

Handreiking Ongelijk investeren voor Gelijke Kansen

13 december 2022

Versie 1.0 - Handreiking voor de ambtelijke organisatie

Jessica Offenbergh en Sabine Quack



1 Inleiding

Op 10 maart 2022 is het raadsinitiatiefvoorstel [Ongelijk investeren voor gelijke kansen](#) vastgesteld in de raad. Hierin staat de opdracht om Ongelijk investeren voor gelijke kansen als **leidend principe** toe te passen op alle beleidsterreinen. Op verschillende plekken in de organisatie wordt hier al aan gewerkt en in de eerste trajecten die richting raad gaan, zien we het leidend principe duidelijk terug.

Om het principe van Ongelijk investeren voor gelijke kansen op alle beleidsterreinen toe te kunnen passen en dit echt goed te borgen in ons beleid is een ambtelijk aanjaagteam gestart. Dit team is vraagbaak voor de organisatie en zal gevraagd en ongevraagd advies geven. Ze zitten aan tafel bij diverse beleidsonderwerpen en voorstellen die nu ontwikkeld worden, maar kunnen niet overal instappen.

Om breed in de organisatie met dit leidend principe zelfstandig aan de slag te kunnen gaan, is een raamwerk en een eerste versie van een werkwijze ontwikkeld. De ervaring in de eerste trajecten leert ons dat het helpt om stapsgewijs af te pellen wat het ongelijkheidsvraagstuk is en dat er behoefte is aan inhoudelijke richting in wat onder gelijke kansen wordt verstaan.

Deze handreiking geeft hier een eerste aanzet voor. Hiermee werken we als organisatie vanuit hetzelfde vertrekpunt en het geeft handvatten om te komen tot concrete dilemma's en keuzes. Het helpt organisatieonderdelen zelfstandig aan de slag te gaan maar ook gemeente breed op een eenduidige en navolgbare manier te werken aan kansengelijkheid.

Het raamwerk bestaat uit drie perspectieven en er is een eerste versie van een werkwijze of methode beschreven om een vraagstuk af te pellen. Dit helpt om per beleidsdomein of in de uitvoeringspraktijk te analyseren wat het vraagstuk precies is, te specificeren met welk doel een aanpak wordt ingezet en wat de concrete inzet is en de verwachte impact hiervan. Het nodigt uit om in scenario's uit te werken wat de impact is van de verschillende keuzemogelijkheden.

Met dit raamwerk en de werkwijze hebben we een eerste basis gelegd voor het Uitvoeringskader Kansengelijkheid. Door in de praktijk er mee te gaan werken, verrijken we de aanpak met ervaringen en leren we of het een helpend model is. Het Uitvoeringskader wordt in Q3 2023 verder uitgewerkt en aangeboden aan de raad.

2 Kansengelijkheid: met welk doel?

Er zijn veel verschillende manieren waarop over kansengelijkheid wordt gesproken. Is volledige kansengelijkheid het doel? Is het vooral een schaarste verdelingsvraagstuk? Wat is de invloed eigenlijk van de lokale overheid als groot deel van de verschillen uit vermogens- en inkomensverschillen bestaan? Wanneer zijn verschillen een probleem? Is het doel tegengaan dat verschillen verder oplopen? Wanneer is iets rechtvaardig of een ongewenst ongelijk? Hoe wegen we werken aan kansengelijkheid af tegen anderen waarden en belangen? Kortom genoeg vragen.

Vragen die kunnen zorgen voor veel gesprek en weinig concrete actie. Want gaat het niet vooral om?

- Ongewenste kanten van ongelijkheid aanpakken.
- Voorkomen dat ongewenste verschillen verder oplopen.
- Een 'gegarandeerd fundament' aan kansen en mogelijkheden om tot ontwikkeling te komen en mee te kunnen doen.
- Zorgen voor een eerlijke kans, wegnemen van drempels.

De ervaring van de afgelopen maanden leert, dat we hier pas gericht over door kunnen praten als het concreet wordt. Daarom is het raamwerk van drie perspectieven en een werkwijze ontwikkeld.

