

# Reflecties Wetenschappelijke Board gemeente Enschede

Veerkracht van Enschede

Enschede, 1 december 2022

## Korte achtergrondschets

Op 1 december 2022 reflecteerde de Wetenschappelijke Board op de veerkracht van Enschede.

De gemeente Enschede beseft dat strategisch sturen vraagt om het tijdig zien van trends en signalen buiten en binnen de organisatie, maar dat dit vervolgens ook vraagt om voldoende kennis en flexibiliteit om tijdig daarop te anticiperen. Dat besef is zichtbaar in het gemeentelijk proces van de rolling forecast: met een scenariostudie en no regrets, jaarlijkse signalensessies, beleid en begroting georganiseerd rondom integrale opgaven en ondersteuning door cockpit053, regisseurs voor de vier opgaven, een Wetenschappelijke Board en data-gedreven werken. Dit proces staat kort beschreven in de Aanzet tot een Koersdocument (eerder besproken in de Board).

De stad en gemeente staan echter steeds meer onder druk door een veelheid aan crises, transformaties en 'sudden impacts'. Denk aan de klimaatcrisis, coronapandemie en de oorlog in Oekraïne die zorgde voor een stroom vluchtelingen en stijgende gasprijzen. Dat heeft geleid tot de vraag naar de veerkracht van Enschede.

De Wetenschappelijke Board heeft voorafgaand aan de vergadering kennis genomen van:

- Gemeente Enschede, *Aanzet tot een Koersdocument Enschede 2022* (2022)
- P.J.G.Ribeiro en L.A.P.J.Goncalves, *Urban resilience: a conceptual framework* (Sustainable Cities and Society 50, 2019)
- J. van Breda, L.Hoogduin en J.Janssen, *Een werkend klimaatbeleid stelt complexiteit centraal* (ESB, 2022).

## Vraagstelling

De Board heeft gereflecteerd op de veerkracht van Enschede aan de hand van de volgende vragen:

1. Hoe kan de gemeente Enschede bepalen of haar strategisch beleid en de uitvoering daarvan voldoende weerbaar zijn? Waar moet zij op letten? Deze vragen kunnen beantwoord worden aan de hand van de vier opgaven.
2. Kijkend naar het koersdocument met het wenkend perspectief en de vier strategische opgaven, blijkt daaruit dat de gemeente voldoende in zet op de veerkracht van de stad Enschede? Wat valt de Wetenschappelijke Board op? Ontbreekt er iets volgens de Wetenschappelijke Board?

Hieronder geeft de Wetenschappelijke Board een korte reflectie, ter aanbieding aan het college van BenW van Enschede.

## Reflectie

In antwoord op vraag 1

De Board stelt eerst een aantal bestuurlijke en maatschappelijke vragen aan de orde. We leven in een tijd van transformaties. Kan de gemeente Enschede voorbereid zijn op een toekomst die onzeker is? Kan en wil de gemeente knopen doorhakken op basis van beperkte informatie? Wat kenmerkt dan een veerkrachtig stad? Is dat het adaptieve vermogen en kunnen omgaan met tegenslagen en kan de gemeente daarop (be)sturen? Of is dat onmogelijk en kan de gemeente niet meer doen dan muddling through (voortmodderen) en handelen als een soort van 'geblinddoekte besluitvormer'? Hoe maakbaar is de maatschappij?

Veerkracht kan betrekking hebben op verschillende niveaus, zoals bijvoorbeeld:

- de individuele mens (die terug veert na een traumatische ervaring),
- een gezin of gemeenschap (met een robuust systeem)
- of een stad en haar bestuur die zich voorbereiden op toekomstige tegenslagen met een bestuursstelsel dat is gericht op anticipatie en aanpassing.

