

Lerende evaluatie Enschede Akkoord

Samen  **Enschede**

15 december 2021

Studio Vers Bestuur

Anne Scheinberg, Marieke Vinke

Achtergrond

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 heeft de gemeenteraad van Enschede Het Enschede Akkoord vastgesteld. Hierin werd beschreven hoe de gemeenteraad de komende coalitieperiode samen met alle Enschedeërs – inwoners, bedrijven en instellingen – maatschappelijke problemen wilde oplossen en de stad wilde betrekken bij de besluitvorming. Dit aan de hand van een agenda met de belangrijkste onderwerpen voor de stad.

Nu, drie jaar later, is niet van het Enschede Akkoord terecht gekomen wat vooraf verwacht en gehoopt werd. *"Vanuit mijn vakgebied was ik er buitengewoon trots op. Echt super basis. Staan er goede dingen in. Werden er goede gesprekken gevoerd. We wisten allemaal wel dat dat natuurlijk in de praktijk best lastig zou worden. Maar dit had ik eerlijk gezegd niet verwacht."* (betrokkene Enschede Akkoord)

Wel is er veel geleerd. Wat kan de gemeenteraad leren van het proces dat is doorlopen en welke inzichten kunnen worden meegegeven aan de volgende gemeenteraad? Om leerervaringen van de afgelopen drie jaar te kunnen 'vastpakken' en gezamenlijk inzicht te krijgen in een handelingsperspectief voor de komende coalitieperiode willen we met deze lerende evaluatie de volgende onderzoeksvraag beantwoorden:

Hoe komt het dat - ondanks een positieve start met een Enschede akkoord, het instellen van een commissie met mandaat en geld - het traject niet is gelopen zoals vooraf verwacht? Wat kunnen we hier van leren voor een volgende coalitieperiode?

Participatieve en Lerende evaluatie

Omdat de nadruk van deze evaluatie op 'leren' ligt, wordt gekozen voor een *participatieve en lerende evaluatie*. Een kwalitatieve onderzoeksmethode waarbij het niet gaat om verantwoorden of afrekenen, maar om gezamenlijk leren. De opbrengsten zijn niet 'telbaar', maar 'vertelbaar'. De essentie van een *participatieve en lerende evaluatie* is dat de kerngroep betrokkenen, in dit geval de leden van de Enschede Akkoord, in het centrum staat van de evaluatie. De inhoud is van hen en niet (van buitenaf) voor hen. Bij de methode horen relatief streng gehanteerde spelregels en een sterke discipline.

De onderzoekers van SVB hebben ervoor gekozen, in overleg met de griffie, om de leden van de commissie en andere betrokkenen in individuele gesprekken van een uur te interviewen. Bij de methode hoort een checklist met vragen (zie bijlage 1) die als leidraad gebruikt werd tijdens de gesprekken. Van de checklist kon ook worden afgeweken als een gesprek een andere wending nam dan verwacht, daar was alle ruimte voor. Van elk interview is zowel een opname als een verslag gemaakt. SVB heeft de opnames laten uittypen zodat de onderzoekers deze documenten konden analyseren om tot inzichten te komen.

