Divers gestuurd

Advies tot verankering van maatwerk in zorg voor jeugd

Rob Gilsing
Marjan de Gruijter
Trees Pels

ZonMw
Verwey-Jonker Instituut

Divers gestuurd

Advies tot verankering van maatwerk in zorg voor jeugd

Rob Gilsing
Marjan de Gruijter
Trees pels
Met medewerking van Wilco Kroes en Dick Oudenampsen

Augustus, 2012

Inhoud

1	**Inleiding**	**5**
1.1	Aansturing en zelfsturing	7
2	**Achtergronden bij dit advies**	**9**
2.1	Sturing en sturingsinstrumenten	9
2.2	Diversiteitgevoelig beleid	11
2.3	Diversiteitsbeleid in het huidige tijdsgewricht	14
2.4	Speelveld en relevante spelers	14
2.5	Intermezzo: (on)mogelijkheden van registratie	21
3	**Wat is de stand van zaken?**	**23**
4	**Hoe kan het beter?**	**27**
4.1	Verantwoordelijkheid beter verankeren	27
4.2	Zelfsturing in de branche versterken	31
4.3	Conclusie	32
Literatuur		**33**
Bijlage: Het onderzoek in vogelvlucht		**37**

1 Inleiding

Dit advies gaat over diversiteitsbeleid in de preventieve jeugdzorg: beleid dat gericht is op het vergroten van het bereik en de toegankelijkheid van voorzieningen voor preventieve jeugdzorg en het verhogen van hun kwaliteit en effectiviteit voor *alle* cliënten, ongeacht hun herkomst.[1] Het is al langer bekend dat migranten en hun nazaten in mindere mate en minder goed worden bediend in de zorg rondom jeugd en gezin. Sinds de jaren tachtig zijn daarom – onder verschillende noemers – activiteiten uitgevoerd die tot doel hebben om tot een evenredigheid in het bereik en de kwaliteit voor uiteenlopende doelgroepen te komen.

Het beleid van overheden en instellingen heeft tot nu toe niet geleid tot een evenredig bereik en kwaliteit onder migrantengezinnen: Jeugdigen en gezinnen van niet-westerse herkomst zijn ondervertegenwoordigd in de lichtere vormen van opvoed- en ontwikkelingsondersteuning, terwijl zij zijn oververtegenwoordigd in de zwaardere vormen van hulpverlening (Van den Broek et al., 2010). Daarnaast verbreken allochtone cliënten in de (preventieve) jeugdzorg nogal eens voortijdig het contact. Een van de redenen daarvoor is volgens Van den Broek et al. dat hulpverleners te weinig rekening houden met de 'klinische realiteit' van hun cliënten. Hun opvattingen en handelswijzen spelen nog te weinig een rol bij de diagnose van problemen en bij het vaststellen van de aanpak ervan (Pels et al., 2009b; Van Daal, 2003). Ook staan reguliere – vaak nog vrij 'witte' instellingen - gevoelsmatig soms ver van ouders af; ouders zien deze instellingen en de hulp die er wordt geboden vaak als 'niet voor ons' (Distelbrink, 2009; Naber et al., 2009). Het is zeker niet zo dat er in het veld niets gebeurt aan 'interculturalisering'. Zo zijn er tal van projecten (geweest) om het gat tussen de vraag van gezinnen en het aanbod van instellingen te dichten. De intermediairen die schakelen tussen gezinnen en voorzieningen, zoals buurtmoeders, contactfunctionarissen en voorlichtsters eigen taal en cultuur, zijn daar een belangrijk voorbeeld van (Ponzoni, 2012; De Gruijter et al., 2007).

Vaak blijft het echter bij de bekende 'projectencarrousel' en komt diversiteitsbeleid nauwelijks tot verankering. In de praktijk zijn er weinig garanties dat de opgebouwde structuren en expertise behouden blijven als de tijdelijke financiering en focus verdwijnen (vgl. Bellaart en Azrar, 2003). Lang niet altijd laten reguliere

1 Het onderzoek waarop dit advies is gebaseerd kwam tot stand binnen het Programma Diversiteit in het Jeugdbeleid, dat eind 2011 is beëindigd. De term 'diversiteitsbeleid' is de laatste jaren enigszins in onbruik geraakt. In plaats daarvan is het accent verlegd naar mainstreaming van algemene voorzieningen ten behoeve van evenredigheid van hun bereik en effectiviteit, ook voor migrantengezinnen. Ter wille van de leesbaarheid gebruiken wij in dit advies verschillende termen, waaronder ook 'diversiteitsbeleid', 'diversiteitsgevoelig beleid' of 'diversiteitsgevoeligheid' van voorzieningen, waarmee steeds gedoeld wordt op het maatwerk dat nodig is om tot evenredigheid van bereik en effectiviteit van voorzieningen, ook voor migrantengezinnen, te komen.

instellingen daadwerkelijk een doordachte visie zien op diversiteit, die zich vertaalt in aandacht voor diversiteit in de personele samenstelling, (na)scholing van personeel, het aanbod en de werkwijzen (waaronder samenwerking met migranten zelf) en (zelf)monitoring. Ook binnen gemeenten – die in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning de regie voeren over de opvoed- en opgroeiondersteuning – vindt nog weinig reflectie plaats over de vraag hoe diversiteitsbeleid binnen de jeugdsector geïmplementeerd kan worden (De Gruijter et al., 2009). Uit onderzoek van FORUM blijkt dat de betrokkenheid en participatie vanuit migrantenorganisaties gewenst is, maar in veel gevallen nog niet wordt gerealiseerd (Witte, 2010; Vandenbroucke et al., 2008).

Dit advies richt zich op mogelijkheden tot verankering van diversiteitsbeleid, beleid dat gericht is op evenredigheid van bereik en effectiviteit van opvoed- en opgroeiondersteuning voor *alle gezinnen*. Aansluiten bij de perspectieven en mogelijkheden van de betrokken gezinsleden en hun informele verbanden vormt daarbij een belangrijke opgave. Het belang daarvan is nog groter geworden met de aanstaande kanteling in het jeugdbeleid. Daarin is het aansluiten bij de eigen kracht van gezinnen en bij hun persoonlijke netwerken des te urgenter. In dit advies betogen wij dat het evenredig bereiken en kwalitatief goed ondersteunen van *alle* cliënten alleen mogelijk is als diversiteitsbeleid wordt verankerd in jeugdbeleid en -voorzieningen. Deze verankering is langs twee wegen te bereiken: enerzijds door aansturing, bijvoorbeeld door overheden, anderzijds door het stimuleren van 'zelfsturing' van instellingen.

Het Verwey-Jonker Instituut/Kenniswerkplaats Tienplus heeft in opdracht van ZonMw, programma Diversiteit in het Jeugdbeleid, beleidsstrategisch onderzoek uitgevoerd om voor beide routes – *aansturing én zelfsturing* – bouwstenen aan te dragen. Doel van deze studie was om systeemverantwoordelijkheid te bevorderen voor het verbeteren van het bereik, de toegankelijkheid en effectiviteit van instellingen voor opvoed- en opgroeiondersteuning, voor alle groepen die zij behoren te bedienen.

We hebben literatuuronderzoek uitgevoerd en gesprekken gevoerd met stakeholders, experts en ervaringsdeskundigen. Ook hebben wij voorbeeldpraktijken bestudeerd. Op basis van de resultaten zijn tot slot expertmeetings georganiseerd waarin de bevindingen zijn getoetst. In de bijlage is nadere informatie opgenomen over het uitgevoerde onderzoek en de daarbij betrokkenen.

De focus van het onderzoek en dit advies is zoals gezegd de preventieve jeugdzorg. Hoewel het probleem van incidentenbeleid en gebrek aan verankering van diversiteitsbeleid voor het brede terrein van de jeugdzorg opgaat, concentreren wij ons op de 'voorkant' van het zorgsysteem. Het gaat in het bijzonder om het veld van opvoed- en opgroeiondersteuning. Juist van een verbeterde vangnetfunctie van de preventieve sector valt veel winst te verwachten: daarmee wordt voorkomen dat problemen doorwoekeren en pas aan het licht komen als alleen nog zwaardere vormen van hulpverlening aan de orde zijn.

1.1 Aansturing en zelfsturing

In dit onderzoek ging het om twee vragen: hoe kunnen instellingen worden aangestuurd en wat zijn mogelijkheden om zelfsturing op diversiteitsbeleid te bevorderen?

Onder *aansturing* verstaan we de sturing vanuit de verschillende overheden: Europees, nationaal, provinciaal of (deel)gemeentelijk. Vanwege hun verantwoordelijkheid voor preventieve opvoed- en opgroeiondersteuning, ligt er een belangrijke taak bij gemeentelijke overheden in het aansturen van instellingen en voorzieningen. Maar we zullen ook kijken naar de provinciale en landelijke overheid, die tot op heden het geïndiceerde aanbod van opvoedondersteuning hebben aangestuurd. Verder kunnen het Rijk en de provincies ook rechtstreeks sturen op het diversiteitsbeleid van instellingen en voorzieningen, bijvoorbeeld door wettelijke eisen te stellen of door toezichtskaders te creëren.

Onder *zelfsturing* verstaan we het bevorderen van diversiteitsbeleid binnen de branches zelf. Professionals die zelf in de 'frontlinie' staan en diversiteitbewust (willen) werken verzuchten vaak dat *backing* vanuit de instelling ontbreekt (vgl. De Gruijter et al., 2009). Het kost hun moeite het belang van diversiteitsbeleid voor de instelling met argumenten te staven. Hoe is het voor instellingen duidelijker te maken wat diversiteitsbeleid hun kan opleveren? Waar bestaat de meerwaarde van diversiteitsbeleid uit? Mogelijkheden voor zelfsturing kunnen liggen op het niveau van individuele instellingen of voorzieningen, maar ook op het niveau van de branche. Voorbeelden zijn het maken van onderlinge afspraken over het bevorderen van diversiteit, het ontwikkelen van kwaliteitskeurmerken of het verspreiden van goede voorbeelden.

Leeswijzer

In hoofdstuk twee gaan we in op de vraag wat aan- en zelfsturing precies is en welke sturingsinstrumenten er zijn. Ook het huidige speelveld rond diversiteit in het jeugdbeleid komt aan de orde. In hoofdstuk 3 bespreken we de stand van zaken rondom diversiteit in de preventieve jeugdzorg. Hoofdstuk 4 gaat over het vraagstuk hoe de verantwoordelijkheden rondom diversiteitsbeleid beter verankerd kunnen worden. En: welke aanknopingspunten zijn er om de benodigde verbeteringen door te voeren? In de bijlage(n) is informatie opgenomen over het achterliggende onderzoek.

2 *Achtergronden bij dit advies*

Dit advies wil komen tot aanbevelingen over het versterken van de sturing op diversiteitsgevoeligheid van voorzieningen (*mainstreaming*) in de preventieve jeugdzorg. Om tot een goed advies te komen, beantwoorden we eerst de vraag waar het nu precies om gaat. In de eerste plaats gaan we in op het begrip sturing. Wat bedoelen we precies met aan- en zelfsturing? Welke vormen van sturing kennen we, en wat zijn de instrumenten die daarbij horen? Waarop is sturing gericht? In de tweede plaats gaan we in op 'diversiteitsgevoelig jeugdbeleid'. Waar is dergelijk beleid op gericht en wat behelst het momenteel? In de derde plaats gaan we kort in op de vraag hoe er tegen diversiteitsbeleid wordt aangekeken. Tot slot beschrijven we vrij uitvoerig het huidige speelveld rond diversiteitsgevoelig werken of *mainstreaming* in het jeugdbeleid. Waaruit bestaat de relevante wet- en regelgeving? Wie zijn de voornaamste spelers rond dit thema? Als we deze vragen hebben beantwoord, hebben we een stevige basis voor het advies.

2.1 Sturing en sturingsinstrumenten

Om te kunnen adviseren over aan- en zelfsturing van diversiteitsbeleid is het van belang kort aandacht te besteden aan het begrip sturing en aan de instrumenten die voor sturing kunnen worden ingezet.

