

'Meten' en 'Weten' voor een gefundeerd kinderrechtenbeleid

Een kritische reflectie over de zin en onzin van kinderrechtenindicatoren

Hanne Op de Beeck

Wouter Vandenhole

Ellen Desmet

Juli 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
Drs. 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:



INHOUDSTAFEL

INLEIDING	1
METHODOLOGIE	1
SITUERING	1
<i>Kinderrechtenindicatoren in het ‘Vlaams Actieplan Kinderrechten’</i>	1
<i>Korte historiek</i>	2
<i>Doelstellingen van kinderrechtenindicatoren</i>	3
Input voor beleid	3
Input voor publieke opinie	4
<i>Soorten indicatoren</i>	5
Kinderrechten vs. welzijnsindicatoren	5
Een duidelijke inbedding in een normatief kader	6
Operationaliseren van kinderrechtenindicatoren	7
Structuur-, proces- en uitkomstindicatoren	9
‘Indicator groups’	11
<i>Indicatoren meten</i>	12
Objectieve vs. subjectieve data	13
Het belang van meetniveaus	14
ZIN EN ONZIN VAN KINDERRECHTENINDICATOREN: DE KRITIEKEN	15
<i>Fundamentele kritieken</i>	16
‘Technologisering’ van het maatschappelijk debat	16
‘Depolitisering’ van keuzes en verstoorde machtsverhoudingen	16
Tokenisme	17
Ten koste van?	17
De fundamentele kritieken door een kritische bril	18
<i>Methodologische uitdagingen</i>	20
Officiële statistieken: gefragmenteerde cijfers centraliseren	20
Zelfrapportage: bereik verruimen	22
Eenzijdige focus op kwantitatieve data	24
Stem van de jongeren?	26
Internationale vergelijkbaarheid	27
CONCLUSIE: HET BELANG VAN BEWUSTE KEUZES	29
BIBLIOGRAFIE	31
BIJLAGEN	38
Bijlage 1. Verslag expertenseminarie indicatoren	38
Bijlage 2. Deelnemerslijst expertenseminarie indicatoren	54

INLEIDING

De titel van dit rapport is geïnspireerd op Pleysier & Pauwels (2011), die in hun bijdrage getiteld “Als ‘meten’ niet noodzakelijk ‘weten’ is, hoe kunnen we dan beter ‘meten’ om meer te ‘weten’?” gekende beperkingen van bestaande (criminologische) onderzoeksmethoden uiteenzetten en praktische adviezen aanreiken om hier op een zo positief mogelijke manier mee om te gaan. Het opzet van deze tekst is gelijkaardig. Vaak geformuleerde kritieken op het gebruik van kinderrechtenindicatoren worden onder de loep genomen en aan de Vlaamse context getoetst.¹ Daarnaast wordt onderzocht of nationaal dan wel internationaal inspiratie kan worden gevonden tot het ontwikkelen van constructieve strategieën om in de mate van het mogelijke aan deze kritieken tegemoet te komen.

METHODOLOGIE

Dit rapport is in de eerste plaats gebaseerd op een uitgebreide analyse van relevante binnen- en buitenlandse literatuur. De resultaten van deze literatuurstudie werden voor kritische reflectie voorgelegd aan experts uit beleid, praktijk en het academisch veld: dit gebeurde op 25 juni 2012 op een door KeKi georganiseerd expertenseminarie.² De opmerkingen en suggesties die geformuleerd werden in het kader van dit seminarie, werden vervolgens geïntegreerd om tot het voorliggend eindresultaat te komen.

In het expertenseminarie werden drie respondenten uitgenodigd tot een uitgebreide reflectie over de door KeKi gepresenteerde resultaten: Trees De Bruycker van de afdeling Jeugd van het Agentschap Sociaal-cultureel werk voor jeugd en volwassenen (beleid), Danielle van Kalmthout van de Gezinsbond (praktijk) en Prof. John Lievens van de Universiteit Gent (onderzoek).³ Hoewel hun reflecties niet noodzakelijk representatief zijn voor de sector waartoe ze behoren, zijn hun suggesties in dit rapport opgenomen als reacties afkomstig uit die sectoren. Op het einde van het seminarie werd voorts een stellingendebat gehouden met alle deelnemers; ook een aantal van de suggesties die de deelnemers in dit kader formuleerden, werden in dit rapport geïmplementeerd.

SITUERING

Kinderrechtenindicatoren in het ‘Vlaams Actieplan Kinderrechten’

In het Vlaams Actieplan Kinderrechten (VAK) stelt de Vlaamse overheid voorop meer aandacht te besteden aan het effect dat het gevoerde kinderrechtenbeleid sorteert op alle kinderen en jongeren in de samenleving. In dit kader benadrukt het plan dat een

¹ Een deel van de bronnen waarop dit rapport gebaseerd is, heeft niet specifiek betrekking op kinderrechtenindicatoren maar gaat eerder over mensenrechtenindicatoren in het algemeen. Gezien een aantal van de mogelijkheden en beperkingen van deze indicatoren echter gelijkaardig zijn, worden de bronnen hier door elkaar gebruikt.

² Dit seminarie had als onderwerp ‘Zin en onzin van het gebruik van kinderrechtenindicatoren’. Verder in dit rapport wordt hier echter kortweg naar verwezen als ‘expertenseminarie indicatoren’. Een uitgebreid verslag van dit seminarie en een overzicht van de deelnemers is terug te vinden in bijlagen 1 en 2 bij dit rapport.

³ Ter voorbereiding van dit seminarie werd het tussentijds rapport van KeKi door Danielle Van Kalmthout voorgelegd aan collega’s die werkzaam zijn in verschillende sectoren van de Gezinsbond, waarna de reacties door haar gebundeld werden.

degelijke 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).⁴ Er wordt met andere woorden vooropgesteld een evenwichtige set van indicatoren te voorzien op basis waarvan het Vlaams kinderrechtenbeleid geëvalueerd kan worden.

Op internationaal vlak is omtrent de ontwikkeling, mogelijkheden en valkuilen van kinderrechtenindicatoren reeds een uitgebreide literatuur voorhanden. De aandacht voor het uitwerken en evalueren van deze indicatoren onder NGO’s en beleidsmakers is zodanig groot, dat Rosga & Satterthwaite (2009: 255) spreken van een ware ‘markt’ van indicatoren. Zoals in de bedrijfswereld vaste indicatoren⁵ aangewend worden om de eigen kwaliteit te evalueren (via zogenaamde ‘audits’, denk maar aan de ISO-normen⁶) en zo aan klantenvertrouwen te winnen, worden gestandaardiseerde kinderrechtenindicatoren internationaal beschouwd als een belangrijk beleidsinstrument om de effectiviteit van een kinderrechtenbeleid te verifiëren en het welzijn van kinderen en jongeren algemeen te stimuleren (Ben-Arieh, 2008; Rosga & Satterthwaite, 2009).

Korte historiek

Verder in deze tekst (zie p. 5 e.v.) zal blijken dat het concept ‘indicatoren’ gebruikt wordt als een vlag die verschillende ladingen dekt: afhankelijk of men vanuit een minimalistische dan wel maximalistische visie op kinderrechten vertrekt, zullen ook bredere welzijnsindicatoren en/of uitkomstindicatoren in rekening worden gebracht (zie p. 7 e.v.). Net omwille van deze brede invulling zou men dan ook kunnen stellen dat de aandacht voor kinderrechtenindicatoren aan verschillende historische tendensen gekoppeld kan worden. Zo wordt de groeiende belangstelling voor het ontwikkelen van bredere (mensen)rechtenindicatoren enerzijds gesitueerd binnen het tot stand komen van de Vienna Declaration and Program of Action (1993) en de Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights (1997). Door de focus van deze richtlijnen op het versterken van de aandacht voor economische, sociale en culturele rechten, zou de vraag naar adequate instrumenten om de promotie en realisatie van deze rechten duidelijk op te volgen, zich sterk hebben opgedrongen (Rosga & Satterthwaite, 2009).

Anderzijds kan men, wanneer men ook de meer algemene opgang van het gebruik van welzijnsindicatoren in overweging neemt, reeds vroeger sporen terugvinden van een

⁴ De NCRK heeft de (nationale) opdracht periodiek verslag uit te brengen bij het VN-Comité voor de Rechten van het Kind over de implementatie van het Kinderrechtenverdrag en de Facultatieve Protocollen in België. In die zin bestaat bij de NCRK reeds een permanente, algemene aandacht voor de studie van de mogelijkheden tot het ‘monitoren’ van kinderrechten. De opdracht in het kader van het VAK sluit hier dan ook mooi bij aan.

⁵ Met ‘vaste’ indicatoren wordt verwezen naar indicatoren die bij consensus in een specifieke context vastgelegd werden. Bijvoorbeeld: vaste indicatoren in een bedrijf hebben betrekking op standaarden die binnen dat bedrijf algemeen aanvaard worden.

⁶ De kwaliteitsnormen van de International Organisation for Standardization, zie www.iso.org.

breder interesse voor de ontwikkeling en verfijning van indicatoren. Hoewel in de Verenigde Staten publicaties over de 'staat van de jeugd' gevonden kunnen worden die teruggaan tot 1940, speelde vooral de 'social indicators movement' hierbij een belangrijke rol. Deze beweging kwam tot stand in de jaren 1960, een periode van uitzonderlijke sociale verschuivingen, wat sociale onderzoekers en beleidsmakers ertoe motiveerde vaste indicatoren te ontwikkelen om veranderingen in de levensomstandigheden van verschillende sociale groepen nauwgezet op te volgen (Ben-Arieh, 2008). Gedurende de laatste decennia kende dit indicatorenonderzoek met betrekking tot kinderen en jongeren overigens nog een aantal belangrijke evoluties. In de eerste plaats verschoof de aandacht - onder meer onder invloed van het internationale debat rond kinderrechten - van een onderzoeksfocus op gezinnen of huishoudens, naar een focus op kinderen en jongeren zelf.

Daarnaast deed zich binnen de indicatorenmethodologie een verbreding voor, nl. van het meten van één indicator - vanuit een sterke nadruk op het recht op 'survival' ging het dan vooral over de indicator armoede - naar het in kaart brengen van de kindertijd in al zijn facetten, met een brede visie op kinderen- en jongerenwelzijn. Deze verbreding kan enerzijds meer algemeen geplaatst worden binnen een verschuiving van een probleemgerichte invalshoek - m.n. een traditionele focus op indicatoren van negatief welzijn of een gebrek aan welzijn - naar een versterkte aandacht voor positieve indicatoren en het optekenen van het potentieel van kinderen (Ben-Arieh, 2011; Currie, Currie, Menchini, Richardson & Roberts, 2010). Anderzijds kadert deze verschuiving ook in een veranderende visie op de kindertijd, nl. van een enge benadering van 'kind zijn' als louter de voorbereiding op de volwassenheid (well-becoming), naar een algemene valorisatie als een afzonderlijke en op zichzelf staande periode met een eigen intrinsieke meerwaarde (well-being) (Ben-Arieh, 2008; 2011).

Doelstellingen van kinderrechtenindicatoren

Input voor beleid

Volgens het Europees Agentschap voor Fundamentele Rechten (FRA) (2010) dienen kinderrechtenindicatoren bij uitstek een evaluatieve functie: door steeds dezelfde indicatoren op te meten door de tijd en over verschillende regio's heen, wordt het mogelijk een gefundeerd beleid uit te werken op basis van algemene trends. In die zin dragen indicatoren ertoe bij een 'evenementiële' focus (het reactief inspelen op opvallende gebeurtenissen) te overstijgen en in de plaats daarvan proactief aan te knopen bij lange termijn tendensen. Daarom wordt vanuit de praktijk sterk aangedrongen op robuuste indicatoren, die de variabele klemtonen van afwisselende beleidsperiodes overstijgen (Danielle van Kalmthout, expertenseminarie indicatoren). Ook vanuit het beleid wordt belang gehecht aan de ontwikkeling van een set van stabiele indicatoren die doorheen de tijd gelijk blijven. Daarnaast bestaat echter ook vraag naar aanvullende indicatoren die meer variabel van aard zijn, zodat temporele beleidskeuzes eveneens opgevolgd kunnen worden (Trees Debuycker, expertenseminarie indicatoren).

Voorts heeft het gebruik van indicatoren tot voordeel dat complexe gegevens vereenvoudigd worden, zodat deze gemakkelijker te begrijpen zijn en aldus op een vrij eenvoudige manier de inspanningen van een overheid tot het bereiken van de door het Verdrag voor de Rechten van het Kind (VRK) opgestelde doelen kunnen verifiëren. Ennew (1997) benadrukt hierbij sterk het belang van *positieve* indicatoren tot het ondersteunen van een kinderrechtenbeleid: indicatoren dienen vooral opgevat te worden als een instrument tot het opvolgen van constructieve verwezenlijkingen en vooruitgang op het vlak van kinderrechten, i.p.v. als een middel tot het uitvergroten van eventuele schendingen van kinderrechten (waarmee men volgens Ennew (1997) het risico loopt defensieve of negatieve reacties teweeg te brengen). Op die manier vormen indicatoren niet zozeer een beoordelingsmiddel, maar eerder een motivatie tot verbetering (Govaert, 2009: 7).

Op het expertenseminarie indicatoren werd vooral dit laatste punt, nl. het vermijden dat indicatoren door de betrokken actoren als een 'evaluatie-instrument' worden ervaren, als cruciaal beschouwd, zowel vanuit de praktijk (Danielle van Kalmthout) als vanuit het academisch veld (John Lievens). Een te sterke focus op het evaluatieve zou er immers toe kunnen leiden dat het draagvlak voor het gebruik van kinderrechtenindicatoren en/of het opvolgen van een kinderrechtenbeleid verkleint. Om dit te voorkomen is het dan ook van belang dat alle stakeholders kunnen deelnemen aan een democratisch debat over zowel de indicatoren zelf als de doelstellingen waartoe ze ingezet worden.

Tot slot werd in dit verband vanuit het beleid (Trees De Bruycker, expertenseminarie indicatoren) benadrukt dat indicatoren, naast een beleidsevaluatieve functie, ook nog op andere manieren in een kinderrechtenbeleid kunnen worden ingeschakeld. Ze kunnen bijvoorbeeld ook gebruikt worden in het kader van het uitvoeren van een omgevingsanalyse die aan beleidsmatige acties vooraf gaat, of als argumentatie om iets op de politieke agenda te zetten en/of te prioriteren.

Input voor publieke opinie

Het herhaaldelijk evalueren van en rapporteren over *positieve* indicatoren kan voorts meer onderbouwde input leveren aan de publieke opinie, die doorgaans sterk gevoed wordt door de media. Gezien deze laatste voornamelijk gericht zijn op het brengen van sterke en/of opzienbarende verhalen, bestaat de kans dat negatieve gebeurtenissen met betrekking tot jongeren uitvergroten worden (Lippman, Anderson, Moore & McIntosh, 2009; Walgrave, 2012). Lippman et al. (2009) waarschuwen dat zo'n nadruk op negatieve evenementen ertoe kan leiden dat niet alleen de wil van de gemeenschap tot het investeren in verbeterde condities voor kinderen en jongeren afneemt, maar dat het ook persoonlijke initiatieven tot het bijdragen aan de realisatie van kinderrechten - bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk - ondermijnt. In die zin kan indicatorenonderzoek ook ingezet worden om een meer onderbouwde en stabiele input te leveren aan de publieke opinie en het democratisch debat.⁷ Kinderrechtenindicatoren

⁷ Wel moet hierbij de kanttekening worden gemaakt dat onderzoeksresultaten niet altijd correct en/of met de nodige nuances in de media gerapporteerd worden. Gezien de input voor publieke opinie vooral via de media verloopt, is het belangrijk dit in het achterhoofd te houden (John Lievens, expertenseminarie indicatoren).

vormen met andere woorden ‘tools’ voor het maatschappelijk implementeren en opvolgen van kinderrechtenstrategieën (Merry, 2011): ze maken het mogelijk om vooruitgang in de realisatie van kinderen- en jongerenrechten over de tijd heen te registreren (Rosga & Satterthwaite, 2009).

Soorten indicatoren

Bij het uitwerken van dit rapport werd initieel de volgende definitie van kinderrechtenindicatoren vooropgesteld: *“een kinderrechtenindicator vormt een concrete aanduiding, op basis van bepaalde data, van de mate waarin een welomschreven recht van kinderen gerealiseerd wordt”*. Deze definitie impliceert dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen de kinderrechtenindicatoren zelf - in het kader van de realisatie van het recht op gezondheid zou dit bijvoorbeeld de preventie van ziekte onder kinderen en jongeren kunnen zijn - en de empirische gegevens die gebruikt kunnen worden om na te gaan in welke mate aan de indicator voldaan wordt; bijvoorbeeld de statistiek die het percentage kinderen weergeeft die gevaccineerd werden tegen gevaarlijke kinderziektes. Dit onderscheid betekent onder meer dat indicatoren niet enkel aan de hand van kwantitatieve, maar ook op basis van kwalitatieve data ingevuld kunnen worden.

Kinderrechten- vs. welzijnsindicatoren

Een belangrijke vraag bij het definiëren van kinderrechtenindicatoren betreft de wijze waarop ze zich verhouden tot bredere welzijnsindicatoren: dit zijn indicatoren die de levensomstandigheden, en in het bijzonder het welzijn, van verschillende sociale groepen in de samenleving - dus ook van kinderen - in kaart brengen. Bestaat er een duidelijk conceptueel onderscheid tussen deze twee soorten van indicatoren? Zo ja: hoe dan? En zo nee, waarom zou men dan nog een terminologisch onderscheid aanhouden? Onduidelijkheid over deze verhouding bemoeilijkt de ontwikkeling van kinderrechtenindicatoren: *“the lack of conceptual distinction between the two concepts is reflected in child well-being measures being equated with children’s rights measures, raising questions about their validity”* (Carvalho, 2008: 546).⁸ Carvalho (2008) beargumenteert dat de literatuur verdeeld is over dit onderwerp; volgens hem zouden sommige auteurs van mening zijn dat beide types van indicatoren niet door elkaar gebruikt kunnen worden, terwijl anderen stellen dat het verschil tussen de twee types slechts ligt in de context waarin ze gebruikt worden. Nog een derde groep zou volgens hem het verschil tussen beide types wel erkennen, maar aangeven dat welzijnsindicatoren desondanks gebruikt kunnen worden om specifieke aspecten van kinderrechten te meten (Carvalho, 2008). In de literatuur lijkt met andere woorden geen eenduidig antwoord te bestaan op deze vraag.

⁸ In het kader van het expertenseminarie indicatoren werd de opmerking gemaakt dat het onderscheid tussen kinderrechten- en welzijnsindicatoren noch voor beleidsmatige (Trees De Bruycker), noch voor methodologische (John Lievens) doeleinden relevant zou zijn. Echter, Carvalho (2008) beargumenteert dat dit onderscheid wel van belang is om de validiteit van kinderrechtenindicatoren te vrijwaren. Dit strookt met het argument dat tijdens het seminarie door Wouter Vandenhoele (UNICEF leerstoel, Universiteit Antwerpen) werd aangehaald ter verdediging van dit onderscheid, nl. dat een indicator slechts een *kinderrechten*indicator genoemd kan worden wanneer deze het recht in al zijn facetten dicht kan benaderen. Het gebruik van *welzijns*indicatoren is in dat geval vrijblijvender, waardoor het risico op een verenging van het kinderrechtendenken (*cf.* de kritiek van ‘tokenisme’ op p. 17 in dit rapport) door het gebruik van indicatoren enigszins verkleint.

Een duidelijke inbedding in een normatief kader

Het VRK

Het FRA sluit zich aan bij de eerste door Carvalho (2008) geïdentificeerde groep, door te stellen dat kinderrechtenindicatoren strikt te onderscheiden zijn van welzijnsindicatoren. In tegenstelling tot welzijnsindicatoren worden kinderrechtenindicatoren, zo beargumenteert het FRA, vanuit een normatief kader geformuleerd. Kinderrechtenindicatoren moeten meer specifiek (1) gebaseerd zijn op duidelijke legale en beleidsmatige concepten (waarbij het in het bijzonder verwijst naar het VRK, zie ook Office of the High Commissioner for Human Rights, 2008:5), (2) een evaluatieve functie dienen met betrekking tot het gevoerde kinderrechtenbeleid en (3) het perspectief van kinderen integreren, gezien de nadruk die het VRK legt op participatie (aldus het FRA). De eerste voorwaarde uit deze omschrijving strookt enigszins met de resultaten van de studie van Betz (2011), die in een vergelijkende indicatorenanalyse vaststelde dat het perspectief van waaruit men vertrekt bij het ontwikkelen van indicatoren verschilt naargelang de organisatie die de oefening maakt. Ze haalt bijvoorbeeld aan dat de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) - niet onlogisch - indicatoren selecteert vanuit een economisch perspectief, terwijl UNICEF voor de ontwikkeling van indicatoren het VRK als uitgangspunt neemt (Betz, 2011).