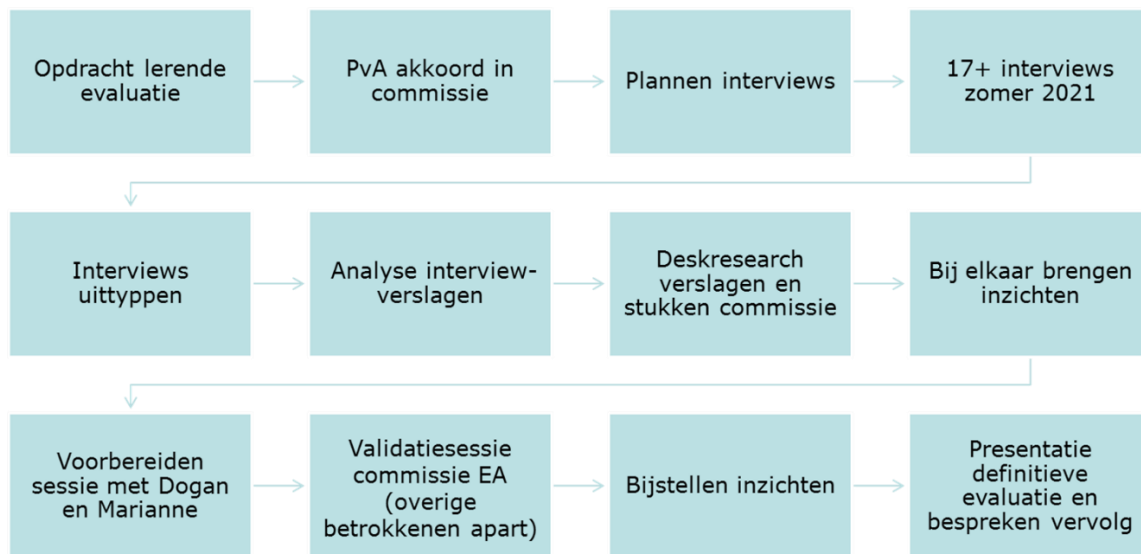
Om de opbrengsten uit de interviews goed te kunnen interpreteren hebben de onderzoekers deskresearch uitgevoerd. Onder meer van het bestuursakkoord, het Enschede akkoord, de verslagen van de bijeenkomsten van de commissie en de aanvullende stukken die op de agenda van de commissie hebben gestaan en beschikbaar zijn op de website van gemeente Enschede.

Na de analyse hebben de onderzoekers de voorlopige inzichten met de griffie en voorzitter van de commissie gedeeld voor voorlopige validatie. Vervolgens zijn de inzichten aan de commissie gepresenteerd tijdens een validatiesessie. Niet om met elkaar overeenstemming te vinden over de inzichten of in discussie te gaan, maar om feiten te checken, hiaten aan te vullen en verkeerde interpretaties te voorkomen. Betrokkenen die niet aanwezig konden zijn bij de commissie, hebben in aparte gesprekken de mogelijkheid gehad te valideren. Dit aan de hand van drie vragen:

- 1) Zijn de uitkomsten herkenbaar?
- 2) Zijn er aanvullingen?
- 3) Zijn er nuanceringen?

Na validatie van deze inzichten bij alle gesprekspartners presenteren we deze in aangescherpte vorm in bijgaande rapportage.

Proces participatieve en lerende evaluatie Enschede Akkoord



Zes inzichten

Hoewel het gevoel iets te moeten leren tijdens het traject van het Enschede Akkoord wellicht ontbrak, is men zich er in dit stadium zeker van bewust dat er uit deze ervaring iets te leren valt. Dit wordt bevestigd door de brede deelname aan de interviews en de openhartige en kwetsbare gesprekken die we hebben gevoerd. Daar is moed voor nodig en het tekent de ontwikkeling die in de afgelopen periode is doorgemaakt. Door deze open houding van alle betrokkenen hebben we zicht gekregen op het proces van het Enschede Akkoord en zijn we tot zes inzichten gekomen die antwoord geven op de onderzoeksvraag. In de volgende hoofdstukken zal op ieder inzicht afzonderlijk worden ingegaan.

De zes inzichten hangen onderling samen:



Inzicht 1: Afwezig en wisselend politiek en ambtelijk leiderschap

Het proces naar het Enschede Akkoord is gestart met een oprechte wens tot een a-politiek proces. Om dit te ondersteunen, heeft de afgevaardigde van de partij Burger Belangen bewust een stapje terug gezet en daarmee niet het voorzitterschap op zich genomen. Dit had het onverwachte gevolg dat bij aanvang een trekker, tevens voorzitter, bij de Commissie ontbrak. Dat luidde een periode in van ontbrekend en wisselend leiderschap. Een commissielid geeft aan: *"Door de wens tot een a-politiek proces, durfde niemand uit de commissie de bal op te pakken."*

De opdracht tot het Enschede Akkoord lag in de startfase bij de driehoek (burgemeester, gemeentesecretaris en griffier). Desondanks hebben de drie bestuurders in het verloop van het traject geen leiderschap getoond. De griffier heeft in het begin aan het traject getrokken, maar in de verslagen van de commissie Enschede Akkoord komen burgemeester en gemeentesecretaris niet of nauwelijks naar voren. Gevolg hiervan is dat institutionele borging en een goede en vanzelfsprekende verbinding met de ambtelijke organisatie mist, en dat is juist het leiderschap die van de driehoek had kunnen komen.

