

Nog meer ‘meten’ en ‘weten’ met het oog op een gefundeerd kinderrechtenbeleid:oproep tot reflectie over de zin en onzin van Child (Friendly) Budgeting¹

Siska Van de Weyer en Dr Sarah D’hondt

Abstract Nederlands:

Het V.N.-Kinderrechtencomité drukt sinds enkele jaren zijn bezorgdheid uit over het ontbreken van enige indicatie over hoe de budgetten van de verdragsstaten evolueren in materies die minderjarigen aanbelangen. Het Comité blijft helaas evenwel uiterst vaag over de wijze waarop deze oefening concreet aangepakt kan worden. Het gaat bovendien nog steeds niet over tot een daadwerkelijke evaluatie van budgettaire keuzes die wél gekend zijn.

Voorlopig bewaakt het Comité louter de stand-stillverplichting, “the obligation to not take any retrogressive steps”.

Hier komt mogelijk weldra verandering in. De auteurs zien uit naar de voor 2014 geplande General Comment van het Comité betreffende child budgeting en wensen de reflectie ook op nationaal niveau aan te zwengelen.

Child budgeting kan een rijke bron aan informatie opleveren over beleidsprioriteiten in de praktijk en bovendien een nuttig instrument zijn om een kindgericht beleid te stimuleren.

De oefening noodzaakt evenwel tot belangrijke keuzes, zowel op het vlak van inzet van middelen als van te hanteren methodologie. Kwaliteitsnormen dienen afgewogen te worden tegen pragmatische overwegingen, ter waarborging van de periodiciteit van de oefening, die een noodzakelijke voorwaarde is voor een analyse van de vooruitgang die wordt geboekt.

Trefwoorden Nederlands: kinderrechten – kindgericht beleid – kwaliteitsnormen – child budgeting – child friendly budgeting

¹ Deze reflectienota werd opgesteld in het kader van de werkzaamheden van de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind. Ze beoogt de reflectie aangaande child budgeting een verdere impuls te geven. De auteurs danken De Ambassade, DEI Belgique, de instelling van de Délégué général aux droits de l’enfant, het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, het Kenniscentrum Kinderrechten (KeKi), de Kinderrechtencoalitie, het Kinderrechtencommissariaat, Unicef België en de Vlaamse administratie (het Agentschap sociaal-cultureel werk voor jeugd en volwassenen, afdeling Jeugd en het Departement Financiën en Begroting) voor hun suggesties. De nota verscheen tevens in een verkorte Franstalige versie in Journal du Droit des Jeunes, maart 2014. De titel van deze reflectienota is een knipoog naar enigszins verwant recent pionierswerk betreffende kinderrechtencijfers, verricht door KeKi.

Abstract Engels:

The U.N. Committee on the Rights of the Child expresses since several years its concern about the lack of any indication on how budgets of member States evolve in matters concerning minors. The authors regret the Committees vagueness about the way in which this exercise can concretely be addressed. Moreover, the Committee still doesn't assess the budgetary choices that are being reported. For the moment, the Committee limits itself to guarding the stand still obligation, "the obligation to not take any retrogressive steps".

Soon this might change. The authors are looking forward to the planned (2014) General Comment of the Committee on child budgeting. In the meantime, they wish to promote the reflection at the national level.

Child budgeting can give rise to a rich source of information on how political priorities apply in practice. Moreover it can be a useful tool in order to stimulate a child focused policy.

Still, the exercise requires making important choices, as well at the level of investment of means as in terms of methodology. Standards of quality need to be weighed against pragmatical reasonings, in order to guarantee the periodicity of the exercise, which is a 'conditio sine qua non' for the analysis of the realized progress.

Trefwoorden Engels: child rights – child focused policy – standards of quality – child budgeting – child friendly budgeting

Abstract Frans:

Le Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies exprime depuis quelques années ses préoccupations quant à l'absence de toute indication concernant la manière dont évoluent les budgets des États signataires de la Convention dans des matières qui concernent les mineurs. Le Comité demeure malheureusement extrêmement vague concernant la manière dont cet exercice pourrait être abordé concrètement. En outre, il ne procède toujours pas à une évaluation effective des choix budgétaires qui sont pour leur part connus.

Pour l'instant, le Comité se contente d'observer simplement l'obligation de non-régression, "the obligation to not take any retrogressive steps".

Toutefois, bientôt les choses pourraient évoluer. Les auteurs se régalaient déjà du commentaire général sur le child budgeting que le Comité planifie pour 2014. En attendant, elles entendent donner une impulsion à la réflexion au niveau national.

Le child budgeting peut se révéler une riche source d'informations concernant les priorités politiques qui jouent dans la pratique et constituer en outre un instrument utile pour stimuler une politique axée sur l'enfant.

L'exercice nécessite toutefois de faire des choix importants, tant sur le plan de la mise en œuvre de moyens que sur celui de la méthodologie à appliquer. Des normes de qualité doivent être confrontées à des raisonnements pragmatiques, afin de garantir la périodicité de l'exercice, qui constitue une condition nécessaire d'une analyse des progrès enregistrés en la matière.

Trefwoorden Frans: droits de l'enfant – politique axée sur les droits de l'enfant – normes de qualité – budget en faveur des mineurs – budget adapté aux mineurs

Aanzet en doelstelling

Naar aanleiding van de opmaak van een digitaal sjabloon² voor de periodieke rapportage van België betreffende het IVRK, gezien ook de richtlijn van het Comité voor de Rechten van het Kind om budgettaire gegevens aan te leveren in het periodieke rapport en gezien de ervaring die terzake de afgelopen jaren is opgebouwd door onder meer Unicef, Save the children en Children's Rights Alliance (Mackenzie, & Shall, 2009; Pantin et al., 2010; Nguyen Thi Van et al., 2000; Ali et al., 2001; Kacker, 2007; Johnson & Mcbrayer, 2003; City of Philadelphia, 2007; Gore & Minujin, 2003:21; Shastri & Ganguly Thukral, 2010; Save The Children, 2007; Children's rights alliance, 2013) leek de tijd ons rijp om de reflectie rond child budgeting aan te wakkeren.

De transversale doorvoering – op federaal niveau, na internationale en Europese impulsen daartoe³ – van een ander thematisch budgetteringssysteem, met name gender budgeting, leek ons een interessant bijkomend aanknopingspunt om de haalbaarheid van child budgeting tegen af te wegen.

Tijdens de opmaak van het genoemde IVRK-rapporteringsjabloon rees de vraag naar de beschikbaarheid van informatie omtrent budgetten voor programma's voor minderjarigen. De vaststelling bleek helaas dezelfde als deze reeds gemaakt in 2010, naar aanleiding van de Belgische voorstelling van het vorige (gecombineerd derde en vierde) periodieke IVRK-rapport van België: de gegevens zijn niet rechtstreeks voorhanden.

Daarop werd besloten om de vraag betreffende de (voorziene en / of bestede) budgetten voor minderjarigen voorlopig niet op te nemen in het sjabloon. Het heeft geen zin om administraties op het ogenblik van de redactie van een periodiek rapport te belasten met een *ad hoc* vraag om budgettaire informatie indien daar geen eengemaakt kader voor geboden kan worden. De budgettaire informatie die in een nationaal rapport wordt opgenomen, dient op eenvormige wijze te worden ingezameld.

Om die reden besloot het NCRK-secretariaat over te gaan tot de hiernavolgende theoretische terreinverkenning om aldus de bakens uit te zetten voor een weloverwogen politieke keuze om al dan niet over te gaan tot de uitwerking van een eengemaakt kader voor child (friendly) budgeting (voor een beklemtoning van het belang van deze afweging ook: National Assembly for Wales Children and Young People Committee, 2009). In deze bijdrage wordt child budgeting voorgesteld als een eerste stap. Een grondige analyse van het child budget laat vervolgens toe om de fundamenten te leggen voor child friendly budgeting, het kindvriendelijk inzetten van het beschikbare budget.

De Fédération Wallonie-Bruxelles lijkt alvast overtuigd te zijn van het belang van child budgeting. In haar meest recente driejaarlijkse actieplan voor kinderen staat volgende actie vermeld:

² Het NCRK – secretariaat ontwikkelt momenteel een digitaal sjabloon om de bijdragen van de verscheidene regeringen aan het vijfjaarlijkse IVRK-rapport op uniforme wijze te verzamelen.

³ United Nations for gender equality and the empowerment of women, www.gender-budgets.org; Council of Europe (2005).

'in het budget de uitkeringen en bedragen identificeren die als rechtstreekse of onrechtstreekse bestemmingen kinderen hebben'⁴.

Ook het Vlaams Actieplan Kinderrechten 2011-2014 (verder VJP/VAK) beoogde te onderzoeken "wat de mogelijkheden zijn om de budgetten die ze besteedt aan de verbetering van de positie van kinderen in beeld te brengen om ze aldus meer gericht te kunnen inzetten" (operationele doelstelling 1.4). Bij de eerste opvolging van het VJP/ VAK werden de aanspreekpunten verzocht om ook budgetten te vermelden. De oefening bleek niet geslaagd wegens een gebrek aan voldoende reactie⁵. De Vlaamse regering wenst de reflectie evenwel voort te zetten en hoopt dat het NCRK-secretariaat met een "reflectietekst op basis van bestaande goede praktijken en aandachtspunten inzake child budgeting" inspiratie kan bieden⁶.

Deze bijdrage is opgebouwd uit drie onderdelen: achtereenvolgens wordt een theoretisch kader geschetst van de huidige vraag naar child budgeting, wordt stilgestaan bij de meerwaarde en beperkingen en wordt een aanzet gegeven tot een concrete implementatie in de Belgische context van child budgeting, de kindgerichte evaluatie ervan, met als einddoel child friendly budgeting.

1. De vraag naar child budgeting: een theoretisch kader

1.1. Definitie

Het Comité spoort in zijn aanbevelingen geformuleerd tijdens de Day of General Discussion van 2007 die aan het thema 'budget voor kinderrechten' werd gewijd, de overheden van de verdragsstaten aan om op periodieke wijze de beschikbare economische, menselijke en organisatorische middelen voor de realisatie van de kinderrechten, evenals de middelen die effectief gebruikt zijn om kinderrechten te implementeren, te identificeren.⁷

In deze bijdrage beperken we onze aandacht tot de voorziene en effectief bestede budgettaire middelen en wordt het identificeren en verzamelen van de budgetten in algemene termen als child budgeting gedefinieerd.

⁴ Gouvernement de la Communauté française (2011), *Plan d'actions du Gouvernement de la Communauté française au Parlement de la Communauté française relatif à l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant - décret du 28 janvier 2004*. Geraadpleegd op 21 november 2013, van http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/sites/oejaj/upload/oejaj_super_editor/oejaj_editor/pdf/FWB_PADE_2011_Partie_B_C_DEF.pdf&hash=f9605ffda9ab23d59a963e9bd95eedd524959b15, p. 15, actiepunt 1.2.1.1.

⁵ Hieruit blijkt reeds dat het proces een nauwgezette begeleiding vergt.

⁶ Vlaamse Regering (2013), *Vlaams Jeugdbeleidsplan 2010-2014 en Vlaams Actieplan Kinderrechten. Tussentijds verslag 2011-2012*. Brussel, stuk 2158 (2012-2013) – Nr. 1, 22 juli 2013, 52.

⁷ VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *Recommendations Committee on the Rights of the Child, Day of general discussion on 'Resources for the rights of the child – responsibility of states'*, 21 september 2007: "The Committee encourages State Parties to periodically identify available economic, human and organisational resources for the achievement of children's rights, as well as the resources which are actually used to implement children's rights, and combine both in an assessment of available resources."

Het resultaat van child budgeting is een overzicht van budgetten voor programma's die minderjarigen betreffen (Shastri & Ganguly Thukral, 2010: 29), gedistilleerd uit de algemene overheidsbegroting.

1.2. Relevante bepalingen en aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité aangaande child budgeting

Artikel 4, *in fine* IVRK (“Ten aanzien van economische, sociale en culturele rechten nemen de Staten die partij zijn deze maatregelen in de ruimste mate waarin de hun ter beschikking staande middelen dit toelaten... ”⁸) kan gezien worden als een eerste aanzet om aan child budgeting te doen en om te streven naar een optimale benutting van de budgetten. Eveneens vraagt het VN-kinderrechtencomité in zijn rapporteringsrichtlijnen om aan te geven of het budget voor het realiseren van kinderrechten duidelijk geïdentificeerd en gemonitord kan worden en om bepaalde budgettaire informatie op te nemen in de periodieke overheidsrapporten⁹.

Het belang van artikel 4 IVRK wordt door het Comité beklemtoond door middel van General Comment nr. 5¹⁰ en de aanbevelingen geformuleerd tijdens de reeds aangehaalde Day of General Discussion van 2007¹¹.

Het Comité herhaalde bij die gelegenheden zijn verzoek aan de verdragsstaten om periodiek de omvang en proportie van het overheidsbudget voor de realisatie van het IVRK te identificeren en op te nemen in de periodieke rapporteringen.¹²

Deze informatie is immers onontbeerlijk voor een correcte evaluatie van de stappen die op alle overheidsniveaus genomen worden om te verzekeren dat de economische en sociale planning – die aanleiding geeft tot beleids- en budgettaire beslissingen – gemaakt wordt in het belang van het kind en dat minderjarigen, inclusief kwetsbare groepen, beschermd worden tegen de ongunstige effecten van het economische beleid of schommelingen op de financiële markt.¹³

⁸ Zie ook art. 2(1) ICESCR: “... take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights...”.

⁹ VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *Treaty-specific guidelines regarding the form and content of periodic reports to be submitted by states parties under article 44, paragraph 1 (b), of the Convention on the Rights of the Child*, 2010, Titel I ‘General measures of implementation (arts. 4, 42 and 44, para. 6, of the Convention)’ en titel II. ‘Statistical information to be provided in the report’, punt A. General measures of implementation (arts. 4, 42 and 44, para. 6).

¹⁰ VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *General Comment 5 ‘General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44 para.6)*.

¹¹ VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *Recommendations Day of general discussion on ‘resources for the rights of the child – responsibility of states*, 2007.

¹² Ter informatie: het Comité vraagt de overheden om zowel de economische, personeels- en organisatorische middelen te identificeren. In deze bijdrage is ervoor gekozen om enkel te focussen op de budgettaire middelen en niet op de andere elementen.

