

Uitgangspuntennotitie

Ongelijk investeren voor gelijke kansen

Hester Assen

Raadslid PVDA

4 maart 2022

1. Aanleiding

We streven naar een samenleving waarin het voor iedereen mogelijk moet zijn om een goed leven te leiden. Vooral in een stad als Utrecht, die op diverse ranglijsten hoog scoort. Zo hebben we de hoogst opgeleide bevolking van het hele land en staan we als economische regio in de top van Europa.

Helaas profiteert niet iedere Utrechter daarvan.

Interdisciplinair wetenschappelijk onderzoek toont consequent aan dat inwoners met een lage Sociaal Economische Status (SES) op verschillende gebieden (gezondheid, onderwijs, werk en inkomen en wonen) minder goed af zijn dan inwoners met een hoge SES (bijlage 1). De monitor Brede Welvaart laat zien dat welvaart in brede zin het meest samenhangt met opleidingsniveau en migratieachtergrond. Inwoners met een opleiding van vmbo, mbo1 of de eerste drie jaar van havo of vwo (zonder vervolgopleiding) en migratieachtergrond scoren op bijna alle aspecten van de (brede) welvaart ondergemiddeld¹. Ze hebben een achterstandspositie in welzijn, materiële welvaart, gezondheid, arbeid en vrije tijd, wonen, de samenleving, veiligheid en milieu/leefomgeving. Deze achterstanden nemen toe, en worden door impact van corona en de coronamaatregelen verder aangejaagd.

Deze verschillen ontstaan omdat bovengenoemde groepen in hun hele leven (al vanaf de geboorte, en eigenlijk 9 maanden daarvoor) meer risico's lopen op achterstanden op alle gebieden, en er (te) weinig kansen/beschermende factoren tegenover deze risico's staan. Je ziet in de praktijk eigenlijk dat de groepen met de meeste risico's de minste kansen hebben, en vice versa. Resultaat hiervan is de tweedeling in de stad, waarbij er aan het eind van het leven een verschil in levensverwachting van 7 jaar ontstaat, en een verschil van 15 jaar in goede gezondheid.

De verschillen tussen bijvoorbeeld Tuindorp en Overvecht, slechts gescheiden door een spoorbrug, laten dit ook in Utrecht duidelijk zien. In Overvecht ligt het aantal mensen met een HBO en/of universitaire opleiding 40% lager. Het gemiddeld inkomen ligt in Overvecht 15.000 euro lager, er zijn 3600 meer mensen met een uitkering en de woningen zijn er 3,5 ton minder waard. Mensen leven er gemiddeld 5 jaar minder lang en 12 jaar minder lang in goede gezondheid. De percentages eenzame mensen en mensen met overgewicht liggen 15 en 16% hoger. Een vergelijking zoals deze en de ongelijkheid in kansen die erachter schuil gaat, is niet exclusief voor Tuindorp en Overvecht, maar is voor meer van onze Utrechtse buurten en wijken te maken. Dit laat helaas zien dat de plek waar je wieg staat ook in Utrecht nog steeds mede bepaalt welke kansen je krijgt in het leven (Gezondheidsmonitor en Kerncijfers CBS).

Alhoewel veel wordt gestuurd met nationaal beleid, kan en moet juist ook de gemeente Utrecht zich inzetten om de onacceptabele verschillen in de stad te verkleinen. Gezien de negatieve gevolgen van ongelijkheid voor inwoners en de samenleving, moet juist de lokale politiek en het bestuur er alles aan gelegen zijn om hier stevig op in te zetten. Gemeenten kunnen op lokaal niveau risico's wegnemen en kansen en beschermende factoren bieden. En zo de huidige onlogische verschillen tussen risico's en kansen weer meer in evenwicht brengen. Dit kan door ongelijk te durven investeren, om te komen tot meer gelijke uitkomsten en eerlijke kansen.