Kinderrechtenindicatoren versus opvolgingsindicatoren

Tijdens het stellingendebat op het expertenseminarie indicatoren werd in dit verband opgemerkt dat, afhankelijk van het normatief kader van waaruit men vertrekt, een onderscheid kan worden gemaakt tussen 'kinderrechtenindicatoren' en 'opvolgingsindicatoren'. Indien men daadwerkelijk indicatoren ontwikkelt vanuit het VRK als normatief kader, dan zal men inderdaad de realisatie van kinderrechten in het algemeen opvolgen. Echter, indien men de indicatoren ontwikkelt op basis van het eigen beleidsplan, en men dus wil nagaan of dit plan bijdraagt tot de realisatie van kinderrechten, kan men beter spreken van 'opvolgingsindicatoren' (Sarah D'hondt, NCRK). Het is immers onwaarschijnlijk dat deze laatste kinderrechten in hun algemeenheid zullen vatten, gezien ze onderhevig zijn aan gemaakte beleidskeuzes alsook de grenzen van bevoegdheidsdomeinen.⁹

Zo neemt de Vlaamse overheid zich voor een kinderrechtenmonitor te ontwikkelen. Hierbij is het belangrijk voor ogen te houden dat niet alle kinderrechtentema's onder de bevoegdheidsdomeinen van de Vlaamse overheid vallen (Trees De Bruycker, expertenseminarie indicatoren), en dat deze monitor in die zin niet alle kinderrechten zal kunnen vatten.

⁹ Op deze manier wordt overigens ook in zekere zin tegemoet gekomen aan de kritiek dat het gebruik van indicatoren een 'verenging' van het kinderrechtendenken in de hand zou werken (zie p. 17 in dit rapport).

Voorbeeld

De bevoegdheden die te maken hebben met jongeren in de publieke ruimte, waaronder o.a. thema's als overlast en het verbreden van de Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS)¹⁰, situeren zich bijvoorbeeld op het federale en/of lokale niveau. Deze verbreding roept echter vragen op in het licht van het VRK, o.m. bij kinderrechtencommissaris Bruno Vanobbergen, die stelt dat dit systeem een fundamenteel probleem vormt met het oog op rechtsgelijkheid en rechtszekerheid in het algemeen, en de rechtspositie van minderjarigen in het bijzonder (in: Pleysier, Put, Cops & Op de Beeck, 2012).

Het belang van het onderscheid tussen kinderrechten- en opvolgingsindicatoren werd ook reeds benadrukt in het beleidsadvies dat KeKi uitbracht in het kader van de voorbereiding van het VAK: *“Op basis van hun finaliteit, kan een onderscheid gemaakt worden tussen twee grote groepen indicatoren: indicatoren die tot doel hebben de implementatie van beleidsplannen (concreet het VAK en VJP) op te volgen, en indicatoren die de implementatie van het Kinderrechtenverdrag in kaart willen brengen.”* (Vlaamse Regering, 2011:80).

Samengevat tonen deze beschouwingen alleszins dat het bij het ontwikkelen van een set van indicatoren in het kader van een kinderrechtenbeleid belangrijk is te vertrekken vanuit een duidelijk normatief kader, waarbij in de eerste plaats het VRK, maar ook Europese, nationale en/of regionale regelgeving m.b.t. kinderrechten het uitgangspunt kan vormen.

Operationaliseren van kinderrechtenindicatoren

Hoewel de criteria van het FRA op het conceptuele niveau een duidelijk onderscheid lijken aan te brengen tussen kinderrechten- en welzijnsindicatoren, deze bij het daadwerkelijk operationaliseren van kinderrechtenindicatoren niet te volstaan. Immers, de concrete overlap die bestaat tussen o.m. de doelstelling ‘het realiseren van kinderrechten’ (UNICEF, kinderrechten) en ‘het stimuleren van economische vooruitgang en sociaal welzijn’ (OESO, economische ontwikkeling), maakt dat heel wat indicatoren in beide perspectieven gekaderd kunnen worden.

¹⁰ De minister van Binnenlandse Zaken plant een uitbreiding van de GAS in de zin dat steden en gemeenten de toelating krijgen om jongeren vanaf 14 jaar die voor ‘overlast’ zorgen te bestraffen met administratieve boetes (voorheen lag de minimumleeftijd voor zo’n sanctie op 16 jaar) (Pleysier et al., 2012).

Voorbeeld

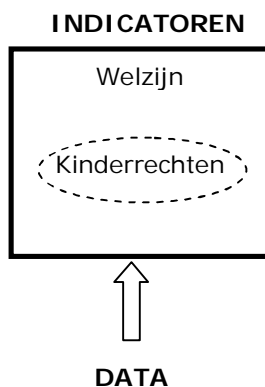
Een dalende kindersterfte kan bijvoorbeeld gezien worden als een indicator van het recht op gezondheid en veiligheid (UNICEF Multiple Indicator Cluster Surveys 4, 2012), maar ook van een toenemend economisch en sociaal welzijn (OESO, 2009). Voorts blijken verschillende van de indicatoren die uiteindelijk door het FRA als kinderrechtenindicatoren naar voor geschoven worden, ook als welzijnsindicatoren opgevat te kunnen worden, zoals "existence of specialist programmes to re-integrate young people identified as out of education, employment or training" (FRA, 2010:129), "existence of provisions/instruments aimed at the protection of the well-being of children involved in sport activities" (FRA, 2010:132) of "child benefits packages" (FRA, 2010:105). Inhoudelijk zijn deze indicatoren met andere woorden niet te onderscheiden van welzijnsindicatoren: ze worden slechts als kinderrechtenindicatoren herkend doordat het FRA ze uitdrukkelijk vanuit een normatief kader - nl. dat van het VRK (respectievelijk het recht op onderwijs, het recht op deelname aan spel en recreatieve bezigheden en het recht op een toereikende levensstandaard) - formuleert (zie ook Ennew 1997:11-12).

Bovendien kan ook de nadruk op participatie niet exclusief door de kinderrechtenbeweging geclaimd worden: binnen sociaal - en welzijnsonderzoek wordt immers eveneens gepleit voor het integreren van participatieve methoden met kinderen en jongeren, om het perspectief van volwassenen te overstijgen en zo een beter zicht te krijgen op wat kinderen en jongeren écht denken, ervaren en voelen (Van Nuffel, Schillemans, Verschelden, Vettenburg & De Bie, 2004). Wat de concrete operationalisering van kinderrechten - en de verhouding ervan tot welzijnsindicatoren - betreft, bieden de criteria van het FRA met andere woorden weinig concrete aangrijpingspunten.

Daarom wordt in deze tekst gezocht naar een eigen benadering van de verhouding tussen deze indicatoren op het operationele niveau, waartoe inspiratie wordt gevonden in Ben-Arieh (2006, 2008). In lijn met het holistisch beeld van kinderen- en jongerenontwikkeling en -welzijn dat in het VRK vooropgesteld wordt (Ben-Arieh, 2008), beargumenteert Ben-Arieh (2006:4) dat kinderrechten een specifiek *onderdeel* uitmaken van het bredere concept van kinderen- en jongerenwelzijn: "*the Convention [on the Rights of the Child] clearly provides an integrated approach to children's well-being, focusing on the idea that rights are an extension of personhood and personality*". Op basis van deze conceptualisering zou men kunnen beargumenteren dat de manier waarop 'kinderrechtenindicatoren' begrepen worden, samenhangt met de wijze waarop men het concept 'kinderrechten' verstaat, nl. of men kinderrechten eerder als een 'minimumstandaard' ziet, dan wel - zoals Ben-Arieh (2006, 2008) - binnen een ruimer welzijnskader interpreteert.

Kinderrechten in enge zin kunnen beschouwd worden als 'minimumstandaarden' waaraan voldaan moet zijn wil men spreken van de realisatie van kinderrechten; kinderrechtenindicatoren geven dan een aanwijzing van de mate waarin deze minimumstandaarden gerespecteerd of geschonden worden. Echter, vanuit de in het VRK uitgedragen idealen tot het promoten van sociale vooruitgang, persoonlijke ontplooiing en individueel welzijn (VRK, preambule), kaderen deze minimumstandaarden

onvermijdelijk in een breder welzijns perspectief (cf. Govaert, 2009: 3). Dit impliceert dat, hoe sterker men de kinderrechtenindicatoren vanuit een meer ‘maximalistische’ visie gaat benaderen (i.e. het concept kinderrechten ruimer gaat interpreteren), des te vager de grenzen worden met bredere welzijnsindicatoren (zie figuur 1).



Figuur 1. De verhouding tussen kinderrechtenindicatoren en kinderen- en jongerenwelzijnsindicatoren

Voorbeeld

Een voorbeeld van zo'n maximalistische invulling kan, opnieuw, teruggevonden worden in Ben-Arieh (2006: 4-5): *“One guideline for a redefined concept of well-being provided by the convention [on the Rights of the Child] is establishing what it would take for children to **feel** that they are being treated with dignity”*. Zo kan men bijvoorbeeld, indien men wil nagaan of het ‘recht op onderwijs’ gegarandeerd is, tellen hoeveel kinderen er ingeschreven zijn en/of daadwerkelijk naar school gaan (=kinderrechtenindicator als aanduiding van het al dan niet gerealiseerd zijn van een ‘minimumstandaard’). Daarnaast zou men in dit kader ook kunnen meten in welke mate het geleverde onderwijs bijdraagt tot de persoonlijke ontwikkeling van het kind, in welke mate het kind zich goed voelt op school...: wanneer men ook deze elementen meeneemt in het bepalen van de indicator voor de realisatie van ‘het recht op onderwijs’, wordt sterker aangesloten bij een breder welzijns perspectief (=kinderrechtenindicator vanuit een maximalistische visie). Dit impliceert dan ook dat gelijkaardige gegevens gebruikt kunnen worden om zowel ‘kinderrechtenindicatoren’ als ‘welzijnsindicatoren’ te meten (zie figuur 1).

Op basis van deze beschouwingen wordt er in deze tekst van uitgegaan dat er op conceptueel vlak zeker een onderscheid bestaat tussen kinderrechten- en welzijnsindicatoren, maar dat de grens op operationeel niveau vervaagt, afhankelijk van de visie van waaruit men vertrekt. Daarenboven wordt de definitie die in het begin van deze paragraaf voorgelegd werd, bijgesteld. Kinderrechtenindicatoren worden verder in deze tekst opgevat als *“een concrete aanduiding, op basis van bepaalde data, van de mate waarin een welomschreven recht van kinderen gerealiseerd wordt, **vertrekkende vanuit een duidelijk afgebakend normatief kader**”*.

Structuur-, proces- en uitkomstindicatoren

Kinderrechtenindicatoren kunnen worden onderverdeeld in ‘structuur-’, ‘proces-’ en ‘uitkomstindicatoren’: deze hebben betrekking op de drie afzonderlijke stadia waarin

kinderrechten opgevolgd kunnen worden. Structuurindicatoren hebben enkel betrekking op het *engagement* dat de staat uitspreekt om kinderrechten te respecteren, onder meer door het ratificeren en aannemen van juridische verplichtingen m.b.t. kinderrechten en het voorzien van institutionele mechanismen die de realisatie ervan faciliteren (OHCHR, 2008). Zo geeft bijvoorbeeld de Vlaamse overheid in het VAK aan dat het kinderrechtenbeleid gebaseerd wordt op het VRK en voortbouwt op verschillende relevante documenten, zoals de algemene commentaren van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind, de EU-agenda voor de Rechten van het Kind, het Vlaams Jeugdbeleidsplan 2010-2014... .

Voorbeeld

In die zin kan het VAK als een duidelijk engagement tot het voeren van een kinderrechtenbeleid beschouwd worden: in dit document worden de institutionele mechanismen die nodig zijn tot het realiseren van de (inter)nationale verplichtingen en aanbevelingen m.b.t. kinderrechten, vastgelegd. Binnen de definitie van het OHCHR (2008) zou het VAK met andere woorden als een structuurindicator voor de implementatie van kinderrechten in Vlaanderen opgevat kunnen worden.

Procesindicatoren, daarentegen, omvatten de inspanningen en acties die de staat daadwerkelijk onderneemt tot het implementeren en uitvoeren van kinderrechten: het gaat om de beleidsinstrumenten (algemene programma's, specifieke interventies...) die door de overheid gecreëerd worden om de eigen intenties in daadwerkelijke resultaten om te zetten.

Voorbeeld

Een voorbeeld van een procesindicator kan het budget zijn dat besteed wordt aan het opzetten van kinderrechtenprogramma's. De praktijk van 'child budgeting' - of het analyseren van het budget dat door de overheid begroot wordt voor kinderen en jongeren, zoals o.m. in de Waalse gemeenschap gedaan wordt - kan met andere woorden binnen het gebruik van procesindicatoren gekaderd worden. Als ander voorbeeld, specifiek met betrekking tot de Vlaamse context, kunnen de activiteiten genoemd worden die de overheid onderneemt om de intenties uit het VAK te realiseren. Zo stelt OD 5.3 uit het VAK: *"Via een participatietraject rond gezondheid verhogen we de aandacht voor participatie van kinderen en jongeren in het beslissingsproces rond gezondheidsbeleid."* (Vlaamse Regering, 2011: 27). Voorbeelden van procesindicatoren zouden in dit geval de hoeveelheid en de intensiteit kunnen zijn van sensibiliseringscampagnes vanwege de overheid tot het stimuleren van participatie door kinderen en jongeren dan wel de mate waarin kinderen en jongeren daadwerkelijk actief betrokken worden bij het nemen van beslissingen rond gezondheidsbeleid.

Uitkomstindicatoren, ten slotte, hebben betrekking op kinderen en jongeren zelf: er wordt nagegaan in welke mate kinderen en jongeren er zelf op vooruit gaan. Hierbij dient men zich weliswaar te hoeden voor het creëren van onjuiste oorzaak-gevolgverbanden. Een hoge dan wel lage score op een specifieke uitkomstvariabele valt immers niet noodzakelijk toe te schrijven aan (een gebrek aan) inspanningen vanuit het beleid. Om hier uitspraken over te (kunnen) doen, is een gedetailleerde, longitudinale

contextanalyse dan wel een gericht evaluatie-onderzoek met voor- en nameting noodzakelijk, wat in de complexe sociale omgeving waarbinnen kinderrechten gesitueerd zijn niet evident is (OHCHR, 2008; Rosga & Satterthwaite, 2009).¹¹ Uitkomstgegevens dienen dan ook vooral opgevat te worden als ‘indicaties’ of een middel om de vinger aan de pols te houden i.p.v. als instrumenten die de gevolgen van overheidsmaatregelen in kaart brengen. In die zin stelt het OHCHR (2008:12) dat uitkomstindicatoren eerder “*slow-moving*” zijn, of minder geschikt zijn om snelle veranderingen en/of de daadwerkelijke inspanningen van de overheid weer te geven. Voorts moet hierbij de kanttekening worden gemaakt dat het uitwerken van ‘uitkomstindicatoren’ alleszins impliceert dat geweten is wat precies de uitkomst van de realisatie van kinderrechten zou moeten zijn. Dat hier doorgaans eerder abstracte doelstellingen - m.n. principes van ‘menselijke waardigheid’, ‘sociale rechtvaardigheid’ en ‘welzijn’ - vooropgesteld worden, die nog op zeer uiteenlopende wijzen geoperationaliseerd kunnen worden, maakt dat deze uitkomstindicatoren zeer uiteenlopende vormen kunnen aannemen (zoals ook reeds duidelijk werd in de discussie rond het onderscheid tussen kinderrechten- en welzijnsindicatoren, p. 5 e.v. in dit rapport). Toch zijn deze uitkomstindicatoren zeker niet minder relevant dan de structuur- en procesindicatoren, net omdat ze in het bijzonder op kinderen en jongeren zelf betrekking hebben.

Voorbeeld

Voor voorbeelden van uitkomstgegevens binnen de Vlaamse context kan enerzijds verwezen worden naar de algemene data over kinderen en jongeren die door verschillende onderzoeksorganen verzameld worden en waarop analyses worden uitgevoerd die input geven voor het beleid (zoals door het Jeugdonderzoekplatform (JOP), een interdisciplinair en interuniversitair onderzoeksplatform dat ingebed zit in de steunpuntenstructuur van de Vlaamse Overheid). Anderzijds kan in dit kader het gebruik van de kind- en jongereneffectrapportage (JoKER) genoemd worden, als Vlaams beleidsinstrument op basis waarvan men ex ante de effecten van een wetgevend initiatief op kinderen en jongeren in kaart tracht te brengen. Hoewel het JoKER-document zelf geen uitkomstgegevens bevat (gezien men op voorhand *mogelijke effecten* tracht te voorspellen), wordt in een recente evaluatie van het gehele JoKER-proces gepleit voor het invoeren van een ex post evaluatie, waarin de uiteindelijke effecten van de wetgeving opgetekend en vergeleken worden met de veronderstelde, voorspelde effecten (Desmet, Op de Beeck & Vandenhole, 2012). In die zin zou een dergelijke ex-post evaluatie op basis van duidelijke uitkomstindicatoren de daadwerkelijke beleidseffecten op kinderen en jongeren in kaart kunnen brengen (mits, opnieuw, behoedzaamheid met het oog op het trekken van onjuiste oorzaak-gevolgconclusies).

‘Indicator groups’

Het FRA suggereert ten slotte nog een derde manier om indicatoren in te delen, nl. een thematische classificatie op basis van de clusters die door het VN-Comité voor de Rechten van het Kind ontwikkeld werden. Het gaat om vier ‘indicator domeinen’ - (1)

¹¹ Hiertoe zou men idealiter een experimenteel design moeten uitwerken, waarbij men de invloed van een beleidsactie daadwerkelijk isoleert. Echter, in sociale settings is het om ethische redenen over het algemeen moeilijk, zo niet onmogelijk, om een experiment te realiseren (Goethals, 2001, zie ook John Lievens in het expertenseminarie indicatoren).

gezin en alternatieve zorg, (2) bescherming tegen exploitatie en geweld, (3) een toereikende levensstandaard en (4) onderwijs, cultuur, burgerschap en participatie binnen school- en sportactiviteiten - die elk op hun beurt onderverdeeld worden in indicatoren groepen.

Zo wordt het domein 'bescherming tegen exploitatie en geweld' bijvoorbeeld verder onderverdeeld in de groepen 'kinderhandel', 'seksuele en economische exploitatie' en 'geweld tegen kinderen'. Het is binnen deze groepen dat het FRA vervolgens afzonderlijke structuur-, proces- en uitkomstindicatoren genereert.

Clustering aan de hand van andere thema's is uiteraard eveneens mogelijk. De MICS4 indicatoren van UNICEF, bijvoorbeeld, bestaan uit 12 afzonderlijke clusters, gaande van 'mortality' en 'nutrition' tot 'access to mass media and use of information/communication technology' en 'subjective well-being' (UNICEF Multiple Indicator Cluster Surveys 4, 2012). Alleszins lijkt het in het licht van de eerder vooropgestelde definitie van kinderrechtenindicatoren aangewezen zich bij het clusteren te laten leiden door een zeker normatief kader, zo zou men bijvoorbeeld ook kunnen clusteren op basis van de drie 'P's' - 'protection', 'provision' en 'participation' - uit het VRK, of op basis van de EU Strategy for Youth (zie o.m. 'Evidence based youth policy', Europese Commissie, 2012).

Voorbeeld

De Nederlandse kinderrechtenmonitor 2012 is toegespitst op de volgende zes thema's: (1) gezinssituatie en alternatieve zorg, (2) bescherming tegen exploitatie en geweld, (3) vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht, (4) toereikende levensstandaard, (5) onderwijs en (6) minderjarige vreemdelingen. De selectie van deze thema's gebeurde op basis van een voorstudie die het VRK als referentiepunt nam, waarna specifieke aandachtspunten en problemen rond kinderrechten (uit de aanbevelingen van het Comité voor de Rechten van het Kind alsook parlementaire stukken) eruit gelicht werden (Kinderombudsman Nederland, 2012). Het voordeel hiervan bestaat eruit dat het normatief kader van het VRK als uitgangspunt wordt gebruikt en dat de monitor voldoende aandacht besteedt aan kinderen en jongeren in kwetsbare situaties. Daartegenover staat dat deze focus ervoor zorgt dat de monitor vooral op 'probleemzones' gericht is, waardoor positieve realisaties minder in de kijker staan.¹²

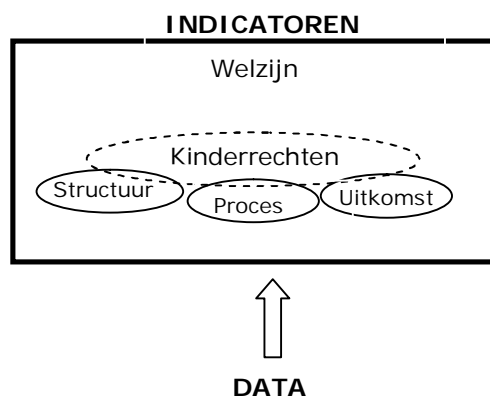
Indicatoren meten

In de volgende paragrafen worden een aantal bestaande mogelijkheden om kinderrechtenindicatoren te meten, uiteengezet. Er wordt vooralsnog niet ingegaan op de grenzen hiervan, zoals o.m. beperkingen in representativiteit. Deze worden pas verder in de tekst toegelicht als kritieken op het gebruik van kinderrechtenindicatoren.