De artikelen lijken te suggereren dat de overheid kan sturen op veerkracht en adaptief vermogen en schetsen beide wat daarvoor georganiseerd moet worden. Daarbij bestaan er verschillen tussen inhoudelijke domeinen. De Wetenschappelijke Board wijst erop dat in de artikelen wordt uitgegaan van enige mate van voorspelbaarheid en veronderstelde causaliteit. Dat zijn lineaire kenmerken, terwijl de onzekere toekomst bij uitstek juist niet lineair is en in zekere mate onvoorspelbaar.

Dat wil overigens niet zeggen dat de gemeente niets zou moeten of kunnen doen. De Wetenschappelijke Board benadrukt dat het goed is dat de gemeente nadenkt over hoe zij zich kan voorbereiden op tegenslagen. Wees je dan wel bewust van de invloed die je brede zienswijze op de toekomst van de stad heeft. Welke toekomstbepalende keuzes wil de politiek van Enschede maken?

De gemeente Enschede kan bijvoorbeeld kiezen voor een negatieve blik op veerkracht. Zij kan dan anticiperen op (voorspelbare) tegenslagen, door maatregelen te treffen waarmee je de negatieve impact van die tegenslagen beperkt. Aanvullend daarop kan de gemeente de vraag stellen, wat de stad en gemeente zouden moeten doen wanneer zij worden geconfronteerd met een tegenslag. Als de gemeente Enschede met deze bril naar haar koersdocument zou kijken, blijkt dan daadwerkelijk dat op alle vlakken voldoende veerkracht is georganiseerd, zowel voor de korte als de lange termijn? Hierbij speelt dat de overheid de afgelopen jaren veel gesneden heeft in haar organisatie om efficiëntie te vergroten. De Wetenschappelijke Board benadrukt dat een dergelijke operatie alleen kan plaatsvinden vanuit een visie op veerkracht. Anders snij je als overheid onbedoeld ook datgene weg dat je veerkrachtig maakt.

De gemeente kan ook kiezen voor een ander perspectief. Zij kan kiezen voor een meer positieve blik op veerkracht door in te zetten op de kracht van de stad. Dit heeft de Board in het verleden veel vaker bepleit. Om veerkrachtig te zijn als stad en organisatie zou de gemeente kunnen kiezen voor een insteek waarbij ieder onderdeel, groot of klein, vergelijkbare (veerkrachtige) eigenschappen heeft en verbonden is met de andere

onderdelen. Dan blijkt dat de complexiteit die op de schaal van de stad en regio bestaat, ook te vinden is op de kleinere schaal van organisaties en inwoners. Je kunt het vergelijken met een bloemkool en de afzonderlijke bloemkoolroosjes waaruit deze is opgebouwd. Veerkrachtige medewerkers vormen dan samen een veerkrachtige organisatie. Gastvrije burgers vormen dan samen een gastvrij Enschede. De Enschedese mentaliteit is onderdeel van de veerkracht van Enschede.

Gebruik maken van al die krachten in de stad betekent dat de gemeente veel ruimte moet laten voor de stad en haar inwoners om binnen randvoorwaarden zelf met oplossingen te komen, bijvoorbeeld voor de opgave om de CO2 uitstoot te reduceren. De gemeente moet dan zorgen dat zij niet teveel op details stuurt. Een wenkend perspectief, zoals verwoord in het Koersdocument, biedt in principe veel ruimte voor een aanpak naar dat wenkend perspectief, zonder meteen lineair een weg te schetsen naar een vastgesteld punt op de horizon. Dan kunnen creatieve processen ontstaan: studenten hebben bijvoorbeeld wel eens voorgesteld om niet een CO2 neutrale stad te worden, maar een CO2 negatieve stad. Gezonde steden kunnen zo wel eens belangrijker worden dan traditioneel aantrekkelijke steden, ook vanuit oogpunt van kansengelijkheid. Een gezonde stad is aantrekkelijk voor hoger opgeleiden en tegelijk goed voor de kansengelijkheid van inwoners.

De gemeente moet daarom nadenken over de keuze of zij veerkracht vanuit een defensief perspectief of een verruimend perspectief benadert, en hoeveel zij wil 'loslaten' in de sturing naar lineaire stippen op de horizon.

