

Tussenrapportage monitoring implementatie VN-verdrag gelijke rechten voor mensen met beperkingen: naar duurzame indicatoren

Hennie Boeije
Marloes Oldenkamp
Tineke Meulenkamp



Het doel van het VN-verdrag voor de rechten van mensen met beperkingen is de volledige inclusie van personen met een beperking in de maatschappij. In 2016 heeft Nederland dit VN-verdrag geratificeerd. Het College voor de Rechten van de Mens (het College) zal de naleving van het verdrag in Nederland monitoren. Daarbij zet het College verschillende instrumenten in, waar ook kwantitatieve uitkomstindicatoren deel van uitmaken. Het gaat daarbij om indicatoren die relevante informatie geven over de mate waarin mensen met een beperking in Nederland genieten van hun mensenrechten. Doel van het huidige onderzoek was om tot een duurzame set van indicatoren te komen voor twee artikelen van het verdrag die gaan over zelfstandig wonen en deel uitmaken van de samenleving en over werken. Bij het vaststellen hiervan is gewerkt in drie stappen die we beschrijven als een hink-stap-sprong. In de 'hink'-fase is verkend of bij het NIVEL – Instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg – en het Trimbos-instituut bestaande gegevens beschikbaar zijn over participatie en toegankelijkheid van de samenleving. Deze publicatie gaat over de 'stap'-fase waarin is gekomen tot een set van indicatoren die als peilstok fungeren om ontwikkelingen op het gebied van zelfstandig wonen en werken over een langere periode te kunnen volgen. In de 'sprong'-fase in 2018 worden de indicatoren gemeten aan de hand van gegevens uit 2016/2017. Over de resultaten uit de sprong-fase rapporteert het College aan het CRPD-comité om haar in te lichten over de implementatie van het VN-Verdrag in Nederland.

Achtergrond VN-verdrag

Het College voor de Rechten van de Mens is aangewezen als nationale monitoringsinstantie bij het VN-verdrag Rechten van Personen met een Handicap (CRPD; *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*). Uitgangspunt van dit verdrag is om een zo breed mogelijke groep mensen met een beperking bescherming te bieden zodat zij op voet van gelijkheid kunnen genieten van hun mensenrechten en fundamentele vrijheden. Dit verdrag is door Nederland geratificeerd in 2016. Uitgangspunt van de monitoring is om periodiek de naleving van het VN-verdrag in Nederland te meten. Om dit mogelijk te maken is het College onder andere gestart met de ontwikkeling van kwantitatieve uitkomstindicatoren. Deze indicatoren meten in hoeverre mensen met een beperking daadwerkelijk kunnen deelnemen aan de samenleving in overeenstemming met het VN-verdrag. Het onderzoek hiernaar is uitgevoerd door het NIVEL in samenwerking met het Trimbos-instituut.

Bestaande gegevensverzameling als uitgangspunt

Bij de ontwikkeling van indicatoren om de naleving van het VN-Verdrag te monitoren gaat het College zoveel mogelijk uit van bestaande verzameling van onderzoeksgegevens. Daarmee verzekert het College zich van indicatoren die daadwerkelijk gemeten worden. De aanwezige gegevens bij het NIVEL en het Trimbos-instituut hebben voornamelijk betrekking op twee artikelen van het VN-verdrag, namelijk artikel 19 (zelfstandig wonen en deel uitmaken van de samenleving) en artikel 27 (werk en werkgelegenheid). Belangrijk voor de monitoring is dat beide instituten de gegevens periodiek verzamelen. Dit maakt het mogelijk om te vergelijken in de tijd en tussen groepen mensen met en zonder beperkingen.