¹³ VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *General Comment 5 ‘General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44 para.6)*, 12, titel G. ‘Making children visible in budgets’: “No State can tell whether it is fulfilling children’s economic, social and cultural rights ‘to the maximum extent of ... available resources’, as it is required to do under article 4, unless it can identify the proportion of national and other budgets allocated to the social sector and, within that, to children, both directly and indirectly. The Committee needs to know what steps are taken at all levels of Government to ensure that economic and social planning and decision-making and budgetary decisions are made

Zowel in General Comment nr. 5, in de aanbevelingen geformuleerd tijdens de Day of General Discussion van 2007 als in de slotbeschouwingen van het Comité naar aanleiding van de voorstelling van het gecombineerde derde en vierde IVRK-rapport van België wordt gewezen op de noodzaak om een kinderrechtenbenadering en in het bijzonder het belang van het kind¹⁴ aan te wenden bij de uitwerking van de begroting van de verdragsstaat.

Aanbevolen wordt om voor het hele budget een traceersysteem in te voeren voor de toewijzing en het gebruik van middelen voor minderjarigen. Het Comité dringt er tevens op aan dat dit opvolgingssysteem vervolgens ook zou worden gebruikt voor effectmeting.¹⁵

Ook ten aanzien van andere verdragsstaten drukt het Comité sinds enkele jaren zijn bezorgdheid uit over het ontbreken van enige indicatie over hoe de budgetten evolueren in materies die minderjarigen aanbelangen¹⁶. Het Comité blijft helaas evenwel uiterst vaag over de wijze waarop deze oefening concreet aangepakt kan worden. Het gaat bovendien nog steeds niet over tot een daadwerkelijke evaluatie van budgettaire keuzes die wél gekend zijn.

Voorlopig bewaakt het Comité louter de stand-stillverplichting, “the obligation to not take any retrogressive steps”¹⁷. Het spreekt voor zich dat deze beperkte controle geenszins waarborgt dat voldoende budgettaire inspanningen worden geleverd om kinderrechten te realiseren.

Samen met A. Nolan betreuren we het vermijdende gedrag dat het Comité tot op heden ter zake aan de dag legt, maar delen we de verwachting dat met de nieuwe klachtenprocedure (Optioneel

Opmerking [d1]: het nummer van de voetnoot komt niet automatisch in de voetnoten te staan. Ik plaatste het in afwachting van jullie technische correctie manueel in gele fluo.

with the best interests of children as a primary consideration and that children, including in particular marginalized and disadvantaged groups of children, are protected from the adverse effects of economic policies or financial downturns.”; VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *Recommendations day of general discussion ‘The private sector as a service provider’*, 2002, 14: “In the context of its reporting obligations, State parties should identify the amount and proportion of the State budget spent on children through public and private institutions or organizations in order to evaluate the impact and effect of the expenditures and also, in view of the costs, the accessibility, and the quality and effectiveness of the services for children in the different sectors, and include such information in its initial and periodic reports”; VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *o.c.*, 2007, 7.

¹⁴ VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *General Comment 5 ‘General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44 para.6)*, §51: het Comité wenst te weten welke stappen worden genomen “at all levels of Government to ensure that economic and social planning and decision-making and budgetary decisions are made with the best interests of children as a primary consideration”. Zie ook VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *General Comment 9 on the rights of children with disabilities*, 2007, CRC/C/GC/P, §20; VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *General Comment 13 on the right of the child to freedom from all forms of violence*, 2011, CRC/C/GC/13, §40-42, 71-72 en 74-75; VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *General Comment 17 on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts*, 2013, CRC/C/GC/17, §15(b), 17, 51, 54, 57(b) en bovenal: 58 (d).

¹⁵ VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *Concluding Observations: Belgium*, 18 juni 2010, CRC/C/BEL/CO/3-4, 5 (CO 20): “Het Comité dringt er tevens op aan dat dit opvolgingssysteem ook zou worden gebruikt voor effectmeting van hoe investeringen in eender welke sector kunnen worden aangewend in het belang van het kind, waarbij de verschillende impact van deze investering voor jongens en meisjes moet worden gemeten”.

¹⁶ VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *Concluding Observations: Albania*, 2012, CRC/C/ALB/CO/2-4; VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *Concluding Observations: Canada*, 2013, CRC/C/CAN/CO/3-4; VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *Concluding Observations: Cook Islands*, 2012, CRC/COK/CO/1. In VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *Concluding Observations: Bangladesh*, 2009, CRC/C/BGD/CO/4, gaf het Comité enkele tips mee.

¹⁷ VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *General Comment 15 ‘The right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (Article. 24)’*, 2013, CRC/C/GC/15, §72. Zie ook VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *General Comment 17 on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts*, 2013, CRC/C/GC/17, §55: “no regressive measures (...) are permitted.”

protocol bij het IVRK inzake een mededelingsprocedure) een sterk instrument in handen van het Comité wordt gelegd om zich ter zake concreter uit te spreken (Nolan, 2013: 248-277)¹⁸. Hoopgevend nog is het heuglijke nieuws dat het Comité in 2014 werkzaamheden zal opstarten met het oog op de redactie van een General Comment gewijd aan child budgeting.

In afwachting daarvan wensen we met deze bijdrage de reflectie aan te wakkeren over de haalbaarheid en wenselijkheid om op Belgisch niveau over te gaan tot child budgeting, mede in het licht van eerdere ervaringen met vergelijkbare processen.

1.3. Meerwaarde en beperkingen van child budgeting

Uit de beschikbare literatuur blijkt dat child budgeting een ingewikkeld proces is, intensief en van lange duur. We verkiezen dan ook om vooreerst de meerwaarde van child budgeting af te wegen tegen de inspanning die de oefening ongetwijfeld zal kosten.

1.3.1. Voordelen

1.3.1.1. Inzicht verschaffen

Child budgeting kan als beleidstool gehanteerd worden om meer inzicht te verschaffen in het complexe, gefragmenteerde financieringssysteem van de overheden. De mate waarin de financiering gefragmenteerd verloopt, reflecteert onder andere de mate waarin de diensten gefragmenteerd zijn. Dergelijke fragmentatie dient niet noodzakelijk negatief gepercipieerd te worden. Ze is vaak – naast de realiteit van gemengde bevoegdheden in onze complexe staatsstructuur – mede het gevolg van een grote diversiteit aan categorieën van doelgroepen en diensten.

De cartografie die voortvloeit uit child budgeting kan eveneens eventuele hiaten en overlappingsen zichtbaar maken. Ze laat toe om politieke en financiële belangen te identificeren (Friedman & Danegger, 1998: 4; Unicef, 2013: 7, 12), om de prioriteiten zichtbaar te maken die worden gehanteerd bij de middelentoewijzing en deze af te wegen tegen politieke engagementen betreffende kinderrechten (Schoenmaekers et al., 2006: 1; National Assembly for Wales Children and Young People Committee, 2009: 5; Shastri & Ganguly Thukral, 2010: 29). Deze analyse kan ook tot verrassende conclusies leiden betreffende de effectief toegepaste politieke prioriteiten aangezien deze niet steeds in officiële bronnen worden geëxpliciteerd.

Het naast elkaar leggen van de resultaten van child budgeting van verscheidene jaren laat overigens toe om evoluties in budgetten van en tussen verschillende sectoren, en meer specifiek van en tussen verschillende programma's bloot te leggen.

¹⁸ Zie ook onder meer art. 10 (4) Optioneel protocol bij het IVRK inzake een mededelingsprocedure: “ (...) the Committee shall consider the reasonableness of the steps taken by the State party in accordance with article 4 of the Convention”.

Door het opstellen van een transparant overzicht krijgt de (minder- en meerderjarige) burger de mogelijkheid inzicht te verwerven in de bestedingen van de overheid¹⁹. Het biedt de overheid aldus de kans om verantwoording af te leggen over haar uitgaven en inspanningen om kinderrechten te realiseren (Ministry of Women and Children Affairs et al., 2013: 1; UNICEF, 2013: 7, 12, 13). Child budgeting vormt met andere woorden, naast het werken met efficiënte kinderrechtenindicatoren die, naar gelang hun opzet, de stand van zaken, de vooruitgang, de resultaten of de impact van het beleid beogen in beeld te brengen²⁰, een belangrijke tool om de impact van het gevoerde kinderrechtenbeleid meetbaar en zichtbaar te maken. We wijzen niettemin op het belang om de band tussen een budget en het concrete effect van zijn besteding voldoende te relativiseren. De realisatie van interessante projecten vergt immers niet steeds een groot budget, en bovenal: een budget voor minderjarigen getuigt op zich niet van een efficiënt en kindvriendelijk beleid.

Transparantie over het voor minderjarigen bestemde budget heeft als bijkomend voordeel dat onrealistische verwachtingen van ‘budget groups’ gemakkelijker kunnen worden voorkomen. Het laat hen toe om meer te focussen op het stellen van prioriteiten en op het verbeteren van de effectiviteit en de efficiëntie van het totale budget (UNICEF, 2013: 14, 25, 28). Realiteitszin en efficiëntiedenken maken plaats voor de soms onrealistische hang naar steeds grotere budgetten (Shastri & Ganguly Thukral, 2010: 22).

Ons inziens kan child budgeting specifiek voor de Belgische situatie bijkomend als meerwaarde hebben dat het een vergelijking toelaat van de financiële ondersteuning die gelijkaardige programma’s in de verscheidene gemeenschappen en gewesten krijgen.

1.3.1.2. Bijsturen

Het resultaat van de analyse van kindgerelateerde budgetten kan op korte termijn bij politici het algemeen bewustzijn aanscherpen dat in departementale budgetten aandacht moet uitgaan naar het ontwikkelen van kindvriendelijke programma’s (Save the children, 2012) ter bestemming van minderjarigen.

¹⁹ In dit verband kan de Belgische Staat worden aanbevolen om mee te werken aan het ‘International Budget Partnership’ project van het Amerikaanse Centre on Budget and Policy Priorities. In het kader van dit project, dat meer overheidstransparantie inzake het budgettaire beleid beoogt, publiceert het genoemde Center een ‘Open Budget Survey’ (zie <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>). Onder meer Duitsland, Frankrijk, Ierland, Italië, Noorwegen, Portugal, Spanje, VK, VS en Zweden nemen reeds aan dit project deel. Op basis van een bevraging van de deelnemende landen aangaande de budgettaire transparantie die ze hun burgers bieden (via de publicatie van onder meer het ontwerp van begrotingswet, de begrotingswet, een vereenvoudigde brochure die de begroting toelicht, tussentijdse rapporten over de bestedingen, het auditrapport (voor België zou dit de rapporten van onder meer het Rekenhof betreffen), wordt een overzicht per land opgesteld, gevolgd door een quotering en aanbevelingen.

²⁰ Een indicatorenset beoogt een zo waarheidsgetrouw mogelijk beeld te schetsen van het gevoerde beleid en bevat aldus mogelijk ook enkele indicatoren betreffende het voorziene of bestede budget.

Op (middel-)lange termijn kan dergelijke analyse leiden tot een doeltreffender en doelmatiger gebruik van overheidsmiddelen, evenals het verbeteren van de samenwerking en afstemming tussen de verschillende diensten²¹.

Ook kan het resultaat toelaten om een kostenvoorspellende methodologie te ontwikkelen om het budget van te ontwikkelen programma's in te schatten (Schoenmaekers et al., 2006: 4.).

1.3.1.3. Internationale vergelijkbaarheid

Child budgeting laat toe om, mits van eenzelfde aanpak wordt uitgegaan, de beleidsprioriteiten van landen met elkaar te vergelijken²². Op basis van dergelijke uitgebreide cartografie kunnen analyses gemaakt worden en goede praktijken op internationaal niveau uitgewisseld worden. Daarbij dient evenwel in belangrijke mate rekening gehouden te worden met verschillende uitgangssituaties en verschillende culturele realiteiten en prioriteiten, die alle hun impact hebben op zowel de invulling van het begrip 'kinderrechten' als op de concrete vertaling van kinderrechten in het beleid. We verwijzen tevens naar onze eerdere opmerking dat het voorziene en bestede budget slechts één van de elementen vormt die in aanmerking genomen dienen te worden om het beleid te analyseren. Het toegewezen budget zegt op zich niets over de kwaliteit van het gevoerde beleid. In een verschillende internationale context dient met nog grotere omzichtigheid omgesprongen te worden met budgetmatige vergelijkingen.

1.3.2. Beperkingen

1.3.2.1. Accuraatheid

Het is uiterst moeilijk tot onhaalbaar om het budget voor minderjarigen zonder enige foutmarge te destilleren uit de algemene overheidsbegroting.

De budgettaire gegevens zijn vaak niet compleet, niet gedetailleerd genoeg, niet voldoende transparant of simpelweg niet beschikbaar (Shastri & Ganguly Thukral, 2010: 67; Gore, 2004). Dit impliceert onder andere dat budgetten voor programma's voor specifieke doelgroepen, zoals minderjarigen in armoede of minderjarige vreemdelingen, niet altijd gemakkelijk te identificeren zijn. Eveneens dient in geval van gebrek aan opsplitsing tussen minderjarige en meerderjarige bestemmingen gebruik gemaakt te worden van verdeelsleutels²³ om het aandeel voor minderjarigen te berekenen.

²¹ Voor meer informatie over de analyse van de budgetten voor minderjarigen *cf. infra*, titel 2.3.1.

²² Unicef, 2013: 21 verwijst naar de hiernavolgende classificatiemodellen die de internationale vergelijkbaarheid kunnen bevorderen: Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) reports en de V.N.-'Classification of Functions of Government' (COFOG).

²³ Volgende verdeelsleutel werd gebruikt in de studie van J. Isaacs et al., 2012: 13: "As a result, we calculate the share of program resources dedicated to children in one of the following ways: For programs that serve children only, we assume 100 percent of program expenditures (benefits and associated administrative costs) go to children. For programs that provide

Het is vanzelfsprekend niet aangewezen om zich systematisch te baseren op het proportionele aandeel van minderjarigen in de totale bevolking. De verdeelsleutels dienen (bij benadering) bepaald te worden in functie van de effectieve bestedingen aan minderjarigen (National assembly for Wales-children and young people committee, 2009: 22-23¹). Deze werkwijze maakt het eindresultaat onvermijdelijk minder accuraat (Schoenmaekers et al., 2006: 14).

Ook kunnen vragen gesteld worden bij de actualiteitswaarde van de oefening: informatie betreffende het effectief bestede budget is niet onmiddellijk beschikbaar, mede omdat laattijdige financiële transacties afgewacht moeten worden (Schoenmaekers et al., 2006: 13).

Tenslotte kunnen eveneens vragen rijzen bij de accuraatheid van child budgeting als middel om de kindvriendelijkheid van het beleid te meten. Zoals we reeds aangaven, een hoge budgettaire inspanning resorteert niet altijd proportioneel even belangrijke effecten. Omgekeerd heeft een kwaliteitsvol beleid niet noodzakelijk een hoge economische kost. Ook ressorteren budgettaire positieve maatregelen op domeinen die geen verband houden met minderjarigen soms indirect effect op minderjarigen zonder enig budget te vergen (bv. door de tabakstaks verhoogt de prijs van rookwaren, wat een ontradend effect kan hebben op minderjarigen).

