



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

1 juli 2024

Eindrapportage Intersectionaliteit in de Langdurige Zorg

echo

Directie Langdurige Zorg
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport
Kenmerk 201865006.025.441

Josefien van Marlen (zij/haar), josefien@echo-net.nl
Vicky Pinheiro Keulers (zij/haar), vicky@echo-net.nl
Mary Tupan-Wenno (zij/haar), mary@echo-net.nl

ECHO, Expertisecentrum Diversiteitsbeleid
Zuid Hollandlaan 7
2596 AL Den Haag

Contact

t +31 (0)70 24 00 877
e info@echo-net.nl
w www.echo-net.nl

Social media



Inhoudsopgave

1. Inleiding	03
2. Opzet traject	05
2.1 Overzicht traject intersectionaliteit	05
3. Gerealiseerde activiteiten	06
3.1 Literatuurstudie	06
3.2 Presentatie Netwerkbijeenkomst.....	07
3.3 Focusgroepen.....	07
3.4 Casuïstiek in plaats van begeleidingstraject.....	09
3.5 Eindpresentatie.....	09
4. Aanbevelingen voor vervolg.....	10
5. Overzicht bijlagen	12

1. Inleiding

Beleidsmaatregelen in algemene zin kunnen verschillende uitwerkingen hebben in de praktijk. Beleid kan ontwikkeld worden zonder oog te hebben voor de ongelijkheid in de samenleving. Zo kan beleid die ongelijkheid (bedoeld of onbedoeld) vergroten. Beleid kan ook ontwikkeld worden om ongelijkheid tegen te gaan of te verkleinen. Dan is kennis en inzicht van belang over die ongelijkheid, maar is het ook nodig om te kunnen analyseren hoe die ongelijkheid uitwerkt in de praktijk. Hier kan intersectionaliteit een belangrijke meerwaarde aan leveren.

In rapporten van de Rijksoverheid, zoals van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, wordt in andere termen gesproken over een intersectionele lens (2024).¹ Zo wordt gesproken over de interactie tussen sociaaleconomische status, migratieachtergrond, biologische en sociaalculturele verschillen en 'ervaringen rond de migratiegeschiedenis zelf', omdat deze van invloed kunnen zijn op gezondheid en gezondheidsverschillen. Intersectionaliteit kijkt als alternatief kader niet alleen naar wat deze verschillen zijn, maar ook hoe deze zijn ontstaan. Dit kan helpen bij het vinden van mogelijke ongelijkwaardigheden in zorgsystemen. Een intersectionele benadering erkent dat gezondheidsverschillen worden veroorzaakt door sociale ongelijkheid en overlappende vormen van uitsluiting.

Het hanteren van een intersectionele benadering in beleidsontwikkeling is daarom één van de aandachtspunten voor de Rijksoverheid om tot versterking van de discriminatie- en racismeaanpak te komen. Voor het ministerie van VWS is intersectionaliteit van belang "om eventuele onbedoelde en ongerechtvaardigde ongelijke uitkomsten van beleid in zowel wet- en regelgeving als regels in de uitvoering" te voorkomen en tegen te gaan. Een interessante vraag kan dan zijn, "hoe kan VWS rekening houden met intersectionaliteit bij het maken en/of toetsen van beleid?" Met de VWS -brede Aanpak discriminatie en gelijke kansen stimuleert het ministerie van VWS, "bewustwording over de impact die VWS-beleid heeft op individuen die niet goed passen in de categorieën waar beleid op gemaakt wordt en individuen die vaak wat minder zichtbaar zijn".

Hierbij presenteert ECHO, Expertisecentrum Diversiteitsbeleid, de eindrapportage van het traject *Intersectionaliteit in de Langdurige Zorg*. ECHO is opdrachtnemer in dit traject van het Ministerie van VWS voor het onderzoeken, uitvoeren en coördineren van een traject omtrent intersectionaliteit in de langdurige zorg. Dit traject omvat de volgende elementen:

1. Literatuurstudie **intersectionality based policy analysis** t.a.v. zorg en welzijn, inclusief een toegankelijke samenvatting van bevindingen.
2. Verkenning **goede voorbeelden en praktische handvatten voor beleidsmedewerkers** t.a.v. diversiteit en intersectionaliteit onder doelgroepen van beleid.