Groepen die gemonitord worden

Monitoring van de naleving van het VN-verdrag vindt plaats bij verschillende groepen mensen met beperkingen. Het betreft mensen met lichamelijke beperkingen (licht, matig en ernstig) en mensen met chronische ziekten (één of meerdere) die deelnemen aan het Nationaal Panel Chronisch zieken en Gehandicapten en mensen met verstandelijke beperkingen (licht en matig) die meedoen met het Panel Samen Leven. Voor de monitoring bij mensen met psychische aandoeningen (ernstig) wordt gebruik gemaakt van het Panel Psychisch Gezien van het Trimbos-instituut. Ook is het mogelijk om de situatie van deze groepen te vergelijken met de algemene bevolking. De groepen die vanuit het VN-verdrag wel relevant zijn om te monitoren, maar waarvoor op dit moment geen panels bestaan om hen herhaald te bevragen, zijn onder meer mensen met visuele of auditieve beperkingen, mensen met ernstige verstandelijke beperkingen en mensen met lichte of matige psychische aandoeningen. Het College gaat op zoek naar andere manieren om ook bij deze groepen na te gaan in hoeverre ze van hun mensenrechten kunnen genieten zoals vastgelegd in het VN-verdrag.

Hink-stap-sprong werkwijze

Bij het vaststellen van indicatoren is gewerkt in drie stappen die we beschrijven als 'hink-stap-sprong'. Voorafgaand aan de 'hink'-fase van het onderzoek heeft het College een aantal bijeenkomsten met stakeholders en data-experts georganiseerd. Daarin is gesproken over knelpunten die mensen met een beperking ervaren en over welke gegevens nodig zijn om deze knelpunten te kunnen identificeren.

I. Hink: Selectie indicatoren en exploratie

Tijdens deze fase van het onderzoek zijn de beschikbaarheid en bruikbaarheid van vijftig bestaande vragen uit de participatiemonitor van het NIVEL onderzocht (Meulenkamp et al., 2015). Het betrof hier bijvoorbeeld vragen over de aard van de woning, het gebruik van voorzieningen in de buurt, toegankelijkheid van openbare gebouwen, tijdsbesteding, problemen op het werk, sollicitaties en ondersteuning op het werk. De uitkomsten van de 'hink'-fase van het onderzoek, inclusief een eerste meting, zijn naast het NIVEL-rapport (Meulenkamp et al., 2016) verwerkt in het rapport Inzicht in inclusie van het College voor de Rechten van de Mens (2016).

Alhoewel elk van de vijftig geselecteerde vragen op zich informatie biedt over de naleving van de betreffende verdragsartikelen, voldeden ze niet alle aan de eisen van goede indicatoren (zie Box 1). De verkenning in de 'hink'-fase liet zien dat sommige vragen moesten worden geclusterd en gespecificeerd, om als zinvolle indicator dienst te kunnen doen. Daarnaast bestond de behoefte om de beide artikelen van het verdrag breder te operationaliseren en hiaten in de eerder geselecteerde vragen waar mogelijk op te vullen. De behoefte aan uitbreiding van vragen en verdere specificering van eerder geselecteerde vragen, leidde tot de 'stap'-fase van het onderzoek.

II. 'Stap': verdere toespitsing indicatoren voor duurzame meting

In de 'stap'-fase vond een intensieve uitwisseling plaats tussen het College, het NIVEL en het Trimbos-instituut om de bestaande, enkelvoudige indicatoren (vragen of items) aan te passen om tot zinvolle indicatoren te komen. Hierbij is ernaar gestreefd om voor de verschillende groepen zoveel mogelijk dezelfde indicatoren te gebruiken, omdat dit het mogelijk maakt om de situatie van de verschillende groepen met elkaar te vergelijken. Daarbij gold een aantal criteria waaraan de indicatoren moesten voldoen (Box 1).

Box 1 Criteria voor goede indicatoren

- Operationele definitie van de artikelen van het VN-verdrag;

- Eenvoudige formulering;
- Draagvlak bij belanghebbenden;
- Grens of afkappunt mogelijk;
- Gevoeligheid voor ontwikkelingen in de tijd.