Indicatoren kunnen gemeten worden aan de hand van documentanalyses (vb. een budgetanalyse in het kader van procesindicatoren of een analyse van beleidsteksten in het kader van structuurindicatoren), of empirisch onderzoek (vb.

¹² In die zin gaat de monitor enigszins in tegen de aanbeveling van Ennew (1997) om vooral ook positieve evoluties in de kijker te zetten (zie p. 4 in dit rapport).

gesprekken/interviews/focusgroepen met stakeholders, een bevraging van jongeren zelf... i.k.v. uitkomstindicatoren). Binnen de data die voortkomen uit deze laatste vorm van onderzoek kan een onderscheid worden gemaakt tussen objectieve en subjectieve data.



Figuur 2. Kinderrechtenindicatoren als structuur-, proces- en uitkomstindicatoren

Objectieve vs. subjectieve data

Vertrekkende vanuit een enge focus op het VRK, kunnen in de eerste plaats *objectieve data*, of data over de condities en/of het gedrag van kinderen en jongeren, gebruikt worden. Het gaat om extern observeerbare meeteenheden die een sterke samenhang vertonen met de in het VRK vastgelegde kinderrechten zelf.

Voorbeeld

Voorbeelden van objectieve data zijn de gezinssituatie van kinderen en jongeren (vb. burgerlijke staat van de ouders, financiële situatie van het gezin...), of en waar men naar school gaat, de onderwijsvorm die men volgt op school, enz.

Subjectieve gegevens, daarentegen, vertrekken vanuit een ruimer perspectief. Hier zijn het de veronderstelde gevolgen van de realisatie van kinderrechten - zoals het versterken van kinderen- en jongerenwelzijn, het realiseren van een menswaardig bestaan voor alle kinderen en jongeren... - die als onderzoeksobject vooropgesteld worden. Subjectieve gegevens kunnen met andere woorden gebruikt worden wanneer men de kinderrechtenindicatoren vanuit een maximalistische visie invult, waardoor de grens met bredere welzijnsindicatoren vager wordt.

Voorbeeld

Voorbeelden van subjectieve data zijn onder meer levenstevredenheid (hoe tevreden men zich voelt met de verschillende deelaspecten van het eigen leven) of toekomstverwachtingen (hoe positief dan wel negatief men de toekomst inschat) (Op de Beeck, 2010b).

Het voordeel van subjectieve data bestaat erin dat de *beleving* van kinderen en jongeren dichter benaderd wordt. Immers, ook jongeren die ogenschijnlijk niets tekort komen en/of jongeren uit landen waar uiterlijk alle voorzieningen tot de realisatie van

kinderrechten aanwezig zijn, voelen zich nog niet noodzakelijk goed in hun vel (Op de Beeck, 2010a). Bovendien zijn deze gegevens bij uitstek gebaseerd op de opvattingen van jongeren zelf - het gaat om individuele welzijnsgevoelens, enkel jongeren zelf kunnen dit rapporteren - wat, in het licht van de oproep tot het nauwer betrekken van kinderen en jongeren bij het evalueren van een kinderrechtenbeleid (cf. FRA, 2010), een sterke meerwaarde betekent.

Tabel 1. Overzicht van de verschillende types van indicatoren en het niveau/de wijze waarop ze onderzocht (kunnen) worden

Structuur	Proces	Uitkomst	
Macro	Macro	Macro	Micro
Objectief	Objectief	Objectief	Objectief, subjectief

Weliswaar kunnen subjectieve data enkel in het kader van uitkomstindicatoren gebruikt worden: de focus ligt op de interne ervaringen van kinderen en jongeren zelf. Structuur noch proces kunnen met andere woorden gemeten worden aan de hand van dit soort van gegevens (zie tabel 1).

Tot slot moet in dit kader nog opgemerkt worden dat ook gegevens die hier als ‘objectief’ omschreven worden, zeker indien ze gebaseerd zijn op zelfrapportage, toch altijd ook een subjectief element inhouden. Zo kan men bijvoorbeeld naar armoede peilen door aan jongeren te vragen over welke financiële middelen hun gezin beschikt (JOP, 2009). De respondenten maken dan vanuit de eigen persoonlijke perceptie een inschatting van deze financiële middelen, wat tot gevolg heeft dat dit toch om een enigszins subjectieve overweging gaat. De term ‘objectieve data’ wordt bijgevolg in deze tekst gehanteerd vanuit de opvatting dat kennis in wezen nooit werkelijk ‘objectief’ kan zijn: het gaat steeds om een productie van de werkelijkheid door onderzoeker en onderzochte. Het verschil met ‘subjectieve data’ bestaat er dan ook enkel uit dat deze laatste verwijzen naar *het subjectief welzijn* van jongeren: het gaat om ‘interne’ *beleving*. Hiermee wordt de bredere literatuur rond ‘subjective well-being’ gevolgd (cf. Huebner, 2004; Park, 2004). Objectieve data, daarentegen, hebben betrekking op ‘externe’ levensomstandigheden (zie tabel 1).

Het belang van meetniveaus

Bij het meten van kinderrechtenindicatoren dient de nodige aandacht te worden besteed aan de verschillende meetniveaus (micro en macro) waarop men gegevens kan verzamelen: gegevens die op microniveau verzameld worden, mogen niet op macroniveau geïnterpreteerd worden, en vice versa. Dit is zeker van belang bij de interpretatie van procesindicatoren: deze kunnen *uitsluitend* gemeten worden o.b.v. geaggregeerde grootheden op *macroniveau* (Rosga & Satterthwaite, 2009). Ook structuurindicatoren zijn enkel op het macroniveau gesitueerd.

Voorbeeld

Zo zal men bijvoorbeeld op basis van metingen op het microniveau weinig kunnen zeggen over de inspanningen die de overheid leverde tot het realiseren van een recht. Immers, indien zou blijken dat één kind in de staat of regio geen onderwijs genoot, zou dit wijzen op een inbreuk, ondanks dat de overheid mogelijk wel grote inspanningen leverde in het voorzien van onderwijs en het motiveren van ouders om hun kinderen aan dit onderwijs te laten deelnemen.

Uitkomstindicatoren, daarentegen, kunnen zowel op macro- als op microniveau bestudeerd worden. Echter, uitkomstvariabelen die getoetst worden aan de hand van *subjectieve data*, bevinden zich uitsluitend op het microniveau: subjectieve data gaan immers bij uitstek om de onmiddellijke ervaringen in de directe leefwereld van de jongeren zelf. Tabel 1 geeft een overzicht van de verschillende types van indicatoren en de wijze waarop ze gemeten (kunnen) worden.

Voorbeeld

Om de realisatie van het recht op een kwaliteitsvol en toegankelijk onderwijs te onderzoeken, kan bijvoorbeeld in eerste instantie op structureel niveau worden nagegaan of de overheid een engagement tot het aanbieden van kwaliteitsvol onderwijs aanging (structuurindicator). Vervolgens kan onderzocht worden (1) of de overheid daadwerkelijk investeert in onderwijs (procesindicator, op basis van objectieve data), (2) of deze investering in de praktijk resulteert in een toegankelijk onderwijssysteem (uitkomstindicator op macroniveau, op basis van objectieve data), (3) of de kinderen in de betreffende staat of regio positief scoren op specifieke individuele scholingsindicatoren (uitkomstindicator op microniveau, op basis van objectieve data) en/of de kinderen in de betreffende staat of regio tevreden zijn over het onderwijs dat ze genieten, zich goed voelen op school... (uitkomstindicator op microniveau, op basis van subjectieve data).

ZIN EN ONZIN VAN KINDERRECHTENINDICATOREN: DE KRITIEKEN

De vraag naar kinderrechtenindicatoren ontstond initieel binnen een sfeer van positivisme en wetenschapsoptimisme: men ging op zoek naar instrumenten die op een zogenaamd 'objectieve' en 'neutrale' manier de effecten van een beleid op de werkelijkheid in kaart kunnen brengen. De laatste jaren maakte het initiële vertrouwen in de indicatoren echter steeds meer plaats voor een groeiende scepsis. Uiterst kritische teksten werden geschreven en gepubliceerd, waarin de kinderrechtenindicatoren op de korrel worden genomen als gekleurde, incorrecte werktuigen die het politieke debat ondergraven en de macht in handen leggen van niet-verkozen 'experts'.

Deze kritieken dienen dan ook zeker ernstig te worden genomen. Hierna volgt een kort overzicht van de voornaamste van de kritieken, waarbij zowel algemene aspecten als de toepasbaarheid op de Vlaamse context tegen het licht worden gehouden. Vanuit de kritisch-emanipatorische visie waarmee KeKi het domein van de kinderrechten benadert (Kenniscentrum Kinderrechten vzw, 2012a), wordt bovendien een eerste aanzet gegeven om te zoeken naar constructieve manieren om met deze kritieken om te gaan.

Fundamentele kritieken

‘Technologisering’ van het maatschappelijk debat

De eerste en meest fundamentele kritiek op het gebruik van kinderrechtenindicatoren heeft betrekking op de bezorgdheid dat een blind geloof in data en cijfers het maatschappelijke debat zou ondergraven. Immers, door keuzes te baseren op zogenaamd ‘objectieve’ of ‘neutrale’ data worden beslissingen aan het politieke debat onttrokken, aldus Merry (2011: S85): *“indicators replace judgements on the basis of values or politics with apparently more rational decision making on the basis of statistical information”*. Door terug te vallen op cijfers zouden beslissingen met andere woorden minder gemakkelijk ter discussie gesteld kunnen worden; ze zijn immers gebaseerd op zogenaamd ‘objectieve kennis’ waardoor diegenen die mogelijk kritiek of bedenkingen hebben, deze maar moeilijk kunnen uitspreken. Dit zou tot gevolg hebben dat binnen de politieke besluitvorming debatten rond sociale verantwoordelijkheid vervangen worden door technische discussies over meeteenheden, statistische criteria en toegang tot data (Merry, 2011). Ook in Vlaanderen is een tendens tot technologisering van maatschappelijke kwesties enigszins voelbaar, zo blijkt uit het expertenseminarie indicatoren: zowel op beleidsmatig vlak als in de praktijk wordt men hiermee geconfronteerd. Meer specifiek wordt gesignaleerd dat, indien men een bepaalde kwestie of probleem op de (politieke) agenda wil plaatsen, men moet kunnen beschikken over duidelijk cijfermateriaal (Trees De Bruycker & Danielle van Kalmthout). Wanneer dit cijfermateriaal niet voorhanden is, wordt het bijzonder moeilijk om de aandacht te vestigen op het probleem in kwestie en verandering te bewerkstelligen.

‘Depolitisering’ van keuzes en verstoorde machtsverhoudingen

In dezelfde lijn bekritisieren Jacobsson (2000) en Merry (2011) de ‘macht’ die toebedeeld wordt aan zogenaamde ‘experts’ of onderzoekers; aan de personen die data produceren en analyseren. Jacobsson (2000) verwijst in deze context naar een op indicatoren gebaseerd beleid als ‘regulering zonder verantwoordelijkheid’: het beleid wordt gedomineerd door personen die niet verkozen werden en bijgevolg geen maatschappelijke verantwoording moeten afleggen. Merry (2011) stelt zich meer concreet vragen bij de identiteit en de rol van de experts, en van de organisaties die hen sponsoren. Daarnaast neemt zij het elitaire karakter dat dit soort van kennisverwerving volgens haar zou karakteriseren, op de korrel: *“despite the increase in democratic openness produced by the use of statistics in decision making, this is a technology that tends to consolidate power in decision making but replaces it with technical, statistical expertise”* (Merry, 2011: S85).

Hoewel Merry toegeeft dat de introductie van indicatoren kennis op een economisch niveau democratiseerde (kennisvergaring is niet meer louter een zaak van de aristocratische elite, zoals vroeger het geval was), meent ze dat technische experts deze elitaire rol overnamen en aldus het politieke beslissingsproces domineren met moeilijk te begrijpen tabellen en figuren. Volgens Merry zijn het dan ook vooral diegenen die over statistische kennis en expertise beschikken die kunnen doorwegen op het beleid, en in

die zin disproportioneel veel 'macht' toebedeeld krijgen om hun eigen visie door te drukken. Tot slot haalt Merry (2011) in dit kader de gevoelige machtsverhoudingen tussen landen en culturen aan, die door het gebruik van indicatoren opnieuw centraal komen te staan. Zij beargumenteert dat het - gezien de meeste statistieken in de noordelijke landen geproduceerd en geanalyseerd worden - opnieuw het rijkere, machtige noorden is dat beslissingen en acties opdringt aan het zuiden.

Tokenisme

Een laatste belangrijke fundamentele kritiek heeft betrekking op de mate waarin indicatoren negatief kunnen ingrijpen op de realiteit, door ongewenste neveneffecten in gang te zetten. Zo bestaat het risico dat overheden zich zo sterk gaan richten op het 'voldoen' aan de indicatoren, dat de dienstverlening op zich een ondergeschikte plaats toebedeeld krijgt (Rosga & Satterthwaite, 2009). Deze kritiek heeft met andere woorden betrekking op de angst dat het 'middel' tot het opvolgen van een kinderrechtenbeleid - de indicatoren - een doel op zich wordt. Dit neveneffect wordt door het FRA 'tokenisme' genoemd. Het agentschap waarschuwt dan ook dat men zich steeds bewust moet zijn van het feit dat deze indicatoren slechts een beperkt beeld van de werkelijkheid geven (FRA, 2010): niet de dienstverlening op zich, maar een oppervlakkige indicatie van de veronderstelde resultaten van die dienstverlening, wordt gemeten. Volgens Rosga & Satterthwaite (2009) is dit gevaar van 'tokenisme' overigens inherent aan de auditcultuur in het algemeen: het risico bestaat eruit dat men de inspanningen niet meer zozeer gaat richten op interne verbetering, maar wel op het extern aantonen van verbetering via certificatie.

Deze bekommernissen sluiten aan bij de meer algemene bezorgdheid dat indicatoren alleszins de realisatie van een recht nooit in al zijn facetten kunnen vatten, waardoor een te sterke focus op de indicatoren inherent tot een 'verenging' van het kinderrechtendenken zou kunnen leiden. Dit zou bijvoorbeeld tot gevolg kunnen hebben dat men zich enkel nog gaat richten op de (beleids)domeinen die voor de indicatoren relevant zijn en het overige uit het oog verliest, waardoor men geen zicht meer heeft op het volledige plaatje. Deze kritiek komt overigens niet alleen uit de literatuur naar voor, ook in het Vlaamse middenveld bestaat de bezorgdheid dat thema's die niet mee in de indicatoren opgenomen (kunnen) worden, buiten beeld blijven (Danielle van Kalmthout, expertenseminarie indicatoren). Vanuit dit middenveld wordt dan ook met aandrang gevraagd om (1) zeker te erkennen dat een indicator nooit alomvattend kan zijn en (2) bij het ontwikkelen van indicatoren te proberen de multidimensionaliteit van kinderrechten en - welzijn zo dicht mogelijk te benaderen.

Ten koste van?

Een laatste fundamentele kritiek werd op het expertenseminarie geformuleerd vanuit beleidsmatige hoek. Deze kritiek heeft betrekking op de middelen die besteed worden aan indicatorenonderzoek: deze kunnen niet meer aangewend worden voor eerstelijnswork. Het is daarom van belang een goed evenwicht te vinden tussen de middelen die besteed worden aan opvolgingsmechanismen en de middelen die ingezet

worden voor het (eigenlijke) werk in het veld. Deze overweging komt tot vandaag nog te weinig aan bod in reflecties over (kinderrechten)indicatoren (Trees De Bruycker, expertenseminarie indicatoren).

De fundamentele kritieken door een kritische bril

De genoemde bezorgdheden dienen alleszins in overweging te worden genomen wanneer men met kinderrechtenindicatoren aan de slag gaat. Toch kunnen hierbij ook een aantal kanttekeningen geplaatst worden: wanneer men de kritieken eveneens met een kritische bril bekijkt, ontstaat mogelijk ruimte voor enige nuancering. Zo is het in de eerste plaats opvallend dat deze fundamentele kritieken in grote mate geënt lijken te zijn op de idee van een 'blind geloof in wetenschappelijk onderzoek'. Dit terwijl in de bredere sociale wetenschappen - waarbinnen veel van de data die men in het kader van kinderrechtenindicatoren kan gebruiken, verzameld worden - reeds geruime tijd het bewustzijn groeit dat ook wetenschappelijke kennis in grote mate gekenmerkt wordt door interpretatie, afhankelijk van de persoonlijke visie en cognities van de onderzoeker. Om die reden worden onderzoekers vandaag sterk opgeroepen tot wetenschappelijke eerlijkheid, o.m. door de assumpties van waaruit zij vertrekken duidelijk te expliciteren (Ponsaers & Pauwels, 2002).

Bovendien wordt in de sociale wetenschappen steeds vaker gebruik gemaakt van 'triangulatie' of 'multimethodologie', vanuit de erkenning dat afzonderlijke onderzoeksmethoden steeds hun beperkingen kennen. Dit betekent dat in almaar meer onderzoeksprojecten verschillende methoden gebruikt worden: indien deze methoden dan gelijkaardige resultaten opleveren, bevordert dit de betrouwbaarheid van de bevindingen (Devillé, 2008; Op de Beeck, 2012, Pauwels, 2007; Pleysier & Pauwels, 2011). Ook worden meetproblemen steeds vaker geëxpliciteerd en vormen ze zelfs het hoofdthema van fundamentele onderzoeksprojecten (vb. Pleysier, 2010). Dit verhoogde bewustzijn op *wetenschappelijk* vlak kan het indicatorenonderzoek alleen maar ten goede komen; het opent immers de weg naar een meer genuanceerde benadering van deze indicatoren, waarbij rekening wordt gehouden met de methodologische grenzen en beperkingen ervan.

Voorts is het inderdaad zo dat onderzoekers of 'experts' geen publiek mandaat te verdedigen hebben, en in die zin niet publiekelijk ter verantwoording geroepen kunnen worden. Echter, de onderzoeksresultaten van de meeste onderzoekers worden wel, in het kader van het uitbouwen van een academische carrière, (inter)nationaal door vakgenoten beoordeeld, op congressen dan wel in het kader van een 'reviewproces' met het oog op publicatie in een vaktijdschrift. In die zin kunnen zij niet zomaar de eigen visie of overtuiging doordrukken.¹³ In het kader van beleidsadviserende publicaties,

¹³ Bovendien dienen onderzoekers doorgaans hun functioneren wel te verantwoorden aan hun werkgever of aan het onderzoeksinstituut waaraan zij verbonden zijn, en door wie zij eventueel ook ontslagen kunnen worden. Recentelijk is ook gebleken dat misbruik in de onderzoekswereld uiteindelijk toch aan het licht komt en wel degelijk gevolgen kent. Hierbij kan verwezen worden naar de voormalige professoren Poldermans (Erasmus Medisch Centrum Rotterdam), Stapel (Universiteit van Tilburg) of Das (Universiteit van Connecticut), die alledrie ontslagen werden nadat wanpraktijken in hun onderzoeksmethoden aan het licht kwamen. Wetenschapper en Knackredacteur Dirk Draulans merkt hierbij op dat "[...] *de wetenschappelijke wereld een kenmerk heeft waarin ze zich fundamenteel onderscheidt van de rest van de wereld: een sterke capaciteit tot zelfcorrectie*" (Draulans, 2011: <http://www.knack.be/opinie/columns/dirk-draulans/wetenschap-was-vroeger->

daarentegen, is deze controle minder sterk aanwezig. Zo worden door de overheid met het oog op het bekomen van wetenschappelijke input voor het beleid vaak kortlopende onderzoeksprojecten uitgeschreven, die niet altijd de ruimte bieden om een fenomeen vanuit verschillende invalshoeken en/of op basis van verschillende methoden te bekijken. Bovendien zou men op beleidsniveau de voorkeur geven aan een korte, concrete verslaggeving over de resultaten, waarin weinig ruimte wordt gelaten voor nuancering noch explicatie van de persoonlijke visie van de onderzoeker (Reflectiedag JOP, 2011; Onderzoeksseminarie ‘onderzoek over armoede: opzet van een co-operative inquiry’, 2012). Wel positief is dat zowel de federale als de Vlaamse overheid steeds meer geneigd zijn onderzoek uit te besteden aan meerdere onderzoekers of experts - uit verschillende instituten - wat samenwerking tussen individuen die niet noodzakelijk eenzelfde visie hebben, stimuleert. Bovendien worden langer lopende projecten en de output die eruit voortkomt op geregelde tijdstippen gereviseerd door binnen- en buitenlandse experts die zelf buiten het onderzoeksproject staan, wat de kwaliteit van deze projecten ten goede komt.¹⁴

Op de kritiek dat het gebruik van indicatoren machtsongelijkheid zou genereren, reageren Rosga & Satterthwaite (2009) eerder laconiek. Zij stellen dat indicatoren in de eerste plaats als een *instrument* beschouwd moeten worden, dat inderdaad misbruikt kan worden, maar dat is volgens hen nu eenmaal altijd het geval met instrumenten. Ennews (1997:10) mening lijkt hierbij aan te sluiten: *“Thus, indicators are just tools for aiding understanding and not the answer to all questions.”* Rosga & Satterthwaite (2009) benadrukken dan ook dat het niet de bedoeling is keuzes en beslissingen integraal te baseren op de resultaten uit indicatorenonderzoek, maar de resultaten slechts te gebruiken als stoffering van het maatschappelijke en politieke debat: *“The key lies in knowing where - and how - human judgment and political contestation should enter”* (Rosga & Satterthwaite, 2009:315). Het debat vormt dan de enige basis voor te nemen beslissingen. Het is van belang dat alle individuen en organisaties die met kinderrechten werken, zich hier bewust van zijn.