Vormen van sturing

Met sturing wordt getracht het gedrag van actoren te beïnvloeden (Gilsing, 2005). In dit advies onderscheiden we drie vormen van sturing (Van der Doelen 1989; vgl. Van der Doelen & Klok 1998; Bemelmans-Videc et al., 1998; Hood, 1983; Van den Heuvel, 1998; De Bruijn en Hufen, 1998; Gilsing, 2005):

1. *Communicatieve sturing: door informatieoverdracht*.
   Het gaat onder meer om voorlichting, propaganda en onderwijs. Door informatie aan te reiken wordt getracht de kennis of waardering van bepaalde gedragsmogelijkheden bij de te sturen actoren te veranderen, waardoor de keuze uiteindelijk anders uit kan vallen.
2. *Economische sturing: door prikkels*.
   De consequenties van bepaalde keuzemogelijkheden worden ten nadele of ten voordele beïnvloed. De kosten en baten ervan veranderen door financiële prikkels.

3. *Juridische sturing*: *door voorschriften en regels*.
   Door waarden en normen vast te leggen in regels of voorschriften worden bepaalde aanspraken en verplichtingen gecreëerd die de keuze voor een bepaalde gedragsmogelijkheid dwingend beïnvloeden.

Sturing is gericht op 'dat, hoe en wat'

Aan- en zelfsturing kunnen op verschillende zaken gericht zijn. We onderscheiden in dit onderzoek:

- *'dat': bewustwording en agendering*
  De sturing is erop gericht instellingen en gemeenten ervan te overtuigen dat diversiteitsbeleid nodig is. Het agenderen van diversiteitsbeleid bij organisaties in de preventieve jeugdzorg (en de branche) en gemeenten is een belangrijke voorwaarde voor het tot stand komen van diversiteitsbeleid. Het gaat om bewustmaking van het probleem, onder meer via cijfers die laten zien dat jeugdigen met een migrantenachtergrond en hun ouders onvoldoende bereikt worden. Daarnaast speelt hier ook het inzichtelijk maken van de *mogelijke* effecten en resultaten van diversiteitsbeleid een rol. Waar leidt diversiteitsbeleid toe?
  Bij de bewustwording en agendering speelt ook de 'framing' van het vraagstuk een rol: gebeurt dat vooral in termen van etnische diversiteit, of meer in termen van kwaliteit of 'mainstreaming'? We komen hier later in dit advies op terug.
- *'hoe': ontwikkeling en uitvoering*
  Hier gaat het om het hoe van diversiteitsbeleid. Sturing richt zich in dit geval op de aanwezigheid van (elementen van) diversiteitsbeleid (zie paragraaf 2.2): enerzijds de institutionele voorwaarden (het hebben van een visie, van een kwaliteits- en HRM-beleid waarin rekening wordt gehouden met diversiteit) en anderzijds de culturele sensitiviteit van de voorziening (competenties, relatie met civil society, divers personeelsbestand, culturele sensitiviteit van professionals, werkwijzen, methodieken en voorzieningen, innovatief vermogen). Het gaat hier dus om sturing van processen *binnen de organisatie*. In paragraaf 2.2 gaan we nader in op de vraag wat diversiteitsbeleid in instellingen in onze visie inhoudt.
- *'wat': uitkomsten/resultaten*
  Wat moet het opleveren? Sturen op de uitkomsten en resultaten van diversiteitsbeleid richt zich op het bereik en de effectiviteit van de voorziening. Vormt het bereik van de organisatie onder niet-westerse jeugdigen en gezinnen een afspiegeling van de doelgroepen van de organisatie? Worden diverse groepen op een kwalitatief goede en effectieve wijze ondersteund of geholpen? Dat zijn de relevante vragen bij het sturen op de uitkomsten en resultaten van diversiteitsbeleid. Deze sturing is gericht op wat er gerealiseerd dient te worden.

Belangrijke voorwaarden voor sturing

Dit onderzoek richt zich op de aan- en zelfsturing van diversiteitsbeleid *binnen instellingen* (in de preventieve jeugdzorg). Het gaat om de beïnvloeding van het gedrag van (professionals van) deze instellingen. Om te kunnen sturen – om het gedrag te kunnen beïnvloeden – is een aantal randvoorwaarden van belang (Van der Doelen en Klok, 1998; Gilsing, 2005). Voor het bevorderen van diversiteitsbeleid ook noemen er twee:

- *(sensitief) vakmanschap*
  Meer aandacht in de opleidingen voor culturele sensitiviteit en diversiteitcompetenties zal naar verwachting bijdragen aan het versterken van het diversiteitsbeleid van instellingen. Sterker, het geldt als een noodzakelijke voorwaarde om diversiteitsbeleid echt van de grond te krijgen.
- *kennisvergaring en onderzoek*
  Ons literatuuronderzoek laat zien dat er nog maar weinig bekend is over de effecten en resultaten van diversiteitsbeleid, en over de werkzame elementen in dat beleid. Een meer systematische onderzoeksprogrammering zou de verschillende vormen van communicatieve sturing tot grote steun kunnen zijn.

2.2 Diversiteitgevoelig beleid

Waar is dit beleid op gericht?

In het eerste hoofdstuk is het maatschappelijke vraagstuk besproken dat centraal staat in dit advies. Het vraagstuk was aanleiding voor het programma *Diversiteit in het Jeugdbeleid*, dat in 2008 is gestart door de toenmalige Ministeries van Jeugd en Gezin en van Wonen, Wijken en Integratie. In de beleidsbrief waarin het programma wordt aangekondigd, staat het volgende over de doelstelling ervan:

> *'Migrantenkinderen moeten gelijke kansen krijgen om gezond, veilig en met plezier te kunnen opgroeien en hun talenten te ontwikkelen, en moeten ook zelf op gelijke wijze bijdragen aan het goed opgroeien, en aan de maatschappij.*

Ouders hebben een primaire verantwoordelijkheid in de opvoeding. Diversiteit in het Jeugdbeleid moet er uiteindelijk voor zorgen dat:

- Migrantenkinderen en hun ouders even goed worden bereikt door algemene voorzieningen, zoals opvoedondersteuning, peuterspeelzaalwerk, jeugd- en jongerenwerk, spel en bewegen.
- Migrantenouders en professionals problemen in de opvoeding en ontwikkeling vroegtijdig signaleren en aanpakken.
- De (preventieve) aanpak en de interventies die worden ingezet bij migrantenkinderen, -jongeren en hun ouders effectief zijn.' (Ministerie van Jeugd en Gezin / Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie, 2008; 4).

Kort samengevat gaat het om een evenredig bereik van migrantenjeugd en hun ouders door algemene voorzieningen die met jeugdigen werken en door voorzieningen in de opvoed- en opgroeiondersteuning, waarbij

de aanpak ook voor deze groep effectief is.[2] *Diversiteit in het jeugdbeleid* speelt expliciet in op etnische diversiteit, en impliciet in het bijzonder op migrantenjeugd en hun ouders die in een relatief ongunstige sociaaleconomische positie verkeren en naar verhouding veel opvoed- en opgroeivragen en -problemen kennen (Pels et al., 2009b).

Waaruit bestaat 'diversiteit in het jeugdbeleid'?

Verhoging van bereik en effectiviteit van jeugdvoorzieningen vraagt om een meervoudige aanpak, waarbij zowel het overheidsbeleid als het instellingsbeleid een cruciale rol speelt. We komen hier op het al in hoofdstuk 1 gemaakte onderscheid tussen aan- en zelfsturing.

- *Overheidsbeleid: aansturing*

Het overheidsbeleid is erop gericht te bevorderen dat instellingen in de preventieve jeugdzorg een eigen *mainstreaming* beleid voeren, dat uiteindelijk (ook) leidt tot een evenredig bereik en een effectieve ondersteuning van migrantenjeugd en hun ouders. Dit beleid van de overheid is dus gericht op het handelen van organisaties en instellingen in de preventieve jeugdzorg, in het bijzonder de diversiteitsgevoeligheid van instellingen. We spreken in dit advies van aansturing van diversiteitsbeleid.

- *Instellingsbeleid: zelfsturing*

Diversiteitsbeleid zien we in dit advies als het *beleid van instellingen*, in dit geval instellingen binnen de preventieve jeugdzorg, in het bijzonder op het gebied van opvoed- en opgroeiondersteuning. Het zijn uiteindelijk de instellingen die het evenredige bereik dienen te realiseren, en die moeten zorgen voor een effectieve, kwalitatief voldoende ondersteuning. Het verankeren van diversiteitsbeleid binnen de instellingen door de branche of de instellingen zelf, duiden we aan als zelfsturing.

Wat moeten instellingen doen in het kader van diversiteitsbeleid? Globaal kunnen we binnen organisaties twee niveaus van diversiteitsbeleid onderscheiden: institutionele voorwaarden en culturele sensitiviteit van de organisatie en de voorzieningen. We lichten deze twee niveaus toe (zie ook figuur 1).

Bij de *institutionele voorwaarden* gaat het om de mate waarin uitvoerende instellingen 'diversiteitsgevoelig' zijn, zoals dat tot uitdrukking komt in hun visie, in de inhoudelijke doelen waar zij zich op richten, in het kwaliteitsbeleid en in het HRM beleid. Diversiteitsbeleid begint met een visie op het belang van diversiteit en de wijze waarop het bereik, de toegankelijkheid, de kwaliteit en effectiviteit van voorzieningen kunnen worden vergroot. De inrichting van het zorgproces en de ontwikkeling van specifiek kwaliteitsbeleid verdient eveneens aandacht. Als instellingsbeleid niet voldoet aan deze institutionele voorwaarden is het onwaarschijnlijk dat de aandacht voor evenredig bereik en de kwaliteit voor specifieke groepen daadwerkelijk binnen instellingen is verankerd.

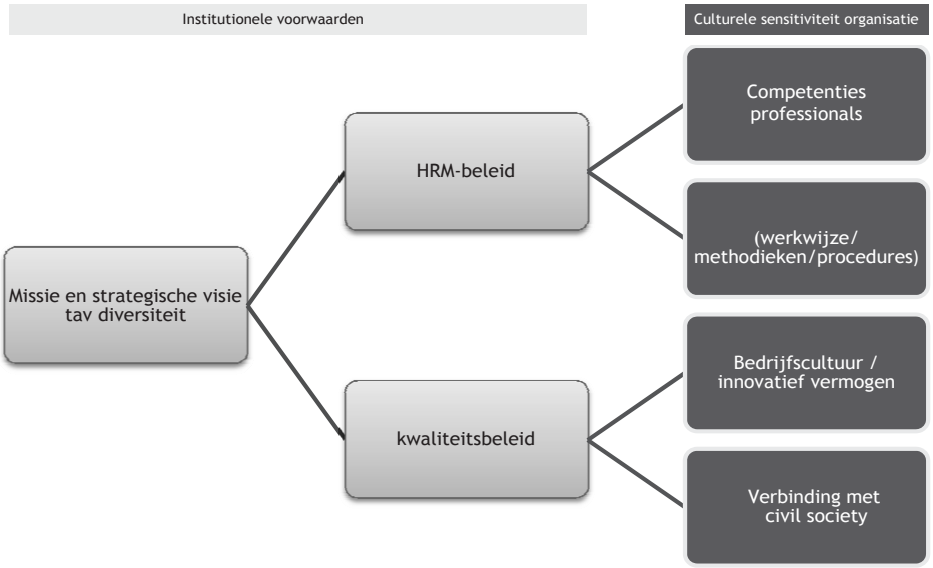
---

2 'Diversiteit' heeft in principe betrekking op uiteenlopende factoren. Naast etnisch-culturele factoren spelen ook generatie, gender, sociaal milieu en religie mee, om enkele van de belangrijkste te noemen. Verschillende en soms conflicterende groepsidentiteiten kruisen elkaar bij de vorming van het individu (kruispuntdenken) (Crenshaw, 1994).