Daarbij komt dat de wethouder burgerparticipatie nauwelijks heeft deelgenomen in de werkzaamheden van de commissie. De grote portefeuille rondom burgerparticipatie vroeg veel aandacht van deze nieuwe wethouder die moest inwerken op veel thema's. Bovendien, toen eenmaal "afval" als onderwerp gekozen werd, kon hij zijn rol onvoldoende pakken doordat hij in de klem zat met de inhoudelijk verantwoordelijke wethouder. Hoeveel ruimte is er voor een wethouder participatie? Een betrokkene vertelt: *"Ik heb toch gemerkt dat dat af en toe tot wrijving leidde tussen het idee van de bestuurder, zeg maar, de dagelijks bestuurder, de wethouder en de commissie Enschede Akkoord."*

Conclusie inzicht 1:

De wens tot een a-politiek proces was niet realistisch, aangezien 'participatie' als politiek standpunt juist werd aangegrepen voor vernieuwing in de politiek. Dit maakt ambtelijke betrokkenheid en daarmee directe betrokkenheid van de driehoek des te belangrijker.

Wat betekent dit voor de volgende raad?

- ✓ Zorg voor ambtelijke verankering vanaf de start
- ✓ Geef een opdracht voordat je een commissie in het leven roept en wees duidelijk over rol, verwachtingen en gewenste uitkomsten en laat dit door de raad valideren.
- ✓ Beantwoord de vraag: aan welke ambitie biedt deze commissie een uitkomst?

Inzicht 2: Participatie symbool van vernieuwing in de politiek geworden.

Het Enschede Akkoord is inzet geweest bij de coalitieonderhandelingen en daarmee politieke inzet geworden. Het is een symbool geworden van nieuwe politiek: we gaan het helemaal anders doen. Hiervan ging de impliciete boodschap uit dat de vorige coalitie en de ambtelijke organisatie te weinig vorm hebben gegeven aan participatie. Dit verwijt is boven de markt blijven hangen. Een betrokkene omschrijft het als volgt: *"Vier van de vijf vorige coalitiepartijen gingen door, dus op het moment dat je zegt: 'Alles gaat anders', zeg je: 'Hiervoor ging alles rottig'."*

Het initiatief tot een Enschede Akkoord heeft volledig bij de raad gelegen. Er is een wethouder burgerparticipatie aangesteld, maar het ontbrak aan verbinding tussen de wethouder, de commissie en de ambtelijke organisatie.

De betrokkenheid van de ambtelijke organisatie was, bovendien, beperkt. Iemand geeft aan: *"Het Enschede Akkoord is sterk in de boezem van de raad tot stand gekomen. Dus in die zin een beperkte tot nauwelijks betrokkenheid van de ambtelijke organisatie."* Als gevolg hiervan miste de dialoog met de ambtelijke organisatie, maar ook ambtelijke ondersteuning om het Enschede Akkoord concreet uit te werken. Het actief deelname van vakbekwame ambtenaren had er mogelijk voor kunnen zorgen, dat er meer in de praktijk tot stand gekomen was.

Een symbool laat zich moeilijk vertalen in een concreet plan van aanpak. Iedereen heeft een andere invulling van waar het symbool voor staat. Dat werkt verlamdend. *"Zodra het concreet werd, werd het spannend,"* geeft een betrokkene aan. *"Als er een voorstel in de commissie op tafel lag, werd er gedacht: hoe kan ik hiermee scoren?"* stelt iemand anders. Daarmee werd het Enschede Akkoord niet alleen een symbool, maar ook een speelbal.

Conclusie inzicht 2

Noch met een symbool, noch met een speelbal, biedt een raad of commissie houvast om echt werk te maken van participatie.

Wat betekent dit voor de nieuwe raad?

- ✓ Houd de ambitie om dicht bij de inwoners te opereren praktisch. Betrek inwoners in het werk en besluitvorming, maar begin klein, dicht bij huis. Oefen met minder belangrijke besluiten, vier de kleine successen, en mijd de grote onderwerpen.

Inzicht 3: Geen vertaling naar visie, proces of plan van aanpak.