Het bleek voor het College een gegeven dat het niet mogelijk is streefwaarden of ijkpunten vast te stellen voor de indicatoren, omdat het VN-verdrag hier geen aanknopingspunten voor biedt. Bij 'zelfstandig wonen' gaan de indicatoren in op de woonplek en het ontvangen van benodigde en gevraagde ondersteuning, maar centraal in artikel 19 van het VN-verdrag staat de mogelijkheid om zelfstandig te kunnen wonen en leven. Bij de keuze voor indicatoren voor 'deel uitmaken van de samenleving' is gelet op gebruik en toegankelijkheid van buurtvoorzieningen, zoals pinautomaten, winkels, parken en recreatieve voorzieningen. Bij 'werk en werkgelegenheid' is gekozen voor betaald werk in plaats van vrijwilligerswerk en/of dagbesteding, omdat artikel 27 van het VN-verdrag daar nadrukkelijk over gaat. Bij de aanpassing van de indicatoren in deze fase van het onderzoek, is meer nadruk gelegd op de benodigde ondersteuning op het werk en bij het verkrijgen van werk.

De uitkomst van het boven beschreven proces is een set van duurzame indicatoren (zie Bijlage). Het betreft achttien indicatoren die aansluiten bij artikel 19 (zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij) en artikel 27 (werk en werkgelegenheid) van het VN-Verdrag Rechten van Personen met een Handicap. Sommige indicatoren gaan vooral over inclusie, zoals het gebruik van buurtvoorzieningen en het zelf kunnen kiezen van de woning en huisgenoten. Terwijl andere meer zijn gericht op signalen van exclusie, bijvoorbeeld bij een sollicitatie, de voorwaarden waaronder een levensverzekering voor een hypotheek kan worden afgesloten en ervaren belemmeringen bij promotie. Een aantal indicatoren is beschikbaar voor één of twee specifieke groepen mensen met beperkingen, zoals het zelf kunnen kiezen van huisgenoten voor mensen met een verstandelijke beperking en mensen met een psychische aandoening. Andere indicatoren zijn beschikbaar voor alle groepen mensen met beperkingen, zoals het gebruik van buurtvoorzieningen.

III. Sprong: Meting CRPD-indicatoren 2018

Doel van de stap-fase was om tot een set van duurzame CRPD-indicatoren te komen, die gebruikt kan worden voor de monitoring van het VN-Verdrag. Het NIVEL zal hiervoor in samenwerking met het Trimbos-instituut de 'sprong'-fase uitvoeren. In de sprong-fase worden de 17 indicatoren, zoals overeengekomen met het College, aan de hand van gegevens uit 2016/2017 gemeten en waar mogelijk vergeleken met gegevens uit 2012. Rapportage hiervan vindt uiterlijk 1 maart 2018 plaats door het NIVEL in samenwerking met het Trimbos-instituut.

De auteurs danken Lex Hulsbosch, Harry Michon en Caroline Place van het Trimbos-instituut voor hun bijdragen aan de indicatoren voor mensen met psychische beperkingen.

Referenties

- College voor de Rechten van de Mens (2016) Inzicht in inclusie: Werk, wonen en onderwijs: participatie van mensen met een beperking. College voor de Rechten van de Mens, Utrecht.
- Meulenkamp, T., Bouwman, R., Van der Hoek, L. & Boeije, H. (2016) Indicatoren voor de monitoring van het VN-verdrag Rechten van mensen met beperkingen. NIVEL, Utrecht.
- Meulenkamp, T., Waverijn, G., Langelaan, M., van der Hoek, L., Boeije, H., Rijken, M. (2015) Deelname aan de samenleving van mensen met een beperking, ouderen en de algemene bevolking. Rapportage participatiemonitor 2015. Utrecht: NIVEL.

