgebied/beleidsterrein.

De workshops met beleidsmakers en deskundigen hebben als doel het inventariseren van de bestaande, gewenste en mogelijke dataregistraties over het betreffende leefgebied. In de workshops ontmoeten de leveranciers en gebruikers van deze informatie elkaar. Leveranciers krijgen hierdoor beter inzicht in het nuttige gebruik van hun gegevens en gebruikers van de informatie zien hoeveel inspanning het registreren kost. De bestaande registraties vormen het startpunt, waarbij suggesties voor verbetering getoetst kunnen worden op haalbaarheid en de bijdrage aan het daadwerkelijk verlichten van concrete knelpunten.



6.2.4 Dubbel groeiscenario

Het is om allerlei redenen – waaronder de omvang van de eilanden en de daardoor beperkte capaciteit – onverstandig om in één keer een groot, uitgewerkt kwantitatief monitoringinstrument over de BES-eilanden heen te leggen. Een monitoringinstrument heeft meer kans van slagen met een gerichte aanpak van geleidelijke groei, langs twee lijnen: groei in kwaliteit en groei in omvang.

1. *Groei in kwaliteit*

In het nieuwe monitoringinstrument zijn de bestaande dataregistraties het uitgangspunt. Die hebben immers al bestaansrecht. Deze registraties worden gericht verbeterd en uitgebreid. Het is verstandig om hierbij niet alleen te kijken naar de korte termijn. Een 'stip op de horizon' in de vorm van mogelijke toekomstige aansluiting bij een bestaand monitoringinstrument zal het richtingsgevoel en de koersvastheid ondersteunen. De CBS Jeugdmonitor is in dit verband interessant, mede omdat daarvan de indicatoren en datadefinities voor de BES-eilanden ook nog in ontwikkeling zijn.

2. *Groei in omvang*

Voor een goede aansluiting op de situatie en de mogelijkheden van de BES-eilanden is het verstandig de verdiepende workshops met beleidsmakers en deskundigen voor de verschillende leefgebieden te faseren. In het nieuwe monitoringinstrument hebben de workshops met beleidsmakers en deskundigen in de eerste fase betrekking op de volgende drie knelpunten en leefgebieden:

- Gevolgen van armoede.
- Gezondheid (psychisch en lichamelijk; geweld).
- Participatie (thuis, school, samenleving).

Deze knelpunten en leefgebieden komen duidelijk naar voren uit de inventarisatie onder professionals in het kader van dit project en bevestigen hetgeen in 2013 in *Kind op BES* werd geconstateerd.

In een tweede fase komen de andere leefgebieden aan bod, zoals onderwijs, veiligheid etc.

6.2.5 Organisatorische verankering

Het monitoren van de situatie waarin kinderen opgroeien op de BES-eilanden heeft een duurzaam karakter. Het is daarom van belang dat zowel het verder ontwikkelen van het instrument als de regelmatige uitvoering op stabiele wijze organisatorisch worden verankerd.

Een op korte termijn daartoe ingestelde begeleidingscommissie kan in de juiste samenstelling een evenwichtige uitwerking van het monitoringinstrument en de eerste uitvoering bewaken, zodat onderweg alle perspectieven, leefgebieden en beleidsniveaus hun inbreng kunnen leveren en de aandacht krijgen die zij verdienen.



Daarnaast zal ook de regelmatige uitvoering – registratie, verzameling, opslag analyse van informatie en rapportage – van het uitontwikkelde monitoring-instrument organisatorisch moeten worden belegd. Op termijn is aansluiting bij de CBS Jeugdmonitor een overweging, zeker als beide instrumenten zich inhoudelijk langs dezelfde lijnen ontwikkelen. Daarnaast kan gedacht worden aan de Kinderombudsman, die de formele taak heeft de kinderrechtensituatie te beoordelen en te bewaken.

Tot slot zijn het vastleggen van het opdrachtgeverschap en de financiering wezenlijke onderdelen van een duurzame organisatorische verankering van een nieuw monitoringinstrument voor de kinderrechtensituatie op de BES-eilanden.

Met het oog op de kinderen

Naar een monitoringinstrument voor
kinderrechten op de BES-eilanden

Bijlagen

Karin Kloosterboer
Arnout Esser

21 juli 2017

Bij het rapport *Met het oog op de kinderen – Naar een monitoringinstrument voor
kinderrechten op de BES-eilanden* horen de volgende bijlagen:

1. Geraadpleegde personen	B-2
2. Het Kinderrechtenverdrag en het Kinderrechtencomité over dataregistratie en monitoring	B-3
3. Beschikbare monitoringinstrumenten	B-6
1. CBS Jeugdmonitor	B-7
2. Multi Index Cluster Survey (MICS)	B-8
3. Global Youth Development Index (GYDI)	B-10
4. Situation Analysis (SitAn)	B-11
5. Jaarbericht Kinderrechten	B-12
6. KidsRights Index	B-13
7. Kinderrechtenmonitor	B-14
8. Kinderen in Tel	B-15
9. Developmental Assets Profile (DAP)	B-16
10. Best Interests of the Child (BIC)	B-18
4. Eilanden in het Caribisch gebied	B-20
5. Plan van aanpak op hoofdpunten	B-21



Geraadpleegde personen

Bijlage 1

bij: Met het oog op de kinderen – Advies over monitoring situatie BES-eilanden
21 juli 2017

In het kader van dit project is er tussen januari en april 2017 inhoudelijk contact geweest met verschillende deskundigen. Daarbij ging het om zowel beleidsmakers (op rijks-, lokaal-, en organisatieniveau) als om deskundigen op het gebied van het monitoren van jeugdbeleid. Met de meesten is een persoonlijk gesprek gevoerd, met enkelen is er alleen mailcontact geweest.