¹ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, (2024). *Gematigde groei – Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*, Den Haag.

3. Reflectie met ervaringsdeskundigen en beleidsmedewerkers van VWS t.a.v. de bevindingen en bruikbaarheid daarvan voor beleidsontwikkeling in de langdurige zorg.

Deze eindrapportage heeft betrekking op de periode van 7 september 2023 tot en met 1 juli 2024, en omvat:

- Informatie over de opzet van het VWS-traject *Intersectionaliteit in de Langdurige Zorg* ;
- Een verantwoording van de gerealiseerde activiteiten;
- Een literatuuronderzoek naar intersectionaliteit in zorgbeleid;
- Een toegankelijke samenvatting met visuals op basis van het literatuuronderzoek;
- Een overzicht en uitkomsten van de focusgroepen;
- Aanbevelingen voor vervolg voor het ministerie van VWS rond intersectionele beleidsontwikkeling en -analyse.

2. Opzet traject

In deze paragraaf wordt ingegaan op de opzet van het VWS-traject *Intersectionaliteit in de Langdurige Zorg*. Er is beperkt (wetenschappelijk) onderzoek gedaan naar intersectionele beleidsanalyse rond zorg en welzijn. De praktische vertaalslag daarvan bevindt zich in een startfase. Directie Langdurige Zorg van het ministerie van VWS heeft in 2023 derhalve gevraagd om:

1. Een overzicht van relevant (wetenschappelijk) onderzoek naar intersectionele beleidsanalyse (intersectionality based policy analysis) dat betrekking heeft op beleid rond zorg en welzijn.
2. Een toegankelijke samenvatting van bevindingen uit die onderzoeken.
3. Een verkenning naar goede voorbeelden van praktische handvatten voor beleidsmedewerkers om rekenschap te geven van diversiteit en intersectionaliteit onder de doelgroepen van hun beleid.
4. Reflectie met het ervaringsdeskundigenpanel en beleidsmedewerkers van VWS op de bevindingen van het literatuuronderzoek en de bruikbaarheid

2.1 Overzicht traject intersectionaliteit

Literatuurstudie intersectionaliteit in beleid met focus op langdurige zorg en welzijn, t.a.v.:	Focusgroepen om te reflecteren op:	Begeleidingstraject van theorie naar de praktijk:
1. Goede voorbeelden van frameworks (toepassing, resultaten, verschillen en overeenkomsten);	1. Kennis en draagvlak t.a.v. intersectionaliteit in beleid en praktijk;	1. Handelingskader "Aan de slag met intersectionaliteit in beleid";
2. Beschrijving van case studies uit binnen en buitenland;	2. Verschil intentie en impact van bestaand beleid en praktijk;	2. Vertalen van het handelingskader naar specifieke context domein zorg en welzijn met beleidsmedewerkers;
3. Een Nederlandstalige en toegankelijke samenvatting.	3. Inzichten t.a.v. conclusies en aanbevelingen uit literatuurstudie'	3. Eindpresectatie t.a.v. inzichten en aanbevelingen intersectionaliteit in beleid.
	4. Vertaling naar de praktijk.	

3. Gerealiseerde activiteiten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de activiteiten die door ECHO zijn uitgevoerd in het kader van het VWS-traject *Intersectionaliteit in de Langdurige Zorg*. De gerealiseerde activiteiten hebben betrekking op de periode van 7 september 2023 tot en met 1 juli 2024.

3.1 Literatuurstudie

In de periode van september 2023 tot en met januari 2024 is gewerkt aan de concept literatuurstudie. Het eerste concept van de literatuurstudie is op 31 januari 2024 ingediend en op 2 februari 2024 besproken met de opdrachtgever. In dit overleg is de literatuurstudie besproken en is gereflecteerd op de meerwaarde van intersectionaliteit en de zorg, t.o.v. genderspecifieke, cultuurspecifieke en diversiteit sensitieve zorg. De literatuurstudie is eind juni 2024 definitief afgerond.