De *culturele sensitiviteit* van instellingen is (als het goed is) de operationalisatie van de hierboven beschreven institutionele voorwaarden: de visie en het beleid rond diversiteit in een organisatie. De culturele sensitiviteit heeft verschillende aspecten (bv. Pels et al., 2009a):

- De *bedrijfscultuur en de flexibiliteit* om steeds te kunnen inspelen op veranderende behoeften van cliënten is essentieel. Nieuwe groepen brengen nieuwe problemen, vragen en behoeften mee, en deze kunnen in de loop der tijd weer veranderen.
- Ook de *verbinding met de civil society en vrijwillige initiatieven* verdient aandacht. Dikwijls ontstaan bottom-up-initiatieven op vrijwillige basis (ouders, partners, vrienden) om gaten in de zorg te dichten. Dergelijke innovatieve initiatieven vanuit de *civil society* hebben een eigenstandige waarde. Zij kunnen daarnaast een rol spelen in de overbrugging van de afstand tussen de vraag en het reguliere aanbod en het maken van meer verbindingen tussen de lokale samenleving en de voorzieningen (zie ook Ponzoni, 2012).
- Daarnaast gaat het om de *inrichting van accommodaties, werkprocedures en methodieken/interventies*. Momenteel is er veel aandacht voor de *evidence base* van interventies, maar zolang de (culturele) context en toepasbaarheid bij doelgroepen buiten beschouwing blijft is bereik en doeltreffendheid ervan niet gegarandeerd.
- Maar vooral de *competenties van de uitvoerende professionals* leggen een zwaar gewicht in de schaal. Professionals moeten sensitief zijn voor overeenkomsten en verschillen tussen cliënten, voor de culturele achtergronden van cliënten en hun opvoedingsstijlen en voor andere waardepatronen.

Schematisch laat het diversiteitsbeleid van instellingen zich als volgt weergeven:



2.3 *Diversiteitsbeleid in het huidige tijdsgewricht*

Bij het onderzoek voor dit advies stuitten we met regelmaat op de vraag of diversiteitsbeleid nog wel van deze tijd is. In het politieke debat is er de afgelopen jaren op verschillende manieren aangekeken tegen het belang van diversiteitsbeleid. Het programma *Diversiteit in het jeugdbeleid* stelt dat inclusief beleid het uitgangspunt is. Inclusief beleid houdt rekening met de verschillende mogelijkheden en beperkingen van mensen. Het beleid is gericht op alle burgers. Het programma ziet diversiteitsbeleid nadrukkelijk als aanvulling op inclusief beleid: 'Uitgangspunt in beleid, maar ook in het management van organisaties, is dat rekening wordt gehouden met de diversiteit van de samenleving' (Ministerie van Jeugd en Gezin / Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie, 2008; 5).

Onder het Kabinet-Rutte is er een andere wind gaan waaien: aandacht voor diversiteitsgevoeligheid van voorzieningen is minder vanzelfsprekend geworden. In het politieke discours is de gedachte gaan domineren dat assimilatie van migranten voorop dient te staan (bv. Duyvendak et al., 2009). De vraag is of in dat kader diversiteitsbeleid nog wel passend is.

Voor een belangrijk deel lijkt sprake van een semantische kwestie. Zoals wij eerder bespraken is nu de term *mainstreaming* in gebruik: uiteindelijk gaat het ook daarbij om een goed bereik en een adequate zorg voor *alle* jeugdigen, dus los van leeftijd, geslacht, sociaaleconomische positie en ook etniciteit. Indien, zoals in de preventieve jeugdzorg, bepaalde groepen onvoldoende bereikt worden of onvoldoende ondersteund worden, kan dat aanleiding zijn voor specifiek beleid. De vraag of dat dan logisch voortvloeit uit het streven naar inclusief beleid, standaard zou moeten behoren tot het kwaliteitsbeleid van instellingen, of het streven naar diversiteit in overheidsbeleid, is dan weinig relevant – zo geven ook de meeste geïnterviewde experts aan. Uiteindelijk gaat het om de vraag of de preventieve jeugdzorg *maatwerk* levert: in staat is om alle groepen evenredig te bereiken en adequaat te ondersteunen. Depolitisering van het vraagstuk is wenselijk.

2.4 *Speelveld en relevante spelers*

Wie zijn eigenlijk de relevante actoren in de preventieve jeugdzorg? Over welke overheid of overheden hebben we het? En over welke instellingen? Om die vragen te beantwoorden, schetsen we hieronder de belangrijkste wetten, regelingen en andere nationale beleidsinitiatieven.

Tijdelijke Regeling Centra voor Jeugd en Gezin (CJG)

Alle gemeenten ontvangen een Brede Doeluitkering Centrum voor Jeugd en Gezin (BDU-CJG), waarmee zij uiterlijk in 2011 een CJG moeten hebben ingericht in hun gemeente. Gemeenten zijn daarmee materieel[3] verplicht om de opvoedondersteuning onder te brengen of te borgen in het CJG. Het CJG is dus de centrale actor in de preventieve jeugdzorg. Het moet voorzien in snel, goed en gecoördineerd advies en lichte hulp op maat, volgens het principe één gezin, één plan. Het CJG moet een laagdrempelig fysiek inlooppunt zijn waar (aanstaande) ouders, kinderen en jongeren voor alles aangaande opgroeien en opvoeden terecht kunnen. Bovendien zou het moeten schakelen met alle mogelijke voorzieningen voor de jeugd, met de gezondheidszorg en de geïndiceerde jeugdzorg en de hulp moeten coördineren. Indien nodig zou het bemoeizorg moeten kunnen arrangeren. Het CJG dient voor alle culturen even laagdrempelig te zijn (Programmaministerie Jeugd en Gezin, 2007).

Binnen een set minimumeisen, aangeduid als het 'landelijk basismodel CJG', zijn gemeenten vrij in het vormgeven van het CJG. Het gaat om de volgende minimumeisen:

- Uitvoering geven aan het basistakenpakket in de jeugdgezondheidszorg.
- Uitvoering geven aan de vijf preventieve taken op het gebied van opvoed- en opgroeiondersteuning van prestatieveld 2 van de Wmo (zie ook verderop):
  - Informatie en advies
  - Signalering
  - Toeleiding naar hulp
  - Licht pedagogische hulp
  - Coördinatie van zorg
- Schakel van het CJG met Bureau Jeugdzorg en het onderwijs.
- Ten minste één fysiek inlooppunt per gemeente.
- Voldoen aan de eisen en sluitende afspraken vanuit Wet op de jeugdzorg.

Begin 2012 hebben 410 gemeenten een CJG; in de overige vijf gemeenten is men bezig met de realisatie van een CJG.[4] CJG's zijn bedoeld als netwerkorganisaties (Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2008; Gilsing, 2007) achter dit 'loket' bundelt een aantal organisaties hun taken: in ieder geval de jeugdgezondheidszorg 0-19, de delen van het algemeen maatschappelijk werk die voor jeugdigen en/of hun ouders relevante ondersteuning bieden en andere organisaties op het gebied van opvoed- en gezinsondersteuning.

Er is sprake van de invoering van een Basisset indicatoren CJG. Een eerste aanzet daarvoor is gedaan door Deloitte (Van Monsjou et al., 2010). Een van de indicatoren betreft de kenmerken van CJG-bezoekers, waarbij etniciteit als een van de mogelijk te registreren kenmerken wordt genoemd. De eerste aanzet tot de basisset

3 Formeel gezien kunnen gemeenten afzien van het inrichten van een CJG, maar dan kunnen zij ook geen aanspraak maken op de BDU-CJG. Bovendien zal het basismodel CJG naar alle waarschijnlijkheid per 2012 verankerd worden in de Wet op de Jeugdzorg. Het voorstel tot wetswijziging ligt momenteel bij de Tweede Kamer.

4 Peildatum 15 februari 2012, http://www.zorgatlas.nl/thema-s/jeugd/centrum-jeugd-en-gezin/.

is doorgelicht door Van Yperen en Van der Steenhoven (2011). Ook zij adviseren om bij de indicator 'aantal en type gebruikers'[5] te registreren naar etniciteit. Volgens hen heeft dit echter alleen zin als er (lokaal) (streef) normen over het bereik van doelgroepen worden geformuleerd. Het is niet duidelijk hoe met dit advies zal worden omgegaan; mogelijk wordt het meegenomen in de stelselwijziging jeugdzorg (zie verderop). Verderop in dit stuk gaan we in op de (on)mogelijkheden en wenselijkheid van etnische registratie.
Vanwege de betrokkenheid van meerdere organisaties in het CJG zijn er ook meerdere koepels betrokken bij de in- en uitvoering van de CJG's: Actiz, GGD-Nederland, Jeugdzorg Nederland en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn de belangrijkste.

Beleidskader diversiteitsbeleid

Op het gebied van diversiteitsbeleid is er geen wet- en regelgeving die zaken voorschrijft aan bepaalde actoren. De Ministeries van Jeugd en Gezin en van Wonen, Wijken en Integratie formuleerden in 2008 wel een actieprogramma Diversiteit in het jeugdbeleid (zie paragraaf 2.1). Het uitgangspunt in dit actieprogramma was dat jeugdbeleid in principe inclusief beleid is. Diversiteitsbeleid wordt gezien als een aanvulling op inclusief beleid. Het Actieprogramma stelt dat organisaties en bestuurders zich moeten committeren aan een diversiteitsgevoelig jeugdbeleid. De belangrijkste actoren daarbij zijn gemeenten, migranten- en jeugdorganisaties, professionals, migranten en de wetenschap. Het programma kent als doelen het ontwikkelen van kennis en competenties en het beter benutten van de kracht van lokaal beleid. Het actieprogramma benoemt gemeentelijke overheden als de actoren die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van effectief jeugdbeleid, ook voor migrantengroeperingen. Verder verwacht het programma het nodige van professionals en organisaties in de jeugdgezondheidszorg, het jeugdwerk en de jeugdzorg. Het programma heeft een adviserende functie voor gemeenten en instellingen en omvat nadrukkelijk geen verplichtingen. De sturing is communicatief van aard. Hoewel dit programma oorspronkelijk langer zou doorlopen, is het eind 2011 beëindigd vanwege de eerder genoemde beleidswijziging onder het kabinet Rutte.

Wet maatschappelijke ondersteuning

Krachtens de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zijn gemeenten verantwoordelijk voor preventieve opvoed- en opgroeiondersteuning. De Wmo kent negen zogeheten prestatievelden, waarvan het tweede de preventieve jeugdzorg betreft. In de Memorie van Toelichting van de Wmo wordt over dit prestatieveld het volgende gezegd:

> *'Het beleidsterrein 'op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden' heeft betrekking op de in een gemeente wonende jeugdigen – en in voorkomende gevallen hun ouders – bij wie sprake is van een verhoogd risico als het gaat om ontwikkelingsachterstand of uitval zoals schooluitval of criminaliteit, maar voor wie zorg op grond van de Wet op de jeugdzorg niet nodig is dan wel voorkomen kan worden. (...) Het ligt voor de hand dat de gemeenten bij dit beleidsterrein aansluiting*

5 Het gaat om gebruikers van de informatie- en adviesfunctie van het CJG.

zoeken bij de door VNG, IPO, Rijk en MO-groep overeengekomen functies van het preventief jeugdbeleid die er op lokaal niveau tenminste moeten zijn. Naast (...) «informatie en advies», betreft dit de functies 'signaleren van problemen', 'toegang tot het hulpaanbod', 'licht-pedagogische hulp' en 'coördinatie van zorg TK 2004/05, 30 131, nr.3, p.24)'.

Prestatieveld 2 van de Wmo is dus expliciet gericht op jeugdigen en hun ouders met een verhoogd risico op ontwikkelingsachterstand, op schooluitval of op criminaliteit. Niet-westerse allochtonen behoren tot die groepen (bv. Pels et al., 2009b). Prestatieveld 2 kan daarom impliciet gelezen worden als een opdracht aan gemeenten om, indien de situatie daarom vraagt, deze groep te bereiken en van een effectief aanbod te voorzien. Het voert evenwel te ver om te stellen dat hiermee diversiteit in het jeugdbeleid wettelijk verankerd is.

De sturingsfilosofie van de Wmo berust nadrukkelijk op de gedachte van gemeentelijke beleidsvrijheid. De Wmo is een kaderwet, die gemeenten opdraagt op een aantal gebieden maatschappelijke ondersteuning te regelen. Daaraan worden verder geen inhoudelijke eisen gesteld.[6] De Wmo kent vanuit die sturingsfilosofie geen verticale verantwoordingslijnen: gemeenten zijn geen verantwoording schuldig aan het Rijk. Het gemeentebestuur legt over het gevoerde beleid en de resultaten daarvan verantwoording af aan de lokale gemeenschap, in ultimo de gemeenteraad. Dit wordt aangeduid als horizontale verantwoording.[7] De Wmo beoogt dit proces van horizontale verantwoording te versterken door gemeenten op te dragen jaarlijks prestatiegegevens Wmo te verzamelen én te publiceren, en door gemeenten te verplichten jaarlijks een cliënttevredenheidsonderzoek te verrichten. Beide instrumenten dienen het mogelijk te maken de resultaten van gemeentelijke beleidsinspanningen te vergelijken met die van andere gemeenten. Daardoor zouden partijen aan wie het gemeentebestuur zich verantwoordt beter in staat zijn om het gemeentelijke beleid te beoordelen.

