

Indicatoren voor een gefundeerd kinderrechtenbeleid

Beleidsadvies van het Kenniscentrum Kinderrechten
aan de Vlaamse Overheid

Augustus 2012



Secretariaat

Kenniscentrum Kinderrechten vzw

Kortrijksesteenweg 14

Gelijkvloerse verdieping lokaal 0.11

9000 Gent

Telefoon: +32 (0)9 243 24 70

info@keki.be– www.keki.be

Zetel

Kenniscentrum Kinderrechten vzw

Lange Steenstraat 31

9000 Gent

Raad van Bestuur

Prof. dr. Wouter Vandenhole (voorzitter) – Universiteit Antwerpen, UNICEF Leerstoel
kinderrechten

Prof. dr. Johan Put (ondervoorzitter) – KU Leuven

Prof. dr. Rudi Roose – Universiteit Gent / Vrije Universiteit Brussel

Prof. dr. Els Dumortier – Vrije Universiteit Brussel

Dr. Didier Reynaert – Hogeschool Gent

Stafmedewerkers

Kathy Vlieghe (coördinator)

Dr. Ellen Desmet

Dr. Hanne Op de Beeck

Gedragen door een interuniversitair platform van onderzoekers verbonden aan de
volgende instellingen:



Vrije
Universiteit
Brussel



HOGESCHOOL
GENT
LID VAN DE ASSOCIATIE UNIVERSITEIT GENT



Met steun van de
Vlaamse overheid



Dit beleidsadvies wordt op eigen initiatief uitgebracht en kadert in het KeKi jaarthema van 2012. Het is gebaseerd op de bevindingen uit het volgende onderzoeksrapport: Op de Beeck, H., Vandenhole, W., Desmet, E. (2012). *'Meten' en 'Weten' voor een gefundeerd kinderrechtenbeleid. Een kritische reflectie over de zin en onzin van kinderrechtenindicatoren*. Gent: Kenniscentrum Kinderrechten vzw. Dit advies dient dan ook vanuit het bredere perspectief van dit (bij dit advies bijgevoegde) rapport gelezen te worden.

Inleiding

In het Vlaams Actieplan Kinderrechten (VAK) stelt de Vlaamse overheid voorop dat een adequate set van kinderrechtenindicatoren nodig is, op basis waarvan de realisatie van kinderrechten duidelijk en op regelmatige wijze opgetekend en bestudeerd kan worden: *"De coördinerende administratie (Jeugd) werkt i.s.m. de Studiedienst van de Vlaamse Regering aan een basisset van kernindicatoren kinderrechten op Vlaams niveau (een Vlaamse Kinderrechtenmonitor) tegen eind 2013, waarbij in de mate van het mogelijke wordt rekening gehouden met de afspraken gemaakt in het kader van de NCRK"* (Vlaamse Regering, 2011:20). Met het oog op deze doelstelling ging de Afdeling Jeugd van start met de voorbereidingen tot het uitwerken van zo'n indicatorenset.

Gelijktijdig met deze beweging voerde het Kenniscentrum Kinderrechten (KeKi) in het kader van het jaarthema 2012 - 'indicatoren' - een studie uit naar de ontwikkeling en het gebruik van kinderrechtenindicatoren. Deze studie bestaat uit een grondige analyse van binnen- en buitenlandse literatuur en een consultatieronde met experts in het kinderrechtendomein op een door KeKi georganiseerd seminarie. De analyse richt zich in de eerste plaats op de achtergrond, modaliteiten en eigenschappen van kinderrechtenindicatoren. Daarnaast worden vaak geformuleerde kritieken op het gebruik van kinderrechtenindicatoren onder de loep genomen en aan de Vlaamse context getoetst. De resultaten van deze studie zijn neergeschreven in het rapport: Op de Beeck, H., Vandenhole, W., Desmet, E. (2012). *'Meten' en 'Weten' voor een gefundeerd kinderrechtenbeleid. Een kritische reflectie over de zin en onzin van kinderrechtenindicatoren*. Gent: Kenniscentrum Kinderrechten vzw.