Utrecht ~~investeert al op verschillende manieren in kansengelijkheid toont op veel manieren werk te (willen) maken van kansengelijkheid~~. Inzet op groepen in een kwetsbare positie wordt op diverse beleidsterreinen toegepast. De stad is partner van de Gelijke Kansen Alliantie, in de Utrechtse Onderwijs Agenda is Gelijke kansen een pijler en het programma Kansrijke start is er op gericht kinderen de eerste 1000 dagen van hun leven een gelijke kans te bieden op een goede start. Ook bij de uitvoering van de Participatiewet, de armoede-en schuldenaanpak en op het gebied van het tegengaan van discriminatie op de woningmarkt, wordt extra inzet gepleegd. Echter, de hardnekkigheid van dit vraagstuk vraagt om een nog stevigere inzet. Als we dit namelijk nu niet doen, zullen we een stad zijn en blijven met grote verschillen tussen arm en rijk, met een blijvende groep kwetsbare inwoners die in slechte omstandigheden leeft en niet mee kan en groeiende polarisatie met alle gevolgen van dien voor de leefbaarheid en veiligheid van de stad.

¹ <https://longreads.cbs.nl/monitor-brede-welvaart-en-sdgs-2021/verdeling-van-brede-welvaart/>

Recenter is in raadsdebatten en –bijeenkomsten het leidend principe ‘Ongelijk investeren voor gelijke kansen’ benoemd als middel om bij te dragen aan kansengelijkheid. Dit uitgangspunt wordt breed omarmd om als gemeente steviger te investeren in gelijke kansen en uitkomsten. Tegelijkertijd is ~~momenteel dit leidend principe nog niet expliciet door de raad vastgesteld. Dit maakt dat nu (voor de raad) onduidelijk is of, wanneer en op welke manier dit principe binnen de verschillende beleidsterreinen toegepast wordt en wat dit oplevert. Wanneer dit principe wordt toegepast moet duidelijk zijn waarom dit wordt toegepast, op welke manier en hoe inzichtelijk gemaakt kan worden dat dit principe wordt toegepast.~~

2. Doel uitgangspuntennotitie

Het doel van deze uitgangspuntennotitie is te komen tot een ~~expliciet kader en uitgangspunten voor ongelijk investeren voor gelijke kansen. stevigere keuzes en inzet in Utrecht op het gebied van gelijke kansen. In deze notitie beschrijven we de kaders en richtlijnen hiervoor voor in het ruimtelijk en sociaal domein.~~ Dit doen we door het leidend principe ‘ongelijk investeren voor gelijke kansen’ ~~vast te laten stellen centraal te stellen~~ en hier ~~scherpe~~ uitgangspunten voor te benoemen. We zien namelijk dat dit leidend principe wordt omarmd, maar ~~de toepassing hiervan nog niet expliciet geborgd is in de uitvoering van de gemeentelijke taken en de keuzes die gemaakt worden. –in de praktijk blijkt het een complexe opgave te zijn om hier keuzes op te maken.–~~ Deze uitgangspunten zijn een leidraad voor de gemeente Utrecht om het gebruik van dit leidend principe bij bestaand beleid en nieuw beleid toe te passen. Het ~~vaststellen van dit leidend principe, scherper formuleren hoe we dit leidend principe tot uitvoering brengen, helpt bij de zorg voor een brede~~ toepassing ervan, maakt het beter mogelijk om te monitoren hoe dit principe wordt toegepast en welke opbrengsten we hiermee realiseren. ~~Er is in dit initiatiefvoorstel bewust gekozen voor een algemene formulering van de uitgangspunten, omdat voor het maken van de meer fundamentele keuzes binnen de domeinen en opgaven nader onderzoek, een politiek debat en keuzes nodig zijn.~~

3. Analyse investeren in kansengelijkheid

3.1 Definiëring gelijke kansen

Een éénduidige definitie voor gelijke kansen bestaat niet. Vaak wordt het begrip gelijke kansen in relatie gebracht met gelijke kansen in het onderwijs. In het G4 rapport tegen kansengelijkheid wordt een bredere definitie gehanteerd voor kansengelijkheid: ‘(Kansen)ongelijkheid is het door systeem, omgeving of instituties gevormde ongewenste verschil in het verwerven en benutten van capaciteiten of gebruiken van voorzieningen. Dit kan objectief worden vastgesteld. Daarnaast erkennen we dat dit ook subjectief kan worden ervaren’.