Johan **Breure**, ministerie van SZW
Odette **van Brummen-Girigori**, Universiteit
Curaçao
Eveliene **Coenen**, Openbaar Basisonderwijs,
Bonaire
Rachel **Crowe**, ministerie van BZK
Angela **Dekker**, coördinator transitie
onderwijs, St Eustatius
Dienke **van Dijk**, Gemeente Bunschoten
Berry **Dückers**, JGCN, Bonaire
Frans **van Efferink**, Scholengemeenschap
Bonaire
Marije **Feersma Hoekstra**, Nederlandse
Vertegenwoordiging, Curaçao
Christopher **Frans**, OLB, Samenleving en Zorg,
Bonaire
Marlies **Filbri**, UNICEF Nederland
Curvin **George**, Voogdijraad RCN, Bonaire
Merel **Griffith**, Actieplatform
Jeugdontwikkeling, Desarayo di Hubentut,
Curaçao
Margreth **de Groot**, RCN-SZW, Bonaire
Elly **Hellings**, Actieplatform Jeugdontwikkeling,
Desarayo di Hubentut, Curaçao
Nina **den Heijer**, OLB, Bonaire
Roosje **van der Hoek**, OLB en Samenwerkende
Fondsen, Bonaire
Rosa **Hoes**, RCN-OCW, Bonaire
Bastiaan **van 't Hoff**, UNICEF, Latin America &
Caribbean Regional Office, Panama
Gilbert **Isabella**, Rijksvertegenwoordiger,
Bonaire
Joyce, Universiteit Curaçao
Nils **Kastberg**, international development
consultant, voorheen UNICEF
Allert **Knapper**, ministerie van SZW, directie
financieel economische zaken
Quintin **Knuf**, CBS, Bonaire
Coby **van der Kooi**, bureau Kinderombudsman
Dianne **Lucassen**, AWOR, Bonaire

Trucella **Martis**, OLB Integrale Wijkaanpak,
Bonaire
Francis **van der Mooren**, CBS
Hildegard **Nefs**, Nederlandse
Vertegenwoordiging, Curaçao
Nolly **Oleana**, RCN-OCW, Bonaire
Vicky **Oleana-Vos**, OLB, Bonaire
Chris **Palm**, CJG, Bonaire
Naomi **van Pelt**, RCN-SZW, Bonaire
Krijn **Pons**, Openbaar Lichaam Saba
Esther **Pourier**, OLB, Bonaire
Mirjam **de Rijke**, Nederlandse
Vertegenwoordiging, Curaçao
Marijn **Rozema**, ministerie van BZK
Tamara **Salzbach**, SIFMA, Curaçao
Johan **Schaeffer**, Body, Mind & Spirit, Saba
Ingrid **Sealy**, JGCN, Bonaire
Silvana **Serfila**, OLB, Samenleving en Zorg,
Bonaire
Anne-Marie **Slotboom**, Vrije Universiteit
Jill **Soemosemito**, Voogdijraad RCN, Bonaire
Max **Suart**, OLB Integrale Wijkaanpak, Bonaire
Job **Tanis**, ministerie van VWS
Sander **Ulehake**, Jeugdzorg CN
Justine **Verschoor**, Veiligheidshuis, Bonaire
Henk **van de Velden**, CBS, Bonaire
Esther **van Weele**, College voor de Rechten
van de Mens
Nicole **Wever**, CBS Curaçao
Tesda **Yung**, Nederlandse Vertegenwoordiging,
Curaçao
Elianne **Zijlstra**, Universiteit Groningen



Het Kinderrechtenverdrag en het Kinderrechtencomité over dataregistratie en monitoring

Bijlage 2

bij: Met het oog op de kinderen – Monitoring kinderrechten op de BES-eilanden
21 juli 2017

Het Kinderrechtenverdrag regelt in artikel 4 de realisatie van kinderrechten. Een van de implementatiemaatregelen betreft een goed functionerend verzamelings-systeem. Dit wordt verder uitgewerkt in twee General Comments.

In General Comment No. 5 (2003)¹ stelt het VN-Kinderrechtencomité dat het verzamelen en analyseren van voldoende betrouwbare gegevens essentieel is voor de implementatie van kinderrechten (met behulp van child impact assessments and evaluations). Het comité benadrukt dat kinderen zelf bevraagd moeten worden: *"In many cases, only children themselves are in a position to indicate whether their rights are being fully recognized and realized. Interviewing children and using children as researchers (with appropriate safeguards) is likely to be an important way of finding out, for example, to what extent their civil rights, including the crucial right set out in article 12, to have their views heard and given due consideration, are respected within the family, in schools and so on."*

In General Comment No. 19 (2016)² beschrijft het comité dat er voldoende budget moet zijn voor de realisatie van kinderrechten en dat dit transparant en efficiënt moet worden besteed. Hierbij worden monitoring en evaluatie en openbaar toegankelijke informatie genoemd.

In 2015 verantwoordde het Koninkrijk der Nederlanden zich bij het Kinderrechtencomité over haar vierde periodieke rapportage (2013). Het comité vroeg om verduidelijking en om gedetailleerde informatie over de concrete implementatie van het Kinderrechtenverdrag in alle delen van het Koninkrijk. Ook vroeg het comité op welke wijze de Nederlandse overheid in de verschillende delen van het Koninkrijk ondersteuning biedt op het gebied van kinderrechten. Het stelde specifieke vragen over data en statistieken en vroeg de overheid om aan te geven welke stappen ondernomen zijn om de centrale datacollectie op peil te brengen (mede op het gebied van kindermishandeling en verwaarlozing, jeugdhulp, jeugdstrafrecht, vreemdelingenkinderen, seksuele exploitatie en kinderhandel).³

¹ General Comment No. 5 (2003) General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6).

² General comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4).

³ UN Committee on the Rights of the Child (2014), *List of issues in relation to the fourth periodic report of the Netherlands*, CRC/C/NLD/Q/4, 14 oktober 2014.



Op 8 juni 2015 gaf het comité haar aanbevelingen.⁴ Een belangrijk deel daarvan ziet expliciet op het Caribisch deel van het Koninkrijk. Het comité dringt aan op geografische uitsplitsing van data en specifieke informatie over de situatie in het Caribische deel van het Koninkrijk.