In de literatuurstudie intersectionaliteit in beleid, met focus op langdurige zorg en welzijn, zijn de volgende zaken opgenomen:

- Een executive summary;
- Een introductie, geschiedenis en kernprincipes van intersectionaliteit in analyse, onderzoek en beleid;
- Inzichten t.a.v.:
 - de toegevoegde waarde van intersectionaliteit in zorgbeleid
 - de relatie tussen intersectioneel onderzoek en intersectionaliteit in beleid
 - de beperkingen van intersectionaliteit in (zorg)beleid
- Bestaande methoden voor intersectionaliteit in beleid: analyse, ontwikkeling en evaluatie;
- Een overzicht van intersectioneel onderzoek naar langdurige zorg in Nederland en case studies uit de internationale wetenschappelijke literatuur over langdurige zorg waarin het Intersectionality-Based Policy Analysis Framework van Hankivsky et al. (2012) wordt toegepast;
- Conclusies;
- Bronvermelding.

In bijlage 1 is het literatuuronderzoek intersectionaliteit in zorgbeleid opgenomen, met een focus op langdurige zorg.

Omdat de literatuurstudie veel wetenschappelijk jargon bevat en daardoor minder toegankelijk en begrijpelijk is, is tijdens het overleg op 2 februari 2024 met de opdrachtgever van VWS afgesteld dat de wetenschappelijke literatuurstudie zal dienen als achtergrondstuk en input voor een wat uitgebreidere en visueel aantrekkelijke samenvatting. De wens is toen ook uitgesproken om dit stuk toegankelijker te maken. In de periode van maart, april, mei en juni heeft ECHO daarom gewerkt aan het verder uitwerken van een samenvatting met visuals en infographics van uitgewerkte voorbeelden uit de literatuurstudie.

In de samenvatting die is gemaakt n.a.v. de literatuurstudie, zijn de volgende zaken opgenomen:

- De executive summary van het literatuuronderzoek;
- Een door ECHO ontwikkelde visual in de vorm van een cartoon over de ontstaansgeschiedenis van het concept 'intersectionaliteit';
- Een overzicht van de kernprincipes van intersectionaliteit in beleid, op basis
- van het literatuuronderzoek;
- Een overzicht van drie uitgewerkte voorbeelden van intersectionaliteit in de
- (langdurige) zorg in de vorm van door ECHO ontwikkelde infographics;
 - Casus over HPV-preventie in Nederland
 - Casus over seksuele gezondheid en intimiteit in de langdurige zorg in Canada
 - Casus over personeelstekorten in de langdurige zorg in Nederland
- Een schematische verduidelijking van hoe institutionele uitsluiting impact heeft op het niveau van individuen of groepen.

In **bijlage 2** is de Samenvatting literatuurstudie intersectionaliteit in zorgbeleid VWS opgenomen.

3.2 Presentatie Netwerkbijeenkomst

In 2023 is het ministerie van VWS verschillende trajecten gestart rond cultuur- of diversiteitssensitief werken in de context van de langdurige zorg. Andere betrokken organisaties die trajecten hebben geïnitieerd en vormgegeven zijn Pharos, Vilans, VUmc, Movisie en NOOM. Op 6 november 2023 heeft VWS een netwerkbijeenkomst georganiseerd voor betrokken organisaties om elkaar te informeren over ontwikkelingen en initiatieven van VWS. Doel was uitwisseling van kennis en ervaring en het versterken van leden van de netwerkorganisaties. Op 6 november 2023 heeft ECHO eveneens een presentatie gegeven over de activiteiten die worden uitgevoerd in het kader van het VWS-traject *Intersectionaliteit in de Langdurige Zorg*.

In bijlage 3 is de Presentatie VWS-traject intersectionaliteit en beleid op 6 november 2023 opgenomen.