Dit beleidsadvies, dat op eigen initiatief wordt uitgebracht, is op dit rapport gebaseerd. De aanbevelingen uit dit advies hebben betrekking op de bevindingen die in het rapport als een hoofdzaak naar voor komen (bevindingen die in de literatuur dan wel in het seminarie sterk benadrukt werden). Met het oog op bondigheid worden deze aanbevelingen eerder beknopt beschreven, maar er wordt steeds verwezen naar de pagina('s) in het rapport waar meer uitgebreide informatie en goede voorbeelden te vinden zijn. Daarnaast wordt meer algemeen geadviseerd dit rapport te gebruiken als achtergrond bij het vormgeven en meten van kinderrechtenindicatoren. Immers, verschillende van de bevindingen uit het rapport laten zich niet in concrete beleidsaanbevelingen gieten, maar vormen eerder voeding voor het debat dat in de marge van het uitwerken van kinderrechtenindicatoren kan en moet gevoerd worden.

Algemeen

1. *Maak een onderscheid tussen indicatoren en data.* Een indicator geeft het concept weer dat men wil kennen, de data zijn de empirische gegevens die de indicatoren 'invullen'. In het kader van het recht op onderwijs zou een indicator bijvoorbeeld de aanwezigheid van kinderen en jongeren op school kunnen zijn. De invulling van deze indicator zou dan de statistiek kunnen zijn die het percentage kinderen weergeeft die ingeschreven zijn in een school, of de cijfers die een schatting maken van de mate waarin gespijbeld wordt.

2. *Ontwikkel eerst de indicatoren, verzamel daarna pas de data.* De indicatoren moeten vastgelegd worden op basis van wat men wil weten ('concept-driven'), niet op basis van de data die voorhanden zijn ('data-driven'). Om het gevaar van een 'data-driven' benadering te vermijden is het van belang eerst indicatoren op inhoudelijke gronden uit te werken. Pas daarna kan men op zoek gaan naar empirische data om ze in te vullen.

3. *Versterk het bewustzijn over beperkingen.* Hou bij het uitwerken en presenteren van de indicatoren rekening met de fundamentele kritieken die met betrekking tot indicatoren bestaan (overzicht in Op de Beeck, Vandenhole & Desmet, 2012: 16). Gezamenlijk wijzen deze kritieken vooral op het belang van bewustzijn van de grenzen van de indicatorenmethodologie. Indicatoren geven geen 'onweerlegbare waarheid' weer; ze kunnen slechts gebruikt worden als voeding voor het maatschappelijke debat en zeker niet als vervanging ervan. Bovendien is het niet mogelijk een kinderrecht in al zijn facetten te vatten; indicatoren vormen slechts beperkte 'indicaties' van de vervulling van een recht. Wie kinderrechtenindicatoren opstelt en naar buiten brengt, legt zichzelf daarom evenzeer de taak op dit bewustzijn te versterken onder diegenen die met deze indicatoren in aanraking komen.

Indicatoren opstellen

4. *Maak een onderscheid tussen 'kinderrechtenindicatoren' en 'opvolgingsindicatoren'.* Een belangrijk kenmerk van kinderrechtenindicatoren is dat ze vertrekken vanuit een duidelijk normatief kader. Hoewel hierbij in de literatuur vooral het Kinderrechtenverdrag (VRK) benadrukt wordt, kan onder dit kader het volledige juridische instrumentarium rond kinderrechten begrepen worden, dus ook de Europese, nationale en regionale wetgeving (Op de Beeck et al., 2012: 7). Indicatoren die enkel dienen om de realisaties m.b.t. de doelstellingen uit het Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid op te volgen, daarentegen, worden 'opvolgingsindicatoren' genoemd (Op de Beeck et al., 2012: 6). KeKi adviseert dit onderscheid duidelijk aan te houden, vanuit de bezorgdheid (o.m. vanuit het middenveld) om te voorkomen dat het kinderrechtendenken verengd wordt tot de prioriteiten van de Vlaamse overheid. Dit beleidsadvies gaat enkel over de ontwikkeling en invulling van *kinderrechtenindicatoren*.