De op basis van artikel 9 opgestelde set prestatiegegevens bestaat uit ruim twintig vragen (indicatoren). Een daarvan betreft de opvoed- en opgroeiondersteuning. Gemeenten dienen aan te geven of zij op dit terrein bepaalde faciliteiten aanbieden.[8]

---

6 Met uitzondering van het compensatiebeginsel, dat in het verband van preventieve jeugdzorg niet van belang is. Wel kent de Wmo een aantal proceseisen, zoals het opstellen van een vierjarig beleidsplan, het betrekken van burgers en hun organisaties daarbij en het eerder genoemde kwaliteitsbeleid.

7 Horizontale verantwoording is niet uniek voor de Wmo, zoals vaak wordt beweerd. Gemeentebesturen leggen op tal van beleidsterreinen lokaal verantwoording af, in ieder geval aan de gemeenteraad. De Wmo wijkt af door het ontbreken van verticale verantwoording; op andere beleidsterreinen bestaan horizontale en verticale verantwoording naast elkaar.

8 Het gaat om voorlichting, (fysieke) plek voor opvoedondersteuningsvragen, opvoedtelefoon of digitale opvoedondersteuning, opvoedcursussen, individuele begeleiding en ondersteuning, school-/jeugd-/gezinsmaatschappelijk werk, kinder- en jongerenwerk, Zorg Advies Teams, zorgcoördinatie, en overige faciliteiten. Voor een overzicht van de gemeentelijke 'prestaties', zie www.artikel9wmo.nl.

Gemeenten zijn geheel vrij om te bepalen op welke manier ze de cliënttevredenheid meten.[9] In de praktijk doen veel gemeenten mee aan de tevredenheidsonderzoeken die het bureau SGBO/BMC aanbiedt als onderdeel van hun benchmark, maar beperken zij zich daarbij tot de cliënten met individuele voorzieningen.[10] Deze cliënttevredenheidsonderzoeken besteden geen aandacht aan diversiteit; er wordt cliënten niet gevraagd naar hun herkomst.

Diversiteit en kwaliteit van zorg

In de Kwaliteitswet Zorginstellingen is bepaald dat zorg doeltreffend, doelmatig en op de wensen van de cliënt afgestemd dient te zijn. Daaraan is later toegevoegd dat zorg ook veilig dient te worden uitgevoerd. De kwaliteitswet heeft betrekking op zorg die in het kader van de zorgverzekeringswet of de AWBZ door zorginstellingen wordt geleverd. In de Wmo zijn ook kwaliteitsbepalingen opgenomen, maar deze zijn minder verplichtend.

Nu steeds meer delen van de AWBZ naar de Wmo worden overgeheveld neemt het belang van kwaliteitsborging (gemeenten) en kwaliteitsverbetering (instellingen, professionals) ook daar toe. Zo voorziet de momenteel in behandeling zijnde wetswijziging van de Wmo erin dat gemeenten de opdracht krijgen om in hun beleidsplan in het bijzonder aandacht te besteden aan de kwaliteit van de ondersteuning en aan de wijze waarop het kwaliteitstoezicht daarop op lokaal niveau wordt vormgegeven. De toezicht op kwaliteit wordt een geheel gemeentelijke verantwoordelijkheid, waarbij de Inspectie voor de Gezondheidszorg tijdelijk de taak krijgt toezicht te houden op hoe gemeenten zich van deze nieuwe taak kwijten.

Toekomst: stelselwijziging

In de komende jaren zullen gemeenten ook verantwoordelijk worden voor de specialistische, nu nog geïndiceerde, jeugdzorg. Deze stelselwijziging wordt zo ingericht dat gemeenten er financieel belang bij hebben om het beroep op de specialistische (dure) jeugdzorg te beperken. Zij worden geprikkeld om extra in te zetten op preventie, waaronder opvoedingsondersteuning. In dat geval is het voor gemeenten van belang om met hun voorzieningen bereik, toegankelijkheid en effectiviteit te realiseren voor iedereen, ook voor de categorieën ouders en jeugdigen die tot op heden in mindere mate bediend worden. Het belang van diversiteitsgevoeligheid in de preventieve jeugdzorg (en dus ook de opvoedingsondersteuning) wordt daarmee voor gemeenten alleen maar duidelijker en groter. Dat sluit overigens ook aan bij de titel van de Beleidsbrief Stelselwijziging jeugd van november 2011: ‘Geen kind buiten spel’ (TK 2011/12, 31 839, nr. 142).

De stelselwijziging volgt in grote lijnen de sturingsfilosofie van de Wmo. Gemeenten krijgen een aanzienlijke beleidsvrijheid. De stelselwijziging zal gemeenten niet gedetailleerd voorschrijven wat wel en niet te doen. Wel worden gemeenten verplicht om een beperkt aantal indicatoren over de resultaten van hun beleid

---

9 Er wordt gewerkt aan een wijziging van de Wmo. Ook artikel 9 wordt daarbij meegenomen. Het ziet er naar uit dat de prestatiegegevens verdwijnen. Voor het cliënttevredenheidsonderzoek wordt gedacht aan een uniform model, dat alle gemeenten dienen te gebruiken. Het ligt niet in de verwachting dat dit model zich ook richt op cliënten van de preventieve jeugdzorg.

10 Het gaat veelal mensen met beperkingen en ouderen. Bij de voorzieningen valt te denken aan hulpmiddelen, aanpassingen aan de woning, huishoudelijke hulp en vervoersvoorzieningen).

landelijk te publiceren ((TK 2011/12, 31 839, nr. 142), p.7). Net als in de Wmo is dit bedoeld om de horizontale verantwoording te versterken, maar het heeft ook een functie in het kader van de systeemverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. De gegevens zouden vooral de output en outcome van het beleid moeten betreffen, zoals cliënttevredenheid (TK 2011/12, 31 839, nr. 200, p.20).

Met de stelselwijziging worden het bestaande basismodel CJG (zie hierboven) verder uitgebreid. Vanuit de CJG's zal in de toekomst ook de zorg en ondersteuning aan jeugdigen en ouders worden geboden waarvoor nu nog een indicatie of doorverwijzing nodig is. Het CJG krijgt de poortwachterfunctie, het wordt de front office voor alle zorg en ondersteuning voor jeugdigen en hun ouders.

De Rijksoverheid heeft dus in het nieuwe stelsel de systeemverantwoordelijkheid, zoals die bijvoorbeeld ook in de Wet maatschappelijke ondersteuning is neergelegd. Het Rijk houdt daarbij de verantwoordelijkheid voor de vraag of de wet- en regelgeving (het systeem) met de gekozen bestuurlijke, juridische en financiële kaders voldoende mogelijkheden biedt aan de uitvoerders van de wet (c.q. gemeenten) om de doelen van het beleid te realiseren. Het Rijk is aanspreekbaar op de maatschappelijke resultaten van het stelsel. Om die systeemverantwoordelijkheid waar te maken, kan het Rijk nadere regels stellen aan de registratie van bepaalde resultaten of effecten. De prestatie-indicatoren voor de Centra voor Jeugd en Gezin, zoals die momenteel worden ontwikkeld (zie hierboven), zijn daar een voorbeeld van. Wel is de ambitie om de administratieve lasten tot een minimum te beperken (TK 2011/12, 31 839, nr. 142, p.3).

Een andere lijn waarlangs het Rijk zijn systeemverantwoordelijkheid waar kan maken is door nadere eisen te stellen aan de kwaliteit van instellingen. De *Transitiebrief Stelselwijziging zorg voor jeugd* van september 2011 (TK 2011/12, 31 839, nr. 130) meldt dat met de VNG is afgesproken dat de nieuwe wet regelt voor welke taken landelijke kwaliteitseisen moeten bestaan voor extra waarborgen voor kind en ouder; dit betreft de niet-vrijwillige jeugdhulp, jeugdhulp met verblijf en intensief ambulante jeugdhulp in het gedwongen kader. Daarnaast worden aan instellingen die jeugdreclassering, jeugdbescherming en jeugdzorg[11] uitvoeren wettelijke kwaliteitseisen gesteld en dienen zij gecertificeerd te zijn. De Voortgangsbrief van april 2012 (TK 2011/12, 31 839, nr. 200) stelt dat gemeenten, conform de Wmo, de wettelijke opdracht krijgen om in hun beleidsplan op te nemen welke kwaliteitseisen aan de jeugdhulp worden gesteld. Tevens komt er een overgangsperiode waarin het Rijk (lees: de inspecties) gemeenten adviseert en toeziet op de manier waarop zij het toezicht op de naleving van deze kwaliteitseisen uitvoeren. Met de VNG worden afspraken gemaakt over het toezicht op de uitvoering van het jeugdbeleid (TK 2011/12, 31 839, nr. 142), p.3).

In april 2012 stuurde het kabinet zijn visie op het kwaliteitsbeleid voor de brede zorg voor jeugd naar de Tweede Kamer. Daarin wordt het belang van maatwerk in de zorg voor jeugd benadrukt:

> *'Het beginpunt voor medewerkers in de jeugdzorg is om een zodanige relatie op te bouwen dat het kind zich in veilige handen voelt. Dat noemen we in werktermen ook wel «de klik». Dit is voorwaardelijk voor het samen formuleren van de bij het kind passende doelen op een zodanige wijze dat het kind gemotiveerd is om daarheen te werken. Jeugdzorgmedewerkers dienen te kunnen beschikken over de competenties die leiden tot dat doel:*

11 Jeugdzorg: de gesloten jeugdzorg.

• Het maken van de klik.
• Het vinden van de haalbare doelen die bij het kind passen.
• En het motiveren van het kind om daar vanuit eigen kracht aan te werken.
De zorg gebeurt in de kern binnen de wederkerigheid van de relatie tussen cliënt en zorgwerker. Daar moet het klikken. (...)
De professional moet niet alleen werken aan een goede relatie met het kind, maar ook met de ouders/opvoeders.'
(TK 2011/12, 31 839, nr. 195)

In de beleidsbrieven van het kabinet over de stelselwijziging gaat het nergens over diversiteit(sbeleid). Ook de aandacht voor jeugdigen met een verhoogd risico in de meer preventieve jeugdzorg, zoals verwoord in de Wmo (zie hierboven), komt in de beleidsbrieven niet terug. Niettemin is er impliciet wel sprake van de onderkenning van het belang van diversiteitsbeleid. Alle jeugdigen (en hun ouders) dienen, indien zij ondersteuning nodig hebben, bereikt te worden met kwalitatief goede ondersteuning. In de ondersteuning is maatwerk van belang: toegesneden op de individuele cliënt (en zijn/haar omgeving).

Conclusie

Het is duidelijk dat gemeenten verantwoordelijk zijn als het gaat om opvoedingsondersteuning. Maar zijn ze dat ook als het gaat om diversiteitsgevoelig maatwerk? Die vraag is wat lastiger te beantwoorden. Het tweede prestatieveld van de Wmo zegt dat gemeenten zich in de opvoed- en opgroeiondersteuning in het bijzonder dienen te richten op risicogroepen. Verder stellen de Wmo en de regelgeving rond CJG's nauwelijks eisen aan het beleid van gemeenten. Uitzondering betreft art. 3.4d van de Wmo, dat gemeenten oplegt om in hun (verplicht op te stellen) vierjarige beleidsplan aandacht te besteden aan kwaliteitsbeleid: 'In het plan wordt in ieder geval aangegeven welke maatregelen de gemeente neemt om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de maatschappelijke ondersteuning wordt uitgevoerd'. Het Ministerie van VWS omschrijft kwaliteit als vraag-/cliëntgericht, doelmatig en effectief. Daaronder zou diversiteit kunnen vallen, maar de vraag of gemeenten diversiteit als een aspect van kwaliteit zien, wordt aan de gemeenten zelf overgelaten.