1.3.2.2. Objectiviteit

Om child budgeting hanteerbaar te houden, is het niet aangeraden om budgetten op te nemen voor programma's die slechts marginaal gerelateerd zijn aan minderjarigen. Aangezien we met de cartografie immers beogen om vervolgens over te gaan tot een analyse en evaluatie van het gevoerde begrotingsbeleid, dienen enkel gegevens die een meerwaarde vormen voor de geplande analyse, opgenomen te worden (Friedman & Danegger, 1998: 4). Dit impliceert evenwel dat men zich moet uitspreken over de vraag welke budgetten al dan niet een meerwaarde bieden. Zo kan bijvoorbeeld geoordeeld worden dat de budgetten voor de aanleg van oversteekplaatsen of snelheidsbeperkingen bij scholen opgenomen moeten worden, in tegenstelling tot de budgetten bestemd voor de aanleg van een veilige rotonde of voor het voorzien van snelheidsbeperkingen binnen de bebouwde kom. Dit leidt onvermijdelijk tot subjectieve keuzes waardoor ook de uiteindelijke bepaling van het budget voor minderjarigen niet objectief kan verlopen. Om de oefening niettemin de nodige autoriteit te

direct services to children and adults (e.g., Medicaid), we calculate the percentage of program expenditures that go to children. For programs that provide benefits only to families with children, and if the benefit size is determined by the number of children, we assume 100 percent of program expenditures go to children (e.g., Child Tax Credit, dependent exemption). For other programs where benefits are provided to families without any delineation of parents' and children's shares, we generally estimate a children's share based on the number of children and adults in the family and assuming equal benefits per capita within the family (e.g., TANF, SNAP, housing)". Andere studies hanteren – vermoedelijk met het oog op het haalbaar houden van de studie – het proportionele aandeel van minderjarige bestemmingen van het gevoerde beleid, zonder daar verdere kwalitatieve onderzoeken aan te koppelen, tenzij overleg met de betrokken overheidsdienst vlot aanleiding geeft tot correcties: zie bv. Ministry of Women and Children Affairs, Policy Research Institute en Unicef Bangladesh, 2013: 92.

verlenen is het daarom aangewezen om een weloverwogen methodologie uit te werken waarin alle betrokkenen zich kunnen vinden²⁴.

1.3.2.3. Arbeidsintensief

Het verzamelen van budgetten is uiterst arbeidsintensief, onder meer omdat in geval van gemengde bevoegdheden verscheidene bevoegdheidsniveaus verantwoordelijk zijn voor de financiering van één en dezelfde post (Schoenmaekers et al., 2006: 14). Dit impliceert dat de gegevens verspreid zijn over meerdere bevoegdheidsniveaus en mogelijk op verschillende wijzen worden geregistreerd. Om ze samen te brengen en onderling vergelijkbaar te maken, zal bijgevolg een gelijkvormige benadering overeengekomen moeten worden.

Aangezien uitgaven van overheden bovendien regelmatig de vorm aannemen van een overdracht aan een andere overheid, die met de eigenlijke uitvoering van het beleid is belast, bestaat een risico op dubbeltellingen. Het ontdubbelen van deze gegevens vergt eveneens tijd (Schoenmaekers et al., 2006: 14).

Daarnaast kan ook een vergelijking van de budgetten over de jaren heen bemoeilijkt worden omdat naast programma's en organisaties ook definities en budgetcategorieën binnen deze programma's mogelijk wijzigen in de loop der jaren (Friedman & Danegger, 1998: 17).

1.3.2.4. Kostprijs

Child budgeting brengt onvermijdelijk extra kosten met zich mee (National assembly for Wales-children and young people committee, 2009: 27), dit zowel op het niveau van het verzamelen van de nodige gegevens bij alle departementen als van de verwerking ervan. De kosten situeren zich zowel op het niveau van personeel als op het niveau van technische infrastructuur.

1.3.3. Conclusie

Reeds na deze eerste verkenning blijkt duidelijk dat, ongeacht de methodologie waar uiteindelijk voor geopteerd zou worden, een volstrekt objectieve aanpak uitgesloten is en dat de oefening bovendien meerdere onvolkomenheden met zich zal brengen.

Niettemin en ondanks het intensieve werk dat child budgeting met zich brengt, maakt de oefening ons inziens onlosmakelijk deel uit van een performant kinderrechtenbeleid.. Niet alleen heeft de burger er recht op te weten waar het beleid op inzet en welke de impact is van beleidsmaatregelen (voor zover die impact in elk concreet geval meetbaar is en bovenal: voor zover die meting kan verlopen aan de hand van budgettaire informatie). Daarenboven rust op de

²⁴ Cf. *infra*, titel 2.2.3.

verdragsstaten de internationale verplichting om verantwoording af te leggen over de wijze waarop ze het door hen geratificeerde Verdrag naleven. Een loutere verwijzing naar wetgevende en administratieve initiatieven, zonder de impact daarvan te evalueren of minstens meetbaar te maken, kan niet als verantwoording worden gekwalificeerd. De concrete doorwerking van die initiatieven in de leefwereld van minderjarigen, dáár is het het Comité om te doen.

Zoals we reeds aangaven vergt de realisatie van interessante projecten niet steeds een groot budget. Bovendien getuigt een budget voor minderjarigen niet op zich van een efficiënt en kindvriendelijk beleid. Voor een aantal verwezenlijkingen is een budget evenwel onontbeerlijk. Inspanningen met het oog op een optimale aanwending van het budget zijn dan ook primordiaal.

Aldus vertrouwen we op de meerwaarde van een methodologisch goed uitgewerkt child budget dat zowel als beleidsvoorbereidend instrument dienst doet als achteraf het voorwerp vormt van beleidsevaluatie. We herinneren er evenwel aan dat de context niet uit het oog verloren mag worden: budgettaire informatie vormt slechts een deelaspect van een kwalitatieve en kwantitatieve evaluatie van de realisatie van kinderrechten door een overheid²⁵.

2. Suggesties betreffende child budgeting, de kindgerichte evaluatie ervan, met child friendly budgeting als einddoel

2.1. Inleiding

Child budgeting vormt ons inziens slechts een eerste stap in een ruimer proces met het oog op child friendly budgeting, zoals ook het V.N.-Kinderrechtencomité beoogt²⁶.

Nadat de budgetten voor minderjarigen in kaart zijn gebracht ('child budgeting'), dient het betreffende overzicht grondig te worden geanalyseerd²⁷, om vervolgens, op basis van de

²⁵ We moeten ons ervoor hoeden dat child budgeting een doel op zich wordt. In het kader van de reflectie over het nut van kinderrechtenindicatoren werd reeds gewaarschuwd voor 'tokenisme'. Onder meer het Fundamental Rights Agency van de Europese Unie wijst erop dat indicatoren slechts een beperkt beeld van de werkelijkheid schetsen: niet de dienstverlening op zich, maar een oppervlakkige indicatie van de veronderstelde resultaten van die dienstverlening, wordt gemeten (Europees Agentschap voor Fundamentele Rechten (FRA), *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union*, Wenen, Europees Agentschap voor Fundamentele Rechten, 2010. Zie hierover ook KENNISCENTRUM KINDERRECHTEN (KeKi), "Metten en weten voor een gefundeerd kinderrechtenbeleid. Een kritische reflectie over de zin en onzin van kinderrechtenindicatoren", 2012, www.keki.be). Met het vermelden van budgetten is dit risico mogelijk nog groter: daarbij wordt niet eens een verondersteld resultaat, maar louter een besteed budget vermeld.

²⁶ VN-Comité voor de rechten van het kind, *Recommendations day of general discussion 'The private sector as a service provider'*, 2002, 14: "In the context of its reporting obligations, State parties should identify the amount and proportion of the State budget spent on children through public and private institutions or organizations in order to evaluate the impact and effect of the expenditures".

²⁷ In de volgende studies wordt het belang van de analyse onderlijnd: National assembly for Wales - children and young people committee, 2009: 5: "It is about examining the resources that national and local government allocate to policies, programmes and services that benefit children and young people, and about whether these adequately reflect their needs";

aanbevelingen die uit deze analyse voortvloeien, te leiden tot aanbevelingen met het oog op child friendly budgeting: een zo efficiënt mogelijke toewijzing en besteding van budget aan het beleid ten behoeve van minderjarigen. In de literatuur wordt de term 'child friendly budgeting' uiterst zelden gehanteerd²⁸. De idee ervan zit evenwel vervat in de doelstelling van meerdere auteurs en ook meerdere child budgeting-systemen om beleidsbeslissingen te inspireren²⁹.

De genoemde drie fasen (child budgeting, analyse en child friendly budgeting) zouden een cyclus kunnen vormen waarbij men zowel bij de opmaak van het begrotingsbeleid, als bij het (bij voorkeur gelijktijdig, naar het voorbeeld van gender budgeting) in kaart brengen van het budget dat aan minderjarigen wordt besteed, als bij de latere evaluatie van dat begrotingsbeleid vertrekt vanuit een kinderrechtvisie.

Onder de hiernavolgende titels worden deze drie beoogde fasen besproken. Per titel wordt aangehaald welke de doelstelling is en hoe deze mogelijk gerealiseerd kan worden.

We brengen in herinnering dat deze bijdrage beoogt de discussie op gang te brengen. De politieke, budgettaire en technische realiseerbaarheid van het voorstel ligt grotendeels in handen van de overheden, die zich hierbij bij voorkeur laten inspireren door academische en middenveldexpertise.

Uit de moeizame uitbouw van gender budgeting op de overheidsniveaus die zich hier reeds toe geëngageerd hebben³⁰, uit het voorlopig uitblijven van andere voorgenomen budgetoefeningen³¹ en uit

Gore & Minujin, 2003: 4: "The Children's Budget is not a separate budget for children. Rather, it is a first step in examining the resources government is allocating to programmes that benefit children, and whether these programmes adequately reflect the needs of children. The Children's Budget is also an attempt to evaluate the resource implications of policy changes in key socio-economic sectors to enable both the government and civil society to monitor the performance of government departments in an effort to meet policy commitments"; Save the children UK et al., 2007; UNICEF, 2013: 12, 21, 29-30 en 33.

²⁸ We vonden de term enkel terug bij: Pantin et al., 2010: 3: "UNICEF (2007) defines a child friendly budget as one that reflects the realization of children's rights. Specifically, national budgets that adequately address children's issues, such as poverty, malnutrition, illiteracy or child protection can be considered to be equitable child friendly budgets. The goal of these children's budgets is the prioritization of children and other socially vulnerable groups in the public expenditure system. These budgets are diverse in terms of actors and type of analytical work carried out by budget advocates. In terms of actors, budget initiatives are sometimes carried out by governments, and civil society organizations"; MacKenzie & Shall, 2009: 1: "The concept of a Children's Budget can be expanded to include a Child Friendly Budget which implies a budget with sufficient allocations to meet the needs of children". UNICEF, 2013, hanteert de term 'child-responsive budgeting'.

²⁹ In de studie City of Philadelphia, 2002: 8, wordt bijvoorbeeld aangehaald dat child budgeting gehanteerd wordt om het stadsbestuur te helpen de coördinatie en efficiëntie tussen departementen te verbeteren en om beter geïnformeerde beslissingen te nemen; De studie van Gore & Minujin, *Background*, 2003: 2-3, 8, 9, haalt eveneens aan dat child budgeting een tool kan zijn om beleidsbeslissingen te beïnvloeden: 'in sum, budgeting is an exercise which serves as a strategic and analytical tool for influencing policy decisions and resource allocation, and monitoring public expenditure. '....' In sum, the rationale for undertaking budget initiatives for children is to: Analyze and influence the budgeting process so that budgets realize children's rights '...' and monitor public expenditure and governance.'

De studie van Johnson & McBrayer, 2003: iii, haalt eveneens aan dat het opmaken van een child budget onder andere als doelstelling heeft onderbouwde beleidsbeslissingen te nemen, realistische prioriteiten te bepalen en dat het een tool is om toekomstige investeringen te bepalen.

³⁰ Cf. *infra*, titel 2.2.3.3.B, voor meer informatie over de stand van zaken bij de federale overheid die vooralsnog als enige overheid tot gender budgeting overgaat. Voor de Vlaamse intenties inzake gender budgeting: zie Open Coördinatie Methode actieplan 66 – 2011-2012: Op Vlaams niveau wordt tegen 2014 onderzocht in welke mate gender budgeting binnen de Vlaamse overheid mogelijk zou kunnen zijn. Het project is evenwel nog steeds in behandeling. Het hierna volgende parlementaire antwoord zou nog steeds van toepassing zijn: *Vr. en Antw. VI. Parl. 2010-2014*, 20 september 2011 (Vr. nr. 652): "Momenteel wordt nog steeds werk gemaakt van de basis waarop gender budgeting zich moet kunnen baseren: met name een meer prestatiegerichte begroting opstellen. "Het nieuwe Rekendecreet en de nieuwe begrotingsstructuur die hiermee gepaard gaat, geven hierbij reeds een eerste aanzet. Het komt er nu verder op aan om beleids- en beheersdocumenten enerzijds en begrotingsdocumenten anderzijds in de toekomst verder naar elkaar toe te laten groeien op basis van de nieuwe artikelstructuur. (...) Eens dit alles op punt staat, kan ook de volgende stap van het inbouwen van een gender dimensie hier mee in geïntegreerd worden. Indien vastgesteld wordt dat de omvorming van de begroting naar een meer outputgerichte

het gegeven dat onvoldoende nuttige informatie gehaald kan worden uit de algemene begrotingsopmaak aangezien slechts een volledige boekhoudkundige weergave van de uitgaven toelaat om het budget dat kinderen betreft in kaart te brengen, blijkt dat dergelijk grootschalig project slechts kans op slagen heeft indien er politiek prioriteit aan wordt verleend en bijvoorbeeld tot expliciete labeling wordt overgegaan³².