Opleidingsniveau en migratieachtergrond blijken sterk bepalend te zijn voor de kansen in het leven, maar om te onderzoeken of er sprake is van kansengelijkheid dienen ook (beschermende) factoren meegenomen te worden zoals sociaal kapitaal en levensstijl. Het SCP beschrijft vier kapitaaltvormen die mensen als hulpbron kunnen hebben: persoonskapitaal (fysiek, mentaal, esthetisch), economisch kapitaal (opleiding, vaardigheden, arbeidssituatie, beroepsniveau, inkomen, vermogen), cultureel kapitaal (taal, communicatie, ICT, cultuur, reputatie) en sociaal kapitaal (sociale steun, instrumentele steun via kapitaalkrachtig en invloedrijk netwerk)². De verschillen en scheidslijnen in de stad worden veelal gevormd door de ongelijke beschikking over met name economisch kapitaal. Inkomen, vermogen en opleidingsniveau bepalen aan welke kant iemand zich bevindt. De scheidslijnen versterken zich door de steeds groter wordende rol van sociaal kapitaal en het ontbreken van inclusieve structuren in onze systemen en organisaties. Denk hierbij aan een jongere met een migratieachtergrond die ondanks een hoge opleiding het moeilijk heeft op de arbeidsmarkt.

Als we vanuit de leefwereld van inwoners naar dit vraagstuk kijken dan komen we tot een aantal basisvoorwaarden die nodig zijn in het leven om mee te kunnen doen, je eigen keuzes te maken, regie te nemen over je leven en jezelf te ontwikkelen tot de persoon wie je zelf wilt zijn:

² SCP (2014) Verschil in Nederland.

- Aanwezigheid van bestaanszekerheid;
- Aanwezigheid van een gezonde en veilige leefomgeving;
- Aanwezigheid van kansen, prikkels en goede educatie om je volop te ontwikkelen;
- Aanwezigheid van sociale steun en een ondersteunend netwerk;
- Een goed vangnet en goede aansluiting van hulp, zorg en ondersteuning zo nodig om mee te kunnen doen;

Deze analyse sluit aan bij het factorenmodel van de G4 (bijlage 2).

3.2 Complexiteit in de aanpak gelijke kansen en noodzaak tot nader onderzoek en politiek debat

Kansenongelijkheid is een complex maatschappelijk vraagstuk dat zich veelal voordoet op verschillende levensdomeinen tegelijkertijd en wordt voor een groot deel intergenerationeel overgedragen. Investeren in gelijke kansen staat dan ook hoog op de landelijke en lokale agenda. Vanuit deze ambitie wordt er ingezet op tal van interventies. Zo heeft de Gelijke kansen alliantie (GKA) een bundel gemaakt van 151 interventies voor gelijke kansen. Tegelijkertijd zien we dat er rondom de begrippen kansengelijkheid, kansenongelijkheid en gelijke kansen een steeds grotere behoefte ontstaat aan het maatschappelijk en politiek debat hierover en keuzes met betrekking onze inzet en de effecten die we beogen. Het gaat dan onder andere om de volgende vragen en dilemma's:

- Voor wie willen we gelijke kansen? Op welke groepen in de stad moeten we ons richten?
- Wat zijn gelijke kansen en wanneer zijn kansen gelijk? Leiden gelijke kansen ook tot gelijke uitkomsten?
- Welke gevolgen heeft extra investeren op een specifieke doelgroep voor de andere groepen in de stad?
- ~~Is er een bepaalde gewenste drempelwaarde op de leefgebieden?~~
- ~~Vanuit welke invalshoek benaderen we gelijke kansen?~~—Hebben we een gedeeld beeld over het effect dat we willen bereiken met kansengelijkheid?
- Welke oorzaken liggen ten grondslag aan kansenongelijkheid en in hoeverre zijn die beïnvloedbaar door de lokale overheid?
- Welke kansen zien we om de ambitie voor kansengelijkheid te realiseren en in hoeverre is het effect hiervan meetbaar?
- Wat is de keerzijde van de focus op gelijke kansen? In hoeverre leidt dit tot prestatiedruk en streven naar een hoge opleiding/hoog inkomen als ideaalbeeld? En wordt door investering in gelijke kansen niet de indruk gewekt dat wanneer je niet het hoogst haalbare bereikt, dit iemands eigen verdienste is?

In een complex maatschappelijk vraagstuk als kansenongelijkheid zullen deze vragen en dilemma's blijven bestaan. Een taalkundige discussie voeren over wat we onder gelijke kansen verstaan of hoe we het anders zouden moeten formuleren, kan waardevol zijn maar brengt ons nu niet verder. Wat ons wel verder brengt is vanuit een goede analyse focussen op de achterliggende bedoeling en ambitie rondom gelijke kansen en hier als gemeente verdere stappen in zetten. Daarvoor is nader onderzoek nodig over waar kansenongelijkheid in Utrecht het meest speelt en waar effectieve interventies liggen binnen de invloedssfeer van de gemeente om de kansenongelijkheid te verkleinen. Dit zal in de vervolgaanpak terug moeten komen. Onze insteek is niet dat we 'investeren in gelijke kansen' zien als de oplossing waarmee we het ingewikkelde maatschappelijke vraagstuk als groeiende ongelijkheid en verschillen in de stad op kunnen lossen. Echter, we geloven er wel in dat onze inzet en inspanningen kunnen leiden tot het wegnemen van drempels en bieden van perspectief voor onze jeugdigen en inwoners om bestaanszekerheid te hebben, zich te ontwikkelen, ontplooiën en mee te kunnen doen in de samenleving. Het met elkaar in de raad en de stad in gesprek blijven over wat we doen op gelijke kansen, wat we daarin tegenkomen, waar we tegen aan lopen en beter kunnen doen, is een belangrijk onderdeel van de uitvoering van deze notitie.

4. Uitgangspunten ongelijk investeren voor gelijke kansen

We willen ernaar toe dat we in Utrecht het leidend principe 'Ongelijk investeren voor gelijke kansen' hanteren **bij relevante vraagstukken en opgaven** en hierbij **uitgaan van** de volgende uitgangspunten:

1. We investeren ongelijk voor onze inwoners, gezinnen en kinderen die te maken hebben met kansenongelijkheid met als doel het wegnemen van drempels en het bieden van perspectief voor o.a. bestaanszekerheid, ontwikkeling, ontplooiing, gezondheid en meedoen.
2. We passen dit principe toe in brede zin binnen **zowel het ruimtelijk domein** en sociaal domein **verschillende domeinen zoals o.a. werk/inkomen, gezondheid, onderwijs en wonen en domeinoverstijgend over deze domeinen.**
3. Toepassing van dit leidend principe betekent **een andere verdeling van onze inzet en investeringen. dat bij investeringen en inzet die we plegen we in verhouding gaan we meer doen voor en gericht inzet plegen ten behoeve van** inwoners die te maken hebben met kansenongelijkheid.
4. **Ongelijk investeren is leidend bij nieuwe investeringen die we doen vanuit bijvoorbeeld extra middelen die we ontvangen en nieuwe kansen die ontstaan in de stad.**
5. **Er is geen blauwdruk hoe ongelijk investeren vorm krijgt en welke keuzes er gemaakt worden. Echter we borgen het door het principe integraal onderdeel te laten zijn van de uitvoering en besluitvorming op alle relevante domeinen en beleidsterreinen.**
6. We sluiten aan bij de behoeften van de kinderen, gezinnen en inwoners waar het over gaat en vullen niet vooraf in welke interventies nodig zijn. **Samen met onze partners in de stad betrekken we** ouders en kinderen bij het ontwerp van nieuwe oplossingen of doorontwikkeling van het bestaande.
7. **Bij al onze uitvoerende taken (inkomen, schulden, armoede) nemen we dit leidend principe in acht. Daar waar we vanuit een opdrachtgeversrol en partnerrol samenwerken met onze partners in de stad geven we dit leidend principe samen verder vorm met hen.**