In haar aanbevelingen maakt het comité duidelijk dat alle kinderen in het Koninkrijk gelijke toegang tot hun rechten moeten hebben (par. 11) en ze uit haar zorg over ongelijke toegang en discriminatie (par. 25). Kinderrechten moeten koninkrijkbreed in beleid en actieplannen worden geborgd (par. 9) en middelen en diensten moeten gelijkwaardig verdeeld worden (par. 15).

Het comité toont zich bezorgd over dataregistratie: op bepaalde gebieden worden data incompleet, verouderd of niet centraal geregistreerd met kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren. Zij betreurt het gebrek aan informatievergaring op de eilanden (par. 16) en beveelt aan om de dataregistratie te verbeteren, met de volgende suggesties:

1. Er moeten data verzameld worden op basis van kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren.
2. Er moeten data vergaard worden op alle terreinen van het Kinderrechtenverdrag.
3. Data moeten worden gesplitst naar leeftijd, gender, beperking, geografische locatie, etnische achtergrond, nationaliteit en sociaaleconomische achtergrond.
4. Data moeten onderling gedeeld worden door ministeries.
5. De data moeten de basis vormen voor de ontwikkeling, monitoring en evaluatie van beleid, programma's en projecten (par. 17).

Het Kinderrechtenverdrag en het Kinderrechtencomité vragen in de periodieke verantwoording van alle lidstaten om uitputtende data, waaronder:

- Data uitgesplitst naar leeftijd, gender, etnische en sociale achtergrond, woonplaats, familiestatus en speciale groepen.
- Data op het gebied van de burgerrechten, overleving, welvaart en ontwikkeling van kinderen.
- Kwalitatieve en kwantitatieve data, waarbij kinderen zelf geconsulteerd moeten worden over de manier waarop informatie over hun leven het beste verzameld en gebruikt kan worden.
- Data die toegankelijk zijn voor iedereen die betrokken is bij het welzijn van kinderen. Deze data moeten toegankelijk zijn voor het publiek en moeten periodiek gepresenteerd worden aan de overheid, als basis voor de planning en beleidsvorming.

Nederland moet zich in 2020 # opnieuw verantwoorden voor het Kinderrechtencomité. Naar verwachting zal het comité dan kritisch kijken naar opvolging van haar

⁴ UN Committee on the Rights of the Child (2015), *Concluding Observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, CRC/C/NDL/CO/4. Zie ook: Brief over aanbevelingen VN-Kinderrechtencomité aan Tweede Kamer van staatssecretaris van Rijn (VWS) dd 13 november 2015.



aanbevelingen, waaronder die over dataregistratie en monitoring op de eilanden in het Caribisch deel van ons Koninkrijk. Het is dan ook aan te bevelen om met de ontwikkeling van een monitoringinstrument voor de BES-eilanden rekening te houden met de rapportagecyclus over het Kinderrechtenverdrag.

Beschikbare monitoringinstrumenten

Bijlage 3

bij: Met het oog op de kinderen – Advies over monitoring situatie BES-eilanden
21 juli 2017

In de bijlage worden tien bestaande monitoringinstrumenten beschreven die een bijdrage kunnen leveren in de ontwikkeling van een monitoringinstrument voor de situatie waarin kinderen opgroeien op de BES-eilanden.

Het gaat om de volgende instrumenten:

1. CBS Jeugdmonitor - CBS
2. Multi Index Cluster Survey (MICS) - UNICEF
3. Global Youth Development Index (GYDI) - Commonwealth
4. Situation Analysis (SitAn) - UNICEF
5. Jaarbericht Kinderrechten – Defence for Children/ UNICEF Nederland
6. KidsRights Index - KidsRights Foundation
7. Kinderrechtenmonitor - Kinderombudsman
8. Kinderen in Tel - Verwey Jonker Instituut
9. Developmental Assets Profile (DAP) - Search Institute
10. Best Interests of the Child (BIC) - Model - Universiteit Groningen



1 CBS Jeugdmonitor

De CBS Jeugdmonitor is een combinatie van een openbaar toegankelijke statistische database en een jaarlijks rapport. De Jeugdmonitor schetst hoe het is gesteld met de jeugd tot 25 jaar in Nederland op een aantal thema's. Het rapport geeft hiervan een samenvatting in tekst en cijfers en gaat jaarlijks dieper in op een aantal actuele thema's. De CBS Jeugdmonitor is een uitgave van het CBS op initiatief van VWS. De Jeugdmonitor bestaat sinds 2007.

CBS is in 2013 begonnen met de Omnibus enquête over de leefsituatie van bewoners van de BES-eilanden. Hierin worden vragen gesteld aan een steekproef van mensen van 15 jaar en ouder over gezondheid, veiligheid, wonen, vrije tijd, etc. De enquête wordt elke vier jaar uitgevoerd.

CBS Jeugdmonitor
Thema's
• Gezinssituatie • Jeugdzorg • Veilig wonen en opgroeien • Onderwijs • Arbeid • Gezondheid • Criminaliteit

Voor de CBS-Jeugdmonitor werkt het CBS samen met organisaties als het RIVM en de GGD om gezondheids-onderzoeken op de BES-eilanden uit te voeren. In Europa Nederland leveren gemeenten specifieke gegevens aan het CBS op basis van de WMO. Dit is op de BES-eilanden niet het geval.

De Jeugdmonitor bevat veel statistische informatie via raadpleging van beschikbare databases. Daarnaast zijn onder meer de resultaten opgenomen van enquêtes onder jongeren rond de onderwerpen seks, drugs, roken en gevoel van onveiligheid. In de uitgave over 2016 zijn voor het eerst (schaarse) cijfers over de BES-eilanden opgenomen, vaak alleen over jongeren ouder dan 15 jaar.

Sinds kort maakt de Jeugdmonitor de Lokale Jeugdspiegel. Dit is een weergave op Statline van relevante cijfers op gemeentelijk niveau. De Lokale Jeugdspiegel bevat (nog) geen cijfers over de BES-eilanden.

De CBS Jeugdmonitor is duidelijk nog in ontwikkeling voor de BES-eilanden. Ten eerste vanwege de veelheid aan ontbrekende gegevens. Daarnaast omdat de ideeën over relevante indicatoren nog niet geheel zijn uitgekristalliseerd.