Merry’s (2011) kritiek met betrekking tot een verstoorde machtsbalans tussen noord en zuid, ten slotte, dient dan weer in een bredere context geplaatst te worden. Hoewel Merry (2011) deze bedenking op de kinderrechtenindicatoren zelf richt, lijkt deze eerder inherent verbonden te zijn met de praktijk van het implementeren en realiseren van zogenaamd ‘internationaal aanvaarde’ kinderrechten (cf. Nieuwenhuys, 2008). In die zin zou dit debat niet zozeer in het kader van de discussie rond indicatoren, maar eerder op een meer fundamenteel niveau gevoerd moeten worden (zoals reeds gebeurt, zie o.m. Desmet, 2011; Nieuwenhuys, 2008).

[minder-competitief-dan-nu/opinie-4000016146108.htm](#)). Hoewel dit een eerder hypothetisch argument vormt dat moeilijk hard kan worden gemaakt, kan dit niettemin in de marge van de fundamentele kritieken in overweging worden genomen.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld de grondige evaluatie van het Jeugdonderzoeksplatform - dat zich algemeen richt op onderzoek naar Vlaamse jongeren, en in die zin ook bredere input voor kinderrechtenindicatoren kan bieden - door binnen- en buitenlandse referees.

Methodologische uitdagingen

Naast de besproken fundamentele kritieken, kunnen in de literatuur verscheidene methodologische bedenkingen teruggevonden worden. Hoewel deze geformuleerd worden in het bredere kader van de kinderrechtenindicatoren, hebben ze vooral betrekking op de *data die gebruikt (kunnen) worden om aan de indicatoren gestalte te geven*. De bedenkingen gaan enerzijds over uiteenlopende bedreigingen voor de kwaliteit¹⁵ van de beschikbare data, anderzijds vormen ook analytische beperkingen met betrekking tot de data een probleem. Wat de kwaliteit van de data betreft, kennen zowel officiële statistieken als zelfrapportagecijfers hun eigen specifieke knelpunten. Daarnaast wordt in de literatuur ook de sterke nadruk op kwantitatieve cijfers binnen het indicatorenonderzoek geheld, wordt opgeroepen tot het ontwikkelen van methoden waarin de stem van jongeren sterker gehoord wordt en worden manieren gezocht om tegemoet te komen aan de beperkte internationale vergelijkbaarheid met betrekking tot de indicatoren.

Officiële statistieken: gefragmenteerde cijfers centraliseren

Een efficiënte manier om een gefundeerd beeld te schetsen van de stand van zaken met betrekking tot de realisatie van kinderrechten, bestaat uit het nagaan welke - met het oog op kinderrechten - relevante data reeds bestaan en beschikbaar zijn, en hier maximaal uit te putten (Saks, 1996; zie ook Pleysier & Pauwels, 2011). Op deze manier kunnen bovendien hiaten in het indicatorenonderzoek geïdentificeerd en domeinen waarbinnen nog meer gegevens nodig zijn, gesignaleerd worden. Wel is het van belang hierbij te vermijden van een zogenaamde ‘concept-driven’ naar een ‘data-driven’ insteek over te schakelen. 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’)(Betz, 2011). Pas nadat de indicatoren op inhoudelijke gronden bepaald werden, vormt het een meerwaarde om eerst te bekijken welke data reeds voorhanden zijn om de indicatoren te meten, i.p.v. onmiddellijk te investeren in nieuwe dataverzamelingsprocessen.

In dit kader kan in de eerste plaats teruggerepen worden naar *officiële cijfers*. Dit zijn gegevens die verzameld worden door nationale, regionale of lokale overheden, hun agentschappen en de verschillende internationale instanties waarmee ze verbonden zijn (Marshall, 1998). Hoewel NGO’s verondersteld worden onafhankelijk te zijn van de overheid, worden ook de cijfers die binnen deze organisaties verzameld worden hier als ‘officiële statistieken’ opgevat. Immers, gezien de meeste Vlaamse NGO’s die betrekking hebben op kinderen en jongeren in grote mate gesubsidieerd worden door de overheid, bestaat tussen beide een sterke band (Pudar, Suurpää, Williamson & Zentner, 2012). Bijgevolg worden ‘officiële statistieken’ in deze tekst opgevat als cijfers die door officiële

¹⁵ De kwaliteit van data wordt geëvalueerd op basis van validiteit - meet men wat men wil meten, m.a.w. ‘dekken’ de data het concept dat men bestudeert? - en betrouwbaarheid - meet men op de juiste manier, zullen herhaaldelijke metingen gelijkaardige resultaten opleveren? Deze criteria gelden zowel voor kwantitatieve (cf. Goethals, 2001:28) als voor kwalitatieve data (cf. Op de Beeck, 2012: 153 e.v.). Het was John Lievens die in het expertenseminarie indicatoren het belang van deze kwaliteitsvereisten benadrukte.

instanties via reguliere registratiesystemen worden bijgehouden (die dus niet in het kader van een gericht onderzoeksproject verzameld worden).

Een algemeen probleem met officiële statistieken, aldus Rosga & Satterthwaite (2009) bestaat er echter uit dat niet alle landen hun data zorgvuldig zouden bijhouden. Bovendien zouden niet alle landen de data zomaar willen prijsgeven, net omwille van het gevoelige karakter ervan (Merry, 2011; Rosga & Satterthwaite, 2009). Merry (2011) gaat hierbij nog een stap verder en licht toe hoe de verschillende kwaliteit van de data perverse effecten tot gevolg kan hebben. Zo zou het mogelijk zijn dat landen die grote inspanningen doen om kinderrechten te realiseren, lager scoren op de indicatoren dan landen die dit niet doen, omdat zij hun gegevens beter bijhouden dan de landen die hoegenaamd weinig interesse tonen in het realiseren van kinderrechten (Merry, 2011).¹⁶

In Vlaanderen lijkt deze kritiek op het eerste gezicht weliswaar minder van toepassing te zijn. De studiediensten en agentschappen van de Vlaamse overheid blijken immers allerhande cijfers te verzamelen (en ook beschikbaar te stellen) die relevant kunnen zijn bij het opvolgen van kinderrechten.¹⁷ Echter, de verzamelde cijfers zitten gefragmenteerd over verschillende diensten, en worden in die zin zelden gezamenlijk vanuit een kinderrechtenperspectief geanalyseerd. Dit biedt dan ook potentieel voor de Vlaamse overheid bij het uitwerken van een monitoringsysteem voor het kinderrechtenbeleid: er zijn officiële statistieken beschikbaar, maar men moet ze samenbrengen en met elkaar combineren, wil men een meer compleet beeld bekomen van de mate waarin de rechten van Vlaamse kinderen en jongeren gerealiseerd worden.¹⁸ Bovendien toont zo'n overzicht meteen in welke kinderrechtengelateerde domeinen nog hiaten bestaan met betrekking tot het cijfermateriaal, waardoor er meer gericht nieuwe onderzoeksprojecten uitgeschreven kunnen worden.

Het samenbrengen van gefragmenteerde data is echter geen evidente opgave, zo leert het voorbeeld dat John Lievens op het expertenseminarie indicatoren meegaf uit de onderzoekslijn 'indicatoren' van het eerste steunpunt Cultuur (dat toen 'Steunpunt Recreatief Vlaanderen' heette). Binnen dit steunpunt bestond een afzonderlijke onderzoekslijn 'indicatoren' die tot doel had een beperkte set van kernindicatoren te ontwikkelen voor het opvolgen van het cultuurbeleid. Na het opstellen van een rapport over kwaliteitscriteria voor indicatoren, contacteerden de onderzoekers de

¹⁶ Het OHCHR suggereert om hieraan tegemoet te komen door de dataverzameling rond kinderrechten primair toe te vertrouwen aan NGO's (OHCHR, 2008): omwille van hun veronderstelde onafhankelijkheid zouden zij minder weerstand voelen om negatieve cijfers te rapporteren. Echter, gezien de complexiteit van deze oefening lijkt dit niet evident te zijn. Bovendien kennen NGO's vaak - wat in de Vlaamse context alleszins het geval is, zoals net werd besproken - een sterke band met de overheid omwille van subsidieafhankelijkheid.

¹⁷ Door de Studiedienst van de Vlaamse Regering (SVR) worden o.m. gegevens bijgehouden rond kindermishandeling, plaatsing van jongeren, kinderopvang. Daarnaast zitten kinderen en jongeren vervat in de algemene indicatoren die de SVR bijhoudt over de Vlaamse bevolking (zoals de Vlaamse Regionale Indicatoren (VRIND) of de 'algemene armoedemonitor', waarover SVR jaarlijks rapporteert (Noppe, 2011)). Het Vlaams Agentschap Zorg & Gezondheid houdt cijfers bij van ongevallen van kinderen en jongeren, kindersterfte... Kind & Gezin verzamelt vooral cijfers over jongere kinderen en hun gezin, de Federale Overheidsdienst (FOD) Economie houdt cijfers bij met betrekking tot jongeren op de arbeidsmarkt...

¹⁸ Zie bijvoorbeeld de jaarlijkse publicatie van 'Het kind in Vlaanderen' door Kind en Gezin, waarin uiteenlopende statistieken met betrekking tot jonge kinderen en hun gezin verzameld en samen gepresenteerd worden (Buisse, 2009). Zo kunnen ook statistieken die betrekking hebben op de realisatie van kinderrechten bij een bredere leeftijdsgroep verzameld worden om aandachtspunten voor een geïntegreerd jeugd- en kinderrechtenbeleid bloot te leggen.

verantwoordelijke beleidsmakers met de vraag om data aan te leveren op basis waarvan de indicatoren invulling zouden kunnen krijgen. Hierbij werd echter vastgesteld dat die data zo gefragmenteerd bijgehouden werden dat ze niet aangeleverd konden worden (of dat zeer dure ingrepen nodig waren). De lijn 'indicatoren' werd aldus afgesloten met slechts het rapport over kwaliteitscriteria voor indicatoren (Stroobandts & Waeye, 2005).

Tot slot kan in dit verband nog verwezen worden naar een andere opmerking die op het expertenseminarie indicatoren gemaakt werd, nl. dat het bij het gebruik van (bestaande) cijfers vooral belangrijk is een eenduidig kader te hanteren voor de interpretatie van de data (Trees De Bruycker). Indien men bijvoorbeeld zou vaststellen dat 10% van de Vlaamse jongeren met overgewicht kampt, dringt zich de vraag op: is dit een hoog percentage? Of valt dit mee? Om dit correct te interpreteren is een vergelijkend kader nodig, (inter)nationaal, doorheen de tijd, dan wel met andere leeftijdsgroepen. Zo'n kader dient op voorhand duidelijk afgebakend te worden, wil men aan de indicatoren een zinvolle invulling geven.

Zelfrapportage: bereik verruimen

Een tweede vaak gebruikte methodologie om data over kinderen en jongeren te verzamelen, is de methodologie van zelfrapportage, waarbij men kinderen en jongeren gaat raadplegen - bijvoorbeeld door het afnemen van vragenlijsten - om specifieke informatie over zichzelf aan de onderzoeker bekend te maken. Zelfrapportage vormt een manier bij uitstek om subjectieve data te verzamelen: enkel jongeren zelf kunnen immers het best weergeven hoe zij zich voelen. Echter, ook objectieve indicatoren kunnen aan de hand van zelfrapportage gemeten worden: door bijvoorbeeld specifieke armoede-indicatoren bij kinderen en jongeren te bevragen, kunnen zelfrapportagecijfers een aanvulling vormen op de officiële gegevens. Samen schetsen deze gegevens dan een meer compleet beeld (cf. het eerder beschreven principe van triangulatie).

Er bestaan verschillende manieren om een vragenlijst af te nemen: men kan dit 'face to face' doen (de onderzoeker stelt vragen en duidt vervolgens het antwoord van de jongere aan in een lijst met voorgestructureerde antwoordcategorieën), telefonisch (idem, maar dan via de telefoon), op klasbasis (de onderzoeker deelt de vragenlijst uit in schoolklassen, waarna de leerlingen deze individueel invullen: hiertoe wordt doorgaans door de leerkracht een lesuur uitgetrokken) en via de post (de jongeren krijgen de vragenlijst per post toegestuurd, en sturen hun antwoorden zelf terug naar de onderzoeker). Daarnaast wordt de laatste jaren steeds meer aandacht besteed aan het exploreren van methoden om op een betrouwbare manier vragenlijsten via het internet af te nemen (zie bijvoorbeeld JOP, 2009).

Voorbeeld

In Vlaanderen wordt door het Jeugdonderzoekplatform (JOP) aan de hand van school- en postenquêtes op regelmatige tijdstippen een 'staat van de jeugd' uitgebracht, die rapporteert over uiteenlopende levensdomeinen (gezin, vriendschapsrelaties, school, werk, toekomstperspectieven...) - thema's die vanuit een kinderrechtenperspectief alleszins interessant zijn - van jongeren tussen 12 en 30 jaar oud (Vettenburg, Elchardus & Walgrave, 2007; Vettenburg, Deklerck & Siongers, 2010; Vettenburg, Elchardus & Put, 2011). Voorlopig is dit initiatief echter nog te recent om reeds uitspraken te kunnen doen omtrent lange termijntendensen (Vettenburg, Deklerck & Siongers, 2010: 29). Bovendien bestaat de opdracht van het JOP uit bevragen van Vlaamse *jongeren*, jongere kinderen (-12 jaar) komen bijgevolg in deze monitor niet aan bod.

Alle genoemde zelfrapportagemethoden hebben specifieke voor- en nadelen met betrekking tot kostprijs, effectiviteit, betrouwbaarheid, enz. die uitgebreid beschreven staan in Billiet & Carton (2003). Een belangrijke beperking die men echter met het oog op het opvolgen van een kinderrechtenbeleid voor álle kinderen en jongeren zeker in overweging moet nemen, bestaat erin dat een specifieke groep jongeren - hier gaat het vooral om maatschappelijk kwetsbare jongeren - systematisch minder kans heeft om in het onderzoek betrokken te worden. Wat bijvoorbeeld de postenquête betreft, een methode die vaak wordt gebruikt, weet men dat deelname aan het onderzoek deels afhankelijk is van sociaal-economische achtergrond: zo zouden personen van een andere origine of personen die de landstaal niet machtig zijn, minder geneigd zijn aan een postenquête deel te nemen (Elchardus, Roggemans & Siongers, 2011:43).

In een scholenenquête wordt hier deels aan tegemoet gekomen: *"hoewel ook een klassikale bevraging systematische uitval kent - leerlingen die niet aanwezig zijn wegens ziekte of die spijbelen worden niet bevroegd - is deze uitval vermoedelijk kleiner dan bij een postenquête. Veel jongeren die de vragenlijst in het kader van een postenquête niet zouden terugsturen, zullen bij een klassikale bevraging immers wel meedoen omdat ze hier door hun aanwezigheid in de klas sterker toe aangezet worden"* (Op de Beeck, 2012:122). Echter, bij een scholenenquête bestaat dan weer het probleem dat de respondenten uit sociaal zwakkere groepen die wel deelnemen, meer geneigd zijn vragen niet in te vullen¹⁹, en dus meer aanwezig zijn in de 'item non respons' (de ontbrekende antwoorden) van de vragenlijst (Elchardus et al., 2011). Hierdoor komt hun perspectief in de analyses toch weer minder sterk aan bod, waardoor het initiële voordeel van deze werkwijze ten aanzien van een postenquête voor een groot deel uitgevlakt wordt.²⁰

In het zelfrapportageonderzoek kunnen dan ook nog meer inspanningen gedaan worden om ook de stem van kinderen en jongeren uit sociaal meer kwetsbare groepen te horen, zodat zeker ook de bijzondere noden van kwetsbare gezinnen en kinderen in de

¹⁹ Ondermeer door de samenhang die bestaat tussen sociaal-economische status en de cognitieve vaardigheden die nodig zijn om de vragenlijst succesvol en binnen de voorziene tijd in te vullen, alsook mogelijke taalproblemen (Elchardus et al., 2011).

²⁰ Sommige auteurs (vb. Pauwels & Svensson, 2008) suggereren om op data die gekenmerkt worden door een groot aantal ontbrekende antwoorden, 'imputatie' toe te passen, een techniek waarbij men aan de ontbrekende antwoorden een geschatte waarde toekent op basis van het algemene antwoordpatroon van de respondent. Echter, de meningen over de wenselijkheid hiervan liggen in de literatuur ver uiteen, gezien de data op deze manier toch verregaand gemanipuleerd worden (Elchardus et al., 2011; Op de Beeck, 2012).

indicatoren gereflecteerd worden (cf. Danielle van Kalmthout, expertenseminarie indicatoren). Dit kan bijvoorbeeld door het 'oversamplen' van deze groepen in de steekproef: d.w.z. door ervoor te zorgen dat er disproportioneel veel kinderen en jongeren uit deze groepen in het onderzoek betrokken worden, zodat na de eerder beschreven processen van uitval toch nog voldoende data over deze respondenten verkregen kunnen worden.²¹

Voorbeeld

Zo zorgden de onderzoekers van het Leuvens Adolescenten en Gezinnen Onderzoek (LAGO) er in hun tweede bevragingronde bijvoorbeeld voor dat vooral scholen met een hoger percentage allochtone jongeren betrokken werden (Vanassche, Sodermans & Matthijs, 2011). Dit soort technieken is noodzakelijk indien men ook het perspectief van allochtone en/of sociaal-economisch minder bedeelde kinderen en jongeren wil laten doorklinken in sociaal onderzoek, en in het verlengde daarvan, kinderrechtenindicatoren.

Eenzijdige focus op kwantitatieve data

Uit de definitie van R.A. Bauer, die als een van de eersten de term '*social indicators*' gebruikte, blijkt een historische band tussen de ontwikkeling van indicatoren en het gebruik van statistiek. Bauer (1966) beschrijft indicatoren als statistieken of statistische reeksen die toelaten een grondige evaluatie te maken van de stand van zaken met betrekking tot vooropgestelde waarden en doelen (Bauer, 1966).

Ook mensen- en kinderrechtenindicatoren lijken voornamelijk op kwantitatieve data gebaseerd te zijn (Rosga & Satterthwaite, 2009; FRA, 2010). Men wil de realisatie van kinderrechten over een langere periode in een *brede* populatie opvolgen; een kwantitatieve methodologie sluit hier nauw bij aan. Toch wordt deze eenzijdige focus bekritiseerd. De expliciete meerwaarde van het gebruik van kwantitatieve data bestaat er immers uit dat informatie gestandaardiseerd en onmiddellijk ontsloten wordt, zonder dat specifieke kennis over de achtergrond of historiek van het fenomeen noodzakelijk is. Hieruit volgt dat, wanneer uitsluitend gebruik wordt gemaakt van kwantitatieve data, de context van de informatie verloren gaat; dit terwijl achtergrondkennis net cruciaal is om indicatoren correct te interpreteren (Merry, 2011). Daarom wordt in de literatuur rond indicatoren sterk opgeroepen om vaker gebruik te maken van kwalitatieve gegevens (zie bijvoorbeeld OHCHR, 2008).

Er bestaat echter onduidelijkheid over de manier waarop kwalitatieve data in de indicatorenmethodologie geïmplementeerd zouden moeten worden. Totnogtoe lijkt kwalitatief onderzoek vooral ingezet te worden als belevings- of perceptieonderzoek (zie bijvoorbeeld Europese Commissie, 2011; of Buyschaert, Dominicy & Wautelet, 2010). Toch mag men hierbij niet vergeten dat kwalitatieve methoden, in het kader van de

²¹ In het kader van moeilijk bereikbare kinderen en jongeren wordt soms ook gepleit voor het gebruik van een kwalitatieve methode, waarbij men op basis van de 'sneeuwbaltechniek' (een techniek waarbij men zich door de respondenten uit het onderzoek steeds laat doorverwijzen naar nieuwe respondenten) het bereik tracht te vergroten. Hoewel dit in sommige gevallen inderdaad nuttig kan zijn - bijvoorbeeld in het geval van zeer moeilijk te bereiken jongeren, zoals dakloze jongeren - dient een onderzoeksmethodologie in de eerste plaats geënt te worden op het doel van het onderzoek ('wat wil ik weten?') en niet zozeer op de onderzoekseenheden ('wie of wat ga ik onderzoeken?'). Daarom wordt hier niet verder op ingegaan.

evaluatie van een kinderrechtenbeleid, niet enkel voor beschrijvende maar zeker óók voor verklarende doeleinden ingezet kunnen worden. 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 volledige context van een fenomeen zoveel mogelijk in overweging wordt genomen. Kwalitatieve methoden kunnen aldus tegemoet komen aan het onvermogen van kwantitatieve methoden om de volledige context te vatten. Hieruit volgt dat kwalitatieve methoden specifiek ingezet kunnen worden om de tendensen die geobserveerd worden op basis van kwantitatieve data, beter te begrijpen en correcter te interpreteren. Op basis van kwalitatief onderzoek kan worden nagegaan *waarom* een specifieke tendens zich voordoet, of *waarom* een specifieke groep van kinderen of jongeren hoger of net lager scoort op een bepaalde set van kwantitatieve variabelen.