2.2. Child budgeting

2.2.1. Inleiding

Onder deze titel wordt ingegaan op enkele keuzes die gemaakt kunnen worden bij child budgeting, *id est* het opstellen van een overzicht van de budgetten voor minderjarigen. In een volgende titel wordt dieper ingegaan op wat met dit overzicht wordt beoogd: een grondige analyse die leidt tot de formulering van aanbevelingen. Het lijkt ons van belang om beide processen, child budgeting en de analyse ervan, samen uit te werken en aldus rekening te houden met de vragen die onder beide titels rijzen.

begroting zijn eindpunt nadert (incl. begrotingen van Vlaamse rechtspersonen), zal in een volgende fase aan de dimensie gender budgeting kunnen gewerkt worden. Zoals professor Holvoet het reeds aangaf zal hierbij eerst centraal binnen het departement Financiën en Begroting in samenwerking met het beleidsdomein Diensten Algemeen Regeringsbeleid aan kennisopbouw moeten gewerkt worden teneinde het eigenaarschap op basis van de nodige experimenteeruimte te verhogen. Dit is ook nodig om de start van gender budgeting ook effectief te doen slagen en niet - zoals ook reeds in de commissie Financiën en Begroting besproken op 4 mei vorig jaar – te verworden tot een bijkomende - niet gedragen - administratieve verplichting. Zoals reeds geschetst gaat momenteel - en dit minstens tot en met de begrotingsopmaak 2013 - nog alle beschikbare tijd binnen de dienst begrotingszaken van het departement Financiën en Begroting op naar de huidige recurrente taken en de werkzaamheden inzake het Rekendecreet (incl. de omvorming tot een prestatiebegroting als noodzakelijke basis voor gender budgeting).” De haalbaarheid van gender budgeting en, bij uitbreiding, child budgeting, zal afhangen van de mate waarin de doelstellingen, indicatoren en streefwaarden expliciet naar gender en kind verwijzen. Voor elk beleidsveld zullen één of twee beleidsprogramma’s worden bepaald. Deze worden dan, zoals voorheen, verder opgedeeld in begrotingsartikelen die aan concrete en bij voorkeur operationele doelstellingen worden gekoppeld. De beleidsopdrachten en –doelstellingen die legislatuurgebonden (kunnen) zijn, worden verder toegelicht in de beleids- en beheersdocumenten. Het is afwachten of systematisch als operationele doelstelling het bereiken van alle kwetsbare groepen zal worden ingeschreven. De beleidsbrief 2014 bevestigt alvast het voornemen om systematisch de genderdimensie op te nemen. Naast deze directe budgettering en de prestaties die hiermee geleverd worden, zijn er ook budgetten die onrechtstreeks een effect hebben op gender en child. Het is hiervoor dat er enerzijds inhoudelijke externe ondersteuning nodig is om deze invloed van budget/prestaties op te kunnen volgen EN anderzijds dient deze bijkomende focus op gender en child dan ook informaticatechnisch ondersteund te worden.

³¹ Cf *supra*, titel ‘Aanzet en doelstellingen’.

³² Dat dit niet evident is mag blijken uit bijvoorbeeld het gegeven dat zelfs de extra middelen die op meerdere domeinen voorzien zijn voor een prestigeproject als ‘Vlaanderen in Actie’ (VIA), zelden expliciet binnen de algemene begroting als VIA-middelen werden gelabeld, wat nochtans een vereiste is voor een betrouwbare analyse achteraf van de effectieve besteding van het VIA-budget. De officiële boordtabel (zie http://www.vso.be/Xvso/Vso/Documents/Akkoorden/VIA_4_2011-2015_akkoord.pdf) volstaat niet voor een analyse van kredietevolaties ter evaluatie van de al dan niet toekenning van de VIA-middelen. Om na te gaan hoe de kredieten in de praktijk worden toegewezen aan de betrokken begrotingsartikelen, dienen de diverse toelichtingen per programma te worden geanalyseerd: <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showParlInitiatief.action?id=897348>.

2.2.2. Door wie?

Het budget voor minderjarigen in kaart brengen, is een taak die zowel door de overheid als door het middenveld opgenomen kan worden. Unicef en een aantal NGO's, waaronder Save the children (Shastri & Ganguly Thukral, 2010: 67), gingen er reeds toe over voor een aantal landen of stelden een handleiding op ter ondersteuning van geïnteresseerde actoren uit het maatschappelijk middenveld. Deze actoren beschikken evenwel niet steeds over de nodige gegevens of werkmiddelen waardoor het niettemin moeilijk blijft de nodige expertise op te bouwen.

Overheden daarentegen beschikken overwegend wel over personeel met de nodige expertise (de personen die instaan voor de opmaak van statistieken, de begroting, budgetaanvragen, het verzamelen van gegevens). Ook vormen de toegang tot cijfergegevens en het beoordelen van hun relevantie en accuraatheid normaal gezien geen probleem voor hen. Mocht dit wél het geval zijn, dan kan het probleem bij de bron worden aangepakt. Het spreekt dan ook voor zich dat de overheid in beginsel dé bevoorrechte speler is als het erop aankomt een zo volledig en exact mogelijk beeld te schetsen van de budgetten voor minderjarigen. De daaropvolgende analyse zal op haar beurt de mogelijkheid tot het formuleren van specifieke aanbevelingen bevorderen (Friedman & Danegger, 1998: 30; UNICEF, 2013: 15).

Ook het V.N.-Kinderrechtencomité richt zich expliciet tot de overheid met zijn vraag om budgetten te verzamelen en op te nemen in de periodieke IVRK-rapporten.

Bovenstaande argumenten lijken ons overtuigend genoeg om ervoor te opteren om child budgeting voornamelijk als overheidstaak te beschouwen, bij voorkeur in nauwe samenwerking met de academische wereld en het middenveld.

De uitwerking van een uniforme methodologie voor child budgeting en de begeleiding van het project dienen ons inziens bij voorkeur toevertrouwd te worden aan een multidisciplinair team, samengesteld uit zowel technische experts, die op de hoogte zijn van de beschikbare gegevens en de vorm waarin deze beschikbaar zijn (percentages, globale cijfers, uitgesplitste cijfers, verzameld per fiscaal jaar of per schooljaar,...) als inhoudelijke experts (met kennis aangaande child budgeting, kinderrechten, het beleid dat ten aanzien van minderjarigen wordt gevoerd, rekening houdend met de staatsstructuur ...) ³³. De effectieve verzameling van de cijfergegevens komt eerder toe aan de betrokken overheidsdiensten.

2.2.3. Methodologie

³³ In volgende studie wordt de noodzaak van samenwerking aangehaald: Shastri & E. Ganguly Thukral, 2010: 44. In de hiernavolgende studies wordt deze noodzaak aangetoond in de praktijk: Johnson & McBrayer, 2003: 75; City of Philadelphia 2002: 113; MacKenzie & A. Shall, 2009: 4; Schoenmaekers et al., 2006: 8, 175-177.

Het is van belang om elke methodologische keuze in het kader van de concrete vormgeving van child budgeting, expliciet te motiveren. Dergelijke transparantie verhoogt de betrouwbaarheid en duidelijkheid van het overzicht dat zal worden opgesteld en van de erop volgende analyse.

Bij het uitwerken van de methodologie zullen enkele keuzes gemaakt moeten worden waar we hieronder nader op ingaan.

2.2.3.1. Uitgangspunt

Enkele van de door ons geraadpleegde child budgeting studies vertrekken vanuit de bestaande programma's en lijsten die op, zonder de link te maken met het Kinderrechtenverdrag³⁴.

Om tegemoet te komen aan het verzoek van het Comité om periodiek de beschikbare en effectief benutte middelen voor de realisatie van het IVRK te identificeren³⁵ en vervolgens een analyse vanuit kinderrechtensperspectief mogelijk te maken die kan uitmonden in beleidsaanbevelingen met het oog op child friendly budgeting, lijkt het ons aangewezen om reeds in de eerste fase van child budgeting vanuit een kinderrechtenbenadering te vertrekken.

Concreet houdt dit in dat eerst bepaald wordt omtrent welke kinderrechten gewerkt zal worden. Voor de concrete invulling van deze rechten, een voorafgaande oefening die de bepaling van de relevante budgetten vervolgens zal vereenvoudigen, kan gebruik gemaakt worden van het rapportagesjabloon dat het NCRK-secretariaat heeft uitgewerkt³⁶.

Bij het bepalen van de kinderrechten die nader onderzocht zullen worden op budgettair vlak dient men er rekening mee te houden dat het niet voor alle rechten even gemakkelijk is de bijhorende budgetten te verzamelen. Zo kunnen de budgetten besteed aan de realisatie van sociale en economische rechten gemakkelijker te identificeren blijken dan deze voor burgerlijke en politieke rechten (Nolan, 2013: 268)³⁷.

Eveneens is het van belang de beoogde analyse in het achterhoofd te houden. Het is enerzijds overbodig om budgetten te verzamelen die men niet plant te analyseren. Anderzijds dient men wel rekening te houden met het gegeven dat kinderrechten onderling verbonden zijn. Aangezien hetzelfde geldt voor hun implementatie kan het dus noodzakelijk blijken budgetten te verzamelen die op het eerste gezicht niet relevant leken te zijn voor de analyse.³⁸

³⁴ In volgende studies wordt geen link gemaakt met het IVRK: Schoenmaekers et al., 2006; Isaacs et al., 2012; Pantin et al., 2010.

In de studie van Mackenzie & Shall, 2009, wordt bij de verzameling van cijfergegevens vertrokken vanuit het IVRK.

³⁵ Committee on the rights of the child, *Recommendations Committee on the Rights of the Child, Day of general discussion on 'Resources for the rights of the child – responsibility of states'*, 21 september 2007, 7-8.

³⁶ Verschijnt weldra op www.ncrk.be.

³⁷ Dit gegeven hoeft geen negatieve invloed te hebben op de realisatie van burgerlijke en politieke rechten, integendeel: zie de voorbereidende werken bij het IVRK, E/CN.4/1989/48, §172: verklaring van onder meer Canada, Nieuw-Zeeland, het VK, de VS en Zweden "that civil and political rights guaranteed in the International Covenant on Civil and Political Rights were not subjected to the availability of resources and that the Covenant's standards should not be weakened in the child's convention".

³⁸ Gore, 2004: 5, 7: "For example, in order to realize a right that falls under one sector such as child protection (for example, child labour) it is important to concurrently make investments in other sectors such as education, and vice versa. If outcomes in education are observed to be below expectations, then there could be several causes for the low quality of education such as inadequate attention to child protection (for example, child labour, which prevents children from attending school), or low investment in nutrition and healthcare (that is, children who are ill, malnourished or hungry cannot be expected to perform their best in school)."

2.2.3.2. Welke budgetten verzamelen

A. What's in? What's out?

Het is aangewezen om op nationaal niveau een aantal criteria vast te leggen die de personen die zouden instaan voor child budgetting toelaten om op elk overheidsniveau op gelijkvormige wijze te bepalen welke programma's en bijgevolg ook de eraan verbonden budgetten bij de oefening worden betrokken³⁹.

Om deze criteria te bepalen dienen voorafgaandelijk enkele keuzes gemaakt te worden die hierna worden beschreven.

Vooreerst dient beslist te worden of al dan niet wordt vertrokken vanuit het IVRK. Indien de structuur van het IVRK wordt gevolgd, rijst vervolgens de vraag of men ambitieus van start gaat en alle rechten van het kind in de oefening betreft, dan wel de oefening bescheiden opstart voor een beperkt aantal rechten.

Ook in het kader van de verzameling van budgetten die betrekking hebben op één enkel recht, dienen meerdere keuzes gemaakt te worden: verzamelt men enkel budgetten die rechtstreeks minderjarigen als bestemming hebben, kiest men voor het andere uiterste en poogt men heel secuur om elk programma dat enig effect heeft op minderjarigen in de oefening te betrekken, of zoekt men een haalbare middenweg⁴⁰?

In het kader van bepaalde studies werd ervoor gekozen om budgetten betreffende de meest traditionele sectoren te verzamelen waarbij minderjarigen meestal rechtstreekse bestemming zijn of waarbij duidelijk is dat ze onrechtstreeks eveneens bestemming zijn zoals onderwijs, gezondheidszorg en gezinsondersteuning (Johnson & Mcbrayer, 2003:8; MacKenzie & Shall, 2009:8). Andere studies gingen verder en verzamelden eveneens de budgetten betreffende minder voor de hand liggende sectoren (bv. mobiliteit) (Schoenmaekers et al., 2006). Daarbij is het evenwel niet altijd eenvoudig om te bepalen in welke mate minderjarigen er bestemming van zijn. De inschaling van de gegevens zal dan ook complex zijn, wat het risico impliceert dat het resultaat minder betrouwbaar wordt.

Men kan overigens nog verder gaan. Ook het verzaken door de overheid aan een bron van inkomsten, bijvoorbeeld door een belastingvermindering toe te kennen aan gezinnen met kinderen, kan mogelijk worden beschouwd als deel van het child budget (budget ter bestemming van programma's voor minderjarigen)⁴¹. Bij het opstellen van het volledige plaatje en bij de analyse van de efficiënte

³⁹ Zie UNICEF, 2013: 21, voor bestaande classificatiemodellen die dienst kunnen doen als goede praktijk.

⁴⁰ Volgende studies verzamelden budgetten betreffende programma's die minderjarigen rechtstreeks én onrechtstreeks als bestemming hebben: Pantin et al., 2010; Harknett et al., 2003; Johnson & McBrayer, 2003.

⁴¹ Isaacs et al., 2012: 12-13, 25: "Even when the analysis is restricted to outlays, however, it includes the direct outlays related to the tax law, chiefly the portions of the Earned Income Tax Credit and Child Tax Credit that are paid out to families as a tax refund, rather than a reduction in tax liability" en "For both 2010 and 2011, we have developed estimates for two programs or tax provisions: the children's share of the tax subsidy for employer-provided health insurance and the children's share of unemployment benefits in states that provide dependent allowances for children. There was an estimated \$19.4

aanwending van het budget, kan ook met deze indirecte kosten voor de overheid rekening worden gehouden.

Rekening houdend met de Belgische staatsstructuur moet tevens beslist worden of men zich beperkt tot de budgetten van de federale overheid en deze van de deelstaten, dan wel ook de provinciale en lokale budgetten opneemt. De meerwaarde van een opname van de provinciale en lokale budgetten bestaat erin dat het child budget met een grotere precisie kan worden gedetermineerd dan wanneer louter wordt uitgegaan van de kwalificatie op federaal of deelstaatniveau van de financiële transfer. Wél dient men erover te waken dat dubbelstellingen worden vermeden. Deze riskeren te ontstaan doordat bedragen overgeheveld van de ene naar de andere overheid bij beide geboekt worden op de uitgavenpost. Het komt er in dat geval op aan om de uitgaven enkel te boeken bij de overheid die het budget effectief benut. Daarnaast dient te worden afgewogen of het genoemde voordeel van een grotere precisie opweegt tegen de grote inspanning om de budgetten van alle overheidsniveaus in kaart te brengen.

Ten slotte dient eveneens besloten te worden of enkel initiatieven die rechtstreeks voortvloeien uit het overheidsbeleid opgenomen worden (het geheel van initiatieven die de overheid onderneemt om de werking van de samenleving te verbeteren en die een zichtbare impact hebben op de bevolking) of eveneens de facilitering van de organisatie en werking van die overheid (zoals salarissen, aankoop materiaal, boekhouding) (Decuyper, 2010: 17).