Binnen gemeenten zijn vele partijen betrokken bij de preventieve jeugdzorg – of zouden dat moete zijn: uit de zorg, de jeugdgezondheidszorg, welzijn, het onderwijs en veiligheid, informele organisaties en – in dit verband van extra belang - zelforganisaties. Dientengevolge is ook een groot aantal brancheorganisaties in beeld. CJG's bezetten een sleutelpositie in de preventieve jeugdzorg. Zij werken met veel partijen samen, en trachten de samenwerking tussen partijen te bevorderen.

De sturing vanuit de Rijksoverheid op diversiteit in het jeugdbeleid is communicatief van aard. Er zijn geen regels of financiële prikkels. Het programma *Diversiteit in het jeugdbeleid* trachtte het thema op de agenda van gemeenten te krijgen, onder meer via handreikingen voor Centra voor Jeugd en Gezin. Daarnaast wordt er vanuit dit programma gewerkt aan kennisontwikkeling en de ontwikkeling van vakmanschap (interculturele competenties). De Wmo kent weliswaar een prestatieveld gericht op jeugdigen en hun ouders met een verhoogd risico, maar gezien de sturingsfilosofie van de Wmo kan dit niet als juridische (dwingende) sturing worden gezien.

De komende stelselwijziging in de jeugdzorg biedt een aantal aanknopingspunten voor sturing op diversiteit in het jeugdbeleid. Het Rijk draagt daarin de systeemverantwoordelijkheid: de verantwoordelijkheid voor de resultaten van het stelsel. Vanuit die systeemverantwoordelijkheid dient het Rijk gemeenten en instellingen te stimuleren tot een evenredig bereik van alle doelgroepen en een kwalitatief goede ondersteuning voor iedereen die daarvoor in aanmerking komt. We komen hier in hoofdstuk 4 van dit advies op terug.

2.5 Intermezzo: (on)mogelijkheden van registratie

Registratie van de etniciteit van cliënten is een noodzakelijke voorwaarde voor het bepalen van de resultaten van (de sturing op) diversiteitsgevoelig beleid, beleid gericht op bereik en effectiviteit van voorzieningen voor *alle* gezinnen en jeugdigen, ongeacht hun herkomst. De discussie over de vraag of etnische registratie wettelijk toegestaan en/of wenselijk is, laait met enige regelmaat op, zoals naar aanleiding van het recente briefadvies 'Tussen afkomst en toekomst' van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO, 2012). Daarom gaan we hier in op de vraag wat de wettelijke (on)mogelijkheden van etnische registratie door jeugdzorginstellingen zijn. Is het juridisch mogelijk, en zo ja, onder welke voorwaarden?

De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) verbindt duidelijke restricties aan de registratie van etniciteit. De Wbp maakt registratie van etniciteit echter wel mogelijk als het doel is om een feitelijke achterstandpositie op te heffen (Wbp, art. 18):

> *'Het verbod om persoonsgegevens betreffende iemands ras te verwerken als bedoeld in artikel 16, is niet van toepassing indien de verwerking geschiedt:*
> *(...) met het doel personen van een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep een bevoorrechte positie toe te kennen ten einde feitelijke nadelen verband houdende met de grond ras op te heffen of te verminderen [...]'.*

In een brief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 2011[12] wordt bevestigd dat etnische registratie in beginsel niet is toegestaan, maar dat de geschetste uitzonderingsgronden blijven gehandhaafd.

Er zijn drie voorwaarden gegeven voor het verwerken van etnische gegevens:[13]

1. Verwerking is alleen toegestaan indien dit noodzakelijk is voor het realiseren van een voorkeursbeleid. Dit vloeit voort uit artikel 2 van de Algemene wet gelijke behandeling en aan deze voorwaarde dient steeds te worden getoetst. Op het moment dat geen sprake meer is van een feitelijke achterstandpositie, is etnische registratie niet meer toegestaan.
2. Hetgeen geregistreerd mag worden, is het geboorteland van de betrokkene, het geboorteland van de ouders en van de grootouders. Andere gegevens mogen niet worden geregistreerd.

12 Kabinetsstandpunt etnische registratie, 27 mei 2011. Kenmerk: WWI201104966.

13 TK, 1997-1998, 25892, nr. 3, p105-106.

3. In het geval de betrokkene schriftelijk bezwaar maakt tegen etnische registratie, is registratie niet toegestaan.

Uit de wetgeving blijkt dat de registratie van etniciteit in jeugdzorginstellingen, onder voorwaarden en herhaalde toetsing van de noodzaak van voorkeursbeleid om de feitelijke achterstandspositie op te heffen, mogelijk is. In het verleden werd de etniciteit binnen verschillende deelsectoren van de jeugdzorg geregistreerd, onder meer in de jeugd-ggz. Momenteel zijn ingevolge het Besluit beleidsinformatie jeugdzorg – vallende onder de Wet op de Jeugdzorg – Bureaus jeugdzorg verplicht om het geboorteland of de geboortestreek van de cliënt en diens ouders te noteren.[14]

Ook in de (lokale) jeugdgezondheidszorg wordt etniciteit geregistreerd. De GGD's kennen zogeheten jeugdmonitoren. Zij zijn vrij om de inhoud te bepalen van deze monitor, maar om vergelijking tussen regio's mogelijk te maken zijn er wel standaardindicatoren opgesteld waarmee de vragenlijsten worden opgezet[15]. Eén van de indicatoren is etniciteit. GGD's kunnen ervoor kiezen deze indicator op te nemen.
De RMO stelt in haar briefadvies (2012) dat de afname van de zeggingskracht van de etnische factor, evenals de afschaffing van het etnisch-specifieke voorkeursbeleid door het kabinet Rutte, registratie naar etnische herkomst door overheden minder nodig en wenselijk maakt. De achterstandspositie van migrantenjeugd en hun ouders betreffende de toegang tot (preventieve) jeugdzorginstellingen lijkt echter aan alle voorwaarden te voldoen om etnische registratie toe te (blijven) staan.

Om registratie mogelijk te maken moeten daar wel de faciliteiten voor zijn en moet er draagvlak zijn, zowel bij het management als onder medewerkers van jeugdzorginstellingen en onder cliënten (Nitert & Bruijnzeels, 2004) spreken in dit verband van motivationele knelpunten. Voor het verkrijgen van draagvlak onder medewerkers is het van belang dat bij hen het nut van de registratie duidelijk is. Wanneer het initiatief vanuit de uitvoerder zelf komt, is het nut bij de werknemer uiteraard duidelijk. Sommige medewerkers blijken moeite hebben om cliënten naar hun etniciteit te vragen. Nitert & Bruijnzeels stellen dat een financiële prikkel het draagvlak voor registratie onder werknemers kan vergroten. Uit het onderzoek blijkt van Nitert blijkt tevens dat cliënten over het algemeen geen bezwaar hebben tegen de registratie van hun etniciteit.

---

14 Artikel 2 van het Besluit beleidsinformatie jeugdzorg luidt als volgt: Onverminderd het eerste lid registreert de stichting per jeugdige bij de aanvang van de eerste van een van de taken, bedoeld in artikel 5, eerste lid, of artikel 10, eerste lid of derde lid, onder b, van de wet de volgende gegevens: (…) c. het geboorteland of de geboortestreek, alsmede het geboorteland of de geboortestreek van zijn ouders; […]

15 https://www.monitorgezondheid.nl/LNMJ.xml geraadpleegd: 21-06-2011.

Verwey
Jonker
Instituut

3 *Wat is de stand van zaken?*

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de aanleiding en de kaders voor de bevordering van diversiteit in de preventieve jeugdzorg geschetst. De vraag is wat de stand van zaken op dit terrein is. We hebben in het onderzoek nadrukkelijk aandacht besteed aan deze vraag. We schetsen hieronder de belangrijkste bevindingen aan de hand van de drie zaken waarop sturing van diversiteitsbeleid gericht kan zijn.

a. bewustwording en agendering: de nodige aandacht, laag op de agenda

Het beeld dat oprijst uit het literatuuronderzoek, de interviews en de expertmeetings (zie bijlage 1) is dat er met regelmaat en bij verschillende betrokken actoren gesproken wordt over het belang van diversiteit in de preventieve jeugdzorg. De zoektocht naar goede praktijken wijst ook uit dat er op een aantal plaatsen serieus werk wordt gemaakt van diversiteit in de preventieve jeugdzorg. Het gaat bijvoorbeeld om instellingen die in kaart brengen welke doelgroepen zij (nog niet) bereiken en op basis van die informatie hun aanbod en activiteiten bijstellen. In een aantal Centra voor Jeugd e n Gezin staat het bereik van migranten en hun effectieve ondersteuning hoog op de agenda. Ook zijn er (deel)gemeenten waar diversiteit serieuze aandacht krijgt, door in de eigen organisatie aandacht te besteden aan diversiteit-sensititiveit van medewerkers, maar ook door eisen te stellen ten aanzien van bereik en toegankelijkheid voor alle groepen aan subsidieontvangers. Het lijkt er evenwel sterk op dat het eerder om uitzonderingen dan om de regel gaat. Soms hangt het af van de persoonlijke inzet van een beperkt aantal betrokkenen. Plaatsen waar diversiteit in het jeugdbeleid stevig beleidsmatig verankerd is in overheidsbeleid en in instellingsbeleid hebben wij nauwelijks aangetroffen. Daarbij past de kanttekening dat dit ook niet expliciet het doel van ons onderzoek was. Niettemin denken we deze conclusie te mogen trekken op basis van het literatuuronderzoek en de vele gesprekken die we in het kader van dit onderzoek hebben gevoerd.

De directe sturing vanuit de Rijksoverheid op het leveren van cultuursensitief maatwerk in lokale praktijken – waarvan wij in hoofdstuk 2 hebben vastgesteld dat deze beperkt is - zet vooralsnog weinig zoden aan de dijk. We hebben tevens vast moeten stellen dat de aansturing van instellingen op het gebied van diversiteit voor veel gemeenten geen thema is. Ook binnen instellingen lijkt de zelfsturing op dit punt bepaald niet vanzelfsprekend. De pogingen tot agendering en bewustwording hebben tot op heden beperkt resultaat gehad.

We hebben in hoofdstuk 2 betoogd dat inzicht in de uitkomsten en resultaten van diversiteitsbeleid kan helpen in sturing op bewustwording en agendering. We hebben op basis van ons literatuuronderzoek en navraag bij de experts moeten vaststellen dat er geen onderzoek voorhanden is dat inzicht geeft in de uit-

komsten en resultaten van het sturen op cultuursensitief werken. Deze conclusie strekt zich veel verder uit dan alleen het veld van de (preventieve) jeugdzorg.

b. ontwikkeling en uitvoering: veel bekend over 'hoe', weinig instellingen met diversiteitsbeleid

In de literatuur en in handreikingen is veel aandacht voor de wijze waarop instellingen hun eigen diversiteitsbeleid vorm kunnen geven. Tegelijkertijd is het aantal instellingen in de preventieve jeugdzorg dat een echt diversiteitsbeleid voert gering. In het onderzoek is een beperkt aantal CJG's naar voren gekomen; een van deze CJG's is meegenomen in de beschrijving van goede praktijken.[16] We hebben in het onderzoek ook aandacht besteed aan het rijkstoezicht op instellingen in de jeugdzorg. Voor de Inspectie Jeugdzorg en het Integraal Toezicht Jeugdzaken maakt diversiteitsbeleid geen deel uit van de toezichtskaders, alhoewel de Inspectie Jeugdzorg hier een aantal jaren geleden wel een aanzet toe heeft gedaan. Tot op heden is deze aanzet zonder gevolg gebleven. Ons onderzoek wijst ook uit dat er in keurmerken voor instellingen geen aandacht is voor de zaken die te maken hebben met diversiteitsbeleid.

c. uitkomsten/resultaten: nauwelijks zicht op bereik en effectiviteit van ondersteuning

In het onderzoek is ook duidelijk naar voren gekomen dat er op het gemeentelijke en instellingsniveau niet tot nauwelijks inzicht bestaat in de mate waarin er een divers bereik is de vraag of diverse groepen effectief ondersteund worden. Het weinige landelijke onderzoek toont aan dat niet-westerse allochtonen relatief weinig bereikt worden door de preventieve jeugdzorg, maar voor afzonderlijke gemeenten en instellingen hebben wij nauwelijks cijfers aangetroffen. Daaruit mogen we afleiden dat gemeenten niet sturen op de uitkomsten en resultaten van diversiteitsbeleid – hetgeen gezien de in het algemeen afwezige gemeentelijke sturing geen verwondering wekt.