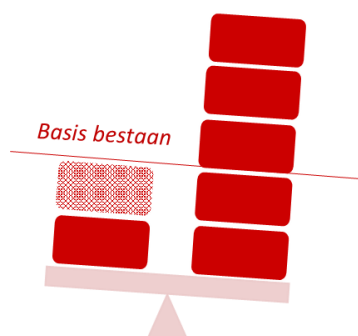
Deze perspectieven nodigen uit tot het formuleren met welk doel gewerkt wordt aan kansengelijkheid. Het begint altijd met een analyse van de verschillen, de ongelijke kansen en de schaarste die er te verdelen is in personeel of financiële middelen. De perspectieven zijn niet om tussen te kiezen, maar ze sluiten vaak naadloos op elkaar aan.

2.1 Het raamwerk

Het raamwerk bevat drie perspectieven om aan kansengelijkheid te werken:

- A. Een basis bieden
- B. Tegensturen/herverdelen bij ongewenste verschillen
- C. Individueel maatwerk en drempels wegnemen voor een eerlijke kans

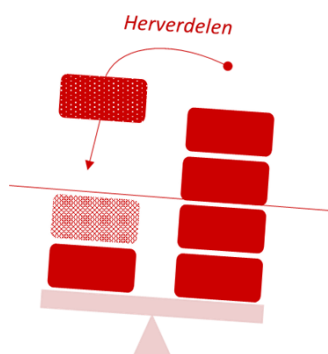
A) Een basis bieden



Het garanderen van een **basis bestaan** is een primaire taak van de overheid en noodzakelijk voor een menswaardig bestaan. Het gaat dan om bijvoorbeeld: de zekerheid van voldoende en voorspelbaar inkomen, de zekerheid van werk, woonruimte, naar school kunnen, toegang tot noodzakelijke voorzieningen en een veilige en gezonde leefomgeving. Het zorgen voor voldoende hulpbronnen om inwoners de vrijheid te geven om zelf vorm te kunnen aan hun leven. Dit is als het ware een minimale basis die ieder mens nodig heeft voor een voldoende kwaliteit van bestaan.

In dit perspectief betekent ongelijk investeren: alleen die Utrechters ondersteunen die niet in hun basis bestaan kunnen voorzien. Dit perspectief vertrekt vanuit het idee dat het gaat om: *voldoende hebben of kunnen, in plaats van hetzelfde hebben of kunnen.*

B) Tegensturen/ herverdelen bij ongewenste verschillen

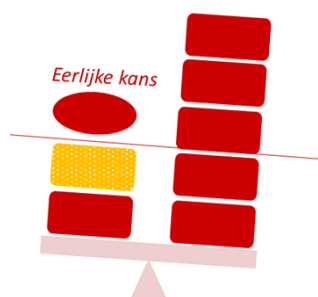


Als overheid ingrijpen daar waar de ongelijkheid groeit en de ongewenste verschillen oplopen die negatieve gevolgen hebben voor anderen. Grenzen stellen aan wie of wat een Gezond Stedelijk Leven voor Iedereen onder druk zet.

In dit perspectief betekent Ongelijk investeren: **tegensturen, begrenzen of actief herverdelen**. Wanneer het niet de taak van de lokale overheid betreft, betekent dit dat deze inzet soms beperkt is tot het voeren van lobby richting rijk en de private sector.

Dit perspectief vertrekt vanuit het idee dat: *de 'luxe' van de een, niet ten koste mag gaan van de 'basis' van een ander en herverdelen soms nodig is.*

C) Individueel maatwerk en drempels wegnemen voor een eerlijke kans



Kansen krijgen is niet hetzelfde als kansen kunnen pakken. Om een gelijk speelveld te kunnen bieden is soms **meer of juist andere ondersteuning nodig, op maat**. Dan past wat er in de basis wordt geboden niet omdat er iets anders nodig is voor een eerlijke kans.

Ook bereiken we niet altijd iedereen met het aanbod wat er in de basis is. Er is blijvend extra en andere aandacht nodig om **drempels weg te nemen** in de toegankelijkheid.