3.3 Focusgroepen

Er zijn in totaal twee focusgroepen georganiseerd, op 7 mei en juni 2024. Het doel van deze focusgroepen was om inzicht te vergaren in verschillen tussen intentie en impact van bestaand beleid en praktijk, evenals de beleving van stakeholders in de vertaalslag van theorie naar praktijk. Voor deze focusgroepen zijn naast Pharos ervaringsdeskundigen, voornamelijk VWS beleidsmedewerkers uitgenodigd die zich bezighouden met de domeinen jeugd en langdurige zorg.

In de focusgroepen stonden de volgende zaken centraal:

- Delen van belangrijke inzichten uit de literatuurstudie.
- De meerwaarde bespreken die intersectionaliteit kan hebben in het proces van beleidsontwikkeling aan de hand van een casus uit Nederland.
- Het bespreken van kansen en uitdagingen t.a.v. intersectionaliteit in beleid, specifiek in zorg en welzijn beleidscontexten.
- Het oefenen met zorg en welzijn casuïstiek, vanuit een lens van intersectionaliteit in beleid. Hiervoor zijn twee verschillende casussen gebruikt.

In de focusgroepen werd duidelijk dat intersectionaliteit als concept nog erg nieuw en complex is. De focusgroepen richtten zich daarom voornamelijk op het concept introduceren voor zij die nog niet bekend ermee waren en te verduidelijken voor hen die er wel al van gehoord hebben. Naar aanleiding hiervan werden een aantal kansen en uitdagingen besproken die de collega's voorzien t.o.v. intersectionaliteit in beleid:

Kansen:

1. Deelnemers zagen de meerwaarde van intersectionaliteit in beleid en vinden het belangrijk om structureel aandacht te schenken aan deze manier van kijken en werken. Aansprekende voorbeelden werkten goed om deze meerwaarde aan te tonen en daar zouden deelnemers in het vervolg graag meer van willen zien. Bovendien werd er gesproken over verschillende mogelijkheden voor inbedding in bestaande beleidspraktijken, zoals het Beleidskompas.
2. Deelnemers zagen ruimte voor intersectionaliteit in het werk van de beleidsmaker niet enkel op het gebied van wet- en regelgeving, maar ook op andere vlakken. Ook voor uitvoeringsinstanties zou er een belangrijke rol liggen t.o.v. signalering, omdat zij door het contact veel sneller merken als beleid niet goed uitpakt voor mensen.
3. Er is in de huidige beleidspraktijk al enige ruimte om zelf als beleidsmaker met intersectionaliteit aan de slag te gaan. Zo werd er genoemd dat intersectionaliteit soms al wordt genoemd in de uitbestedingen voor onderzoek. Doormiddel van het uitzetten van onderzoek waarin intersectionaliteit als lens wordt meegenomen wordt cruciale kennis vergaard over de impact van beleid of problematiek op verschillende groepen.

Uitdagingen:

1. Intersectionaliteit is en blijft een complex concept waar nog meer voorbeelden en soortgelijke sessies voor nodig zijn om het goed te begrijpen en te beheersen. Voor sommige deelnemers kwam nog de vraag op: hoe is deze lens precies anders dan andere frameworks die rekening houden met verschillen in de samenleving? En hoe krijg je zicht en bereik op groepen mensen die ver van de overheid staan? Voor deelnemers is het belangrijk om onder begeleiding van expertise concrete casuïstiek uit eigen praktijk te kunnen behandelen met een handelingskader, bijvoorbeeld door huidig beleid te analyseren als oefening.
2. Als intersectionaliteit niet wordt ingebed in de beleidspraktijk, is er het risico dat het vrijblijvend blijft, zoals het nu is. Bijvoorbeeld, of een intersectioneel perspectief wordt opgenomen in

onderzoekopdrachten is afhankelijk van welke beleidsmedewerker dat uitvraagt. Ook het gebruik van het Beleidskompas is nog te optioneel. Er mist een standaard. Als het doel is om uitsluiting in beleid te voorkomen, dan is brede inbedding van intersectionaliteit belangrijk om ervoor te zorgen dat niet alleen de collega's die hier geïnteresseerd in zijn rekening mee houden, maar iedereen. Ondanks dat gaven deelnemers aan het een goed idee te vinden om in eerste instantie met voornamelijk zij die enthousiast hierover zijn aan te slag te gaan, om zo draagvlak te creëren. Het zou volgens hen mooi zijn als er vertegenwoordigers zijn binnen de overheid die intersectionaliteit onder de aandacht kunnen brengen en informatie en handvatten kunnen bieden. In bijlage 4 is de Presentatie VWS 7 mei 24 focusgroep intersectionaliteit in beleid opgenomen.