Mogelijke verklaringen voor ontbrekende verankering

- *Gebrek aan commitment op diverse niveaus*

Er zijn diverse oorzaken aan te wijzen voor het goeddeels ontbreken van aan- en zelfsturing op het gebied van diversiteitsbeleid in de preventieve jeugdzorg. Door de geïnterviewde experts wordt in de eerste plaats gewezen op het gebrek aan een gevoel van urgentie bij instellingen in de sector; bij het management meer dan bij professionals. Er is te weinig daadwerkelijk commitment, daardoor is diversiteitsbeleid kwetsbaar en niet robuust, want juist die *mindset* is belangrijk.

- *Ontbreken van stevige aansturing*

Het gebrek aan urgentie wordt door de geïnterviewde experts deels geweten aan een gebrek aan aansturing. Landelijk beleid biedt weinig houvast, want is niet verplichtend en verleidt of stimuleert niet (louter communicatieve, en geen juridische of economische sturing). Daarbij komt de verandering in het Haagse discours,

16 Aanvankelijk hadden we twee CJG's bij de goede praktijken. Bij een van deze CJG's bleek de informatie echter te beperkt om vast te kunnen stellen of er daadwerkelijk sprake was van een 'goede praktijk'.

waardoor integratie en diversiteit van de agenda van de overheid zijn verdwenen, zonder dat nog duidelijk is hoe het voorgenomen beleid gericht op *mainstreaming* (toegankelijkheid en kwaliteit voor alle burgers, ongeacht hun specifieke kenmerken) handen en voeten zal krijgen. Een veel gestelde vraag in de expertmeetings en de interviews met experts is of er in de landelijke wet- en regelgeving niet meer houvast moet komen, zowel voor gemeenten als voor instellingen.

Want ook gemeenten sturen instellingen te weinig aan op diversiteitsgevoelig maatwerk, en al helemaal niet op effecten en resultaten daarvan. Ook daar komt voor instellingen geen prikkel vandaan. Terwijl er consensus is over het probleemeigenaarschap van gemeenten: zij zijn de eerst verantwoordelijke partij, en dat zal ook na de stelselwijziging het geval zijn. Gemeenten zouden instellingen in ieder geval moeten sturen op de effecten en resultaten van diversiteitsbeleid, door met hen afspraken te maken over bereik en de te leveren kwaliteit – zo is de dominante opvatting onder experts die we in het onderzoek gesproken hebben. Daarbij speelt als het om bereik gaat volgens sommigen het registratievraagstuk. Onze conclusie is dat dit geen beletsel hoeft te vormen (zie hoofdstuk 2).

- *Onvoldoende draagvlak bij instellingen en branche*

Alleen het maken van prestatieafspraken op een *new public management*-achtige wijze is echter niet voldoende, zo stellen de experts. Want daarnaast is het van belang om te investeren in draagvlak voor de te bereiken resultaten: evenredig bereik en voldoende kwaliteit voor iedereen. Dat vergt vooral communicatieve sturing van gemeenten. Het gezamenlijk formuleren van een visie op deze thema's is daarvan een voorbeeld (zie bijvoorbeeld De Gruijter et al., 2009). Alhoewel het voor gemeenten niet gebruikelijk is, zouden zij instellingen ook kunnen prikkelen door hen te belonen voor het behalen van bepaalde vooraf geformuleerde resultaten (economische sturing). Maar daarnaast zijn instellingen zelf ook verantwoordelijk. Zij hebben veel mogelijkheden tot zelfsturing, maar gebruiken deze vrijheid te weinig. Binnen instellingen is nauwelijks sprake van verankering. Instellingen in de preventieve jeugdzorg komen nauwelijks tot een integrale visie als het gaat om diversiteitsbeleid. Ondanks dat men er al ruim twintig jaar mee bezig is, lukt het maar niet. Ook voor de brancheorganisaties is verankering van diversiteitsbeleid geen thema, zo blijkt uit ons onderzoek.

Concluderend: geen enkele partij neemt verantwoordelijkheid

Daarmee ontstaat het beeld dat de Rijksoverheid zich als de verantwoordelijke partij opstelt, maar die verantwoordelijkheid op een vrijblijvende manier invult (zie ook hoofdstuk 2). Daardoor wordt het gevoel van urgentie en het commitment onvoldoende overgedragen op gemeenten, de branche en instellingen. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de vraag of er voor de (nabije) toekomst een ander scenario wenselijk en denkbaar is.

Verwey
Jonker
Instituut

4 Hoe kan het beter?

4.1 Verantwoordelijkheid beter verankeren

De Rijksoverheid heeft met het Programma Diversiteit in het jeugdbeleid (2008-2012) de verantwoordelijkheid op zich genomen voor de totstandkoming van diversiteitsbeleid in de preventieve jeugdzorg, tegenwoordig wel aangeduid met *mainstreaming*. Zoals wij lieten zien (hoofdstuk 2) is overwegend sprake geweest van communicatieve sturing. Tot nog toe is de Rijksoverheid er hiermee niet in geslaagd om het onderwerp breed op de agenda van gemeenten, de branche en instellingen te krijgen. Hoofdstuk 2 heeft ook duidelijk gemaakt dat het initiatief tot het realiseren van diversiteitsbeleid ligt bij gemeenten, de branche en instellingen. De vraag is daarom of de Rijksoverheid deze partijen sterker dan nu moet sturen opdat zij de van hen gevraagde rol op zich nemen. Het zou dan gaan om minder vrijblijvende vormen van sturing dan de tot nu toe gehanteerde communicatieve sturing.

In hoofdstuk 2 hebben we ook uiteengezet dat het Rijk na de stelselwijziging de systeemverantwoordelijkheid draagt voor het hele stelsel van jeugdzorg: het toezien op de realisatie van de doelen zoals beoogd met de wet. Of de systeemverantwoordelijkheid zich uitstrekt tot diversiteitsgevoeligheid in het jeugdbeleid en in de (preventieve) jeugdzorg is afhankelijk van de doelen die met de nieuwe wetgeving worden beoogd. Een van de mogelijkheden is dat daarbij aangesloten wordt bij het tweede prestatieveld van de Wmo, dat in het bijzonder gericht is op jeugdigen en gezinnen in een achterstandspositie (zie hoofdstuk 2). Dat zou vervolgens ruimte bieden om nadere regels te stellen aan de evenredigheid van het bereik en de effectiviteit van jeugdbeleid en jeugdzorg. In de tot nu toe verschenen beleidsbrieven over de stelselwijziging is daarvan geen sprake. Een ander aanknopingspunt biedt het uitgangspunt ‘geen kind buiten spel’, zoals de stelselwijziging intussen is genaamd. Dit uitgangspunt impliceert dat jeugdigen en hun ouders die ondersteuning behoeven ook bereikt worden en dat zij kwalitatief voldoende ondersteund worden. Dit betekent dat maatwerk nodig is in benadering en ondersteuning. Dat maatwerk kan inhouden dat rekening wordt gehouden met etnisch-specifieke factoren van cliënten. Het uitgangspunt van het bieden van maatwerk sluit aan bij de in hoofdstuk 2 bepleite depolitisering van het vraagstuk.

Die sterkere sturing kan vorm krijgen langs twee lijnen. De eerste lijn loopt van het Rijk via gemeenten naar de instellingen. Langs deze lijn is de sturing van het Rijk direct op het gedrag van gemeenten gericht.

Dat zou kunnen langs juridische weg, door wet- en regelgeving, maar ook door economische sturing, door gemeenten te verleiden of te stimuleren om *mainstreaming* in de preventieve jeugdzorg te bevorderen.

Gemeenten zouden zeker ook oog moeten hebben voor het 'wat': de te bereiken resultaten en uitkomsten, zo hebben we in het vorige hoofdstuk betoogd. Het moet duidelijk zijn wat de inspanningen van gemeenten en instellingen opleveren. De tweede lijn loopt van het Rijk rechtstreeks naar de instellingen of de brancheorganisaties. Ook in dit geval zou het moeten gaan om strakkere vormen van sturing dan we tot op heden gekend hebben, bijvoorbeeld door juridische sturing. Dat zou kunnen door aan de kwaliteit van instellingen wettelijke eisen te verbinden. Het gaat dan om het 'hoe': de wijze waarop instellingen een evenredig bereik onder alle groepen trachten te realiseren en voor alle groepen een kwalitatief goede ondersteuning waarborgen.

Beide lijnen sluiten elkaar niet uit, sterker, zij vullen elkaar aan. In onze visie is de eerste lijn, de sturing van gemeenten, echter een noodzakelijke voorwaarde voor het verankeren van diversiteitsgevoeligheid in jeugdbeleid en jeugdzorg. Gemeenten sturen immers een belangrijk deel van de jeugdvoorzieningen aan, zeker als het gaat om preventieve jeugdzorg – en in de toekomst ook de meer specialistische jeugdzorg. De tweede lijn kan daarop aanvullend zijn.

We realiseren ons dat in deze tijd diversiteitsbeleid wellicht niet de noemer is waarmee de sturing op een evenredig bereik en een goede kwaliteit voor ondersteuning valt te verwezenlijken. Het is wellicht beter om te spreken in termen van 'geen kind buiten spel' en maatwerk in de ondersteuning. Als het daarvoor nodig is dat rekening wordt gehouden met etnisch-specifieke factoren, dan is dat het middel om het doel (de doelen) te bereiken.

Hierna werken we de twee lijnen verder uit, waarbij we nadrukkelijk rekening houden met de stelselwijziging.

Aansturing van gemeenten door de Rijksoverheid

In de nieuwe wet Zorg voor Jeugd baseert de Rijksoverheid zich op de sturingsfilosofie van de Wmo (zie ook RMO-advies Bevrijdende kaders, en het RMO-briefadvies). Dat betekent dat gemeenten aanzienlijke beleidsvrijheid hebben in het ontwikkelen en uitvoeren van hun jeugdbeleid. Aansturing door de Rijksoverheid ligt daardoor gevoelig. Het aanknopingspunt voor sturing door het Rijk ligt in het voornemen om, analoog aan de Wmo, de horizontale verantwoording in gemeenten te versterken. Met horizontale verantwoording wordt gedoeld op het proces waarin het college van B en W verantwoording aflegt aan de volksvertegenwoordiging en de lokale samenleving over het gevoerde beleid. Ter ondersteuning van die verantwoording overweegt het Rijk een set prestatiegegevens te formuleren waarover gemeenten moeten rapporteren. Mogelijk wordt ook een cliënttevredenheidsonderzoek verplicht gesteld.

Voor de prestatiegegevens zou aangehaakt kunnen worden bij de al ontwikkelde prestatie-indicatoren voor CJG's. Een van de prestatie-indicatoren betreft dan, zo adviseren wij, het bereik van het CJG, waarbij etniciteit als cliëntkenmerk wordt meegenomen. Daarbij plaatsen we de kanttekening dat de registratie van

het bereik van de jeugdgezondheidszorg – onderdeel van het CJG – niet volstaat. De jeugdgezondheidszorg bereikt immers nagenoeg alle jeugdigen.[17] Het zou in de registratie moeten gaan om meer specifieke vormen van opvoed- en opgroeiondersteuning. Toepassing van het onderscheid naar de vijf gemeentelijke taken zoals opgenomen in de Wmo en het Basismodel CJG (zie hoofdstuk 2) zou een waardevol inzicht bieden in de prestaties van het CJG. Het gaat dan om de functies informatie en advies, signalering, toeleiding naar hulp, licht pedagogische hulp en coördinatie van zorg. De regelgeving omtrent etnische registratie vergt – zeker gezien het maatschappelijk debat hierover - een gedegen onderbouwing van de noodzaak daartoe; hoofdstuk 1 van dit advies biedt daartoe een basis. Daarbij dient ons inziens de bewijslast te worden omgedraaid: het streven naar evenredigheid van het bereik van (jeugd)voorzieningen kan pas worden gestaakt als van *bewezen* evenredig bereik sprake is.

