

Reflecties Wetenschappelijke Board Enschede

Kansengelijkheid in Enschede

Enschede, 23 juni 2023

In het kort

Om kansengelijkheid tegen te gaan, kan de gemeente Enschede fysieke en ruimtelijke maatregelen op wijkniveau treffen. Deze dragen vooral bij aan de fysieke leefkwaliteit in wijken en de gezondheid van inwoners. Oplossingen gericht op het welzijn van inwoners kan de gemeente beter richten op individuele mensen die hulp nodig hebben en op hun sociale netwerk.

Inleiding

Het gemeentebestuur van Enschede wil extra maatregelen nemen zodat alle mensen in Enschede gelijke kansen hebben: kansengelijkheid. Op 30 mei stelde het college van Burgemeester en Wethouders van Enschede de nota Kansrijk Enschede vast, met daarin concrete plannen¹.

De Wetenschappelijke Board heeft tijdens haar vergadering van 23 juni 2023 gediscussieerd over het thema kansengelijkheid. De leden hebben vooraf informatie ontvangen van de gemeente, zoals kaarten met informatie over Enschede, de nota kansrijk Enschede, het rapport Atlas van afgehaakt Nederland (2021) en het rapport Elke regio telt (2023).

De Board heeft besproken of de inrichting van de ruimte in Enschede van invloed is op de kansengelijkheid en de sociale samenhang in Enschede. Wordt de sociale samenhang in Enschede beïnvloed als verschillende groepen (af)gescheiden van elkaar leven in Enschede? Is de inrichting van de stad van invloed op de kansen van mensen op een opleiding, op een goede gezondheid of op de arbeidsmarkt?

Aart de Vries en Suzanne Hautvast zijn strategisch adviseurs voor het sociaal domein binnen de gemeente Enschede en zij gaven een inleiding op het onderwerp.

De Wetenschappelijke Board probeerde op 23 juni de volgende vragen te beantwoorden:

1. *Algemeen:* Wat voor wetenschappelijke inzichten zijn belangrijk bij de reflectie op kansengelijkheid in Enschede vanuit ruimtelijk perspectief?
2. *Situatie in Enschede:* welk beeld laat Enschede zien op basis van de beschikbare data?
3. *Beleidsimplicaties:*

A Wat moet de gemeente Enschede er aan doen (normatief): moet de gemeente ingrijpen om kansengelijkheid tegen te gaan en op welke problemen moet de gemeente Enschede zich dan richten?

B Wat kan de gemeente Enschede doen aan kansengelijkheid (feitelijk): is het mogelijk en kansrijk om in te grijpen? Hoe zou de gemeente dan kunnen ingrijpen?

¹ Op 26 juni 2023 stemde ook de gemeenteraad van Enschede in met de Nota Kansrijk Enschede.

Reflecties van de Wetenschappelijke Board

De Wetenschappelijke Board vindt de vragen over kansengelijkheid ingewikkeld, omdat er veel oorzaken lijken te zijn die zorgen dat niet iedereen dezelfde kansen heeft. De politiek zoekt naar knoppen om aan te draaien en gelijke kansen te creëren, maar doordat het zo ingewikkeld is, is het ook niet eenvoudig om een oplossing te vinden. Daarnaast kunnen mensen heel anders denken over wat goed is voor mensen en spelen politiek ideologische voorkeuren een rol. Een voorbeeld.

De gemeente kan er vanuit gaan dat gelijke behandeling van mensen leidt tot gelijke kansen. Dat alle mensen vooral de (keuze)ruimte moeten krijgen om hun leven vorm te geven en dat dit zorgt voor kwaliteit van leven voor iedereen (capaciteitenbenadering van Amartya Sen): iedereen maakt op school bijvoorbeeld dezelfde Cito-toetsen en wordt dus op gelijke manier beoordeeld.

De gemeente kan ook uit gaan van de aanname dat ongelijke behandeling leidt tot gelijke kansen, zoals gebeurt bij de uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en in de nota kansrijk Enschede. In plaats van iedereen dezelfde fiets (of ondersteuning) te geven, geef je mensen de fiets (of ondersteuning) waarmee ze het beste komen waar ze heen willen.