In bijlage 4 is de Presentatie VWS 7 mei 24 focusgroep intersectionaliteit in beleid opgenomen.

3.4 Casuïstiek in plaats van begeleidingstraject

In de originele aanvraag was een begeleidingstraject opgenomen om de wensen en behoeften van VWS (en partners) te integreren in een duurzame aanpak. Het *Handelingskader Intersectionaliteit in beleid* zou worden gebruikt als basis en aangepast aan de realiteit van langdurig zorg beleid om toepassing in de praktijk te vergemakkelijken. In dit begeleidingstraject zou de 'vertaalslag' van theorie naar de praktijk centraal staan, met als doel dat het handelingskader zou worden aangepast naar de specifieke context domein zorg en welzijn in co-creatie met beleidsmedewerkers van VWS.

Naar aanleiding van de uitkomst van de eerste focusgroep met beleidsmedewerkers en betrokkenen uit het Pharos ervaringsdeskundigen panel, is na overleg met VWS besloten dat het nog te vroeg was om dit begeleidingstraject aan te bieden. Intersectionaliteit in beleid staat nog te veel in de kinderschoenen. Uit de eerste focusgroep kwam ook dat intersectionaliteit voor velen nog onbekend was en nog niet helemaal inzichtelijk was hoe dat werkt in het proces van beleidsanalyse of -ontwikkeling. Daarom is ook in overleg met VWS besloten dat in plaats van het aanbod van een begeleidingstraject, ECHO meer casuïstiek zou uitwerken.

De extra casussen die door ECHO zijn uitgewerkt zijn in juni 2024 opgenomen in de Samenvatting literatuurstudie intersectionaliteit in zorgbeleid. Deze casussen zijn uitgewerkt op basis van wetenschappelijke literatuur uit de literatuurstudie. Ook deze casussen zijn door ECHO visueel gemaakt in de vorm van infographics.

3.5 Eindpresentatie

Als laatste zijn de inzichten en aanbevelingen t.a.v. intersectionaliteit in beleid gepresenteerd aan de opdrachtgever van VWS en aan betrokkenen van andere projecten rondom cultuur- of diversiteitssensitief werken. Op 19 juni 2024 heeft daarnaast een laatste overleg plaatsgevonden tussen ECHO en de opdrachtgever van VWS, waarin de laatste focusgroep is nabesproken en afspraken zijn gemaakt over het indienen van de eindrapportage en eindproducten.

4. Aanbevelingen voor vervolg

Uit dit traject blijkt dat intersectionaliteit een interessante, belangrijke, maar ook complexe meerwaarde kan leveren in het beleidsdomein van zorg en welzijn. Naar aanleiding van dit traject zijn daarom onderstaande aanbevelingen opgesteld ten aanzien van een vervolg aan of verdieping in intersectionaliteit in beleid.

Intersectionaliteit in beleid heeft oefening

In dit traject is gebleken dat intersectionaliteit toepassen in beleidsontwikkeling en - analyse nog nieuw is. Veel beleidsmedewerkers hebben wel over intersectionaliteit gehoord of weten wat het is, maar weten nog niet zo zeer hoe ze intersectionaliteit kunnen toepassen. Het eigen maken van intersectionaliteit in beleid heeft daarom oefening en begeleiding. In de focusgroep hebben beleidsmedewerkers al in kleinere groepjes geoefend met het toepassen van intersectionaliteit. Voor vervolg kan het daarom ook goed zijn om te kijken of trainingen of begeleidingstrajecten kunnen worden vormgegeven waarin beleidsmedewerkers aan de slag gaan met eigen beleidsdossiers.