De beslissingen ter zake kunnen best genomen worden op basis van volgende leidraad: de meerwaarde die de betreffende programma's bieden voor het realiseren van kinderrechten (Friedman & Danegger, 1998: 12)⁴².

Samenvattend bevelen we aan om aandacht te hebben voor de budgetten van alle sectoren en programma's waarvan minderjarigen bestemming zijn, of dat nu exclusief (bijvoorbeeld leerplichtonderwijs), impliciet (bijvoorbeeld cultuur, verkeersveiligheid) of zelfs slechts onrechtstreeks is (bijvoorbeeld beroepsopleiding jeugdwerkers, programma's voor moeders in detentie, ouderschapsondersteuning of specifieke vormingen in kindgerelateerde thema's voor personeelsleden in gesloten instellingen voor minderjarigen), mits een link gemaakt kan worden met kinderrechten.

B. Globale versus opgesplitste budgetten

Een volgende keuze betreft het verzamelen van globale budgettaire data (bv. budget voor onderwijs, gezondheidszorg, zonder opsplitsing naar specifieke groepen van minderjarigen...) versus

billion in tax expenditures on employer provided health insurance for children in 2011 and \$1.2 billion spent on dependent allowances in certain states' unemployment programs."

⁴² Zie nog verdergaand: Johnson & McBrayer, 2003: indirecte kosten (bv. administratieve overhead) worden niet opgenomen; de directe kosten voor het beheren van programma's (bv. personeel, kantoorruimte...) worden wel opgenomen.

meer opgesplitste data (naar leeftijdscategorie, naar kwetsbare groep, bijvoorbeeld op basis van de aanbevelingen ter zake van het VN-Kinderrechtencomité⁴³).

Bij het maken van een keuze ter zake dient de aandacht uit te gaan naar de mate waarin opgesplitste budgetten beschikbaar zijn en zo niet, welke bewerkingen erop uitgevoerd moeten worden om ze te bekomen. Teveel bewerkingen creëren niet alleen een extra werklast. Ze bedreigen tevens de accuraatheid van de gegevens (National Assembly for Wales Children and Young People Committee, 2009: 33).

De mate waarin mogelijks in detail wordt opgesplitst, is trouwens ingegeven door de finaliteit van de oefening. Child budgeting wordt niet ingezet als financieel, boekhoudkundig werkmiddel en vereist als dusdanig geen uiterst gedetailleerde data (Friedman & Danegger, 1998: 33 halen het voorbeeld aan van het budget voor diensten die slechts onrechtstreeks kinderen als begunstigen hebben, bijvoorbeeld algemene verkeersveiligheidsmaatregelen).

Anderzijds is het evenmin aangewezen zich te beperken tot té algemene budgetten omdat het niet mogelijk is om op basis daarvan specifieke trends af te leiden of gerichte aanbevelingen te formuleren (zo kan bijvoorbeeld de opsplitsing naar kwetsbare groepen ongelijkheden aan het licht brengen die bij te algemene budgetten niet zichtbaar worden).

C. Periode

Een aantal studies beveelt aan om, met het oog op de latere analyse, de budgetten over een langere periode te verzamelen (Friedman & Danegger, 1998: 19; Shastri & Ganguly Thukral, 2010: 37; UNICEF, 2013: 13). Dit maakt het mogelijk om trends, evoluties en verschuivingen in de tijd waar te nemen en voorspellingen voor de toekomst te doen.

Studies die budgetten voor een periode van één jaar verzamelden, geven aan dat ze zich hiertoe beperkten vanwege onder meer een gebrek aan voldoende cijfergegevens of het gegeven dat de studie louter ambieerde een eerste aanzet te geven tot child budgeting op langere termijn.

Een eenmalige oefening heeft evenwel bijkomend de volgende beperkingen: het is noch mogelijk om financiële resultaten die naar een volgend boekjaar worden overgedragen mee te rekenen (Schoenmaekers et al., 2006: 9), noch om een meerjarenprogramma budgettair te evalueren.

We bevelen dan ook aan om over te gaan tot het verzamelen van budgetten betreffende meerdere jaren. Enkel deze aanpak laat toe om de budgetten en hun evolutie grondig te analyseren en daaruit de nodige conclusies te trekken om vervolgens child friendly budgeting vorm te kunnen geven.

In dezelfde lijn is een structureel doorvoeren van child budgeting een vereiste om er een efficiënt beleidsinstrument van te maken. De meeste oefeningen die in het verleden plaatsvonden zijn

⁴³ Zie ook het pleidooi terzake van UNICEF, 2013: 34.

eenmalig gebleven. We verwijzen evenwel bij wijze van goede praktijk naar de in Indië en Jordanië structurele doorvoering van child budgeting⁴⁴.

D. Het voorziene en/of het effectief bestede budget?

Meerdere studies kiezen ervoor om het effectief bestede budget te verzamelen omdat het de meest accurate weerspiegeling is van de inzet van een overheid voor een bepaald programma (Schoenmaekers et al., 2006: 8; MacKenzie & Shall, 2009: 2; UNICEF, 2013: 7, 12). Onder meer het V.N.-Kinderrechtencomité is van mening dat het eveneens van belang is om het aanvankelijk toegewezen budget te verzamelen, omdat een vergelijking tussen beide bijkomende informatie kan opleveren: de mate waarin het voorziene budget effectief werd besteed, de redenen voor een afwijking, de consequenties ervan...⁴⁵.

Dergelijke optie impliceert vanzelfsprekend dat de oefening niet op korte termijn gerealiseerd kan worden. Indien aan child budgeting gedaan wordt op het ogenblik van de begrotingsopmaak is het immers pas enkele jaren later mogelijk om gebruik te maken van de resultaten ervan. Bij wijze van illustratie, de begroting voor 2012 werd opgemaakt in het voorjaar van 2011. Op dat ogenblik zijn de effectieve uitgaven van het jaar 2010 de meest recente data. Indien men bij child budgeting de voorziene en effectief bestede budgetten wenst te verzamelen en het resultaat wenst te analyseren om te komen tot een doeltreffender en doelmatiger gebruik van overheidsmiddelen, dan kan men zich voor de begrotingsopmaak van 2012 aldus in het beste geval⁴⁶ baseren op de analyse van de gegevens (inkomsten en uitgaven) van het jaar 2010. Het hierboven vermelde pleidooi voor een

⁴⁴ Op basis van de aanbevelingen van McKenzie & Shall, 2009, werkte de Jordaanse overheid een 'child budget engagement strategy' plan 2010-2015 uit dat momenteel aldus nog in uitvoering is. Een raamwerk met indicatoren en duidelijke doelstellingen werd vastgelegd. Er wordt overgegaan tot de jaarlijkse opstelling van een monitoringrapport aangaande budgettoewijzingen aan programma's voor minderjarigen, tot een financiële en kwalitatieve analyse betreffende sleuteldomeinen die in de strategie zijn opgenomen, tot een vijfjarig vormingsprogramma voor overheid, maatschappelijk middenveld en partners uit de ontwikkelingssamenwerking, en tot een jaarlijks sensibiliseringsforum 'Child Budget Observatory' met het oog op een kritische evaluatie van het monitoringrapport en van de strategie in haar geheel. Aan de hand van het vastgelegde raamwerk worden de budgettoewijzingen en hun effectieve uitgave gemonitord, vooral voor wat betreft de dienstverlening, met een bijzondere aandacht voor regionale vergelijkbaarheid. Als waarborg voor een blijvende kennisverfijning werd een vormingshandboek 'Budgeting for Better Results for Children' ontwikkeld, werd binnen het Overheidsdepartement Begroting een team aangesteld bevoegd voor 'child-friendly budgets' en werden personen uit pilootministeries (de ministeries van Gezondheid, Onderwijs, Sociale ontwikkeling en Werk) opgeleid tot nationale vormers inzake 'child-friendly budgeting'. Om ook het parlement bij de oefening te betrekken beval de studie ook aan om parlementsleden te vormen aangaande hun begrip van kinderrechten, aangaande een gepaste aanpak om kinderrechten tijdens het begrotingsdebat een plaats te geven en aangaande budgetanalysetechnieken om budgetten voor minderjarigen te evalueren (Mackenzie & Shall, 2009: 93; UNICEF, 2013: 21). Ook Indië engageert zich er sinds 2005 toe om op regelmatige basis over te gaan tot child budgeting (HAQ Centre for Child Rights, 2007: 3-4). In navolging van de aanbevelingen van HAQ betreffende 'budget for children (BfC)', heeft het Indische ministerie voor vrouwen en ontwikkeling van het kind de opdracht gekregen van de Indische overheid om regelmatig aan 'child budget analysis' te doen. De jaarverslagen 2002-03 en 2004-05 van dit ministerie evenals het Indische nationaal actieplan voor kinderen bevatten een hoofdstuk betreffende het budget voor kinderen. Sinds 2005 wordt op systematische wijze aan child budgeting gedaan, in het kader van een partnerschap met UNICEF en het Indische 'Centre for Budget and Governance Accountability'.

⁴⁵ Committee on the rights of the child, *Recommendations Day of general discussion on 'resources for the rights of the child – responsibility of states*, 21 september 2007, 9-10. Zie ook National Assembly for Wales - children and young people committee, *o.c.*, 36.

⁴⁶ De vraag rijst immers of de cijfers betreffende 2010 voldoende snel beschikbaar zullen zijn om een grondige analyse ervan te laten doorwegen op de begrotingsopmaak die plaatsvindt in het voorjaar van 2011.

meerjarenanalyse illustreert evenwel dat het nadeel van de genoemde vertraging relatief is ten opzichte van het voordeel van een verrijkte analyse.

E. Registratie van budgetten

Budgettaire data kunnen volgens verschillende kalenders geregistreerd worden (fiscaal jaar of academisch jaar). Bij samenvoeging van gegevens afkomstig uit verschillende bronnen ontstaat vervolgens een praktisch probleem wanneer ze niet op dezelfde registratieperiode betrekking hebben. Om aan dit probleem tegemoet te komen kan op voorhand bepaald worden welke kalender men wenst te volgen, waarna vervolgens de budgetten die volgens een andere kalender geregistreerd worden, herrekend worden.

Sommige auteurs menen dat de inspanning daartoe niet opweegt tegen de meerwaarde van een iets preciezer resultaat en suggereren om geen rekening te houden met de verschillen in kalender en om de gegevens zonder onderscheid in de studie aan te geven mits ze een periode van twaalf maanden beslaan⁴⁷. Zin voor realisme (een aanpassing van registratiesystemen is arbeidsintensief) noopt ons ertoe om bij deze pragmatische aanpak aan te sluiten.

2.2.3.3. Hoe budgetten verzamelen

Enmaal exact vastgelegd is welke budgetten men wenst te verzamelen, rekening houdend met de technische en politieke haalbaarheid⁴⁸, kan beslist worden hoe ze verzameld zullen worden. Hieronder werken we twee mogelijke aanpakken uit.

Bij de eerste wordt vertrokken vanuit de bestaande budgetregistratiesystemen van de overheden om vervolgens een afzonderlijk overzicht op te stellen van kindgerelateerde budgetten. Een tweede optie bestaat erin de budgetten voor minderjarigen zichtbaar te maken in de oorspronkelijke registratiesystemen zelf.

Bepaalde studies gaan nog een stap verder en besluiten dat de registratiesystemen moeten worden aangepast aan de doelstellingen van de beoogde analyse door bijvoorbeeld de budgetten bij de begrotingsopmaak voortaan op te splitsen naar onder meer leeftijdscategorieën. Dergelijk voorstel bouwt voort op de vaststelling dat gegevensregistratie om louter administratieve redenen niet steeds statistisch onderzoek toelaat, omdat de aanvankelijke registratiedoelinden onvermijdelijk mee het resultaat bepalen (National Assembly for Wales Children and Young People Committee, 2009: 23). Niettemin werken we deze derde optie niet nader uit in deze bijdrage. Zoals reeds gemeld, bestaat de

⁴⁷ Friedman & Danegger, 1998: 18: "There is actually a fairly simple solution to this problem, but it requires some (Zen-like) compromise in precision: Take whatever is available, and treat calendar and fiscal 199X as the same for aggregation, display, and analysis purposes. The alternative to this solution is to try to allocate expenditures to a uniform time period. This can be done, but you will drive yourself crazy doing it."

⁴⁸ Cf. *supra*, titel 2.1 *in fine*.

hoofddoelstelling van child budgeting er niet in om te komen tot een statistisch vlekkeloos overzicht dat de betrokken diensten dermate belast dat het bij een eenmalige oefening blijft. Het gaat er wél om van enigszins betrouwbare gegevens in te zamelen die een analyse toelaten, bij voorkeur op recurrente wijze.

Alvorens in te gaan op de aangehaalde twee opties, staan we stil bij enkele voorafgaande aandachtspunten.

Ten eerste wensen we te benadrukken dat, gezien het arbeidsintensieve karakter van child budgeting, ervoor geopteerd kan worden om de oefening aan te gaan in het kader van een traject. Daarbij worden in een eerste (test-)fase budgetten verzameld omtrent een aantal kinderrechten⁴⁹. Eens dit vlot verloopt, kan de oefening stapsgewijs worden uitgebreid naar het volledige IVRK. In dat verband herinneren we aan onze opmerking⁵⁰ dat de realisatie van sociale en economische grondrechten meetbaarder blijkt dan die van burgerlijke en politieke rechten. Het in kaart brengen, analyseren en evalueren van het budget dat voorzien en besteed wordt voor de realisatie van de sociale en economische rechten van minderjarigen kan aldus mogelijks een eerste concrete stap in de richting van child budgeting worden.

Een ander aandachtspunt betreft de vraag hoe het meest efficiënt te werk gegaan kan worden, wetende dat elke Belgische entiteit beleidsautonomie geniet binnen de grenzen van haar bevoegdheid, maar dat anderzijds minstens op internationaal niveau (V.N.-Kinderrechtencomité) een landenrapport en dus ook cijfergegevens voor het hele land worden verwacht.

Gezien de Belgische staatstructuur is het slechts beperkt mogelijk om op een centraal niveau ‘Belgische’ cijfergegevens in te zamelen. Wel kan ernaar gestreefd worden om op elk overheidsniveau budgetten te verzamelen die, in de mate van het mogelijke, onderling vergelijkbaar zijn, om deze vervolgens te integreren in een nationaal overzicht.

Dit vergt een samenwerking van alle overheidsniveaus opdat vanaf het ogenblik dat van start gegaan wordt met child budgeting op elk afzonderlijk overheidsniveau volgens dezelfde methodologie tewerk gegaan zou worden. Hiertoe is een breed draagvlak nodig bij de verschillende overheden (Ministry of Women and Children Affairs et al., 2013: 3). Dit draagvlak kan gecreëerd worden door het organiseren van nationaal overleg, binnen een nationale instelling⁵¹, met de relevante actoren,

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld UNICEF, 2013: 22: “One way of analysing budgets for their impact on children is to focus on public services critical to their well-being, including education, health, food assistance and other safety net programmes, policing and justice”.