*In antwoord op vraag 2*

In antwoord op de vorige vraag heeft de Board benadrukt dat het belangrijk is om naar veerkracht te streven op de schaal van de gehele stad en (Eu)regio, maar ook naar veerkracht op kleinere schaalniveaus zoals bij organisaties en individuen. En dat de complexiteit op alle niveaus groot is. In antwoord op vraag 2 benadrukt de Board dat integraal beleid bij uitstek kijkt naar het geheel en de samenhang tussen beleidsterreinen. Maar, vanwege de grote complexiteit kan de gemeente ook niet anders doen dan te blijven kijken naar de afzonderlijke domeinen. De Board reflecteert mede daarom op de afzonderlijke opgaven binnen het koersdocument vanuit het perspectief van veerkracht.

*Opgave inclusief Enschede*

Het koersdocument en de opgaven, zoals de inclusieve stad, lijken gericht op het bieden van een vangnet voor individuele burgers die niet mee kunnen komen. Komende tijd wil de raad nog extra aandacht schenken aan het thema kansengelijkheid. Daarbij wijst de Board erop dat kansengelijkheid een begrip is dat op meerdere manieren gedefinieerd kan worden. Wil de gemeente voor iedereen gelijke omstandigheden creëren waarbinnen ieder zijn kansen kan pakken? Of wil de gemeente met kansengelijkheid een stap verder gaan, door juist mensen die niet in staat zijn om hun kansen te grijpen de hulp en ondersteuning te bieden die zij nodig hebben?

Met de opgave inclusief Enschede streeft de gemeente er naar dat alle inwoners financieel zelfstandig zullen zijn. De vraag is of dit wel realistisch en haalbaar is voor iedere inwoner. De gemeente kan er natuurlijk naar streven dat meer mensen financieel zelfstandig worden, maar er zal altijd een bepaalde groep inwoners blijven die (financiële) hulp nodig houdt. De gemeente zet daarbij de hulpvraag van inwoners zelf centraal in haar beleid. Ook daarbij is

het maar de vraag of dit wel realistisch is. Niet alle inwoners zullen hun (hulp)vraag kunnen stellen (denk bijvoorbeeld aan de jeugdzorg).

Tot slot wijst de Board erop dat een kansengelijkheid die uitsluitend beredeneerd wordt vanuit de sociaaleconomische omstandigheden van inwoners over het hoofd ziet dat inwoners ook recht hebben op een goede gezondheid. Sociaaleconomische verschillen blijken immers sterk van invloed op de gezondheid van mensen. Tot slot is het goed om te beseffen dat de inzet op kansengelijkheid ook sturing kan geven aan de negatieve gevolgen van duurzaamheidsmaatregelen, denk daarbij bijvoorbeeld aan de toenemende energiearmoede.

#### *Opgave aantrekkelijk Enschede*

De Board benadrukt dat de aantrekkelijkheid van Enschede mede bepaald wordt door wat er allemaal *goed* georganiseerd is, zoals sportclubs, verenigingen en voorzieningen. Deze 'social fabric' maakt Enschede een krachtige stad, een sociale stad. Deze staat momenteel onder druk en zou door de gemeente beschermd moeten worden, bijvoorbeeld door in te zetten op het ondersteunen van mogelijkheden van inwoners om elkaar te ontmoeten.

Een veerkrachtige stad moet oog hebben voor de veerkracht van *alle* inwoners. De discussie over het aantrekken van hoger opgeleiden leidt in Enschede nog wel eens ten onrechte tot een politieke tegenstelling, alsof er gekozen moet worden tussen twee uitersten. Vanuit het oogpunt van veerkracht is inzet nodig op zowel het aantrekken van hoger opgeleiden als op het versterken van de veerkracht van niet hoogopgeleide inwoners. Alle inwoners bepalen tenslotte samen de veerkracht van de stad.