Sluit aan bij de terminologie van de Rijksoverheid

Uit de literatuurstudie is gebleken dat in rapporten van de Rijksoverheid, zoals de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, in andere termen wordt gesproken over een intersectionele lens. Zo wordt gesproken over de interactie tussen sociaaleconomische status, migratieachtergrond, biologische en sociaalculturele verschillen en 'ervaringen rond de migratiegeschiedenis zelf', omdat deze van invloed kunnen zijn op gezondheid en gezondheidsverschillen. Tegelijkertijd zijn er ook al andere trajecten binnen de overheid, namelijk bij OCW en SZW, die zich wel expliciet bezighouden met het concept intersectionaliteit. Een aanbeveling is om zoveel mogelijk de taal te hanteren die nu al gebruikt wordt in de context van beleid en de Rijksoverheid, zolang de inhoud goed overeenkomt met de intersectionele denk- en werkwijze.

Intersectionaliteit relevant voor verschillende opgaven

In de focusgroepen werd besproken dat intersectionaliteit niet alleen voor wet- en regelgeving interessant is, maar ook voor andere aspecten van beleid. Zo is intersectionaliteit in onderzoek nodig voor het toepassen van intersectionaliteit in beleidsontwikkeling. Het kan dan goed zijn om te verkennen op welke manier VWS kan nagaan hoe deze benadering meer meegenomen kan worden in onderzoekopdrachten. Een ander voorbeeld is de mogelijke rol voor uitvoeringsinstanties. Zij hebben beter en sneller inzicht op de impact van beleid en kunnen dus mogelijke ongelijkwaardigheden (eerder) signaleren. Een aanbeveling voor vervolg zou kunnen zijn om te onderzoeken voor welke collega's intersectionaliteit mogelijk relevant is. Dan zou kunnen worden gekeken naar wat hun rol zou zijn in een bredere inbedding van intersectionaliteit in beleid, op welke manier intersectionaliteit in hun specifieke werkwijze kan worden toegepast en welke andere directies/collega's/instanties zij nodig hebben om dit werk (effectiever) te kunnen verrichten.

Institutionele inbedding is van belang

Als laatste, uit zowel de literatuurstudie als de focusgroepen is gebleken dat institutionele inbedding van belang is om in het beleidsontwikkelingsproces ruimte en mogelijkheid te

geven aan een intersectionele analyse. Uit implementatie in het buitenland weten we dat een intersectionele analyse vaak moeilijk verenigbaar is met het stapsgewijze, vereenvoudigende en korte-termijn proces van beleidsontwikkeling. Voor de inbedding kunnen bijvoorbeeld ook ruimte in de werkstructuur en -cultuur en het ter beschikking stellen van de juiste data en tools van belang zijn. De inbedding van intersectionaliteit in beleid dient aangepast te worden aan de eigen (beleids)contexten of domeinen. Voor wat betreft inbedding zijn in de focusgroepen specifieke wensen gedeeld. Zo is het standaardiseren van beleidsontwikkeling genoemd, waarin o.a. een intersectionele analyse is verwerkt. Tot slot kan het ook goed zijn om te kijken of expertise binnen de Rijksoverheid kan worden aangetrokken of ontwikkeld. Zo kan deze werkwijze verder onder de aandacht worden gebracht en kunnen geïnteresseerden verder met extra informatie en handvatten.

5. Overzicht bijlagen

Bijlage 1: Literatuuronderzoek intersectionaliteit in zorgbeleid

Bijlage 2: Samenvatting literatuurstudie intersectionaliteit in zorgbeleid VWS

Bijlage 3: Presentatie VWS-traject intersectionaliteit en beleid op 6 november 2023

Bijlage 4: Presentatie VWS 7 mei 24 focusgroep intersectionaliteit in beleid

Bijlage 5: Presentatie VWS 4 juni 24 focusgroep intersectionaliteit in beleid