Met veel enthousiasme en trots zijn raadsleden de stad ingetrokken voor stadsgesprekken. Het ontbrak echter aan een duidelijk plan voorbij 'het praten met inwoners'. Het was niet duidelijk wat er met de opbrengst van de gesprekken moest gebeuren. Eén van de betrokkenen blikt terug: *"We hebben niet vooraf gesproken van wat kunnen we verwachten, wat willen we weten en dan de grootste misser is naar mijn idee van en wat doen we dan met die kennis?"*

Bovendien is in de aanpak te weinig rekening gehouden met de cultuur in Enschede, en met de traditie van omgangsvormen tussen bestuurders en inwoners. De uitnodiging tot een gesprek en samenwerking viel niet in een traditie van participatietrajecten. De commissie is bij zichzelf gebleven in haar gedachtenvorming over wat "participatie" kon betekenen, en heeft weinig tot geen rekening gehouden met hoe in de werkelijkheid aansluiting te vinden is met inwoners.

De beloftes in het Enschede Akkoord zijn groots neergezet. Er is veel beloofd en daarmee geen focus aangebracht. Dit is versterkt door werk- en tijdsdruk bij zowel de commissie, de wethouders als de ambtenaren. Bovendien waren er veel nieuwe raadsleden in de commissie waarvan het inwerken ook de nodige tijd vroeg. Een betrokkene geeft aan: *"Ik proefde persoonlijk heel erg uit dat akkoord dat raadsleden zelf een belangrijke rol in wilden hebben. Maar ik denk uiteindelijk dat de raadsleden ook niet een duidelijk beeld hadden van: wat komt er op hun af?"* Het resultaat was vooral voor de commissieleden erg frustrerend: die hadden grote beloftes gemaakt maar zonder focus noch vakbekwame begeleiding kwam er in de praktijk weinig van terecht.

Al met al was er geen duidelijk, noch gedeeld beeld van de rol en het mandaat van de commissie. Dit heeft gedurende de hele coalitieperiode tot discussies en fundamentele onenigheid geleid over rol en mandaat. Hierdoor kon de commissie geen besluiten nemen en ontbrak het aan voortgang. Om toch iets van de grond te krijgen, ging de commissie op zoek naar zinvolle acties. Zoals bijvoorbeeld het meekijken met participatietrajecten, in tweetallen in gesprek met de ambtelijke organisatie, het samenstellen van een ladekast met participatiemethoden. Het bleef ad hoc en de focus bleef uit.

Conclusie inzicht 3

Zonder een uitgewerkt plan met focus en professionele begeleiding heeft de commissie de beloftes aan de stad niet waar kunnen maken.

Wat betekent dit voor de volgende raad?

- ✓ Neem in het begin de tijd om eens te worden over visie, mandaat en aanpak, voordat overgegaan wordt tot actie. Met andere woorden: word het eens over de waarom-vraag en ga niet aan de slag totdat je daar uit bent.
- ✓ Mocht dan niet lukken, geef de opdracht terug.
- ✓ Neem hiervoor een externe facilitator in de arm en heef hem/haar een duidelijke opdracht.

Inzicht 4: Weinig aandacht voor vaardigheden en koersbewaking

Het Enschede Akkoord is niet aangevlogen als leertraject. De commissieleden hadden veelal ook niet het gevoel dat er iets geleerd moest worden. Dit terwijl een a-politiek proces juist vraagt om nieuwe vaardigheden. Vaardigheden die niet altijd gevraagd of geambieerd worden van politici: prioriteren, onderhandelen, luisteren, standpunten bijstellen. Iemand illustreert: *"Als er 30 keer in een commissie moet worden gezegd dat het geen politieke commissie is, dan is het vaak de meest politieke commissie die er maar bestaat."*

Toen er in de eerst halve jaar geen vooruitgang geboekt was, is eind 2019 een externe voorzitter aangetrokken. Toen hij na een aantal maanden een andere opdracht aannam heeft de commissie besloten de vrijgekomen vacature niet in te vullen. Vanaf dat moment was sprake van wisselend of geen voorzitterschap. Gevolg is dat de ondersteuning door de griffie sterk heeft ingezet om de commissie bij de hand te nemen en koers aan te brengen. *"Het EA was op een gegeven moment meer van de ondersteuning dan van de commissie."*

Er is niet op zoek gegaan naar externe begeleiding en expertise. Wel is ad hoc gezocht naar inspiratie, maar niet structureel. Dit kwam mede voort uit het gevoel dat er met het Enschede Akkoord echt iets nieuws was ingezet, waarmee men voorop liep in Nederland. Het vraagt doorgaans een intern leider en een (externe) procesbegeleider met expertise om koers te houden en steeds terug te grijpen naar de vraag: waarom zijn we dit traject met elkaar gestart?