Instrument	CBS Jeugdmonitor
Organisatie	Centraal Bureau voor Statistiek
Frequentie	Jaarlijks
Voordelen	• NL gegevensdefinities en –classificaties. • Vergelijkbaarheid met ENL.
Nadelen	• Niet toegespitst op de informatiebehoefte van en over de BES. • Weinig flexibele datadefinities. • Sluit niet optimaal aan bij lokale behoeften en beschikbaarheid van gegevens.
Conclusie	• Nog in ontwikkeling. • Kan op termijn in bruikbaarheid groeien. • Rekening houden met de gehanteerde gegevensdefinities en –classificaties.



2 Multi Index Cluster Survey

De Multiple Indicator Cluster Survey (MICS) is een uitgebreid en gestructureerd onderzoek onder huishoudens met gestandaardiseerde vragenlijsten (Household Surveys). De MICS is een monitoringinstrument van UNICEF.

De MICS wordt telkens in een ronde uitgevoerd in verschillende ontwikkelingslanden. De eerste ronde vond plaats in 1995 in ongeveer 60 landen. Inmiddels is de MICS uitgevoerd in ruim 100 landen van de Verenigde Naties, waaronder vier Caribische eilanden in de Commonwealth.⁵ De zesde ronde is gestart in 2016 en is gepland in 24 landen. Hieronder vallen geen Caribische eilanden. In deze laatste ronde worden voor het eerst ook kinderen zelf bevraagd.

Multiple Indicator Cluster Survey
Thema's
• Mortality • Nutrition • Child Death • Water, sanitation and hygiene • Reproductive health • Child development • Literacy and education • Child protection • Hiv/aids and sexual behavior • Mass media and ICT • Subjective well-being • Tobacco and alcohol use • Household energy use • Social transfers • Victimization • Functioning • Poverty

Naar aanleiding van de onderzoeken uit 2013 liet UNICEF Nederland onderzoek doen naar de bruikbaarheid van de MICS als monitoringinstrument in de drie zelfstandige Caribische landen van het Koninkrijk der Nederlanden.⁶ Daaruit kwam naar voren dat er een aantal belangrijke obstakels zijn:

- Onzekerheid over omvang en lange duur van het onderzoek.
- Onzekerheid over capaciteit van het CBS die nodig is voor MICS.
- Onduidelijkheid bij statistiekkantoren over de indicatoren.
- Onduidelijkheid over de behoeften van de eilanden.
- Onmogelijkheid om modules uit MICS te kiezen (totaalpakket).
- Onduidelijkheid over samenwerking met UNICEF Panama (regionaal kantoor) en New York (hoofdkantoor).
- Ontbreken financiering voor MICS.
- Onduidelijkheid over follow-up na eerste rondes.

⁵ Alle in 2009: Barbados (290.000 inw.), Jamaica (2,9 mio inw.), Saint Lucia (165.000 inw.), Trinidad and Tobago (1,2 mio inw.).

⁶ Carrie van der Kroon, Pre-voorstel dataregistratie en –monitoring ten aanzien van kinderen op Aruba, Curaçao en Sint Maarten, UNICEF, concept juli 2015.



Daarnaast worden er nog uitdagingen genoemd op het gebied van planning, communicatie, capaciteit, politieke continuïteit, privacy, taal en digitalisering.

De MICS is een krachtig onderzoeksinstrument dat vooral gericht is op het onderling kunnen vergelijken van alle ontwikkelingslanden in de Verenigde Naties. Enerzijds zijn hierdoor de informatiestructuur en de gegevensdefinities ondubbelzinnig. Anderzijds zijn deze rigide, zeer algemeen en daardoor niet toegespitst op de lokale situatie en behoeften. Daarnaast zijn de statische analyses optimaal ingericht voor vergelijkingen tussen landen met een flinke bevolkingsomvang.

Instrument	Multiple Indicator Cluster Survey
Organisatie	UNICEF
Frequentie	Incidenteel
Voordelen	• Internationale definities en classificaties van gegevens. • Statistisch gevalideerd. • Vergelijkbaarheid met ruim 100 landen met lage en middeninkomens.
Nadelen	• Omvangrijk in organisatie. • Dominante statistische technieken niet optimaal voor kleinere gemeenschappen. • Weinig flexibele gegevensdefinities. • Sluit niet optimaal aan bij CBS-methodiek. • Niet modulair uitvoerbaar.
Conclusie	• Vooral geschikt voor politiek neutrale internationale vergelijking van grotere ontwikkelingslanden. • Vergaande standaardisatie heeft nadelen in de BES-context. • Sluit niet optimaal aan bij de behoeften aan informatie op en over de BES-eilanden.



3 Global Youth Development Index

De Youth Development Index (YDI) is een index voor de ontwikkeling van jeugd in de 52 landen van de Gemebest (Commonwealth). De YDI wordt beheerd en uitgevoerd door het Commonwealth Secretariat⁷ in Londen.

In het Caribisch gebied vallen 15 eilanden(groepen) onder de Commonwealth, met gezamenlijk ongeveer 5,3 miljoen bewoners (waarvan bijna 3 miljoen op Jamaica). In bewonersaantallen zijn Montserrat (5.200 inw.) en Anguilla (16.700 inw.) vergelijkbaar met St. Eustatius (4.000 inw.) en Bonaire (18.400 inw.)

Global Youth Development Index
Thema's
• Onderwijs • Gezondheid • Arbeid en werkloosheid • Politieke participatie • Maatschappelijke participatie

De YDI is twee keer uitgevoerd. De eerste keer, in 2013, betrof het de 52 landen van de Commonwealth. De tweede keer, in 2016, was dit als Global Youth Development Index (GYDI) uitgebreid tot 183 landen in de wereld.

In de GYDI wordt uitsluitend gebruik gemaakt van bestaande gegevens. De rapportage is uitgebreid, in tabellen en in feitelijke bewoordingen met een beoordeling tegen een (impliciete) norm en soms met een voorzichtig weergegeven causaal verband.

De 'jeugd' in de GYDI is altijd 15 jaar of ouder. Soms ligt de bovengrens bij 24 jaar, soms ook bij 29 jaar.