5. *Maak per thema een onderscheid tussen 'structuur'-, 'proces'- en 'uitkomstindicatoren'.* Structuurindicatoren hebben betrekking op uitgesproken engagementen om kinderrechten te realiseren, procesindicatoren op daadwerkelijke

inspanningen die geleverd worden om kinderrechten te realiseren, en uitkomstindicatoren op de situatie van kinderen en jongeren zelf (voorbeelden in Op de Beeck et al., 2012: 9-10). Respecteer dat deze indicatoren betrekking hebben op afzonderlijke stadia/niveaus waarop kinderrechten opgevolgd kunnen worden: bevindingen die kaderen binnen uitkomstindicatoren kunnen nooit veralgemeend worden naar het structuur- of procesniveau en *vice versa* (Op de Beeck et al., 2012: 11, 15). Preciseer bovendien dat uitkomstindicatoren beschouwd worden als 'indicaties' om de vinger aan de pols te houden i.p.v. als instrumenten die daadwerkelijk de effecten van (overheids)maatregelen in kaart brengen. Gezien de complexe sociale werkelijkheid waarin kinderrechten gerealiseerd worden, kunnen de scores op deze uitkomstindicatoren immers nooit rechtstreeks aan overheidsinspanningen worden toegeschreven (Op de Beeck et al., 2012: 10-11).

6. *Volg ook positieve tendensen op.* Indicatoren gaan breder dan het in kaart brengen van eventuele schendingen van kinderrechten. Volg, vooral in het licht van het creëren van een breder maatschappelijk draagvlak en het stimuleren van vrijwilligersengagement, zeker ook constructieve verwezenlijkingen en positieve vooruitgang m.b.t. kinderrechten op (Op de Beeck et al., 2012: 4).

7. *Zorg voor een inclusief en participatief proces.* Eveneens met het oog op het creëren van een draagvlak, maar zeker ook met het oog op het identificeren van nieuwe problemen en/of opportuniteiten met betrekking tot kinderrechten, is het van belang dat alle stakeholders kunnen deelnemen aan een democratisch debat over zowel de indicatoren zelf als de doelstellingen waartoe ze ingezet worden. Ook na het uitwerken van de indicatoren dient dit debat open gehouden te worden (Op de Beeck et al., 2012: 4).

8. *Zorg voor stabiliteit op lange termijn.* Een van de belangrijkste merites van het gebruik van kinderrechtenindicatoren bestaat erin dat ze ertoe bijdragen op beleidsmatig vlak een 'evenement' focus (het reactief inspelen op opvallende gebeurtenissen) te overstijgen en in de plaats daarvan proactief aan te knopen bij lange termijn tendensen. In tegenstelling tot opvolgingsindicatoren (zie aanbeveling 4) dienen *kinderrechtenindicatoren* daarom van robuuste aard te zijn, zodat ze de variabele klemtonen van afwisselende beleidsperiodes overstijgen (Op de Beeck et al., 2012: 3).

9. *Streef interregionale eenvormigheid na.* Internationale/-regionale vergelijkbaarheid in het uitwerken van kinderrechtenindicatoren is niet evident, zo blijkt uit het onderzoeksrapport (Op de Beeck, 2012: 27 e.v.). Desondanks adviseert KeKi om, vooral met het oog op de gezamenlijke rapportage naar het VN Comité voor de Rechten van het Kind, afstemming te zoeken met de federale overheid en de andere gemeenschappen en gewesten.¹

¹ Op het seminarie 'Zin en onzin van het gebruik van kinderrechtenindicatoren' kwam in dit kader de bezorgdheid naar voor dat de lokale bruikbaarheid van de indicatoren hierdoor mogelijk in het gedrang komt (Op de Beeck et al., 2012: 40-41). Voor het opvolgen van lokale prioriteiten wordt echter verwezen naar het gebruik van opvolgingsindicatoren, zie aanbeveling 4.