De vergelijkende studie die uitgevoerd werd door het Brits onderzoeksinstituut Ipsos Mori, waarin de achtergronden van het algemeen welzijn van kinderen uit het Verenigd Koninkrijk (VK), Spanje en Zweden onderzocht werden op basis van kwalitatieve methoden, kan hierbij als een 'good practice' beschouwd worden (Nairn, Duffy, Sweet & Swieckica, 2011). Dit onderzoek bracht gezinnen, vriendschapsnetwerken en individuele percepties van kinderen uit de drie landen op gelijkaardige wijze in kaart. De gezinnen werden bestudeerd op basis van participerende observaties: de onderzoekers namen deel aan de dagelijkse routine van het gezinsleven en tekenden hun ervaringen en waarnemingen nauwgezet op. De vriendschapsnetwerken werden via focusgroepen onderzocht: 8- tot 13-jarige kinderen die met elkaar bevriend zijn en dus een vriendschapsnetwerk vormen, werden samen in één focusgroep bevraagd via rollenspelen, vignetten, enz. De onderwerpen die hierbij aan bod kwamen, waren enerzijds thema's die uit de gezinsobservaties geselecteerd werden. Anderzijds brachten de onderzoekers zelf onderwerpen binnen de thema's 'welzijn', 'ongelijkheid' en 'gezin' naar voor, zoals het belang van het volgen van de regels of de rol die men opneemt in het gezin. Tot slot hielden de onderzoekers ook diepte-interviews met kinderen die niet tot een duidelijk vriendschapsnetwerk behoorden, zodat ook zeker het perspectief van de meer geïsoleerde kinderen meegenomen werd.

Op basis van deze data waren de onderzoekers in staat de achtergronden van het welzijn van de kinderen en jongeren uit deze drie landen bloot te leggen. Zo werd bijvoorbeeld vastgesteld dat dit in alle drie de landen zeer sterk aan het gezinsleven is gekoppeld. Echter, de observaties wezen uit dat Britse ouders het moeilijk(er) hebben om voldoende tijd te vinden om met hun kinderen door te brengen. Bovendien werd in het VK onder de oudere en meer gedepriveerde kinderen minder participatie aan creatieve activiteiten of aan buitenactiviteiten geobserveerd (Nairn et al., 2011). Op deze manier verklaren de onderzoekers de 'lagere' welzijnsstatistieken van Britse kinderen in vergelijking met Spanje en Zweden, zoals weergegeven in de Unicef Report Card (2007). De onderzoekers slagen er met andere woorden in om aan de hand van een grondig

kwalitatief onderzoek concrete aangrijpingspunten te bieden tot het aanpakken van de lagere kwantitatieve welzijnsscores onder de Britse kinderen.²²

Stem van de jongeren?

Eerder in deze tekst werd reeds toegelicht hoe het kindbeeld de laatste jaren algemeen transformeerde van een focus op 'well-becoming' - waarbij 'kind zijn' voornamelijk opgevat wordt als een voorbereidende fase op de volwassenheid - naar 'well-being' - waarbij de kindertijd als een waardevolle, op zichzelf staande periode wordt beschouwd. Deze laatste benadering impliceert onder meer dat kinderen erkend worden als volwaardige burgers die zelf hun eigen rechten substantieel kunnen invullen en zelfs bewaken (Ben-Arieh, 2008; 2011). Het FRA leidt hier dan ook uit af dat kinderen en jongeren actief betrokken moeten worden bij het meten en monitoren van hun eigen rechten (FRA, 2010). Deze actieve betrokkenheid kadert tevens in één van de basisprincipes van het VRK, nl. een zo groot mogelijke participatie door kinderen en jongeren. Hun stem moet gehoord worden bij het identificeren van noden en prioriteiten, alsook bij het signaleren van eventuele tekorten in de realisatie van kinderrechten. Ook vanuit het middenveld wordt het rekening houden met de visie van kinderen en jongeren benadrukt als een cruciale conditie voor kwaliteitsvol kinderrechtenonderzoek (Danielle van Kalmthout, expertenseminarie indicatoren).

In Vlaanderen gebeurt dit hoofdzakelijk via onderzoek met kinderen en jongeren als onderzoekssubjecten: jongeren worden bevraagd door middel van interviews en vragenlijsten, men betreft hen met andere woorden door het gebruik van een zelfrapportagemethodologie (Van Nuffel et al., 2004). Echter, in zulke studies zijn het nog steeds de onderzoekers - volwassenen - die de te onderzoeken thema's afbakenen, de dataverzameling op zich nemen, de analyses uitvoeren en conclusies trekken. In die zin blijft de inbreng van jongeren beperkt, en dringt het FRA erop aan meer participatieve methoden te ontwikkelen (FRA, 2010). Hiertoe kan onder meer inspiratie gezocht worden in projecten die jongeren zelf als onderzoekers inschakelen (zie Ennew & Morrow, 1994).²³

²² In Vlaanderen speelt het onderzoekscentrum 'Kind en Samenleving' een prominente rol in het uitvoeren en publiceren van kwalitatief onderzoek naar kinderrechten en jongerenwelzijn. Voor een overzicht van het gevoerde onderzoek, zie <http://www.k-s.be/publicaties+onderzoekscentrum+kind+en+samenleving>. Hoewel uiteraard ook andere onderzoeksinstituten en -centra kwalitatieve projecten uitvoeren, stelt Kind & Samenleving het gebruik van een kwalitatieve methodologie met een specifieke focus op belevingsonderzoek centraal in de eigen missie (<http://www.k-s.be/onderzoek>) en past dit ook consequent toe.

²³ Morrow & Richards (1996) merken hierbij op hoe het opvallend is dat zulke participatieve methoden vooral overgewaaid komen uit ontwikkelingslanden, waar kinderen veel meer als volwaardige 'participanten' van de maatschappij beschouwd worden - alleszins wat het meedraaien in de economie betreft - dan in de Westerse landen. Echter, ook in Westerse landen bestaan uiteenlopende 'good practices' van participatieve methoden.

Voorbeeld

Voorbeelden zijn het werk van Anthony Charles (Swansea University, Wales), die jongeren sterk betrok in de voorbereidende fasen van zijn onderzoek - jongeren participeerden bij het uitwerken van de voornaamste concepten van het onderzoek, het formuleren van de onderzoeksvragen en het opstellen van het onderzoeksdesign (Charles, 2011) - of het Boston ProjectRIGHT (Verenigde Staten) waarin ‘moeilijk bereikbare jongeren’ (jongeren die niet werken en niet naar school gaan) elkaar opzochten en bevroegen in het kader van het onderzoek (Vriniotis & Azrael, 2010).

Dichter bij huis zijn vooral de jeugddienst In Petto, het onderzoeksbureau ‘Trendwolves’ en het onderzoekscentrum Kind & Samenleving (Lauwers & Vanderstede, 2009) bezig met het uitwerken en verfijnen van zogenaamde ‘peer-to-peer methodieken’, waarbij jongeren zelf hun leeftijdsgenoten onderzoeken in het kader van specifieke jongerenthema’s. Tot slot worden ook op beleidsniveau participatieve initiatieven naar jongeren toe ondernomen, zoals het Jongerenpact 2020.²⁴

Desondanks is nog meer kennis nodig over hoe de resultaten van participatief onderzoek in de praktijk omgezet kunnen worden en hoe ver men in deze participatie kan (en moet) gaan.²⁵ Beazly, Bessel, Ennew & Waterson (2011: 171) stellen dat *“Children need adults to channel resources, lend legal status, negotiate permission and help with dissemination [...], as well as to protect them by maintaining ethical standards, as is adult responsibility under the provisions of the CRC”*. De wisselwerking tussen participatie door kinderen en jongeren en een eventuele kanalisering door volwassenen vormt in dit licht een niet zo eenvoudige evenwichtsoefening. Bovendien werd op het expertenseminarie indicatoren benadrukt dat het belangrijk is bij kinderen en jongeren af te toetsen *of, in welke mate en hoe* zij bij zo’n proces betrokken willen worden (Rein Haudenhuyse, Vlaamse Jeugdraad): een eerste voorwaarde tot participatie bestaat er immers in dat jongeren zelf inspraak moeten hebben in de beslissing tot het al dan niet participeren.

Internationale vergelijkbaarheid

Een laatste vaak genoemd methodologisch knelpunt met betrekking tot het gebruik van kinderrechtenindicatoren, gaat over de beperkte vergelijkbaarheid tussen verschillende landen onderling. Naast de eerder genoemde problemen met betrekking tot de toegang tot, en kwaliteit van, de officiële cijfers uit (sommige) landen, is het namelijk moeilijk om overeenstemming te vinden over welke indicatoren dan wel precies gemeten zouden moeten worden. Door een internationaal ‘pakket’ van indicatoren op te stellen, gaat men

²⁴ Met het Jongerenpact 2020 wil de minister van Jeugd in naam van de Vlaamse Regering een toekomstproject bouwen voor en door jongeren. Hiertoe werd een participatief traject met jongeren uitgewerkt (waarbij de inbreng van jongeren van 12 tot 20 jaar meegenomen werd) dat uitmondde in een ‘Jongerenpact 2020’. Dit pact wordt vervolgens geïntegreerd in de algemene beleidsplanning (Jongerenpact 2020.be).

²⁵ Ter verduidelijking: het gaat hier niet om een vraag naar methodieken tot het opzetten van participatietrajecten met kinderen en jongeren; hier bestaat, ook in Vlaanderen, reeds heel wat expertise rond (zie vb. In Petto vzw). Het gaat eerder om het niveau van participatie dat men nastreeft om te kunnen spreken van een degelijk participatief proces: geeft men kinderen en jongeren louter inspraak? En zo ja, in welke mate wordt dan daadwerkelijk rekening gehouden met de suggesties van kinderen en jongeren? Of draagt men (een deel van) de controle van het proces over aan kinderen en jongeren?

immers voorbij aan de culturele en economische specificiteit van landen en regio's.²⁶ Dit bleek reeds in 1993 uit de workshop die georganiseerd werd op de Wereldconferentie voor Mensenrechten in Wenen rond het bepalen van internationale (mensenrechten)indicatoren tot het meten van economische, sociale en culturele rechten. Men kon het op deze workshop niet eens worden over een gemeenschappelijke set van indicatoren, waarna beslist werd aan de deelnemende landen voor te stellen een soort van 'auditcultuur' te installeren waarbij de eigen inspanningen en successen met betrekking tot het realiseren van kinderrechten geëvalueerd worden op basis van zelf geselecteerde indicatoren (Rosga & Satterthwaite, 2009).

Daarnaast komt in het kader van internationale vergelijkbaarheid ook de vraag naar referentiepunten naar voor: *"progress and change can only be measured against some benchmark. Is the performance of a state to be compared with that of other states in order to judge the extent of its compliance?"* (Saks, 1996:1264). Men stelt zich met andere woorden de vraag wat het 'nulpunt' is ten aanzien waarvan 'voortgang' gemeten kan worden; net omwille van de eigenheid van verschillende landen lijkt het moeilijk om zo'n gezamenlijk referentiepunt te bepalen. Om hieraan tegemoet te komen, stelt Saks (1996) als eenvoudig alternatief voor om, in de plaats van landen onderling met elkaar te vergelijken, de voortgang van een land doorheen de tijd na te gaan (door latere rapportages te vergelijken met de stand van zaken uit het initieel opgemaakte rapport) dan wel te onderzoeken in welke mate een land de doelstellingen die het zelf vooropstelde, kon verwezenlijken. Ook hier wordt met andere woorden gepleit voor een nationale of regionale vorm van monitoring i.p.v. internationale vergelijking.

Het voordeel van nationale en regionale monitoring bestaat erin dat men rekening kan houden met lokale gevoeligheden en de specificiteit van het land/de regio. Ook vanuit de Vlaamse overheid stelt men voorop dat indicatoren vooral bruikbaar moeten zijn voor eigen (lokale) doeleinden; (inter)nationale vergelijkbaarheid ziet men hierbij als ondergeschikt (Trees De Bruycker, expertenseminarie indicatoren). Echter, het nadeel van een nationale/regionale monitoring is dan weer dat indicatoren arbitrair gekozen kunnen worden (cf. Rosga & Satterthwaite, 2009), wat het gemakkelijk(er) maakt vooral lokale voortgang in de verf te zetten en eventuele negatieve aspecten naar de achtergrond te schuiven. Illustratief voor deze bezorgdheid zijn de rapporten die de verschillende overheden binnenbrengen bij het VN-Comité voor de Rechten van het Kind: deze verschillen sterk in lengte, inhoud en kwaliteit (Ennew, 1997). Ook Verhellen (1994:5) lijkt weinig vertrouwen te hebben in de capaciteiten van nationale en regionale overheden tot zelf-monitoring. Bovendien is vergelijking, met het oog op het ontwikkelen van een interpretatief kader voor data, noodzakelijk (hoewel vergelijking binnen één land doorheen de tijd dan wel vergelijking met andere groepen uit de samenleving in dit kader ook een mogelijkheid vormt) (zie p. 22 in dit rapport).

Mogelijk is het om die reden dat alsnog initiatieven werden genomen tot het ontwikkelen van internationale instrumenten voor het meten van kinderrechten. Zo tekent de Children's Rights Index (CRI) in meer dan 190 verschillende landen twee politieke, twee

²⁶ 'Regio' wordt hier opgevat als deel van een land (vb. Vlaanderen), en niet als een groter (deel van een) continent (vb. Latijns-Amerika).

sociale, twee economische rechten en twee burgerrechten van kinderen op. Ondanks de sterke diversiteit tussen de landen, vormt deze index een betrouwbaar instrument, met een Cronbach α van .714 (Gran, 2010).²⁷ Echter, in overeenstemming met de eerder uiteengezette beschouwingen, kan o.m. uit Gran (2010) afgeleid worden dat dit soort van internationale vergelijkingen in het kader van een grondige evaluatie van een kinderrechtenbeleid minder interessant lijken te zijn. Net doordat de eigenheid van de verschillende landen in zo'n vergelijking niet gevat kan worden, blijven deze noodzakelijk beperkt tot een lijstje waarin de landen 'gerankt' worden, waarna gezocht wordt naar mogelijke verklaringen voor de volgorde tussen de staten (zie vb. Currie, Gabhainn, Godeau, Roberts, Smith, Currie, Picket, Richter, Morgan & Barnekow, 2008; Gran, 2010). Hoewel dit zeker nuttig kan zijn - zo kan een eerder lage score ten opzichte van andere landen bijvoorbeeld een extra motivatie brengen tot het verhogen van de nationale inspanningen - blijven deze onderzoeken met andere woorden beperkt tot een eerder oppervlakkige oefening. Ze worden gekenmerkt door zo'n verregerende standaardisering dat ze nog weinig inhoudelijke aangrijpingspunten (kunnen) bieden voor een regionaal/nationaal beleid.

Zowel een te lokale als een te internationale monitoring lijkt met andere woorden beperkingen te kennen. Hierbij kan echter nog naar een derde alternatief verwezen worden, dat binnen de Belgische context reeds toegepast werd. Indien men het eigen beleid wil evalueren vanuit een internationaal perspectief, maar tegelijk rekening wil houden met de sociale, culturele en economische eigenheid van de regio, bestaat de mogelijkheid een of meerdere 'buitenstaanders' uit te nodigen die het lokale beleid vanuit een internationaal standpunt doorlichten.

Voorbeeld

Hierbij kan, als voorbeeld, verwezen worden naar het bezoek dat de Vlaamse, Waalse en Duitse Gemeenschappen in 2011 ontvingen van een delegatie van internationale experts die het regionale jeugdbeleid vanuit een 'outsidersperspectief' analyseerden. De reviewers bekeken het beleid in zijn geheel en formuleerden op basis van hun indrukken een (voorzichtige) evaluatie met daarbij een aantal contextgevoelige maatregelen tot verbetering (Pudar et al., 2012). Ook in het kader van indicatorenonderzoek zou het mogelijk zijn een dergelijke methodologie te hanteren.

CONCLUSIE: HET BELANG VAN BEWUSTE KEUZES

Op basis van de literatuuranalyse van de voornaamste kenmerken en kritieken met betrekking tot kinderrechtenindicatoren, vanuit een specifieke Vlaamse invalshoek, kunnen enkele belangrijke speerpunten geïdentificeerd worden bij het uitzetten van een monitoringsysteem voor het kinderrechtenbeleid.

In de eerste plaats kon worden vastgesteld dat het afbakenen van wat men precies onder een 'indicator' verstaat, geenszins evident is. Het definiëren van wat een 'kinderrechtenindicator' precies is en wat men verstaat onder het 'monitoren' van een

²⁷ Cronbach α is een maat waarmee de consistentie tussen de items op basis waarvan de indicatoren bevestigd worden, weergegeven wordt. Een Cronbach α die groter is dan .700, wijst op een hoge consistentie.

kinderrechtenbeleid, houdt op zich al een keuze in: vertrekt men vanuit een minimalistisch of een maximalistisch perspectief? Vanuit welk normatief kader vertrekt men: het VRK (kinderrechtenindicatoren) of het eigen beleidsplan (opvolgingsindicatoren)? Wil men de inspanningen van de staat opvolgen (structuur & proces)? Of wil men ook de daadwerkelijke gevolgen voor kinderen en jongeren nagaan (uitkomst)? Gaat men bij het ontwikkelen van indicatoren gebruik maken van thematische clustering en zo ja, hoe worden de thema's geselecteerd? Bij het uitwerken van een set van indicatoren dient men op basis van een gefundeerde visie keuzes te maken over deze aspecten. Slechts over een handvol kenmerken van indicatoren bleek in de literatuur wel min of meer consensus te bestaan. Hierbij ging het dan vooral over de noodzaak van indicatoren tot het centraal stellen van kinderen en jongeren zelf, het leggen van de nadruk op het hier en nu - waarbij de kindertijd als een op zichzelf staande, waardevolle periode wordt beschouwd - i.p.v. enkel toekomstgericht te werken en het selecteren van *positieve* indicatoren om vooruitgang op te volgen.

Een tweede uitdaging bij het selecteren van indicatoren bestaat eruit rekening te houden met de specifieke situatie van kinderen en jongeren in Vlaanderen. Aan de hand van een lokaal, zelfregulerend systeem kunnen immers plaatselijke bijzonderheden en gevoeligheden meegenomen worden. Daarom is het van belang op voorhand te analyseren welke types van indicatoren voor een monitoringopdracht in Vlaanderen het meest interessant zijn. Wel dient hierbij in overweging te worden genomen dat, hoe meer men indicatoren baseert op lokale karakteristieken, des te moeilijker vergelijking wordt met andere landen en/of gemeenschappen (Wallonië, Duitstalige gemeenschap...).²⁸ Bovendien is vergelijking van belang om een kader te ontwikkelen waarbinnen beschikbare data geïnterpreteerd kunnen worden. Ook hier dient met andere woorden een evenwicht te worden gevonden.

In de derde plaats werd doorheen de tekst vastgesteld dat de data die gebruikt kunnen worden om aan de indicatoren gestalte te geven, alle hun eigen specifieke beperkingen kennen, wat erop wijst dat steeds gezocht moet worden naar creatieve manieren om hier mee om te gaan. Hierbij kan enerzijds inspiratie worden gevonden in (inter)nationale 'goede' voorbeelden zoals er doorheen deze tekst een aantal geschetst werden. Anderzijds kan in dit kader maximaal gebruik worden gemaakt van reeds aanwezige bronnen en technieken. In Vlaanderen blijken immers op verschillende plaatsen relevante cijfers met betrekking tot kinderen en jongeren verzameld te worden. Bij het opstellen van indicatoren kan het dan ook nuttig zijn deze gegevens te inventariseren en na te gaan hoe ze in het monitoren van een kinderrechtenbeleid ingepast kunnen worden, zodat de bestaande bronnen maximaal gevaloriseerd worden. Door enkel initiatieven tot dataverzameling uit te werken rond thema's die in bestaande bronnen nog niet aan bod komen, kan met een maximale efficiëntie gewerkt worden. Echter, ook hierbij werd een belangrijke kanttekening gemaakt. Hoewel het gebruik van bestaande data in termen van efficiëntie noodzakelijk is, is het immers van belang te bewaken dat de data steeds in functie staan van duidelijk uitgewerkte en op een normatief kader gebaseerde

²⁸ Zo bemoeilijken verschillen in (types) indicatoren bijvoorbeeld wellicht de coördinatie in functie van bv. de rapportage naar het VN-Comité voor de Rechten van het Kind.

indicatoren. De data moeten ingepast worden in de structuur van de indicatoren, en mogen geenszins de basis vormen waarop indicatoren geconstrueerd worden.