De GYDI dekt niet alle leefgebieden die relevant zijn voor de beoordeling van de kinderrechtsituatie.

Curaçao overweegt de GYDI te gebruiken als jeugdmonitoringinstrument, in combinatie met twee andere instrumenten (DAP en KidsRights Index).

Instrument	Youth Development Index
Organisatie	Commonwealth Secretariat
Frequentie	2013, 2016
Voordelen	• Brengt bestaande data bijeen. • Bevat probleemanalyses. • Statistisch gevalideerd. • Vergelijkbaarheid met de Caribische eilanden in de Commonwealth.
Nadelen	• Uitsluitend gebaseerd op bestaande gegevens. • Omvat niet alle relevante leefgebieden. • Gaat alleen over jeugd vanaf 15 jaar.
Conclusie	• De afbakening van de leeftijdsgroep sluit niet aan bij de behoefte van de BES-eilanden • Veel noodzakelijke data ontbreken op de BES-eilanden. • Heeft weinig toegevoegde waarde voor de BES-eilanden.

⁷ Commonwealth Secretariat: <http://thecommonwealth.org>.

4 Situation Analysis

De Situation Analysis (SitAn) van UNICEF geeft over een bepaald land een eerste inzicht in de situatie waarin kinderen opgroeien in dat land. De SitAn is vooral een onderzoeksmethodologie. De werkwijze van de SitAn is er vooral op gericht overheden te bewegen de situatie waarin kinderen opgroeien, te verbeteren.

Het onderzoek voor een SitAn kent drie stappen:

1. Het beoordelen waar de kinderrechten geschonden worden.
2. Het beoordelen van de redenen waarom kinderrechten geschonden worden.
3. Het toetsen van de uitkomsten bij overheid en andere stakeholders.

De rapportage van een SitAn is een combinatie van tekst en illustrerende kaders en tabellen.

De SitAn is gebaseerd op uitsluitend bestaande gegevens. Hierdoor is niet altijd duidelijk of de ernst van een onderwerp de omvang van de aandacht bepaalt of dat de beschikbaarheid van de informatie dit doet. In veel SitAns wordt de aanbeveling gedaan om meer aandacht te besteden aan de registratie van relevante gegevens. Deze aanbevelingen zijn weinig toegespitst op de lokale behoefte aan gegevens.

De oorzakelijke analyses in een SitAn zijn veelal voorzichtig en daardoor niet erg diepgaand.

De werkwijze van de SitAn is er met name op gericht om een internationaal erkende eerste indruk te krijgen van de situatie waarin kinderen in een ontwikkelingsland opgroeien. Het kan een momentum in het betreffende land creëren om daaraan iets te doen.

Een SitAn op de BES-eilanden levert geen nieuwe informatie op en heeft geen verwachte toegevoegde waarde ten opzichte van het onderzoek *Kind op BES* uit 2013. In 2013 is in overleg met UNICEF internationaal expliciet gekozen om alleen in de zelfstandige landen Aruba, Curacao en St. Maarten een SitAn uit te voeren en om bovengenoemde redenen op de BES-eilanden voor een andere onderzoeks-aanpak te kiezen die geresulteerd heeft in *Kind op BES*.

Instrument	Situation Analysis
Organisatie	UNICEF
Frequentie	Incidenteel
Voordelen	• Hanteert het IVRK als maatstaf. • Brengt bestaande data bijeen. • Bevat probleemanalyses. • Bruikbaar voor een internationaal erkende eerste indruk over een land.
Nadelen	• Uitsluitend gebaseerd op bestaande gegevens. • Weinig toegespitst op specifieke behoeften aan gegevens. • Beperkte oorzakelijke analyses.
Conclusie	• Levert ten opzichte van het onderzoek uit 2013 geen nieuwe informatie of inzichten op.



5 Jaarbericht Kinderrechten

Het Jaarbericht Kinderrechten is een initiatief van UNICEF Nederland⁸ en Defence for Children.⁹ Hierin wordt jaarlijks de kinderrechtensituatie in Nederland onder de loep genomen. Het Kinderrechtenverdrag is uitgangspunt voor de beoordeling.

Per thema worden de kinderrechtenbeginselen geïnventariseerd en wordt de praktijk geanalyseerd aan de hand van een aantal indicatoren. Op basis van de metingen worden beleidsaanbevelingen geformuleerd. Het Jaarbericht bevat ook een terugblik op eerdere aanbevelingen die niet zijn opgevolgd.

Jaarbericht Kinderrechten
Thema's
• Jeugdstrafrecht • Migratie • Kindermishandeling • Uitbuiting • Jeugdzorg

Het Jaarbericht verschijnt sinds 2008 en gaat uit van bestaande cijfers: CBS-cijfers, jaarrapporten en data-bases van organisaties en ministeries.

De focus van het Jaarbericht ligt op kwetsbare groepen kinderen en het geeft dus geen beeld van de algemene kinderrechtensituatie in Nederland.

In het Jaarbericht Kinderrechten 2016 staat een Analyse Caribisch Nederland. Hierin worden de belangrijkste gesignaleerde knelpunten uit de rapporten *Kind op Bonaire*, *Kind op St. Eustatius* en *Kind op Saba* (2013) samengevat, zoals armoede, geweld en gebrekkige monitoring. Bij alle onderwerpen wordt gemeld dat adequate data ontbreken en er wordt gepleit voor verbetering van de data-registratie.

Instrument	Jaarbericht Kinderrechten
Organisatie	UNICEF Nederland en Defence for Children
Frequentie	Vanaf 2008 jaarlijks
Voordelen	• Hanteert het IVRK als maatstaf. • Benoemt probleemgebieden. • Formuleert beleidsaanbevelingen.
Nadelen	• Is sterk afhankelijk van CBS-gegevens en data van ministeries. • Legt de nadruk op kwetsbare groepen kinderen en geeft hiermee geen algemeen beeld van de kinderrechtensituatie.
Conclusie	• Sluit niet aan op de situatie en de lokale knelpunten van de BES-eilanden.

⁸ UNICEF Nederland: <https://www.unicef.nl>.

