

Postprint version : 1.0

This is a Nivel certified Post Print, more info at nivel.nl

Zelfstandig thuiswonende ouderen en het VN-verdrag handicap. Toelichting bij het Nivel-rapport “Ervaren knelpunten van thuiswonende ouderen vanuit mensenrechtelijk perspectief”

Ouderen en het VN-verdrag handicap

Steeds meer ouderen in Nederland hebben het geluk om ook op redelijk hoge leeftijd in goede gezondheid te verkeren. Tegelijkertijd betekent ouder worden dat veel ouderen te maken krijgen met verschillende chronische ziektes en beperkingen. Ook deze groep ouderen wordt steeds groter. Al deze ouderen hebben net als ieder ander mensenrechten. Zo hebben ouderen met een beperking de rechten die verankerd zijn in het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-verdrag handicap). Het doel van dit verdrag is het bevorderen, beschermen en waarborgen van de mensenrechten van mensen met een beperking op gelijke voet met anderen. Het College heeft in het voorjaar van 2019 besloten om nader onderzoek in te stellen naar de situatie van thuiswonende ouderen vanuit het VN-verdrag handicap.

Het VN-verdrag heeft betrekking op mensen met langdurige beperkingen van fysieke, zintuigelijke, mentale of verstandelijke aard. Menig oudere valt onder die noemer, al zeggen mensen ook: ik hoor niet tot de groep mensen met een beperking, ik ben ‘gewoon oud’. Of mensen nu beperkingen hebben die bij de leeftijd horen of dat ze die al langer hebben, is voor het verdrag niet per se relevant. Hoewel het verdrag geen afzonderlijke bepaling over ouderen bevat (vgl. de artikelen 6 en 7 over respectievelijk vrouwen en kinderen), verwijst het verdrag op sommige plaatsen wel expliciet naar ouderen. Dit is het geval bij diensten op het terrein van gezondheidszorg (artikel 25, aanhef en onder b) en toegang tot sociale bescherming en het terugdringen van armoede (artikel 28, lid 2 onder b).

Het recht op zelfstandig wonen

Op grond van artikel 19 VN-verdrag handicap hebben mensen met een beperking het recht om in de maatschappij te wonen met dezelfde keuzemogelijkheden op voet van gelijkheid met anderen. Daaronder valt zelfstandig wonen. Nederland heeft zich als partij bij het verdrag verplicht om doeltreffende en passende maatregelen te nemen om het mensen met een beperking makkelijker te maken om dit recht ten volle te genieten en om volledig deel uit te maken van de maatschappij en eraan deel te nemen. Het College voor de Rechten van de Mens houdt toezicht op de uitvoering van dit verdrag. In een handreiking die in 2018-2019 in samenspraak met VNG en mensen met een beperking is opgesteld, geeft het College meer informatie over dit recht. Deze wordt samen met het Nivel-rapport op de website van het College geplaatst.

Waarom heeft het College aan het Nivel gevraagd om de rapportage te maken?

In de achterliggende jaren is er veel veranderd voor ouderen. Een van de doelen van de eerdere hervorming van de langdurige zorg van Rijkswege was om ouderen, al dan niet met een beperking of een chronische ziekte, zo lang mogelijk binnen hun eigen vertrouwde omgeving te laten wonen en niet of pas later naar een zorginstelling te laten verhuizen. Onderzoek en literatuur lieten zien dat ouderen, ondanks een breed gedragen wens om thuis te blijven wonen, ook met knelpunten geconfronteerd werden. Het College ontving ook signalen in die richting van mensen met een beperking en hun organisaties. Dit alles was voor het College als onafhankelijke toezichthouder reden om de mensenrechtelijke positie van oudere mensen met een beperking in beeld te brengen. Over deze groep waren al data beschikbaar, maar er was niet over de positie van deze mensen gerapporteerd vanuit het VN-verdrag handicap.

Het College vroeg de onderzoekers van het Nederlands Instituut voor Onderzoek van de Gezondheidszorg (het Nivel) om op basis van bestaande gegevens analyses uit te voeren en de bestaande kennis over de positie van zelfstandig thuiswonende ouderen aan te vullen op basis van de volgende onderzoeksvragen:

- In hoeverre ervaren thuiswonende wonende ouderen – al dan niet met een beperking – knelpunten op het gebied van zorg, wonen en maatschappelijke participatie?
- In hoeverre hebben de situatie van de thuiswonende ouderen en de mogelijke knelpunten gevolgen voor hun welzijn gezien vanuit de rechten en grondbeginselen zoals gedefinieerd in onder meer de artikelen 3, 9 en 13 VN-verdrag handicap?

De vraagstelling bevat de zinsnede ‘al dan niet met een beperking’ omdat menig oudere beperkingen heeft in de zin van het verdrag, maar dit mogelijk niet als zodanig ervaart of uit eigen beweging zal benoemen.