Gemeenten zullen waarschijnlijk, analoog aan de Wmo, in het nieuwe jeugdzorgstelsel ook cliënttevredenheidsonderzoeken moeten gaan uitvoeren. Als daarbij voor een zekere standaardisering wordt gezorgd (wat momenteel bij de Wmo niet het geval is, maar wel is voorzien in de in behandeling zijnde wetswijziging Wmo), adviseren wij om cliënten te vragen naar hun etnische achtergrond. Dat maakt het mogelijk om te zien of er verschillen zijn in de ervaren kwaliteit tussen oude en nieuwe Nederlanders. Verder is het zaak om de cliënttevredenheidsonderzoeken niet te beperken tot de meer specialistische (nu nog geïndiceerde) jeugdzorg, maar daarbij nadrukkelijk ook de preventieve jeugdzorg te betrekken.

We willen nogmaals stellen dat dergelijke eisen aan gemeenten geformuleerd moeten worden als ondersteunend aan het beleid van gemeenten, dus in het kader van het versterken van de horizontale verantwoording. Het doel is nadrukkelijk niet om gemeenten verantwoording af te laten leggen aan het Rijk. Strikt genomen is er geen sprake van juridische sturing op effecten en resultaten, maar van juridische sturing op het monitoren daarvan. De veronderstelling is dat dit gemeenten stimuleert om in hun afspraken met instellingen aandacht te besteden aan die effecten en resultaten. In ieder geval draagt deze sturing eraan bij dat het thema op de gemeentelijke beleidsagenda komt.

Naast deze juridische sturing op het monitoren van effecten en resultaten denken we dat het Rijk zijn communicatieve sturing onverminderd moet voortzetten. Het investeren in de bewustwording van het probleem, het op de agenda brengen van de thema's evenredig bereik en kwaliteit voor iedereen: het blijft van belang, ook om draagvlak te verkrijgen voor de zojuist bepleite juridische sturing. Ook het inzichtelijk maken van effectieve vormen van gemeentelijke aansturing kan gemeenten ondersteunen in het bereiken van een evenredig bereik en kwaliteit voor iedereen.

... Waardoor gemeenten instellingen aansturen

De verplichting voor gemeenten om het bereik en de kwaliteit te registreren op etniciteit zal ertoe leiden dat gemeenten hier in de aansturing van instellingen rekening mee houden, zo is de veronderstelling. Gemeenten zouden in hun inkoopcontracten, subsidiebeschikkingen of –overeenkomsten eisen moeten formuleren over

17 Zie http://www.nationaalkompas.nl/zorg/publieke-gezondheidszorg/jeugdgezondheidszorg/bereik-effecten/ (geraadpleegd 28 mei 2012).

het bereik onder migranten, rekening houdend met de bevolkingssamenstelling, en over de kwaliteit die aan deze groepen geleverd wordt.

Een gevaar van het sturen op (met name) bereik en ook kwaliteit is dat instellingen proberen te voldoen aan de afspraken door in zetten op het zogenaamde 'laaghangende fruit'. In ons onderzoek hebben de experts hier nadrukkelijk op gewezen. Het is daarom zaak voor gemeenten om daar in de prestatieafspraken rekening mee te houden. Het is belangrijk om inzicht te hebben in de groep die niet bereikt wordt. Op basis daarvan kunnen eventueel aanvullende afspraken worden gemaakt.

Het maken van prestatieafspraken met instellingen is eenvoudiger als gemeente en instellingen een gezamenlijke visie hebben op het vraagstuk. Gemeenten zullen dus, voor zover nodig, moeten investeren in bewustwording bij instellingen, in het bijzonder op managementniveau, en in gezamenlijke visievorming. Draagvlak voor de in de prestatieafspraken neergelegde doelen is belangrijk.

In informele netwerken rondom gezinnen zijn in de dagelijkse praktijk talloze mensen actief, ook in de zorgsector. Naar schatting is de verhouding vrijwilligers – professionals daar 50-50 (Van der Klein et al., 2011). Ook veel zelforganisaties van migranten zijn actief in de ondersteuning van jeugdigen en gezinnen, maar de afstand tot professionele organisaties is relatief groot, waardoor er nog te weinig wordt samengewerkt. Samenwerking tussen instellingen en zelforganisaties van migranten kan een belangrijke factor zijn in het verhogen van het bereik en de kwaliteit van de ondersteuning bij de groepen die deze zelforganisaties vertegenwoordigen (Bellaart & Pehlivan, 2011; Ponzoni, 2012). Ook hierover kunnen gemeenten (dwingende) afspraken maken met instellingen. Gemeenten kunnen op dit punt ook kiezen voor zachtere vormen van sturing: het wijzen van instellingen op het belang van dergelijke samenwerking. Overigens kunnen ook in eventuele subsidieovereenkomsten met zelforganisaties dergelijke afspraken worden vastgelegd. Deze werkwijze – het betrekken van de *civil society* – sluit ook aan bij de beoogde kanteling in het jeugdbeleid, waarin veel meer dan nu moet worden aangesloten bij de eigen kracht van de netwerken rondom gezinnen en jeugdigen.

Daarnaast kunnen gemeenten ook sturen op de kwaliteit van de zorg voor jeugd, anders dan door de cliënttevredenheidsonderzoeken. In de Beleidsbrief van november 2011 over de stelselwijziging staan daartoe verschillende mogelijkheden: gebruikmaking van keurmerken, eisen aan de klachtenregistratie, aan competenties van personeel en aan de medezeggenschap. Ook kunnen eisen worden gesteld aan de inzet van effectieve interventies. Daarbij dient diversiteitsgevoeligheid dan wel een expliciete maatstaf te zijn. Dit is niet vanzelfsprekend: keurmerken houden geen rekening met 'diversiteit', terwijl ook professionals nog weinig diversiteitsgevoelig zijn opgeleid. Bovendien is van effectieve interventies zelden aangetoond dat ze ook voor migranten werken (Pels et al., 2009a).

Aansturing van instellingen/branche door de Rijksoverheid

De aansturing van instellingen/branche door de Rijksoverheid zou direct gericht moeten zijn op het voeren van diversiteitsbeleid door instellingen zelf. Deze sturing kan verschillende vormen aannemen, die elkaar kunnen versterken:

- *Juridisch*: door een kwaliteitsartikel in de wet, bijvoorbeeld over de certificering van instellingen of door minimumeisen aan competenties, of via de toetsingskaders van inspecties. Het spreekt voor zich dat daarbij dan specifieke eisen over het diversiteitsbeleid van instellingen dan wel de culturele sensitiviteit van instellingen en professionals dienen te worden opgenomen.
- *Communicatief*: door te laten zien wat werkt. Op welke wijze kan bereik onder migranten worden verhoogd en kan de kwaliteit van de ondersteuning aan deze groep worden verbeterd?: door 'best practices' te verzamelen en inzichtelijk te maken, en door visitatie en audits mogelijk te maken, wellicht in samenwerking met de branche.
- *Economisch*: door experimenten en pilots waarin gewerkt wordt aan bereik onder en kwaliteit voor migranten te faciliteren en te monitoren.

Belangrijke voorwaarden voor aansturing

In feite hebben we deze voorwaarden in hoofdstuk 2 al benoemd. Het gaat om:

- *(Sensitief) vakmanschap*. Meer aandacht in de opleidingen voor culturele sensitiviteit en diversiteitcompetenties zal naar verwachting bijdragen aan het versterken van het diversiteitsbeleid van instellingen. Sterker, het wordt wel gezien als een noodzakelijke voorwaarde om diversiteitsbeleid echt van de grond te krijgen.
- *Kennisvergaring en onderzoek*. Ons literatuuronderzoek laat zien dat er nog maar weinig bekend is over de effecten en resultaten van diversiteitsbeleid, en over de werkzame elementen in dat beleid. Een meer systematische onderzoeksprogrammering zou de verschillende vormen van communicatieve sturing tot grote steun kunnen zijn.

4.2 *Zelfsturing in de branche versterken*

Dit advies gaat niet alleen over aansturing door overheden, maar ook over de versterking van zelfsturing binnen de branches van instellingen in de preventieve jeugdzorg en binnen die instellingen zelf.

Voor de brancheorganisaties is het verankeren van diversiteitsbeleid binnen instellingen tot nu toe geen thema, zo hebben we al in hoofdstuk 3 vastgesteld. We denken evenwel dat de brancheorganisaties, daartoe al dan niet aangezet door de Rijksoverheid, een belangrijke rol zouden kunnen spelen; deze opvatting deelden ook de geïnterviewde experts en de deelnemers aan de expertmeetings. De brancheorganisaties zouden meer kunnen doen aan bewustmaking en agendering van het thema bij instellingen, door nadrukkelijk te wijzen op hun maatschappelijk ondernemerschap. Daaruit vloeien bepaalde maatschappelijke verantwoordelijkheden voort. Daarnaast zouden de branches zelf afspraken kunnen maken over kwaliteit en HRM-beleid, en daaraan keurmerken kunnen koppelen. Tot slot kunnen de branches aan hun instellingen laten zien wat werkt en wat niet werkt, en welke *best practices* er zijn. In samenwerking met de Rijksoverheid zouden zij ook kunnen werken aan een stelsel voor (zelf)visitaties of audits.

Voor de instellingen zelf is het belangrijk dat zij hun diversiteitsbeleid daadwerkelijk verankeren, door een uitgewerkte visie, daaraan gekoppelde doelen en een plan van aanpak. Draagvlak daarvoor binnen de hele organisatie is van groot belang: van management via middenkader tot de werkvloer. Zij zouden normen moeten opstellen over de te realiseren cliënttevredenheid, de uitval van cliënten en de mate van doelrealisatie in de ondersteuning, dit alles steeds uitgesplitst voor migrantengroepen. Tot slot is de samenwerking met zelforganisaties van migranten een belangrijke factor in het realiseren van een goed bereik en een goede kwaliteit onder deze groepen.

4.3 Conclusie

De stelselwijziging in de zorg voor jeugdigen houdt ook een kanteling in het jeugdbeleid in. Het belang om aan te sluiten bij jeugdigen en gezinnen en hun netwerken wordt daarin onderstreept. In die zin is er een duidelijke overlap met de beleidsagenda die is gericht op evenredigheid van het bereik en de effectiviteit van voorzieningen: ook dergelijk 'diversiteitsbeleid' veronderstelt aansluiting bij jeugdigen en gezinnen en hun netwerken. De stelselwijziging kan daarmee een belangrijke prikkel vormen om in te zetten op preventie voor iedereen. Maar zal dit volstaan? Ons inziens heeft de geschiedenis van het 'diversiteitsbeleid' aangetoond dat verankering uitblijft als sturing ontbreekt. Om evenredigheid van bereik en effectiviteit van (preventieve) voorzieningen voor jeugdigen en gezinnen te realiseren, is sterkere beleidssturing noodzakelijk.

Verwey
Jonker
Instituut

Literatuur

Bellaart, H., Azrar, F. (2003). *Jeugdzorg zonder drempels, Eindverslag van een project over de toegankelijkheid en de kwaliteit van de jeugdzorg voor allochtone cliënten.* Utrecht: FORUM.

Bellaart, H. & Pehlivan, A. (2011). *Beleidsstrategisch onderzoek naar bereik en toegankelijkheid jeugdvoorzieningen*. Utrecht: FORUM.

Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Ray C. Rist en Evert Vedung (1998). *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation.* New Brunswick: Transaction publishers.

Broek, A. van den, Kleijnen, E., Keuzenkamp, S. (2010). *Naar Hollands gebruik? Verschillen in gebruik van hulp bij opvoeding, onderwijs en gezondheid tussen autochtonen en migranten.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bruijn, Hans A. en Hans A.M. Hufen (1998). 'The Traditional Approach to Policy Instruments'. In: B. Guy Peters en Frans K. M. van Nispen (red.), *Public Policy Instruments. Evaluating the Tools of Public Administration* (p. 11-31). Cheltenham: Edward Elgar.

Crenshaw, K.W. (1994). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Policies, and Violence against Women of Colour. In: M. Fineman, R. Mykitiuk (red.), *Critical Race Theory. The Key Writings*, pp. 93-118. New York: Routledge.