⁹ Defence for Children: <https://www.defenceforchildren.nl>.



6 KidsRights Index

De KidsRights Index is een samenwerking van de KidsRights Foundation¹⁰ en de Erasmus Universiteit.

De KRI wordt ieder jaar uitgevoerd en omvat 163 van de landen die het IVRK hebben geratificeerd.

KidsRights Index
Thema's
• Levensverwachting • Gezondheid • Onderwijs • Bescherming • Kinderrechtenvriendelijke omgeving

De KRI baseert zich bij de eerste vier thema's geheel op bestaande statistische informatie uit het betreffende land of uit de database van UNICEF. Daarnaast beoordeelt de KRI als vijfde categorie ieder land op basis van het commentaar van het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties. Landen waarover geen of onvoldoende informatie beschikbaar is, worden niet opgenomen in de KRI.

Instrument	KidsRights Index
Organisatie	KidsRights Foundation en de Erasmus Universiteit
Frequentie	Jaarlijks
Voordelen	• Hanteert het IVRK als maatstaf. • Geeft per beoordeeld leefgebied een oordeel.
Nadelen	• Beoordeelt uitsluitend landen waar statistische gegevens over beschikbaar zijn. • Omvat niet alle relevante leefgebieden.
Conclusie	• Is door afwezigheid van gegevens niet goed toepasbaar op de BES-eilanden.

¹⁰ KidsRights Foundation: <http://www.kidsrightsindex.org>.



7 Kinderrechtenmonitor

De Kinderombudsman¹¹ bracht van 2012 tot 2017 jaarlijks een Kinderrechtenmonitor uit. De Kinderombudsman nam dit initiatief om vorm te geven aan zijn taak van monitoring van de implementatie van het Kinderrechtenverdrag.

De Kinderrechtenmonitor wordt samengesteld door de Universiteit Leiden en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Hiervoor worden gegevens van het SCP, het CBS en andere beschikbare gegevens en studies gebruikt.

Grofweg gaat het in de monitor om drie aspecten:

1. Hoe gaat het met de Nederlandse jeugd?
2. Hoe gaat het met de naleving van kinderrechten?
3. Aanbevelingen aan Tweede Kamer en kabinet.

Kinderrechtenmonitor
Thema's
• Gezinsituatie en alternatieve zorg • Bescherming tegen exploitatie en geweld • Vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht • Toereikende levensstandaard • Onderwijs • Minderjarige vreemdelingen

In de Kinderrechtenmonitor wordt uitsluitend gebruik gemaakt van bestaande gegevens. De rapportage is in feitelijke bewoordingen met tabellen, met een beoordeling tegen het Kinderrechtenverdrag als norm en soms met een voorzichtig weergegeven causaal verband.

De monitor levert beperkte informatie over kinderen in Caribisch Nederland, vanwege de geringe beschikbaarheid van gegevens.

Vooralsnog is de Kinderrechtenmonitor over 2016 de laatste. De huidige Kinderombudsman beraadt zich op een nieuwe manier van monitoren van de kinderrechtsituatie in Nederland.

Instrument	Kinderrechtenmonitor
Organisatie	Kinderombudsman en Universiteit van Leiden
Frequentie	Vanaf 2012 jaarlijks tot 2017
Voordelen	• Hanteert het IVRK als maatstaf. • Benoemt probleemgebieden. • Formuleert beleidsaanbevelingen.
Nadelen	• 2016 is vooralsnog het laatste verslagjaar van de Kinderrechtenmonitor.
Conclusie	• Feitelijk niet beschikbaar.

¹¹ Kinderombudsman: <https://www.dekinderombudsman.nl>.



8 Kinderen in Tel

Kinderen in Tel¹² brengt sinds 2006 de leefsituatie van kinderen in Nederlandse gemeenten in beeld, op basis van het Kinderrechtenverdrag. Doel is verbetering van de positie van kinderen.

Het is een initiatief van een aantal belangenorganisaties die zich inzetten voor een betere naleving van het Kinderrechtenverdrag op nationaal niveau:

- Defence for Children
- Bernard van Leer Foundation
- NSGK (Nederlandse Stichting voor het Gehandicapte Kind)
- Verwey-Jonker Instituut.

Het Verwey-Jonker Instituut voert het onderzoek uit en dit resulteert in een landelijk databoek en op gemeenten toegesneden rapporten en data. Ook doet KIT aanbevelingen aan gemeenten voor verbeteringen. KIT wordt financieel ondersteund door het KANS-fonds.

Kinderen in Tel
Thema's
• Gezondheid • Risicojeugd • Gezin en leefomstandigheden • Onderwijs • Vrije tijd/participatie

KIT rapporteert op basis van bestaande gedetailleerde gegevens uit gemeenten. Deze ontbreken (grotendeels) voor de openbare lichamen op de BES-eilanden. De BES-eilanden worden niet meegenomen in KIT en ook niet genoemd in het laatste KIT rapport.

Het evaluatierapport laat zien dat de meeste gemeenten de scores gebruiken ter informatie en dat 4 op de 10 gemeenten er aanleiding in zien om hun jeugdbeleid (nader) in te vullen of aan te passen. Iets meer dan 10% doet niets met de gegevens. Meer dan de helft van alle gemeenten (58%) vindt dat KIT helpt om de positie van kinderen te verbeteren.

Instrument	Kinderen in Tel
Organisatie	Defence for Children, Bernard van Leer Foundation, NSGK, Verwey-Jonker Instituut
Frequentie	Vanaf 2006 acht keer.
Voordelen	• Hanteert het IVRK als maatstaf. • Benoemt probleemgebieden. • Formuleert beleidsaanbevelingen.
Nadelen	• Baseert zich vrijwel uitsluitend op gemeentelijke informatie die op de BES-eilanden niet beschikbaar is.
Conclusie	• Is door afwezigheid van noodzakelijke gegevens niet goed toepasbaar op de BES-eilanden.

¹² Kinderen in Tel: www.kinderenintel.nl.



9 Developmental Assets Profile

Het Developmental Assets Profile (DAP) neemt in het rijtje monitoringinstrumenten een bijzondere plek in. De DAP werkt met gestandaardiseerde vragenlijsten die de kinderen, eventueel met hulp, zelf invullen.