⁵⁰ Cf. *supra*, titel 2.2.3.1, met verwijzing naar Nolan, 2013: 268.

⁵¹ Bvb de NCRK, die onder meer “een opdracht (heeft) op het vlak van de bevordering van het overleg en de permanente gegevensuitwisseling tussen de verschillende autoriteiten en instanties die zich bezig houden met de rechten van het kind, zulks ten einde een maximale afstemming van het op elk niveau gevoerde beleid te bewerkstelligen”: zie art. 2§4 Samenwerkingsakkoord van 19 september 2005 tussen de Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaams Gewest, de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, de Duitstalige Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie inzake de oprichting van een Nationale commissie voor de rechten van het kind.

waaronder heel zeker ook de ministeries van financiën en begroting (UNICEF, 2013: 14)⁵². Het komt dan aan de betreffende nationale instelling toe om alle relevante actoren te overtuigen van de meerwaarde die de bijkomende inspanning op termijn zal creëren.

Om de eenvormige verzameling van gegevens door de verscheidene overheidsniveaus en vervolgens de integratie ervan op nationaal niveau te verzekeren, kan gewerkt worden met een centrale contactpersoon op elk overheidsniveau die wordt aangestuurd door een 'child budgeting team', samengesteld uit zowel begrotingstechnische als kinderrechtenexperts, met het oog op een geharmoniseerde aanpak.

Zelfs indien – om welke reden ook – niet geopteerd zou worden voor een integratie op nationaal niveau, is voor de onderlinge vergelijkbaarheid van de entiteitsgebonden budgetten niettemin vereist dat eenzelfde methodologie wordt toegepast (HAQ: Centre for Child Rights, 2007: 4).

Dergelijke onderlinge vergelijkbaarheid kan hoe dan ook uiterst verrijkend zijn. Ze maakt zichtbaar hoe de budgettaire prioriteiten van de overheden zich tegenover elkaar verhouden en ze laat toe om goede praktijken uit te wisselen inzake efficiënt budgetteren. Daarbij verliezen we niet uit het oog dat het voorziene of bestede budget op zich niet volstaat om zich uit te spreken over de kwaliteit van het gevoerde beleid.

Samenvattend kan gesteld worden dat child budgeting ons inziens een overheidstaak is waarbij de methodologie op nationaal niveau uitgewerkt dient te worden, liefst door een multidisciplinair team, maar waarbij de effectieve verzameling van de budgetten op elk overheidsniveau gebeurt. Eens de budgetten op elk niveau verzameld zijn, kunnen ze op nationaal niveau samengebracht worden. Bij de uitwerking van onderstaande opties wordt vertrokken vanuit deze premisse.

A. Optie 1: op basis van de bestaande registratiesystemen budgetten voor minderjarigen verzamelen

Bij deze optie maakt het child-budgetingteam, in samenwerking met de betreffende administraties, een afzonderlijk overzicht van de budgetten voor minderjarigen, op basis van de informatie die beschikbaar is in de bestaande registratiesystemen.

Aldus wordt niets gewijzigd aan deze budgetregistratiesystemen. Behoudens enkele mogelijke verzoeken tot toelichting worden de bevoegde diensten niet belast met bijvoorbeeld vragen tot opsplitsing van de beschikbare informatie (opsplitsing naar leeftijd, naar kwetsbare groep,...).

Vermoedelijk is het voor de haalbaarheid van het project, in termen van werkdruk voor de administraties, aangewezen om een aantal criteria uit te werken waarop de departementen zich kunnen

⁵² Het Vlaamse Departement Financiën en Begroting bevestigt alvast de technische mogelijkheid van meer outcomegerichte informatie met in te bouwen kindgerelateerde dimensie. Voor de analyse en periodieke opvolging van die informatie wordt – naar analogie van genderbudgeting – verwezen naar een externe dienst.

baseren voor het selecteren van de gewenste budgetten. Deze criteria⁵³ kunnen uitgewerkt worden op basis van de beslissingen genomen in het kader van de voorgaande titel⁵⁴.

Het voordeel van deze werkwijze is dat de oefening op vrij korte termijn gerealiseerd kan worden en dat de extra werklust voor de administraties beperkt blijft in tijd en in omvang. Indien het dus de doelstelling is slechts éénmalig en op zo kort mogelijke termijn een overzicht te genereren, is dit een werkbare optie.

Het nadeel van deze werkwijze bij een periodieke oefening is evenwel dat deze steeds volledig overgedaan moet worden. De budgetten worden niet zichtbaar gemaakt in het registratiesysteem en de gehanteerde methodologie kan bij elke child budgettingoefening gewijzigd worden. Dit kan demotiverend zijn voor de administraties die instaan voor de verzameling van de budgetten en komt de onderlinge vergelijkbaarheid van de resultaten van meerdere jaren niet ten goede.

B. Optie 2: Zichtbaar maken van het budget voor minderjarigen in de bestaande registratiesystemen

De tweede optie bestaat erin de budgetten voor minderjarigen zichtbaar te maken in de begroting⁵⁵ en in het overzicht van de effectieve uitgaven⁵⁶ van elke overheid, zodat de opzoeking en verzameling ervan op eenvoudige en overzichtelijke wijze kan gebeuren en dit op lange termijn.

Voor deze optie koos de federale wetgever toen hij, mede op Europese impuls⁵⁷, gender budgetting invoerde en de genderdimensie integreerde in het geheel van federale beleidslijnen⁵⁸.

⁵³ In de studie van Isaacs et al., 2012: 12, werden volgende criteria gehanteerd: "To be included in this analysis (as a whole or in part), a program must meet at least one of the following criteria: 1. benefits or services are entirely for children (e.g., elementary and secondary education programs, foster care payments); this also includes programs where a portion provides benefits directly for children (e.g., Supplemental Security Income (SSI) payments for disabled children, Medicaid services for children); 2. family benefit levels increase when children are included in the application for the benefit (e.g., Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)/food stamps, low-rent public housing); or 3. children are necessary for a family to qualify for any benefits (e.g., Temporary Assistance for Needy Families (TANF), the Child Tax Credit (CTC), the dependent exemption)". Zie ook Ministry of Women and Children Affairs et al., 2013: 92, voor een stappenplan voor het identificeren en klasseren van budget voor kindgerichte activiteiten binnen het beleid van de overheidsdiensten: 1. identificeren van kindrelevante diensten/agentschappen op basis van een exhaustief overzicht van alle overheidsdiensten en – agentschappen; 2. identificeer binnen die diensten de relevante budgetten op basis van een analyse van eerst de strategische hoofddoelstellingen en vervolgens de acties die daarmee verbonden zijn (zonder daarbij acties uit het oog te verliezen die mogelijk niet aan een strategische doelstelling gekoppeld zijn); 3. categoriseer alle projecten en programma's volgens a. 100% op kinderen gericht, b. gedeeltelijk op kinderen gericht, c. totaal niet op kinderen gericht; 4. bepaal het proportioneel deel van het budget dat voor kinderen bestemd is.

⁵⁴ Titel 2.2.3.2 2.2.3.2. Welke budgetten verzamelen.

⁵⁵ FOD Budget en beheerscontrole, http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/INTERNET_definitie (20.08.2013) : "Definitie begroting: een begroting is een akte die uitgaat van de begrotingsgezagsdragers en waarin de verwachte en toegelaten ontvangsten en uitgaven van een overheid zijn opgenomen voor een bepaalde periode, meestal één jaar. Deze definitie kan worden toegepast op het niveau van de federale overheid, de gemeenschappen en gewesten, de provincies, de gemeenten, de instellingen van openbaar nut".

⁵⁶ Het overzicht van de effectieve uitgaven gerealiseerd tijdens het jaar x verschijnt in de begrotingsopmaak voor het jaar x+2.

⁵⁷ Council of Europe, 2005: 8: Gender budgetting wordt er omschreven als een toepassing van gender mainstreaming in het budgettaire proces. Het houdt een op een genderperspectief gebaseerde beoordeling in van de bestaande budgetten op alle niveaus van de begrotingsprocedure evenals de herstructurering van de ontvangsten en uitgaven met als doel gelijkheid tussen mannen en vrouwen te bevorderen: "Gender mainstreaming is the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and all stages, by the actors normally involved in policy-making."

Met opmaak: Lettertype: 9 pt

Verwijderd: 2.2.3.2. Welke budgetten verzamelen

Bij gender budgeting dient elke fase van de budgettaire cyclus gepaard te gaan met een integratie van de genderdimensie: van de budgetvoorstellen, over de feitelijke uitgaven, tot de evaluatie en controle van het feitelijk uitgegeven geld (Decuyper, 2010: 18).

In de praktijk komt gender budgeting er op neer dat de kredieten – en de daaraan verbonden dossiers – onderverdeeld worden in drie categorieën: de categorie zonder genderdimensie (1), de categorie die expliciet beoogt gelijkheid tussen mannen en vrouwen te bevorderen (2) en de categorie met een eventuele genderdimensie (3). Bij de begrotingsopmaak wordt per dossier door de dossierbeheerder in een aparte kolom aangegeven tot welke categorie (1, 2 of 3) deze behoort. Voor de kredieten die tot categorie 3 behoren, wordt een gendertoelichting opgesteld. Dit is een beknopte uitleg van de manier waarop men met de genderdimensie rekening houdt of zal houden in het kader van het dossier. Deze toelichting wordt ingevoegd in de verantwoording van de basisallocaties (Decuyper, 2010: 29-30).

Deze categorisering heeft onder andere als doelstelling de administraties te betrekken bij de inspanning om een gendergevoelig beleid op te stellen. De beheerder dient namelijk te reflecteren omtrent het gegeven of het dossier al dan niet een genderdimensie bevat. Hierdoor past hij mogelijk alsnog zijn dossier aan om tegemoet te komen aan de eventueel geïdentificeerde genderdimensie.⁵⁹

Een interdepartementale coördinatiegroep werd bij KB opgericht (met huishoudelijk reglement en een planning van drie vergaderingen per jaar)⁶⁰. De betreffende coördinatoren dienen binnen hun eigen FOD of POD⁶¹ het uitgevoerde werk te ondersteunen, de transversaliteit van gender mainstreaming te verzekeren en een efficiënte en samenhangende strategie te ontwikkelen. Hierbij worden ze ondersteund door twee omzendbrieven⁶², een overeenkomst met de FOD Budget en

⁵⁸ Art. 3 Wet van 12 januari 2007 strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de wereldvrouwenconferentie die in september 1995 in Peking heeft plaatsgehad en tot integratie van de genderdimensie in het geheel van de federale beleidslijnen, *B.S.* 13 februari 2007: “... elke minister de genderdimensie in alle beleidslijnen, maatregelen en acties moet integreren. Daartoe waakt hij over de integratie van de genderdimensie in de managementplannen, in de beheerscontracten en in elk ander instrument voor strategische planning (...). Hij stelt ook voor elk wetgevend en reglementair project een evaluatieverslag op van de impact ervan op de respectievelijke situatie van vrouwen en mannen.”

⁵⁹ Decuyper, 2010: 19: “De eerste reden voor het toepassen van gender budgeting is natuurlijk dat het een hulpmiddel is om meer gelijkheid tussen vrouwen en mannen te bekomen. Aangezien het budget een transversale materie is (elke overheidsadministratie heeft een budget), is de integratie van een genderdimensie op budgettair niveau een doeltreffende manier om al de administraties te betrekken in de inspanning om een gendergevoelig beleid op te stellen. Daarnaast is naar het budget kijken ook een efficiënte manier om een overzicht te krijgen van de beleidslijnen, maatregelen en acties die door de overheidsinstanties gefinancierd worden. Een genderanalyse van het budget geeft bijgevolg inzicht in de gendergevoeligheid van de politieke en administratieve actoren. Zo kan men zien of er specifieke kredieten opzij gezet worden voor de bevordering van de gelijkheid van vrouwen en mannen en of er rekening gehouden wordt met de genderdimensie in de dossiers verbonden aan de overige, reguliere kredieten. Door een genderanalyse van het budget kunnen genderblinde en inefficiënte uitgaven vermeden worden. Dit brengt ons bij de tweede reden voor de toepassing van gender budgeting. Dit kan namelijk leiden tot een doeltreffender en doelmatiger gebruik van overheidsmiddelen en kan dus een instrument zijn om tot het zogenaamde ‘goed bestuur’ te komen.”

⁶⁰ KB 26 januari 2010 tot vastlegging van de samenstelling, de opdrachten en de werkingsregels van een interdepartementale coördinatiegroep alsook van het niveau van minimale kwalificaties van zijn leden in uitvoering van artikel 8 van de wet van 12 januari 2007 strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de wereldvrouwenconferentie die in september 1995 in Peking heeft plaatsgehad en tot integratie van de genderdimensie in het geheel van de federale beleidslijnen, *BS* 8 februari 2010.

⁶¹ FOD: Federale Overheidsdienst; POD: Programmatorische overheidsdienst.

⁶² Dienst begeleiding begroting, *Omzendbrief betreffende de voorafbeelding van de begroting 2011: richtlijnen*, 29 april 2010, Brussel, 19; Minister van werk en gelijke kansen, belast met migratie en asielbeleid, *Omzendbrief van 29 april 2010*

Beheerscontrole en door het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen dat onder meer een handleiding opstelde en een vorming in gender en gender mainstreaming heeft verzorgd⁶³.

De ervaring van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen laat toe om de sterktes en zwaktes van de huidige praktijk van gender budgeting te detecteren en bovenal om na te gaan in welke mate een transversale doorvoering van een thematisch budgetteringssysteem haalbaar is in de praktijk.

We stellen vast dat de sterkte van de gender-budgeting aanpak erin bestaat dat het systeem is gebaseerd op een wettelijke regeling én dat het mede wordt gecoördineerd door een belangrijke overheidsdienst (FOD Begroting en Beheerscontrole) waar alle FOD's en POD's nauw mee samenwerken, meer nog, van afhankelijk zijn. De registratie wordt overigens geïntegreerd in de bestaande formulieren voor de begrotingsopmaak⁶⁴. Dit beperkt enerzijds de werklast en vergroot anderzijds de zichtbaarheid van gender budgeting.

In de praktijk blijkt het niettemin moeilijk om alle betrokken partijen te motiveren. Op het niveau van de overheidsdiensten (FOD en POD) krijgen de coördinatoren de 'achterban' niet gemakkelijk mee, voor zover ze zelf reeds over de nodige tijd beschikken om daadwerkelijk te investeren in het project. Op het niveau van de FOD Begroting en Beheerscontrole blijkt de afspraak dat deze systematisch nagaat of alle begrotingsposten gecategoriseerd zijn, niet steeds uitgevoerd te worden⁶⁵. Pogingen om het Rekenhof in de oefening te betrekken, bleven vooralsnog zonder resultaat⁶⁶.