Voorts toont de literatuuranalyse de noodzaak tot het uitvoeren van interpretatieve onderzoeksprojecten met het oog op het uitdiepen van de achtergrond van kwantitatieve gegevens. In dit kader kan o.m. beroep worden gedaan op de kwalitatieve knowhow van Vlaamse (onderzoeks)organisaties die hier reeds expertise in opbouwden. Om ervoor te zorgen dat de stem van kinderen en jongeren niet alleen in deze, maar ook in kwantitatieve projecten maximaal gehoord wordt, suggereren verschillende bronnen bovendien maximaal in te zetten op participatie door kinderen en jongeren. Wel is het van belang op voorhand duidelijk af te bakenen hoe men deze participatie zal bewerkstelligen en op welke manier men de stem van jongeren een plaats geeft bij het meten en/of interpreteren van de indicatoren.

Tot slot blijkt uit de tekst dat men alleszins ook rekening moet houden met de fundamentele bedenkingen omtrent het gebruik van indicatoren die in de (inter)nationale literatuur naar voor worden gebracht. Over het algemeen blijken deze vragen vooral betrekking te hebben op de noodzaak om zich bewust te zijn van de grenzen van de indicatorenmethodologie. De indicatoren dienen vooral opgevat te worden als nuttige instrumenten om met betrekking tot kinderrechten, die gerealiseerd moeten worden in een complexe sociale omgeving, een 'vinger aan de pols te houden'. Empirische data geven slechts een deel van de werkelijkheid weer en staan onvermijdelijk onder invloed van de percepties van onderzoeker, onderzochte en gebruiker: het is dan ook zaak deze cijfers niet als de onweerlegbare 'waarheid' te poneren maar ze eerder te gebruiken als voeding voor het maatschappelijke debat. Daarom is het belangrijk om het bewustzijn hierrond te versterken onder diegenen die met de indicatoren in contact (zullen) komen of er gebruik van maken.

BIBLIOGRAFIE

Artikels, boekbijdragen, boeken, rapporten en studiedagen

Bauer, R.A. (1966) (ed.). *Social indicators*. Cambridge (MA): Massachusetts Institute of Technology.

Beazly, H., Bessel, S., Ennew, J., Waterson, R. (2011). How are the Human Rights of Children Related to Research Methodology? In: Invernizzi, A., Williams, J. (2011). *The Human Rights of Children. From Visions to Implementation* [Pp. 159-178]. Farnham (VK): Ashgate.

Ben-Arieh, A. (2006). Measuring and monitoring the well-being of young children around the world. *Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2007, Strong foundations: early childhood care and education*. Laatst geconsulteerd op 27 maart 2012 via <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001474/147444e.pdf>

Ben-Arieh, A. (2008). The Child Indicators Movement: Past, Present and Future. *Child Indicators Research*, 2008, (1), 3-16.

Ben-Arieh, A. (2011). *Children's Rights Indicators*. Paper gepresenteerd op het Research Forum of the Child: 'Opportunities and Challenges: Implementing the United Nations Convention on the Rights of the Child', Belfast, Ierland, 1 - 2 juni 2011.

Betz, T. (2011). "Children as...": How children are represented in (inter)national reporting systems. Paper gepresenteerd op de 3rd Conference of the International Society for Child Indicators: "Children's Well-being: The Research and Policy Challenges", York, Verenigd Koninkrijk, 27-29 juli 2011.

Billiet, J., Carton, A. (2003). Dataverzameling: gestandaardiseerde interviews en zelf-in-te-vullen vragenlijsten. In: Billiet, J., Waeye, H. (eds.) (2003). *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Antwerpen: De Boeck.

Buyschaert, G., Dominicy, M., Wautelet, F. (2010). *Dat denken we ervan. Jongeren geraakt door armoede spreken over hun leven*. Brussel: UNICEF België.

Buysse, B. (2009). *Het kind in Vlaanderen 2009*. Brussel: Kind & Gezin.

Carvalho, E. (2008). Measuring Children's Rights: An Alternative Approach. *International Journal of Children's Rights*, 16, (4), 545-563.

Charles, A. (2011). Young people's participation in everyday decision making. *Onuitgegeven doctoraatsthesis*, Centre for Criminal Justice and Criminology, Swansea University.

Currie, C., Currie, D., Menchini, L., Richardson, D., Roberts, C. (2010) Comparing Inequality in the Well-Being of Children in Economically Advanced Countries: a methodology, *Innocenti Working Paper* No. 2010-19, Firenze: UNICEF Innocenti Research Centre.

Currie, C., Gabhainn, S.N., Godeau, E., Roberts, C., Smith, R., Currie, D., Pickett, W., Richter, M., Morgan, A., Barnekow, V. (2008). Inequalities in Young People's Health. HBSC International Report from the 2005/2006 Survey. Kopenhagen: WHO Regional Office for Europe.

Desmet, E. (2011). Is het glas halfvol of halfleeg? Kinderrechten en culturele diversiteit. In: Reynaert, D., Roose, R., Vandenhole, W., Vlieghe, K. (eds.) (2011). *Kinderrechten: springplank of struikelblok? Naar een kritische benadering van kinderrechten* [Pp. 83-97]. Antwerpen: Intersentia.

Desmet, E., Op de Beeck, H., Vandenhole, W. (2012). Evaluatie van de kind- en jongereneffectrapportage (JoKER). *Onuitgegeven onderzoeksrapport*. Gent: Kenniscentrum Kinderrechten vzw.

Devillé, A. (2008). *Schuilen in de schaduw. Mensen zonder wettig verblijf in de Belgische samenleving. Een kwalitatieve 'multi-method' benadering.* Mechelen: Wolters Kluwer.

Elchardus, M., Roggemans, L., Siongers, J. (2011). De Brusselse jeugd onderzocht. In : Vettenburg, N., Elchardus, M., Put, J. (2011). *Jong in Brussel. Bevindingen uit de JOP-monitor Brussel* [Pp. 35-68]. Leuven: Acco.

Ennew (1997). Monitoring Children's Rights: Indicators for Children's Rights Project. Geconsulteerd op 23 maart op <http://www.child-abuse.com/childhouse/childwatch/cwi/projects/indicators/monitoring/monitoring.html#de110>

Ennew, J., Morrow, V. (1994). Out of the Mouths of Babes. In: Verhellen, E., Spiesschaert, F. (1994) (eds). *Children's Rights: Monitoring Issues* [Pp. 61–84]. Gent: Mys & Breesch.

Europees Agentschap voor Fundamentele Rechten (FRA) (2010). *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union.* Wenen: Europees Agentschap voor Fundamentele Rechten.

Europese Commissie (2011). *Kinderrechten door de ogen van kinderen.* Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.

Europese Commissie (2012). *Evidence based youth policy.* Laatst geconsulteerd op 16 mei 2012 via http://ec.europa.eu/youth/policy/evidence-based_en.htm.

Goethals, J. (2001). Inleiding tot het criminologisch onderzoek. Leuven: Acco.

Govaert, M. (2009). Construire des indicateurs relatifs aux droits de l'enfant: un cadre pour l'action publique. *Onuitgegeven werktekst, l' Observatoire de l' Enfance, de la Jeunesse et de l' Aide à la Jeunesse (OEJAJ).*

Gran, B.K. (2010). Comparing Children's Rights: Introducing the Children's Rights Index. *International Journal of Children's Rights, 18, 1-17.*

Huebner, E.S. (2004). Research on Assessment of Life Satisfaction of Children and Adolescents. *Social Indicators Research, 66, (1/2), 3-33.*

Jacobsson, B. (2000). Standardization and Expert Knowledge. In: Brunsson, N., Jacobsson, B. (eds.) (2000). *A World of Standards.* Oxford: Oxford University Press.

JOP (2009). *Technisch verslag JOP-monitor 2.* Onuitgegeven verslag, KU Leuven, UGent, Vrije Universiteit Brussel. Laatst geconsulteerd op 28 februari 2012 via <http://www.jeugdonderzoekplatform.be/publicaties/TechnischverslagJOP2.pdf>

JOP (2011). *Reflectienamiddag n.a.v. evaluatierapport door IDEA-consult*, Brussel, 24 oktober 2011.

Kenniscentrum Kinderrechten vzw (2012a). *Reflectietekst kinderrechten*. Gent: Kenniscentrum Kinderrechten vzw.

Kenniscentrum Kinderrechten vzw (2012b). *Zin en onzin van het gebruik van kinderrechtenindicatoren*. Expertenseminarie georganiseerd op 25 juni 2012 te Brussel.

Kinderombudsman Nederland (2012). *Kinderrechtenmonitor 2012*. Laatst geconsulteerd op 29 juni 2012 via <http://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/documents/0515-Kinderrechtenmonitor2012web.pdf>.

Lauwers, H., Vanderstede, W. (2009). *Kinderen als mede-onderzoekers. Een verkennende literatuurstudie*. Meise: Kind & Samenleving.

Lippman, L., H., Anderson Moore, K., McIntosh, H. (2009). Positive Indicators of Child Well-Being: A Conceptual Framework, Measures and Methodological Issues. *Innocenti Working Paper No. 2009-21*. Firenze: UNICEF Innocenti Research Centre.

Marshall, G. (1998). *A dictionary of sociology. 2nd Edition*. Oxford: Oxford University Press.

Merry, S.E. (2011). Measuring the World. Indicators, Human Rights, and Global Governance. *Current Anthropology*, 52, (3), S83-S95.

Morrow, V., Richards, M. (1996). The Ethics of Social Research with Children: An Overview. *Children and Society*, 10, (2), 90–105.

Nieuwenhuys, O. (2008). Editorial. The ethics of children's rights. *Childhood*, 15, (1), 4-11.

Nairn, A., Duffy, B., Sweet, O., Swiecicka, J., Pope, S. (2011). *Children's Well-being in UK, Sweden and Spain: The Role of Inequality and Materialism. A qualitative study*. Londen: Ipsos Mori Social Research Institute.

Noppe, J. (2011). *De Vlaamse Armoedemonitor*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.

OESO (2009). *Doing better for children*. Parijs: OESO publicaties.

Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2008). *Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights, 15 n. 17*, U.N. Doc HRI/MC/2008/3

Op de Beeck, H. (2010a). Jeugdbeleid. JOP-monitor brengt subjectief jongerenwelzijn in kaart. *Alert*, 36, (2), 29-38.

Op de Beeck, H. (2010b). Welbevinden van Vlaamse jongeren. In: Vettenburg, N., Deklerck, J., Siongers, J. (red.) (2010). *Jongeren in cijfers en letters. Bevindingen uit de JOP-monitor 2* [Pp. 181-202]. Leuven: Acco.

Op de Beeck, H. (2012). *Strain en jeugddelinquentie. Een dynamische relatie? Een toets van twee centrale mechanismen uit Agnews General Strain Theory*. Den Haag: Boom Lemma (Het Groene Gras).

Park, N. (2004). The Role of Subjective Well-Being in Positive Youth Development. *The Annals of the American Academy*, 591, (1), 25-39.

Pauwels, L. (2007). *Buurtinvloeden en jeugddelinquentie. Een toets van de Sociale Desorganisatietheorie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Pauwels, L., Svensson, R. (2008). How Serious Is the Problem of Item Nonresponse in Delinquency Scales and Aetological Variables?: A Cross-National Inquiry into Two Classroom PAPI Self-Report Studies in Antwerp and Halmstad. *European Journal of Criminology*, 5, (3), 289-308.

Pleysier, S. (2010). *'Angst voor criminaliteit' onderzocht. De brede schemerzone tussen alledaagse realiteit en irrationeel fantoom*. Reeks Het Groene Gras. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Pleysier, S., Pauwels, L. (2011). Als 'meten' niet noodzakelijk 'weten' is, hoe kunnen we dan beter 'meten' om meer te 'weten'? Methodologische kanttekeningen bij het meten van criminaliteit en onveiligheid. In: Aertsen, I., Daems, T., Haaren, A., Hutsebaut, F., Maesschalck, J. (red.) (2011). *Deviante wetenschap. Het domein van de criminologie. Liber Amicorum Johan Goethals* [Pp. 115-124]. Acco: Leuven/Den Haag.

Pleysier, S., Put, J., Cops, D., Op de Beeck, H. (2012). De eeuw van het risicokind? Een criminologische bril in het jeugdonderzoek. In: Bouverne-De Bie, M., Roose, R., Vandenbroeck, M. (red.) (2012). *Maatschappelijk engagement: een besef van kwetsbaarheid. Liber Amicorum Nicole Vettenburg* [Pp. 309-322]. Gent: Academia Press.

Ponsaers, P., Pauwels, L. (2002). De "methodestrijd" in de criminologie. De verhouding tussen theorie en methode in de criminologie. In: Beyens, K., Goethals, J., Ponsaers, P., Vervaeke, G. (eds.) (2002). *Criminologie in Actie* [Pp. 55-72]. Brussel: Politeia

Pudar, G., Suurpää, L., Williamson, H., Zentner, M. (2012). *'C'est plus compliqué que ça'. A review of youth policy in Belgium by the international team of the Council of Europe*. Strasbourg: Council of Europe.

Roose, R. e.a. (2012). Onderzoekseminarie 'onderzoek over armoede: opzet van een co-operative inquiry'. Bijeenkomst gehouden te Gent op 26 januari 2012.

Rosga, A., Satterthwaite, M.L. (2009). The Trust in Indicators: Measuring Human Rights. *Berkeley Journal of International Law*, 27, (2), 253-315.

Saks, M.J. (1996). The Role of Research in Implementing the U.N. Convention on the Rights of the Child. *American Psychologist*, 51, (12), 1262-1266.

Stroobandt, F., Waeye, H. (2005). *Naar een gebalanceerde set van indicatoren voor het cultuurbeleid in Vlaanderen*. Onderzoeksrapport lijn "Kunst- en Cultuurindicatoren" van het Steunpunt Recreatief Vlaanderen.

Studiedienst van de Vlaamse Regering (SVR) (2011). *Vlaamse Regionale Indicatoren 2011*. Brussel: SVR.

Vanassche, S., Sodermans, A., Matthijs, K. (2011). *Het Leuvens Adolescenten en Gezinnenonderzoek. 2009-2010*. Onuitgegeven onderzoeksrapport, KU Leuven / Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CeSO).

Van Nuffel, K., Schillemans, L., Verschelden, G., Vettenburg, N., De Bie, M. (2004). *Jeugdonderzoek in Vlaanderen*. Paper gepresenteerd op de SIWSO-dagen, Amsterdam, 22-23 april 2004.

Verhellen, E. (1994). The search for the Achilles Heel. In: Verhellen, E., Spiesschaert, F. (1994). *Children's Rights: Monitoring Issues*. Gent: Mys & Breesch uitgevers.

Vettenburg, N., Deklerck, J., Siongers, J. (red.) (2010). *Jongeren in cijfers en letters. Bevindingen uit de JOP-monitor 2*. Leuven: Acco.

Vettenburg, N., Elchardus, M., Put, J. (red.) (2011). *Jong in Brussel. Bevindingen uit de JOP-monitor Brussel*. Leuven: Acco.

Vettenburg, N., Elchardus, M., Walgrave, L. (eds.) (2007). *Jongeren in cijfers en letters. Bevindingen uit de JOP-monitor 1*. Leuven: LannooCampus.

Vlaamse Regering (2011). *Nota van de Vlaamse Regering, Vlaams Actieplan Kinderrechten 2011-2014*. Brussel: Vlaams Parlement.

Vriniotis, M., Azrael, D. (2010). *Connecting the Disconnected: A Pilot Survey of High Risk Youth by High Risk Youth*. Paper gepresenteerd op het 62ste Congres van de American Society of Criminology, San Fransisco, 17-20 november 2010.

Walgrave, L. (2012). *Criminology and Criminal Policy. Three Charts*. Paper gepresenteerd op het Expert seminar 'The dialectic relation between research, policy and practice in

youth justice', georganiseerd door onderzoekslijn 'jeugdcriminologie' van het Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC), Leuven, 9-10 februari 2012.

Websites & Pers

Draulans, D. (2011). Wetenschap was vroeger minder competitief dan nu, opiniestuk op 9 december 2011, <http://www.knack.be/opinie/columns/dirk-draulans/wetenschap-was-vroeger-minder-competitief-dan-nu/opinie-4000016146108.htm>, laatst geconsulteerd op 14 mei 2012.

FOD economie, Statistics Belgium, <http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/>, laatst geconsulteerd op 14 mei 2012.

In Petto jeugddienst, <http://www.inpetto-jeugddienst.be/Onzemethoden/Peerbevragingenverbetergroepen/Peerbevraging/tabid/5116/Default.aspx>, laatst geconsulteerd op 8 februari 2012.

International Organization for Standardization, www.iso.org, laatst geconsulteerd op 14 mei 2012.

Jongerenpact 2020, <http://Jongerenpact2020.be>, laatst geconsulteerd op 14 mei 2012.

Kind & Gezin, www.kindengezin.be, laatst geconsulteerd op 14 mei 2012.

Kind & Samenleving, <http://www.k-s.be/publicaties+onderzoekscentrum+kind+en+samenleving>, laatst geconsulteerd op 14 mei 2012.

Trendwolves. European youth intelligence. www.trendwolves.com, laatst geconsulteerd op 21 mei 2012.

UNICEF Childinfo. Monitoring the Situation of Children and Women. Multiple Indicator Cluster Surveys 4 (MICS4) (2012), http://www.childinfo.org/mics4_questionnaire.html, laatst geconsulteerd op 14 mei 2012.

Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid, <http://www.zorg-en-gezondheid.be/Cijfers/>, laatst geconsulteerd op 14 mei 2012.

BIJLAGE 1. VERSLAG EXPERTENSEMINARIE 'ZIN EN ONZIN VAN HET GEBRUIK VAN KINDERRECHTENINDICATOREN

1. Welkomstwoord door Wouter Vandenhole, voorzitter Raad van Bestuur KeKi

Het thema 'indicatoren' komt steeds sterker naar voor in de actualiteit/beleidsplannen, vandaar dat KeKi dit opgenomen heeft als jaarthema. De bedoeling is om kritisch te reflecteren over de zin en onzin van kinderrechtenindicatoren; er wordt geen concrete set van kinderrechtenindicatoren uitgewerkt.

2. Inleiding door Hanne Op de Beeck, stafmedewerker KeKi

Er wordt toelichting gegeven bij de werktekst "Meten' en 'weten' voor een gefundeerd kinderrechtenbeleid". Zie PowerPointpresentatie 'KeKi indicatoren', te vinden op www.keki.be.

3. Presentatie door drie respondenten: 'reflecties n.a.v. KeKi's analyse rond indicatoren vanuit het eigen werkveld'

3.1. Beleid: reflectie door Trees De Bruycker, afdeling Jeugd van de Vlaamse Overheid: "Zin in kinderrechtenindicatoren" (zie ook Powerpointpresentatie 'Afdeling Jeugd Indicatoren', te vinden op www.keki.be)

- Inleiding: Vanaf de zomer 2012 begint de Vlaamse Overheid aan het traject om vanaf 2013 een kinderrechtenmonitor klaar te hebben (zoals ingeschreven staat in het Vlaams Actieplan Kinderrechten (VAK)). De presentatie vandaag vormt een eerste aanzet, met punten om over na te denken, maar hieromtrent werden nog geen beslissingen genomen. Het traject zal in de loop van het jaar doorlopen worden met onder meer de beleidsdomeinen Vorming en Onderwijs alsook Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG), en met het middenveld.
- Kinderrechtenmonitor op de boterham
 - o De ontwikkeling van de kinderrechtenmonitor zal gebeuren door een team, waarbinnen verschillende expertise samengebracht wordt.
 - o Het ontwikkelen van een kinderrechtenmonitor is één van de aanbevelingen in de slotbeschouwingen van het Comité voor de Rechten van het Kind. Dat is een moeilijke opdracht, want het Comité geeft hierover zelf geen duidelijke richtlijnen. De opdracht wordt "teruggegeven" aan de landen; binnen België is er de bijkomende complexiteit van de opsplitsing in regio's.
 - o Vlaanderen neemt deze aanbeveling op: samenwerking met andere regio's is mogelijk, maar hierbij wil men wel de eigen timing aanhouden.