In antwoord op vraag 1: kansengelijkheid vanuit ruimtelijk perspectief (algemeen)

Om iedereen gelijke kansen te geven, kan een gemeente per individuele inwoner oplossingen op maat aanbieden, maar vaak kiezen gemeenten voor een aanpak per wijk. Veel rapporten geven informatie over hoe goed of slecht wijken er voor staan. Soms gaan die rapporten uit van kenmerken die inderdaad iets zeggen over de problemen in een wijk (wateroverlast, hittestress, slecht geïsoleerde woningen), maar vaak is de informatie te abstract en kan de gemeente daar geen conclusies aan verbinden over de aanpak die het beste is. Als de gemeente een wijk helpt die slecht scoort, dan helpt zij niet alleen de mensen die het daadwerkelijk nodig hebben, maar ook mensen in die wijk waar het goed mee gaat. Andersom geldt hetzelfde: mensen die hulp nodig hebben, maar in goed scorende wijken wonen, kunnen buiten de boot vallen bij een wijkgerichte aanpak. Veel maatregelen moeten dus gericht worden op individuele mensen die hulp nodig hebben en niet op wijken. De wijk is een vindplaats voor problemen, maar de wijk is niet altijd de schaal waarop de gemeente oplossingen moet aanbieden aan mensen die problemen hebben. Ook omdat de wijkindeling van de gemeente niet altijd gelijk is aan de omgeving die inwoners zien en ervaren als hun wijk. De gemeente moet veel van haar oplossingen richten op de individuele mensen die hulp nodig hebben.

Fysieke en ruimtelijke maatregelen kunnen wel per wijk worden ingezet. Denk aan het concentreren van (welzijns)voorzieningen in wijken waar veel mensen wonen die ondersteuning nodig hebben. Of maatregelen die de fysieke leefkwaliteit verbeteren en daarmee bijdragen aan een goede gezondheid, zoals investeringen in de luchtkwaliteit of het bevorderen van spelen en bewegen.

In antwoord op vraag 2: wat is de situatie in Enschede?

Om te bepalen hoe goed of slecht het met inwoners gaat, wordt vaak gebruik gemaakt van de SES score. Ook de gemeente Enschede gebruikt deze methode. De SES-score geeft bijvoorbeeld informatie over de (afgeronde) opleiding, welvaart en werk van mensen. Helaas vertelt deze score weinig over de sociale omstandigheden en het welzijn van mensen. Wat

zegt een MBO-diploma tenslotte over het welzijn en geluk van iemand? Het is belangrijk dat de gemeente Enschede ook kijkt naar gegevens over de gezondheid van mensen en informatie over het sociale netwerk waar iemand op terug kan vallen.

Om te kunnen zeggen hoe de situatie in Enschede is, zijn dus allerlei gegevens nodig over de situatie in wijken maar ook over het welzijn van individuele inwoners. De kaarten van Enschede die de Wetenschappelijke Board ontving, geven vooral een beeld van de situatie op wijkniveau en kunnen gebruikt worden bij het nemen van maatregelen om de fysieke leefkwaliteit in wijken te verbeteren.

De Board zou daarnaast graag meer willen weten over het welzijn van individuele mensen om de situatie in Enschede te kunnen beoordelen. Informatie over bijvoorbeeld hun gezondheid. Ook is belangrijk om te weten hoe inwoners zelf een goede kwaliteit van leven omschrijven. Wat denken inwoners zelf nodig te hebben om hun kansen te vergroten? Pas er voor op dat de gemeente en andere organisaties die zich inzetten voor het welzijn van inwoners, alleen maatregelen bedenken op basis van de normen die zij zelf hanteren. Niet iedereen hanteert dezelfde normen over wat bijvoorbeeld een passende leefstijl is, want die normen worden mede bepaald door de omgeving waarin mensen opgroeien. De omgeving heeft veel invloed op de keuze die iemand maakt om te roken, te sporten of groente en fruit te eten.

Informatie over de sociale netwerken in Enschede en hun invloed op het welzijn van inwoners is dus ook belangrijk. Er wordt vaak aangenomen dat de leefstijl en gezondheid van mensen niet alleen een individuele keuze is, maar dus mede wordt bepaald door iemands sociale netwerk. Dat netwerk is niet gekoppeld aan een wijk of buurt, kent geen fysieke grenzen. De gemeente Enschede moet zich misschien meer richten op het in beeld brengen van kwetsbare groepen mensen door te kijken naar gegevens over het welzijn van inwoners en de werking van hun sociale netwerken (netwerkanalyse). De gemeente kan bijvoorbeeld gebruik maken van de zogenaamde "latente klassenanalyse" zoals beschreven in het rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau, *Eigentijdse ongelijkheid. De post-industriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023*. In het rapport worden zeven klassen beschreven van mensen die dezelfde kenmerken hebben, maar niet tot eenzelfde groep of netwerk behoren. Misschien dat sociale netwerken ook invloed hebben op de sociale samenhang in Enschede?

In antwoord op vraag 3: wat moet en kan de gemeente doen?