Het project, dat sinds 2009 van toepassing is, beperkt zich na ruim vier jaar nog steeds tot de ondersteuning van de uitwerking en uitvoering van gender budgeting⁶⁷ (en gender mainstreaming). Bij

inzake de uitvoering van gender budgeting zoals voorzien in de wet van 12 januari 2007 strekkende controle op de toepassing van de resoluties van de wereldvrouwenconferentie die in september 1995 in Peking heeft plaats gehad en tot integratie van de genderdimensie in het geheel van federale beleidslijnen, http://igvm-iefh.belgium.be/nl/binaries/Circulaire%20gender%20budgeting%20NL1_tcm336-118944.pdf, 7 p., geraadpleegd op 7 september 2012.

⁶³ Art. 3 KB 26 januari 2010 tot vastlegging van de samenstelling, de opdrachten en de werkingsregels van een interdepartementale coördinatiegroep alsook van het niveau van minimale kwalificaties van zijn leden in uitvoering van artikel 8 van de wet van 12 januari 2007 strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de wereldvrouwenconferentie die in september 1995 in Peking heeft plaats gehad en tot integratie van de genderdimensie in het geheel van de federale beleidslijnen, BS 8 februari 2010: "Het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen organiseert een opleiding omtrent geïntegreerde genderaanpak voor alle groepsleden". Handleiding: J. Decuyper, o.c., 90 p. Nvdr: de opleiding is evenwel niet verplicht. De opkomst is beperkt. Het nut van gender budgeting wordt vaak pas ingezien op het ogenblik van de eerste oefening. Het kan bijgevolg nuttig zijn om de opleiding pas te voorzien kort nadat de betrokkenen worden uitgenodigd om de oefening op te starten, nadat ze in de praktijk hebben ondervonden dat een vorming nuttig kan zijn.

⁶⁴ De gendertoelichting zit vervat in de algemene toelichting: de categorieën worden in de begroting toegevoegd.

⁶⁵ Deze informatie werd ons meegedeeld tijdens een overleg met het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen.

⁶⁶ Op federaal parlementair niveau werd reeds tot twee maal toe een voorstel van resolutie ingediend waarbij het Rekenhof wordt gevraagd bij de uitoefening van zijn taken ook rekening te houden met de genderdimensie ("*gender budgeting*"). Zie Kamer, Doc 53-112/1 en Doc 52-2462/1 (status: onbehandeld). De indieners steunen zich op de taak van het Rekenhof om de overheidsuitgaven onderwerpen aan een financiële controle, alsook een controle van hun wettigheid en blijk van goed beheer, om te bepleiten dat het Hof in de toekomst eveneens advies zou uitbrengen over de gendernota die als bijlage wordt gevoegd bij het ontwerp van algemene uitgavenbegroting en de resultaten van zijn analyse en de eruit voortvloeiende aanbevelingen aan de Kamer van volksvertegenwoordigers zou voorleggen.

⁶⁷ I.e. het categoriseren (in een aparte kolom in de begrotingsopmaak) van de budgetten naar gelang het gegeven of er al dan niet (gedeeltelijk) een genderdimensie aanwezig is. Is dat het geval, dan wordt gevraagd een gendertoelichting te schrijven.

de concrete aandacht die vervolgens in het programma waarop het betreffende budget betrekking heeft, zal uitgaan naar gender, wordt vooralsnog niet vaak stilgestaan, mede om redenen van beperkte personeelsbezetting. Op zich hoeft die aandacht nochtans niet arbeidsintensief te zijn. Zo zou bijvoorbeeld in het geval dat budget wordt voorzien voor het uitschrijven van een opdracht, in het lastenboek kunnen worden vermeld dat de onderzoekers bij het uitvoeren van de studie rekening moeten houden met een eventuele genderdimensie. Op deze eenvoudige wijze zou de aandacht voor gender alvast een stap verder zetten in het implementeringsproces van de gendermainstreamingsidee. Een analyse van de concrete uitwerking van het genderbeleid in de praktijk, zou vervolgens nóg een stap verder zijn.

Gender budgeting kan, volgens ons, dan ook als basis dienen voor het ontwikkelen van gelijkaardige systemen, zoals child budgeting. Bij de uitwerking van soortgelijke systemen kan men trachten tegemoet te komen aan de reeds geïdentificeerde zwaktes van gender budgeting om zo te komen tot een verbeterde versie ervan.

Ook vormt het gegeven dat de dossierbeheerder dient te reflecteren omtrent de genderdimensie van het betreffende dossier een extra troef voor de uitwerking van gelijkaardige systemen. Los van de budgettaire denkoefening zou child budgeting effectief gehanteerd kunnen worden als een vorm van kinderrechteneducatie, met het oog op het bevorderen van een kindgerichte reflex bij de dossierbeheerders van alle overheden.

Dergelijke instrumentalisering sluit aan bij de praktijk van de JoKER die op het niveau van de Vlaamse overheid wordt opgemaakt voor ontwerpen van decreet: de oefening beoogt een grondige reflectie over de impact die het ontwerp kan hebben op kinderrechten⁶⁸.

2.3. Analyse van de budgetten voor minderjarigen

2.3.1. Doelstelling

Met de analyse van de budgetten voor minderjarigen wordt beoogd na te gaan of de wijze waarop het budget voor minderjarigen wordt aangewend, optimaal toelaat om kinderrechten te realiseren.

Enkele mogelijke subdoelstellingen zijn:

- discrepanties tussen het voorziene en bestede budget zichtbaar maken, waarna gezocht kan worden naar mogelijke verklaringen voor deze verschillen;

Deze beoogt aan te zetten tot een reflectie over hoe er bij de uitwerking van het project rekening gehouden zal worden met de genderdimensie.

⁶⁸ De JoKER (Kind- en Jongereneffectrapportage) is evenwel niet van toepassing op ontwerpen van begrotingsdecreet, wat we ten zeerste betreuen. In functie van een beoordeling van de haalbaarheid van child budgeting is het overigens aangewezen om de door KeKi uitgevoerde SWOT-analyse van JoKER te raadplegen:

http://www.keki.be/documents/2012%20KeKi_onderzoeksrapport%20JoKER.pdf, evenals het bijgaande beleidsadvies: http://www.keki.be/documents/2012%20KeKi_beleidsadvies%20JoKER.pdf.

- schommelingen over de jaren heen in het totale budget en in de prioritaire budgetposten zichtbaar maken; uitgaventrends (in voorzien, verwacht en effectief budget) (Shastri & Ganguly Thukral, 2010: 51) op middellange termijn blootleggen⁶⁹; nagaan in welke mate een economische crisis invloed heeft op het budget dat aan minderjarigen wordt besteed (Friedman & Danegger, 1998: 2);
- de invloed van budgettaire inspanningen op de resultaten bepalen (National Assembly for Wales Children and Young People Committee, 2009: 20); goede praktijken uitwisselen door budgetten voor gelijkaardige programma's van verschillende overheden onderling te vergelijken; nagaan of voldoende budgettaire inspanningen worden verricht met het oog op de verwezenlijking van politieke engagementen in beleidsverklaringen die een budget vergen;
- onrechtstreekse kosten opsporen. Daarbij gaat men na welke extra uitgaven nodig zijn om te compenseren dat bepaalde resultaten niet bereikt werden of dat de overheid niet de nodige programma's opzet en financiert. Bij wijze van voorbeeld, de kosten van gezondheidsprogramma's ter ondersteuning van minderjarigen met obesitas of met een SOA, ter remediëring van een ontbrekend of falend preventiebeleid. Aldus kan tevens nagegaan worden welke kosten zouden verdwijnen indien de programma's wél hun doelstelling zouden bereiken (Friedman & Danegger, 1998: 28);
- een kostenvoorspellende methodologie ontwikkelen om het budget van nieuw te ontwikkelen programma's in te schatten (Schoenmaekers et al., 2006: 4).

Op basis van de resultaten van de analyse die uitgevoerd wordt op grond van de vastgelegde doelstelling(en)⁷⁰ kunnen vervolgens specifieke aanbevelingen voor het verbeteren en op punt stellen van de budgettaire uitgaven (cf. child friendly budgeting) uitgeschreven worden.

2.3.2. Door wie?

Ook hier rijst de vraag wie de analyse van de verzamelde budgetten op zich kan nemen. Is de overheid het best geplaatst aangezien zij aan de bron ligt van de budgettaire informatie en de beleidsbeslissingen die in dit verband zijn genomen, het best kan duiden? Of vormt de analyse eerder een taak voor een actor uit het maatschappelijk middenveld, eventueel de academische wereld, gezien diens onafhankelijke en onpartijdige kinderrechtenbenadering? Een mogelijke suggestie, die volgens ons tot het meest betrouwbare resultaat kan leiden, bestaat erin een onafhankelijke wetenschappelijke analyse op te zetten, die wordt begeleid door een denktank, samengesteld uit vertegenwoordigers van zowel de overheden als kinderombudsdiensten en kinderrechtenNGO's. Het komt er immers op aan van een neutrale, wetenschappelijk onderbouwde analyse te voeren, mede aan de hand van duidingen

⁶⁹ De lange termijn is minder realistisch: zie Isaacs et al., 2012: 6, die aangeven dat voorspellingen voor de komende twee à drie jaar betrouwbaarder zijn dan deze voor de komende tien jaar.

⁷⁰ Bepaalde doelstellingen kunnen zich nog toevoegen aan het lijstje, zoals een analyse van het aandeel van het budget voor minderjarigen ten opzichte van het totale nationale budget, zoals het V.N.-Kinderrechtencomité aanbeveelt.

door de overheden (waarvan niet steeds een schriftelijke neerslag bestaat) en aandachtspunten van het praktijkgerichte middenveld.

2.3.3. Methodologie

Voor wat volgt wordt uitgegaan van de idee dat child budgeting uitgevoerd wordt door een child-budgetingteam georganiseerd door de overheden op nationaal niveau, waarbij vertrokken wordt vanuit het IVRK en de betreffende budgetten op elk overheidsniveau verzameld worden.

De analyse zal onvermijdelijk subjectief verlopen, aangezien personen die instaan voor de analyse van budgetten vertrekken vanuit een bepaald perspectief. De uitwerking van een solide methodologie waarover consensus bestaat, kan de effecten hiervan zoveel mogelijk minimaliseren (Shastri & Ganguly Thukral, 2010: 54).

Bij het uitwerken van deze methodologie dient vervolgens onder meer rekening gehouden te worden met onderstaande elementen.

Ten eerste dient de doelgroep van de analyse, bepaald te worden: beoogt de analyse informatie te verstrekken aan de burger, aan de overheden of meer specifiek aan bepaalde departementen (Friedman & Danegger, 1998:17)?

Ten tweede rijst de vraag of men overgaat tot een statische of een dynamische analyse. Bij een statische analyse wordt enkel het betreffende budget geanalyseerd. Een dynamische analyse daarentegen vergelijkt de evolutie van de budgetten in tijd, waarbij gekeken wordt naar de verschillen in toegewezen budget en in uitgaven en dit over verschillende periodes. Dynamische analyses zijn belangrijk wanneer men wenst te evalueren in welke mate staten hun verplichtingen nakomen om kinderrechten te realiseren (cf. art 4 IVRK) (Nolan, 2013: 268).

Ook dient, vanuit een economisch oogpunt, bij de analyse van de budgetten en de trends die eruit afgeleid kunnen worden, rekening gehouden te worden met een mogelijke wijziging van het bevolkingsaantal en de inflatie door de jaren heen. Indien de budgetten trager stijgen dan het gecombineerde effect van inflatie en bevolkingsaantal, dan dalen de uitgaven in realiteit, indien die uitgedrukt worden in 'constante' euro (Friedman & Danegger, 1998: 17).

Er dient bovendien een onderscheid gemaakt te worden tussen de reële waarde en de nominale waarde van een bedrag: bij een vergelijking over decennia heen dient rekening gehouden te worden met het gegeven dat een bedrag van twintig jaar geleden vandaag gelijk staat met een veel hoger bedrag, gezien de inflatie (stijgende kostprijzen van goederen en personeel) (Solomon, 2013: 8).

We vermelden als laatste aandachtspunt dat rekening gehouden dient te worden met het gegeven dat de rechten opgenomen in het IVRK (en andere mensenrechtenverdragen⁷¹) aan elkaar

⁷¹ Kenniscentrum Kinderrechten, 2012: 3: "Kinderrechten zijn ruimer te formuleren dan enkel die rechten die in het Kinderrechtenverdrag staan. Vooreerst is het formele instrumentarium waarin kinderrechten worden erkend ruimer dan het

gerelateerd zijn, zie bijvoorbeeld het belang van een goed gezondheidsbeleid en maatschappelijke-inclusiebeleid voor een effectief gelijk recht op onderwijs. In dergelijk geval van correlatie dienen ook de betreffende budgetposten met elkaar in verband te worden gebracht⁷².

Eenmaal de aangehaalde keuzes gemaakt zijn, kan van start gegaan worden met de uitwerking van een methodologie voor de kwaliteitsvolle analyse van budgetten voor minderjarigen. Deze oefening kan mede geïnspireerd worden door bestaande goede praktijken inzake child-budgetanalyse, zoals de ervaringen opgedaan door onder meer Save the Children, HAQ Centre for Child Rights, Indië, Jordanië en San Diego⁷³. We verwijzen tevens graag naar niet-kindspecifieke budgetanalyseprocedures die worden toegepast door internationaal gerenommeerde instanties, zoals de Public Expenditure Reviews van de Wereldbank en de Public Expenditure and Financial Accountability toegepast door OESO (UNICEF, 2013: 36, 40-44 & 51-53)⁷⁴.

2.4. Aanbevelingen met het oog op child friendly budgeting

Child friendly budgeting is, zoals reeds eerder aangegeven, een zo efficiënt mogelijke toewijzing en besteding van het beschikbare budget aan het beleid ten behoeve van minderjarigen.

Kinderrechtenverdrag en zijn protocollen. Zo zijn er specifieke rechten van kinderen te vinden in andere universele mensenrechtenverdragen. Er zijn ook kinderrechten gecodificeerd op regionaal en nationaal niveau. KeKi baseert zich op dit ruimer formeel instrumentarium van de kinderrechten.