De vragenlijst bestaat uit stellingen op een 4-puntsschaal, zoals:
Erg Oneens <-> Oneens <-> Eens <-> Erg Eens.

Met de vragenlijst wordt de aanwezigheid van 40 waardevolle eigenschappen ('assets') gemeten in acht categorieën, waarvan er vier externe 'assets' zijn en vier interne 'assets'.

Developmental Assets Profile	
External Assets	Internal Assets
<i>1. Support</i> • Family support • Positive family communication • Other adult relationships • Caring neighborhood • Caring school climate • Parent involvement in schooling <i>2. Empowerment</i> • Community values youth • Children as resources • Services to others • Safety <i>3. Boundaries & Expectations</i> • Family boundaries • School boundaries • Neighborhood boundaries • Adult role models • Positive peer influence • High expectations <i>4. Constructive use of time</i> • Creative activities • Child programs • Religious community • Time at home	<i>5. Commitment to learn</i> • Achievement motivation • Learning engagement • Homework • Bonding to school • Reading for pleasure <i>6. Positive values</i> • Caring • Equality and social justice • Integrity • Honesty • Responsibility • Healthy lifestyle <i>7. Social competencies</i> • Planning and decision making • Interpersonal competence • Cultural competence • Resistance skills • Peaceful conflict resolution <i>8. Positive identity</i> • Personal power • Self-esteem • Sense of purpose • Positive view of personal future

De DAP is een instrument van het Search Institute¹³ in Amerika. De vragenlijsten zijn beschikbaar voor verschillende leeftijdscategorieën en in verschillende talen, waaronder het Papiaments.

Op Curaçao is men in 2017 begonnen met toepassing van de DAP. De DAP vormt daar een van de drie onderdelen die men combineert tot een jeugdmonitor.¹⁴ De vragenlijst is eerst getest onder 1350 kinderen van 9 tot 18 jaar, via scholen en middels twee valideringsrondes. De universiteit van Curaçao heeft de vragenlijsten

¹³ Search Institute: <http://www.search-institute.org>.

¹⁴ Naast de DAP worden de KidsRights Index en de Youth Development Index gebruikt.



verwerkt. Het plan is om de DAP eens in de twee jaar uit te voeren. De uitkomsten ervan zijn ook zeer bruikbaar voor de scholen zelf.

Op basis van de uitkomsten van de DAP bestaat er de mogelijkheid om met focusgroepen een verdieping te maken in relevante thema's.

Instrument	Developmental Assets Profile
Organisatie	Search Institute
Frequentie	Facultatief
Voordelen	• Informeert op directe wijze naar waarden in het leven van kinderen, zonder afgeleide indicatoren. • Informeert rechtstreeks bij kinderen. • Statistisch gevalideerd. • Maakt bij herhaalde uitvoering trendanalyses mogelijk. • Relatief eenvoudig in de uitvoering.
Nadelen	• Leidt niet tot scores op de gebruikelijke afgeleide indicatoren.
Conclusie	• Kan een waardevol onderdeel zijn van een monitoringinstrument voor de BES-eilanden.



10 Best Interests of the Child - Model

Het BIC-model is ontwikkeld door de Rijksuniversiteit Groningen als een beslissing ondersteunend instrument dat de kwaliteit van de opvoedingsomgeving in beeld brengt. Het is tot nu toe voornamelijk gebruikt bij beslissingen over vreemdelingenkinderen en kinderen die te maken hebben met strafrecht (in Europees Nederland).

Het instrument sluit aan op de minimumvoorwaarden van het Kinderrechtenverdrag en focust op cruciale pedagogische omgevingsfactoren en ontwikkelingsmogelijkheden.

Er is een vragenlijst (BIC-Questionnaire of BIC-Q), gericht op 14 ontwikkelingscondities, die professionals kunnen gebruiken om te beoordelen welke beslissing het meest in het belang van een *individueel* kind is.

De afgelopen tijd is het BIC-model ook toegepast voor groepen kinderen, zoals door de Kinderombudsman, die een vragenlijst heeft uitgezet in Europees en Caribisch Nederland bij de start van haar ambt (BIC-Selfreport of BIC-S). Er is een versie van de BIC-vragenlijst voor ouders in de maak.

Best Interests of the Child (BIC) model
Pedagogical environmental conditions
Family: current situation <i>Physical wellbeing</i> 1. Adequate physical care 2. Safe direct physical environment <i>Care and upbringing</i> 3. Affective atmosphere 4. Supportive, flexible childrearing structure 5. Adequate examples by parent 6. Interest
Family: future and past 7. Continuity in upbringing conditions, future perspective
Society: current situation 8. Safe wider physical environment 9. Respect 10. Social network 11. Education 12. Contact with peers 13. Adequate examples in society
Society: future and past 14. Stability in life circumstances, future perspective

Het BIC-model is mogelijk bruikbaar als onderdeel van een monitoringinstrument voor de BES-eilanden. Het zou een *kader* kunnen bieden bij het ontwikkelen van toegespitste instrumenten op de BES-situatie en dan voornamelijk om te controleren of de verschillende elementen rond de opvoedingsomgeving aan bod zijn gekomen.



Wellicht zou op termijn een BIC-vragenlijst voor ouders en professionals, toegespitst op de situatie in Caribisch Nederland een aanvulling kunnen betekenen.

Instrument	Best Interests of the Child (BIC) model
Organisatie	Rijksuniversiteit Groningen
Frequentie	Facultatief
Voordelen	• Hanteert het IVRK als maatstaf. • Er is een toepassing voor groepen kinderen in de maak.
Nadelen	• Is ontwikkeld voor toepassing bij individuele kinderen.
Conclusie	• Het biedt mogelijk een kader voor het ontwikkelen van instrumenten voor de BES-eilanden.