De Nivel-rapportage staat in het teken van het recht op zelfstandig wonen, maar rapporteert ook over daarmee samenhangende, relevante uitgangspunten in het VN-verdrag handicap zoals waardigheid (artikelen 1 en 3), eigen regie en persoonlijke autonomie (artikel 3), non-discriminatie waaronder op grond van afkomst en geslacht (artikelen 3 en 5), participatie (artikelen 3 en 30) en toegang tot informatie (artikel 9) en rechtsbescherming (artikel 13). Deze uitgangspunten zijn op verzoek van het College binnen het onderzoek meegenomen. Ze zijn hertaald naar bestaande vragen die al verwerkt waren in eerder gebruikte vragenlijsten. Deze specifieke vragen stonden vervolgens centraal bij de rapportage van het Nivel.

Het College stelt vast dat deze rapportage tot een waardevolle aanvulling van bestaande kennis leidt. De rapportage zelf gaat uitgebreid in op de ervaringen van ouderen met een beperking. Hierna volgt een nadere duiding van de uitkomsten van de rapportage op de terreinen van zorg en ondersteuning, zelfstandig wonen en deel uitmaken van de samenleving. Gelijke behandeling vormt het sluitstuk van deze toelichting. Ter afsluiting geeft deze toelichting aan wat het College met zijn bevindingen naar aanleiding van het Nivel-rapport zal doen.

Zorg en ondersteuning

De meeste ouderen blijken tevreden te zijn over zorg en ondersteuning die ze ontvangen. Tegelijkertijd geeft bijna een op vijf ouderen met een ziekte of beperking aan behoefte te hebben aan extra ondersteuning. Binnen deze groep bevinden zich vooral ouderen met een ernstige beperking en in iets mindere mate gaat het om vooral vrouwen en alleenstaanden. Ondersteuning

die ouderen aangeven nodig te hebben betreft voornamelijk hulp bij huishoudelijk werk, praktische hulp bij klussen in en om het huis, maar ook vervoer voor bezoek aan familie, artsen en het ziekenhuis of het maken van uitstapjes.

De meeste thuiswonende ouderen geven aan dat ze weten waar ze de nodige ondersteuning kunnen aanvragen. Dit geldt echter in mindere mate voor een grote groep ouderen met een beperking. Zo geeft meer dan een op drie ouderen met een ernstige beperking aan dat ze dat niet weten. Dit is zorgelijk omdat juist deze groep ouderen dergelijk ondersteuning vaak nodig heeft.

Zoals bepaald in het artikel 9 van het VN-verdrag handicap hebben mensen met een beperking, en dus ook de ouderen onder hen, recht op informatie en zo nodig op steun om daar toegang toe te krijgen. Dit geldt in de fysieke wereld, maar ook online. Het niet kunnen vinden van informatie over steun, diensten en rechten kan tot gevolg hebben dat ook het genot van andere rechten in de knel kan komen. Want als je niet weet waar je passend vervoer kunt regelen, ga je waarschijnlijk minder vaak op bezoek bij je vrienden of naar een museum. Het is daarom blijvend van belang om ouderen met ernstige beperkingen te ondersteunen bij het aanvragen van ondersteuning die zij nodig hebben.

Daarnaast is het belangrijk dat ouderen die zorg ontvangen zeggenschap hebben over belangrijke keuzes rondom die zorg. Het gaat immers om hun eigen gezondheid en lichaam. Dit onderzoek laat zien dat de meeste ouderen vinden dat ze voldoende regie hebben over zorg die ze ontvangen. Dit geldt evenwel in mindere mate voor ouderen met een beperking. Ook lager opgeleide ouderen ervaren overigens minder regie over eigen zorg vergeleken met andere ouderen. Het College benadrukt dat het belangrijk blijft om keuzes over zorg te bespreken met ouderen, ook als dit lastig is, bijvoorbeeld vanwege een taalbarrière of een spraakbeperking.

Zelfstandig wonen

De overgrote meerderheid van de ouderen geeft aan tevreden te zijn met hun woning. Daaruit blijkt het belang dat mensen hechten aan het kunnen blijven wonen in de eigen vertrouwde omgeving. Dit is anders voor een groep ouderen in woningen die niet geheel geschikt zijn voor hun situatie. De groep die op dit vlak problemen ervaart, is aanzienlijk groter onder ouderen met een ernstige beperking dan onder de overige ouderen. Bovendien zegt 13% van ouderen met een ernstige beperking zich onvoldoende te kunnen verplaatsen in en om het huis. Een mogelijke verklaring vormt deels het feit dat 7% van ouderen met een beperking problemen ervaart door trappen en drempels in hun huis. Dit is een probleem dat vaak oplosbaar blijkt te zijn, al dan niet met hulp van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning.

Het College constateert met enige zorg dat een deel van de ouderen, vaak degenen met een ernstigere beperking, niet beschikt over een woning die het mogelijk maakt om zich vrij te bewegen. Dit is een belangrijke voorwaarde om thuis waardig als oudere te wonen. Het Nivel-onderzoek laat zien dat het hebben van ongeschikte woningen of het zich slechter kunnen verplaatsen in en om de woning verband houdt met een ervaren gebrek aan regie over het eigen leven. Deze regie vormt een van de grondbeginselen van het VN-verdrag handicap.