8. We doorbreken het stigma in de manier van kijken naar inwoners in een kwetsbare positie, met een bepaalde achtergrond of die in bepaalde wijken wonen. De leefomstandigheden maken dat mensen extra ondersteuning nodig hebben en/of een meer gerichtere aanpak. We zien de kracht en het vermogen van mensen en zetten in op versterking hiervan.
9. **In elk beleidsstuk maken we inzichtelijk hoe we het leidend principe 'ongelijk investeren voor gelijke kansen' hebben toegepast en waarom we dat op die manier hebben gedaan.**
10. We werken met een lerende aanpak **waarbij we de uitkomsten en opbrengsten van onze inspanningen samen met onze partners en inwoners evalueren kortcyclisch evalueren wat het effect van de inspanningen zijn voor onze inwoners** en passen onze aanpak waar nodig aan.

5. Uitvoering en monitoring

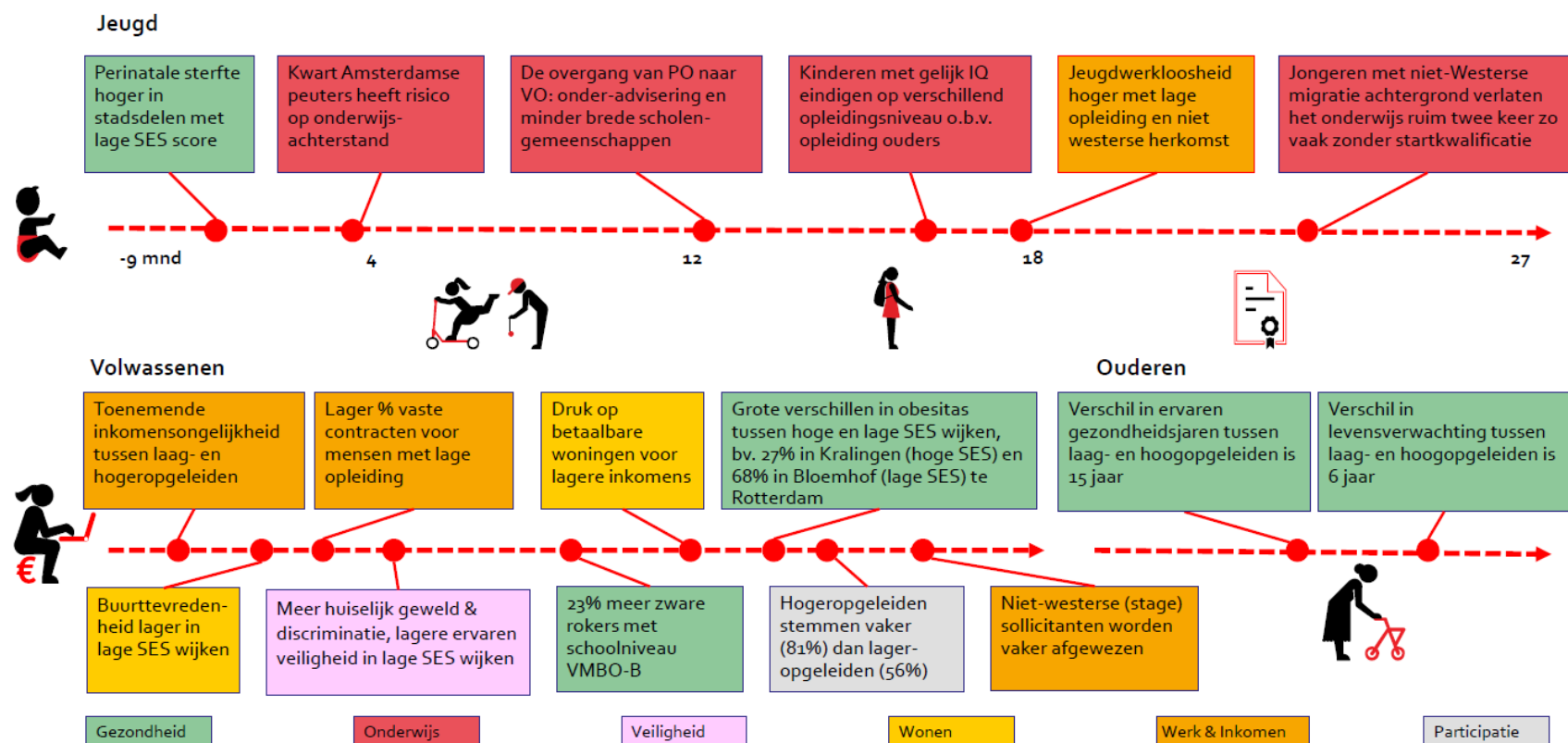
Om tot gerichte inzet te komen op het gebied van gelijke kansen is een brede uitvoering van het leidend principe 'Ongelijk investeren voor gelijke kansen' nodig met waar nodig een domeinoverstijgende aanpak. Dit omdat kansenongelijkheid vaak op meerdere domeinen speelt en er ook een relatie is tussen de factoren die tot kansenongelijkheid leiden. Dit is ook de reden dat dit initiatiefvoorstel zich niet alleen richt op bijvoorbeeld gelijke onderwijskansen. De focus ligt op het wegnemen van drempels en het creëren van meer perspectief op de verschillende levensgebieden door als gemeente meer gericht te investeren. Dit kan een vertaling krijgen door keuzes te maken bij bestaand beleid en nieuw beleid, bijvoorbeeld via een gerichte buurtaanpak, gerichte interventies in bepaalde domeinen, doorontwikkeling van bestaande activiteiten en interventies etc. In het vorige hoofdstuk beschreven we [zes](#) uitgangspunten die hier richtinggevend en ondersteunend aan zijn.

