

Reflecties Wetenschappelijke Board Enschede

Signalensessies

Enschede, 21 maart 2024

Inleiding

In het kader van haar strategische planning en control cyclus organiseert de gemeente Enschede jaarlijks zogenaamde signalensessies. Per strategische opgave kijkt de organisatie naar signalen, trends en ontwikkelingen buiten en binnen de organisatie. Hieruit distilleert zij rode draden. Ook kijkt de organisatie of er aanleiding is om de gemeentelijke ambities en koers aan te passen. De opbrengst wordt meegegeven aan het gemeentebestuur en deze neemt ze mee in het proces richting de zomernota.

De Wetenschappelijke Board wordt gevraagd te reflecteren op de uitkomsten en opbrengst van de ambtelijke signalensessies en de rode draden die daaruit zijn gedestilleerd.

Vragen aan de Wetenschappelijke Board op 21 maart 2024:

- a. Meer dan vorig jaar kwam tijdens de signalensessies naar voren dat de gemeente zoekende is naar manieren om met alle uitdagingen en alle veranderingen in de samenleving om te gaan. Die uitdagingen liggen op heel diverse terreinen, zoals netcongestie, woningnood, jeugdzorg en polarisatie. Organisatie en bestuur zoeken naar passend beleid en doeltreffende interventies en tegelijk proberen zij de gemeentelijke rol en werkwijze aan te passen. Uit de signalensessies kwam bijvoorbeeld naar voren dat gebiedsgericht werken belangrijker wordt om problemen integraal op te kunnen lossen. Dat roept de vraag op of deze aanpak bruikbaar is voor problemen uit alle beleidsterreinen, zowel fysiek als sociaal? De Wetenschappelijke Board wordt gevraagd om te reflecteren op de wijze waarop de gemeente Enschede probeert afwegingen te maken en nieuwe oplossingen te vinden.
- b. Uit de signalensessies en rode draden komt naar voren dat er grote uitdagingen liggen voor de stad Enschede. De veerkracht van de stad wordt op de proef gesteld. Van de gemeente Enschede wordt extra flexibiliteit en inventiviteit verlangd. De Board wordt gevraagd om vanuit wetenschappelijk perspectief te reflecteren op de vele transities die in Enschede gaande zijn. En bieden de uitkomsten van de signalensessies enig houvast om bij te gaan sturen? Wellicht dat er thema's zijn waar de Board dieper op in wil gaan tijdens haar volgende vergaderingen?

De Wetenschappelijke Board probeert antwoord op bovenstaande vragen te geven aan de hand van de volgende vier thema's:

1. Handvatten voor het maken van afwegingen
2. Co-creatie en co-learning
3. Prioriteren en optimaliseren
4. Gebiedsgericht werken

Reflecties

Handvatten voor het maken van afwegingen

De Wetenschappelijke Board is gevraagd om te reflecteren op de manier wijze de gemeente Enschede probeert afwegingen te maken (vraag a). Allereerst is het goed om te erkennen dat er geen objectieve grondslag is voor de keuzes die de gemeente moet maken. Er zijn veel keuzes mogelijk vanuit een politieke visie. Mede daardoor is het moeilijk om het voorleggen van enkele keuzepakketten met maatregelen te organiseren.

Wat kan helpen bij complexe vraagstukken is de Theory of change. Dit model helpt om zogenaamde 'impact pathways' te beschrijven. Dat is de weg die naar de gewenste verandering moet leiden: wat doe je, met wie en tot welke uitkomst kan dit leiden? Dit model helpt met het (inzichtelijk) maken van korte en lange termijn afwegingen, doordat het helpt de impact van keuzepakketten te beschrijven. Je kunt het model gebruiken door via co-creatie samen prioriteiten te bepalen. Het helpt minder bij het prioriteren van de gemeentelijke beleidsinzet tussen de vier strategische opgaven.

De Board bepleit dat gemeente Enschede in haar (beleids)stukken refereert aan de kennis die zij heeft opgedaan door te leren van het verleden en van andere gemeenten. Zorg dat medewerkers zich bewust zijn van het belang van leren, van het verzamelen van kennis en het benutten en benoemen van de verzamelde en gebruikte kennis. Dit hoort ook bij Theory of Change.

In het sociaal domein is het lastig om de (maatschappelijke) impact van beleid(smaatregelen) te bepalen, omdat die impact oneindig is. In het sociaal domein kan de gemeente een ander model gebruiken, de zogenaamde COM-B benadering. Dit is een wetenschappelijk onderbouwd gedragsmodel. Het model draait om drie factoren die van invloed zijn op gedrag (behaviour): capability (capaciteit), opportunity (omgeving) en motivation (motivatie).