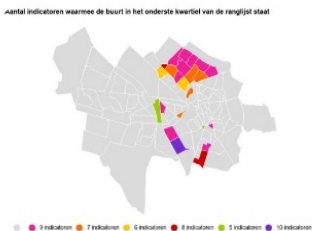
In dit perspectief betekent Ongelijk investeren: andere ondersteuning bieden, op maat of extra inzet om drempels weg te nemen in toegankelijkheid. Dit perspectief vertrekt vanuit het idee dat: *iedereen met dezelfde talenten heeft evenveel kans op de ontwikkeling hiervan.*

Dit laatste perspectief heeft de meer klassieke manier van denken over kansengelijkheid in zich, waarbij we iets extra's bieden (het stappelen van de zogenaamde kistjes). Het risico bestaat dat werken aan kansengelijkheid te veel vanuit dit perspectief plaats vindt, waarbij individuele en geïndiceerde oplossingen worden geboden voor iets wat in de basis (perspectief A) niet goed geregeld is.

3 Ongelijk investeren: Waar en voor Wie

Naast het raamwerk hanteren we ook hetzelfde vertrekpunt als het gaat om de onderbouwing van de keuzes die er te maken zijn in Ongelijk investeren. Vaak gaat het om een keuze: hier wel en hier niet (WAAR) of voor deze groep wel en deze groep niet (WIE). Hier zit een risico om eerst nog veel meer onderzoek te willen doen. We weten al grotendeels bij wie kansenongelijkheid speelt en ook steeds beter waar zij wonen of verblijven (vindplaatsen). Dus ook al is het onderzoek nog in ontwikkeling als 'beste weten' kiezen we er nu voor de volgende onderbouwing te gebruiken.

3.1 Waar? In specifieke wijken en buurten



Een stapeling van kansenongelijkheid en problematiek is in specifieke wijken en buurten zichtbaar aan de buurtindicatoren die in de buurtprofielen zijn opgenomen. Vaak gaat het dan om een concentratie van Utrechtse in een kwetsbare positie die over vertegenwoordigd zijn in de wijk of buurt.

Onderbouwing voor Ongelijk investeren voor Gelijke kansen die nu beschikbaar is: Utrecht monitor (2022) en scheidslijnen onderzoek (jan 2023)

3.2 Wie? Groepen in een kwetsbare positie



Bepaalde groepen inwoners waar het niet vanzelfsprekend goed mee gaat, deze groepen komen duidelijk uit onderzoek.

Onderbouwing voor Ongelijk investeren voor Gelijke kansen die nu beschikbaar is: Utrechts gezondheidsprofiel (nov 2022)

3.3 Wie? Jeugd en jongeren



Preventief inzetten op het voorkomen van kansenongelijkheid. Door te investeren in jeugd en jongeren: van een goede start heb je je leven lang profijt. En andersom ongelijkheid wordt al jong zichtbaar en is zelden meer in te halen in de verdere levensloop.

Onderbouwing voor Ongelijk investeren voor Gelijke kansen die nu beschikbaar is: Staat van de Utrechtse Jeugd (april 2022) en Jeugdmonitor 2021-2022 (mei 2022)

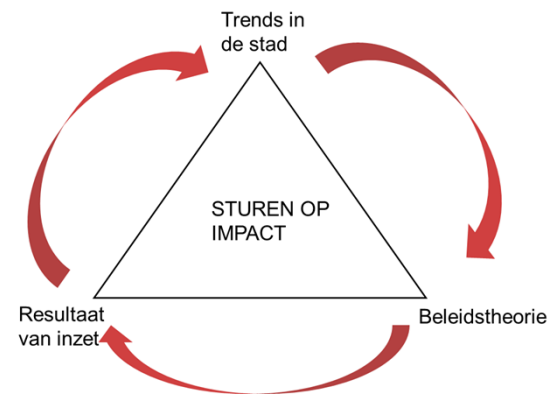
4 Methodiek: een voorstel maken

Om het raamwerk met de drie perspectieven goed toe te passen, beargumenteerde keuzes te kunnen maken en vervolgens ook te kunnen sturen op impact is het volgende stappenplan ontwikkeld en gaan we dat toepassen in trajecten om te leren of dit een helpende methode is.