- Indicatoren en beleid. 'Evidence-based/knowledge-based policy': een aantal bedenkingen
 - o Er is een evolutie merkbaar van toenemende oriëntatie op onderzoeksmateriaal binnen de overheid en NGO's. Hierbij kunnen een aantal voor- en nadelen geïdentificeerd worden.
 - o PRO's
 - Objectiviteit: er wordt minder vertrokken vanuit een buikgevoel. Maar hoe objectief is een cijfer?
 - Zicht op evoluties en tendensen, percepties kunnen gecontroleerd worden. Zo wordt kinderarmoede reeds een aantal jaar opgevolgd; dit voedt het maatschappelijk debat.
 - Draagvlak vergroten: 'evidence-based' werken vergroot de mogelijkheid om mensen 'mee te krijgen', haalt het 'politieke'/de 'belangen' weg uit de boodschap die je brengt.
 - Tijd: je kan wachten met het nemen van een beslissing tot een situatie wat 'afgekoeld' is (bv. bij overlast kan men beslissen om een onderzoek te voeren, cijfermateriaal te verzamelen, en zo de waan van de dag overstijgen).
 - o CONTRA's
 - Diversiteit: in grootschalige surveys is er een systematische ondervertegenwoordiging van bepaalde groepen. Kwalitatieve studies focussen dan weer op zeer specifieke groepen, waardoor je geen representativiteit bereikt.
 - Te sterke focus op cijfermateriaal.
 - Onderzoek als oplossing: onderzoek wordt soms gezien als de 'oplossing', maar het voeren van een onderzoek is het niet hetzelfde als het nemen van een beleidsbeslissing.
 - Tijd: het duurt veel langer voor men bepaalde beslissingen kan nemen.
 - Ten koste van? Alle energie en middelen die in onderzoek/indicatoren geïnvesteerd worden, kunnen niet besteed worden aan eerstelijnswork. Hierbij moet nagedacht worden over een goed evenwicht. Deze overweging komt weinig aan bod in reflecties over (kinderrechten)indicatoren.

- Indicatoren en beleid: kinderrechtenindicatoren
 - o Doestellingen en verwachtingen
 - Input voor beleid
 - De evaluatieve functie wordt sterk benadrukt in de tekst van KeKi.
 - Daarnaast bestaan echter nog andere mogelijke doelstellingen:
 - o Omgevingsanalyse: deze wordt gemaakt bij het opzetten van nieuwe beleidsinitiatieven, zodat men weet in welke context men dat gaat doen.

- o Agendasetting en argumentatie: indicatoren kunnen belangrijk zijn om een thema op de politieke agenda te plaatsen. Het armoedeverhaal is een goed voorbeeld van de laatste jaren: dit is systematisch op de agenda gekomen door het in indicatorensets te gieten.
 - o Prioritering: goede indicatorensets en onderzoek kunnen helpen om prioriteiten voor beleid te bepalen.
 - Voor de overheid is een kinderrechtenmonitor in de eerste plaats een beleidsinstrument. Lokale bruikbaarheid primeert daarom boven (inter)nationale vergelijkbaarheid.
 - Input voor publieke opinie is belangrijk
 - Het middenveld kan de publieke opinie mee sensibiliseren, om bepaalde beslissingen erdoor te krijgen.
- Indicatoren: de ene is de andere niet...
 - o Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen 'types' van indicatoren op basis van een aantal criteria (zie ook tekst KeKi), zoals:
 - Structuur, uitkomst en proces
 - Positief of negatief
 - Kwantitatief of kwalitatief
 - Objectief of subjectief
 - o Centraal moet het streven naar de beste indicator centraal staan (naargelang de doelstelling die vooropgesteld wordt):
 - Moet de indicator werken als motivator en mensen wakker schudden?
 - Moet men de stem van jongeren (vraag) of van voorzieningen (aanbod) in beeld brengen?
 - Of een indicator geschikt is voor de doelstelling die vooropgesteld wordt, staat of valt met de operationalisering en interpretatie van die indicator. Beleidsmakers moeten zich bewust zijn van het feit dat ze (mee) richting geven aan deze interpretaties (bv. in de media).
- Kinderrechtenindicatoren op een eiland?
 - o Kinderrechtenindicatoren versus welzijnsindicatoren en/of uitkomstindicatoren
 - Vlaanderen heeft gekozen voor een geïntegreerd jeugd- en kinderrechtenbeleid.
 - Er wordt vertrokken vanuit een maximalistische visie in het beleid.
 - Wel wordt het belang van het normatieve kader van het Kinderrechtenverdrag onderstreept.
 - o De Vlaamse kinderrechtenmonitor als eiland in internationale wateren?

- Het internationale verhaal staat soms ver van de beleidsrealiteit.
- Bruikbaarheid staat centraal: dit bij voorkeur met internationaal vergelijkbare cijfers, maar dit vormt geen prioriteit.
- De 'toegang tot drinkbaar water' is een voorbeeld van een indicator die vaak terugkomt in internationale sets. In Vlaanderen kunnen gezinnen soms hun waterrekening niet betalen. Internationaal wordt deze indicator echter geïnterpreteerd als toegang hebben tot een waterbron, dit is niet relevant in Vlaanderen
- Ook bestaan er veel verschillen op internationaal niveau tussen verschillende (sets van) indicatoren.
- Bijkomend moet nagedacht worden over:
 - De verhouding van de kinderrechtenmonitor tot andere monitoren (bv. armoedemonitor, cijfers van Kind en Gezin)
 - De verhouding van de kinderrechtenmonitor tot andere 'werkdata' in het veld (bv. cijfers van voorzieningen: de overheid kan niet eisen dat zij hun data op een andere manier gaan verzamelen, zodat het bruikbaar wordt i.k.v. indicatorenonderzoek – maar misschien niet meer voor de voorzieningen zelf?)
- Toekomst:
 - Het plan van aanpak bestaat uit 5 fasen:
 - F1: omgevingsanalyse van materiaal in binnen- en buitenland, ontwikkelen van een voorbereidende nota, krijtlijnen uitzetten en beslissen
 - F2: brainstormen over diverse indicatoren binnen de uitgetekende krijtlijnen
 - F3: keuzes maken en operationaliseren
 - F4: data verzamelen
 - F5: plan onbestaande data
 - Timing
 - F1-F3: zomer en najaar 2012
 - F4- F5: voorjaar 2013
 - Uitvoering: Projectteam en klankbordgroep
- Kinderrechtenmonitor: een eerste aanzet
 - Een kinderrechtenmonitor zou uit vier elementen kunnen bestaan:
 - Basisset: een langlopende set van indicatoren.
 - Aanvullend (gelinkt aan het VAK en de slotbeschouwingen van het Comité voor de Rechten van het Kind): een bijkomende set van indicatoren, geënt op beleidsprioriteiten, die wisselt per beleidsperiode.
 - Verdiepingsstudies m.b.t. bepaalde thema's, doelgroepen, mechanismen (incl. kwalitatief onderzoek).

- Link met lokaal beleid: tot op heden is het cijferboek 'jeugd' vooral beschrijvend van aard, het gaat over hoe jeugddiensten lokaal ingevuld worden. Om de drie jaar wordt dit geactualiseerd, hierbij kan het perspectief van 'kindvriendelijkheid/kinderrechten' geïntegreerd worden.
- Over de doelstellingen, middelen en eigenaarschap van de kinderrechtenmonitor moeten nog beslissingen genomen worden.

3.2. *Praktijk*: reflectie vanuit de praktijk door Danielle Van Kalmthout, Gezinsbond (zie ook PowerPointpresentatie 'Gezinsbond Indicatoren', te vinden op www.keki.be)

- De presentatie vormt een eerste reflectie, mede op basis van input van collega's uit de verschillende sectoren.
- Kinderrechtenindicatoren
 - Naar aanleiding van 20 jaar Verdrag voor de Rechten van het Kind (VRK), werd binnen de Gezinsbond een reflectie gehouden over de impact van het Kinderrechtenverdrag. Dit leidde tot de lancering van de 'kindnorm'. Het VRK is immers meer dan een intentieverklaring.
 - Nu staat er in het Vlaams Jeugdbeleidsplan (VJBP) een paragraaf rond duurzame ontwikkeling, nl. dat het beleid rekening moet houden met de effecten van beleidsmaatregelen op de gezondheid van kinderen en jongeren. Dit is een positieve evolutie. Ook de JoKER is hierbij een belangrijk instrument.
 - Maar er bestaat nog steeds geen ex-post evaluatie: zijn de gestelde doelstellingen werkelijk behaald? Er wordt steeds meer gekeken naar 'evidence-based policy': maakt de overheid daadwerkelijk een verschil? Dit wordt vaak gedaan o.b.v. indicatoren.
 - Met het concept kindnorm wil de Gezinsbond een stapje verder gaan.
 - De doelstelling is het realiseren van een kindvriendelijker beleid binnen de Vlaamse context.
 - Een ex-ante (JoKER) en ex-post (op basis van indicatoren?) kinderrechtentoets is nodig.
 - Concrete kindnormering: product- en milieunormen zijn tot op heden vastgesteld op volwassen (mannelijke) organismen, maar kinderen hebben andere noden/behoefte, zij kunnen lichamelijk gezien veel minder aan (dit kan grote gevolgen hebben, zowel op korte als op lange termijn).
 - De Gezinsbond probeert hiervoor binnen verschillende beleidsdomeinen aandacht te vragen. Zo bevat voeding vaak te veel zouten, vetten, suikers... Ook milieunormen zijn vaak niet afgestemd op kinderen.

- Definitie kinderrechtenindicatoren
 - De definitie van KeKi van kinderrechtenindicatoren verwijst naar een 'welomschreven recht'. Het recht op een schone leefomgeving is echter niet zo duidelijk omschreven, noch in het VRK, noch in mensenrechtenverdragen.
 - Maar misschien kan je in Vlaanderen een stap verder gaan, en bijvoorbeeld wel nagaan hoe het luchtkwaliteitsbeleid zich verhoudt tot het aantal (jonge) astmapatiënten. Het concept 'kindnorm' kan een bijdrage leveren om dit recht meer specifiek te maken binnen Vlaanderen/Europa.

- Reacties door de verschillende collega's op de werktekst indicatoren van KeKi
 - Indicatoren mogen geen doel op zich zijn, maar vormen slechts een hulpmiddel.
 - In het hoofdstuk over 'kritieken' verwijst de werktekst naar een 'blind geloof' in wetenschappelijk onderzoek. Het lobbyen als middenveldorganisatie moet echter gestaafd zijn door wetenschappelijk onderzoek. Het is moeilijk om een vraag (bv. hogere normen voor fijnstof) op de agenda te krijgen zonder wetenschappelijke onderbouwing. Vanuit praktische invalshoek is cijfermateriaal daarom zeer belangrijk voor het realiseren van doelstellingen.
 - Op de studiedag 'Op weg naar een kindnorm' van de Gezinsbond werd het platform 'Childproof' opgericht, met de bedoeling om wetenschappers en middenveldorganisaties samen aan tafel te krijgen, informatie uit te wisselen en om wetenschappelijk onderzoek meer naar het grote publiek te brengen. Het platform is verleden jaar eenmaal bijeengekomen, en komt opnieuw samen in september. Tot nu toe heeft het platform specifiek gefocust op milieu en gezondheid, omdat het kinder(rechten)perspectief daar het minst aanwezig was/is. Ook voeding zal als onderwerp opgenomen worden. In de domeinen 'ruimte' en 'verkeer' wordt er al meer rekening gehouden met kinderen, dus deze worden niet onmiddellijk verder meegenomen.

- Verskillende opvattingen
 - Eén persoon stelde zich de vraag of indicatoren niet gewoon een vertaling zijn van een overheidsbeleid dat met schaarse middelen zoveel mogelijk meetbare effecten wil bereiken?
 - Het is moeilijk om vaste indicatoren te ontwikkelen die het welzijn van het kind naar voor brengen. Met milieu-indicatoren daarentegen kan je heel gericht werken (vb. meten van fijnstof), al moet ook daar steeds rekening worden gehouden met externe invloeden (bv. de plaats waar de (meet)kastjes staan).

- Een voorbeeld hiervan kan worden teruggevonden in de onderwijsindicatoren die doelstellingen voor onderwijs- en opleidingssystemen in Europa moeten meten (BCN proces) en die in Nederland worden gebruikt als indicatoren voor preventieve gezinsondersteuning in het kader van de invulling van het recht op zorg. De beperkingen hiervan zijn echter:
 - als ouders problemen ervaren binnen opvoeding en zorg, bieden deze onderwijsindicatoren maar inzicht in één welomschreven vorm van dienstverlening. Is dat dan voldoende voor ouders om een antwoord te krijgen op hun concrete vragen? Het beleid is er dan mogelijk wel iets mee, maar is dat een oplossing voor ouders in hun specifieke situatie, wetende dat iedere situatie uniek is?
 - veel dienstverlening is het resultaat van een samenwerking tussen verschillende diensten, organisaties en mensen, en dit zowel formeel als informeel. Hoe kan je dan uitvinden wat precies heeft geholpen; het is moeilijk om dat samen te vatten in indicatoren.
 - als een bepaalde vorm van hulp of zorg het label 'evidence based' krijgt en ouders ondanks het gekregen/beschikbare aanbod de opvoedingsproblemen niet de baas kunnen, ligt de verantwoordelijkheid van het mislopen dan bij de ouders?
 - wordt het kind in dit verhaal alleen als een 'resultaat' (outcome indicator) bekeken?
 - wat met alle vormen van steun, en dan vooral de steun van informele netwerken, die men niet of moeilijk in indicatoren kan vatten? Wat is het gevolg hiervan? Krijgen die informele netwerken dan minder aandacht van het beleid? Minder ondersteuning, minder subsidiëring?
- Volgens een andere opvatting zijn indicatoren een noodzakelijk kwaad om bepaalde zaken aan het licht te brengen (bv. fijnstof).
- Uit het debat met collega's uit verschillende sectoren kwam zowel een basisvoorwaarde als een aantal randvoorwaarden voor indicatoren naar voor. De basisvoorwaarde die naar voor werd geschoven, is dat er een democratisch debat gevoerd moet worden over de beleidsdoelstelling én de indicator(en). Verschillende stakeholders vertrekken immers vanuit verschillende invalshoeken.
- De geïdentificeerde randvoorwaarden zijn de volgende:
 - Niet vrijblijvend: het mag niet zo zijn dat, als de doelen niet gehaald worden, het niet uitmaakt.
 - Regelmatige en transparante evaluatie met alle stakeholders. Bijvoorbeeld fijnstofkastjes: door een aantal andere ingrepen was de drukte van de wegen veranderd. De kastjes moesten mee verhuisd worden om accuraat te kunnen meten, maar dit was niet gebeurd.

- Robuust op lange termijn: ook nieuwe actoren en beleidsmakers moeten met de indicatoren aan de slag kunnen.
 - Niet te ambitieus, om teleurstelling en cynisme te vermijden.
 - Reflectie van de bijzondere noden van kwetsbare gezinnen/kinderen.
 - Welzijn is multidimensioneel: hoe vertaal je dat in indicatoren?
 - Rekening houden met de visie van jongeren.
 - Aandacht voor de manier van dataverzameling.
 - Erkennen dat bepaalde zaken niet in een indicator gevat kunnen worden.
- Ten slotte werd de vraag gesteld of er andere, meer geschikte methoden zijn om het kinderrechtenbeleid in Vlaanderen te evalueren. Waarom werd gekozen voor indicatoren?
- Ter afsluiting: de Gezinsbond wil graag meedenken over de ontwikkeling van indicatoren. Vanwege de verschillende sectoren is het echter niet evident om een algemene deler te vinden, want indicatoren zijn toch sterk sectorafhankelijk.

3.3. Onderzoek: methodologische reflectie door John Lievens, onderzoeksgroep CUDOS, Vakgroep Sociologie, Universiteit Gent

- Inleiding: Voor 2003/2004 kwam er in de discussies in het Vlaams Parlement rond cultuur één woord zeer vaak voor: 'schoonmoeder'. Cultuurbeleid werd gevoerd o.b.v. wat de schoonmoeders van ministers etc. inzake 'cultuur' deden; om een meer gefundeerd beleid te voeren, ontstond dan ook de nood aan cijfermateriaal. Deze nood, samen met de evolutie richting evidence-based onderzoek, gaf aanleiding tot de oprichting van steunpunten beleidsrelevant onderzoek. John Lievens is verbonden aan het Steunpunt Cultuur. Hij werkte in de lijn rond cultuurparticipatie- en beleving mee aan een oefening rond indicatoren, en de ontwikkeling van een indicatorenset.
- Algemene methodologische reflecties:
 - "Meten" is "weten" lijkt de laatste jaren het motto te zijn binnen de overheid. Het is echter beter te stellen: 'Goed meten is misschien weten'.
 - 'Goed meten' is een moeilijke oefening. Als iets niet goed gemeten is, kan je het beter niet weten, want dan voer je beleid o.b.v. verkeerde informatie. Bijvoorbeeld,; het zogenaamd 'onderzoek' naar kiespeilintenties voldoet niet aan de kwaliteitscriteria voor goed onderzoek. Vooreerst is het niet representatief (er wordt gebeld tot men 1000 respondenten heeft). Ook wordt er geen rekening gehouden met het feit dat met steekproeven gewerkt wordt. Een eerste aanbeveling betreft daarom het 'goed meten', op een kwaliteitsvolle manier, zodat de informatie die je verkrijgt, buiten kijf staat.

- 'Misschien weten': Wat is 'weten'? Weten vereist dat de indicatoren aansluiting vinden bij beleidsagenda's (en niet zomaar cijfers zijn die gebundeld worden), om zo een beleidsevaluatie mogelijk te maken, of ten minste om het beleid te voeden met cijfermateriaal.
 - Een belangrijke oefening die daarom vooraf moet gebeuren is het nadenken over de doelstellingen van indicatoren, een aspect dat in de tekst wat meer uitgewerkt kon worden. Dit impliceert het samenzitten met een diverse groep actoren die reflecteren rond de doelstellingen van een indicatorenset. Een dergelijke oefening moet zeker gebeuren, o.a. om een priorisering te maken m.b.t. wat belangrijke cijfers zijn.
 - De tekst spreekt over 'effecten' die gemeten zouden moeten worden. Dat is een zeer moeilijke oefening. Indicatoren kunnen gebruikt worden als 'basis' voor het beleid (bv. '1/3 Vlamingen is geïnteresseerd in cultuur'). Het meten van effecten is echter een ander verhaal: dat vereist een pre-meting, dan de beleidsmaatregel, en dan een post-meting, om te weten of de beleidsmaatregel effect heeft gesorteerd. Dit gebeurt nu bij een pilootproject in Aalst m.b.t. de introductie van de cultuurpas binnen het cultuurbeleid. De nulmeting is gebeurd (participatiegraad meten), dan werd het systeem ingesteld, daarna komt de evaluatie (participatiegraad opnieuw meten). Maar als er verschillen zijn tussen de pre- en de post-meting, blijft de vraag of dit door de beleidsmaatregel komt, dan wel door andere (maatschappelijke) evoluties. Pre- en postmetingen blijven een onbevredigend antwoord bieden. Een alternatief zou het opzetten van een experimenteel design zijn, maar hierbij rijzen ethische bezwaren.
 - Conclusie: Indicatorensets hebben een meerwaarde, maar het blijft een instrument met noodgedwongen beperkingen. De 'ware' kinderrechtenindicatorset bestaat niet. De set moet geconstrueerd worden op basis van een consensus, en men moet zich bewust zijn van de nadelen en beperkingen ervan.
- Opmerkingen bij de tekst
- 'Input voor beleid': De tekst stelt terecht dat men moet opletten voor defensieve reacties (actoren moeten immers meewerken aan het ter beschikking stellen van informatie). Als mensen het gevoel hebben dat ze hierop geëvalueerd worden, kan de neiging bestaan om enkel en/of vooral positieve cijfers te rapporteren, en de negatieve cijfers achterwege te laten. Zo werd bijvoorbeeld het publieksbereik binnen de cultuursector vroeger ingeschat o.b.v. rapporten van de cultuurproducenten zelf. Hieruit bleek dat het aantal aanwezigen vaak gelijk was aan de zaalcapaciteit; een lagere aanwezigheid werd niet gerapporteerd, o.w.v. de angst om hierop geëvalueerd/afgerekend te worden. Daarom is het belangrijk dat er gewerkt wordt met een consensus tussen alle betrokken actoren: zowel zij die informatie moeten leveren, als zij die informatie interpreteren. Er kan maar een

betrouwbare indicatorenset tot stand komen wanneer dit gedragen wordt door alle betrokken partijen.

- o 'Input voor de publieke opinie': Dit wordt nogal optimistisch opgevat in de tekst. Artikels in de krant geven onderzoeksresultaten immers vaak niet accuraat weer. Bijvoorbeeld: de bevindingen uit een recent onderzoek waarbij men vooral wou benadrukken dat partnermigratie een zeer divers fenomeen is, werden door de kranten omgedraaid. Er werd benadrukt dat 40% van de partnermigratie plaatsvond onder de Turkse en Marokkaanse bevolking.
- o Doelstellingen: Het is belangrijk om vooraf te bepalen wat men wil weten. Het onderscheid tussen kinderrechtenindicatoren en welzijnsindicatoren is niet echt duidelijk (en misschien wat artificieel?) in de tekst. Als je doelstellingen duidelijk zijn, zullen een aantal indicatoren sterker op kinderrechten betrekking hebben, en andere minder.
- o Vergelijking: Soms is het belangrijk om te kunnen vergelijken tussen leeftijdsgroepen: is een bepaald percentage hoog of laag in vergelijking met andere leeftijdscategorieën?
- o Het onderscheid tussen structuur-, proces- en uitkomstindicatoren is belangrijk.
- o Het onderscheid tussen micro- en macro-indicatoren kan niet voldoende benadrukt worden. Het is belangrijk dat gespecificeerd wordt op welk niveau een bepaalde indicator geldt. Een vaak voorkomende fout is de 'ecologische fout' (ecological fallacy), waarbij observaties die gemaakt worden op een hoger aggregatieniveau doorgetrokken worden naar het individuele niveau. Een voorbeeld is de vergelijking van landen in de wereld m.b.t. BBP en gezondheidsniveau. Algemeen geldt dat landen die welvarender zijn, een hoger gezondheidsniveau hebben. Dat kan je echter niet doortrekken naar het individuele niveau: mensen die meer verdienen, zijn niet noodzakelijk gezonder. Dat moet op het individuele niveau vastgesteld worden.