Conclusie inzicht 4

Bestuurlijke vernieuwing vraagt andere vaardigheden. Zonder die vaardigheden, bij de commissieleden of extern ingehuurd, was er geen plan en geen koersbewaking. Het lukte niet de vaardigheden binnen de commissie te vinden en het zoeken naar externe leiderschap even min.

Wat betekent dit voor de nieuwe raad?

- ✓ Maak het leren expliciet en start een leertraject voor de raad waarbij vaardigheden worden aangeleerd om in contact te treden met de samenleving en in gezamenlijkheid koers te houden.
- ✓ Trainen hebben twee rails nodig om in goede banen geleid te worden. In dit geval is een rail de externe begeleider, en de ander een interne leider of voorzitter. Ontbreekt een van de twee, ontspoord de trein. Geen wonder dat de commissie hun ambities niet kon voltooien.

Inzicht 5: Viciieuze cirkel van geen beweging

Het beeld dat voortkomt uit de gesprekken met de leden van de commissie Enschede Akkoord is dat van *slopende bijeenkomsten*. Trage of ontbrekende opvolging van afspraken leidden tot het afhaken van leden en potentiële leiders. Een gevoel van onmacht wordt breed gedeeld. Een betrokkene schetst het heel beeldend: "*Er speelden veel krachten. In plaats van bewegen, hielden we elkaar op de plek*". Doordat vervolgens geen resultaten werden geboekt, zakte het enthousiasme en de energie weg en raakte de commissie in een viciieuze cirkel.

Het gebrek aan voortgang werd onderkend door betrokkenen. Oorzaken werden echter gezocht in tegenstellingen binnen de commissie: coalitie vs oppositie, nieuwe vs oude raadsleden. Daarnaast wijst men op de veelheid aan partijen. Ook is er veel aandacht gegaan naar de gevoeligheid van gekozen onderwerp 'zwerfafval'. Dit zou het onmogelijk hebben gemaakt om een a-politiek proces te doorlopen. Terugkijkend geeft iemand aan: "*Het is ons niet overkomen, we hebben de condities niet goed ingevuld.*"

Als slechte patronen en groepsprocessen zich eenmaal hebben ontwikkeld wordt het steeds moeilijker om hier zonder externe begeleiding nog uit te komen. Niemand in de commissie had de vaardigheid om het patroon te doorbreken en hulp te vragen, noch het door had dat het van binnenuit waarschijnlijk niet meer mogelijk was. Er is dan niet een schuldige aan te wijzen. Op een gegeven moment kan niemand er meer wat aan doen

Ondanks dat betrokkenen aangeven zich niet te willen verschuilen achter de impact van de Corona pandemie, kunnen we er niet omheen. Het digitale werken als gevolg van de pandemie heeft het bemoeilijkt om de situatie vlot te trekken. In een digitale omgeving is het moeilijker om als commissie een eigen dynamiek op te bouwen en veiligheid en vertrouwen te creëren.

Conclusie inzicht 5

Door het ontbreken van de juiste condities zijn onwenselijke patronen en omgangsvormen in de commissie geslopen. Zonder de juiste vaardigheden en leiderschap is dit nauwelijks te doorbreken.

Wat betekent dit voor de nieuwe raad?

- ✓ Bouw bij aanvang van een commissie een structuur in waarbij iemand van de raad regelmatig op bezoek gaat en gezamenlijk reflecteert op de verankering en de koers. Wees hierbij alert op signalen zoals afwezige verslagen, leiderschap vanuit de driehoek en connectie met de ambtelijke organisatie.

Inzicht 6: Geen raadsbreed gedragen akkoord

Het laatste inzicht ligt aan de basis van de overige 5. Een raadsbreed akkoord bleek in 2018 niet haalbaar. Er is vervolgens gekozen voor een bestuursakkoord, bestaande uit een coalitieakkoord en het Enschede Akkoord. Het Enschede Akkoord is ondertekend door alle 13 partijen, maar, zo geeft een betrokkene aan: *"Op papier was er raadsbreed draagvlak, niemand is tegen participatie, maar het voelde niet altijd zo."* In feite was dit al een ongunstig begin, de commissie was getekend door een gebrek aan politieke consensus en kreeg de opdracht 'a-politiek' te zijn. Maar moet je politici vragen om apolitiek te handelen?