Als de gemeente Enschede ervoor kiest om kansenongelijkheid tegen te gaan, moet zij haar beleid afstemmen op de wijken en buurten, de individuele inwoner en op diens sociale netwerk. Er zijn problemen op wijkniveau en problemen op individueel niveau en die zijn niet altijd tot elkaar te herleiden. Dus een wijkbeleid lost niet alle individuele problemen op en andersom: beide zijn nodig.

Op wijkniveau kan de gemeente maatregelen treffen die de leefbaarheid en gezondheid van inwoners verbeteren. Door wijken in te richten op een manier die beweging van mensen bevordert en die bijvoorbeeld hittestress, wateroverlast of luchtvervuiling tegen gaat. De gemeente kan haar sociaal beleid dus vertalen naar maatregelen in het fysieke domein.

Er is een enorme beleidsdrukte ontstaan met heel veel hulpverleners en coaches die zich bezig houden met het welzijn van individuele inwoners in wijken. De gemeente doet er goed aan om haar inspanningen niet te veel te versnipperen, want dan schiet zij met hagel en dat werkt niet. De gemeente moet kiezen waar zij haar energie concreet op in zet, zich daar goed in verdiepen en er vanuit gaan dat die inzet ook op andere vlakken door werkt. Inzetten op taal en geletterdheid van inwoners is bijvoorbeeld belangrijk, maar alleen taallessen aanbieden is dan niet voldoende, meer maatregelen op dat gebied zijn dan nodig. Een aanpak die integraal is, gericht op alle beleidsthema's is niet perse de juiste aanpak. Streven naar een samenhangende aanpak vanuit beleid, leidt onvermijdelijk tot spanning en tot discussie over wat belangrijker is en wat leidt tot de beste resultaten: inzetten op gezondheid of inkomen, op scholing of een woning? Discussie over wat allemaal vanuit verschillende beleidsterreinen gedaan moet worden om iedereen dezelfde kansen te bieden is nodig, maar bij het verbinden van die beleidsterreinen doet de gemeente er goed aan om niet al te hoge ambities na te streven.

Op netwerkniveau kan de gemeente ervoor kiezen om vooral ondersteuning te bieden aan kwetsbare groepen en hun sociale netwerk. De Board vraagt zich af waarom de gemeente in de nota kansengelijkheid zo de nadruk legt op jongeren als aparte doelgroep. Die jongeren moet de gemeente helpen, maar dat moet de gemeente vooral ook doen door aandacht te schenken aan hun sociale netwerk, zoals de ouders en school. Die inzet op jongeren lijkt meer een politieke keuze dan een keuze vanuit kennis over de werking van maatregelen.

Gemeenten en rijk zouden meer moeten monitoren of concrete maatregelen helpen en waarom ze wel of niet de inwoners helpen. Er wordt bij het maken van beleid en het bedenken van maatregelen veel uitgegaan van veronderstellingen, maar zijn die wel onderbouwd met bewijs daarvan? Het lijkt erop dat maatregelen en voorzieningen niet makkelijk stopgezet worden, omdat inwoners en politiek er geen afstand meer van willen nemen. De gemeente moet dus werken met 0-metingen en vervolgens de effecten van beleid en van maatregelen meten. Op die manier kan de gemeente leren van haar aanpak en kan zij uitleggen waarom zij wel of niet door gaat met een bepaalde aanpak en met voorzieningen.

Conclusie

In antwoord op de vragen van de gemeente Enschede bepleit de Wetenschappelijke Board:

1. dat de gemeente Enschede duidelijk is over de ideologische uitgangspunten die leidend zijn voor haar sociaal beleid en maatregelen om kansengelijkheid tegen te gaan;
2. dat de gemeente Enschede op wijkniveau vooral fysieke en ruimtelijke maatregelen neemt, zoals bijvoorbeeld maatregelen om hittestress tegen te gaan en (welzijns)voorzieningen in wijken waar veel mensen wonen die ondersteuning nodig hebben;
3. dat de gemeente Enschede in kaart brengt hoe de situatie in Enschede is door te kijken naar de situatie in wijken, maar vooral ook naar het welzijn van individuele inwoners en de invloed van hun sociale netwerk;
4. dat de gemeente Enschede in haar sociaal beleid en het tegen gaan van kansengelijkheid rekening houdt met die verschillende gegevens;

5. dat de gemeente concreet formuleert welke beleidsmaatregelen zij kiest en op grond van welke aannames die keuze wordt gemaakt;
6. en dat zij ook gaat monitoren of die concrete beleidsmaatregelen daadwerkelijk het gewenste effect hebben op het welzijn van haar inwoners, zodat maatregelen aangepast of stopgezet kunnen worden als blijkt dat ze niet helpen.