Bijlage CRPD-indicatoren monitoring VN-verdrag in Nederland

Indicatoren artikel 19: Zelfstandig wonen en deel uitmaken van de samenleving	
Plek woning en huisgenoten	% mensen wonend in woonwijk, alleen, met kind(eren) en/of met partner % mensen wonend in woonwijk, met familie % mensen wonend in woonwijk, met andere mensen met een verstandelijke beperking / psychische aandoening % mensen wonend op instellingsterrein
Zelf kiezen van woning	% mensen dat zelf, of met ondersteuning, keuze heeft gemaakt voor woning.
Zelf kiezen van huisgenoten	% mensen dat zelf, of met ondersteuning, keuze heeft gemaakt voor mensen om mee (of alleen) te wonen
Aanwezigheid van benodigde aanpassingen en voorzieningen in woning	% mensen dat in zijn/haar woning geen (verdere) de voorzieningen en aanpassingen nodig heeft.
Voorzieningen en aanpassingen in woning gevraagd en gekregen	% mensen dat gevraagde en benodigde voorzieningen en aanpassingen in woning heeft ontvangen.
Problemen bij afsluiten levensverzekering voor hypotheek	% mensen dat in de afgelopen 5 jaar problemen heeft ondervonden bij afsluiten levensverzekering voor hypotheek vanwege chronische ziekte of beperking (van de groep mensen die een levensverzekering voor hypotheek hebben proberen af te sluiten).
Gebruik buurtvoorzieningen	% mensen dat regelmatig gebruik maakt van minimaal twee uit vijf buurtvoorzieningen (winkels, post en financiën [bank/postkantoor/pinautomaat], bibliotheek, buurthuis, parken en groenvoorzieningen)
Toegankelijkheid buurtvoorzieningen	% mensen voor wie de winkels vrijwel altijd toegankelijk zijn. % mensen voor wie openbare gebouwen en pinautomaat vrijwel altijd toegankelijk zijn. % mensen voor wie uitgaansgelegenheden vrijwel altijd toegankelijk zijn. % mensen voor wie verenigings- en sportgebouwen vrijwel altijd toegankelijk zijn. % mensen voor wie parken en groenvoorzieningen vrijwel altijd toegankelijk zijn. % mensen voor wie het ov (trein, bus, metro) vrijwel altijd toegankelijk is. % mensen dat makkelijk bij voorzieningen kan komen
Indicatoren artikel 27: Werk en werkgelegenheid	
Betaald werk en werkplek	% mensen zonder betaald werk % mensen met betaald werk: gewone werkgever % mensen met betaald werk: bij apart bedrijf van sociale werkvoorziening/werkplaats % mensen met betaald werk: gewone werkgever met ondersteuning van begeleider
Betaald werk	% mensen zonder betaald werk % mensen met betaald werk als werknemer % mensen met betaald werk als zelfstandig ondernemer
Arbeidsongeschiktheid	% mensen dat niet arbeidsongeschikt is verklaard % mensen dat deels arbeidsongeschikt is verklaard % mensen dat volledig (80-100%) arbeidsongeschikt is verklaard
Behoefte aan betaald werk	% mensen zonder betaald werk met behoefte aan betaald werk % mensen zonder betaald werk zonder behoefte aan betaald werk
Benodigde ondersteuning bij (vinden van) werk	% mensen zonder betaald werk dat geen (verdere) ondersteuning nodig heeft om betaald werk te kunnen doen.
Behoefte aan aanpassingen op werk	% mensen dat meer of andere aanpassingen voorzieningen nodig heeft op het werk
Sollicitaties leidend tot werk	% mensen voor wie sollicitatie geleid heeft tot werk
Beperking reden afwijzing sollicitatie	% mensen dat denkt dat chronische aandoening of beperking de reden is geweest voor afwijzing van baan.
Verminderde kans op promotie	% mensen dat kansen op promotie in het werk verminderd ziet door chronische ziekte of lichamelijke beperking.
Acceptatie door collega's	% mensen dat zich grotendeels of helemaal geaccepteerd voelt door zijn/haar collega's.