Participatie en deel uitmaken van de samenleving

In artikel 30 van het VN-verdrag is vastgelegd dat mensen met een beperking op gelijke voet met anderen het recht hebben om deel te nemen aan het culturele leven. Staten die partij zijn bij het verdrag moeten passende maatregelen nemen zodat mensen met een beperking toegang hebben tot

verschillende onderdelen van het maatschappelijk leven. Daarbij is te denken aan musea, bibliotheken en sportclubs. Ook tv-programma’s (in toenemende mate ook online) moeten zoveel mogelijk toegankelijk zijn voor mensen met een beperking.

Zelfstandig thuiswonende ouderen zijn grotendeels aangewezen op activiteiten die buitenhuis plaatsvinden. Ze kunnen er niet op rekenen dat er activiteiten voor hen thuis georganiseerd worden, zoals dat wel mogelijk is voor ouderen in een verpleeghuis. Activiteiten buitenshuis betekenen dat ouderen vaker en beter in contact komen te staan met andere mensen, wat positief kan zijn omdat ze zo minder in isolatie zullen verkeren. Tegelijkertijd moet zoiets wel echt mogelijk zijn. Dat kan alleen door gebouwen en programma’s bereikbaar en toegankelijk te maken.

Resultaten van het onderzoek laten zien dat ouderen tevreden zijn over de vele verschillende vormen van participatie. Tegelijkertijd ervaren ouderen met een ernstige beperking ook op dit vlak meer problemen. Dit geldt niet alleen bij activiteiten die direct samenhangen met de aard van hun beperking (zoals sporten of andere vormen van lichamelijke beweging) maar ook bij andere, meer basale activiteiten zoals boodschappen doen, op bezoek gaan bij vrienden en familie en zelfs bij bezoek ontvangen. Hierbij geldt: hoe ernstiger de beperking, hoe meer problemen de ouderen aangeven te ervaren en hoe minder tevreden ze zijn over het genot van hun mensenrechten.

Non-discriminatie en datavergaring

Binnen het onderzoek van het Nivel is een ‘verkennend kwalitatief segment’ uitgevoerd, een beknopt deelonderzoek dat specifiek focust op oudere vrouwen met een migratieachtergrond. Deze verkenning betreft vrouwen met een Marokkaanse achtergrond. Een dergelijke verkenning bleek nodig te zijn omdat deze groep en vergelijkbare groepen geen groot segment binnen het panelbestand van het onderzoeksinstituut bleken te vormen. De onderzoekers wilden wel tegemoet komen aan de vraag van het College om ouderen met een migratieachtergrond te betrekken. Dit verkennend onderzoek laat zien dat deze groep ouderen aanzienlijke knelpunten kan ervaren. In dit opzicht zijn de uitkomsten van deze verkenning, die in reikwijdte zoals gezegd zeer beperkt is, in lijn met het beeld dat naar voren komt uit andere bestaande onderzoeken naar ouderen met een niet-westerse migratieachtergrond.

Het College pleit ervoor dat ouderen met een migratieachtergrond zoveel mogelijk mee worden genomen in de reguliere onderzoeken ter verkrijging van data over mensen met een beperking. Zonder hun ervaringen kan het beeld immers nooit compleet zijn, zeker nu het aantal ouderen met migratieachtergrond snel stijgt. Ook voor hun positie vanuit het VN-verdrag handicap heeft het College aandacht.

Ter afsluiting

Het College dankt de onderzoekers voor de rapportage, die belangrijke aanknopingspunten biedt voor het monitoren van de uitvoering van het verdrag.

Samenvattend gaat het met vele thuiswonende ouderen in Nederland goed. Ouderen in het onderzoek blijken tamelijk tevreden te zijn over zorg die ze ontvangen, over hoe ze wonen en hoe ze kunnen deelnemen aan de samenleving. Dit betekent dat maatregelen die de overheid neemt voor veel zelfstandig wonende ouderen goed uitpakken. Maar dit onderzoek laat ook zien dat deze gemiddelde cijfers niet alles zeggen. Er zijn immers ook groepen ouderen die aangeven het aanzienlijk slechter te hebben. De rapportage vertelt ook hun verhaal.

Het beeld kantelt als de onderzoekers kijken naar ouderen die te maken hebben met een beperking, in het bijzonder degenen met, wat de onderzoekers noemen, een ernstige beperking. Ook andere groepen, zoals alleenstaanden en ouderen met een lagere opleiding ervaren soms meer problemen dan gemiddeld. Het is aan te bevelen om daar bij de uitvoering blijvend bij stil te staan, ook op lokaal niveau. De resultaten geven ook aanleiding om in gesprek te gaan over de wijze waarop data verzameld worden.

Het College zal over dit rapport spreken met onder meer rijksambtenaren, met ouderenorganisaties en organisaties van mensen met een beperking. Bij zijn voorlichtende activiteiten over mensenrechten zal het College extra aandacht schenken aan ouderen met een beperking.