- Indicatoren meten

- o De kwaliteit van metingen is zeer belangrijk.
- o De tekst maakt een onderscheid tussen niet-empirische (bv. tekstanalyse) en empirische elementen: ook tekstonderzoek is echter empirisch. Je kan geen indicator maken van iets wat niet waarneembaar is.
- o Het onderscheid tussen objectieve en subjectieve data gaat eigenlijk over het onderscheid tussen factoren die wijzen op 'gedrag', condities ('objectief'); en belevingsaspecten ('subjectief'). Ook 'subjectieve' elementen kan je (relatief) objectief gaan vaststellen. Anderzijds bestaan 'objectieve' data niet; er is altijd een subjectieve component verbonden aan objectieve data.

- o Er moet vooral een onderscheid gemaakt worden o.b.v. betrouwbaarheid en validiteit, dit zijn de kwaliteitscriteria van indicatorensets.
 - Betrouwbaarheid betekent dat je dezelfde meetresultaten bekomt als de situatie niet veranderd is. Het meten van attitudes is niet zo betrouwbaar als soms gedacht wordt.
 - Bij validiteit wordt een onderscheid gemaakt tussen externe en interne validiteit. Externe validiteit heeft betrekking op de veralgemeenbaarheid van de resultaten. Een percentage moet slaan op een goede schatting voor de ganse populatie waarvoor het percentage geldt. Interne validiteit betekent dat wat je beoogt te meten, ook effectief gemeten wordt. Het komt gemakkelijk voor dat men, bijvoorbeeld bij het gebruik van vragenlijsten, hiertegen in de fout gaat (wanneer respondenten een andere interpretatie hebben van de vragen). Zo werd 'moderne klassieke muziek' in een bevraging bijvoorbeeld door de respondenten geïnterpreteerd als 'hedendaagse interpretaties van klassieke muziek' (zoals Helmut Lotti etc.), terwijl de onderzoekers 'klassieke muziek vanaf 1920' voor ogen hadden.
- o Ervaring met het ontwikkelen van een indicatorenset: In de loop van het eerste steunpunt Cultuur bestond er een afzonderlijke lijn 'indicatoren', waarbij het idee was om naar een beperkte set van kernindicatoren te gaan. Tien jaar later is deze set er nog steeds niet, het is een werk van lange adem. Het doel wordt misschien nooit bereikt, maar het proces heeft ook op zich een meerwaarde gehad. Er werd hierbij een rapport opgesteld over kwaliteitscriteria voor indicatoren. Vervolgens werden beleidsmakers gecontacteerd om de indicatorenset op te stellen en die indicatoren dan in te vullen (met specifieke cijfers). De conclusie was dat die data zo verspreid zitten en zo fragmentair zijn, dat ze niet aangeleverd konden worden (of dat zeer dure ingrepen nodig waren). De lijn indicatoren werd aldus afgesloten met een rapport over kwaliteitscriteria.
- Persoonlijke reflecties
 - o Het 'blinde geloof' in objectieve en neutrale data moet achterwege gelaten worden: het bestaan van objectieve data is een mythe.
 - o Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen de 'indicator' (= het concept, bv. BBP) en de 'ingevulde indicator' (bv. de grootte van het BBP). Één van de fundamentele kritieken in de tekst betreft de macht die experts krijgen, die niet politiek gelegitimeerd zijn. Dat klopt slechts in de mate dat je die twee concepten (indicatoren en ingevulde indicatoren) door elkaar haalt: wat je doet met ingevulde indicatoren, is het domein van de politiek/het beleid. Experts moeten niet betrokken zijn bij de interpretatie/duiding van het cijfermateriaal,

- alleen bij de ontwikkeling van de indicatoren en het verzamelen van de cijfers.
- o Zelfrapportering: De tekst bevat terecht kritieken op bestaand grootschalig survey-onderzoek, bv. de ondervertegenwoordiging van maatschappelijk kwetsbare groepen. Kinderen en jongeren vormen bovendien een zeer brede leeftijdsgroep. In het cultuuronderzoek wordt gewerkt met jongeren vanaf 14 jaar (vanaf die leeftijd is de afname van een gestandaardiseerde vragenlijst mogelijk). Onder de 14 jaar is er een andere methodologie nodig.
 - o Privacyproblematiek. Voor surveys maakt men vaak gebruik van een steekproef uit het Belgisch rijksregister. De privacy-commissie zal allicht geen onderzoek legitimeren dat op kinderen gericht is, tenzij met een zeer zwaar protocol (toestemming van ouders etc.) gewerkt wordt. Vanaf 15 à 16 jaar wordt dat minder streng (want dan wordt ervan uitgegaan dat de jongere zelf meer kan beslissen).
- Algemene conclusie: het opstellen van een indicatorenset is een werk van lange adem, en vraagt veel consensus en overleg. Die gedragenheid is essentieel, opdat mensen die informatie moeten aanleveren, dit op een correcte manier doen. Maar soms is het proces op zich al belangrijk om een dynamiek op gang te brengen, en te evolueren naar een evidence-based policy.

4. Stellingendebat

- **Discussiepunt 1: Wat wordt begrepen onder het monitoren van een kinderrechtenbeleid?**
 - a. **Minimalistische of maximalistische visie?**
 - b. **Moeten we wel een onderscheid maken tussen kinderrechtenindicatoren en welzijnsindicatoren?**
 - c. **Inspanningen van de staat opvolgen? Of ook de staat van kinderen en jongeren zelf?**
- Hanne Op de Beeck (KeKi) aan Trees De Bruycker (Afdeling Jeugd): In de presentatie van de Vlaamse Overheid werd gesteld dat er vertrokken wordt vanuit een maximalistische visie. Wat gebeurt er met beleidsdomeinen die niet jullie bevoegdheid zijn (maar bv. op het federale niveau zitten)?
 - o Trees De Bruycker: Op dit moment bekijken we het vanuit een Vlaamse hoek. Voor ons moet de kinderrechtenmonitor een beleidsinstrument zijn. Dan zouden federale factoren momenteel enkel aan bod komen in de omgevingsanalyse. Dit is nog niet verder geconcretiseerd (bv. beschikbaarheid van gegevens via het NCRK of andere kanalen). Bij een maximalistische kijk bots je sowieso op het 'haalbaar' en 'hanteerbaar'.
 - o Onze kijk op kinderrechten binnen het Vlaams beleid (het geïntegreerd jeugd- en kinderrechtenbeleid) wordt doorgetrokken naar de kinderrechtenmonitor.

- Sarah D'Hondt (NCRK): De vraag naar doelstellingen staat centraal. Bij de Vlaamse Overheid wil men een beleidsinstrument; bij de Franse Gemeenschap werkt men aan opvolgingsindicatoren. Dit is iets anders dan te vertrekken uit het VRK (als neutrale basis). Zal de Vlaamse Overheid zich baseren op concrete beleidskeuzes/actieplannen, of vagere/ruimere kinderrechtenindicatoren koppelen aan het VRK?
 - o Trees De Bruycker: Dit is nog geen uitgemaakte zaak. Het is wel duidelijk dat we niet alleen een monitoring van beleidsplannen beogen. We willen wel dat het een 'beleidsinstrument' is, hiermee bedoelen we dat we willen dat de monitor/ de indicatoren ergens toe dienen. Dit wil niet zeggen dat we ons gaan beperken tot de zes domeinen binnen het VAK. Maar als we de moeite doen om tot een indicator te komen, willen we er iets mee kunnen doen. Het gaat niet alleen om het monitoren van het lopende en toekomstige beleid, we zien het ruimer, maar we willen wel dat de cijfers iets opleveren voor het beleid.

- Wouter Vandenhole (UNICEF leerstoel/Universiteit Antwerpen): Bij het ontwikkelen van een set indicatoren over, bijvoorbeeld, het recht op onderwijs, moeten alle belangrijke aspecten inzake het recht op onderwijs daarin zitten. Het risico wanneer je het recht op onderwijs (alleen) gaat analyseren als 'toegankelijkheid tot onderwijs voor een bepaalde groep', bestaat erin dat je dan veel mist. Dat lijkt me ook het onderscheid te verantwoorden met welzijnsindicatoren: daar kan je wel selectiever mee omgaan, zonder die verwarring te creëren.
 - o Trees De Bruycker: In een ideale wereld zouden we heel graag zo'n set kinderrechtenindicatoren ontwikkelen. Anderzijds hebben we vandaag ook al zicht op (schendingen van) kinderrechten, zonder dat we beschikken over een set kinderrechtenindicatoren. Het is een instrument dat zich plaatst naast een heleboel andere instrumenten (bv. alternatieve rapportage, rapportages vanuit het middenveld). Met de kinderrechtenmonitor maken we het concreter. Hierbij moeten we ons heel bewust zijn van de beperkte draagwijdte van zo'n set indicatoren. Als dit naar de politiek of de publieke opinie gaat, moet duidelijk gecommuniceerd worden dat dit maar een deel van het beleid is.
 - o Wouter Vandenhole: Is het wel haalbaar en wenselijk om een maximalistische visie te realiseren? Kan je dat wel ooit bereiken? Men wil een soort legitimiteit creëren voor het VRK, aantonen dat het iets betekent in de praktijk (door indicatoren te ontwikkelen). Moeten we daar wel voor gaan? Als we een set hebben van 10 indicatoren voor een bepaald recht, is er een risico van verenging van het debat tot wat gemeten wordt.

- Sarah D'Hondt:
 - o De Franse Gemeenschap beperkt zich in eerste instantie tot het uitwerken van indicatoren voor de opvolging van het actieplan.
 - o Ik betreur dat het onderscheid tussen minimalistisch (is er een schending?) en maximalistisch wordt aangegeven. Het Kinderrechtenverdrag hanteert

zelf een maximalistische visie: dat is de enige visie die er juridisch mogelijk is. Het zou een vervalsing van het discours zijn als je kinderrechtenindicatoren maakt, maar ze beperkt tot enkel nagaan of er geen schendingen gebeuren. De werkelijke discussie is: hebben kinderrechten rechtstreekse werking in de interne rechtsorde?

- Joost Van Haelst (Afdeling Jeugd): Maar de discussie gaat ook over: wat kunnen we in indicatoren gieten? De rechtstreekse werking is een andere discussie (en heeft te maken met de inroepbaarheid voor de rechtbanken). Het is niet omdat zaken niet inroepbaar zijn voor rechtbanken, dat je ze als overheid niet kan doen.
- Michel Vandekeere (Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse): Was er in de literatuurstudie ergens een discussie over alternatieve methoden om hetzelfde te doen? Bijvoorbeeld: child budgeting of child impact assessment? Het is belangrijk om de specifieke toegevoegde waarde van deze methodologie (indicatorenset) te analyseren, in verhouding tot child budgeting en child impact assessment.
 - o Hanne Op de Beeck: Child budgeting werd in ons rapport gekwalificeerd als een 'procesindicator': het geldt dat de overheid besteedt aan kinderen, kan als een actie t.a.v. kinderrechten gekwalificeerd worden.
- Michel Vandekeere: Bestaan er kwalitatieve indicatoren, of bestaan er enkel 'kwantitatieve' indicatoren?
 - o Hanne Op de Beeck: Dit onderscheid werd niet gemaakt in de tekst, want er werd een onderscheid gemaakt tussen 'indicatoren' (als concept) en 'data'. Dit impliceert dat een indicator zowel op basis van kwantitatieve als kwalitatieve data ingevuld kan worden.
 - Tineke Van de Walle (Jeugdonderzoeksplatform): Bijvoorbeeld: een indicator is het toegang tot onderwijs, dit kan gemeten worden als: (i) aantal kinderen die onderwijs genieten; (ii) beleving van onderwijs tot kinderen en jongeren.
- Michel Vandekeere: Het kan belangrijk zijn om toch een onderscheid te maken tussen kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren. Sommige problemen/realiteiten kan je nu nog niet kennen. We leven bijvoorbeeld in een economische crisis: het zou interessant kunnen zijn om te kijken naar problemen die onopgemerkt voorbij gaan. Dat is wat wij bedoelden met kwalitatieve indicatoren.
 - o Hanne Op de Beeck: Dat is inderdaad belangrijk, vandaar dat we in de tekst ook sterk de participatie van jongeren benadrukken om deze aandachtspunten aan de oppervlakte te brengen.
- **Discussiepunt 2: in welke mate wordt participatie door kinderen en jongeren in de praktijk gerealiseerd met betrekking tot indicatorenonderzoek, en wat zijn hiervan de modaliteiten?**

- Rein Haudenhuyse (Vlaamse Jeugdraad): Met betrekking tot participatie zou de vraag anders gesteld moeten worden, namelijk als: 'Hoe willen kinderen en jongeren dat zij betrokken worden?' De Vlaamse Jeugdraad heeft ervaring in het opzetten van participatieve trajecten, en kan daar een ondersteunende rol in vervullen. Ook veel onderzoekscentra hebben daar ervaring in.
- Wouter Vandenhole: In de praktijk sta je voor heel wat uitdagingen als je met jonge kinderen aan de slag wil gaan voor dit soort onderzoek (cf. presentatie John Lievens, privacy-commissie, het belang van geïnformeerde toestemming van jonge kinderen...).
- Rein Haudenhuyse: De kwaliteitscriteria voor kwalitatieve indicatoren gaan anders liggen. Betrouwbaarheid en validiteit laten zich niet zomaar vertalen naar kwalitatieve werkwijzen, je zit in een andere context.
 - o John Lievens: Elementen als betrouwbaarheid en validiteit gelden ook voor kwalitatief onderzoek; er zijn hier ook strikte kwaliteitscriteria voor. Ik zie ook niet wat een kwalitatieve indicator zou inhouden. Je zit bijna automatisch bij kwantitatieve gegevens. Voor het uitdiepen van de indicatoren kan wel kwalitatief onderzoek gebruikt worden.
- Rein Haudenhuyse: Wat dan met de vraag: 'voelen jongeren zich thuis in onderwijs? Dit is toch een kwalitatieve vraag?'
 - o John Lievens: Dit kan ook beantwoord worden door kwantitatief onderzoek. Het eigene van kwalitatief onderzoek (bv. diepte-interviews van 20 jongeren) is dat de resultaten niet veralgemeenbaar zijn.
 - o Hanne Op de Beeck: *Benadrukt nog eens het onderscheid dat gemaakt moet worden tussen de indicatoren als concept en data als concrete invulling ervan. In dat geval is een kwalitatieve invulling van de indicatoren zeker mogelijk. Zij verwijst hierbij naar de 'good practice' van het onderzoeksbureau Ipsos Mori die beschreven wordt in de werktekst.*
- Michel Vandekeere: Wat is de stand van zaken inzake child impact assessment in Vlaanderen? Is er specifieke wetgeving?
 - o Gerda Van Roelen (Afdeling Jeugd): KeKi heeft een evaluatieonderzoek gedaan rond de JoKER, met een aantal aanbevelingen om het JoKER-proces te versterken. Er is hierover een eerste gesprek geweest binnen de reflectiegroep jeugd- en kinderrechtenbeleid. Nu is het aan de administratie om voorstellen tot aanpassing te formuleren, maar hiertoe bestaat niet erg veel marge.
 - o Wouter Vandenhole: De JoKER betreft enkel een ex ante impact assessment, met een tendens om het meer in te kaderen in een ruimere impactanalyse (nl. de reguleringimpactanalyse (RIA)).
- **Discussiepunt 3: hoe ver kan je gaan in het afstemmen van de indicatoren op lokale eigenheid, zonder de vergelijkbaarheid met andere regio's/internationaal te verliezen?**

- Trees De Bruycker: De Vlaamse overheid kiest voor wat relevant is voor het beleidsniveau van Vlaanderen. Op internationaal niveau is er al heel wat materiaal voorhanden (UNICEF etc.). Als je 'van bovenuit' vertrekt, bestaat bovendien het gevaar dat de inhoud van een indicator zeer vaag wordt, of los staat van de context waarin je zit. Daarom lijkt het beter om 'van beneden' te vertrekken.
 - o Sarah D'Hondt: Voor internationale vergelijkbaarheid moet je de ruimere context kunnen schetsen. Maar anderzijds, als je het Comité iets wil aanreiken, als je kiest voor kinderrechtenindicatoren, is het toch wel belangrijk dat er enigszins een vergelijking mogelijk is.
 - o Trees De Bruycker: Maar het Comité legt hiertoe geen standaarden op?
 - o Sarah D'Hondt: De vraag is gesteld geweest aan het Comité, maar het Comité is er niet op ingegaan.

- Tineke Van de Walle: Het onderscheid tussen een indicator en een monitor is belangrijk. Een indicator is iets statistisch, en is zeer beperkt bruikbaar voor het beleid, als je ook verder gaat en probeert te kijken naar wat er achter zit.

- **Discussiepunten 4 en 5: percepties rond empirische data en mogelijkheden tot het inschakelen van indicatoren naar de publieke opinie toe**

- Wouter Vandenhole: Er bestaat een moeilijke spanning tussen voorzichtigheid met het naar buiten treden van indicatoren, enerzijds, en het feit dat indicatoren ook een hefboom kunnen zijn om een punt op tafel te brengen/te lobbyen (*cf.* presentatie Gezinsbond), anderzijds.

- Gerda Van Roelen: Als kwalitatief onderzoek niet representatief is (*cf. supra*), wat moet je dan met het 'What do you think-rapport' doen, met de rapporten van het KRC (die over individuele vragen gaan). Daar moeten we toch iets mee doen als Vlaams beleid?
 - o Trees De Bruycker: Je moet het houden op het niveau waarop de informatie verzameld/binnengekomen is (nl. het individuele niveau).

- Sarah D'Hondt: De doorwerking op de bereidheid van civiele participatie, vrijwilligerswerk, lijkt me belangrijk. Het onderscheid tussen 'positieve' en 'negatieve' indicatoren kan gevaarlijk zijn, zo blijkt uit de tekst. Indicatoren kunnen het onveiligheidsgevoel verhogen en individueel engagement verkleinen, wanneer enkel op het negatieve gefocust wordt.

BIJLAGE 2: DEELNEMERSLIJST EXPERTENSEMINARIE 'ZIN EN ONZIN VAN HET GEBRUIK VAN KINDERRECHTENINDICATOREN

Naam	Organisatie	Functie
Lieve Bradt	Jeugdonderzoeksplatform/Vakgroep sociale Agogiek UGent	Onderzoeker
Gaelle Buysschaert	UNICEF	Stafmedewerker
Jill Coene	Universiteit Antwerpen/OASeS	Onderzoeker
Trees Debruycker	Agentschap Sociaal Cultureel-Werk voor Jeugd en Volwassenen	Beleidsmedewerker
Ellen Desmet	Staf KeKi	Stafmedewerker
Sarah d'Hondt	NCRK	Voorzitter
Kathleen Emmery	Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen	Stafmedewerker/onderzoeker
Malvina Govaert	Observatoire de l' Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse	Directeur onderzoek
Rein Haudenhuyse	Vlaamse Jeugdraad	Stafmedewerker kinderrechten en jeugdwelzijn
Sabien Hespel	Instituut voor Sociaal Recht KU Leuven	Onderzoeker
Flora Joossens	Agentschap voor Internationale Samenwerking	Aanspreekpunt kinderrechten
Farah Laporte	KIRECO	Stafmedewerker
John Lievens	Steunpunt cultuur/Onderzoeksgroep CUDOS	Professor
Hanne Op de Beeck	Staf KeKi	Stafmedewerker
Charlotte Reilhoff	Kind & Gezin	Stafmedewerker beleidscoördinatie
Didier Reynaert	Hogeschool Gent/Raad van Bestuur KeKi	Onderzoeker
Michel Vandekeere	Observatoire de l' Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse	Coördinator
Wouter Vandenhole	UNICEF leerstoel Antwerpen/Raad van Bestuur KeKi	Professor
Tineke Van de Walle	Jeugdonderzoeksplatform/Vakgroep sociale Agogiek UGent	Onderzoeker
Véronique Vandezande	Departement Welzijn, volksgezondheid en gezin	Onderzoeker
Joost Van Haelst	Agentschap Sociaal Cultureel-Werk voor Jeugd en Volwassenen	Coördinator kinderrechten
Danielle Van Kalmthout	Gezinsbond	Stafmedewerker studiedienst
Siska Van De Weyer	NCRK	Attaché
Gerda Van Roelen	Agentschap Sociaal Cultureel-Werk voor Jeugd en Volwassenen	Verantwoordelijke team jeugdbeleid
Piet Willems	Raad van Bestuur Vereniging voor de Verenigde Naties	Lid Raad van Bestuur