Daarnaast zijn er kinderrechten te identificeren die weliswaar verwijzen naar fundamentele principes van sociale rechtvaardigheid en menselijke waardigheid en die in sociale praktijken gehanteerd of geclaimd worden, maar die niet als dusdanig geformaliseerd zijn in een mensenrechteninstrument. Het gebruik van rechtentaal kan *op zich* effect hebben, ook als dit niet (of nog niet) leidt tot een inschrijven van het geclaimde recht in een juridisch instrument, en dus tot een verandering van 'het recht'".

⁷² Gore, 2004: 5 en 7 : "For example, in order to realize a right that falls under one sector such as child protection (for example, child labour) it is important to concurrently make investments in other sectors such as education, and vice versa. If outcomes in education are observed to be below expectations, then there could be several causes for the low quality of education such as inadequate attention to child protection (for example, child labour, which prevents children from attending school), or low investment in nutrition and healthcare (that is, children who are ill, malnourished or hungry cannot be expected to perform their best in school)." Zie ook de aanbeveling van het V.N.-Kinderrechtencomité om een op rechten gebaseerde monitoring en analyse te hanteren: Committee on the rights of the child, *Day of general discussion on 'resources for the rights of the child – responsibility of states*, 21 september 2007, 9.

⁷³ Save the Children, 2010: 49 e.v. Raadpleeg in Johnson & Mcbrayer, 2003: 7, 10, 68, de indicatoren die werden opgesteld voor de analyse van de doelstelling en de verwachte resultaten van elke uitgave en voor een evaluatie van de mate waarin de informatie die uit deze analyse voortvloeit maximaal kan worden benut. De analyse staat evenwel niet stil bij niet-bereikte en niet-gefinancierde noden van kinderen en families. De meeste geraadpleegde child budgetingstudies staan evenwel niet of slechts summier stil bij de methodologie die ze hanteerden in het kader van hun analyse, terwijl velen wel degelijk wijzen op het belang van een uniforme methodologie (zie bv. HAQ: Centre for Child Rights, 2007: 4; Kacker, 2007: 12; Ali et al., 2001: 11 e.v.). Voor een volledig overzicht van landen die ervaring hebben met child budgeting: zie Pantin *et al.*, 2010: 6-25.

⁷⁴ PEFA werd ontworpen in het kader van een samenwerking tussen IMF, de Wereldbank, de Europese Commissie, het V.K., Frankrijk, Noorwegen en Zwitserland, en toegepast op het niveau van het OESO Development Assistance Committee. Het PEFA framework is samengesteld uit 28 indicatoren en 76 subindicatoren. Vooralsnog werd het framework niet toegepast op West- of Zuid Europese landen. Zie voor een volledig overzicht van mogelijk nuttige tools en aandachtspunten UNICEF, 2013.

Het komt er aldus op aan om op basis van de analyse, beleidsaanbevelingen te formuleren op basis waarvan een kader geschapen kan worden om te komen tot een automatische child friendly toewijzing van budgetten. Hierbij wordt vertrokken vanuit het IVRK, met het oog op de opstelling van budgetten vanuit volgende doelstelling:

- het realiseren van alle kinderrechten in al hun aspecten;
- het versterken van de capaciteiten van instellingen die streven naar de realisatie van kinderrechten (Save the children, 2012: 2-3);
- het uitwerken van een inclusief beleid dat rekening houdt met alle (kwetsbare) groepen in de samenleving.

De aanbevelingen die geformuleerd worden om te komen tot child friendly budgeting vormen als dusdanig van nature het voorwerp van een *ex ante* kindeffectbeoordeling, zoals aanbevolen wordt door het V.N.–Kinderrechtencomité, in het belang van het kind⁷⁵.

Niet enkel voor departementen en ministeries die rechtstreeks met minderjarigen te maken hebben, is child friendly budgeting aangewezen, maar voor alle ministeries, aangezien ze minstens onrechtstreeks een invloed hebben op de realisatie van het IVRK (Ministry of Women and Children Affairs, Policy Research Institute en Unicef Bangladesh., 2013: 13). Elk departement dient (bijvoorbeeld via aanspreekpunten jeugd en kinderrechten) aan te tonen hoe eigen budgetten en programma's verenigbaar zijn met de realisatie van de economische, sociale, culturele, burgerlijke en politieke rechten van minderjarigen⁷⁶.

Het opstellen van een child friendly budget vergt evenwel een professionele ondersteuning: de actoren die betrokken zijn bij de voorbereiding en de definiëring van het beleid en het bepalen van het bijhorende budget moeten de mogelijkheid krijgen ervaring op te doen betreffende kinderrechten om aldus een reflex inzake de integratie van een kinderrechtenbenadering te ontwikkelen⁷⁷. Deze reflex kan het meest efficiënt ontwikkeld worden indien ervoor gekozen wordt de budgetten zichtbaar te maken in de bestaande registratiesystemen, zoals hoger aangegeven in optie 2⁷⁸.

3. Eindconclusie

Zoals uit deze bijdrage blijkt, zijn verscheidene opties mogelijk om child budgeting, de analyse ervan en child friendly budgeting vorm te geven. Deze vorm zal ingegeven worden door de keuzes die gemaakt worden omtrent de aangehaalde elementen maar zal vermoedelijk hoofdzakelijk

⁷⁵ Committee on the rights of the child, *Day of general discussion on 'resources for the rights of the child – responsibility of states*, 21 september 2007, 9. Zie ter zake reeds sinds 1997 de kind- en jongereneffectrapportage in Vlaanderen. Ontwerpen van begrotingsdecreet vallen evenwel buiten het toepassingsgebied ervan. Zoals we reeds stelden, betreuren we dit.

⁷⁶ Cf. o.a. Interventie African Child Policy Forum tijdens WG I 'available resources and their allocation to children', *Day of general discussion on 'resources for the rights of the child – responsibility of states*, Committee on the Rights of the Child, 21 september 2007.

⁷⁷ In dezelfde zin mbt gender budgeting: Decuyper, 2010: 19.

⁷⁸ Cf. *supra*, B, Optie 2: Zichtbaar maken van het budget voor minderjarigen in de bestaande registratiesystemen.

Met opmaak: Lettertype: 9 pt

Verwijderd: B. Optie 2:
Zichtbaar maken van het budget voor minderjarigen in de bestaande registratiesystemen

ingegeven worden door de praktische haalbaarheid en de extra werklast die de opties met zich meebrengen. Het is effectief van belang om daar op voorhand een voldoende duidelijk zicht op te krijgen. Te veel child budgeting oefeningen vonden in het verleden slechts eenmalig plaats⁷⁹. Hun periodiciteit is nochtans een noodzakelijke voorwaarde voor een analyse van de vooruitgang die wordt geboekt.

Child budgeting en de analyse ervan is aldus geen eenvoudige opdracht en zal steeds een uitdaging blijven, hoezeer men ook poogt een secure methodologie te hanteren.

Daartegenover staat evenwel dat het een rijke bron aan informatie vormt die inzicht verschaft in de budgetten voor minderjarigen en waarvan de analyse kan leiden tot het efficiënter en kindgericht beheren van budgetten (child friendly budgetting), het blootleggen van trends, het voorspellen van toekomstige uitgaven en het stimuleren van een kindgericht beleid.

We brengen tevens in herinnering dat het V.N.-Kinderrechtencomité vragende partij is naar child budgeting op het niveau van alle verdragsstaten, in het kader van de periodieke rapportering.

Met deze bijdrage wenst het NCRK-secretariaat het debat te lanceren, om vervolgens – indien het voorstel voldoende gedragen wordt – desgevallend over te gaan tot een praktische test⁸⁰ op basis van beschikbare begrotingsstukken en *ad hoc* toelichtingen van een geselecteerd departement op elk overheidsniveau, om op basis van de concrete resultaten daarvan de overheden te inspireren tot een weloverwogen beslissing aangaande child budgeting⁸¹.

Alle reacties zijn welkom op info@ncrk-cnde.be.

⁷⁹ Schoenmaekers et al., 2006: 14: “De honderden maatregelen en de tientallen instanties die als een puzzel tot een geheel moesten komen, maakten dit pionierswerk tot een arbeidsintensieve taak. Toch zijn de resultaten interessant genoeg om tot een periodieke beleidsindicator uit te groeien”. Zie evenwel voor enkele goede praktijken Indië en Jordanië. *Cf. supra*, voetnoot 38.

⁸⁰ Zie voor een interessant voorbeeld Children’s rights alliance (2013).

⁸¹ Zie alvast de interesse voor een NCRK-project terzake die uitgaat van de Vlaamse Regering (2013), *Vlaams Jeugdbeleidsplan 2010-2014 en Vlaams Actieplan Kinderrechten. Tussentijds verslag 2011-2012*, stuk 2158 (2012-2013) – Nr. 1, 22 juli 2013, 52.

Referenties

- ALI, B., GANGULY THUKRAL, E. & MATHUR, S. (2001). *Children's budget: India's children and the union budget*. New Delhi: HAQ centre for child rights.
- CHILDREN'S RIGHTS ALLIANCE (2013). *Analysis of Budget 2014 and its impact on children*. Dublin: Children's rights alliance. geraadpleegd op 18 december 2013, van www.childrensrightrights.ie/sites/default/files/submissions_reports/files/Budget%20Analysis%202014_October%202013.pdf.
- CITY OF PHILADELPHIA (2002). *The well being of children and youth in Philadelphia*. Philadelphia: Philadelphia Safe and Sound.
- COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD (2007). *Recommendations Day of general discussion on 'resources for the rights of the child – responsibility of states*.
- COUNCIL OF EUROPE – DIRECTORATE GENERAL OF HUMAN RIGHTS (2005). *Gender budgeting: Final report of the Group of specialists on gender budgeting*. Strasbourg, Council of Europe. Geraadpleegd op 26 november 2013, van [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/EG-S-GB\(2004\)RAPFIN_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/EG-S-GB(2004)RAPFIN_en.pdf).
- DECUYPER, J. (2010). *Handleiding voor de toepassing van gender budgeting binnen de Belgische federale overheid*. Brussel: Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen.
- FRIEDMAN, M. & DANEGGER, A. (1998). *A guide to developing and using family and children's budgets*. Maryland: The Project.
- GORE, R. (2004). *Influencing budgets for children's rights*. New York: Unicef, Global policy section Division of policy and planning.
- GORE, R. & MINUJIN, A. (2003). *Background note – budget initiatives for children*. New York: Unicef.
- HAQ: CENTRE FOR CHILD RIGHTS (2007). *Submission to the Committee on the rights of the Child for the day of general discussion on 'resources for the rights of the child responsibility of states (21 september 2007)*. BfC - India's financial commitments to the child'.
- HARKNETT, K., GARFINKEL, I., BAINBRIDGE, J., SMEEDING, T., FOLBRE, N. & MCLANAHAN, S. (2003). *Do public expenditures improve child outcomes in the U.S.: A comparison across fifty states*. California: Centre for Research on Child Wellbeing.
- ISAACS, J., THORAN, K., HAHN, H., FORTUNY, K. & STEUERLE, C.E. (2012). *Kids Share 2012 – report on federal expenditures on children through 2011*. Washington: Urban institute.
- JOHNSON, K. J. & MCBRAYER, S.L. (2003). *San Diego's Children's budget: financial data to improve future returns*. San Diego: The Children's initiative.
- KACKER, L. (2007). *Child budgeting in India: analysis of recent allocations in the Union Budget*. New York: UNICEF. Geraadpleegd op 26 november 2013, van http://www.unicef.org/socialpolicy/index_45985.html.
- KENNISCENTRUM KINDERRECHTEN (2012). *Visietekst kinderrechten*. Gent: KeKi.
- MACKENZIE, I. & SHALL, A. (2009). *Child budget analysis Jordan, 2009*. Amman: UNICEF Jordan Country Office & National Council for Family Affairs.
- MINISTRY OF WOMEN AND CHILDREN AFFAIRS, POLICY RESEARCH INSTITUTE & UNICEF BANGLADESH (2013). *Child-focused budgeting framework: investing for the equitable realisation of the rights of children in Bangladesh*. Dhaka: Ministry of Women and Children Affairs, Policy Research Institute & UNICEF Bangladesh.
- NATIONAL ASSEMBLY FOR WALES CHILDREN AND YOUNG PEOPLE COMMITTEE (2009). *Children's budgeting in Wales*. Wales: National Assembly for Wales Children and Young People Committee. Geraadpleegd op 27 november 2013, van http://www.assemblywales.org/report_-_final_-_e-2.pdf.
- NGUYEN THI VAN, A., NGO HUY, D., LE NGOC, H. en LUU VAN, Q. (2000). *Child focused budget study: assessing the rights to education of children with disabilities in Vietnam*. Hanoi. Geraadpleegd op 27 november 2013, van <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Child-Focused-Budget-Study-Assessing-the-Rights-to-Education-of-Children-with-Disabilities-in-Vietnam.pdf>.
- NOLAN, A. (2013). Economic and Social Rights. Budgets and the Convention on the Rights of the Child. *International Journal of Children's Rights*, 248-277.

PANTIN, D.A., RAMJATTAN, D. & FRANCIS, J. (2010). *Child responsive budgeting: the case of Trinidad and Tobago*. Trinidad and Tobago: Unicef Port-of-Spain, Trinidad and Tobago.

SAVE THE CHILDREN UK, GHANA COUNTRY PROGRAMME, THE INSTITUTE FOR DEMOCRACY IN SOUTH AFRICA (IDASA) & THE CENTRE FOR BUDGET ADVOCACY, ISODEC (2007). *Child-friendly budgeting in Ghana*. Save the Children UK. Geraadpleegd op 27 november 2013, van <http://www.savethechildren.org.uk/resources/online-library/child-friendly-budgeting-in-ghana>.

SCHOENMAEKERS, D., BREDÁ, J., GHYSELS, J., CANTILLON, B., DEBACKER M. & WIERCX, J. (2006). *Onderzoeksuitgaven voor Vlaamse kinderen becijferd*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.

SHASTRI, P. & GANGULY THUKRAL, E. (2010). *Budget for children analysis– a beginner's guide*. Kathmandu: Save the children Sweden – HAQ centre for child rights.

SOLOMON, J. (2013). *Children's budget 2013*. Washington: First Focus.

UNICEF (2013). *Child Rights Toolkit. Module 6: Child-Responsive Budgeting*. Geraadpleegd op 26 november 2013, van http://www.unicef.org/eu/crtoolkit/downloads/CRToolkit_-_Module_6.pdf.

UNICEF Regional Office for Latin America and the Caribbean (2005). *Investing in Children and Adolescents: Arguments and approaches for advocacy*. Panama City: UNICEF Regional Office for Latin America and the Caribbean. Geraadpleegd op 26 november 2013, van http://www.unicef.org/india/Investing_in_children_and_adolescents.pdf.

UNITED NATIONS ENTITY FOR GENDER EQUALITY AND THE EMPOWERMENT OF WOMEN. Geraadpleegd op 26 november 2013, van www.gender-budgets.org.