Er is een commissie ingesteld om de belofte die in het Enschede Akkoord aan de inwoners is gedaan verder vorm te geven. Door te kiezen voor een commissie in plaats van een raadsbreed (leer)traject, miste de institutionele borging en procedures. Het automatisme van het voorzitterschap, verslaglegging en opvolging van afspraken. Daarnaast miste de vanzelfsprekende betrokkenheid van de burgemeester.

Het eigenaarschap van het Enschede Akkoord leefde niet bij de hele raad. Het is de vraag of de opdracht aan de commissie door de raad serieus genomen werd. Bovendien verliep de afstemming en terugkoppeling tussen de commissieleden en hun fracties niet altijd soepel. Een betrokkene licht toe: *"Vooraf is niet doordacht wat de bestuurlijke inbedding is. Governance. Wat doen we als belangen gaan botsen?"* In de praktijk bleek de commissie Enschede Akkoord dan geen prioriteit te krijgen.

Conclusie Inzicht 6

Het Enschede Akkoord is opgeworpen als politieke drager van de wens om participatie een prominentere plaats te geven in politiek en bestuur. Dat heeft niet gewerkt, mede door het feit dat er geen onderliggende politieke consensus was. Dit had als gevolg, dat het Enschede Akkoord een poging was om participatie te depolitiseren.

Wat betekent dit voor de nieuwe raad?

- ✓ Start een raadsbreed leertraject en leer nieuwe vaardigheden.

Bijlage 1: Vragenlijst Interviews

Consentverklaring

In het kader van ons lerend partnerschap heeft de commissie Enschede Akkoord SVB gevraagd een evaluatie uit te voeren van de afgelopen drie jaar. Wat kan de gemeenteraad leren van het proces dat is doorlopen en welke inzichten kunnen worden meegegeven aan de volgende gemeenteraad? Doel van dit interview is om ervaringen en leerpunten op te halen. Dat doen we aan de hand van een vragenlijst, maar voel je vrij om op elk moment zelf punten naar voren te brengen.

- Vragen over opzet en doel?

Met jouw toestemming wil ik het interview graag opnemen. Van de opname wordt een woordelijk verslag gemaakt door een transcriptie service. Citaten uit de interviews kunnen in de rapportage worden gebruikt. Ik ga uiteraard zeer zorgvuldig met de informatie uit de interviews om maar kan geen anonimiteit beloven.

- Ben je akkoord met de opname van het interview/gebruik van citaten?

Checklist

1. Korte kennismaking

- Hoe kwam je in de commissie Enschede akkoord?

2. Enschede akkoord – waar staan we nu?

- Kun je omschrijven wat de huidige situatie is rond het Enschede akkoord?
- Wat zijn cruciale/bepalende momenten geweest in het proces?
- Waar ben je tevreden over?
- Waar ben je ontevreden over?

3. Enschede akkoord – aanloop

- Waarom zijn jullie gestart met het Enschede akkoord?
- Waarom vond jij dit belangrijk?
- Wat waren je verwachtingen van het akkoord?

4. Enschede akkoord - Vooruitblik

- Hoe zie jij de toekomst van het Enschede akkoord?
- Wat wil je daarvoor vasthouden?
- Wat is daarvoor nodig?

5. Gemeenteraad - Aansluiting met de samenleving

- Wanneer raadslid geworden? Waarom raadslid geworden?
- Hoe denk je dat de inwoners van Enschede naar het Enschede akkoord kijken?

6. Gemeenteraad - Samenwerkingscultuur

- Kun je met een paar steekwoorden de samenwerkingscultuur omschrijven:
 - binnen de commissie Enschede akkoord
 - binnen de fractie
 - binnen de Gemeenteraad

7. Gemeenteraad - leertraject

- Wat moet deze evaluatie volgens jou opleveren?
- Welke rol zie je voor jezelf? (leider, notulist, volger, getuige...)

8. Afsluiting

- Zijn er nog punten die je zelf naar voren wilt brengen?