Indicatoren invullen

10. *Maak gebruik van bestaande data.* In Vlaanderen worden door uiteenlopende instanties (overheidsagentschappen, vzw's, steunpunten en universiteiten) data verzameld die relevant kunnen zijn voor het opvolgen van kinderrechten. Het wordt dan ook aangeraden om eerst te bekijken welke data reeds voorhanden zijn i.p.v. onmiddellijk te investeren in nieuwe dataverzamelingsprocessen. De uitdaging bestaat erin deze gefragmenteerde gegevens samen te brengen en na te gaan of en op welke manier ze gebruikt kunnen worden om de vooraf uitgewerkte indicatoren in te vullen (cf. aanbeveling 2 en Op de Beeck et al., 2012: 21).

11. *Nieuw onderzoek: betrek kinderen en jongeren uit sociaal kwetsbare groepen.* Investeer in projecten die extra inspanningen doen om ook de stem van sociaal kwetsbare kinderen en jongeren te horen, bijvoorbeeld door het 'oversamplen' van deze groepen in de steekproef (voorbeeld in Op de Beeck et al., 2012: 23-24).

12. *Nieuw onderzoek: investeer ook in kwalitatief, interpretatief onderzoek.* Indicatoren worden sterk geassocieerd met kwantitatieve gegevens. Echter, om de indicatoren uit te diepen en aangrijpingspunten voor verbetering op te sporen, kan ook kwalitatief materiaal een meerwaarde bieden. Hiermee wordt niet zozeer bedoeld op het zogenaamd kwalitatief 'belevingsonderzoek', maar wel op kwalitatieve projecten die nieuwe inzichten kunnen brengen met betrekking tot de interpretatie van bestaand cijfermateriaal. Aan de hand van kwalitatieve methoden gaat men een fenomeen immers niet in de breedte, maar in de diepte bestuderen. Hoewel de standaardisering die kwantitatieve methoden typeert, binnen een kwalitatieve methodologie niet bestaat, maakt de holistische aanpak van een kwalitatieve methodologie dat de context van een fenomeen in overweging wordt genomen. Kwalitatieve methoden kunnen op die manier een waardevolle aanvulling vormen op kwantitatief indicatorenonderzoek. In het kader van interpretatieve projecten kunnen kwalitatieve methoden specifiek ingezet worden om de tendensen die geobserveerd worden op basis van kwantitatieve data, beter te begrijpen. Een goed voorbeeld hiervan dat beschreven wordt in het onderzoeksrapport, is de vergelijkende studie die uitgevoerd werd door het Brits onderzoeksinstituut Ipsos Mori (zie Op de Beeck et al., 2012: 25).

13. *Nieuw onderzoek: investeer ook in projecten die gebruik maken van een kindvriendelijke methodologie.* In lijn met de nadruk die binnen het kinderrechtendenken wordt gelegd op participatie van kinderen en jongeren, adviseert KeKi projecten te steunen die deze participatie zo goed als mogelijk trachten te implementeren. Participatie kan in alle fasen van het onderzoek gerealiseerd worden: (1) in de voorbereidende fase, bij het bepalen van het onderwerp van het onderzoek of de uitwerking van de onderzoeksvragen en het -design; (2) tijdens de fase van dataverzameling, waarbij jongeren zelf als onderzoekers optreden, zoals het geval is in 'peer-to-peer' projecten, en (3) bij het rapporteren van de resultaten, waarbij niet enkel kan worden teruggesproken naar het klassieke onderzoeksrapport, maar ook andere vormen van output mogelijk zijn (vb. website, film...). Enkele voorbeelden van participatieve projecten zijn te vinden in Op de Beeck et al. (2012: 27).

14. *Zorg voor vergelijkend materiaal met het oog op interpretatie.* Om een duidelijke context te schetsen op basis waarvan de empirische data geïnterpreteerd kunnen worden, is vergelijkend materiaal noodzakelijk. Hierbij kan o.m. gedacht worden aan vergelijking met andere leeftijdsgroepen en vergelijking doorheen de tijd. Daarom adviseert KeKi data over kinderen en jongeren in een brede leeftijdsspanne te verzamelen (waarbij vooral jonge kinderen extra aandacht verdienen, omdat over deze groep nog weinig gegevens beschikbaar zijn) en longitudinale projecten te steunen. Hierbij dient weliswaar in overweging te worden genomen dat ook vergelijking over tijd en tussen leeftijdsgroepen geen evidente oefening is.