Vanuit deze beide modellen kun je bijvoorbeeld naar de transitie in de (jeugd)zorg kijken (in antwoord op vraag b). Heeft de gemeente scherp voor ogen welke uitkomsten zij na streeft? Zorg voor een eigen perspectief en strategische zorgvisie op wat de (jeugd)zorg moet zijn. Vertaal deze visie naar een aanpak en naar de opdrachten en aansturing van alle zorgverleners. Gemeente en zorgverleners benaderen de uitvoering ieder vanuit een eigen perspectief. Daarom is er afstemming nodig over de vraag: moeten we sturen en monitoren op behandeling van de goede cliënten (perspectief van de gemeente) of op een goede behandeling van cliënten (perspectief van de zorgaanbieders)? Gemeente Enschede moet misschien wel kennis en inzicht hebben op beide vlakken, maar momenteel heeft de gemeente vooral beleidskennis en nog geen inzicht in de effectiviteit van de aanpak op clientniveau. Dat is ook haar taak niet. Om te komen tot een goed samenspel tussen kennis van beleid en kaders en kennis van de uitvoering is een stevige investering nodig van de gemeente in deskundigheid van medewerkers. Maar het zou uiteindelijk wel eens kunnen zorgen dat er beter gestuurd kan worden op het voorkomen van overbehandeling van lichte

gevallen en onder behandeling van zware gevallen of gevallen die niet in beeld zijn. De Board zou graag nog een keer volgende vergadering doorpraten hierover¹.

Co-creatie en co-learning

De Board vindt het positief dat de gemeente haar aanpak en effectiviteit vergelijkt met andere referentiegemeenten, omdat ze hiervan kan leren. Zo kan ze bijvoorbeeld inzicht krijgen in de vraag wat effectiever is: rollators (onbeperkt) uitdelen of niet, geld uitgeven aan zorg of aan sport? Co-learning kan de gemeente zowel intern tussen sectoren organiseren, als extern met partners.

Ook co-creatie met partners kan zinvol zijn, bijvoorbeeld met partners die grote invloed hebben op gemeentelijk beleid, zoals waterschappen en energieleveranciers. Zorg wel voor een sterke positie als gemeente in alle publiek-private-samenwerkingsconstructies, zeker als de gemeente zelf onvoldoende invloed heeft.

Prioriteren en optimaliseren

Bij het maken van afwegingen is het belangrijk om te kijken of een maatregel voldoende meetbaar en merkbaar bijdraagt aan de gemeentelijke doelen en de beoogde maatschappelijke impact. Maak goed gebruik van de wederzijdse afhankelijkheid van de opgaven: daardoor kunnen oplossingen aan meerdere doelen bijdragen. Ook de interactie tussen indicatoren is dus van belang.

Beleidsafdelingen moeten ook rekening houden met, of zich zelfs beperken tot, de mogelijkheden en instrumenten die de uitvoering heeft: wat mag en kan de uitvoering wel en niet? Als de gemeente bijvoorbeeld zelf geen grond heeft, dan kan zij in het fysieke domein niet veel doen. Wees realistisch en eerlijk over de instrumenten die de gemeente in kan zetten. Pak bijvoorbeeld de bottlenecks aan, zoals netcongestie of het dreigende tekort aan personeel in de zorg. Zo lang dergelijke bottlenecks bestaan hebben andere maatregelen vaak weinig zin.

Stel jezelf ook de vraag of mensen in de uitvoering voldoende ruimte voelen om te optimaliseren. Er wordt vaak gesproken over prioriteren van beleidsmaatregelen, maar net zo goed moeten mensen in de uitvoering ook ruimte hebben om te optimaliseren. Uit onderzoek in opdracht van het AenO Fonds blijkt dat de veranderkracht van gemeenten in de uitvoering zit. Dat neemt niet weg dat te veel van onder af werken kan leiden tot uitstel van besluitvorming en dat kan leiden tot gevoelens van onrust en onveiligheid onder medewerkers.

Gebiedsgericht werken

De gemeente Enschede probeert een fysieke en sociale insteek van wijkgericht werken te combineren. Zij hoopt op die manier meer integraal te kunnen werken. Op individueel niveau hebben inwoners ook te maken met fysiek en sociaal beleid. Maar waarschijnlijk is het probleem meestal te ingewikkeld. De sociale insteek richt zich op de mens en diens netwerk.

¹ Op 12 juli 2024 richt de Wetenschappelijke Board zich mede op dit onderwerp als zij zich buigt over de jeugdzorg in Enschede.

Fysiek beleid kent een geografische aanpak. Dat zijn twee verschillende benaderingen, die zorgen voor spanning als je ze integreert. Kies een schaal van handelen die past bij het probleem en zorg voor maatwerk per wijk. En vergeet niet om rekening te houden met tempoverschillen: de politiek werkt met een perspectief van vier jaar, ruimtelijke ontwikkeling kijkt tien jaar vooruit en de natuur vraagt om een perspectief op nog veel langere termijn.