Veiligheid is belangrijk om een aantrekkelijke stad te zijn, maar de gemeente doet er goed aan om wel realistisch te zijn over overlast. Een voorbeeld is drugsoverlast die voor een deel niet is op te lossen en voor een deel afhankelijk is van beleid buiten de gemeente, zoals bijvoorbeeld het nieuwe drugsbeleid van Duitsland.

De inzet op mobiliteit heeft betrekking op het aantrekken van hoger opgeleiden van buiten de stad, maar ook op de bereikbaarheid en het vervoer binnen de stad. Voor dit thema geldt, evenals voor bijvoorbeeld de investering in woningen en voorzieningen, dat het goed is om duidelijk te zijn over het schaalniveau waarop maatregelen nodig zijn en waarop zij impact hebben. Investerings van de gemeente Enschede in voorzieningen zoals cultuur dragen immers bij aan de aantrekkelijkheid van de gehele regio en niet alleen van de stad.

#### *Opgave open Enschede*

Denk bij de inzet op veerkracht dus ook aan regionale samenwerking. Er liggen kansen voor Enschede om samen te werken aan gemeenschappelijke opgaven. Dit laat onverlet dat Enschede een asymmetrische functie heeft in de regio, als centrumstad met voorzieningen voor de regio. Daar staat tegenover dat in Enschede ook relatief veel mensen wonen die hulp nodig hebben. Het valt te overwegen om als gemeente breder te kijken naar veerkracht, bijvoorbeeld naar het schaalniveau van de regio en haar omliggende gemeenten.

#### *Groen en duurzaam Enschede*

Het koersdocument beschrijft voor deze opgave vooral praktische acties maar weinig ambities, terwijl toch wordt gesproken over de 'transformatie' richting een duurzame stad. Dit lijkt vooral te komen door het ontbreken van middelen bij de gemeente Enschede zelf, waardoor de gemeente vooral mensen en partners in de stad probeert te stimuleren en faciliteren om aan duurzaamheid te werken. Als de gemeente zelf stevig aan duurzaamheid

wil werken, lijkt zij meer middelen nodig te hebben. Tegelijk zal het realiseren van een groen en duurzaam Enschede ook een grote politieke bereidheid vergen. Een stevige duurzaamheidsaanpak zal ongetwijfeld tot een flinke discussie in de stad zal leiden.

#### *Tot slot*

Het college heeft de Aanzet tot een koersdocument meegegeven aan de raad als onderdeel van het overdrachtsdocument. Daarmee is de inhoud van het document niet 1:1 vastgesteld. Net zomin als de gemeente de opbrengst van de dialoog met de stad formeel heeft vastgesteld. Komende tijd gaan college en raad verder met de input die beiden documenten hebben gegeven. De Board is benieuwd hoe het vervolgtraject eruit gaat zien en wat het eindresultaat zal zijn. Is dat resultaat een verhaal van de stad, een toekomstvisie, en/ of een wenkend perspectief?

De Board betwijfelt of de gemeente wel één alomvattend verhaal van de stad zou moeten opstellen. De gemeente kan ook vaststellen dat de stad meerdere verhalen kent, met oog voor de diversiteit van haar bevolking. De gemeente kan dus ook meerdere verhalen van de stad opstellen vanuit het perspectief van de inwoners.

De Board zou graag inzicht krijgen in de afwegingen die in de toekomst meespelen bij het bepalen van de (veerkrachtige) koers van de stad, zowel de inhoudelijke afwegingen als de politieke en participatieve afwegingen. Zo is het van belang om onderscheid te maken tussen wetenschap versus politiek, want stikstof is een wetenschappelijk bewezen probleem, maar de politiek bepaalt of en wat zij doet met stikstof. Waak er ook voor dat een gemeentelijke visie en strategische keuzes geen uitkomst wordt van participatietrajecten. Participatie moet georganiseerd worden binnen bepaalde kaders die door de politiek zijn bepaald. Op de politiek rust de verantwoordelijkheid om zelf (moeilijke) keuzes en afwegingen te maken.