Daal, H.J. van (2003). Naar een professionele aanpak van migrantenproblematiek. In: Plemper, E., Laan, G. van der & Vliet, K. van (2003). *Passie voor professionaliteit. Onderzoek naar professionele handelingsruimte en vraaggerichtheid.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Distelbrink, M. M.m.v. O. Essayah en S. Tan (2009). *Ondersteuning van opvoeders in Amsterdam Noord, Slotervaart en Zuidoost: beleid, praktijk en migrantenorganisaties. Inventarisatie voor de Kenniswerkplaats Tienplus.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Doelen, F.C.J. van der (1989). *Beleidsinstrumenten en energiebesparing. De toepassing en effectiviteit van voorlichting en subsidies gericht op energiebesparing in de industrie van 1977 tot 1987* (diss. Twente). Enschede: Universiteit Twente.

Doelen, F.C.J. van der & P-J. Klok (1998). 'Beleidsinstrumenten'. In: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (p. 209-227). Alphen a/d Rijn: Samsom (zesde, geheel herziene uitgave).

Duyvendak, J.W., Pels, T. & R. Rijkschroeff (2009). A Multicultural Paradise? The Cultural Factor in Dutch Integration Policy. In J.L. Hochschild & J.H. Mollenkopf (eds.) *Bringing Outsiders In. Transatlantic Perspectives on Immigrant Political Incorporation*, pp. 129-140. *Ithaca & London:* Cornell University Press.

Gailly, A. (2006). Cultuurgevoelige hulpverlening. In M. Can & A. Snijdewind (red.), *Culturen zonder Muren. Nieuwe initiatieven in de transculturele hulpverlening.* Badhoevedorp: Mension.

Gilsing, R. (2005). *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (proefschrift Universiteit Maastricht).

Gilsing, R. (2007). 'De WMO, en wat te doen met het jeugdbeleid?', in *Jeugdbeleid*, 1 (2007)/2, p.83-88.

Gruijter, M. de, Mak, J., Doğan, G., & Pels, T. (2007). *Een sterke schakel. Verankering van paraprofessionele functies voor allochtone vrouwen.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Gruijter, M. de, Tan, S. & Pels, T. (2009). *De frontlinie versterken. Vernieuwende initiatieven in het voorportaal van de jeugdzorg.* Utrecht: Verwey-Jonker instituut.

Heuvel, J.H.J. van den (1998). *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid.* Utrecht: Lemma.

Hood, Christopher C. (1983). *The tools of government.* Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.

Klein, M. van der, J. Mak & R. van der Gaag (2011). *Professionals en vrijwilligers(organisaties) rond jeugd en gezin. Literatuur over samenwerken in de pedagogische civil society.* Utrecht: Verwey-Jonker instituut.

Ministerie van Jeugd en Gezin/Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie. *Brief Diversiteit in het Jeugdbeleid* (DJenG/AJG 2862509), 11 juli 2008.

Monsjou, K. van, M. Ploegman & A. Boersma (2010). *Onderzoek basisset indicatoren effectiviteit Centrum voor Jeugd en Gezin.* Amstelveen: Deloitte.

Naber, P., Bijvoets, M. & Heerebeek, M. (2009). *Ontwikkeling en opvoeding van migrantenjeugd in Amsterdam. Gesprekken met tieners en ouders in Slotervaart, Zuidoost en Noord.* Amsterdam: Hogeschool Inholland.

Nitert, C., & Bruijnzeels, M.A. (2004). *Registratie van etnische herkomst in de gezondheidszorg: mission impossible?* Rotterdam: Erasmus MC.

Pels, T., Distelbrink, M. & Tan, S. (2009a). *Meetladder Diversiteit Interventies. Naar verhoging van bereik en effectiviteit van interventies voor (etnische) doelgroepen.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Pels, T., Distelbrink, M. & Postma, L. (2009b). *Opvoeding in de migratiecontext. Review van recent onderzoek naar de opvoeding in gezinnen van nieuwe Nederlanders.* In opdracht van NWO. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Ponzoni, E. (2012). *Opvoeden in diversiteit. Verbinding tussen formele en informele ondersteuning van opvoeders in Amsterdam.* Rapport van Kenniswerkplaats Tienplus. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (2008). *Tijdelijke regeling CJG. Regeling van de Minister voor Jeugd en Gezin van 9 januari 2008.* Den Haag: Programmaministerie voor Jeugd en Gezin.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2012) *Tussen afkomst en toekomst. Etnische categorisering door de overheid. Den Haag: RMO.*

Tatlicioglu, A. (2006). Het is anders, maar anders anders dan je denkt. In M. Can & A. Snijdewind (red.), *Culturen zonder Muren. Nieuwe initiatieven in de transculturele hulpverlening.* Badhoevedorp: Mension.

Vandenbroucke, M., Braam, H, Pels, T, & Steketee, M. (2008). *Gemeentelijk beleid voor Marokkaans-Nederlandse jongeren: Rapportage over de wenselijkheid van specifiek doelgroepenbeleid.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Witte, R. (2010). *Diversiteit in het jeugdbeleid. Inventarisatie van de stand van zaken rond diversiteit in het lokale jeugdbeleid in tien gemeenten.* Utrecht: FORUM.

Yperen, T. van, & Steenhoven, P. van der (2011). *Toets Basisset CJG-indicatoren.* Utrecht: Nederlands Jeugd Instituut.

Verwey
Jonker
Instituut

Bijlage: Het onderzoek in vogelvlucht

Het onderzoek *Diversiteitsbeleid: aansturing en zelfsturing* is door het Verwey-Jonker Instituut / Kenniswerkplaats Tienplus uitgevoerd in opdracht van ZonMw, programma Diversiteit in het Jeugdbeleid in 2011-2012. Doel van deze studie was om systeemverantwoordelijkheid te bevorderen voor een beter bereik, toegankelijkheid en effectiviteit van instellingen voor opvoedondersteuning voor alle groepen die zij bedienen. In het onderzoek ging het om twee vragen: hoe kunnen instellingen worden aangestuurd en wat zijn mogelijkheden om het beleidsrendement van diversiteitsbeleid voor deze instellingen te onderbouwen?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn diverse onderzoeksmethodieken ingezet: Allereerst verrichten wij literatuurstudie naar (mogelijkheden om) diversiteitsbeleid in Nederland. Wij richtten ons daarbij expliciet op de vraag op welke wijze gewerkt wordt aan bestendiging en verankering van diversiteit in organisaties. Uit de literatuuronderzoek blijkt dat verreweg het meeste onderzoek gaat over het belang van diversiteitsbeleid, en mogelijkheden voor implementatie en nauwelijks naar resultaten van implementatie. Daarnaast hielden we interviews met stakeholders, experts en ervaringsdeskundigen. In de interviews stonden mogelijkheden voor sturing centraal. Ook hebben wij studie gemaakt van een aantal voorbeeldpraktijken. De praktijken betreffen activiteiten, beleid of interventies van instellingen of overheden die betrekking hebben op aan- of zelfsturing van diversiteitsbeleid. De praktijken zijn:

- Diversiteitsbeleid van Stadsdeel Amsterdam Zuidoost
- Interculturalisatie bij Altrecht
- Werken aan diversiteit bij Centrum Jong In Zaanstad
- Interculturalisatie bij De Jutters
- Programma Diversiteit en Anti-discriminatie Haagse Hogeschool
- Diversiteit in bereik en toegankelijkheid Provincie Utrecht
- Kleurrijke Zorg, Zorggroep Almere

Op basis van de resultaten zijn tot slot expertmeetings georganiseerd waarin de bevindingen zijn getoetst.

Nadere informatie over de resultaten van het onderzoek is te vinden op:
http://www.verwey-jonker.nl/diversiteit/publicaties/integratie/divers_gestuurd

Bij de interviews, de beschrijvingen van de goede praktijken en de expertmeetings zijn de volgende personen betrokken geweest. Wij willen hen langs deze weg nogmaals danken voor hun belangrijke bijdrage.

- Mevrouw Wilma Aarts, Stichting voor Interculturele Participatie en Integratie (SIPI)
- Mevrouw Merel Baracs, Van de Bunt adviseurs
- Mevrouw Koos Bartels, Zorggroep Almere
- Mevrouw Cecile ter Beek, provincie Utrecht
- De heer Hans Bellaart, FORUM
- De heer Gert van den Berg, Nederlands Jeugd Instituut
- Mevrouw Sabine Berkelaar, MEE Utrecht
- De heer Kaveh Bouteh, Pharos
- Mevrouw Steffy Burgos, Amsterdam Zuidoost
- Mevrouw Ingrid van Corler, Combinatie Jeugdzorg Eindhoven
- De heer Jeroen Crasborn, Agis
- De heer Walter Deville, Nivel
- Mevrouw Erica Faber, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Mevrouw Halleh Ghorashi, Hoogleraar Management van Diversiteit en Integratie, Vrije Universiteit
- Mevrouw Henna Goeptar, Movisie
- Mevrouw Simten Goren, Haagse Hogeschool
- De heer Wim Hoddenbagh, VNG
- Mevrouw Astrid Homan, Vrije Universiteit
- De heer David Ingleby. Emeritus hoogleraar Interculturele psychologie, Universiteit Utrecht.
- Mevrouw Nera Jerkovic, Bureau Queste
- De heer Ila Kasem, Van de Bunt adviseurs
- Mevrouw Saskia Keuzenkamp, Sociaal en Cultureel Planbureau
- Mevrouw Wouke Lam, Shell/Ministerie Binnenlandse Zaken
- Mevrouw Marja Manders, Gemeente Utrecht
- Mevrouw Esmae Mehdi, Stichting voor Interculturele Participatie en Integratie (SIPI)
- Mevrouw Lydia Meijerink, Meander
- De heer René Mets, De Jutters
- De heer Hans Michielsen, Gemeente Den Bosch
- Mevrouw Ester Nieuwhuis, Inspectie Jeugdzorg (IJZ)
- Mevrouw Karen van Oudenhoven - van der Zee, Rijksuniversiteit Groningen
- De heer Abdullah Pehlivan, FORUM
- Mevrouw Sigi van der Poel, Bureau Jeugdzorg Amsterdam
- Mevrouw Nanny de Rooij, MEE Utrecht
- Mevrouw Carolina Sarolea, Al Amal

- Mevrouw Heleen Schols, Amsterdam Zuidoost
- De heer Hans Siebers, Universiteit van Tilburg
- Mevrouw Monique Schweitz, Centrum Jong Zaandam
- Mevrouw Christa van de Ven, Factor 5
- Mevrouw Ingrid de Vries, Gemeente Den Bosch
- De heer Ab van de Wakker, PON
- Mevrouw Carla van Wijngaarden, Centrum Jeugd en Gezin, Eindhoven
- De heer Martin Wisselink, Gemeente Utrecht

Colofon

Opdrachtgever	ZonMw
Auteurs	Dr. R. Gilsing Drs. M.J. de Gruijter Prof. dr. T.V.M. Pels
Met medewerking van	Drs. W.J. Kroes en dr. D.G. Oudenampsen
Omslag	Ontwerppartners, Breda
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) - 2300799 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website: http://www.verwey-jonker.nl

ISBN 978-90-5830-527-5

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2012.
Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.
The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.
Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.



Het Verwey-Jonker Instituut onderzocht hoe er in de (preventieve) zorg voor jeugd structurele aandacht voor diversiteit kan komen. Ondanks de decennialange inspanningen voor ‘interculturalisering’ worden migrantengezinnen nog steeds minder goed bereikt en bediend dan andere gezinnen. Volgens de auteurs is dit te wijten aan een gebrek aan sturing, zowel in instellingen als door de overheid. Als financiering en aandacht verdwijnen, gaan ook de met veel moeite opgebouwde structuren en expertise verloren. Van verankering van diversiteitsbeleid is vaak nauwelijks sprake. In de meeste instellingen ontbreekt een (doordachte) visie op diversiteit en is er geen systematische aandacht voor een divers personeelsbeleid, het aanbod, de werkwijzen en (zelf)monitoring. Ook gemeenten zijn weinig bezig met de vraag hoe te sturen op diversiteitbeleid; zij laten dit vraagstuk doorgaans aan instellingen over.

Dit beleidsadvies richt zich op de verankering van diversiteitbeleid. De impasse kan alleen worden doorbroken als overheid en instellingen hun verantwoordelijkheid nemen voor het bedienen van alle groepen. De auteurs doen aanbevelingen om systeemverantwoordelijkheid te bevorderen via wet- en regelgeving. Daardoor zullen gemeenten en instellingen sterker sturen op maatwerk in de zorg voor jeugd.