Eilanden in het Caribisch gebied

Bijlage 4

bij: Met het oog op de kinderen – Advies over monitoring situatie BES-eilanden
21 juli 2017

Naast de BES-eilanden, Aruba, Curaçao en het Nederlandse deel van St. Maarten liggen er in het Caribisch gebied meer eilanden met een historische binding met Europa:

- 10 eilanden(groepen) die onderdeel zijn van de Commonwealth.
- 5 eilanden(groepen) als overzees gebiedsdeel van het Verenigd Koninkrijk.
- 4 eilanden(groepen) als overzeese gemeenschap of departement van Frankrijk.

Land		opp km2	inw	inw/km2	toelichting
Antigua and Barbuda	CW	442	93.581	212	3 eilanden
Bahamas	CW	13.878	310.000	22	700 eilanden
Barbados	CW	430	291.495	678	
Dominica	CW	751	73.757	98	
Grenada	CW	344	111.219	323	
Jamaica	CW	10.991	2.970.340	270	
Saint Lucia	CW	539	164.464	305	
St Kitts and Nevis	CW	261	52.329	200	2 eilanden
St Vincent and The Grenadines	CW	389	102.350	263	1 groot en veel kleine eilanden
Trinidad and Tobago	CW	5.130	1.220.479	238	2 grote en aantal kleine eilanden
Anguilla	UK	91	16.752	184	overzees gebiedsdeel
Montserrat	UK	103	5.267	51	overzees gebiedsdeel
Maagdeneilanden	UK	151	34.232	227	overzees gebiedsdeel 50 eilanden
Kaaimaneilanden	UK	264	55.036	208	overzees gebiedsdeel 3 eilanden
Turks- en Caicoseilanden	UK	948	51.430	54	overzees gebiedsdeel 300 eilanden
Aruba	KN	180	113.748	632	
Bonaire	KN	288	18.413	64	
Curaçao	KN	444	150.563	339	
St Maarten	KN	34	37.224	1.095	cijfers voor Nederlands deel
St Eustatius	KN	21	4.020	191	
Saba	KN	13	1.800	138	
Guadeloupe	Fr	1.707	49.905	29	Departement - 7 eilanden
Martinique	Fr	1.128	400.535	355	departement
St Barthélemy	Fr	21	7.209	343	overzeese gemeenschap
St Martin	Fr	53	31.949	603	overzeese gemeenschap



Plan van aanpak op hoofdpunten

Bijlage 5

bij: Met het oog op de kinderen – Advies over monitoring situatie BES-eilanden
21 juli 2017

In het advies en met name in hoofdstuk 6 zijn de contouren weergegeven van een nieuw monitoringinstrument voor de situatie waarin kinderen opgroeien op de BES-eilanden. In deze bijlage worden op hoofdlijnen de activiteiten beschreven die nodig zijn om een adequaat monitoringinstrument ten aanzien van kinderrechten op de BES-eilanden te implementeren.

Vorbereiding

- Besluitvorming naar aanleiding van voorliggend advies over visie en uitwerkingsrichting van het monitoringinstrument.
- Uitwerking plan van aanpak.
- Instellen van een begeleidingscommissie.

Workshops met beleidsmakers en deskundigen

Onderwerpen:

- Gevolgen van armoede.
- Gezondheid (psychisch en lichamelijk; geweld).
- Participatie (thuis, school, samenleving).

Deelnemers per eiland:

- Lokale organisaties.
- Lokale overheid.
- Nationale overheid (RCN en ENL).

1. *Activiteiten eerste fase*

- Vorbereiding workshops met beleidsmakers en deskundigen.
- Eerste opzet sociale kaart voor ieder van de drie onderwerpen.

2. *Activiteiten tweede fase*

Eerste ronde workshops over armoede, gezondheid en participatie:

- Identificeren van de actuele problemen rond het onderwerp.
- Identificeren van de organisaties en structuren rond het onderwerp (sociale kaart).
- Inventariseren welke (bestaande) registratie en indicatoren het inzicht in de aard en omvang van de problemen rond het onderwerp kunnen onderbouwen.

3. *Activiteiten derde fase*

- Uitwerken resultaten eerste ronde workshops.
- Vorbereiden tweede ronde workshops.



4. *Activiteiten vierde fase*

Tweede ronde workshops over armoede, gezondheid en participatie:

- Uitzoeken hoe de (bestaande) registratie zich kan ontwikkelen tot structurele en duurzame informatievoorziening.
- Adopteren van bestaande standaarden als stip op de horizon.

5. *Activiteiten vijfde fase*

- Uitwerken resultaten twee ronde workshops.
- Voorbereiden workshopsronde over andere leefgebieden.

Survey voor Developmental Assets Profile (DAP)

1. *Fase 1*

- Voorbereiding DAP op BES-eilanden begin schooljaar.
Op Curaçao is ervaring met de DAP, beschikt men over de licentie voor het gebruik in het Caribisch gebied en is men welwillend nadere ondersteuning te bieden.

2. *Fase 2*

- Uitvoeren DAP-survey op BES-eilanden
De DAP-survey wordt gehouden onder schoolkinderen aan het begin van het schooljaar. In samenwerking met specifieke organisaties op de eilanden worden kinderen benaderd die niet via de schoolorganisatie worden bereikt.

3. *Fase 3*

- Uitwerken resultaten en rapportage DAP-survey.
Voor uitvoering en dataverwerking kunnen de openbare lichamen onder meer ondersteund worden door het CBS en voor trainingen en verwerking van gegevens kan samenwerking worden gezocht met (de universiteit van) Curaçao.

Uitwerking

Voor de laatste fase van het ontwikkelen van het monitoringinstrument gaat het op hoofdlijnen om de volgende activiteiten:

- Rapportage aan de Eerste en Tweede Kamer.
- Uitwerken van de informatiestructuur en de datadefinities voor de acht leefgebieden in samenwerking met de drie beleidsniveaus.
- Besluitvorming over de uitvoeringsorganisatie op de langere termijn, bijvoorbeeld met CBS (Jeugdmonitor) en/of de Kinderombudsman.
- Besluitvorming over het opdrachtgeverschap en de structurele financiering van het monitoringinstrument.
- Evaluatie in hoeverre dit nu allemaal de situatie op de BES-eilanden daadwerkelijk verbetert, met het oog op de kinderen.