Met deze notitie stelt de gemeenteraad het leidend principe 'ongelijk investeren voor gelijke kansen vast' en geeft een aantal uitgangspunten mee voor de uitvoering ervan. ~~en geeft de gemeenteraad richting hoe het college van B&W het principe 'Ongelijk investeren in gelijke kansen' meer gericht tot uitvoering zou moeten brengen en de wijze waarop de raad hier een richtinggevende rol in wil vervullen.~~ Tevens spreken we gezien de complexiteit van dit vraagstuk, de dilemma's/vragen die spelen en de politieke keuzes die dit vraagt, een vervolgproces af gericht op:

- Onderzoek naar waar kansenongelijkheid (ondanks al onze inspanningen en inzet) in Utrecht het meest speelt, wat hierbij binnen de invloedsfeer van de gemeente ligt en welke effectieve interventies ons verder brengen;
- Een politiek en maatschappelijk debat over de effecten en doelen die we willen realiseren met kansengelijkheid en de keuzes die we hierin als gemeenteraad willen maken bij de dilemma's die spelen;
- Hoe we de monitoring en sturing het beste vorm kunnen geven;
- Hoe de gemeenteraad hierbij haar rol kan pakken en hierop kan sturen.

~~Uitvoering van deze notitie vraagt gezien de complexiteit van dit vraagstuk, de dilemma's en vragen die spelen, om een nadere uitwerking van het college. Het gaat dan om het verder aanscherpen en analyseren van waar kansenongelijkheid in Utrecht het meest speelt, welke beleidskeuzes dit vraagt om drempels weg te nemen en perspectief te bieden, welke mitigerende maatregelen nodig zijn gezien de gevolgen van bepaalde keuzes en hoe we sturing en monitoring vormgeven. Passend bij het Utrechts sturingsmodel geven we dit proces samen met onze partners in de stad vorm middels een lerende aanpak. De vervolgstap op deze uitgangspuntennotitie is dan ook een nadere uitwerking door het college van deze lerende aanpak.~~

Nederlanders met een lage SES score en/of migratieachtergrond krijgen over de gehele levensloop minder kansen



Bijlage 2. G4 analyse naar oorzaken kansengelijkheid

	Omgeving		Institutes		
	Huishouden / achtergrond	Buurt	Systemen (formele regels en wetten)	Informele gedragsregels (impliciete afspraken)	
 Gezondheid	Belangrijkste oorzaken (impact op alle domeinen) - Opleidingsniveau - Opvoedkundige vaardigheden ouders - Stress in het gezin (bv. door armoede/schulden, psychische problemen, etc.) - Herkomst	- Toegang tot activiteiten/sport - Aandacht voor gezondheid - Aandacht voor gezonde voeding	- Toegang tot activiteiten/sport/ beweegvriendelijke buurt - Gezonde voedselomgeving	- Zorgverzekeringen (eigen risico) - Toegankelijkheid (wijk)zorg - Financieringsgrondslag centrale zorgverlener voor gezin	- Beperkte focus op preventieve zorg - Culturele (mis)match zorg/zorgbehoevende (incl. kennislacune specifieke zorgbehoefte minderheden)
 Onderwijs		- Actieve leerondersteuning - Toegang en vindbaarheid goede informatie over systeem	- Goede (voor)school - Goede basisschool - Goede middelbare school	- Vrije schoolkeuze - Vroege selectie - Adviesmethodiek (CITO en schooladvies) - Sociale focus op "hoogopgeleid-zijn" (Vele) Kwetsbare overgangen	(Mis)match school, straat en thuiscultuur (Onbewuste) discriminatie in het onderwijs
 Werk & Inkomen		- Toereikende financiële situatie - Volwaardig werken en werkzekerheid	- Aanwezigheid positieve rolmodellen - Afwezigheid negatieve rolmodellen	- Arbeidscontracten (flex/zzp/vast) - Sollicitatieprocedures en kanalen, toegankelijkheid vacatures	(Onbewuste) discriminatie op de arbeidsmarkt - Dominante (witte) organisatiecultuur
 Wonen	- Passende woonsituatie (sociaal en vrije sector) - Kwaliteit van woonsituatie	Gemêleerde buurt (herkomst en opleidingsniveau en woonvormen)	- Sociale woningbouw en vrije sector - Wachtlijst- en plaatsingsmethodiek - Vermogensongelijkheid tussen kopers en huurders	(Onbewuste) discriminatie op woningmarkt - Dominante wijkcultuur	
 Veiligheid	Veilige thuisomgeving (geen huiselijk geweld, bv. gerelateerd aan alcoholisme)	- Veilige leefomgeving - Geen negatieve rolmodellen/ straatcriminaliteit	- Inzet politiecapaciteit - Fysieke inrichting wijken	(Onbewuste) discriminatie door politie/ (ervaren) etnisch profileren	
 Maatschappelijke participatie	- Aanwezigheid positieve rolmodellen - Vertrouwen in instituties/overheid - Ontwikkelen positieve identiteit en zelfvertrouwen	- Aanwezigheid van maatschappelijke rolmodellen - Vertrouwen in instituties/overheid	Toegankelijkheid overheidsdiensten (nabijheid, digitaal)	(Onbewuste) discriminatie in openbare ruimte. (Ervaren) onrechtvaardigheid - Afwijkende informele gedragsregels/geen toegang tot informele netwerken - Bestuurders afkomstig uit de "elite" realiseren zich te weinig elite te zijn	