Stap 1: Analyse van de ongelijkheid op basis van trends in de stad

Ongelijk investeren begint altijd bij een goede analyse van het vraagstuk. Waarbij zowel aandacht is voor de verschillen die er zijn als de schaarste. De volgende vragen helpen daarbij:

- Welke verschillen zie je, welke zijn ongewenst? Hoe werkt dat door in kansengelijkheid?
- Wat is het schaarste vraagstuk (middelen, menskracht, locaties, etc)?
- Waar en/of bij wie zitten de verschillen? Is er een taak voor de gemeente? Draagt de gemeente bij aan (het vergroten van) ongelijkheid? Wat is de rol voor partners?
- Wat doen we al en op welke manier? Wat weten we over wat werkt? Bewezen impact van interventies.
- Maak ook scherp als bij een vraagstuk de (lokale) impact op kansengelijkheid klein is.



Stap 2: Wat is het doel gezien de analyse?

Als tweede is het belangrijk om te bepalen wat het doel is van de inzet. Hiervoor is het Raamwerk met de drie perspectieven helpend: basis bieden, tegensturen/herverdelen, eerlijke kans. Het kan zijn dat één van de perspectieven de gewenste insteek biedt, maar vaak zal het een mix van perspectieven zijn.

Stap 3: Welke inzet is helpend en waarom? Maken van een beleidstheorie

Deze stap gaat over het bepalen van de concrete aangrijpingspunten voor de inzet. Met een beleidstheorie of veranderaanpak maken we de aannames en veronderstellingen over de impact van de inzet expliciet. Het is essentieel om dit altijd samen met partners en inwoners te doen.

- Luister en verdiep je in de leefwereld van de inwoners om wie het gaat. Kijk daarbij kritisch naar eigen 'bias' en (voor)oordelen.
- Het uitwerken en onderbouwen van scenario's van Ongelijk investeren is onderdeel van deze stap. Waarbij het ook belangrijk is om expliciet en scherp te maken wat we niet meer gaan doen. Om wie of waar gaat het?
- Benoem de risico's van de keuze. Wie hebben er nadeel van? Gevolg voor draagvlak?

Op basis van de beleidstheorie en de afweging van de gevolgen van eventuele verschillende scenario's en risico's wordt voor een inzet gekozen.

Stap 4: Monitoring en sturing inrichten

Als de aanpak is bepaald op basis van een beargumenteerde beleidstheorie ga je aan de slag. Daarbij volg je wat er gebeurt door data te verzamelen. Denk hierbij aan indicatoren, maar ook aan ervarings- en praktijkkennis. Om data te vertalen naar betekenisvolle informatie is duiding nodig. Ook hiervoor is het weer belangrijk om partners en inwoners met hun ervaring en expertise te betrekken. Op deze manier ontstaat inzicht in resultaten van de inzet. Ambitie daarbij is natuurlijk dat trends zich in een gewenste richting ontwikkelen. Maar het kan ook zijn dat analyse van de resultaten van de inzet duidelijk maakt dat de beïnvloedbaarheid in de werkelijkheid tegenvalt, dat de beleidstheorie niet sluitend blijkt of dat de

uitvoering tegen problemen aanloopt. In al deze gevallen is bijsturing nodig om de gewenste impact te hebben.

4.1 Aandacht voor onze manier van werken

Om echt impact te kunnen maken, is het naast het toepassen van het raamwerk en het stappenplan minstens zo belangrijk om aandacht te hebben voor hoe we werken. Hoe we aan onze informatie komen en vanuit welke (mens)beelden, aannames en patronen we keuzes maken. Sluiten deze eigenlijk wel aan bij de mensen met wie het niet vanzelfsprekend goed gaat en voor wie wij beleid maken? Zijn wij ons bewust van ons eigen perspectief, onze biases en de bubbel waarin wij leven en werken?

We hebben patronen te doorbreken in de manier waarop we werken om tot andere oplossingen te komen. Dat begint bij een andere grondhouding: niet aansluiten op de leefwereld, maar luisteren, voelen en begrijpen welke ervaringen onze inwoners en uitvoerende professionals hebben. En daarnaast ook andere manieren om tot oplossingen te komen samen met inwoners. Niet de maakbaarheid, maar het vermogen om al doende en in gezamenlijkheid antwoorden te vinden staat centraal. In een contract met de stad, waardoor we niet meer met een oplossing onder de arm de stad in gaan.